

La protection juridique du fleuve Saint-Laurent

Lorne Giroux



Volume 32, numéro 4, 1991

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043112ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043112ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Giroux, L. (1991). La protection juridique du fleuve Saint-Laurent. *Les Cahiers de droit*, 32(4), 1027–1072. <https://doi.org/10.7202/043112ar>

Résumé de l'article

Le gigantisme, la diversité de ses aspects physiques et la multiplicité des usages du fleuve Saint-Laurent rendent difficile l'élaboration de toute règle juridique visant à en assurer la protection environnementale. Le caractère fédéral de l'État canadien accentue davantage ces difficultés, surtout à cause du fractionnement des secteurs de compétence.

L'auteur examine ici les principaux régimes juridiques, tant fédéraux que québécois, mis en place pour assurer la protection de ce grand fleuve. L'étude s'articule autour de trois aspects principaux. Dans un premier temps, l'auteur se penche sur les régimes à caractère préventif qui reposent sur le processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement des grands projets de développement. Les mécanismes administratifs de contrôle des activités susceptibles de polluer et les mesures de répression font l'objet de la deuxième partie. Enfin, la dernière partie porte sur deux régimes qui s'intéressent à la protection de certaines des ressources du fleuve. Dans chacun des cas, l'auteur étudie de façon distincte les régimes fédéraux et ceux du Québec.

La protection juridique du fleuve Saint-Laurent

Lorne GIROUX*

Le gigantisme, la diversité de ses aspects physiques et la multiplicité des usages du fleuve Saint-Laurent rendent difficile l'élaboration de toute règle juridique visant à en assurer la protection environnementale. Le caractère fédéral de l'État canadien accentue davantage ces difficultés, surtout à cause du fractionnement des secteurs de compétence.

L'auteur examine ici les principaux régimes juridiques, tant fédéraux que québécois, mis en place pour assurer la protection de ce grand fleuve. L'étude s'articule autour de trois aspects principaux. Dans un premier temps, l'auteur se penche sur les régimes à caractère préventif qui reposent sur le processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement des grands projets de développement. Les mécanismes administratifs de contrôle des activités susceptibles de polluer et les mesures de répression font l'objet de la deuxième partie. Enfin, la dernière partie porte sur deux régimes qui s'intéressent à la protection de certaines des ressources du fleuve. Dans chacun des cas, l'auteur étudie de façon distincte les régimes fédéraux et ceux du Québec.

Its size, its variety of physical features and the many uses it serves, all make it so very difficult to formulate environmental protection rules for the Saint Lawrence River. The federal nature of Canadian governmental institutions accentuates these difficulties even more so mainly due to the divisions of jurisdictions.

* Avocat, étude de Grondin, Poudrier, Bernier, Québec, et professeur titulaire, Faculté de droit, Université Laval.

In this article, the author surveys the main legal provisions, both federal and provincial, enacted for ensuring the protection of this great body of water. The analysis turns around three main aspects. First the author studies the preventive regimes based on the process of evaluating and examining the environmental impacts of large development projects. The second aspect concerns the administrative machinery for controlling activities likely to cause pollution and ways and means of repressing abuses. The last developments deal with two regimes that seek to protect certain river resources. In each case, the author studies the federal and the Quebec regimes separately.

	<i>Pages</i>
1. Les régimes préventifs : l'évaluation et l'examen des impacts	1030
1.1 Le régime fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement	1031
1.2 Le régime québécois	1033
2. Les régimes de contrôle et de répression de la pollution	1036
2.1 Les régimes fédéraux	1037
2.1.1 La protection contre la pollution causée par le transport maritime	1037
2.1.2 Le régime fédéral de contrôle des substances toxiques	1040
2.1.3 Le régime fédéral de contrôle de l'immersion des déchets en mer	1043
2.2 Les régimes québécois	1047
2.2.1 Le régime général de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> et ses mécanismes	1047
2.2.1.1 La prohibition de polluer : l'article 20 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	1048
2.2.1.2 Le certificat d'autorisation : l'article 22 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	1049
2.2.1.3 Le rôle du public	1053
2.2.2 Le régime particulier du programme d'assainissement	1056
3. La protection juridique des ressources	1062
3.1 La protection des pêcheries contre la pollution	1063
3.2 La protection des rives, du littoral et des plaines inondables	1065
Conclusion	1070

La protection environnementale du fleuve Saint-Laurent présente des défis quasi insurmontables pour tout système juridique. D'abord à cause de ses seules dimensions physiques : sa longueur de 3 060 kilomètres à partir de la source du Saint Louis River au Minnesota, un affluent du lac Supérieur, jusqu'à la mer ; son bassin de drainage de 1 344 000 kilomètres carrés, près de trois fois la superficie de la France, et son débit moyen de 10 100 mètres cubes par seconde. Ensuite, par la grande diversité de ses éléments constitutants, puisque les trois cinquièmes supérieurs de sa longueur sont constitués de l'énorme réservoir naturel des Grands Lacs et que les 600 kilomètres inférieurs constituent un bras de mer¹. À cause de ses dimensions, le Saint-Laurent est soumis à plusieurs régimes juridiques différents. Même en faisant abstraction des Grands Lacs, le fleuve sert de frontière entre le Canada et les États-Unis sur une distance de 183 kilomètres, soit à partir de Kingston, à la sortie du lac Ontario jusqu'au village de Saint-Régis. Jusqu'à 35 kilomètres en aval de Saint-Régis, le Saint-Laurent, dans sa partie canadienne, est situé dans la province de l'Ontario. Il est ensuite exclusivement québécois. De plus, le Canada étant un pays fédéral, il faut tenir compte du partage des compétences législatives entre les provinces et l'État fédéral.

Par ailleurs, les usages multiples du Saint-Laurent entrent souvent en conflit les uns avec les autres, tout particulièrement quand il s'agit de préoccupations environnementales. D'un côté, le fleuve constitue une voie navigable de grande importance permettant aux navires de 150 000 tonnes de se rendre jusqu'à Québec, à ceux de 80 000 tonnes de se rendre jusqu'à Montréal et, grâce à la voie maritime du Saint-Laurent, aux navires de 30 000 tonnes d'avoir accès aux Grands Lacs. Il sert également à la production d'électricité, il fournit l'eau aux fins de production industrielle et il est utilisé pour la disposition de déchets domestiques, agricoles et industriels. À l'inverse, la pêche, la baignade, les sports nautiques et les utilisations domestiques, notamment l'adduction d'eau, sont des utilisations soumises à des contraintes environnementales pouvant être incompatibles avec les utilisations de la première catégorie. Ainsi, près de la moitié des Québécois puisent leur eau potable au fleuve Saint-Laurent au rythme de deux millions de litres par jour². La coexistence de ces multiples usages et la recherche d'un équilibre à l'égard de leurs exigences conflictuelles testent

1. J.C. LASSERRE, *Le Saint-Laurent, grande porte de l'Amérique*, Montréal, Hurtubise HMH, 1978, Cahiers du Québec. L'auteur remercie également le groupe du Département de géographie de l'Université Laval responsable de la préparation de l'*Atlas environnemental du Saint-Laurent* pour les renseignements qui lui ont été aimablement fournis.

2. « Boire le fleuve », *Franc Nord*, septembre-octobre 1990, p. 10-11.

les capacités du droit environnemental déjà affaibli par le fractionnement des compétences.

Dans le cadre restreint du présent article, les aspects internationaux de la protection juridique du Saint-Laurent ont été écartés³ et, même si le fleuve coule en partie en Ontario, nous nous limiterons à un tour d'horizon des principaux mécanismes juridiques actuellement en place en droit public canadien et en droit québécois et susceptibles de contribuer à la protection environnementale du fleuve Saint-Laurent.

Nous verrons d'abord les régimes préventifs qui reposent sur le concept de l'évaluation et de l'examen des impacts sur l'environnement des grands projets de développement. Les mécanismes administratifs de contrôle des activités susceptibles de polluer et les mesures destinées à les prévenir, à les empêcher ou, ultimement, à les réprimer feront ensuite l'objet de notre propos. Enfin, nous nous arrêterons à quelques régimes axés de façon plus précise sur la protection de certaines des ressources du fleuve. Dans chaque cas, nous étudierons distinctement les régimes fédéraux et ceux du Québec.

1. Les régimes préventifs : l'évaluation et l'examen des impacts

Il ne fait pas de doute que la meilleure protection que l'on puisse assurer à un système écologique comme celui du Saint-Laurent est celle qui consiste à repérer et à évaluer les conséquences environnementales d'un projet le concernant dès sa phase de conception avant que soient prises des décisions irrémédiables. En principe, cette évaluation permet de réaliser s'il vaut mieux ne pas entreprendre le projet de développement envisagé ou s'il y a lieu d'adopter des mesures adéquates de mitigation des impacts environnementaux pressentis. À l'égard du Saint-Laurent, le droit fédéral aussi bien que le droit québécois prévoient une telle évaluation environnementale de certains projets et, dans les deux cas, cela consiste en un système d'auto-évaluation en vertu duquel le promoteur du projet est responsable de la préparation d'une étude de ses impacts soit par lui-même, soit par un mandataire. Toutefois, les deux régimes actuellement en vi-

3. C. BÉDARD et G. LAROCHE, « Pollution transfrontière entre les États-Unis et le Canada », dans *Les pollutions transfrontières en droit comparé* ; *Revue juridique de l'environnement*, hors série ; F.J.E. JORDAN, « Great Lakes Pollution : A Framework for Action », (1971) 5 *Ottawa L. Rev.* 65 ; S. WEX, « The Legal Status of the International Joint Commission under International and Municipal Law », (1978) 16 *A.C.D.I.* 276 ; J. WOODWARD, « International Pollution Control : The United States and Canada. The International Joint Commission », (1988) 9 *N.Y.L. Sch. J. Int'l & Comp. L.* 325 ; F. RIGALDIES, « Le statut juridique du golfe du Saint-Laurent en droit international public », (1985) 23 *A.C.D.I.* 80.

gueur présentent des caractéristiques différentes qu'il convient de signaler même si la portée de la présente étude ne nous permet pas de les expliciter dans tous leurs détails.

1.1 Le régime fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement

En droit fédéral, le régime d'évaluation environnementale actuellement en vigueur n'est pas prévu dans une loi mais dans un décret du Cabinet⁴. Dans le régime fédéral, il faut distinguer le « promoteur » qui est celui qui veut réaliser un projet et le « ministère responsable » qui exerce le pouvoir de décision sur le projet. Il se peut que le promoteur soit le ministère responsable, mais il arrive aussi qu'ils soient distincts dans le cas, par exemple, d'un organisme à l'égard duquel un ministre fédéral exerce un pouvoir de décision ayant pour effet d'assujettir la proposition de développement au processus. Les propositions assujetties sont celles qui sont réalisées directement par un ministère, ou qui sont l'objet d'un engagement financier du gouvernement fédéral, comme dans le cas d'une subvention, ou qui doivent se réaliser sur des terres administrées par le gouvernement fédéral, ce qui inclut la haute mer. Tombent également sous le champ d'application du processus fédéral les propositions « pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale⁵ ».

La portée et le champ d'application du *Décret sur les lignes directrices* a fait l'objet de décisions judiciaires récentes. Dans un premier temps, la Cour d'appel fédérale a déclaré que les lignes directrices avaient la force obligatoire d'une loi d'application générale à l'égard de tous ceux à qui elles s'adressaient, même le ministre fédéral de l'Environnement⁶. Plus récemment, elle a décidé que leur champ d'application comprenait un projet de barrage relevant d'un gouvernement d'une province lorsqu'il pouvait avoir des répercussions environnementales sur des questions de compétence fédérale telles que les pêcheries, les Indiens ou les terres qui leur sont

4. *Décret sur les lignes directrices visant la mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467, (1984) 118 *Gaz. Can.* II, 2794 [ci-après : *Décret sur les lignes directrices*]. L'habilitation législative pour l'adoption de ce décret se retrouve à l'article 6 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, L.R.C. (1985), c. E-10.

5. *Décret sur les lignes directrices*, *supra*, note 4, art. 6.

6. *Fédération canadienne de la faune c. Canada (ministère de l'Environnement)*, (1990) 2 *W.W.R.* 69, 4 *C.E.L.R.* (N.S.) 1 (C.A.F.).

réservées⁷. Cette dernière question est actuellement devant la Cour suprême du Canada⁸.

Une seconde caractéristique du régime fédéral d'évaluation environnementale est qu'il appartient d'abord au ministre responsable d'évaluer par un examen préalable ou, au besoin, par un processus d'évaluation initiale si la proposition peut avoir des effets néfastes sur l'environnement. Seul le ministre responsable peut demander au ministre de l'Environnement de soumettre la proposition à un examen public si les effets néfastes qu'elle peut avoir sur l'environnement sont importants ou si les préoccupations du public le rendent souhaitable. Cette caractéristique a souvent été critiquée puisqu'elle laisse au ministre responsable, qui peut être le promoteur, de décider si la proposition requiert un examen public⁹.

Dans le cas où une proposition se rend jusqu'à l'étape d'un examen public, le ministre de l'Environnement nomme une commission d'évaluation environnementale pour réaliser cet examen public. Dans le régime fédéral, l'examen public comprend une consultation du public sur les directives que la commission va donner au promoteur pour l'élaboration d'un énoncé des incidences environnementales. Une fois cet énoncé prêt, il est soumis à l'examen du public par voie d'audiences publiques. La commission formule ensuite ses recommandations au ministre de l'Environnement et au ministre responsable qui rendent son rapport public. Il faut remarquer ici que la décision finale sur le projet n'appartient pas à la commission d'évaluation environnementale mais soit au ministre responsable, soit, en cas de conflit, au Cabinet.

En pratique, ce n'est qu'un très petit nombre de propositions qui franchissent l'étape de l'évaluation initiale et qui sont soumises à l'examen d'une commission indépendante. À l'heure actuelle, deux projets à propos du Saint-Laurent ont franchi l'étape initiale et sont sujets à un examen par une commission d'évaluation : la décontamination du canal de Lachine pour en extraire les sédiments toxiques et pouvoir le rouvrir ensuite comme centre de loisirs pour le public ainsi que le projet d'expansion du port de

7. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (ministre des Transports)*, (1970) 2 C.F. 18, 5 C.E.L.R. (N.S.) 1 (C.A.F.), qui renvoie à (1990) 1 C.F. 248 (1^{re} inst.).

