

Article

« Le contrôle juridique des précipitations acides »

Maryse Grandbois

Les Cahiers de droit, vol. 26, n° 3, 1985, p. 591-632.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/042683ar>

DOI: 10.7202/042683ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Le contrôle juridique des précipitations acides

Maryse GRANDBOIS *

Acid rain — which is a result of chemical alteration of sulfur and nitrogen oxydes when combined in the atmosphere with moisture — each year causes damages beyond repair to the environment. Because of the long-range transportation of pollutants and the local sensitivity of soils, Eastern Canada is particularly affected. The Province of Quebec is one prime target and it receives downwind air pollutants from the United States and Ontario.

This article deals with the law as it relates to acid rain and studies recent developments at local, national and international levels. It analyses laws, regulations and by-laws under which governments regulate and control the precursor pollutants of acid rain.

Until now government has not satisfactorily addressed the problem of acid rain so as to propose legal solutions. This is partly due to long-range transportation of pollutants which raises the question to an international level, making the issue of a negotiation on the subject between Canada and United States crucial.

	<i>Pages</i>
Introduction	592
1. La compétence provinciale	594
1.1. <i>La Loi sur la qualité de l'environnement</i>	597
1.2. <i>Les règlements municipaux</i>	602
2. La compétence fédérale	609
2.1. <i>Le contrôle national des précipitations acides</i>	610
2.2. <i>Les relations canado-américaines</i>	619
Conclusion	631

* Professeure au département des Sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal.

Introduction

Si quoi que ce soit pouvait nous démontrer que nous causons de sérieux dommages à l'environnement [...] alors nous songerions à mettre un terme à nos opérations. Nous n'avons jamais pu découvrir de traces ou de preuves de tels dommages. Nous fonctionnons avec la conscience claire. Nous ne parvenons même pas à découvrir de traces de dommages que nous aurions pu causer à la faune dans la région. On n'a jamais découvert dans les forêts d'abattage un seul arbre ou un groupe d'arbres qui soit mort à cause du dioxyde de soufre. Nos émissions sont soigneusement contrôlées par nous-mêmes et par le gouvernement canadien.

Ainsi parlait Alfred Powis, président de Mines Noranda, à un journaliste du Times Magazine, le 21 octobre 1979¹. En 1979, une telle dénégation du président Powis était encore crédible. Bien mal venu celui qui y voyait un conflit d'intérêt. Déjà, cependant, on commençait à prendre conscience à la fois du danger des pluies acides et de la responsabilité de la compagnie Noranda.

Mais, jusqu'en 1965, les poursuites judiciaires civiles contre cette compagnie étaient interdites en vertu de la *Loi des mines*². Et, malgré la suppression de cette interdiction, ce n'est qu'en 1978 que la compagnie Noranda est trouvée responsable de dommages causés aux arbres et aux pelouses du voisinage³. Six ans plus tard, la fonderie de Noranda rejette toujours dans l'atmosphère plus de 450 000 tonnes métriques d'anhydride sulfureux (SO₂) par année. Ces émissions représentent 50% des rejets de SO₂ au Québec.

Mais le Québec ne reçoit pas que les dépôts acides de la compagnie Noranda. Un nuage de substances toxiques plane au-dessus des grandes villes industrielles. Alimenté principalement par les émissions d'oxydes de soufre et d'oxydes d'azote des hautes cheminées d'usine, ce nuage toxique peut se déplacer sur plus de 1 500 kilomètres. Réagissant à l'humidité de l'air, il retombe, entraîné par la pluie ou la neige sous forme d'acide sulfurique ou nitrique. Ces « pluies acides » dégradent lentement les ressources naturelles, les matériaux et menacent même la santé.

On appelle « pluies acides » les précipitations dont le taux d'acidité est inférieur à un pH 5,6⁴. Les principales sources canadiennes proviennent des

-
1. Cité par R. HOWARD et M. PERLEY, dans *La mort qui vient du ciel*, Montréal, Québec Amérique, 1982, p. 124.
 2. *Loi des mines*, S.R.Q. 1964, c. 89, art. 121, 122. Ces articles ont été abrogés par la *Loi sur les mines*, S.Q. 1965, c. 34, art. 248.
 3. *Potvin c. Noranda Mines*, [1978] C.P. 41.
 4. L'échelle pH mesure le niveau d'acidité de l'eau, de 14 à 0. Une eau est dite alcaline quand son pH est plus élevé que 7. Elle est acide quand le pH est inférieur à 7. L'échelle pH est à progression logarithmique. Un pH de 6 représente un taux d'acidité dix fois supérieur à un pH neutre de 7. Les précipitations sont dites acides, lorsque leur pH est inférieur à 5,6.

dégagements d'oxydes d'azote des véhicules automobiles, de la thermo-électricité et des émanations d'oxydes de soufre résultant de la fusion des métaux non ferreux⁵.

En Amérique du Nord, plus de deux millions de km² du territoire reçoivent des précipitations dont le pH est inférieur à 4,6, c'est-à-dire des pluies 10 fois plus acides que la normale⁶. Les poissons ne peuvent vivre dans des lacs et cours d'eau dont le pH est inférieur à 4,5. Un pH de 5 fait mourir les grenouilles et les salamandres. Selon plusieurs scientifiques, une grande partie des lacs du Québec et de l'Ontario sont à la veille d'atteindre ce point critique d'acidification.

Les effets des pluies acides sur les sols ne sont pas moins graves : le feuillage des végétaux s'endommage, la croissance des forêts ralentit, les récoltes diminuent. Et selon le Service canadien des forêts, la productivité des forêts canadiennes pour le bois de construction pourrait baisser de 20 % d'ici vingt ans⁷.

À cause du transport à longue portée des polluants et de l'absence de capacité-tampon des sols, l'Est du Canada se trouve particulièrement vulnérable. La pêche sportive, le tourisme et l'industrie forestière, principaux secteurs menacés à court terme, y représentent 8 % du produit national brut. Les dommages peuvent toutefois devenir encore plus considérables. Avec la pollution des lacs et rivières et l'intoxication des poissons, c'est toute la chaîne alimentaire qui risque de se contaminer. Et, outre ces menaces à la santé publique, les pluies acides causent chaque année des dommages matériels de plus en plus importants, particulièrement en érodant des édifices, des statues et monuments de pierre.

Il n'existe pas d'étude canadienne comptabilisant le coût de l'ensemble des dommages causés par les pluies acides. Toutefois, une étude américaine, commandée par le Environmental Protection Agency, permet d'évaluer l'ampleur de ces coûts. Elle établit à cinq milliards de dollars le coût des dommages causés à la nature et aux ouvrages artificiels par les précipitations acides, dans le « Tiers Est » des États-Unis⁸.

5. *Le temps perdu, Cri de ralliement contre les pluies acides*, Rapport du Sous-comité sur les pluies acides, Ottawa, Chambre des communes du Canada, juin 1984.

6. ENVIRONNEMENT CANADA, *L'odyssée des pluies acides*, Ottawa, 1984. Voir aussi : Environnement Canada, Région du Québec, revue *Milieu*, n° 26, automne 1982.

7. ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LES PLUIES ACIDES, « Qu'est-il arrivé aux érables du Québec », *Bulletin Média*, 1984, vol. 1, n° 2, p. 8-9.

8. Il s'agit d'une étude de l'Université du Wyoming, réalisée en 1980. Voir *L'odyssée des pluies acides*, supra, note 6, p. 3. Voir aussi : P. VINCENT, « Réponse à un éditorial acide », *Bulletin Média*, Association québécoise de lutte contre les pluies acides, 1984, vol. 1, n° 2, p. 12.

Au Canada comme aux États-Unis, ce sont les émissions de SO₂ qui causent les dommages environnementaux les plus importants. Si les gouvernements n'imposent pas la réduction de ces émissions à la source — pour ce faire, il en coûtera 1 milliard d'investissements en capital — on estime que les émissions de SO₂ continueront d'augmenter d'année en année⁹.

Malgré les cris d'alarme des scientifiques, les gouvernements fédéral et québécois n'ont commencé vraiment à se préoccuper des pluies acides qu'à la fin des années 1970. Depuis ce temps, les recherches, rapports et publications sur les dangers potentiels et les effets des pluies acides se multiplient.

Ces recherches nous apprennent que le Québec se révèle particulièrement vulnérable au transport des polluants sur de longues distances. Pour des raisons d'ordre géographique et climatologique, le Québec est une cible désignée et reçoit, par les vents, des polluants en provenance des États-Unis et de l'Ontario. On estime même ces contributions étrangères à 80% de toutes les précipitations acides au Québec.

À cause de ce transport à longue portée des polluants, mais aussi à cause du poids économique des plus importants pollueurs, le contrôle des pluies acides échappe en grande partie aux juridictions nationales.

Ajoutons à cela que les concepts juridiques et les concepts scientifiques ne se concilient pas toujours. Devant le droit et la justice, les précipitations acides sont présumées innocentes tant qu'on n'a pas fait la preuve hors de tout doute des dommages qu'elles causent. Jusqu'ici, cette exigence juridique et judiciaire n'a pas contribué à constituer un droit de l'environnement axé sur la prévention.

Les précipitations acides affectent l'ensemble des écosystèmes. Or, les écosystèmes n'ont pas d'existence juridique. Le droit les morcelle en composantes et traite chacune de ces composantes indépendamment des autres : atmosphère, eau, sol, forêts. D'où la multiplication des lois et règlements provinciaux et fédéraux.

1. La compétence provinciale

Traditionnellement, le contrôle gouvernemental des pluies acides se fait selon deux approches. Les gouvernements limitent les émissions à la source, ou favorisent la dispersion des polluants dans l'atmosphère. Fondée sur la capacité d'assimilation maximale de l'environnement, la dispersion consiste en principe à détourner la pollution excédentaire d'un endroit X vers des régions non polluées, pour maintenir la pollution en deça des seuils critiques

9. ENVIRONNEMENT CANADA, *L'odyssée des pluies acides*, supra, note 6, p. 2.

sur l'ensemble du territoire. Mais la dispersion des polluants ne se contrôle pas dans l'atmosphère. Si les hautes cheminées allègent la pollution de l'air autour des usines, elles facilitent aussi le transport des polluants sur de grandes distances et contribuent à l'acidification des lacs.

La dispersion apparaît donc aujourd'hui comme un aspect du problème des précipitations acides¹⁰ et non plus comme un mode de contrôle. Les dommages encourus loin des sources de pollution doivent maintenant être pris en compte. À la suite de ces constatations récentes, le gouvernement québécois semble vouloir réglementer plus rigoureusement les émissions à la source et il présenta, en 1984, deux projets de règlement en ce sens¹¹.

À ce jour, les enquêtes et recherches gouvernementales sur les effets des pluies acides sont plus nombreuses que les interventions. Comme l'industrie réclame des preuves irréfutables avant d'investir dans la dépollution, ces recherches s'avèrent encore nécessaires. Par exemple, comme l'unanimité des scientifiques ne se fait pas encore sur l'ampleur des dommages causés aux forêts par les pluies acides¹², le ministère de l'Énergie et des Ressources ne reconnaît pour l'instant que deux périls menaçant la forêt : le feu et les insectes¹³.

Outre le ministère de l'Énergie et des Ressources, d'autres ministères effectuent des recherches sur les effets des précipitations acides. Des recherches sont aussi menées sous la direction du ministre de l'Environnement¹⁴. Celui-ci siège au Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement. À ce titre, il participe aux conférences fédérales-provinciales sur les précipitations acides. Mais, jusqu'en 1984, ces conférences portèrent davantage sur le partage des responsabilités entre les provinces canadiennes et les États-Unis, que sur les moyens juridiques d'intervention et de contrôle.

10. D.M. JOHNSTON et P. FINKLE, *Acid Precipitation in North America: the Case for Transboundary Cooperation*, Calgary, The Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, 1983, p. 9.

11. *Projet de Règlement modifiant le Règlement sur la qualité de l'atmosphère afin notamment de combattre les précipitations acides*, (1984) 116 G.O.Q. II 3715; *Projet de Règlement modifiant le Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers afin notamment de combattre les précipitations acides*, (1984) 116 G.O.Q. II 3699. La version finale de ces projets a été adoptée le 6 février 1985. Décrets 240-85 et 241-85, (1985) 117 G.O.Q. II 1412 à 1418. Ces règlements sont entrés en vigueur le 9 mars 1985.

12. A. DELISLE, « Les arbres malades de l'acide », *Forêt conservation*, 1983, vol. 50, n° 5, p. 17.

13. MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES, *La politique forestière du Québec*, Livre blanc, 1984, p. 125.

14. Des recherches sur les effets des précipitations acides sont menées par les ministères de l'Environnement, de l'Énergie et des Ressources, de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, et par le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche.

Sur la scène internationale, le Québec a fait partie, en 1981-1982, d'un regroupement de provinces canadiennes et d'États américains, pour s'opposer à l'assouplissement des normes américaines concernant les émissions d'anhydride sulfureux. Selon les prévisions québécoises, le relâchement de ces normes aurait entraîné une augmentation importante des précipitations acides au Québec. Dans les régions des Laurentides et de l'Estrie, par exemple, les pluies acides provenant des États-Unis auraient augmenté de 38 et 34%¹⁵.

Bien que le Québec ne soit pas tout à fait absent de la scène internationale, sa présence active y revêt un caractère exceptionnel. La compétence québécoise sur les pluies acides s'exerce à l'échelle provinciale et régionale, sous la responsabilité principale du ministre de l'Environnement.

Ce contrôle juridique relève de l'application générale de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il met en cause les règlements sur la qualité de l'atmosphère et les fabriques de pâtes et papiers, lesquels régissent à la source les émissions de ces industries (1.1.). Notons tout de suite que d'autres lois, déléguant des pouvoirs ministériels en matière de santé publique, pourraient s'appliquer en cas d'urgence : la *Loi sur la protection de la santé publique* et la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*¹⁶.

À l'exception de ces pouvoirs d'urgence, le ministre de l'Environnement cumule les responsabilités. Toutefois, selon un décret de 1981¹⁷, le contrôle de la pollution de l'air dans la région métropolitaine incombe en grande partie à la C.U.M. D'autres règlements municipaux peuvent aussi s'appliquer, lorsqu'ils sont approuvés par le ministre (1.2.).