8. La requête pour autorisation de pourvoi a été accueillie le 13 septembre 1990 : (1990) 2 R.C.S. x.

9. D.P. ÉMOND, *Environmental Assessment Law in Canada*, Toronto, Émond-Montgomery Ltd., 1974, p. 219-223 ; M.I. JEFFERY, *Environmental Approvals in Canada*, Toronto, Butterworths, 1989, n° 1.23, p. 1-7.

Montréal dont il faut évaluer les répercussions environnementales et sociales¹⁰.

Le 18 juin 1990, le ministre de l'Environnement a déposé en première lecture à la Chambre des communes du Canada le projet de loi C-78 intitulé *Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale*. Ce projet vise à donner une base législative au processus fédéral d'évaluation et à instaurer un système dont les caractéristiques principales sont encore celles du *Décret sur les lignes directrices*. À l'égard du champ d'application du processus, en plus d'une disposition générale¹¹ comme celle de l'article 6 du *Décret sur les lignes directrices*, le projet de loi C-78 prévoit l'établissement, par règlement du gouvernement, de listes de projets obligatoirement assujettis à une étude environnementale ou automatiquement exclus¹². Le projet de loi laisse encore à l'autorité responsable une très grande marge de discrétion quant à la décision de soumettre une proposition à un examen public mais autorise le ministre de l'Environnement à agir dans certaines circonstances¹³. De plus, dans certains cas, le projet de loi C-78 prévoit la possibilité d'une médiation plutôt que l'examen public de la proposition par une commission¹⁴. Au moment d'écrire ces lignes, le projet de loi a fait l'objet d'un nouveau dépôt en première lecture, le 29 mai 1991, sous le numéro C-13.

1.2 Le régime québécois

Il y a actuellement quatre régimes distincts d'évaluation et d'examen des impacts en vigueur sur le territoire québécois, si l'on fait abstraction du régime fédéral que nous venons de voir. Un seul de ces régimes concerne le fleuve Saint-Laurent, et c'est le régime d'évaluation environnementale applicable à la partie sud du Québec prévu dans les articles 31.1 à 31.9 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁵. Les autres régimes applicables aux régions plus nordiques¹⁶ découlent en partie de conventions signées entre

10. *Bulletin des décisions prises à la suite d'évaluations initiales et des examens par commission indépendante, 1^{er} juillet-30 septembre 1990*, 8^e éd., Hull, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1990, p. 38-41. Ces projets font l'objet d'un examen commun avec le gouvernement du Québec car ils comportent des aspects de compétence provinciale.

11. P.L. C-78. *Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale*, art. 5 [ci-après : *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*].

12. *Ibid.*, al. 55(1) a)-e).

13. *Ibid.*, art. 13, 16 et 24.

14. *Ibid.*, art. 25-29.

15. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 [ci-après : *L.Q.E.*].

16. Ce sont respectivement : le régime applicable dans une partie du Nord-ouest québécois, à l'est de Shefferville, appelée « Région de Monier », (*L.Q.E.*, art. 31.6 et 31.9), celui applicable à la région de la baie James située au sud du 55^e parallèle (*L.Q.E.*, art. 131

les gouvernements du Québec et du Canada, la Société de développement de la Baie James, la Société d'énergie de la Baie James, Hydro-Québec et les représentants des groupes autochtones¹⁷.

La première caractéristique du droit québécois de l'évaluation environnementale réside dans le mode d'assujettissement. En effet, l'assujettissement au processus ne dépend pas d'une disposition générale, comme dans le cas du régime fédéral, ni d'une détermination par une autorité administrative, comme ce peut être le cas pour les régimes nordiques, mais est plutôt fonction d'une liste limitative édictée par l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*¹⁸. Seuls les projets décrits aux différents paragraphes de cet article 2 sont assujettis à la procédure. Par ailleurs, tous les projets énumérés sont assujettis et les seuls cas d'exemption sont ceux prévus dans l'article 31.6 *L.Q.E.* Le gouvernement peut d'abord soustraire un projet dont la réalisation physique doit commencer au plus tard un an après l'entrée en vigueur du règlement d'assujettissement. Cette possibilité d'exemption a pris fin le 30 décembre 1981¹⁹ pour la grande majorité des projets, mais elle serait encore possible à l'égard des projets mentionnés dans certains paragraphes de cet article qui ne sont pas encore en vigueur²⁰. Une soustraction au processus est également possible par le gouvernement dans le cas d'un projet dont la réalisation serait requise « afin de réparer ou de prévenir des dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée²¹ » mais ce pouvoir a été rarement exercé²².

et 132, 133-167, 205-213) et, enfin, celui qui s'applique dans le Grand Nord québécois, c'est-à-dire le territoire du Québec au nord du 55^e parallèle (*L.Q.E.*, art. 131 et 132, 168-213).

17. *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et les conventions complémentaires n^{os} 1, 2, 3, 4, 5 et 6*, 2^e éd., Québec, Éditeur officiel, 1980.

18. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q., c. Q-2, r. 9 [ci-après : *Règlement sur les impacts*].

19. Le *Règlement sur les impacts* est entré en vigueur le 30 décembre 1980 : A.C. 3734-80, 112 *G.O.Q.* II, 7077.

20. Il s'agit des paragraphes g, n) et p) et du deuxième alinéa du paragraphe j) du premier alinéa de l'article 2 : *Règlement sur les impacts*, art. 19. Ces paragraphes concernent des projets de différentes natures : la construction d'une route en bordure d'un cours d'eau, l'ouverture et l'exploitation subséquente d'une mine, la construction d'un gazoduc de plus de deux kilomètres et, surtout, les gros projets industriels : usines d'eau lourde, de pâtes et papiers, usine pétrochimique, raffinerie, cimenterie, aluminerie, etc.

21. *L.Q.E.*, art. 31.6, al. 3.

22. M. YERGEAU, *Loi sur la qualité de l'environnement, texte annoté*, Montréal, SOQUIJ, 1988, p. 163 ; l'auteur cite un projet d'élimination de déchets dangereux à LaSalle en banlieue de Montréal.

En fait, les possibilités d'exempter un projet tombant sous le coup du *Règlement sur les impacts* sont tellement restreintes dans la Loi et le Règlement que le gouvernement du Québec a tout récemment dû procéder par loi spéciale pour réussir à soustraire un projet au processus d'évaluation et d'examen des impacts²³.

Parmi les 20 paragraphes de la liste des projets assujettis au régime québécois d'évaluation environnementale, les projets de développement susceptibles d'avoir des effets sur le fleuve et ses tributaires sont les travaux de construction de barrages, de digues et de centrales d'énergie, les projets de dragage, de creusement, de remplissage, de redressement ou de remblayage du fleuve lorsqu'ils atteignent 300 mètres de distance ou 5 000 mètres carrés de superficie, les projets de détournement ou de dérivation et la construction ou l'agrandissement d'un port ou d'un quai²⁴.

Lorsqu'un projet est assujetti, l'initiateur ne peut alors en commencer la réalisation qu'après avoir suivi la procédure d'évaluation et d'examen des impacts prévue dans les articles 31.1 à 31.9 *L.Q.E.* et le *Règlement sur les impacts* et avoir obtenu un certificat d'autorisation du gouvernement du Québec, c'est-à-dire du Conseil des ministres. C'est là la deuxième caractéristique du système québécois qui repose, lui aussi, sur la préparation, par le promoteur du projet, d'une étude d'impact, son étude publique éventuelle et l'obtention du certificat d'autorisation du gouvernement. Pour les autres projets, non assujettis au régime des impacts mais susceptibles de modifier la qualité de l'environnement, et non énumérés au *Règlement sur les impacts*, l'autorisation préalable doit être obtenue du seul ministre de l'Environnement.

Une autre caractéristique de la procédure québécoise est qu'elle comprend une phase d'information et de consultations publiques²⁵. Toutefois, le rôle du public intervient tard dans le processus, après la préparation de l'étude d'impact par le promoteur du projet à partir d'une directive du ministère de l'Environnement. Au Québec méridional, le public n'est

23. *Loi concernant la construction et la mise en exploitation de postes de manœuvre et de transformation électrique et d'une usine d'aluminium dans le parc industriel Deschambault-Portneuf*, L.Q. 1991, c. 6 (P.L. 132), art. 1 et 2. Dans cette affaire, la construction de l'aluminerie n'était pas assujettie au processus car, comme nous l'avons déjà vu, le paragraphe u) du premier alinéa de l'article 2 du *Règlement sur les impacts* prévoyant cet assujettissement n'est pas encore en vigueur. Par ailleurs, la construction du poste de manœuvre et du poste de transformation de 315 kilovolts requis pour l'usine aurait été assujettie. Cette loi spéciale a pour effet de les soustraire au régime d'évaluation et d'examen des impacts.

24. *Règlement sur les impacts*, art. 2, al. 2, para. a) à e) et l).

25. *L.Q.E.*, art. 31.3 et 31.4; *Règlement sur les impacts*, art. 6-16, *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, R.R.Q., c. Q-2, r. 19.

toutefois pas associé à l'élaboration de la directive quant à la nature, à la portée et à l'étendue de l'étude d'impact à être préparée, comme c'est le cas dans le processus fédéral.

Au Québec, la phase de consultations publiques est placée sous la responsabilité d'une commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), un organisme autonome²⁶. La procédure québécoise n'est pas une procédure à caractère judiciaire et le BAPE n'a formellement qu'un rôle consultatif, car la décision finale appartient au Conseil des ministres²⁷. En fait, au terme de l'audience publique, le BAPE n'a même pas le pouvoir de faire une recommandation officielle sur le projet puisque, selon l'article 31.3 *L.Q.E.*, il doit « faire rapport de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite ». En pratique, les membres du BAPE ont contourné cette difficulté en formulant des recommandations sous le couvert de leurs « conclusions »²⁸.

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement applicable au Québec méridional a maintenant dix ans. Malgré ses imperfections, elle s'est avérée viable et a donné lieu à peu de contestation. Au cours des années, le processus québécois de même que le BAPE, l'organisme chargé de mener la phase d'information et de consultations publiques, ont acquis une grande crédibilité.

On doit toutefois déplorer le fait que, dix ans après son entrée en vigueur, certains paragraphes du premier alinéa de l'article 2 du *Règlement sur les impacts* n'aient pas encore été mis en vigueur, surtout en ce qui concerne les projets industriels majeurs. La législation d'exception récemment adoptée pour soustraire certains projets à la procédure indique qu'en période de difficultés économiques la vigilance environnementale cède parfois le pas à la promotion économique dans les priorités de l'État.

2. Les régimes de contrôle et de répression de la pollution

Les régimes d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux sont réservés aux grands projets de développement susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement. Toutefois, ces régimes restent des mécanismes d'exception et ne constituent pas les régimes courants de contrôle et de répression de la pollution. Les mécanismes les plus fréquem-

26. *L.Q.E.*, art. 6.1-6.12.

27. Le BAPE fait son rapport au ministre de l'Environnement qui fait ensuite une recommandation au gouvernement en lui soumettant l'étude d'impact et la demande d'autorisation de l'initiateur du projet. La décision appartient au gouvernement qui peut approuver le projet, le refuser ou l'approuver avec modification et aux conditions qu'il détermine (*L.Q.E.*, art. 31.3 et 31.5).

28. M. YERGEAU, *supra*, note 22, p. 37.

ment utilisés sont en général fondés sur un ensemble de mesures juridiques et administratives de nature pénale ou civile : prohibitions de polluer accompagnées de sanctions pénales : régimes d'autorisations administratives ou « permis de polluer » autorisant des rejets de contaminants dans l'environnement à des niveaux jugés acceptables ; contrôle des activités susceptibles de contaminer l'environnement par voie réglementaire ; et, parfois même, dispositions législatives autorisant le recouvrement des dépenses requises pour la décontamination.

Nous nous attarderons maintenant à l'étude de quelques-uns de ces régimes qui s'appliquent à l'égard du fleuve Saint-Laurent. C'est là un coup d'œil général qui ne peut être exhaustif mais qui a surtout pour but d'illustrer la multiplicité des intervenants et la diversité des mécanismes susceptibles d'être utilisés.

2.1 Les régimes fédéraux

Le Parlement du Canada possède en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁹ certaines compétences particulières en vertu desquelles il est intervenu pour légiférer en matière de protection environnementale. À l'égard de la protection du fleuve Saint-Laurent, nous allons considérer trois secteurs d'intervention fédérale : la protection contre la pollution causée par le transport maritime, le contrôle des substances toxiques ainsi que le régime juridique de l'immersion des déchets en mer.

2.1.1 La protection contre la pollution causée par le transport maritime

Depuis 1970, le Parlement du Canada a utilisé sa compétence sur la navigation et le transport par eau³⁰ pour insérer dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*³¹ des dispositions pour prévenir et réprimer la pollution.

La partie XV de la Loi portant sur la prévention et le contrôle de la pollution s'applique notamment au fleuve Saint-Laurent³² ainsi qu'au golfe du Saint-Laurent qui est compris dans la zone de pêche numéro 1³³. Le paragraphe 656(1) autorise le gouvernement à interdire, par voie réglementaire, le rejet de polluants par un navire. C'est ainsi qu'en vertu des

29. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, App. II, n° 5.

30. *Ibid.*, art. 91(10).

31. *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. 1985, c. S-9 [ci-après : *L.M.M.C.*].

32. *L.M.M.C.*, art. 2 et 655.

33. *L.M.M.C.*, art. 655. *Loi sur la mer territoriale et la zone de pêche*, L.R.C. 1985, c. T-8 ; *Décret sur les zones de pêche du Canada (zones 1, 2 et 3)*, C.R.C. 1978, c. 1547.

règlements adoptés conformément à cette disposition sont interdits les rejets d'hydrocarbures³⁴, d'ordures³⁵ ainsi que ceux de plus de 400 substances polluantes lorsqu'elles sont transportées en vrac³⁶. Une personne ou un navire qui rejette un polluant en contravention de ce règlement peut être condamné à une amende maximale de 250 000 dollars³⁷.

Les règlements font de plus obligation au capitaine du navire de signaler par radio le rejet ou la menace de rejet d'un polluant en donnant toutes les circonstances³⁸. La *Loi sur la marine marchande du Canada* accorde de larges pouvoirs aux fonctionnaires chargés de la prévention de la pollution. Ils peuvent obtenir des renseignements sur la cargaison des navires, monter à bord pour faire des inspections ou prélever des échantillons, décréter une zone d'urgence en cas de pollution ou de risque de pollution et donner des directives aux navires qui se trouvent dans cette zone de participer aux opérations de contrôle ou de maîtrise du polluant³⁹. Ils peuvent même ordonner la détention d'un navire s'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'il a commis une infraction en matière de pollution⁴⁰.