15. En 1980, le premier rapport États-Unis-Canada révèle que le parc des Laurentides reçoit 23 kg de soufre par hectare par année, dont 60% provient des États-Unis. Selon les conclusions du rapport, dans les Cantons de l'Est, 66% des dépôts acides proviennent des États-Unis. Voir A.P. ALTSHULLER et G.A. MCBEAN, *Le transport des polluants atmosphériques sur de grandes distances en Amérique du Nord : un examen préliminaire*, préparé par le Groupe consultatif de recherche États-Unis-Canada sur le transport des polluants atmosphériques sur de grandes distances, Environnement Canada, 1979. L'année suivante, les États du Mid-west Américain réclament un assouplissement des normes concernant les émissions d'anhydride sulfureux. Un front commun s'organise, formé de 21 États américains et de 2 provinces canadiennes, le Québec et l'Ontario.

16. En vertu de la *Loi sur la protection de la santé publique* (L.R.Q., c. S-2.1), le ministre des Affaires sociales pourrait intervenir si la pollution de l'air prenait des proportions suffisamment alarmantes pour que le Conseil des ministres décrète un état d'urgence. Le Conseil des ministres pourrait aussi recourir à la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* (L.R.Q., c. P-38.1) pour décréter cet état d'urgence.

17. *Décret concernant la soustraction du territoire de la Communauté urbaine de Montréal de l'application de certains articles de la Loi sur la qualité de l'environnement*, 1981 (113) G.O.Q. 11 2575.

1.1. La Loi sur la qualité de l'environnement

La *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁸, adoptée en 1972, tend à contrôler l'ensemble des contaminants dans l'environnement et à prévenir la dégradation du milieu. Cette loi délègue à l'administration publique un pouvoir réglementaire très étendu, tout en lui confiant l'émission des permis, autorisations et ordonnances prévus aux différentes sections.

Le régime général de protection de l'environnement se fonde en partie sur les prohibitions énoncées à l'article 20 de cette loi¹⁹. En vertu de cet article, il est interdit 1) de rejeter un contaminant au-delà des concentrations autorisées par règlement; 2) de rejeter un contaminant « dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement »; 3) de rejeter un contaminant « susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être et au confort de l'être humain ».

Les deux premières interdictions réfèrent à des textes réglementaires. La première de ces dispositions, interdisant de rejeter un contaminant au-delà des concentrations autorisées par règlement, constitue un moyen de contrôle juridique et judiciaire des précipitations acides. Comme nous le verrons un peu plus loin, le SO₂ et le NO_x sont des contaminants réglementés dont les concentrations sont limitées.

La troisième interdiction de l'article 20 s'intéresse aux conséquences de la pollution. De portée très large, elle couvre en pratique toutes les émissions de contaminants non réglementés. Sur le plan juridique, cette prohibition diffère peu du régime de responsabilité civile²⁰. Le fardeau de la preuve incombe entièrement au requérant²¹ et rend cette partie de l'article 20 difficile d'application en matière de précipitations acides. Rappelons qu'un règlement qui autorise l'émission d'un contaminant en concentration X en

18. L.R.Q., c. Q-2.

19. Cet article se lit comme suit :

Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.

20. J. HÉTU, Y. DUPLESSIS et J. PIETTE rapportent que « les tribunaux n'ont pas manqué de souligner la portée d'une telle prohibition qui s'apparente cependant à une codification du droit des nuisances », *La protection juridique de l'environnement*, Montréal, Thémis, 1982, p. 71, où l'on nous réfère à *Regina c. Chinook Chemicals Corp. Ltd.*, (1974) 3 O.R. (2d) 768.

21. *P.G. du Québec c. Industrial Granules*, [1974] C.S. 439. Voir aussi *Constructions du Saint-Laurent c. P.G. du Québec*, [1976] C.A. 635.

« garanti » en quelque sorte l'innocuité, pourvu qu'il en soit fait usage selon les normes prescrites. De sorte qu'un recours fondé sur cette partie de l'article 20 risque alors d'être voué à l'échec²². Par ailleurs, l'article 116.2 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* interdit de telles poursuites contre le responsable d'une source de contamination, lorsque celui-ci a soumis un programme d'assainissement approuvé par le sous-ministre, et qu'il en respecte les exigences et échéances.

En matière de précipitations acides, il faut ajouter à ces dispositions générales de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la section VI qui porte spécifiquement sur l'assainissement de l'atmosphère. En vertu de ces dispositions, le ministre coordonne l'implantation des postes de détection de la pollution atmosphérique²³. Il doit élaborer un plan d'urgence, qu'il peut promulguer lorsque la pollution de l'atmosphère le justifie²⁴.

Depuis 1982, cette section VI de la *Loi sur la qualité de l'environnement* comporte une clause de réciprocité envers les provinces et États avoisinants, en vue de faciliter le contrôle des polluants transportés sur de grandes distances. En vertu de l'article 49.1, alinéa 1, le ministre peut ordonner au responsable d'une source de contamination de cesser ou de limiter l'émission de polluants, aux conditions qu'il impose, lorsque ces contaminants causent des dommages hors frontières :

Dans le cas où le ministre est d'avis, sur la foi d'une étude ou d'une recommandation d'un organisme international ou gouvernemental, qu'une source de contamination est susceptible de porter atteinte à la santé, ou au bien-être des personnes dans un État étranger ou dans une autre province, il peut ordonner au responsable de cette source de contamination de cesser définitivement ou temporairement ou de limiter selon les conditions qu'il impose, l'émission d'un contaminant dans l'atmosphère.

Mais l'intervention du ministre n'est possible qu'en faveur de provinces ou États qui « accordent au Québec des avantages semblables », en matière de pollution atmosphérique transfrontalière²⁵. Ces dispositions multi-latérales pourraient devenir très efficaces dans la lutte contre les précipitations

22. On peut toutefois imaginer qu'un produit pourrait être utilisé selon le mode d'usage prescrit, mais si près d'une maison d'habitation qu'il deviendrait dangereux pour les habitants de cette maison. Un recours selon la 3^e interdiction de l'article 20 serait alors possible, en même temps qu'une poursuite en dommages-intérêts. Voir aussi : *Jean Piette c. Alex Couture Inc.*, Cour des Sessions de la Paix, district judiciaire de Québec, juin 1984, n° 200-27-2592-83; jugement porté en appel (C.S. n° 200-36-120-84).

23. *Loi sur la qualité de l'environnement*, supra, note 18, art. 47 et 48.

24. *Id.*, art. 49.

25. *Id.*, art. 49.1 et 49.2. On retrouve la même clause dans la loi fédérale sur la lutte contre la pollution atmosphérique et dans le *Clean Air Act* américain.

acides : elles prennent en compte les dommages encourus loin des sources de pollution. Elles ne simplifient cependant pas les problèmes de preuve²⁶.

Sur la scène provinciale, le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*²⁷, adopté en 1979 en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, prescrit des normes de concentration moyenne maximale pour certains contaminants. Au nombre de ces produits réglementés figurent l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et le monoxyde de carbone. Ce règlement fixe des normes de concentration moyenne, à l'heure²⁸, pour vingt-quatre heures²⁹ et une moyenne arithmétique annuelle³⁰, régissant la présence de contaminants dans l'atmosphère. Comme les concentrations se mesurent dans l'air ambiant³¹, les normes ne s'imposent pas aux hautes cheminées d'usine.

Le projet de *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* a été publié en décembre 1975³², soit quatre ans avant son adoption. Au cours de ces années de négociations avec l'industrie, les ministres successivement responsables de ce dossier, M. Goldbloom et M. Léger, allègent tour à tour les dispositions normatives de ce projet de règlement avant son adoption. Ainsi, par exemple, ils assouplissent les normes concernant les incinérateurs et les alumineries ; ils excluent les fours à carbure de silicium et les fonderies de cuivre de l'aire d'application du règlement³³. Puis, alors que le projet de règlement de 1975 impose un contrôle continu des émissions d'oxyde de soufre des fonderies, le règlement de 1979 n'exige que l'installation d'un système d'épuration intermittent³⁴.

26. En août 1984, la requête de trois États américains (New York, Pennsylvania, Maine) contre sept autres États (Ohio, West Virginia, Illinois, Indiana, Kentucky, Michigan, Tennessee) producteurs de pluies acides a été rejetée parce que les États demandeurs n'ont pu établir de lien entre les émissions de contaminants et les précipitations acides. « E.P.A. rejects power plant pollution Curbs », *The Whig Standard*, Kingston, Ontario, 30 août 1984.

27. (1979) 111 G.O.Q. II 6939. R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 20.

28. *Id.*, art. 6 : SO₂ : 0,5 p.p.m., NO_x : 0,22 p.p.m. et CO : 30 p.p.m. (ou 13 p.p.m. en 8 heures) ; p.p.m. signifie parties par million en volume.

29. *Id.*, art. 6 : SO₂ et NO_x : 0,11 p.p.m.

30. *Id.*, SO₂ : 0,02 p.p.m. et NO_x : 0,055 p.p.m. L'art. 6 du règlement fixe aussi des concentrations moyennes maximales pour les particules en suspension, les retombées de poussière, l'ozone et l'hydrogène sulfuré.

31. L'art. 96 prescrit les méthodes et modalités de mesure pour les différents contaminants et les différentes sources de pollution.

32. (1975) 107 G.O.Q. II 6501.

33. *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, *supra*, note 27, art. 2, al. 2.

34. *Projet de Règlement relatif à l'atmosphère*, *supra*, note 32, art. 57b). *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, *supra*, note 27, art. 91. Avec un système de contrôle intermittent, seules les concentrations moyennes autorisées pour 24 heures sont respectées.

Depuis 1979, ce règlement s'applique à toutes les « sources fixes » de contamination de l'atmosphère, excluant par définition les véhicules automobiles, les aéronefs, navires et locomotives³⁵. Des normes de concentration maximale sont imposées aux incinérateurs, fonderies, raffineries de pétrole... Toutefois, malgré l'existence de ces mesures, l'ensemble des exclusions et assouplissements diminuent considérablement la portée de ce règlement. Du moins en ce qui concerne le contrôle des précipitations acides. À titre d'exemple, examinons la situation du plus important pollueur québécois (pour l'anhydride sulfureux), la compagnie Noranda, depuis l'adoption de ce règlement.

Exclue de l'aire d'application du *Règlement relatif à la qualité de l'atmosphère*, cette compagnie négocie directement avec le ministère les moyens et les conditions de la dépollution de ses usines. De 1977 à 1980, Noranda Inc. entreprend la restauration de ses parcs à déchets et la réduction du volume des eaux usées. Quand il est question de réduire les émissions de SO₂, la compagnie menace de fermer son usine de Rouyn. Pendant ce temps, toutes les études sur les précipitations acides dans la région incriminent cette fonderie³⁶.

En 1982, une ordonnance du ministère de l'Environnement du Québec enjoint la compagnie Noranda de fournir les plans et devis d'une usine d'acide sulfurique, ou de procéder à une expérience de sulfate de magnésium, en vue de réduire ses émissions d'anhydride sulfureux de 40%³⁷. En 1984, après l'échec des premières expériences de production de sulfate de magnésium, la compagnie Noranda reçoit 1,5 million des gouvernements pour réaliser une étude de faisabilité sur la réduction des émissions de SO₂ à la source. Cette même année, la compagnie entreprend une tournée de promotion dans plusieurs villes canadiennes, pour expliquer aux média les programmes d'assainissement de l'atmosphère de l'entreprise et les difficultés financières associées au contrôle des rejets d'anhydride sulfureux.

En 1984 toujours, les preuves contre la compagnie Noranda s'accroissent et deviennent accablantes. Une étude du ministère de l'Environnement du Québec sur l'acidification des lacs de la région, révèle que les effets de ces précipitations acides se font même sentir à 125 kilomètres de la fonderie³⁸. Puis, le bureau régional de Rouyn du ministère de l'Environnement du

35. *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, supra, note 27, art. 1 aa).

36. Par exemple, parmi les travaux de l'INRS-EAU : M. LACHANCE et B. BOBÉE, *Étude de la variabilité du pH des précipitations autour de Rouyn-Noranda*, INRS-EAU, Québec, Rapport scientifique n° 95, 1978.

37. Ordonnance n° 147, 1^{er} février 1982.

38. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, *Nature et étendue de l'acidification de 64 lacs de la région de Rouyn-Noranda*, 1984, p. 119-120.

Québec rapporte que la fonderie a effectué 56 dépassements de la moyenne horaire maximale (0,50 p.p.m. SO₂) et 16 dépassements de la moyenne journalière autorisée, au cours des sept premiers mois de 1984. Dans une certaine mesure, ces dépassements peuvent être inévitables et imprévisibles ; ils sont parfois causés par les vents qui déplacent de plus ou moins grandes quantités de SO₂. À cause de ce phénomène, le Comité permanent sur l'environnement de Rouyn Noranda demande au gouvernement d'abaisser la norme horaire de 0,50 à 0,25 p.p.m. pour la rendre opposable à la compagnie Noranda³⁹.

En juillet 1984, le ministère de l'Environnement du Québec présente le *Projet de Règlement modifiant le Règlement sur la qualité de l'atmosphère afin notamment de combattre les précipitations acides*⁴⁰. Adoptées en février 1985, ces modifications incluent les usines d'extraction de cuivre dans l'aire d'application du règlement et leur imposent la réduction des émissions de soufre de 50 % avant 1990⁴¹. Cette réduction porte toutefois sur les quantités de soufre du fondant et du concentré introduits dans l'usine et ne touche pas directement les émissions des cheminées de la fonderie. Aussi les écologistes s'inquiètent-ils de l'impact réel de ces mesures⁴². Le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* rend toutefois les infractions passibles d'amendes élevées⁴³ mettant ainsi un terme à la pratique des seules ordonnances et négociations dilatoires.

Le règlement modificateur contient aussi des dispositions relatives aux émissions des véhicules automobiles. Rappelons que les dégagements d'oxydes d'azote de ces véhicules constituent la deuxième source de retombées acides au Québec. Bien qu'il existe depuis dix ans un *Projet de Règlement relatif aux émissions des véhicules automobiles*⁴⁴, c'est le *Règlement modifiant le Règlement sur la qualité de l'atmosphère* qui impose l'installation d'appareils

39. COMITÉ PERMANENT SUR L'ENVIRONNEMENT À ROUYN-NORANDA, « Les pluies acides et la pollution de l'air à Rouyn-Noranda », *Le Devoir*, 20 juillet 1984. En Ontario, la moyenne horaire maximale est fixée à 0,25 p.p.m. (SO₂). Mais les émissions de la grande cheminée de la fonderie de nickel de la compagnie Inco (Sudbury) sont régies, par ordonnance, par une norme horaire maximale de 0,50 p.p.m.

40. *Supra*, note 11.

41. *Règlement modifiant, afin notamment de combattre les précipitations acides, le Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, décret 240-85, 6 février 1985, (1985) 117 G.O.Q. 11 1413, art. 6.