La partie XVI de la *Loi sur la marine marchande du Canada* établit un régime particulier de responsabilité civile et d'indemnisation en matière de pollution. En vertu de l'article 677, le propriétaire d'un navire est responsable pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causés par le navire, pour les frais de dépollution engagés par une administration

34. *Règlement sur la pollution par les hydrocarbures*, C.R.C. 1978, c. 1454, modifié par DORS/80-281, 85-181 et 87-231, art. 5. La prohibition de rejet ne s'applique pas lorsque le rejet a pour but de sauver des vies humaines ou d'éviter la perte immédiate d'un navire ou lorsque le rejet résulte d'un échouement, d'un abordage ou d'une submersion, si toutes les précautions nécessaires ont été prises pour éviter l'abordage, l'échouement ou la submersion ou pour empêcher le rejet (art. 6).

35. *Règlement sur la prévention de la pollution par les ordures*, C.R.C. 1978, c. 1424, art. 3 et 4. Les « ordures » sont définies comme désignant « des déchets de cuisine solides, des restes de nourriture, des papiers, des chiffons, des matières plastiques, du verre, du métal, des bouteilles, des poteries, des déchets et autres rebuts semblables » (art. 2).

36. *Règlement sur les substances polluantes*, C.R.C. 1978, c. 1458, modifié par DORS/83-347, art. 3-5. Les exceptions à la prohibition de rejet applicables dans les situations d'urgence déjà vues dans le cas du *Règlement sur la pollution par les hydrocarbures*, *supra*, note 34, se retrouvent également dans le *Règlement sur les substances polluantes*, à l'article 5.

37. *L.M.M.C.*, *supra*, note 31, art. 664. Voir : *R. c. Happy Sitani*, C.Q., n° 27 002390 895, 19 février 1991 (J. L. Dubé), J.E. 91-509 (C.Q.).

38. *Règlement sur la pollution par les hydrocarbures*, *supra*, note 34, art. 7 ; *Règlement sur les substances polluantes*, *supra*, note 36, art. 6.

39. *L.M.M.C.*, *supra*, note 31, art. 661 et 662.

40. *Ibid.*, art. 672.

publique⁴¹ dans le cas d'un rejet d'hydrocarbure et, dans le cas d'un autre polluant⁴², pour les frais des mesures prises par le ministre des Transports pour prévenir, contrer ou réparer la pollution ainsi que les dommages ou pertes causés par ces mesures. Cette responsabilité, si elle n'est pas absolue⁴³, n'est pas subordonnée à la preuve d'une faute ou d'une négligence⁴⁴. Toutefois, le montant total en vertu duquel la responsabilité du propriétaire du navire peut être engagée est limité dans le cas où l'événement qui a engagé sa responsabilité s'est produit sans sa faute personnelle ou sans sa participation⁴⁵. Dans le cas d'un dommage dû à la pollution causée par un rejet d'hydrocarbure d'un navire, si un réclamant n'a pu obtenir pleine indemnisation de la part du propriétaire d'un navire soumis à la *Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures* ou son assureur, il peut obtenir une compensation du Fonds international d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures⁴⁶ ou de la Caisse canadienne d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires⁴⁷.

41. Il peut s'agir, au Canada, du ministre des Transports ou d'un autre organisme désigné par le gouvernement ou encore d'un État partie à la *Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, adoptée à Bruxelles le 29 novembre 1969 et ratifiée par le Canada le 24 janvier 1989. *L.M.M.C.*, art. 673 et 677; La Convention est reproduite dans: J.P. QUÉNEUDEC, *Conventions maritimes internationales*, Paris, Éditions A. Pedone, 1979, p. 729-738 [ci-après: *C.M.I.*].

42. Défini à l'article 673 qui renvoie à la partie XV. Cela engloberait donc les substances polluantes énumérées à l'annexe du *Règlement sur les substances polluantes*, *supra*, note 36.

43. Les motifs d'exonération sont prévus dans l'article 677(3) et (4) et comprennent, notamment, la force majeure, la faute d'un tiers et la faute contributive de la victime du dommage.

44. *L.M.M.C.*, para. 677(3).

45. *Ibid.*, art. 679.

46. *Ibid.*, art. 673-701. Ce Fonds a été établi par la *Convention internationale portant création du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, adoptée à Bruxelles le 18 décembre 1971, telle que modifiée par le protocole de Londres du 19 novembre 1976. Cette convention a également été ratifiée par le Canada le 24 janvier 1989. Ces documents sont reproduits dans *C.M.I.*, *supra*, note 41, p. 742-768.

47. *L.M.M.C.*, art. 702-723; *Règlement sur la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires*, DORS/90-82, 124 *Gaz. Can.* II, 461.

2.1.2 Le régime fédéral de contrôle des substances toxiques

Le régime fédéral de contrôle des substances toxiques est régi par la partie II de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*⁴⁸ mais il existait déjà depuis 1976⁴⁹.

À la base du système juridique ici envisagé se situe la notion de « substances⁵⁰ » qui englobe toute matière organique ou inorganique, animée ou inanimée, distinguable. Cela inclut notamment les matières chimiques qui se trouvent dans le commerce, les contaminants de produits ou de milieux naturels ainsi que les mélanges complexes contenus dans les effluents ou les émissions. Une substance est considérée comme toxique si elle peut pénétrer dans l'environnement et avoir un effet nocif sur l'environnement, à court ou à long terme, mettre en danger l'environnement dont dépend la vie humaine ou constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaine⁵¹. En vertu de cette loi, l'environnement comprend l'ensemble des conditions et des éléments de la terre, notamment l'air, l'eau, le sol, toutes les couches de l'atmosphère, toutes les matières organiques ou inorganiques, les êtres vivants et les systèmes naturels en interaction⁵².

Comme la plupart des lois modernes, la *L.C.P.E.* est une loi-cadre qui s'en remet au processus réglementaire pour contrôler concrètement les substances toxiques. Sa principale caractéristique consiste en ce qu'elle prévoit que doit être déterminée la toxicité d'une substance avant l'appréciation des mesures de contrôle qui pourraient lui être appropriées⁵³.

En vertu de ce régime, il ne peut y avoir de réglementation de contrôle à l'égard d'une substance qu'à partir du moment où elle a été inscrite sur la liste des substances toxiques figurant à l'annexe I de la *L.C.P.E.* Cette inscription à l'annexe requiert au préalable une évaluation de la toxicité de la substance. De plus, avant cette inscription, une personne peut soumettre un avis d'opposition motivé au ministre de l'Environnement demandant la constitution d'une commission de révision chargée d'enquêter sur la nature

48. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. 1985, c. C-15.3 [ci-après : *L.C.P.E.*].

49. *Loi sur les contaminants de l'environnement*, L.R.C. 1985, c. E-12, abrogée, à l'exception de l'article 9, par le paragraphe 147(1) *L.C.P.E.*

50. *L.C.P.E.*, *supra*, note 48, para. 3(1).

51. *Ibid.*, art. 11.

52. *Ibid.*, para. 3(1).

53. Pour une étude plus détaillée : L. GIROUX, « Les nouvelles technologies et le régime de la protection de l'environnement au Canada : la nouvelle Loi canadienne sur la protection de l'environnement », (1989) 30 *C. de D.* 747.

et l'importance du danger que représente la substance⁵⁴. Si une commission est mise sur pied, l'inscription de la substance à l'annexe ne peut être faite avant la production de son rapport⁵⁵.

Même lorsqu'une substance est inscrite à l'annexe de la Loi, la mise en place de la réglementation exige encore une procédure de publication préalable, la possibilité d'une opposition et celle de la constitution d'une commission de révision⁵⁶. De plus, à chacune de ces étapes, le décret d'inscription à la liste et le décret établissant des règlements ne peuvent être adoptés par le Cabinet que sur la recommandation de deux ministres fédéraux, celui de l'Environnement et celui de la Santé nationale et du Bien-être social⁵⁷. Cette exigence est également de nature à retarder la mise en place de la réglementation puisque le Cabinet ne peut agir tant que ne sont pas résolues les différences d'opinions pouvant exister entre les deux ministères.

Par ailleurs, afin de réduire l'intrusion fédérale dans les champs de compétence provinciale, la *L.C.P.E.* oblige le Cabinet fédéral, avant d'adopter des règlements portant sur les rejets, la manutention, le stockage, le transport et l'élimination d'une substance toxique, à prendre l'avis d'un comité consultatif fédéral-provincial⁵⁸. Il est également possible pour le ministre de l'Environnement du Canada de signer un accord écrit avec la province énonçant que, dans cette province, sont en vigueur des dispositions réglementaires équivalentes à celles pouvant être adoptées sous l'empire de la *L.C.P.E.* Si, en plus, le droit provincial contient des dispositions équivalentes à celle de la *L.C.P.E.*⁵⁹ permettant aux citoyens de demander des enquêtes sur des violations aux lois environnementales, alors le Cabinet fédéral peut, par décret, déclarer que les règlements fédéraux adoptés en vertu de la *L.C.P.E.* ne s'appliquent pas dans cette province⁶⁰.

Avec un tel système, il ne faut donc pas se surprendre si, depuis 1976, seulement 13 substances⁶¹ ont été inscrites à l'annexe I de la *L.C.P.E.* et de

54. *L.C.P.E.*, *supra*, note 48, art. 48 et 89-97.

55. *Ibid.*, para. 33(4).

56. *Ibid.*, art. 34 et 48.

57. *Ibid.*, para. 34(1) et para. 3(2).

58. *Ibid.*, art. 6 et para. 34(1).

59. *Ibid.*, art. 108-110.

60. *Ibid.*, para. 34(6)-(10). Les règlements fédéraux continuent cependant à s'appliquer, dans cette province, aux activités du gouvernement fédéral lui-même et de ses organismes mandataires : para. 34(5).

61. Ces substances comprennent l'amiante, le plomb, le mercure, le chlorure de vinyle, les BPC, les mirex, les CFC et certains bromofluocarbures récemment ajoutés par DORS/90-582, 124 *Gaz. Can.* II, 3734.

la *Loi sur les contaminants de l'environnement* qui la précédait⁶². C'est pour ce motif que la *L.C.P.E.* a prévu une liste de « substances d'intérêt prioritaire » énumérant les substances devant faire l'objet d'une évaluation prioritaire quant à leur toxicité⁶³ et qu'elle accorde également au ministre de l'Environnement du Canada le pouvoir d'adopter des arrêtés ministériels d'urgence à l'égard de substances qui ne sont pas encore inscrites à l'annexe I ou qui, si elles sont inscrites comme substances toxiques, ne font pas l'objet d'une réglementation adéquate⁶⁴. Toutefois, cette procédure ne constitue qu'un palliatif parce qu'un arrêté cesse d'avoir effet après deux ans de sa passation à moins qu'une réglementation formelle n'ait été mise en place entre temps⁶⁵.

Somme toute, malgré son potentiel théorique illimité, la *L.C.P.E.* n'a encore que peu d'incidence sur l'objet de nos propos⁶⁶. On peut toutefois mentionner le *Règlement sur les biphényles chlorés*⁶⁷ qui fixe à un maximum de 50 parties par million, au poids, la concentration maximale de biphényles polychlorés (BPC) contenue dans tout liquide qui peut être rejetée dans l'environnement à l'égard d'une activité de commerce, de fabrication ou de transformation⁶⁸. De plus, le *Règlement sur l'exportation de déchets contenant des BPC*⁶⁹ a mis fin à l'exportation, par voie de transport maritime sur le fleuve Saint-Laurent, de déchets contenant des BPC. Ce règlement interdit, sauf pour les États-Unis avec le consentement préalable de l'Environnement Protection Agency, toute exportation et toute offre d'exportation de déchets contenant des BPC⁷⁰.

Depuis le 30 juin 1988, date de son entrée en vigueur, il y a eu moins de dix poursuites intentées pour des contraventions aux dispositions de la

62. *Loi sur les contaminants de l'environnement*, supra, note 49.

63. *L.C.P.E.*, supra, note 48, art. 12-14. Sur plus de 30 000 produits chimiques fabriqués ou importés au Canada, la liste des substances d'intérêt prioritaire en contient 44 : (1989) *Gaz. Can.* I, 543.

64. *Ibid.*, art. 35.

65. *Ibid.*, para. 35(8).

66. R.D. LINDGREN, « Toxic Substances in Canada: the Regulatory Role of the Federal Government », dans D. TINGLEY, *Into the Future: Environmental Law and Policy for the 1990's*, Edmonton, Environmental Law Centre (Alberta) Society, 1990, p. 37-45.

67. *Règlement sur les biphényles chlorés*, DORS/91-152, 125 *Gaz. Can.* II, 1030. Ce règlement remplace l'*Arrêté d'urgence sur les biphényles chlorés* du 23 février 1989 : (1989) 123 *Gaz. Can.* I, Édition spéciale n° 2.

68. *Ibid.*, art. 5.

69. *Règlement sur l'exportation de déchets contenant des BPC*, DORS/90-453, 124 *Gaz. Can.* II, 3398.

70. *Ibid.*, art. 3 et 4.

L.C.P.E., par le ministre canadien de l'Environnement⁷¹. Au Québec, il faut signaler l'affaire *Martineau c. Consolidated Bathurst Inc.*⁷², une poursuite intentée à la suite d'un rejet accidentel dans une rivière de 6 750 litres d'huile contaminée aux BPC. Environnement Canada ne fut avisé que le lendemain du rejet alors que la *L.C.P.E.* requiert que dans le cas de rejet dans l'environnement d'une substance toxique, les intéressés doivent faire rapport de la situation, dans les meilleurs délais possibles, « à l'inspecteur ou à la personne désignée par règlement⁷³ ». Même si aucun règlement ne nomme encore d'inspecteur ou d'autres personnes désignées, ni ne détermine la forme des rapports, la société papetière dont la négligence des préposés avait été la cause du rejet fut déclarée coupable d'avoir contrevenu à l'obligation de faire rapport. Il fut jugé que l'entreprise se devait de connaître la législation et qu'elle aurait dû tenter de rejoindre un inspecteur ou un représentant de l'autorité fédérale, et ce, même si les autorités provinciales avaient été immédiatement avisées. L'affaire est actuellement en appel.

Signalons enfin que c'est en vertu de la *L.C.P.E.* qu'est autorisé le *Règlement de 1989 sur le mirex*⁷⁴ qui interdit de fabriquer, d'utiliser, de transformer, de mettre en vente, de vendre ou d'importer au Canada du mirex à des fins commerciales, de fabrication ou de transformation⁷⁵. Le mirex, un insecticide organo-chloré, a été utilisé autour des Grands Lacs jusqu'au début des années 1970 mais jamais au Québec, et on le retrouve pourtant dans des sédiments du lac Saint-François en amont de Montréal et jusque dans les bélugas du Saint-Laurent à l'embouchure du Saguenay⁷⁶.

2.1.3 Le régime fédéral de contrôle de l'immersion des déchets en mer

C'est en application de la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets*⁷⁷ signée par le Canada le

71. « Prosecutions under CEPA Few, Fines Small », (1991) 1 *Environment Policy and Law*, 185. Même si la *L.C.P.E.* prévoit des amendes pouvant aller jusqu'à un million de dollars pour contravention à ses dispositions (art. 111-115), l'amende maximale imposée a été de 20 000 dollars dans le cas d'une condamnation sous quatre chefs d'accusation.

72. *Martineau c. Consolidated Bathurst Inc.*, C.Q. (St-Maurice-Shawinigan), n° 410- 27-000898 894, 10 août 1990 (j. R. Le François), J.E. 90-1382 (en appel).

73. *L.C.P.E.*, *supra*, note 48, al. 36(1)a).

74. *Règlement de 1989 sur le mirex*, DORS/90-126, 124 *Gaz. Can.* II, 778. Ce règlement avait été adopté sous l'empire de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, *supra*, note 49.

75. *Ibid.*, art. 3.

76. *Les toxiques dans le Saint-Laurent, Une menace invisible mais réelle, Bilan Saint-Laurent*, Feuillet d'information sur l'état du Saint-Laurent, Montréal, Centre Saint-Laurent, Environnement Canada, juin 1990, p. 3 et 5.

77. *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*, reproduite dans *C.M.I.*, *supra*, note 41, p. 195-208.

29 décembre 1972 que fut adoptée par le Parlement canadien la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*⁷⁸, devenue depuis la partie VI de la *L.C.P.E.*⁷⁹. Toutefois, la législation canadienne se démarque de la Convention en ce qu'elle s'applique à l'égard de certaines eaux canadiennes qui ne sont pas les eaux de la mer au sens où l'entend la Convention mais plutôt des eaux intérieures du Canada.

La validité constitutionnelle de cette loi fédérale, dans la mesure où elle prétendait s'appliquer à des eaux intérieures, a été contestée dans l'affaire *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*⁸⁰. La Cour suprême du Canada a décidé que la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*⁸¹ qui interdisait l'immersion de déchets en mer, sauf et en conformité d'un permis, était valide même si, en vertu de cette loi, la mer était définie comme comprenant des eaux intérieures du Canada, à l'exception des eaux douces. La Cour a été d'avis que la pollution des eaux de la mer résultant de l'immersion de substances peut suffisamment se distinguer de la pollution des eaux douces par de telles immersions pour constituer une matière unique et indivisible qui satisfait aux critères de la théorie constitutionnelle dite « des dimensions nationales » et justifie l'exercice de la compétence législative fédérale en matière « de paix, ordre et bon gouvernement⁸² », et ce, même si ces eaux salées sont situées à l'intérieur des limites territoriales d'une province.

La partie VI de la *L.C.P.E.* s'applique au fleuve Saint-Laurent à partir d'une ligne joignant Cap-des-Rosiers à la pointe ouest de l'île d'Anticosti et de là en suivant le méridien de 63 degrés de longitude ouest jusqu'à la rive nord du fleuve⁸³. De plus, elle s'applique également à la zone de pêche dont fait partie le golfe du Saint-Laurent⁸⁴.

Les dispositions de la *L.C.P.E.* relatives à l'immersion des déchets en mer s'appliquent à toutes les substances couvertes par la Loi⁸⁵ et elles

78. *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, S.C. 1974-75-76, c. 55.

79. *L.P.C.E.*, *supra*, note 48, art. 66-86.

80. *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, (1988) 1 R.C.S. 401.

81. *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, *supra*, note 78.

82. Le Parlement fédéral peut légiférer sur certaines matières en vertu de son pouvoir général de faire des lois « pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets [...] exclusivement assignées aux législatures des provinces » (*Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 29, alinéa introductif de l'article 91). Ce pouvoir général a amené les tribunaux à élaborer la théorie dite « des dimensions nationales » ou « de l'intérêt national » justifiant la reconnaissance d'une compétence législative exclusive au Parlement fédéral.

83. *L.C.P.E.*, *supra*, note 48, al. 66(2b).

84. *Ibid.*, art. 66(2c), et *L.M.M.C.*, *supra*, note 33.

85. *L.C.P.E.*, *supra*, p. 1040, et note 50.

établissent un régime de permis d'immersion⁸⁶. Ainsi, l'immersion de substances dans une zone de mer est interdite à partir d'un navire, d'un aéronef ou d'une plate-forme sans l'obtention d'un permis du ministre de l'Environnement du Canada⁸⁷ et il en est de même du chargement au Canada d'une telle substance pour immersion⁸⁸ et de l'abandon en mer d'un navire, d'un aéronef ou d'une plate-forme⁸⁹. Une exception est prévue dans le cas d'immersion d'une substance si elle est requise pour la sauvegarde de la vie humaine en mer ou pour la sécurité des navires, des avions ou des plates-formes⁹⁰. La demande de permis doit faire l'objet d'un préavis dans un journal à grand tirage⁹¹.

Un permis ne peut être accordé que si, de l'avis du ministre, l'immersion satisfait à une des conditions prévues dans le paragraphe 71(3) *L.C.P.E.* :

- (3) Il ne peut être délivré de permis pour une substance, que si, selon le ministre :
- a) soit la substance est rapidement rendue inoffensive dans la mer par des processus physiques, chimiques ou biologiques et ne rend pas impropres à la consommation les organismes marins ordinairement comestibles ni n'en altère le goût ni ne présente de danger pour la santé de l'homme ou celle des animaux ;
 - b) soit la substance n'est pas contenue dans une autre substance en une quantité ou concentration supérieure à celle qui est fixée par règlement ;
 - c) soit l'immersion ou l'abandon d'une certaine quantité de la substance est nécessaire afin d'éviter une situation d'urgence présentant des risques inacceptables pour la santé humaine, aucune autre solution n'étant possible ;
 - d) soit, de la transformation de la substance, par incinération ou autre moyen de dégradation thermique, ne dérivent que des substances pour lesquelles les aliénas a) ou b) autorisent la délivrance d'un permis.

Le *Règlement de 1988 sur l'immersion de déchets en mer*⁹² détermine la quantité ou la concentration maximale d'une substance mentionnée à l'annexe III de la *L.C.P.E.*⁹³ qui peut se retrouver dans une autre substance pour autoriser le ministre à délivrer un permis selon l'article 71(3)b). Il faut noter ici que même si cette quantité maximale est dépassée, un permis pourrait être délivré pour un motif prévu dans un autre article.

86. Pour une étude plus complète : E.L. HUGHES, « Ocean Dumping and its Regulation in Canada », (1988) 26 *A.C.D.I.* 155.

87. *L.C.P.E.*, *supra*, art. 67. Il faut noter que selon le paragraphe 66(1) l'immersion comprend le rejet délibéré, notamment par incinération, et le rejet sur les glaces.

88. *Ibid.*, art. 69.

89. *Ibid.*, art. 70.

90. *Ibid.*, art. 68.

91. *Ibid.*, para. 71(1).

92. *Règlement de 1988 sur l'immersion des déchets en mer*, DORS/89-500, 123 *Gaz. Can.* II, 4490.

93. *Ibid.*, art. 5.

Pour l'application de ce régime, la *L.C.P.E.* accorde des pouvoirs de visite, d'examen et de détention aux inspecteurs chargés de son application⁹⁴ de même que le pouvoir d'ordonner l'arrêt d'un navire⁹⁵ et la saisie et la confiscation d'un navire, d'un aéronef ou d'une plate-forme⁹⁶.

La *L.C.P.E.* impose au ministre de l'Environnement le devoir d'imposer des conditions au moment de la délivrance d'un permis⁹⁷ et le droit de le suspendre ou de le révoquer⁹⁸. Toutefois, le demandeur ou le titulaire d'un permis peut déposer un avis d'opposition dans un délai de 30 jours au cas de refus de délivrance, de suspension ou de révocation de permis ou lorsque le demandeur n'est pas satisfait des conditions imposées⁹⁹. Le dépôt d'un tel avis d'opposition rend obligatoire la constitution d'une commission de révision¹⁰⁰.

Ce sont les résidus de dragage en provenance surtout des abords contaminés des installations portuaires qui constituent la plus grosse part des rejets autorisés en vertu de la *L.C.P.E.* En 1987-1988, 74 p. 100 des 165 permis délivrés l'étaient pour des résidus de dragage. En 1988-1989, les permis d'immersion de résidus de dragage représentaient 80 p. 100 du total et en 1989-1990, 60 p. 100¹⁰¹. Il a été jugé que le fait de draguer des déchets de bois déjà déposés dans la mer pour les rejeter de 20 à 25 mètres plus au large constitue un « rejet délibéré » et donc une « immersion »¹⁰² requérant l'obtention d'un permis¹⁰³.

Les lois environnementales fédérales qui ont fait l'objet de nos derniers propos visent chacune des objectifs sectoriels. Même la *L.C.P.E.* regroupe des régimes de protection qui ont souvent peu d'affinités entre eux étant issus au départ de lois différentes. Comme on le verra maintenant, la législation environnementale québécoise contient des dispositions d'application plus générale même si, dans la pratique, on assiste là aussi à la coexistence de régimes particuliers en marge du régime général.

94. *L.C.P.E.*, *supra*, note 48, art. 76.

95. *Ibid.*, art. 78.

96. *Ibid.*, art. 79-85.

97. *Ibid.*, para. 72(2).

98. *Ibid.*, para. 72(4).

99. *Ibid.*, art. 74.

100. *Ibid.*, para. 89(4) et art. 90-97.

101. L.-G. FRANCOEUR, « Le Canada a immergé 5,7 millions de tonnes de déchets dans la mer », *Le Devoir*, 15 janvier 1990, p. 1 et 14; *supra*, note 71.

102. *L.C.P.E.*, *supra*, note 48, para. 66(1).

103. *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, (1989) 4 *C.E.L.R.* (N.S.) 81 (B.C.S.C., juge Finch).

2.2 Les régimes québécois

Le pouvoir pour les législatures provinciales de légiférer et de réglementer en matière de lutte contre la pollution est bien établi. Ce pouvoir se fonde sur la compétence qu'elles possèdent de faire des lois sur l'administration de la propriété publique provinciale, y compris les eaux et les richesses naturelles dans la province¹⁰⁴. Cette compétence et celle de légiférer sur les municipalités, la propriété et les droits civils et toutes les matières locales¹⁰⁵ ont servi d'assise à la législation provinciale.

Au Québec, si l'on fait abstraction des règles du droit privé, c'est depuis 1972, date d'entrée en vigueur de la *L.Q.E.*¹⁰⁶ que l'on peut effectivement parler de la législation environnementale en tant que régime juridique autonome. Dans le cadre d'une discussion de la protection juridique du Saint-Laurent, il faut d'abord parler des mécanismes juridiques fondamentaux mis sur pied par cette législation. Par la suite, nous nous arrêterons brièvement au régime particulier établi en marge du régime général pour le contrôle et la réduction des rejets toxiques industriels le long du fleuve¹⁰⁷.

2.2.1 Le régime général de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et ses mécanismes

Depuis son origine, la *L.Q.E.* repose sur deux mécanismes fondamentaux de contrôle : une prohibition générale de polluer à l'article 20 et un régime de certificats d'autorisation prévu par l'article 22 en vertu duquel sont délivrés des « permis de polluer ». Depuis 1980 s'est ajouté le régime de l'évaluation et de l'examen des impacts sur l'environnement. Comme on l'a déjà vu en première partie, ce dernier régime présente deux caractéristiques qui le distinguent du mécanisme de l'article 22 : d'une part, l'auto-

104. *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 29, para. 92(5).

105. *Ibid.*, para. 92(2), (8), (13) et (16).

106. *L.Q.E.*, *supra*, note 15.

107. Les points qui suivent sont tirés des textes suivants : L. GIROUX, « Le droit québécois de la qualité de l'environnement et l'équilibre des divers intérêts », dans N. DUPLÉ (dir.), *Le droit à la qualité de l'environnement : un droit à devenir, un droit à définir*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1988, p. 395-451 ; L. GIROUX, « L'approche législative : les tendances actuelles et ses limites selon l'expérience du Québec », Transcription des procès-verbaux du Colloque *Défis juridiques et politiques : comment vivre une ère environnementale*, Faculté de droit, Université McGill, Montréal, 10-11 octobre 1990, p. 22-42 (à paraître dans : 2 *Journal of Environmental Law and Practice*) ; L. GIROUX, « La Loi sur la qualité de l'environnement : les principaux mécanismes et les recours civils », dans *Développements récents en droit de l'environnement*, Barreau du Québec, Formation permanente, vol. 19, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 1991, p. 1-44.

risation n'est accordée qu'au terme d'un processus complexe d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de l'activité faisant l'objet de la demande d'autorisation et, d'autre part, le certificat d'autorisation n'est pas délivré par le ministre de l'Environnement, comme dans le cas de l'article 22, mais par le gouvernement, c'est-à-dire par le Conseil des ministres.

2.2.1.1 La prohibition de polluer : l'article 20 de la Loi sur la qualité de l'environnement

C'est l'article 20 *L.Q.E.* qui édicte la prohibition générale de polluer :

20. 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.

En réalité, la lecture de l'article 20 révèle qu'il y a trois volets à cette prohibition. La Loi prohibe d'abord le rejet d'un contaminant¹⁰⁸ dans l'environnement¹⁰⁹ au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement. Elle défend ensuite le rejet d'une substance dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement. Enfin, l'article contient une prohibition de rejet de tout contaminant dont la présence « 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 ».

On voit donc que le troisième volet de la prohibition, fondé sur un test de nocivité exprimé en des termes très généraux, s'applique sans aucune référence à une disposition réglementaire. La question s'est alors posée de savoir si le troisième volet de la prohibition pouvait recevoir application même dans le cas où le gouvernement avait adopté une réglementation déterminant un seuil admissible de contamination.