42. « Les écologistes appuient Québec », *La Presse*, 26 septembre 1984.

43. *Supra*, note 41, art. 8, introduisant les art. 96.4, 96.5 et 96.6 du Règlement. Ces articles prévoient l'imposition de peines variant de 100 à 25 000 dollars et de un à six mois de prison (pour une personne physique), et de 500 à 100 000 dollars (pour une corporation) selon la nature de l'infraction.

44. (1974) 106 G.O.Q. II 4195.

anti-pollution sur les véhicules. Ces appareils ne devront pas être enlevés ou modifiés sous peine d'amendes pouvant atteindre 20 000 dollars⁴⁵.

En juillet 1984, des modifications au *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* sont aussi présentées afin de combattre les précipitations acides⁴⁶. Adopté en 1980, le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*⁴⁷ impose des normes pour les émissions de SO₂ (400 p.p.m.) et de matières particulaires (200 mg/me³). La révision de ces normes pourra permettre de réduire les rejets des papetières de 23 000 tonnes métriques. Le Projet de règlement a été adopté en février 1985 après quelques modifications⁴⁸. À l'instar du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* prévoit maintenant l'imposition de lourdes amendes, variant de 5 000 à 60 000 dollars, selon la nature de l'infraction⁴⁹.

Bien qu'il s'agisse maintenant d'un domaine prioritaire en droit de l'environnement québécois, le contrôle juridique des précipitations acides n'échappe pas au morcellement des compétences, et même des moyens juridiques, qui caractérise ce domaine du droit. Aussi, aux règlements provinciaux, faut-il ajouter un nouveau sous-ensemble: les règlements municipaux, particulièrement ceux de la Communauté urbaine de Montréal.

1.2. Les règlements municipaux

Les corporations municipales détiennent des pouvoirs de contrôle sur la qualité du territoire municipal. Ces pouvoirs leur sont conférés par la *Loi des cités et villes*, le *Code municipal*, ou par d'autres lois d'application générale⁵⁰. Ainsi, les corporations municipales peuvent adopter des règlements sur l'assainissement de l'atmosphère, les nuisances, la cueillette des ordures, l'hygiène publique, la qualité de l'eau, le zonage et la construction.

Ces pouvoirs doivent être exercés conformément à la Loi et aux règlements sur la qualité de l'environnement, lesquels ont prépondérance⁵¹.

45. *Supra*, note 41, art. 8, insérant les nouveaux articles 96.1, 96.2, 96.3 et 96.6 du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*.

46. *Projet de Règlement modifiant le Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers, afin notamment de combattre les pluies acides*, (1984) 116 G.O.Q. II 3699.

47. *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, R.R.Q., c. Q-2, r. 12.

48. *Règlement modifiant le Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, décret 241-85, 6 février 1985, (1985) 117 G.O.Q. II 1417.

49. *Id.*, art. 4, insérant le nouvel article 52.

50. À propos des pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme, voir J. L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, Montréal, Wilson et Lafleur, tome II, 1984, chapitre 2, section 2, nos 1092 à 1476.

51. *Loi sur la qualité de l'environnement, supra*, note 18, art. 124, alinéa 5.

Le ministre de l'Environnement peut toutefois approuver des règlements municipaux et les faire prévaloir⁵². Dans ce cas, le ministre peut, en tout temps, révoquer ou modifier cette approbation⁵³. En vertu de l'article 118.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le gouvernement peut aussi soustraire des territoires à l'application de certains articles de cette Loi. Il le fait dans la mesure où une municipalité conclut un protocole d'entente avec le ministre, relativement au contrôle des sources de contamination de l'environnement et des rejets de contaminants situés sur son territoire. À ce jour, seule la Communauté urbaine de Montréal bénéficie d'une telle mesure.

À l'instar des corporations locales, les municipalités régionales de comté doivent à leur tour prendre en compte la qualité du milieu. L'exercice de leur compétence en matière d'aménagement du territoire n'est pas sans impact sur l'environnement. À titre d'exemple, les grandes affectations du territoire et les principaux équipements intermunicipaux doivent figurer au schéma d'aménagement des M.R.C.⁵⁴.

Mais, de toutes les institutions municipales et régionales, seule la Communauté urbaine de Montréal détient un pouvoir général de prévention et de contrôle de la pollution atmosphérique sur son territoire⁵⁵. Depuis 1981, cette responsabilité incombe presque exclusivement à la C.U.M. La région métropolitaine est soustraite de l'application des articles correspondants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁵⁶, ce qui lui confère compétence en matière de contrôle des sources fixes de contaminants sur son territoire.

La prévention et le contrôle de la pollution de l'air font partie du champ réglementaire de la C.U.M. depuis sa création, en 1969. Dès l'année suivante, en 1970, la C.U.M. met sur pied le Service d'assainissement de l'air⁵⁷ et adopte deux règlements pour combattre la pollution atmosphérique. Il s'agit

52. *Id.*, art. 124, al. 5. Ces règlements peuvent servir à l'application de l'article 19.1 (art. 124.2).

Outre le Règlement 44 de la C.U.M., le ministère de l'Environnement a aussi approuvé le Règlement de la Communauté régionale de l'Outaouais sur les fosses septiques.

53. *Id.*, art. 124, al. 6.

54. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1, art. 5, al. 2 et 7.

55. *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84, art. 112 d) et 168.

56. *Décret concernant la soustraction du territoire de la Communauté urbaine de Montréal de l'application de certains articles de la Loi sur la qualité de l'environnement*, 1981 113 G.O.Q. II 2575. Les articles soustraits sont les suivants : 20 (sauf l'alinéa 2, la 3^e prohibition), 21, 22, 23, 24, 47 al. 2, 48, sauf pour ce qui concerne les sons, les vibrations, les rayonnements, les chaleurs, les radiations et, de façon générale, les carrières.

57. Règlement n° 18, C.U.M. adopté le 21 octobre 1970. En 1971 ce service devient Service de l'assainissement de l'air et de l'inspection des aliments (règlement n° 18.1 adopté le 28 décembre 1971).

du *Règlement 9 sur la pollution de l'air*⁵⁸ et du *Règlement 20 sur des mesures d'urgence pour prévenir la pollution excessive de l'air*⁵⁹.

Le *Règlement 20* n'a encore jamais été appliqué. Il permet au directeur du Service de l'assainissement de l'air et de l'inspection des aliments de décréter un état de première ou de seconde urgence, et d'imposer des mesures correctives, s'il décèle des concentrations élevées de bioxyde de soufre, de particules en suspension ou de monoxyde de carbone. En pareil cas, d'autres mesures d'urgence, provinciales celles-là, peuvent aussi s'appliquer. Les lois sur la protection de la santé publique et sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre ont prépondérance, de même que les plans d'urgence du ministère de l'Environnement.

Adopté avant la création du Service d'assainissement de l'air en 1970, le *Règlement 9* demeure en vigueur jusqu'en 1978. Mais la C.U.M. et les cours municipales du territoire semblent s'entendre pour donner à ce règlement une portée minimale.

Rédigé en termes généraux, ce règlement contient des dispositions semblables à celles de l'article 20 (alinéa 2) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. L'article 7 de ce règlement 9 stipule :

Il est interdit de répandre dans l'atmosphère de quelque source que ce soit, volontairement ou non des matières qui polluent l'atmosphère et portent atteinte à la vie, à la sécurité, à la santé, à la propriété ou au confort du public, ou qui entravent l'exercice ou la jouissance de droits communs.

Peu fréquentes, les poursuites intentées en vertu de cet article connaissent un succès mitigé. Les compagnies sont souvent acquittées parce que la preuve demeure insuffisante et qu'il subsiste un doute raisonnable quant à leur responsabilité. C'est le cas, par exemple, des affaires *Texaco Canada Ltée c. C.U.M.*⁶⁰, *Ville de Montréal-Est c. Canadian Copper Refiners*⁶¹ et *Compagnie Miron c. C.U.M.*⁶². En bref, le Service d'assainissement de l'air

58. *Pollution de l'air*, Règlement n° 9, C.U.M. adopté le 31 mars 1970.

59. *Mesures d'urgence pour prévenir la pollution excessive de l'air*, Règlement n° 20, C.U.M. adopté le 12 novembre 1970.

60. C.S. (Juridiction criminelle) Montréal, n° 36-000274-772, 27 février 1978. La Cour considère que la preuve n'a pas été faite « de la justesse et de la bonne utilisation des instruments de mesure » pour vérifier le degré d'opacité.

61. C.M. Montréal-Est, n° 5195, 5 novembre 1977. Le juge n'accepte pas de mesurer l'opacité de fumées « brunâtres » à l'aide de l'échelle Ringelman. Cette échelle permet de mesurer l'opacité de fumées noires. Selon le juge, un doute raisonnable subsiste quant à l'évaluation de la pollution causée par des fumées brunâtres.

62. [1977] C.S. 998. Selon le juge, « pour justifier une condamnation il aurait fallu une preuve d'échantillonnage excluant toute source de particules aéroportées ne pouvant être attribuée à l'accusée ». Voir aussi *La Reine c. Compagnie Miron Ltée*, [1977] R.L. 578.

intente peu de poursuites et, de leur côté, les tribunaux condamnent rarement les compagnies poursuivies. Au palier administratif comme au palier judiciaire, la « volonté de changement » semble absente.

Cette absence de « volonté de changement » se révèle même caractéristique de la période allant de 1970 à 1976. À cette époque, seuls quelques articles du Règlement 9 sont appliqués⁶³. Les poursuites les plus fréquentes sont intentées pour des infractions relatives au stationnement d'un véhicule en marche (93 poursuites sur un total de 126, au début de 1976), à l'émission de fumées, aux dégagements des incinérateurs ainsi qu'aux feux allumés à ciel ouvert par des particuliers. Ces infractions sont sanctionnées par une amende moyenne de 91,45 \$⁶⁴.

En 1977, poursuivie une seconde fois en vertu de l'article 7 du Règlement 9, la compagnie Miron attaque la validité de cet article. Ses arguments : la prohibition de polluer est exprimée en termes trop généraux et imprécis, donnant ouverture à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. En appel par voie de procès de novo, la Cour supérieure maintient la validité de l'article⁶⁵. Puis, la Cour d'appel donne raison à la compagnie Miron et déclare l'article 7 illégal, parce que rédigé en termes trop vagues pour constituer une réglementation⁶⁶.

Avant que la Cour d'appel ne rende jugement dans cette affaire, en 1978, la C.U.M. remplace le Règlement 9 par le Règlement 44⁶⁷ et l'article 7 par l'article 3.06⁶⁸. Cette nouvelle version de l'article 7 est aussi rédigée en termes généraux. Mais le règlement resserre l'ensemble des dispositions antérieures et impose des normes plus rigoureuses. Par exemple, il fixe les concentrations maximales pour plus de 300 agents polluants⁶⁹ ; il prescrit des réductions d'émissions polluantes dans l'exercice de maintes activités commerciales et industrielles⁷⁰. Une section du règlement vise à réduire les

63. J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, « La pollution de l'air et les cours municipales du territoire de la C.U.M. », 1975 10 *R.J.T.* 323. Cette étude porte sur 913 plaintes acheminées au Service d'assainissement de l'air, de 1970 à 1976. Voir aussi Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement*, Montréal, Thémis, 1982, p. 174.

64. J. HÉTU et Y. DUPLESSIS, « La pollution de l'air et les cours municipales... », *supra*, note 63, p. 335.

65. *Compagnie Miron c. C.U.M.*, [1977] C.S. 998, (appel par voie de procès de novo de R. c. *Compagnie Miron limitée*, [1977] R.L. 578).

66. *Compagnie Miron c. R.*, [1979] C.A. 39. Le pourvoi en Cour suprême a été rejeté.

67. *Assainissement de l'air*, Règlement 44, C.U.M. adopté le 20 décembre 1978. Ce règlement a été approuvé par le ministère de l'Environnement le 7 février 1979.

68. Art. 3.06, règlement 44 : Il est interdit d'émettre dans l'atmosphère, de quelque source que ce soit, un agent polluant qui porte atteinte à la vie, à la sécurité, à la santé, à la propriété ou au confort des personnes ou qui entrave l'exercice ou la jouissance de droits communs.

69. *Id.*, table 3.01.

70. *Id.*, tableau 6.

émissions de SO₂ en imposant une limite à la teneur en soufre des combustibles⁷¹. Et la C.U.M. exige dorénavant un permis avant toute nouvelle émission (ou « tout changement de l'émission ») d'un agent polluant dans l'atmosphère⁷². En ne demandant pas ce permis, les contrevenants s'exposent à des amendes de 1 000 à 10 000 dollars par jour⁷³. Pour toute autre infraction aux dispositions du Règlement 44, l'amende minimale est de cinquante dollars⁷⁴.

Ce Règlement 44 entre en vigueur en février 1979. Au cours de la première année, le Service d'assainissement de l'air et d'inspection des aliments informe les industries des nouvelles dispositions réglementaires. Des discussions sont entreprises sur les moyens de dépollution. Suite à ces négociations, le Service approuve les projets d'installation de 154 épurateurs et effectue trente-cinq contrôles des émissions de bioxyde de soufre⁷⁵. L'année suivante, en 1980, le Service acquiert un système de télémétrie pour faciliter l'échantillonnage de l'air ambiant⁷⁶. Puis en 1981, soustraite de l'application de certains articles de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la C.U.M. obtient le contrôle des postes d'échantillonnage du réseau provincial situés sur son territoire. Le réseau unifié comprend maintenant 50 postes permanents et compile 370 000 données par année⁷⁷.

Au cours des années 1979-1981, les émissions de bioxyde de soufre diminuent de 53% sur le territoire de la C.U.M. Cette réduction n'est cependant pas suffisante. Les concentrations demeurent trop élevées et les raffineries de pétrole dépassent les normes autorisées. La situation ne s'améliore pas avec les années. En 1982, alors que les émissions d'oxydes d'azote et de monoxyde de carbone se conforment au règlement, le problème du bioxyde de soufre demeure entier⁷⁸. Et, en 1983, les raffineries continuent d'enfreindre les normes de concentration fixées par le Règlement 44⁷⁹. Les

71. *Id.*, art. 4.01 à 4.13.

72. *Id.*, art. 8.04.