108. « Contaminant » : une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement ; *L.Q.E.*, *supra*, note 15, art. 1(5).

109. « Environnement » : l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques ; *L.Q.E.*, *supra*, note 15, art. 1(4).

Dans *Alex Couture Inc. c. Piette*¹¹⁰, une poursuite pénale avait été intentée contre l'appelante, une entreprise d'équarrissage fondoir, pour avoir permis l'émission dans l'environnement d'odeurs susceptibles de porter atteinte au bien-être ou au confort de l'être humain, en contravention du deuxième alinéa de l'article 20 et de l'article 106 *L.Q.E.* Condamnée devant les instances inférieures, l'appelante soumit en appel qu'elle ne pouvait être poursuivie en vertu du troisième volet de l'article 20 parce qu'elle était assujettie à une disposition réglementaire précise quant à l'obligation de canaliser et de traiter les odeurs provenant de son exploitation et quant à la concentration maximale permise¹¹¹.

La Cour d'appel, donnant raison à l'appelante, a jugé que le troisième volet de la prohibition n'a aucune application aux cas prévus et compris dans les deux premiers volets. En conséquence, lorsqu'un inculpé exerce une activité ainsi réglementée, il ne peut être poursuivi en vertu de la prohibition générale du dernier alinéa de l'article 20 *L.Q.E.*

Le non-respect de la prohibition de l'article 20 peut entraîner une poursuite pénale¹¹², faire l'objet d'une ordonnance du ministre de l'Environnement¹¹³ ou entraîner la délivrance d'une injonction¹¹⁴.

On remarquera, enfin, que l'article 20 s'applique tant à celui qui rejette un contaminant dans l'environnement qu'à celui qui en « permet » le rejet¹¹⁵ en donnant un contrat à cet effet, par exemple.

2.2.1.2 Le certificat d'autorisation : l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Le second grand mécanisme de contrôle de la *L.Q.E.* est l'exigence imposée par l'article 22 d'obtenir un certificat d'autorisation pour toute activité susceptible de modifier la qualité de l'environnement. La règle de principe est énoncée au premier alinéa de l'article 22 :

22. Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible

110. *Alex Couture Inc. c. Piette*, (1990) R.J.Q. 1262 (C.A.), qui renversait à *Piette c. Alex Couture Inc.*, C.S. (Québec), n° 200-36-000120-84, 16 janvier 1986 (J. A. Trotier), J.E. 86-396 (C.S.), confirmé par (1984) C.S.P. 1145.

111. *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, R.R.Q., c. Q-2, r. 20, art. 1(8), 2 et 16.

112. *L.Q.E.*, *supra*, art. 106 et 107.

113. *Ibid.*, art. 25.

114. *P.G. Québec c. Tanguay-Moreau*, C.S. (Beauce-St-Joseph), n° 350-05-000389-815, 26 septembre 1983 (J. V. Masson), J.E. 83-955 (C.S.) (appel rejeté sur requête le 14 septembre 1984, C.A. (Québec), 200-09-000869-831).

115. *R. c. Sault-Ste-Marie*, (1978) 2 R.C.S. 1299, opinion du juge Dickson, p. 1329-1330.

d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.

L'article 22 a une portée très large comme l'a décidé la Cour d'appel du Québec. Dans *P.G. Québec c. Société du Parc industriel du centre du Québec*¹¹⁶, l'intimée, une société mandataire du gouvernement du Québec, avait commencé des travaux de remblayage dans la zone intertidale sur les rives et dans le lit du fleuve Saint-Laurent en face de Gentilly et du quai situé dans les limites de la municipalité de Bécancour. Ces travaux étaient effectués sans que n'ait été délivré le certificat d'autorisation requis selon l'article 22 *L.Q.E.*

Le procureur général demanda à la Cour supérieure de prononcer une injonction interlocutoire ordonnant à la Société d'arrêter ses travaux de remblayage effectués sans le certificat requis. La Cour supérieure refusa la demande au motif qu'il n'avait pas été établi que les travaux entraînaient la destruction de la flore et de la faune.

La Cour d'appel a cassé le jugement de la Cour supérieure et a prononcé l'injonction interlocutoire demandée. Le juge Lajoie exprime clairement la règle ici applicable :

L'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement défend d'entreprendre sans l'autorisation du directeur l'exercice d'une activité, non seulement lorsqu'il cause une contamination de l'environnement, mais encore s'il est susceptible d'en causer une ou de causer une modification de la qualité de l'environnement, sans égard à ce que la modification ait été déjà ou non commencée, qu'elle soit importante ou non.

Avec monsieur le juge Paré et comme paraît aussi le reconnaître le juge de la Cour supérieure, je suis d'avis que le requérant appelant a établi que les travaux qu'il demande d'ordonner de cesser sont non seulement susceptibles de modifier la qualité de l'environnement, y sont une menace, mais l'ont modifiée et continueront de le faire s'ils sont poursuivis¹¹⁷.

La jurisprudence postérieure a d'ailleurs précisé que l'article 22 s'applique dès qu'il est établi que l'activité en question peut avoir comme résultat de modifier la qualité de l'environnement. L'emploi du mot « susceptible », à la fois dans le texte de l'article 22 et dans celui de la définition de « contaminant », implique une possibilité et non une certitude qui ne pourrait être acquise qu'après le fait¹¹⁸.

116. *P.G. Québec c. Société du Parc industriel du centre du Québec*, (1979) C.A. 357.

117. *Ibid.*, opinion du juge Lajoie, p. 360.

118. *Piette c. Thiffault*, C.S.P. (Joliette), n° 705-27-000095-817, 30 janvier 1984, (j. C. Sylvestre), cité dans : M. YERGEAU, *supra*, note 22, n° 22-22, p. 112. Voir également le commentaire de M. YERGEAU, à la page 106.

Par conséquent, celui qui prévoit entreprendre une activité qui pourrait apporter une modification à la qualité de l'environnement doit donc, au préalable, obtenir le certificat d'autorisation de l'article 22. Tant qu'il ne l'a pas obtenu, il peut être empêché d'exercer cette activité et une injonction à cet effet peut être prononcée contre lui¹¹⁹. Sur le plan pénal, il a été jugé que l'article 22 était créateur d'infraction¹²⁰.

Toutefois, même si une activité projetée tombe sous la portée générale de l'article 22 *L.Q.E.*, l'obligation d'obtenir au préalable un certificat d'autorisation ne s'appliquera pas s'il s'agit d'un projet ou d'une activité énumérée à l'un des 19 paragraphes de l'article 2 du *Règlement relatif à l'administration de la Loi sur la qualité de l'environnement*¹²¹ dont l'adoption est autorisée en vertu du paragraphe f) de l'article 31 *L.Q.E.* Les activités ou projets énumérés dans cet article 2 sont expressément soustraits à l'application des articles 22, 23 et 24 *L.Q.E.* C'est le cas, par exemple, pour les constructions destinées à l'habitation, au commerce en gros ou de détail, aux garages, aux bureaux ou à l'artisanat ainsi que les constructions et les activités agricoles à l'exception des constructions et activités d'élevage pour la reproduction, l'engraissement ou la fourrure¹²².

La procédure de demande d'un certificat d'autorisation et les renseignements à être fournis sont prévus dans les articles 4 à 9 du *Règlement relatif à l'administration de la Loi sur la qualité de l'environnement*¹²³. Selon l'article 24 *L.Q.E.*, le ministre, saisi d'une telle demande, doit « s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants sera conforme à la loi et aux règlements ». La jurisprudence a reconnu que le ministre jouissait d'une grande discrétion dans l'exercice de sa compétence d'approbation en vertu de l'article 22 *L.Q.E.* de telle sorte que, en l'absence de tout règlement applicable, il doit alors juger de l'opportunité de délivrer un certificat d'autorisation dans chaque cas individuel en évaluant les conséquences du projet sur l'environnement¹²⁴.

Les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux et les directeurs régionaux du ministère de l'Environnement sont autorisés à signer au nom du ministre la plupart des certificats et permis prévus par la *L.Q.E.*, dont

119. *Les entreprises B.C.P. Ltée c. Bourassa*, C.A. (Montréal), 500-09-000995-811, 27 février 1984, J.E. 84-279, infirmant *Bourassa c. Entreprises B.C.P. Ltée*, C.S. (Richelieu), n° 765-05-000274, 80, 17 juin 1981 (j. A. Biron), J.E. 81-725.

120. *P.G. Québec c. Camping du Lac Massawippi Ltée*, (1982) C.S.P. 1064.

121. *Règlement relatif à l'administration de la Loi sur la qualité de l'environnement*, R.R.Q. c. Q-2, r. 1 [ci-après : *Règlement relatif à l'administration*].

122. *Ibid.*, art. 2, para. a)-c).

123. *Règlement relatif à l'administration*, *supra*, note 121.

124. *Gagné c. Caillé*, C.S. (Joliette), n° 705-05-000661-804, 6 novembre 1980 (j. L. Lemieux), J.E. 81-1 ; *Isabelle c. Jolicoeur*, (1975) C.A. 507.

celui de l'article 22¹²⁵. Le certificat d'autorisation délivré en vertu de l'article 22 est inaccessibles, à moins que le ministre n'en ait autorisé la cession aux conditions qu'il fixe¹²⁶.

Les engagements pris pour l'obtention d'un tel certificat et auxquels le requérant a volontairement consenti ont force obligatoire et le défaut de s'y conformer, outre qu'il entraîne les sanctions prévues par la Loi, peut engager la responsabilité du titulaire du certificat si ce défaut est source de pollution¹²⁷.

La *L.Q.E.* accorde un droit d'appel dans le cas de refus d'octroi d'un certificat d'autorisation de même qu'à toute personne ou à toute municipalité visée par une ordonnance du ministre de l'Environnement¹²⁸. Ce droit d'appel s'exerce devant la Commission municipale du Québec au moyen d'une requête signifiée au ministre dans un délai de 15 jours de la signification de la décision ou de l'ordonnance¹²⁹. Il y a ouverture à appel si les motifs de fait ou de droit invoqués au soutien de la décision sont erronés, si la procédure suivie est entachée d'une irrégularité grave ou si la décision n'a pas été rendue avec impartialité¹³⁰. La Commission peut confirmer la décision du ministre, la modifier ou l'infirmer¹³¹. Sa décision est finale et sans appel¹³² mais reste évidemment sujette au contrôle judiciaire.

Pour terminer sur cette question de certificat d'autorisation, il faut noter qu'en 1988 le législateur a adopté une modification à l'article 22 qui n'est pas encore en vigueur, faute de proclamation¹³³. Cette modification, lorsqu'elle sera en vigueur, ajoutera un nouvel alinéa après le premier alinéa de l'article 22. Ce nouvel alinéa se lit ainsi :

Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production

125. *Règlement sur la signature de certains documents du ministère de l'Environnement*, R.R.Q., c. M-15.2, r. 2, art. 3.

126. *L.Q.E.*, *supra*, note 15, art. 24, al. 2.

127. *Turcotte c. Pouliot*, C.A. (Québec), n° 200-09-00020-862, 21 août 1990, J.E. 90-1290. L'article 123.1 *L.Q.E.* fait obligation au titulaire d'une autorisation délivrée en vertu de ses dispositions d'en respecter les conditions au moment de la réalisation du projet ou de la construction, de l'utilisation ou de l'exploitation de l'ouvrage.

128. *L.Q.E.*, *supra*, note 15, art. 96.

129. *Ibid.*, art. 98.

130. *Ibid.*, art. 96, al. 1.

131. *Ibid.*, art. 102, al. 1.

132. *Ibid.*, art. 102, al. 2.

133. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1988, c. 49, art. 4(2) (non encore en vigueur).

d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation.

Cette modification aura pour conséquence que, dans le cas d'une activité énumérée devant être exercée dans un cours d'eau ou un milieu humide mentionné dans cette disposition, l'obligation d'obtenir un certificat préalable s'imposera sans qu'il soit tenu compte de son impact environnemental. Le législateur, en édictant cette disposition, tient pour acquis que la conduite de ces activités dans un tel milieu va nécessairement engendrer une modification de la qualité de l'environnement.

2.2.1.3 Le rôle du public

Lorsqu'il s'agit d'évaluer la place que la *Loi sur la qualité de l'environnement* fait au public, il faut distinguer entre le régime de contrôle de la qualité de l'environnement et sa mise en application.

Les mécanismes administratifs institués par la Loi ne favorisent pas l'intervention du public. Ainsi, rien dans la *L.Q.E.* ne prévoit le droit pour le public d'intervenir devant le ministre lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 22. Rien n'oblige le ministre à aviser ni à entendre qui que ce soit avant la délivrance du certificat d'autorisation¹³⁴. Quant à l'appel devant la Commission municipale du Québec, l'article 100 accorde à toute personne, à tout groupe ou à toute municipalité le droit d'intervenir devant la Commission et, en vertu de l'article 118.5, un registre de tous les appels interjetés est tenu par le ministre et peut être consulté par toute personne. Ce droit d'intervention apparaît cependant dans une perspective plus réaliste si l'on considère qu'il dépend de l'existence d'un appel et que seul le requérant peut appeler d'une décision du ministre refusant la délivrance d'un certificat d'autorisation¹³⁵.

Cela signifie que les opposants éventuels n'ont pas le droit d'être entendus par le ministre lorsqu'il est saisi d'une demande sous l'empire de l'article 22 et ne peuvent non plus appeler de sa décision si le certificat d'autorisation est délivré à la satisfaction du requérant.

C'est dans le cas de la mise en application de la Loi et des règlements que le législateur québécois a le plus encouragé la participation des citoyens à la préservation de l'environnement. Ainsi, les articles 19.1 à 19.7, qui constituent la section III.1 de la *L.Q.E.*, ont été ajoutés à la Loi en 1978

134. *Gagné c. Caillé*, supra, note 124, *Sicotte c. Directeur des services de la protection de l'environnement*, C.S. (Terrebonne–St-Jérôme), n° 700-05-001159-809, 7 avril 1981 (J. R. Hurtubise), J.E. 81-622, (appel désisté le 20 décembre 1982).

135. *Gagné c. Directeur des Services de protection de l'environnement*, (1960-1980) 1 C.M.Q. 276.

afin de libéraliser l'accès des citoyens aux tribunaux pour faire respecter la Loi et les règlements. L'article 19.1 entend conférer à toute personne le droit à la qualité de l'environnement, à la protection et à la sauvegarde des espèces qui y habitent. Pour assurer la sanction de ce droit, le législateur prévoit qu'un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération portant atteinte ou susceptible de porter atteinte au droit à la qualité de l'environnement¹³⁶.

La grande innovation apportée par ces dispositions consiste en l'intérêt requis pour exercer le recours accordé. Selon l'article 19.3 *L.Q.E.*, toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la *L.Q.E.* ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu peut faire une demande d'injonction. Par rapport à la jurisprudence traditionnelle¹³⁷, ce n'est donc plus la qualité de propriétaire ou le fait de subir un dommage distinct, ni même la proximité immédiate du bien affecté, qui confère l'intérêt requis ; la seule fréquentation du lieu ou du voisinage immédiat du lieu où se produit la violation est suffisante :

Le critère de la « fréquentation » retenu par le législateur offre, à notre avis, suffisamment de souplesse pour s'appliquer à toute personne qui exerce des activités sportives, récréatives, touristiques, commerciales ou industrielles dans un lieu quelconque comme un cours d'eau ou une forêt par exemple ou même à une personne qui circule à proximité d'un tel lieu puisque le législateur fait référence au « voisinage immédiat de ce lieu »¹³⁸.

Le droit accordé par ces dispositions est un droit relatif¹³⁹. Déjà l'article 19.1 en annonce la limite puisqu'il n'est accordé que « dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi ». Concrètement, cela signifie que le recours en injonction n'est pas ouvert dans le cas d'un projet dûment autorisé en vertu de la *L.Q.E.*, sauf dans le cas d'un acte non conforme aux dispositions du certificat d'autorisation ou de tout règlement applicable¹⁴⁰. Ainsi, la Cour d'appel, se fondant sur les termes de l'article 19.7, a décidé que l'injonction

136. *L.Q.E.*, *supra*, note 15, art. 19.2.

137. H. TRUDEAU, « L'intérêt à poursuivre du citoyen québécois en droit de l'environnement », (1988) 29 *C. de D.* 183, p. 189-192.

138. J. HÉTU, « Les recours du citoyen pour la protection de son environnement », (1989) 92 *R. du N.* 168, p. 197. L'intérêt est également reconnu au procureur général et à toute municipalité où se produit ou est sur le point de se produire la contravention : *L.Q.E.*, art. 19.3, al. 2.

139. *Sicotte c. Directeur des Services de protection de l'environnement*, *supra*, note 134 ; *Poulin c. Agrinove*, C.S. (Beauce), n° 300-05-000217-834, 27 septembre 1983 (J. G. Boivert), J.E. 83-629.

140. *L.Q.E.*, *supra*, note 15, art. 19.7.

prévue par l'article 19.2 peut être utilisée pour faire interdire une activité assujettie à l'obtention d'un certificat d'autorisation et à l'égard de laquelle le certificat n'a pas été obtenu. Toutefois, cette ordonnance ne saurait valoir que jusqu'à la délivrance du certificat¹⁴¹. Il est cependant possible de fonder le recours en injonction à la fois sur une violation de la *L.Q.E.* ou d'un règlement adopté sous son empire et sur la théorie de droit commun de l'abus de droit et des troubles de voisinage. Dans ce cas, l'ordonnance ou la partie de l'ordonnance rendue sous l'empire des articles 19.1 à 19.3 *L.Q.E.* est assujettie à la limite de l'article 19.7, alors que l'ordonnance ou la partie de l'ordonnance rendue sur la base du droit commun échappe à cette limite¹⁴².

Le recours en injonction de la section III.1 a également été rejeté dans le cas d'une activité soustraite par règlement à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation¹⁴³ ou non assujettie au régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement¹⁴⁴ ou dans le cas où l'intimé détient un certificat d'autorisation dont on n'a pas demandé à la Cour de prononcer la nullité¹⁴⁵, à moins qu'il ne soit établi que l'exploitation n'est pas conforme aux dispositions du certificat¹⁴⁶.

À l'origine, le régime juridique québécois de protection environnementale reposait sur ces grands mécanismes de contrôle mis sur pied par la *L.Q.E.* ainsi que sur un éventail de dispositions réglementaires à être élaborées. Ce système réglementaire devait fixer des normes de qualité environnementale ou encore des niveaux admissibles de contamination pour les activités humaines susceptibles de modifier l'environnement.

Les dispositions des articles 31, 46, 70, 87 et 92 *L.Q.E.* accordent au gouvernement un vaste pouvoir réglementaire permettant l'élaboration d'un régime complet de normes limitant ou prohibant les rejets de contaminants et établissant des normes de protection ou de qualité pour l'environnement et ses composantes. Ainsi, lorsque le ministre est saisi d'une demande de certificat d'autorisation dans le cadre de l'article 22 *L.Q.E.*, il doit, avant de donner son approbation, « s'assurer que l'émis-

141. *Les Entreprises B.C.P. Ltée c. Bourassa*, *supra*, note 119.

142. *Ibid.*, notes du juge Vallerand, aux pages 7 et 8 du jugement de la Cour d'appel.

143. *Bernier c. Les Immeubles Charlesbec Inc.*, (1979) C.S. (Québec) 20 avril 1979 (j. J. Philippon), (C.S.), reproduit dans : Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement*, Montréal, Les Éditions Thémis inc., 1982, p. 451.

144. *P.G. Québec c. Bécharde*, (1989) R.J.Q. 261, 3 *C.E.L.R.* (N.S.) 307 (C.A.), infirmant *Bécharde c. Selenco*, (1988) R.J.Q. 2267 (C.S.).

145. *Lepage c. Lepage*, C.S. (Drummond), n° 405-05-000207-837, 9 juin 1983 (j. A. Biron), J.E. 83-671.

146. *Du Cap c. Les Sablières Laurentiennes Ltée*, C.S. (Terrebonne) 700-05-000666-853, 24 juillet 1986, juge Durand, à la page 12 du jugement.

sion, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements¹⁴⁷ ». Dans un tel cas, la décision du ministre se prend en fonction des normes générales ainsi adoptées.

Par ailleurs, comme on l'a vu, la jurisprudence a reconnu que le ministre jouissait d'une grande discrétion dans l'exercice de sa compétence d'approbation en vertu de l'article 22, de telle sorte que, en l'absence de tout règlement applicable, il doit alors juger de l'opportunité de délivrer un certificat d'autorisation dans chaque cas individuel en évaluant les conséquences du projet sur l'environnement¹⁴⁸. Dans un tel cas, l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, vu l'absence de normes réglementaires, peut avoir pour effet d'amener entre le requérant et le ministre une négociation des normes et conditions applicables, négociation de laquelle est absent le public, puisque rien n'oblige le ministre à aviser ni à entendre qui que ce soit avant la délivrance du certificat d'autorisation. Dans le cas des activités industrielles, cette négociation a été institutionnalisée et légitimée par la Loi. Depuis 1972, seules les industries extractives¹⁴⁹, le secteur des pâtes et papiers¹⁵⁰, les raffineries¹⁵¹ et les usines de béton bitumineux¹⁵² ont été encadrés par règlement. À partir de 1978 s'est alors développé un régime parallèle, en marge du régime général, et qui s'applique aux rejets industriels le long du fleuve Saint-Laurent.

2.2.2 Le régime particulier du programme d'assainissement

En 1989, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec ont signé une entente pour harmoniser leurs efforts de dépollution et de protection du fleuve Saint-Laurent¹⁵³. Pour le gouvernement canadien, la signature de l'*Entente d'harmonisation et de concertation pour la dépollution, la protection, la restauration et la conservation du fleuve Saint-Laurent* s'inscrivait dans le cadre de son Plan d'action Saint-Laurent visant la réduction, de 1988 à 1993, de 90 p. 100 de l'ensemble des rejets liquides toxiques déversés dans le fleuve par les 50 établissements industriels

147. *L.Q.E.*, supra, note 15, art. 24.

148. *Supra*, note 124.

149. *Règlement sur les carrières et les sablières*, R.R.Q., c. Q-2, r. 2.

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

151. *Règlement sur les effluents liquides des raffineries de pétrole*, R.R.Q., c. Q-2, r. 6.

152. *Règlement sur les usines de béton bitumineux*, R.R.Q., c. Q-2, r. 25.

153. *Entente d'harmonisation et de concertation pour la dépollution, la protection, la restauration et la conservation du fleuve Saint-Laurent*, signée à Montréal, le 8 juin 1989. [ci-après : *Entente d'harmonisation*]. Cette entente découlait de la *Convention de collaboration concernant l'harmonisation des interventions fédérales et provinciales pour la dépollution et la protection du fleuve Saint-Laurent* du 3 juin 1988.

reconnus comme les plus polluants¹⁵⁴. Les 50 usines cibles font principalement partie des secteurs industriels des pâtes et papiers, de la métallurgie, de la chimie, de l'industrie pétrolière, de celle des traitements de surface et des mines. Elles rejettent au fleuve Saint-Laurent, chaque jour, 2 000 kilogrammes de métaux, 400 000 kilogrammes de matières biodégradables et 440 000 kilogrammes de matières en suspension¹⁵⁵.

L'annexe B de l'Entente d'harmonisation traite précisément de cet objectif de réduction¹⁵⁶. Les activités envisagées pour la réduction des rejets toxiques industriels dans le cadre de l'Entente sont les suivantes :

1.3. Activités

- Établissement des bilans de matière des industries situées en bordure du fleuve et représentatives des secteurs industriels prioritaires suivants : pâtes et papiers, métallurgie, chimie, pétrole, traitement de surfaces métalliques, mines.
- Assemblage d'un recueil d'information et établissement du bilan environnemental des cinquante industries prioritaires le long du Saint-Laurent.
- Organisation et gestion informatique conjointes des données.
- Établissement des normes tolérables par le milieu.
- Formulation des exigences gouvernementales en fonction de la meilleure technologie disponible et économiquement réalisable pour les secteurs industriels non réglementés.
- Discussions et négociations préalables à l'imposition des exigences de dépollution avec les cinquante entreprises visées.
- Mise en place des programmes de dépollution identifiés dans les protocoles et vérifications de conformité¹⁵⁷.

Par ailleurs, un des principes reconnus par les parties à l'Entente d'harmonisation à l'égard des déchets toxiques touche l'intervention auprès des entreprises qui doit se faire sous la responsabilité du Québec¹⁵⁸. En conséquence, c'est donc dans le cadre de la législation québécoise qu'il faut trouver les mécanismes juridiques permettant la réalisation des activités envisagées à cette fin.

154. *Plan d'action Saint-Laurent, Rapport annuel 88-89*, Gouvernement du Canada, p. 5.

155. *Objectif : Dépollution — Les 50 usines prioritaires. Bilan Saint-Laurent*, Feuillet d'information sur l'état du Saint-Laurent, Montréal, Centre Saint-Laurent, Environnement Canada, 1990, p. 1 et 2.

156. Dans l'Entente d'harmonisation (art. 17b)), l'expression « fleuve Saint-Laurent » désigne « la portion de ce cours d'eau incluant les milieux humides et riverains entre la frontière Québec-Ontario et Blanc-Sablon sur la rive nord et à Gaspé, sur la rive-sud, incluant les eaux baignant l'Île d'Anticosti et les Îles-de-la-Madeleine ainsi que la rivière Saguenay ».

157. Entente d'harmonisation, annexe B, art. 1.3.

158. *Ibid.*, art. 1.2.

Depuis 1978, la *L.Q.E.* prévoit la soumission, par le responsable d'une source de contamination, et l'approbation, par le ministre de l'Environnement, d'un programme d'assainissement. Il s'agit d'un engagement volontaire du responsable d'une source de contamination et comporte des exigences quant aux mesures de réduction à être prises et des échéances de réalisation en retour d'une immunité de poursuite¹⁵⁹. Dans ce régime, celui qui propose un programme d'assainissement à l'approbation du ministre doit faire publier à deux reprises, dans un quotidien de la région où se trouve la source de contamination, un avis de son intention de le faire approuver et fournir au ministre la preuve de sa publication. Le ministre doit aussi transmettre la demande au secrétaire-trésorier ou au greffier de la municipalité où se trouve la source de contamination, et ce dernier doit mettre le dossier à la disposition du public pendant une période de 15 jours¹⁶⁰.

Le ministre ne peut signifier son approbation du programme d'assainissement avant l'expiration des délais prévus par l'article 116.4 *L.Q.E.* et, pendant ces délais, toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut lui soumettre des représentations¹⁶¹. Enfin, tous les programmes d'assainissement soumis ou approuvés en vertu de l'article 116.2 doivent figurer au registre ouvert à la consultation publique que le ministre doit tenir en vertu de l'article 118.5 de la Loi.

Ce régime repose entièrement sur la négociation individuelle entre chaque établissement et le ministre de l'Environnement et il met l'établissement, dont le programme d'assainissement a été ainsi approuvé, à l'abri d'une poursuite qui serait fondée sur la prohibition de contaminer basée sur le test de nocivité du deuxième alinéa de l'article 20 *L.Q.E.*¹⁶². La généralité du terme « poursuite » et sa version anglaise *proceeding* dans l'article 116.2 *L.Q.E.* permet d'ailleurs de soutenir que l'immunité accordée s'applique à l'encontre d'une poursuite pénale aussi bien qu'à l'encontre d'un recours civil en injonction, que ce soit en vertu du droit commun ou des articles 19.1 à 19.7 *L.Q.E.* Une poursuite n'est possible que dans les cas où celui qui a soumis un programme d'assainissement n'en respecte pas les exigences et échéances¹⁶³.

159. *L.Q.E.*, *supra*, note 15, art. 116.2-116.4.

160. *Ibid.*, art. 116.3.

161. *Ibid.*, art. 116.4.

162. *Ibid.*, art. 116.2. Cette disposition ne protégerait pas contre une poursuite basée sur les deux premiers volets de la prohibition de l'article 20, mais, comme on l'a vu, en l'absence de règlements applicables au secteur industriel, cette possibilité est plus théorique que réelle.