73. Au cas de récidive au cours des 12 mois qui suivent, l'amende varie entre 2 000 et 20 000 dollars. *Id.*, art. 9.02.

74. Pour une première infraction : 50 à 10 000 dollars d'amende avec ou sans frais et/ou 3 mois de prison. Pour toute infraction subséquente au cours d'une période de 12 mois : 500 à 20 000 dollars d'amende, avec ou sans frais, et/ou 1 à 6 mois de prison. *Id.*, art. 9.01. En 1981, l'amende moyenne imposée était de 101.50 \$; en 1982, de 70.80 \$. Source : *Rapport annuel de la C.U.M.*, 1981, p. 26 et 34.

75. *Rapport annuel de la C.U.M.*, 1979, p. 32-33.

76. *Rapport annuel de la C.U.M.*, 1980, p. 25.

77. *Rapport annuel de la C.U.M.*, 1981, p. 26.

78. *Rapport annuel de la C.U.M.*, 1982, p. 34.

79. *Rapport annuel de la C.U.M.*, 1983, p. 43.

normes horaire et quotidienne pour l'ozone sont aussi fréquemment dépassées⁸⁰.

En 1983, le Service émet 163 permis « pour diverses activités susceptibles de polluer l'atmosphère » et inventorie les industries situées sur le territoire de la C.U.M.⁸¹. Au cours de cette année 1983, le Service reçoit 1 003 plaintes du public, parmi lesquelles 286 ont trait à des activités industrielles. Le Service signifie 554 avis pour des infractions (autres que la présence d'herbe à poux) au Règlement 44 et quinze parmi ces infractions donnent lieu à des poursuites judiciaires⁸².

Comme on le constate à la lecture du tableau 1, les poursuites judiciaires ne sont pas plus fréquentes qu'au temps du Règlement 9. En matière d'assainissement de l'atmosphère, les efforts sont maintenant concertés pour éliminer l'herbe à poux du territoire de la C.U.M. Depuis 1981, l'article 7.03 du Règlement 44 oblige les propriétaires de terrains à y détruire l'herbe à poux avant le 1^{er} août de chaque année. En 1983, 2 725 avis ont été signifiés en vertu de cet article ; 109 contrevenants sont poursuivis ; 43 sont condamnés à l'amende. La moyenne de ces amendes : 104 dollars⁸³.

Au cours des années, la moyenne des poursuites judiciaires et des amendes n'augmente guère. Le décret de 1981, en soustrayant la C.U.M. à l'application de certains articles de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, ne change pas non plus l'application du Règlement 44. Bien que ce décret accroisse les responsabilités de la C.U.M., il ne dote pas le Service d'assainissement de l'air de moyens nouveaux. Et le contrôle des contaminants précurseurs de précipitations acides ne figure pas davantage au rang des priorités du Service.

En matière de contrôle de la qualité du milieu, les autres municipalités québécoises sont encore moins autonomes. Selon nous, la *Loi sur la qualité de l'environnement* demeure une loi centralisatrice, malgré une relative déconcentration des services administratifs. Pour la protection de l'environnement, comme d'ailleurs dans tout le domaine de l'urbanisme⁸⁴, les corporations municipales sont encadrées par des dispositions législatives impératives. Le ministère de l'Environnement du Québec peut même ordonner à une municipalité d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués (par

80. *Id.* ; selon la C.U.M., une partie des niveaux d'ozone mesurée dans la Communauté provient de l'extérieur du territoire.

81. *Id.*, p. 42 ; on dénombre 3 543 industries.

82. *Id.*, p. 42.

83. *Id.* Le Service engage des étudiant(e)s en botanique pour dépister l'herbe à poux. L'indice moyen de pollen est passé de 26 (1977) à 14 (1983).

84. Voir J. L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, *supra*, note 50, p. 754 à 757.

TABLEAU 1
Poursuites judiciaires
Nombre de chefs d'accusation portés devant la Cour
(C.U.M.)

1979	56 chefs d'accusation	— Infraction la plus fréquente : émission de fumée (26 poursuites sur 56)
1980 *	257 chefs d'accusation	— Infraction la plus fréquente : feux à ciel ouvert (10 poursuites sur 23)
1981	156 chefs d'accusation	— Infraction la plus fréquente : présence d'herbe à poux après le 1 ^{er} août (101 poursuites sur 156)
1982	192 chefs d'accusation	— Infraction la plus fréquente : présence d'herbe à poux après le 1 ^{er} août (171 poursuites sur 192)
1983	124 chefs d'accusation	— Infraction la plus fréquente : présence d'herbe à poux après le 1 ^{er} août (109 poursuites sur 124)

Source : Rapports annuels de la C.U.M. 1979, 1980, 1981, 1982, 1983. Service de l'assainissement de l'air de la C.U.M.

* En 1980, 234 chefs d'accusation n'ont pas été entendus, mais reportés.

« L'infraction la plus fréquente » réfère aux chefs d'accusation entendus par la Cour.

la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou par toute autre loi), relativement à la qualité de l'environnement ⁸⁵.

Bien que les directeurs régionaux soient habilités à signer des documents et à poser des actes de gestion courante ⁸⁶, les principales décisions budgétaires et les orientations générales relèvent des bureaux centraux du ministère de l'Environnement. Un comité directeur, créé au printemps 1984, y coordonne maintenant les initiatives et politiques relatives au contrôle des précipitations acides. Comme le ministère adopte des objectifs provinciaux d'assainissement de l'air, les interventions municipales en ce domaine sont sans doute appelées à être de plus en plus encadrées.

En droit fédéral, cette perspective change. La coordination des politiques et programmes doit s'effectuer à l'échelle nationale et internationale, ce qui nécessite un large consensus. Aussi les études et enquêtes sur les précipitations acides se font-elles plus nombreuses que les réglementations, directes ou indirectes.

2. La compétence fédérale

Le gouvernement fédéral ne met pas en doute la compétence législative des provinces ou leur autorité pour lutter contre les précipitations acides sur leur territoire. Le pouvoir central exerce toutefois une juridiction indirecte, en adoptant des objectifs nationaux de qualité de l'air, qu'il recommande ensuite aux provinces. Quant à la réglementation fédérale directe, elle vise principalement à contrôler les dégagements des véhicules automobiles.

La *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* ⁸⁷ permet au gouvernement fédéral d'intervenir en cas d'urgence et d'effectuer toutes les études et enquêtes qu'il juge nécessaires. Au palier fédéral comme au palier provincial, ces études portent sur les effets des pluies acides, et sur les possibilités scientifiques et économiques de réduire les émissions de SO₂ et de NO_x. Et ce, parce qu'à l'échelle canadienne, les précipitations acides proviennent des émissions des fonderies de cuivre (SO₂), des rejets des véhicules automobiles (NO_x) et de la thermoélectricité (SO₂, NO_x). Les principaux responsables de ces pollutions, les compagnies Inco, Hydro Ontario et Mines Noranda, bénéficient d'avantages fiscaux et de subventions pour des programmes de dépollution (2.1.).

85. *Loi sur la qualité de l'environnement*, supra, note 18, art. 29. Le ministère peut aussi conclure une entente avec toute personne ou municipalité, afin de faciliter l'exécution de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

86. *Règlement sur la signature de certains documents du ministère de l'Environnement*, décret 1553-83, 2 août 1983, (1983) 115 G.O.Q. II 3731, art. 1 et 5.

87. S.C. 1970-71-72, c. 47.

À cause de leur transport sur de grandes distances, les précipitations acides constituent un problème continental. À ce titre, elles préoccupent les gouvernements canadien et américain. Toutefois, appuyé par l'ensemble des provinces, le gouvernement canadien se montre plus empressé que les États-Unis. Rappelons ici que 50% des précipitations acides sur le territoire canadien proviennent des régions industrielles des États-Unis⁸⁸, ce qui fait du Canada un pays-cible de précipitations acides. Devant le manque d'empressement des États-Unis, le gouvernement fédéral cherche appui et alliance auprès des pays européens les plus touchés par les pluies acides (2.2.).

2.1. Le contrôle national des précipitations acides

La *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, adoptée en 1971, permet au gouvernement fédéral d'émettre des lignes directrices et des objectifs nationaux de qualité de l'air⁸⁹. L'ensemble de ces normes propose aux provinces des concentrations maximales pour certains polluants, et ce en vue d'assurer une qualité de l'environnement à peu près comparable dans toutes les provinces canadiennes. En ce domaine, la juridiction fédérale ne s'exerce pas de façon directe. Les normes sont suggérées aux provinces; celles-ci peuvent les intégrer ou non à leur législation. Ces objectifs nationaux déterminent des normes de concentration maximale correspondant à trois niveaux de pollution: acceptable, souhaitable, tolérable, pour quelques agents polluants⁹⁰.

Le contrôle des précipitations acides figure au rang des priorités du ministère Environnement Canada et constitue l'un des mandats spécifiques du Service de protection de l'environnement⁹¹. C'est ce Service qui administre la plus importante loi fédérale en matière de précipitations acides, la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* et ses règlements d'application⁹².

88. Rapport du Sous-comité sur les pluies acides, *supra*, note 5, p. 43. Avec l'adoption de la thermo-électricité dans les États américains du Nord-Est, ces précipitations acides en provenance des États-Unis pourraient augmenter davantage.

89. *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, *supra*, note 87, art. 4 1), art. 8.

90. *Id.*, art. 4. Ces normes sont déterminées après consultation d'un groupe de travail du Comité fédéral provincial pour l'assainissement de l'air. Des objectifs nationaux sont fixés pour l'anhydride sulfureux, le monoxyde de carbone, l'ozone, le dioxyde d'azote, le fluorure et le sulfure d'hydrogène. *Décrets n° 1 et n° 2 sur les objectifs afférents à la qualité de l'air ambiant*, C.R.C., c. 403 et 404. *Objectifs afférents à la qualité de l'air ambiant (n° 3)*, DORS 78-74, (1978) 112 Gaz. Can. 11 3929.

91. ENVIRONNEMENT CANADA, *Rapport annuel*, Ottawa, 1982-1983, p. 8 et 20.

92. À cette loi et ses règlements, il faut ajouter la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, (S.C. 1974-75-76, c. 72), laquelle porte sur le contrôle des produits toxiques dangereux (insecticides et pesticides). Bien que cette loi ait une incidence sur le volume total de pollution de l'air, elle ne traite pas des précipitations acides. Aussi ne fera-t-elle pas l'objet

Adoptés en vertu de cette loi, les objectifs nationaux de qualité de l'air suggèrent des concentrations maximales (acceptables, souhaitables, tolérables) pour les émissions d'anhydride sulfureux (SO₂), d'oxydes d'azote (NO_x) et de monoxyde de carbone. Certaines provinces, telles l'Alberta et l'Ontario, ont intégré ces normes à leur législation. Le gouvernement du Québec n'a pas fait siennes les normes fédérales, conservant plutôt des normes légèrement plus permissives.

Lorsqu'on compare les normes québécoises et fédérales (voir tableau 2), on s'aperçoit que les objectifs fédéraux suggèrent des concentrations maximales acceptables moins élevées (à l'heure) que celles qu'impose le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* du Québec. Et ce, pour deux produits : le SO₂ et le NO_x. Mais si les concentrations autorisées à l'heure diffèrent d'un règlement à l'autre, les concentrations acceptables de NO_x et SO₂ en 24 heures et la « moyenne arithmétique annuelle » déterminées par les deux paliers de gouvernement demeurent toutefois sensiblement les mêmes.

Ces concentrations de « niveau maximal acceptable » sont proposées, pour chaque polluant réglementé, en fonction de la capacité d'assimilation maximale de l'environnement. En vertu de cette capacité d'assimilation, la pollution peut être dispersée sur tout le territoire et gérée en deça de seuils critiques. En fait, l'environnement peut être saturé de pollution avant que les gouvernements n'interviennent. Aussi s'aperçoit-on de plus en plus que ce critère de « capacité d'assimilation maximale » représente davantage une mesure de gestion et de planification de la pollution qu'un véritable critère de contrôle de la qualité du milieu ⁹³.

Les objectifs fédéraux de « niveau maximal acceptable » s'appliquent d'abord aux ouvrages, entreprises et affaires relevant de la compétence exclusive du gouvernement fédéral ⁹⁴. Selon le Service canadien de protection de l'environnement, ces normes fixent aussi des « objectifs réalistes » aux provinces, au-delà desquels des mesures d'assainissement s'imposent.

En plus de ces concentrations « acceptables », les *Décrets sur les objectifs afférents à la qualité de l'air ambiant* déterminent également des concentrations de niveau maximal souhaitable. Selon le Service canadien de protection

de cette étude sur le contrôle des émissions de soufre et d'azote. Pour la même raison, nous ne tiendrons pas compte de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, c. F-14, de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, S.R.C. 1970, c. 2 (1^{er} supp.), ou de la *Loi sur la marine marchande*, S.R.C. 1970, c. S-9. Bien que ces lois contiennent des dispositions relatives à la pollution, elles portent sur la pollution maritime, tentant d'en prévenir les conséquences sur la faune et sur les côtes canadiennes. Elles ne traitent pas d'acidification.

93. P. FINKLE et A. LUCAS, « Introduction » dans *Environmental Law in the 1980 ss: A New Beginning*, The Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary, 1982, p. VIII.

94. *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, *supra*, note 87, art. 7(1) a) et b).

TABLEAU 2
Objectifs nationaux de qualité de l'air *

Agent polluant	Niveau maximal souhaitable	Niveau maximal acceptable	Niveau maximal tolérable
Anhydride sulfureux			
Moyenne arithmétique annuelle	0,01 p.p.m.	0,02 p.p.m. (Q. : 0,02 p.p.m.*)	
Concentration moyenne sur 24 heures	0,06 p.p.m.	0,11 p.p.m. (Q. : 0,11 p.p.m.)	0,31 p.p.m.
Concentration moyenne sur 1 heure	0,17 p.p.m.	0,34 p.p.m. (Q. : 0,5 p.p.m.)	
Monoxyde de carbone			
Concentration moyenne sur 8 heures	5 p.p.m.	13 p.p.m. (Q. : 13 p.p.m.)	17 p.p.m.
Concentration moyenne sur 1 heure	13 p.p.m.	31 p.p.m. (Q. : 30 p.p.m.)	
Dioxyde d'azote			
Moyenne arithmétique annuelle	0,03 p.p.m.	0,05 p.p.m. (Q. : 0,055 p.p.m.)	400 à 1 000 mg/m ³
Concentration moyenne sur 24 heures		0,11 p.p.m. (Q. : 11 p.p.m.)	200 à 300 mg/m ³
Concentration moyenne sur 1 heure		0,21 p.p.m. (Q. : 0,22 p.p.m.)	0,53 p.p.m.

Source : *Décrets 1, 2 et 3 sur les objectifs afférents à la qualité de l'air*, C.R.C., c. 403, 404; Dors/78-812; (1978) 112 Gaz. Can. II 3929.