163. À cause des termes de l'article 116.2, *in fine*, *L.Q.E.* Les exemples connus de telles poursuites sont rarissimes. Un auteur en donnait récemment deux exemples dans le

On comprendra aisément que le régime ait été très populaire tant auprès des établissements industriels qu'auprès du ministère de l'Environnement puisque, depuis 1972, seulement quatre secteurs industriels ont été assujetties à des normes réglementaires alors que, seulement depuis 1978, environ 400 programmes d'assainissement ont été soumis, négociés et menés à terme. L'effet réel de ce régime particulier apparaît encore plus clairement si l'on considère que ces programmes d'assainissement s'appliquent aux plus importantes sources de pollution des eaux du Québec, si l'on fait exception du secteur agricole et des rejets domestiques.

Le programme d'assainissement des articles 116.2 à 116.4 *L.Q.E.* est le régime qui s'applique aux entreprises du secteur industriel rejetant des effluents dans les eaux.

En 1988, le ministère de l'Environnement a annoncé la mise en place prochaine d'un nouveau programme de réduction des rejets industriels (PRRI) devant s'appliquer cette fois aux rejets des industries dans les trois milieux : l'eau, l'air et le sol. Les modifications législatives nécessaires à l'établissement de ce programme ont été adoptées mais ne sont pas encore en vigueur¹⁶⁴. Un projet de règlement a également fait l'objet d'une pré-publication selon les exigences de l'article 124 *L.Q.E.*¹⁶⁵.

Le nouveau régime dépendra pour son application d'un décret du gouvernement déterminant les catégories d'établissements industriels assujettis. Lorsqu'un établissement industriel fera partie d'une catégorie assujettie, l'exploitant devra soumettre une demande d'attestation d'assainissement dans le délai requis¹⁶⁶.

secteur agro-alimentaire : R. DAIGNEAULT, « L'environnement dans le secteur agro-alimentaire », dans *Développements récents en droit de l'environnement*, *supra*, note 107, p. 270, à la note 187. Le 9 mai 1991, deux poursuites pénales ont été intentées contre Tioxide Canada inc., de Tracy, pour non-respect de l'échéancier de son programme d'assainissement de 1986. Tioxide Canada inc., un des 50 établissements industriels prioritaires, est une entreprise qui produit des pigments de titane. Chaque jour, l'entreprise rejette au fleuve 246 tonnes d'acide sulfurique, 5,8 tonnes de matières en suspension, 7,2 tonnes de fer, 4,2 tonnes de titane, 3,3 tonnes d'aluminium et 246 kilogrammes de métaux lourds toxiques dont 234 kilogrammes de chrome : L.-G. FRANCOEUR, « Double poursuite contre un pollueur », *Le Devoir*, 10 mai 1991, p. A-2.

164. *L.Q.E.*, *supra*, note 15, section IV.2, art. 31.10-31.41, modifiés par L.Q. 1988, c. 49, art. 8, et par L.Q. 1991, c. 30 (P.L. 143) (non encore en vigueur).

165. *Projet de règlement sur les attestations d'assainissement*, (1989) 121 *G.O.Q.* II, 5046 ; [ci-après : *Projet de règlement*].

166. *L.Q.E.*, *supra*, note 15, art. 31.16, modifié par L.Q. 1991, c. 30, art. 8 (non en vigueur). Le *Projet de règlement*, *supra*, note 165, prévoit un délai de six mois à compter du décret d'assujettissement dans le cas d'un établissement industriel alors existant, et de six mois avant le début de la construction dans le cas de l'exploitant qui projette la construction d'un établissement d'une catégorie assujettie (art. 5).

L'attestation d'assainissement doit obligatoirement contenir la description et la localisation des points de rejet de contaminants dans l'environnement par suite de l'exploitation de l'établissement industriel, la liste des règlements applicables à l'exploitant de l'établissement industriel, les normes réglementaires de rejet qui lui sont applicables et les méthodes d'analyse et de mesure¹⁶⁷. Elle peut contenir d'autres normes de rejet que les normes réglementaires, lorsque celles-ci sont insuffisantes en l'espèce. Ces nouvelles normes de rejet sont alors établies par le ministre de l'Environnement¹⁶⁸. Dans la même attestation, le ministre de l'Environnement peut reporter jusqu'à trois ans l'application d'une norme réglementaire autrement applicable au rejet de contaminants par l'établissement industriel ou reporter l'application d'une norme nouvelle, s'il considère que ces normes réglementaires sont susceptibles d'interférer avec les exigences et échéances d'application des normes de rejet qu'il a lui-même établies. L'attestation peut aussi prévoir un programme correcteur prévoyant les conditions et modalités selon lesquelles l'exploitant d'un établissement industriel qui ne respecte pas une norme réglementaire de rejet applicable à son établissement doit s'y conformer dans un délai maximal de deux ans¹⁶⁹.

On voit donc qu'en théorie, du moins, des normes réglementaires sont à la base de l'attestation d'assainissement ; et dans le Document de consultation publié au moment de l'annonce de ce nouveau programme, le ministre de l'Environnement d'alors avait indiqué l'intention du ministère d'élaborer des normes générales de rejet dans les eaux et, par la suite, des règlements sectoriels¹⁷⁰.

Toutefois, on constate à la lecture de ces dispositions que l'attestation d'assainissement de chaque établissement industriel peut prévoir un régime juridique particulier à cet établissement soit par un calendrier d'application des normes réglementaires qui lui soit propre, soit par un programme correcteur qui lui permette de s'y conformer sur une période pouvant s'étendre jusqu'à deux ans ou même encore par l'établissement, par le ministre, de normes de rejet qui lui soient spécifiques.

En réalité, même en présence d'un encadrement réglementaire, le régime est conçu comme un régime de négociation avec chaque établissement tant à l'égard de la détermination des normes qui s'appliqueront à

167. *L.Q.E.*, *supra*, note 15, art. 31.12, modifié par L.Q. 1991, c. 30, art. 3 (non en vigueur).

168. *Ibid.*, art. 31.13, al. 168.I, et art. 31.15 modifié par L.Q. 1991, c. 30, art. 4 et 6 (non en vigueur).

169. *Ibid.*, art. 31.13, al. 1.1 et 2 et art. 31.15, al. 1 et 2, modifiés par L.Q. 1991, c. 30, art. 4, 6 et 7 (non encore en vigueur).

170. *Document de consultation. Programme de réduction des rejets industriels*, Québec, Ministère de l'Environnement, juin 1988, p. 11 et 12 [ci-après : Document de consultation].

cet établissement précis qu'à l'égard des exigences, des étapes et des échéances du plan correcteur devant assurer la conformité à ces normes¹⁷¹.

C'est donc, ici aussi, un régime de négociation à la pièce, pour chaque établissement industriel. Même si les dispositions de la Loi prévoient le droit pour le public de « transmettre ses commentaires au ministre¹⁷² » après que ce dernier a formellement avisé le demandeur de la teneur de l'attestation d'assainissement proposée ou de son intention de lui refuser¹⁷³, ce droit du public ne survient qu'après que l'exploitant a eu le temps, lui, de négocier face à face avec le ministre¹⁷⁴.

De plus, tant dans le cas du programme d'assainissement des articles 116.2 à 116.4 *L.Q.E.* actuellement en vigueur que dans le cas du régime de l'attestation d'assainissement proposé, seul le requérant qui se fait refuser une demande d'approbation de programme ou une attestation d'assainissement peut en appeler devant la Commission municipale du Québec. Les opposants éventuels, pour leur part, ne jouissent pas du droit d'appeler de la décision du ministre d'approuver un programme d'assainissement ou de délivrer une attestation¹⁷⁵.

En réalité, le régime de l'attestation d'assainissement sera la continuation du régime des articles 116.2 à 116.4 actuellement en place et, selon le Document de consultation, « il n'est pas dans les intentions [du ministère] de remettre en cause les programmes d'assainissement déjà signés par les entreprises¹⁷⁶ ». Cette fois, lorsque les dispositions législatives applicables

171. Cette philosophie de négociation est expressément reconnue dans le Document de consultation (p. 12) : « Avec l'avènement de tels règlements, les rejets des industries dans les trois milieux (eau, air, sol) seront sous contrôle réglementaire. Cette façon de faire aura pour résultat de mieux encadrer les discussions entre le Ministère et les entreprises sur la réduction des rejets dans l'eau. »

172. *L.Q.E.*, *supra*, note 15, art. 31.21, modifié par *L.Q.* 1991, c. 30, art. 11 (non encore en vigueur).

173. *Ibid.*, art. 31.18 (non encore en vigueur).

174. Et même encore là, une lecture attentive du Projet de règlement, *supra*, note 165, art. 6, et des articles 31.18 à 31.22 *L.Q.E.* tels que modifiés par *L.Q.* 1991, c. 30, art. 9-13, révèle que, dans la pratique, le demandeur a en plus le droit de « faire des représentations écrites » auprès du ministre pour le faire changer d'avis, avant que les personnes ou les municipalités aient pu exercer leur droit de faire des « commentaires ». Le nouvel article 31.21.1 ajouté par *L.Q.* 1991, c. 30, art. 12 (non encore en vigueur), va jusqu'à accorder au demandeur d'une attestation une période additionnelle pour lui permettre de faire des représentations écrites auprès du ministre à la suite de la consultation publique.

175. *L.Q.E.*, *supra*, art. 96, al. 2, modifié par *L.Q.* 1990, c. 26, art. 6.

176. Document de consultation, *supra*, note 170, p. 12. Selon le Projet de règlement, *supra*, note 165, l'attestation d'assainissement doit contenir les dispositions d'un programme d'assainissement déjà approuvé à l'exception de celles qui sont incompatibles avec les autres éléments contenus dans l'attestation ; Projet de règlement, art. 9 (5^e), et *L.Q.E.*, art. 129.1, modifié par *L.Q.* 1988, c. 49, art. 37 (non encore en vigueur).

à l'attestation d'assainissement seront en vigueur, son titulaire qui en respectera les dispositions sera à l'abri des recours en injonction accordés par les articles 19.1 à 19.6 *L.Q.E.*¹⁷⁷. Théoriquement, le titulaire resterait sujet à une poursuite pénale en vertu de l'article 20, mais on peut s'interroger sur les chances de succès d'une telle poursuite si l'on considère que le respect des dispositions et échéances de l'attestation serait certainement invoqué dans le cadre d'une défense de « diligence raisonnable¹⁷⁸ ».

Au Québec, on peut constater que l'évolution législative en ce qui concerne les mécanismes de contrôle et de répression de la pollution tend à s'éloigner des régimes réglementaires pour s'orienter plutôt vers la négociation individuelle. Dans le cas de la protection juridique du fleuve Saint-Laurent, c'est le mode de gestion environnementale retenu pour tout le secteur industriel. Cette politique a pour effet que chaque établissement négocie sa propre norme de rejet dans l'environnement et s'engage à atteindre cette norme au terme d'un programme de réduction s'étalant sur une période de temps qui, en général, varie de trois à cinq ans. Pendant la durée du programme, l'établissement jouit d'une immunité de poursuite.

Dans la pratique, il semble que l'immunité dont bénéficie l'établissement soit plus longue. Elle s'étend à la période de négociation du programme qui peut s'avérer fort longue, elle comprend la période de réalisation comme le prévoit la Loi et, une fois le programme terminé, on peut s'attendre qu'elle se continue car, même s'il ne s'agit que d'une réduction des rejets de polluants, l'établissement peut certes invoquer le fait que le niveau résiduel de contamination par les rejets est conforme à l'objectif de réduction visé par le programme.

3. La protection juridique des ressources

En plus des mécanismes de prévention et des mesures de contrôle et de répression de la pollution, il existe des lois à caractère environnemental qui s'intéressent à une ressource particulière du fleuve Saint-Laurent. Dans cette dernière partie, nous allons brièvement jeter un regard sur deux régimes juridiques de ce type : la protection des pêcheries contre la pollution et la protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Dans le premier cas, c'est une responsabilité fédérale et, dans le second, cela relève d'une législation québécoise.

177. *L.Q.E.*, *supra*, note 15, art. 19.7, modifié par *L.Q.* 1988, c. 49, art. 3 (non encore en vigueur).

178. *R. c. Sault-Ste-Marie*, *supra*, note 115 ; M.-A. FABIEN, « Le droit pénal et réglementaire en matière environnementale », dans *Développements récents en droit de l'environnement*, *supra*, note 107, p. 60-61 et 63-66.

3.1 La protection des pêcheries contre la pollution

Il peut sembler présomptueux de parler de pêcheries à l'égard du fleuve Saint-Laurent vu les dégradations qu'il a subies. Toutefois, outre la pêche sportive pratiquée tout au long de son cours, il existe encore des activités de pêche commerciale sur les lacs situés le long de son cours, surtout le lac Saint-Pierre, où se pêchent la perchaude, la barbotte, l'esturgeon jaune et l'anguille. Dans l'estuaire maritime du fleuve, en aval de Rivière-du-Loup et dans le golfe, plusieurs espèces de poissons (morue, flétan, plie canadienne, éperlan, hareng, capelan, etc.) et de crustacés (homard, crabe, crevettes) sont exploités encore aujourd'hui¹⁷⁹.

La Cour suprême du Canada a décidé que la compétence du Parlement fédéral de faire des lois sur les pêcheries¹⁸⁰ l'autorise à légiférer pour prohiber la pollution dans la mesure où la disposition législative ou réglementaire a pour objet la protection des pêcheries. La compétence d'administrer et de réglementer la ressource doit inclure celle de protéger tous les animaux qui la constituent. À ce titre, une disposition prohibant une activité polluante doit être en relation avec la protection des pêcheries, autrement elle sera jugée inconstitutionnelle si un lien ne peut être établi entre l'interdiction et les dommages vraisemblables aux pêcheries¹⁸¹.

Cette compétence s'exerce dans le cadre des articles 34 à 43 de la *Loi sur les pêches*¹⁸² et repose sur deux prohibitions fondamentales : la prohibition « d'exploiter des ouvrages ou entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson¹⁸³ » de l'article 35(1) ainsi que la prohibition de rejet d'une substance nocive dans des eaux où vivent les poissons. Cette prohibition est prononcée à l'article 36(3) qui se lit ainsi :

Sous réserve du paragraphe (4), il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive — ou d'en permettre l'immersion ou le rejet — dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu si le risque existe que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion ou rejet pénètre dans ces eaux.

179. *Le Saint-Laurent : usages et environnement*, Carte, Revue maritime L'Escale-Centre Saint-Laurent, Environnement Canada, 1990 ; C. VILLENEUVE, *Des animaux malades de l'homme ?*, Sillery, Québec Science Éditeur/Presses de l'Université du Québec, 1983, ch. 2, p. 45-99.

180. *Loi constitutionnelle de 1867*, supra, note 29, art. 91, para. 12.