* Normes québécoises, selon le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, R.R.Q., c. Q-2, art. 6.

de l'environnement, ces concentrations « souhaitables » représentent un objectif général de qualité de l'air. Elles doivent orienter les politiques de protection des endroits non pollués au Canada, et guider la recherche en matière de techniques de dépollution⁹⁵.

Enfin, les décrets prescrivent des concentrations de niveau maximal tolérable. Celles-ci constituent en fait des seuils au-delà desquels des interventions d'urgence deviennent nécessaires. Le gouvernement fédéral peut toujours prendre des mesures relatives aux ouvrages, affaires et entreprises relevant de sa compétence exclusive. Mais il ne peut empiéter sur des juridictions provinciales qu'en deux circonstances prévues par la loi : 1) lorsque des polluants constituent « un danger appréciable pour la santé des personnes », 2) lorsque des polluants risquent « d'entraîner la violation d'une ou plusieurs clauses d'une obligation internationale contractée par le gouvernement du Canada »⁹⁶. En d'autres temps, les compétences provinciales demeurent exclusives, sauf en cas d'application de la clause de réciprocité.

En vertu de cette clause, le ministre fédéral de l'Environnement peut recommander au gouvernement (fédéral) d'imposer des normes particulières de dégagement pour des contaminants de source canadienne, lorsque ces derniers menacent « la santé, la sécurité ou le bien-être des habitants d'un pays autre que le Canada »⁹⁷. Dans cette éventualité, le ministre doit aviser et consulter le gouvernement provincial concerné⁹⁸ et publier un avis dans la Gazette du Canada⁹⁹. Ces dispositions ne peuvent s'appliquer qu'en faveur des pays qui accordent au Canada des avantages semblables¹⁰⁰. Cette clause de réciprocité a été intégrée à la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* en 1980. Elle constitue le versant canadien de dispositions américaines, pour faciliter le contrôle des polluants sur de grandes distances¹⁰¹. L'ensemble de ces articles (canadiens, américains, québécois) pourrait devenir très utile dans un programme de contrôle bilatéral des précipitations acides.

95. *Décrets 1, 2 et 3 sur les objectifs afférents à la qualité de l'air ambiant*, supra, note 90. Voir aussi : ENVIRONNEMENT CANADA, *Rapport annuel 1977-1978, sur les opérations relatives à la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, Ottawa, p. 36.

96. *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, supra, note 87, art. 7 (1) a) et b).

97. *Id.*, art. 21.1 (1). *Loi modifiant la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, S.C. 1980, c. 45.

98. *Id.*, art. 21.1 (3).

99. *Id.*, art. 21.1 (2) a).

100. *Id.*, art. 21.2 (1).

101. Le gouvernement québécois a adopté des dispositions semblables en 1982. Voir supra, notes 23 à 25.

La *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* permet aussi au gouvernement fédéral de publier des directives nationales de dégagement. Ces directives ne sont pas de nature réglementaire et ne font pas l'objet d'un décret. Il s'agit plutôt de lignes directrices, indiquant les quantités et concentrations « dans lesquelles un agent de contamination de l'air [...] ne devrait pas être dégagé dans l'air ambiant »¹⁰². Le gouvernement fédéral a émis de telles directives en vue de contrôler les précipitations acides provenant des centrales thermiques¹⁰³.

Les centrales aux combustibles fossiles de l'Hydro-Ontario émettaient, en 1980, 297 502 tonnes métriques de SO₂ et 100 960 tonnes de NO_x, soit plus de la moitié des émissions canadiennes provenant de la thermo-électricité¹⁰⁴. De nouveaux règlements ontariens, établis en conformité avec les directives fédérales, devraient permettre de réduire l'ensemble des émissions de SO₂ et de NO_x à 300 000 tonnes métriques en 1990¹⁰⁵. Les prévisions de l'Hydro-Ontario pour 1984 demeurent toutefois très élevées, au-delà des moyennes enregistrées pour les quatre dernières années¹⁰⁶. Pour l'Hydro-Ontario comme pour la compagnie Mines Noranda au Québec, ou pour l'Inco à Sudbury, la dépollution ne semble possible que dans la mesure où les gouvernements en assument les coûts.

Outre ces lignes directrices pour les émissions des centrales thermiques, le gouvernement fédéral propose des normes nationales de dégagement pour le mercure des fabriques de chlore¹⁰⁷, le chlorure de vinyle¹⁰⁸ les mines et usines d'extraction d'amiante¹⁰⁹ et les fonderies de plomb de seconde fusion¹¹⁰. Bien que ces règlements ne portent pas spécifiquement sur le

102. *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, *supra*, note 87, art. 8.

103. *Lignes directrices nationales sur les dégagements des centrales thermiques nouvelles*, (1981) 115 Gaz. Can. I, 2849.

104. H. ROSS et M. PERLEY, *La mort qui vient du ciel, Pluies acides*, Montréal, Québec-Amérique, 1982, p. 135 s.; Rapport du Sous-comité sur les pluies acides, *supra*, note 5, p. 21.

105. *The Case against the Rain*, A Report on Acidic Precipitation and Ontario Programs for Remedial Action, Ontario, Ministry of the Environment, 1980, Addendum, p. 1.

106. Hydro-Ontario estime ses émissions totales pour 1984 entre 540 000 et 600 000 tonnes métriques, *Le temps perdu*, *supra*, note 5, p. 22.

107. *Règlement sur les normes nationales de dégagement de mercure par les fabriques de chlore*, C.R.C., c. 406, (Vol. IV, p. 2881).

108. *Règlement sur les normes nationales de dégagement de chlorure de vinyle*, DORS 79-299, (1974) 113 Gaz. Can. II 1317.

109. *Règlement sur les normes nationales de dégagement pour les mines et usines d'extraction d'amiante*, C.R.C., c. 405, (Vol. IV, p. 2875), amendé par DORS 78-60, (1978) 112 Gaz. Can. II 413.

110. *Règlement sur les normes nationales de dégagement des fonderies de plomb de seconde fusion*, C.R.C., c. 412, (Vol. IV, p. 2905), amendé par DORS 80-126, (1980) 114 Gaz. Can. II 417.

contrôle des précipitations acides, l'ensemble de ces mesures peut contribuer à assainir l'atmosphère. Par contre, les trois règlements concernant les renseignements, adoptés en vertu de l'article 6 de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, constituent plutôt des mesures de gestion. Ces règlements exigent des responsables d'ouvrages ou d'entreprises de métallurgie, des renseignements concernant les dégagements de mercure¹¹¹ et d'arsenic¹¹², et des rapports des producteurs ou importateurs de plus de 400 me³ de certains combustibles¹¹³.

En matière de contrôle des précipitations acides, la seule réglementation fédérale directe concerne les émissions des véhicules automobiles. Selon la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, laquelle relève de l'administration du ministère des Transports, le gouvernement contrôle les émissions d'hydrocarbures, d'oxydes d'azote et de monoxyde de carbone provenant des véhicules automobiles¹¹⁴. En outre, selon la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, le gouvernement réglemente la teneur en plomb de l'essence¹¹⁵. Ce fractionnement des responsabilités ministérielles ne favorise guère l'adoption de normes rigoureuses. En ce domaine, les règlements canadiens sont étonnamment permissifs. Aussi le sous-comité parlementaire sur les pluies acides recommande-t-il fortement au gouvernement fédéral « d'assurer la compatibilité des normes canadiennes et américaines » sur la teneur en plomb de l'essence et les émissions des véhicules automobiles¹¹⁶.

Le Règlement canadien sur l'essence au plomb autorise une teneur de 0,77 grammes au litre, soit presque trois fois la concentration autorisée aux États-Unis (0,29 gr/litre)¹¹⁷. La norme canadienne sera portée à 0,29 grammes

111. *Règlement sur les renseignements concernant le mercure dans l'industrie métallurgique*, C.R.C., c. 411, (Vol. IV, p. 2901).

112. *Règlement sur les renseignements concernant l'arsenic dans l'industrie métallurgique*, C.R.C., c. 410, (Vol. IV, p. 2897).

113. *Règlement n° 1 concernant les renseignements sur les combustibles*, C.R.C., c. 407, (Vol. IV, p. 2887), amendé par DORS 79-280, (1979) 113 Gaz. Can. II 1175; DORS 180-138, (1980) 114 Gaz. Can. II 453.

114. *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles*, C.R.C., c. 1038; ce règlement est adopté en vertu de la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, S.R.C. 1970, c. 26 (1^{er} supp.).

115. *Règlement sur l'essence au plomb*, C.R.C., c. 409; *Règlement sur l'essence sans plomb*, C.R.C., c. 408, amendé par DORS 84-359, (1984) 118 Gaz. Can. II 1988. Ces règlements sont adoptés en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*.

116. Rapport *Le temps perdu* (1984), *supra*, note 5, p. 1, 12 et 13.

117. *Règlement sur l'essence au plomb*, C.R.C., c. 409. L'amendement de 1984 ne modifie pas cette norme, mais la convertit en mesures métriques. Celle-ci passe de 3,5 gr. au gallon impérial à 0,77 gr. au litre. La norme américaine est de 1,1 gr. au gallon américain, soit 0,29 gr. au litre. (Conversion de l'Office des poids et mesures, octobre 1984).

de plomb au litre en 1987¹¹⁸. De leur côté, les États-Unis envisagent d'éliminer complètement le plomb de l'essence¹¹⁹.

D'autre part, selon le *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles*, les normes sont beaucoup plus laxistes au Canada qu'aux États-Unis. Le Règlement canadien autorise trois fois plus d'émissions d'oxydes d'azote, quatre fois plus d'hydrocarbures et sept fois plus de rejets de monoxyde de carbone¹²⁰ que les normes américaines, en vigueur depuis 1981. Selon le Sous-comité parlementaire sur les pluies acides, la révision des normes canadiennes devient plus que nécessaire. Leur permissivité constitue une « anomalie » et place le gouvernement fédéral dans une « situation politique embarrassante », lorsqu'il tente de convaincre les États-Unis d'agir pour réduire l'ensemble des précipitations acides¹²¹.

L'actuelle répartition des responsabilités entre le ministère de l'Environnement et le ministère des Transports ne facilite pas la révision des normes canadiennes. Depuis 1981, et sans parvenir à une entente, ces deux ministères commanditent des recherches et discutent d'un projet de révision¹²². Devant ces difficultés, le Sous-comité sur les pluies acides recommande, dès son premier rapport, que le pouvoir de réglementation sur les émissions des véhicules automobiles passe de la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles* à la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, c'est-à-dire du ministère des Transports au ministère de l'Environnement¹²³. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral n'a pas donné suite à ces recommandations.

Comme il n'existe que deux lois fédérales en ce domaine, il n'y a pas lieu de se surprendre que la réglementation soit peu abondante.

118. *Règlement sur l'essence au plomb*, DORS 84-359, art. 1 remplaçant l'art. 3 de l'ancien règlement.

119. L'Environment Protection Agency américaine propose une réduction de 91 % (en 2 ans) de la teneur en plomb de l'essence. La norme passerait à 0,5 gramme au gallon américain (juillet 1985) pour atteindre 0,1 gr. au gallon (.026 gr. au litre) en 1986. L'E.P.A. voudrait bannir le plomb d'ici 1995. « Les États-Unis pensent à réduire le contenu de plomb dans l'essence », *Le Devoir*, 31 juillet 1984.

120. Au Canada, les véhicules automobiles peuvent émettre 3,1 grammes par véhicule — mille d'oxydes d'azote (É.-U. : 1,0 gr.) ; 2,0 grm d'hydrocarbures (É.-U. : 0,41) ; et 25,0 g.v.m. de monoxyde de carbone (É.-U. : 3,4), *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles*, *supra*, note 114, art. 1103(1).

121. *Le temps perdu*, *supra*, note 5, p. 13.

122. Environnement Canada recommande au ministère des Transports d'adopter les normes suivantes : 1,0 g.v.m. d'oxydes d'azote (comme aux États-Unis), 0,41 g.v.m. d'hydrocarbures (comme aux États-Unis) et 7 grammes de monoxydes de carbone (É.-U. : 3,4 g.v.m.). Le ministère des Transports refuse pour l'instant de rendre les normes canadiennes plus rigoureuses.

123. Rapport *Les eaux sournaises*, Sous-comité sur les pluies acides du Comité permanent des pêches et forêts, Ottawa, 1981.

Mais une autre raison freine l'activité réglementaire : « l'obsession de la recherche ». Cette obsession constitue, selon un document de la Commission de réforme du droit, un « trait caractéristique des mesures politiques prises au Canada »¹²⁴. Ce qui signifie qu'en matière de réglementation environnementale, l'incertitude scientifique conduit à « attendre le dénombrement des victimes », avant d'adopter des mesures préventives¹²⁵. C'est ainsi que, lorsque des études révèlent l'existence d'un risque, le gouvernement entreprend de nouvelles recherches, pour vérifier les données. Entretemps, c'est l'ensemble de la population qui supporte les risques.

De plus, depuis 1978, le Conseil du Trésor du Canada exige que les projets de règlements soient soumis à une analyse d'impact socio-économique, avant leur adoption¹²⁶ : au Canada, la méthode la plus utilisée pour évaluer cet impact est celle de l'analyse coûts-avantages. Aux États-Unis, cette analyse est obligatoire avant l'adoption de tout projet de règlement. Cette méthode consiste à répertorier les avantages d'un règlement et à leur attribuer une valeur économique ; le règlement devient pertinent lorsque la somme des avantages économiques justifie les dépenses.

Toujours selon un document d'étude de la Commission de réforme du droit du Canada, en plus des difficultés méthodologiques considérables que pose l'analyse économique en matière de protection de l'environnement¹²⁷, cette analyse repose sur des jugements épistémologiques et éthiques « qui susciteraient une vive controverse s'ils étaient explicités »¹²⁸. Il en va ainsi parce que l'analyse coûts-avantages simule un marché pour des valeurs non commercialisées : la vie, les dommages corporels et la souffrance. La valeur attribuée à la prolongation de la vie, par exemple, est déterminée par des critères de qualité de vie selon l'âge et l'espérance de gains futurs¹²⁹. Ce qui

124. T.F. SCHRECKER, *L'élaboration des politiques en matière d'environnement*, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1984, p. 38.

125. *Id.*, p. 31.

126. CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Manuel de la politique administrative*, chap. 490, Analyse de l'impact socio-économique, Ottawa, décembre 1979.

127. T.F. SCHRECKER, *L'élaboration des politiques en matière d'environnement*, *supra*, note 124, p. 52, 54 s. Une étude américaine de 1980 sur les coûts de la réglementation en matière d'environnement a permis de constater que les estimations préalables des coûts occasionnés par l'observation de ces règlements, tant par l'industrie que par les organismes de réglementation, dépassaient de 0,51 à 3,47 fois les coûts effectifs de l'observation de ces règlements, même lorsque la technologie était précisée : p. 52.

128. *Id.*, p. 44.

129. *Id.*, p. 52 et 56. La valeur de la vie de toute personne est égale à la valeur actualisée de ses gains futurs. Par exemple, selon cette échelle, la vie des hommes vaut 50 pour cent de plus que celle des femmes ; la vie d'une Américaine non blanche de 85 ans valait en 1979, 125 \$ U.S.

équivalait à protéger davantage les hommes que les femmes, les jeunes que les adultes et les personnes âgées... En ce domaine, la protection se fait non seulement sélective, mais aussi inversement proportionnelle aux risques encourus. Soulignons au passage que les personnes âgées, atteintes de maladies pulmonaires, sont les premières victimes de la pollution de l'air.

Au Canada, l'insuffisance de la réglementation n'est pas compensée par des études approfondies, qui précéderaient une intervention coordonnée de tous les ministères impliqués. Au palier fédéral comme au palier provincial, les études sont souvent commandées de façon ponctuelle. Et ces études tendent davantage à justifier l'absence d'intervention du gouvernement que la nécessité d'imposer des mesures réglementaires.

Quand ces recherches sont assorties de recommandations, le gouvernement ne se montre pas empressé à les suivre. Le Sous-comité sur les pluies acides du Comité permanent des pêches et forêts, formé en 1980¹³⁰, a mené deux enquêtes sur le phénomène des précipitations acides. Ce comité était doté d'un pouvoir de recommandation, mais le gouvernement n'a encore suivi aucune des 38 recommandations du premier rapport, ni aucune des 16 recommandations du second rapport.

Si le gouvernement fédéral ne recourt pas souvent à la réglementation, il utilise cependant volontiers les subventions et les stimulants fiscaux pour financer la recherche scientifique et la lutte contre les précipitations acides. Outre les subventions, les compagnies peuvent bénéficier de dégrèvements fiscaux. L'achat d'équipement anti-pollution donne en effet droit à un amortissement accéléré du coût en capital de ces biens. L'amortissement total peut se faire en trois ans, à raison de 25% du coût en capital la première année, 50% la deuxième année et 25% la troisième¹³¹. L'équipement doit avoir été acquis après 1974 et il n'est pas nécessaire que ce soit l'appareil le plus efficace pour combattre la pollution.

Selon une économiste canadienne, cet amortissement ne constitue pas un stimulant suffisant pour que les entreprises adoptent des dispositifs anti-pollution, et cette mesure profite surtout aux plus importantes compagnies¹³².

130. Ce Sous-comité a siégé de 1980 à 1982, Rapport *Les eaux sournaises*, *supra*, note 123, puis de 1983 à 1984, Rapport *Le temps perdu*, *supra*, note 5.

131. Jusqu'en 1981, cet amortissement accéléré se faisait sur deux ans. Règlement 1100 (1) t) de l'impôt sur le revenu. Notons que la *Loi sur les impôts* du Québec autorise aussi l'amortissement accéléré du coût en capital des biens anti-pollution.

132. J. ALLIN, « The Tax Subsidy for Pollution Abatement Equipment », *Canadian Taxation*, summer 1979, p. 47. Selon Joan Allin, « It is an inequitable, inefficient and ineffective method of promoting pollution control ». Voir aussi L. WAVERMAN, « Fiscal Instrument and Pollution: An Evaluation of Canadian Legislation », 1970 *Canadian Tax Journal*, vol. VIII, n° 1, p. 505 à 513.

Mais l'amortissement accéléré de ces biens n'entraîne pas moins une perte de revenus fiscaux très importante¹³³. Cette mesure, équivalant à un prêt sans intérêt en faveur de certaines entreprises, a pour effet de transférer le coût de la dépollution des pollueurs vers les victimes.

Malgré le peu d'efficacité des stimulants, la fiscalité est devenue un outil de gestion de l'environnement¹³⁴. Toutefois, taxes et redevances, octroi de subventions et incitations diverses (dégrèvements fiscaux, amortissements accélérés, facilités de crédit) ne servent qu'à gérer les pollutions selon le principe que les coûts de dépollution ne doivent pas dépasser ceux des dommages. L'O.C.D.E. préconise depuis de nombreuses années l'adoption du principe pollueur-payeur, principe selon lequel les coûts de dépollution devraient être à la charge des pollueurs¹³⁵. Ce principe ne se reflète pas encore dans la réglementation canadienne. On discute toutefois depuis bientôt dix ans, au palier fédéral comme au palier provincial, de la possibilité d'imposer des redevances ou des droits de pollution aux entreprises, pour leur utilisation des biens-environnement.

Pour accélérer le contrôle des précipitations acides au Canada, et pour faire avancer le dossier Canada-États-Unis, le gouvernement fédéral et les dix gouvernements provinciaux ont conclu une entente de principe. Les onze ministres de l'Environnement se sont engagés verbalement à réduire de 50% les précipitations acides sur le territoire canadien, et ce, avant 1994¹³⁶. Suite à cette entente, les ministres de l'Environnement doivent préparer des projets de règlement. Cependant, pour chacun de ces gouvernements, le contrôle des précipitations acides dépend largement de l'adoption de mesures rigoureuses à l'échelle continentale.

2.2. Les relations canado-américaines

C'est, comme nous l'avons vu précédemment, en raison de conditions climatologiques et géologiques que certaines régions du Canada sont particulièrement sensibles aux précipitations acides. Des précipitations qui, à 50%, proviennent des régions industrielles américaines. À cause de ces

133. J. ALLIN, « The Tax Subsidy... », *supra*, note 132, p. 47. De 1969 à 1978, 5 329 demandes ont été présentées ; 82% ont été acceptées.

134. H. ISAIA, J. SPINDLER et G. MARTIN, « Essai d'approche interdisciplinaire », Actes du Colloque sur la fiscalité et l'environnement, (Nice 26-27 mai 1983), *L'Année de l'environnement*, n° 3, 1984, p. 20 s.

135. O.C.D.E., *Le principe pollueur-payeur : définition, analyse, mise en œuvre*, Paris, O.C.D.E., 1975, p. 23-33.

136. « Lutte aux pluies acides : le Canada procédera sans attendre les États-Unis », *La Presse*, 7 mars 1984.

dépôts acides, 4 600 lacs ontariens présentent un taux d'acidification trop élevé pour que la faune aquatique y survive et 48 000 autres lacs sont menacés à plus ou moins long terme. Du côté américain, treize des vingt-six États de l'est sont, eux aussi, particulièrement sensibles aux pluies acides. Les Adirondaks, par exemple, comptent 180 lacs dépourvus de faune aquatique¹³⁷. Il ne s'agit là que des dommages qui ont fait l'objet d'études scientifiques.

D'un côté de la frontière comme de l'autre, les lois nationales n'assurent pas un meilleur contrôle des précipitations acides. Aux États-Unis, le *Clean Air Act*¹³⁸ ne permet qu'un contrôle local des sources de pollution, si l'on excepte l'application éventuelle de la clause de réciprocité¹³⁹. Et ce, bien que l'Environmental Protection Agency, chargée de l'administration de cette loi, fixe des objectifs nationaux de qualité de l'atmosphère. D'une part, ces objectifs ne prennent pas en compte la contribution des agents polluants à l'origine des précipitations acides¹⁴⁰. D'autre part, bien que l'administration fédérale américaine se voit reconnaître juridiction sur les problèmes affectant les eaux de plusieurs États¹⁴¹, la réglementation générale varie d'un État à l'autre et l'adoption d'objectifs nationaux uniformisés demeure une question très controversée¹⁴². Il en va de même du *Federal Water Pollution Control Act*¹⁴³. À l'instar du *Clean Air Act*, cette loi cède le pouvoir législatif à chacun des États.

Jusqu'à maintenant, aux États-Unis, seuls les États du Minnesota et de New York se sont dotés d'une loi concernant la réduction des précipitations acides¹⁴⁴. Par ailleurs, 28 États américains rendent obligatoire l'inspection

137. D.M. JOHNSTON et P. FINKLE, *Acid Precipitation in North America: The Case for Transboundary Cooperation*, Calgary, The Canadian Institute of Resources Law, 1983, p. 7 à 12. Rapport du Sous-comité sur les pluies acides, *supra*, note 5, p. 43-44.

138. 42 U.S. C.S. 7401-7626 (supp. 1, 1978).

139. *Id.*, art. 115.

140. L'E.P.A. détermine des « National primary ambient Air Quality Standards » (N.A.A.Q.S.), mais ces normes ne prennent pas en compte le transport à longue portée des polluants. Une décision récente de la C.A. Columbia a toutefois fortement suggéré à l'E.P.A. d'établir de nouveaux règlements pour réduire la pollution de l'air par les grandes cheminées (de 60 étages). « Washington devra être plus sévère », *La Presse*, 12 décembre 1983.

141. *City of Milwaukee c. Illinois*, 451 U.S. 304 (1981). D.G. ARCHER, « Controlling Acid Rain: the Clean Air Act and Federal Common Law Nuisance », (1982) 84 *West Virginia Law Review*, 1155.

142. D.M. JOHNSTON et P. FINKLE, *Acid Precipitation in North America...*, *supra*, note 137, p. 24-25.

143. « Première loi américaine contre les pluies acides », *La Presse*, 15 août 1984.

144. La loi newyorkaise vise à réduire de 30% les émissions de soufre et d'azote des centrales et usines utilisant le charbon comme combustible. 33 U.S.C.S. 1251 (supp. 111, 1973).

des véhicules automobiles. Cette mesure, si elle était rendue obligatoire dans tous les États, permettrait de repérer six millions de « contamineurs ». De plus, et il n'est pas inutile de le noter, cette opération augmente le chiffre d'affaires des garagistes de 30% ¹⁴⁵.

Depuis quelques années, le Canada presse les États-Unis d'adopter des mesures plus rigoureuses. Ce qu'il se garde bien de faire sur son propre territoire. Comme le remarque la Coalition canadienne sur les pluies acides :

Les Canadiens semblent dire aux États-Unis que, s'ils ne cessent pas de nous envoyer leur pollution, nous allons continuer à nous polluer nous-mêmes ¹⁴⁶.

Tout au plus, le gouvernement fédéral accepte-t-il, en 1984, de s'entendre avec les gouvernements provinciaux pour procéder au contrôle national des précipitations acides, sans attendre la participation des Américains au programme.

Depuis la fin des années 1970, le Canada et les États-Unis sont conscients des aspects continentaux du phénomène des précipitations acides. En 1978, à la demande du Canada, les deux pays ont formé le Groupe bilatéral de recherche et de consultation (G.B.R.C.) sur le transport à grande distance des polluants atmosphériques. Ce comité a pour mandat de « faciliter l'échange de renseignements, coordonner la recherche entre les deux pays et créer une base de données scientifiques acceptées par les deux pays » ¹⁴⁷.

Ce comité tient ses premières réunions en décembre 1978. Puis, en août 1980, les deux pays signent un *Mémoire déclaratif d'intention sur la pollution atmosphérique transfrontalière* ¹⁴⁸. Dans ce mémoire, ils annoncent leur intention de conclure une entente bilatérale sur la qualité de l'air et de faire respecter rigoureusement toutes les lois concernant la pollution atmosphérique. Les deux pays s'entendent sur la nécessité des mesures intérimaires et créent le Comité de coordination américano-canadien, chargé d'amorcer des négociations formelles avant le 1^{er} juin 1981 ¹⁴⁹.

En 1978, les deux pays signent aussi un nouvel *Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* ¹⁵⁰. Un premier accord, conclu en 1972, visait à

145. « Clean Air Battle Enters Crucial Round », *U.S.A. Today*, 29 février 1984.

146. Témoignage de la Coalition canadienne des pluies acides aux auditions du Sous-comité sur les pluies acides, cité dans *Le temps perdu*, *supra*, note 5, p. 45.

147. ENVIRONNEMENT CANADA, *Les pluies acides, Rappel des événements*, Ottawa, 1984, p. 1.

148. *Mémoire déclaratif d'intention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la pollution atmosphérique transfrontalière*, signé à Washington, le 5 août 1980.

149. *Id.*, art. 1 a), 2 et 3.

150. *Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, signé à Ottawa, le 22 novembre 1978.

protéger le bassin des Grands Lacs comme environnement commun aux deux pays¹⁵¹. Il a permis à la Commission mixte internationale de coordonner des projets de traitement des eaux usées et de contrôler l'apport des déchets industriels, en particulier par la réduction des phosphates¹⁵².

L'Accord de 1978 ajoute aux responsabilités de la Commission mixte internationale, pour protéger cette fois l'écosystème des Grands Lacs dans son entier¹⁵³. Le mandat de la Commission s'étend à la surveillance et à l'évaluation des programmes de lutte contre la pollution. Tant pour la pollution provenant des terres riveraines que pour celle des eaux mêmes des Grands Lacs¹⁵⁴. Mais l'Accord tend surtout à prévenir la pollution par l'accumulation des déchets toxiques, et prévoit des mesures de dépollution¹⁵⁵. À cet égard, les gouvernements canadien et américain condamnent la dilution des polluants et prescrivent l'utilisation de « méthodes convenables de traitement » pour réduire les effets à la source¹⁵⁶.

Nulle part dans cet Accord, il n'est question nommément des précipitations acides. Certes, la Commission mixte internationale doit étudier le problème de la pollution atmosphérique et celui des rejets thermiques¹⁵⁷. Mais pour l'instant, parmi les agents polluants à l'origine des pluies acides, seul le dioxyde d'azote figure à la liste des substances polluantes dangereuses¹⁵⁸.

Au cours des années qui suivent, l'action de la Commission se concentre sur les problèmes de pollution les plus connus : l'accumulation de déchets toxiques et l'eutrophisation des eaux des Grands Lacs¹⁵⁹. Puis, en 1981, la Commission publie un Rapport intérimaire¹⁶⁰, traitant notamment de la

151. *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique, relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, signé à Ottawa, le 15 avril 1972. Cet Accord est signé en vertu du *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis*, (Washington, 11 janvier 1909), et de la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, S.R.C. 1970, c. 1-20.

152. COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Rapport annuel, 1977-1978*.

153. *Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, *supra*, note 150, article 11.

154. *Id.*, art. VI e). Le mandat de la Commission porte sur les eaux limitrophes canado-américaines, jusqu'à la frontière Ontario-Québec.

155. *Id.*, art. VI.

156. *Id.*, art. VI d).

157. *Id.*, art. VI b) (iii) f, j et l.

158. *Id.*, annexe 10, « Substances polluantes dangereuses », Appendice I, liste de ces substances. L'Accord sera révisé en 1985.

159. COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *Rapport au 31 décembre 1982, (1980-1982)*.

160. *Id.*, p. 12. Ce *Rapport intérimaire en vertu de l'Accord de 1978* traite des sept questions suivantes : le plan international de surveillance des Grands Lacs, la pollution de la rivière Niagara, la pollution atmosphérique dans les Grands Lacs, les produits chimiques qui demandent une action immédiate, les substituts au phosphore dans les détergents, les sites d'élimination des déchets et la lutte contre la pollution par le phosphore.

pollution atmosphérique. Le sujet n'en devient pas pour autant une priorité aux yeux des commissaires et des gouvernements.

Pour bien évaluer les fonctions actuelles de la Commission mixte internationale, il faut en rappeler l'historique. Créée en 1909 par le *Traité relatif aux eaux limitrophes*¹⁶¹, cette Commission est composée de six membres, soit trois commissaires canadiens et trois commissaires américains¹⁶². Dès le départ, elle possède des pouvoirs administratifs et quasi judiciaires, de même que des pouvoirs d'enquête et d'arbitrage, ainsi que des pouvoirs de recommandation. Toutefois aucune question n'a été soumise à son arbitrage depuis la signature du *Traité*¹⁶³.

Au cours des années, le mandat de la Commission varie selon les circonstances. Elle enquête sur la pollution des eaux, mais aussi sur la pollution de l'air dans le bassin des Grands Lacs¹⁶⁴. Elle exerce ses pouvoirs quasi judiciaires, soit en déterminant le quantum des dommages causés par la pollution¹⁶⁵ ou en autorisant la construction d'ouvrages susceptibles de modifier le niveau ou le débit des eaux¹⁶⁶. Mais, depuis la signature des Accords relatifs à la qualité de l'eau des Grands Lacs, la fonction principale de la Commission en est une de consultation et de coordination technique, de recherche et d'information.

Par ailleurs, bien que la Commission n'exerce pas de pouvoir réglementaire, elle détermine les « concentrations souhaitables » pour les divers agents polluants répertoriés. Ces concentrations, — dont les moyennes acceptables

161. *Supra*, note 151, art. VII s. Ce traité est reproduit en annexe de la *Loi du Traité des eaux limitrophes*, S.R.C. 1970, c. I-20.

162. *Id.*, art. VII. La Commission comprend vingt-quatre conseils de contrôle, d'enquête ou de consultation.

163. Rapport de la Commission mixte internationale, *supra*, note 159, p. 7. Voir aussi C. BÉDARD, *Le régime juridique des Grands Lacs de l'Amérique du Nord et du fleuve Saint-Laurent*, Québec, P.U.L., 1966.

164. *Report of the International Joint Commission United States and Canada on the Pollution of Boundary Waters*, Washington et Ottawa, 1950. *Report of the International Joint Commission United States and Canada on the Pollution of Rainy River and Lake of the Woods*, Washington et Ottawa, 1965. *Report of the International Joint Commission United States and Canada on the Pollution of the Atmosphere in the Detroit River Area*, Washington et Ottawa, 1960. *La pollution dans le lac Érié, le lac Ontario et le secteur international du fleuve Saint-Laurent*, Commission mixte internationale, Canada — États-Unis, Information Canada, 1971. *Transboundary Air Pollution, Detroit and St-Clair River Areas*, International Joint Commission, Canada and the United States, Washington et Ottawa, 1972.

165. Voir J.E. READ, « The Trail Smelter Dispute », (1963) *A.C.D.I.* 213 et *Convention for Settlement of Difficulties Arising from Operation of Smelter at Trail*, B.C., Canada Treaty Series, 1935, n° 20.

166. *Traité relatif aux eaux limitrophes*, *supra*, note 151, art. VIII. Voir aussi : *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*, S.R.C. 1970, c. I-22.

sont fixées en fonction des seuils de pollution —, sont par la suite adoptées par les gouvernements à titre de « concentrations autorisées », et servent de référence pour l'établissement des normes nationales et internationales. C'est dire toute l'importance des travaux de recherche de la Commission par rapport à la question du contrôle des précipitations acides, dans la zone des Grands Lacs.

Dans leur version actuelle, l'Accord relatif à la qualité des eaux des Grands Lacs, le Traité relatif aux eaux limitrophes et même les travaux de la Commission se révèlent inefficaces à résoudre les conflits relatifs à la pollution transfrontalière due aux précipitations acides. Aussi les deux pays ont-ils davantage recours aux négociations pour régler leurs différends. L'affaire de la rivière Poplar, par exemple, survenue à la fin des années 1970, illustre bien cette impasse des solutions juridiques traditionnelles.

En 1977, le Canada et les États-Unis présentent un Renvoi à la Commission mixte internationale, pour que celle-ci enquête sur les effets de la construction d'une nouvelle centrale thermique sur la pollution transfrontalière. Cette centrale doit être construite par la compagnie Saskatchewan Power Corporation, près de Coronach en Saskatchewan, à 10 milles environ de la frontière de l'État du Montana. Outre la centrale, la compagnie entend opérer une mine de charbon à ciel ouvert et édifier un barrage sur la rivière Poplar. Ce, pour fournir la centrale en combustible et en eau ¹⁶⁷.

La rivière Poplar prend sa source en Saskatchewan et se jette dans le Missouri au Montana. Les riverains de l'État du Montana s'aperçoivent que la mise en opération de la mine et de la centrale entraînera la pollution de la rivière. Les eaux, contaminées par le bore, rendront impossible l'irrigation des terres agricoles. Malgré les protestations des agriculteurs, on procède à la mise en chantier de la centrale. Mais en février 1979, la Commission mixte internationale recommande la suspension des travaux jusqu'à ce que la compagnie ait pris les mesures nécessaires pour réduire les rejets de bore.

Comme cette solution impose des délais, elle entraîne des pertes économiques importantes pour la compagnie Saskatchewan Power. En conséquence, la recommandation de la Commission mixte internationale ne satisfait pas les gouvernements, qui décident de passer outre et de régler ce conflit sans la médiation de la Commission. Les gouvernements de la Saskatchewan, de l'État du Montana et les deux gouvernements fédéraux forment alors un comité de négociation et les travaux de la rivière Poplar ne sont pas interrompus.

167. J. PICKERING et G. L. SWETS, « Who'll Stop the Rain : Resolution Mechanisms for U.S. Canadian Transboundary Pollution Disputes », *Den. J Int'l L. Pol'Y*, 1982, vol. 12 : 1, p. 51 à 91, aux p. 71 s.

En septembre 1980, les diverses parties acceptent la proposition de ce Comité : la création d'une Commission de surveillance de la rivière Poplar ¹⁶⁸. Formée de quatre membres, le mandat de cette Commission est de veiller à la qualité des eaux de la rivière. Les gouvernements s'engagent à fermer la centrale, si les analyses de la Commission de surveillance révèlent un taux de pollution supérieur aux concentrations autorisées par les lois de Saskatchewan ¹⁶⁹. Cette solution négociée est entérinée par la Commission mixte internationale dans son rapport final de 1981 ¹⁷⁰.

Comme on le constate, le recours au droit national ou international ne permet pas de prévenir ou de régler la pollution transfrontalière par les précipitations acides. Devant l'incapacité du droit, les gouvernements recourent à des solutions politiques ponctuelles. Ces solutions politiques ont le défaut de créer des situations d'exception et de tolérance. Fondées sur la capacité d'assimilation maximale de l'environnement, ces solutions ponctuelles font supporter tous les risques par la population locale, sans même instituer un mécanisme d'indemnisation ou de compensation. Elles ne permettent en rien d'appréhender les catastrophes écologiques. En fait, le seul avantage de ces solutions politiques est de nature économique : ces mesures ne retardent pas la production et souscrivent à un développement économique quasi inconditionnel.

De telle sorte qu'on peut se demander si les gouvernements ne préfèrent pas ces solutions politiques à des solutions juridiques en matière de contrôle de la pollution. Et ce, non seulement au plan international, mais aussi aux plans national et local, comme en fait foi en 1984 à Montréal, la création de la Commission de surveillance de l'émissaire de l'Île-aux-vaches de la C.U.M. ¹⁷¹.

Le droit existant — les lois nationales, l'Accord sur la qualité des eaux des Grands Lacs et le Traité des eaux limitrophes — se montre inapte à contrôler à la source la pollution transfrontalière par les précipitations acides dans le bassin des Grands Lacs. Même dans cette région, malgré l'existence d'un

168. The Poplar River Bilateral Monitoring Committee, *id.*, p. 72.

169. *Id.*, p. 73.

170. Rapport de la Commission mixte internationale (au 31 décembre 1982), *supra*, note 159, p. 17-18. La Commission a aussi suggéré « la mise sur pied d'un mécanisme par lequel les consommateurs d'eau au Montana qui s'estiment lésés par les travaux pourraient demander compensation. »

171. En juin 1984, la C.U.M. obtient le feu vert du ministère de l'Environnement pour déverser les eaux usées d'un million de résidents au centre du fleuve Saint-Laurent. Et ce, jusqu'à la mise en marche de son usine d'épuration, en 1987. Pour mesurer l'étendue du risque causé par ce déversement, le ministre crée une Commission de surveillance de l'émissaire de l'Île-aux-Vaches et nomme deux commissaires. Ceux-ci sont chargés de coordonner les opérations d'analyse de l'eau et d'informer la population sur les risques encourus.

Traité et d'un Accord, des solutions politiques sont négociées à la pièce, de façon ponctuelle, advenant la menace immédiate de dommages importants. Dans ces décisions, les intérêts économiques des deux pays ne portent pas toujours d'un poids égal. Historiquement, ces négociations ont cours quand les dommages surviennent en territoire américain. Le Canada, pour reprendre l'expression consacrée, se retrouve, une fois de plus, comme la souris dans le lit de l'éléphant. C'est une des raisons pour lesquelles le gouvernement canadien insiste tant auprès des États-Unis pour que les deux pays adoptent un mécanisme de contrôle bilatéral, un mécanisme de droit.

Bien qu'empressé à instituer un véritable contrôle bilatéral des émissions à la source, le gouvernement canadien se refuse à établir un tel contrôle à l'échelle nationale. En fait, en recherchant une solution canado-américaine, le gouvernement canadien espérait l'appui des États-Unis pour affronter les représentants de l'industrie sur son propre territoire. Étendu d'abord à l'échelle continentale, le contrôle national se serait établi plus facilement, sans affrontements. Mais cette stratégie attentiste n'a pas induit les résultats escomptés.

En 1980, avec la signature du Mémoire déclaratif d'intention, le Canada espère parvenir à une solution juridique globale de contrôle de la pollution atmosphérique transfrontalière. Bien que les États-Unis refusent de s'engager formellement, ce Mémoire lui semble « a significant diplomatic initiative »¹⁷² pour l'élaboration d'un programme de contrôle. Dans ce Mémoire, les deux parties expriment leur intention de passer rapidement à l'action en diminuant l'apport des polluants¹⁷³. Pour ce faire, ils créent un comité de coordination et quatre groupes de travail¹⁷⁴. Ceux-ci étudient les effets des précipitations acides, le transport des polluants sur grandes distances, les conséquences économiques de ce phénomène, ainsi que les possibilités techniques et juridiques de contrôle.

172. D.M. JOHNSTON et P. FINKLE, *Acid Precipitation in North America*, *supra*, note 137, p. 48.

173. Mémoire déclaratif d'intention, *supra*, note 148, préambule, p. 2.

174. Il s'agit des groupes suivants :

1. Groupe d'évaluation des répercussions ;
2. Groupe de modélisation de l'atmosphère ;
3. A) Groupe de travail chargé de l'élaboration et de l'application des stratégies ;
3. B) Sous-groupe d'évaluation technique et de mesure des coûts et des émissions ;
4. Groupe juridique, des dispositions institutionnelles et de la rédaction.

Mémoire déclaratif d'intention, *supra*, note 148, annexe. Organisation des groupes de travail en vue de la négociation d'un accord sur la pollution transfrontalière, art. 1, art. 11b).

Dès 1982, les travaux de ces comités et les négociations canado-américaines s'engagent dans une impasse. L'arrivée au pouvoir de l'administration Reagan n'est pas étrangère à ce blocage. La nouvelle administration stoppe les travaux du groupe 3 A, chargé de l'élaboration des stratégies¹⁷⁵. Puis, les membres américains du groupe 1, chargé de l'évaluation des répercussions, usent de manœuvres dilatoires. Alors que les membres canadiens, pour sauvegarder les écosystèmes aquatiques fragiles, proposent une limite de 20 kilogrammes de dépôts acides par hectare par année, les membres américains recommandent de mener de nouvelles études avant de fixer ces normes¹⁷⁶. Enfin, en 1982 l'administration Reagan rejette toutes les propositions canadiennes¹⁷⁷.

Les quatre groupes de travail n'en continuent pas moins leurs rencontres et remettent leurs rapports finals en février 1982¹⁷⁸. Ces rapports, ensuite analysés par des « Commissions d'examen par les pairs » au Canada et aux États-Unis, ne mènent qu'à la création d'un nouveau groupe de travail, en août 1983¹⁷⁹.

Aux propositions des groupes de travail s'ajoute celle d'un comité formé de représentants de l'American Bar Association et du Barreau canadien. Ce comité propose de créer un mécanisme d'indemnisation des victimes et de soumettre les litiges à l'arbitrage d'un tiers¹⁸⁰. Peu importe les propositions, les États-Unis les refusent toutes. Devant cette mauvaise foi évidente, le Congrès du Barreau canadien (1982) suggère au gouvernement de poursuivre les États-Unis devant la Cour internationale de justice¹⁸¹.

Bien que le Canada n'en fasse rien, le débat s'internationalise tout de même. En Europe, comme au Canada, on prend de plus en plus conscience de l'urgence de la situation créée par les dépôts acides. Le gouvernement canadien cherche alors l'appui des pays membres de l'Agence de l'O.N.U. pour l'environnement et y trouve de précieux alliés. En juin 1983, par

175. N.D. BANKES et J.P. SAUNDERS, « Acid Rain : Multilateral and Bilateral approaches to transboundary Pollution Under International Law », 1984 *U.N.B. Law Journal* vol. XXXIII, p. 188.

176. *Id.*, p. 188-189. Voir aussi « Pluies acides : le Canada et les États-Unis ne peuvent s'entendre sur les mesures à appliquer », *La Presse*, 22 février 1983.

177. N.D. BANKES et J.P. SAUNDERS, *supra*, note 175, p. 192 ; ENVIRONNEMENT CANADA, *Pluies acides, Rappel des événements*, *supra*, note 147, p. 3.

178. *Id.*, p. 4 ; *Le temps perdu*, *supra*, note 5, p. 45.

179. *Rappel des événements*, *supra*, note 147, p. 4.

180. J. PICKERING et G.L. SWETS, *supra*, note 167, p. 81 s.

181. *The Globe and Mail*, 31 août 1982, p. 4, cité par P. BALLANTYNE, « International Liability for Acid Rain », 1983 *University of Toronto Faculty of Law Review* vol. 41, n° 1, p. 63.

exemple, lors de la Conférence des Nations Unies sur la pollution atmosphérique, tous les pays participants (à l'exception des États-Unis) s'engagent à réduire les émissions de SO₂ sur leur territoire¹⁸².

En 1984, la tension monte entre le Canada et les États-Unis. Les États-Unis refusent encore une fois de négocier un programme de contrôle, prétextant la nécessité de mener de nouvelles recherches. Devant ces nouveaux délais, le gouvernement canadien s'enhardit et, par note diplomatique, envoie ses protestations au gouvernement américain¹⁸³.

Quelques semaines plus tard, le Canada convoque une Conférence sur les précipitations acides. Conférence à laquelle il invite des représentants des États-Unis et des pays d'Europe. Deux pays refusent de participer à cette réunion : la Grande-Bretagne et les États-Unis, soit les deux principaux responsables des précipitations acides transfrontalières¹⁸⁴. La Conférence d'Ottawa regroupe donc les pays-cibles, les plus sensibles aux pluies acides : le Canada, la R.F.A., la France, la Suède, la Finlande, la Norvège, l'Autriche, la Suisse et le Danemark. Ces pays s'entendent pour réduire leurs émissions acides de 30% d'ici 1993 et se déclarent prêts à déléguer des pouvoirs de contrôle à l'O.N.U.¹⁸⁵.

En mars 1984, le gouvernement canadien et les gouvernements des dix provinces s'engagent à réduire de 50% les émissions d'anhydride sulfureux provenant de l'Est du Canada¹⁸⁶. Au même moment, le Parlement européen émet une directive à l'intention des pays membres : il leur recommande de réduire de 60% les émissions de SO₂ et de 40% les émissions de NO_x avant 1985.

Ces directives et ces engagements ne font hélas pas à eux seuls la preuve d'une réelle volonté politique. Qu'il suffise de rappeler que même les États-Unis estiment que la meilleure solution consisterait à réduire la pollution de 50%¹⁸⁷. D'autre part, en ce domaine, le droit international ne se révèle pas d'un grand recours. Comme en témoigne l'absence de poursuite pour pollution de l'atmosphère par des industries en Cour internationale de

182. « Conférence des Nations Unies sur la pollution de l'air », *La Presse*, 11 juin 1983.

183. « Pluies acides : Ottawa livre sa note diplomatique à Washington », *Le Devoir*, 23 février 1984.

184. Les États-Unis délèguent un observateur. « Les participants à la réunion d'Ottawa sont en faveur de contrôles internationaux plus stricts », *Le Devoir*, 21 mars 1984.

185. « Neuf pays voudraient un contrôle de l'O.N.U. », *La Presse*, 15 mars 1984. « Pluies acides : Le Canada et les pays européens fondent le club des dix », *Le Devoir*, 22 mars 1984.

186. « Lutte aux pluies acides : le Canada procédera sans attendre les États-Unis », *La Presse*, 7 mars 1984. ENVIRONNEMENT CANADA, *Pluies acides, Rappel des événements, supra*, note 147, p. 4.

187. « Pluies acides, Les options se précisent à Washington », *Le Soleil*, 1^{er} août 1984.

justice¹⁸⁸. Il reste toutefois qu'en vertu du principe du bon voisinage, les États sont tenus de faire usage de leur propriété sans causer de dommages à d'autres États¹⁸⁹. La pratique fait en sorte que les dommages transfrontaliers causés par la pollution industrielle deviennent de responsabilité étatique. L'État d'où origine la pollution doit assumer les coûts des dommages. C'est l'affaire *Trail Smelter*, soumise à la Commission mixte internationale en 1927, qui conclut à cette responsabilité. Cette décision représente toujours « a leading precedent in the field of international environmental law »¹⁹⁰.

En 1927-1928, les gouvernements canadien et américain adressent un Renvoi à la Commission mixte internationale au sujet des dommages causés à des propriétés par la fonderie Trail. Cette fonderie, située à Trail en Colombie britannique, à sept milles de la frontière canado-américaine, émet des fumées tellement denses qu'elles endommagent des propriétés dans l'État limitrophe de Washington. En 1921, la Commission mixte internationale reconnaît la responsabilité du gouvernement canadien et recommande l'indemnisation des victimes. Le gouvernement verse 350 000 dollars de dommages en 1931, 350 000 en 1935 et 78 000 en 1937¹⁹¹. En agissant ainsi, le Canada se reconnaît un devoir et une nouvelle responsabilité internationale¹⁹².

De nos jours, en Europe, pareille pratique d'indemnisation est devenue chose courante. Par exemple, le gouvernement suisse indemnise des propriétaires allemands pour des dommages causés par le dioxyde de soufre provenant des usines Hoffman-LaRoche; le gouvernement français assume les dommages causés à des agriculteurs suisses et allemands par une fabrique française de produits chimiques¹⁹³.

Mais il faut tout de même reconnaître qu'en droit international la pollution de l'atmosphère est un domaine un peu laissé pour compte. Contrairement à la pollution maritime, la pollution de l'atmosphère fait rarement l'objet de conventions et de reconnaissance internationale. Les quelques textes existants datent des années 1970. Ils concernent principalement l'échange de renseignements et constituent davantage une prise de conscience collective qu'un engagement à contrôler la pollution. Tel est, par

188. P. BALLANTYNE, *supra*, note 181, p. 64.

189. *Id.*, p. 64. Voir aussi D.M. JOHNSTON et P. FINKLE, *supra*, note 137, p. 28-29.

190. R.W. IANNI, « International and Private Actions in Transboundary Pollution », 1973 *A.C.D.I.* 259.

191. Voir : *Convention for Settlement of Difficulties Arising from Operation of Smelter at Trail B.C.*, Canada Treaty Series, 1935, n° 20; (1936) *A.J.I.L.* vol. 30, p. 163.

192. P. BALLANTYNE, *supra*, note 181, p. 66-67.

193. *Id.*, p. 67.

exemple, le sens de la Déclaration de Stockholm de 1972¹⁹⁴ à laquelle le Canada a adhéré.

Il en va de même pour le « Programme des Nations Unies pour l'environnement » créé en 1974. De ce programme dépend un groupe de recherche et de surveillance du transport des polluants sur de longues distances¹⁹⁵. Ce sont les animateurs de ce programme qui ont organisé, en 1982, la Conférence de Nairobi, à laquelle participait le gouvernement canadien¹⁹⁶.

C'est encore le cas de la Commission économique pour l'Europe, qui a signé, en 1979, une « Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance »¹⁹⁷. Rédigée en termes peu juridiques, cette Convention se veut d'abord et avant tout un instrument de coopération entre les pays. Elle fait appel à la bonne volonté des parties pour élaborer des politiques et des stratégies destinées à combattre les rejets de polluants atmosphériques. Elle vise particulièrement à réduire les émissions de dioxyde de soufre¹⁹⁸. Cette Convention prévoit des mécanismes de consultation entre les États. Elle établit aussi un « Programme concerté de surveillance et d'évaluation du transport à grande distance des polluants atmosphériques en Europe » (E.M.E.P.)¹⁹⁹. Pour les pays signataires, cette Convention représente davantage un ensemble de directives non contraignantes qu'un véritable engagement de droit.

En Europe comme en Amérique, la plupart des pays hésitent à se lier par des dispositions précises et conséquentes. En matière de contrôle des précipitations acides, tous les textes recourent à des généralités. Le droit international, comme les droits nationaux, ne permet pas aux pays concernés d'élaborer un cadre formel de négociation. Tout au plus favorise-t-il l'échange d'informations et de résultats de recherche.

194. En 1972, des représentants de 113 pays tiennent une Conférence mondiale sur l'environnement à Stockholm et signent une Déclaration pour lutter contre la pollution à l'échelle internationale. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES DU CANADA, « La portée de Stockholm », Ottawa, *Perspectives internationales*, septembre-octobre 1972.

195. A. ABDELHADY, « Le système mondial de surveillance de l'environnement », (1982) 1 *Revue juridique de l'environnement* 18. Il existe une station de l'O.M.S.-P.N.U.E. à Montréal.

196. Dix ans après la Conférence de Stockholm, les pays tracent un bilan peu encourageant de cette lutte contre la pollution à Nairobi, en 1982. « La réconciliation écologique », *L'Express*, 28 mai 1982.

197. Signée à Genève le 13 novembre 1979.

198. A.-C. KISS, « La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance », (1981) 1 *Revue juridique de l'environnement* 33.

199. *Id.*, p. 35.

Conclusion

L'arrivée du parti conservateur au gouvernement canadien, en septembre 1984, ne change rien aux négociations canado-américaines. Sinon que les échanges se font maintenant sur un ton plus cordial, tel qu'en témoigne la visite du président Reagan, en mars 1985. Une rencontre entre le ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, et le secrétaire d'État américain, M. George Shultz, en octobre 1984, avait d'ailleurs permis aux Américains de donner le ton, en réitérant leur position. Une fois de plus, ils croient nécessaire de mener de nouvelles recherches avant d'engager des sommes considérables²⁰⁰.

En conséquence, et selon le Sous-comité parlementaire sur les pluies acides, le Canada doit d'abord donner l'exemple. Le Sous-comité exhorte les gouvernements fédéral et provinciaux à « s'attaquer avec vigueur et célérité au problème des pluies acides »²⁰¹ : en adoptant au plus tôt des législations et des réglementations rigoureuses pour réduire les émissions provenant des véhicules automobiles, des fonderies de métaux non ferreux et des centrales thermiques.

Par ailleurs, en novembre 1984, Environnement Canada voit ses budgets réduits de 44,1 millions. Bien que ces coupures n'affectent pas encore le dossier des précipitations acides, tout indique que l'environnement devient une priorité d'ordre secondaire pour le gouvernement fédéral²⁰². Ce qui, en tout état de fait n'est pas sans rappeler les coupures effectuées par l'administration Reagan en 1982.

Pour la nouvelle ministre fédérale de l'Environnement, Mme Suzanne Blais-Grenier, le Québec indique la route à suivre en matière de contrôle des précipitations acides²⁰³. Ce sont deux projets de règlement — modifiant le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* et le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* afin notamment de combattre les précipitations acides — qui valent au Québec d'être ainsi cité en exemple. Légèrement modifiés, ces projets de règlement ont été adoptés en février 1985²⁰⁴.

200. « Clark et Shultz : aucun progrès dans le dossier des pluies acides », *La Presse*, 17 octobre 1984.

201. Rapport *Le temps perdu*, supra, note 5, p. 46.

202. Voir : « L'Association des biologistes exhorte Ottawa à ne pas couper les budgets de l'environnement », *La Presse*, 18 novembre 1984.

203. « Mme Blais-Grenier et les pluies acides », *Le Devoir*, 4 décembre 1984.

204. Ces modifications accordent notamment un an de plus aux usines d'extraction de cuivre pour réduire les émissions d'anhydrides sulfureux de 50% (en 1990) : *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, nouvel article 91. Quant au règlement modifiant le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, la version finale autorise les nouvelles fabriques de pâtes

Selon un député québécois, membre de la Commission parlementaire sur l'environnement, le débat sur les pluies acides « va durer encore au moins vingt ans »²⁰⁵. Si ces prévisions s'avèrent exactes, on peut souhaiter que les gouvernements fédéral et provinciaux adoptent au plus tôt des mesures provisoires pour éviter que la situation ne s'aggrave. Car, en l'absence de mesures plus rigoureuses, les dépôts acides augmenteront d'année en année²⁰⁶. En pareil cas, que signifiera en 1994 une réduction de 50% si le volume des émissions de SO₂ et de NO_x a entretemps doublé?

Dans l'état actuel du droit, tant international, national que local, il faut convenir de manière générale de son incapacité ou de son inefficacité à enrayer le problème de la pollution atmosphérique transfrontalière. À l'heure actuelle, c'est le palier local qui porte le poids des véritables responsabilités législatives. C'est la réglementation provinciale et municipale qui peut se faire la plus rigoureuse, parce qu'elle s'exerce de façon directe. Bien que ce moyen de contrôle soit fragmentaire et de portée limitée, dans l'état actuel du droit, il demeure le seul instrument juridique effectif d'un programme de réduction à la source des émissions polluantes.

On ne peut donc que souhaiter que les différentes instances prennent toutes les mesures possibles. Et ce, tout en réalisant les limites de ces programmes. Le problème des précipitations acides ne peut se régler à l'échelle locale ou même nationale. Tout en exerçant des moyens de contrôle, il est à espérer que les instances locales et régionales fassent tour à tour pression sur les gouvernements. Seule une action concertée, à l'échelle continentale et même internationale, pourrait permettre d'endiguer le problème des précipitations acides. Et cette action ne peut être constituée uniquement d'actes de droit.

C'est, beaucoup plus largement, un problème de société. Malheureusement, à ce jour, le droit de l'environnement est ainsi fait qu'il transfère les responsabilités réelles et travestit ces problèmes en questions techniques. De plus, il fait porter aux victimes le poids et le coût social de la pollution.

au bisulfite pourvues d'un four d'incinération de la liqueur usée de cuisson à émettre 15 kilogrammes de SO₂ par tonne de pâte séchée à l'air (le projet de règlement autorisait 6 kilogrammes par tonne). *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, nouvel article 14.

205. « Le débat sur les pluies acides va durer encore au moins vingt ans estime le député Élie Fallu », *Le Devoir*, 23 février 1984.

206. « En l'absence de mesures plus strictes de réglementation, on s'attend que les émissions de NO_x au Canada auront augmenté en l'an 2000 d'un peu plus de 30%. L'augmentation dans le secteur des transports est toutefois évaluée à un peu plus de 50%. *Le temps perdu*, *supra*, note 5, p. 11.