181. *Fowler c. R.*, (1980) 2 R.C.S. 213 ; *Northwest Falling Contractors Ltd. c. R.*, 2 R.C.S. 292.

182. *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, c. F-14, modifié par L.C. 1990, c. 1.

183. Le paragraphe 34(1) définit « l'habitat du poisson » comme suit : « Frayères, aires d'alevinage, de croissance et d'alimentation et routes migratoires dont dépend, directement ou indirectement, la survie des poissons. »

La substance nocive est notamment celle qui, si elle était ajoutée à l'eau, altérerait ou contribuerait à altérer sa qualité au point de la rendre nocive ou susceptible de le devenir pour le poisson ou son habitat ou encore au point de rendre nocive l'utilisation par l'être humain du poisson qui y vit¹⁸⁴. Aux poissons sont assimilés les mollusques, les crustacés et les animaux marins ainsi que, selon le cas, leurs œufs, sperme, laitance, frai, larves ou petits¹⁸⁵.

Toutefois, la *Loi sur les pêches* permet l'immersion ou le rejet de substances nocives si ce rejet se fait conformément aux règlements adoptés sous son empire et pour autant que les conditions prévues dans ces règlements soient respectées, notamment quant aux quantités et aux concentrations maximales autorisées¹⁸⁶. Il existe effectivement des règlements applicables aux effluents des fabriques de pâtes et papiers¹⁸⁷, des raffineries de pétrole¹⁸⁸, des mines et métaux¹⁸⁹, de l'industrie de la viande et de la volaille¹⁹⁰, des établissements de transformation de la pomme de terre¹⁹¹ ainsi qu'au mercure des fabriques de chlore¹⁹².

Le régime de protection environnementale institué par la *Loi sur les pêches* est un régime à caractère pénal fondé sur la responsabilité stricte. En vertu de ce régime, la poursuite n'a pas à prouver l'intention coupable chez l'accusé qui, pour sa part, peut établir sa diligence raisonnable, c'est-à-dire qu'il a pris les mesures nécessaires pour empêcher que l'infraction ne soit commise, ou encore qu'il croyait honnêtement en l'existence d'une situation de fait qui aurait excusé l'acte si elle s'était révélée vraie¹⁹³. Les sanctions des prohibitions de détruire l'habitat du poisson ou de rejeter des substances nocives sont très lourdes. Elles peuvent aller de 300 000 dollars

184. *Loi sur les pêches*, supra, note 182, para. 34 (1). Pour l'application de la définition de « substance nocive », le gouvernement peut désigner des substances, fixer des quantités ou concentrations admissibles dans l'eau ou désigner des transformations ou traitements de l'eau qui en font une substance nocive (para. 34(2)).

185. *Ibid.*, art. 2, modifié par L.C. 1990, c. 1, para. 1(2).

186. *Ibid.*, para. 36(4) et (5).

187. *Règlements sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*, C.R.C. 1978, vol. VII, c. 830, p. 5243.

188. *Règlement sur les effluents de raffineries de pétrole*, C.R.C. 1978, vol. VII, c. 828, p. 5225.

189. *Règlement sur les effluents liquides des mines et métaux*, C.R.C. 1978, vol. VII, c. 819, p. 5145.

190. *Règlement sur les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille*, C.R.C. 1978, vol. VII, c. 818, p. 5133.

191. *Règlement sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre*, C.R.C. 1978, vol. VII, c. 829, p. 5235.

192. *Règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore*, C.R.C. 1978, vol. VII, c. 811, p. 5065.

193. *Loi sur les pêches*, supra, note 182, art. 78.6, modifié par L.C. 1990, c. 1, art. 24.

à 1 million de dollars d'amende jusqu'à un emprisonnement maximal de six mois à trois ans¹⁹⁴. En outre, le tribunal peut, en sus de la peine infligée, rendre toute une série d'ordonnances pour empêcher l'infraction ou la récidive ou encore pour éviter ou réparer les dommages aux pêcheries, ou même pour faire publier les faits liés à la perpétration de l'infraction¹⁹⁵.

En plus de ces poursuites pénales au cas de rejet de substances nocives ou de destruction de l'habitat du poisson, le procureur général peut se pourvoir en injonction pour faire cesser tout acte constituant une infraction¹⁹⁶. Enfin, la *Loi sur les pêches* rend les propriétaires d'une substance nocive et ceux qui sont responsables de son rejet solidairement responsables de toutes les pertes de revenu subies par les titulaires de permis de pêche commerciale par suite de la pollution causée par un rejet prohibé. La responsabilité du propriétaire de la substance est engagée sans égard à la faute et il ne peut s'en décharger qu'en prouvant force majeure ou l'acte intentionnel d'un tiers¹⁹⁷.

Les dispositions pénales de la *Loi sur les pêches* ont fait l'objet d'une jurisprudence relativement abondante. Une analyse récente de cette jurisprudence par M^e Paule Halley¹⁹⁸ permet de constater que l'interprétation des tribunaux s'est avérée généreuse pour la poursuite en lui facilitant la preuve de l'infraction et plutôt sévère quant au degré de diligence requis de la défense pour pouvoir se disculper.

3.2 La protection des rives, du littoral et des plaines inondables

Le développement du Québec agricole et urbanisé a amené la destruction ou l'artificialisation des berges du fleuve et la destruction systématique des marais et battures et des lieux humides en général (*wetlands*) : marais, marécage, rive, batture, étang, tourbière et plaine de débordement. Ces milieux humides jouent un rôle capital pour le contrôle de l'érosion, la régulation des débits et l'épuration naturelle des eaux sans oublier leur rôle d'habitat faunique et leur productivité biologique exceptionnelle. De 1950 à 1978, 3 643 hectares de milieux humides ont été perdus le long du fleuve

194. *Ibid.*, para. 40(1) et (2), modifiés par L.C. 1990, c. 1, para. 10(1).

195. *Ibid.*, art. 79.2, modifié par L.C. 1990, art. 24.

196. *Ibid.*, para. 41(4).

197. *Ibid.*, para. 42(3) et (4). Le propriétaire et le responsable sont également redevables des coûts des mesures prises par les gouvernements pour empêcher ou remédier à la pollution (para. 42(1)).

198. P. HALLEY, *La Loi fédérale sur les pêches et son régime pénal de protection environnementale*, Québec, Université Laval, 1990, mémoire de maîtrise non publié ; P. HALLEY, « Le droit fédéral de l'environnement : la Loi sur les pêches », dans *Recueil du Congrès du Barreau du Québec 1991*, Barreau du Québec, Formation permanente, p. 581-600.

Saint-Laurent entre Cornwall et Matane. En 1966, il ne restait dans la région de Montréal que 20 p. 100 des milieux humides présents au début de la colonisation¹⁹⁹.

La préoccupation des Québécois pour les lieux humides est récente, et ce n'est qu'à partir de la fin de 1987 que le droit environnemental québécois a formellement pris en considération la protection de ces milieux²⁰⁰. Le régime juridique mis sur pied à cette fin tire son originalité du fait qu'il utilise des mécanismes d'aménagement régionaux et locaux pour la poursuite d'objectifs déterminés au niveau gouvernemental²⁰¹.

La détermination des mesures de protection des plaines de débordement provient d'une convention entre le Canada et le Québec²⁰². La *Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relative à la cartographie et à la protection des plaines d'inondation* a un double objet. Elle vise d'abord à délimiter, à l'aide d'une cartographie préparée à frais partagés, le lieu et l'étendue géographique des zones vulnérables aux inondations. Elle distingue entre les zones sujettes à une crue à récurrence de 20 ans et celles pouvant être inondées par une crue à récurrence de 100 ans. Elle a également pour objet d'établir conjointement une politique d'intervention des deux gouvernements et de la mettre en œuvre, chacun dans leur champ de compétence respectif, afin de réduire les dommages causés par les inondations dans les zones désignées. En vertu de cette convention, les gouvernements conviennent de ne plus édifier d'ouvrages²⁰³ dans les zones désignées et de ne plus accorder d'aide financière à cette fin²⁰⁴. Ils s'engagent également à inciter les autorités relevant de leur compétence à prohiber l'édification d'ouvrages, à imposer des restrictions ou des conditions à cette édification ou à imposer des mesures d'immunisation pour tout ouvrage sis dans une zone désignée²⁰⁵.

199. *L'Environnement au Québec. Un premier bilan, Document technique*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement, 1988, p. 173-187.

200. Pour un exposé de l'évolution législative à ce sujet avant 1987, voir : Y. DUPLESSIS, « La protection des rives, du littoral et des plaines inondables », dans *Développements récents en droit municipal*, supra, note 107, vol. 21, p. 168-178.

201. Sur cet aspect du régime, voir L. GIROUX, « Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire », (1988) 38 *R. du B.* 467.

202. *Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relative à la cartographie et à la protection des plaines d'inondation*, 25 juin 1977, reproduite dans : M. Yergeau, supra, note 22, p. 989-1028 [ci-après : la Convention].

203. Dans la Convention (art. 28), le mot « ouvrage » a un sens extensif puisqu'il englobe « tout remblai, toute construction, toute structure, tout bâtiment de même que leur édification, leur modification ou leur agrandissement et comprend toute utilisation d'un fonds de terre ».

204. *Ibid.*, art. 5.1 et 5.2.

205. *Ibid.*, art. 5.3.

La Convention prévoit également des cas d'exception et des procédures de dérogation²⁰⁶.

Moins d'un an après la signature de la Convention de 1987, le gouvernement du Québec, sur proposition du ministre de l'Environnement, adoptait la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*²⁰⁷. À l'égard des plaines inondables, la Politique s'en remet essentiellement aux normes de la Convention et, dans le cas du milieu forestier sur les terres publiques, elle fait référence aux normes adoptées en vertu de la *Loi sur les forêts*²⁰⁸. Elle est également très succincte quant au littoral, « cette partie des lacs et cours d'eau qui s'étend à partir de la ligne naturelle des hautes eaux vers le centre du plan d'eau²⁰⁹ ».

La plupart des interventions que la Politique veut contrôler ou prohiber sont celles à être réalisées en milieu urbain et de villégiature ainsi qu'en milieu agricole. La Politique s'attache surtout à la protection de la rive, cette bande de terre qui borde les lacs et les cours d'eau et qui s'étend vers l'intérieur des terres à partir de la ligne naturelle des hautes eaux²¹⁰. Elle vise à préserver la végétation naturelle sur la rive et à décourager les activités qui enlèvent le couvert naturel, créent des foyers d'érosion ou encore requièrent l'excavation, le dragage, le nivellement, le remblayage ou d'autres travaux du même genre sur la rive ou le littoral.

Le degré de protection accordée par la Politique, et, par voie de conséquence, la sévérité des normes contraignantes à être imposées suivant ses dispositions, varie d'un milieu à l'autre. La couverture la plus complète et les contraintes les plus onéreuses sont en milieu urbain et de villégiature. Dans ces milieux, la Politique s'applique à tous les lacs et cours d'eau et la rive protégée a une profondeur de 10 à 15 mètres selon sa

206. *Ibid.*, art. 6. Il s'agit essentiellement des ouvrages déjà existants, des ouvrages adéquatement immunisés selon les normes de l'annexe D et seulement dans la zone de crues à récurrence de 100 ans, et des ouvrages utilisés à des fins récréatives ou agricoles. Les articles 7 et 8 de la Convention prévoient des cas de dérogation à la politique d'intervention et la possibilité de rayer un fonds de terre d'une zone désignée. L. GIROUX, *supra*, note 201, p. 470-472.

207. *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, Décret 1980-87, (1988) 120 G.O.Q. II, 365, modifié par le Décret 1010-91, (1991) 123 G.O.Q. II, 4516 [ci-après : la Politique]. Elle a été adoptée conformément à l'article 2.1 L.Q.E.

208. *Loi sur les forêts*, L.R.Q., c. F-4.1, art. 30, et le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*, (1988) 120 G.O.Q. II, 5527; Y. DUPLESSIS, *supra*, note 200, p. 178-179.

209. Politique, *supra*, note 207, p. 366.

210. *Ibid.*, p. 365; selon la Politique (p. 366), la ligne naturelle des hautes eaux se situe, selon le cas, à l'endroit où l'on passe d'une prédominance de plantes aquatiques à une prédominance de plantes terrestres ou à l'endroit où la végétation arbustive s'arrête en direction du plan d'eau.

pente ou la présence d'un talus²¹¹. En milieu agricole²¹², la Politique ne protège la rive que sur une profondeur de 3 mètres.

C'est dans sa mise en application que se situe l'originalité du régime juridique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. En effet, si la détermination des normes est faite au niveau gouvernemental, leur application est la responsabilité des collectivités locales.

Pour comprendre les mécanismes utilisés, il faut brièvement expliquer la structure du régime mis sur pied par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²¹³. Cette loi, la première loi générale d'aménagement pour le Québec, prévoit la création, par lettres patentes, de municipalités régionales de comté²¹⁴ qui sont chargées d'élaborer, d'adopter et de mettre en vigueur un schéma d'aménagement pour l'ensemble de leur territoire²¹⁵.

L'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement régional entraîne l'obligation pour chaque municipalité locale faisant partie du territoire de la municipalité régionale de comté d'adopter ou de modifier, selon le cas, un plan d'urbanisme pour la totalité de son propre territoire qui soit conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire accompagnant le schéma²¹⁶. Une fois son plan d'urbanisme en vigueur, chacune des municipalités locales doit également adopter ou modifier, selon le cas, un règlement de zonage, un règlement de lotissement et un règlement de construction qui doivent être conformes au plan d'urbanisme local et également aux objectifs du schéma d'aménagement régional ainsi qu'aux dispositions du document complémentaire accompagnant le schéma d'aménagement²¹⁷.

211. Politique, *supra*, note 207, p. 365-366 :

« La rive a dix mètres de profondeur :

— Lorsque la pente est inférieure à 30 %, ou

— Lorsque la pente est supérieure à 30 % et présente un talus de moins de 5 mètres de hauteur.

La rive a quinze mètres de profondeur :

— Lorsque la pente est continue et supérieure à 30 %, ou

ou

— Lorsque la pente est supérieure à 30 % et présente un talus de plus de 5 mètres de hauteur. »

212. Il s'agit surtout du territoire situé dans la zone agricole établie selon la *Loi sur la protection du territoire agricole* (L.R.Q., c. P-41.1, art. 47 et s.) : Politique, *supra*, note 207, p. 369.

213. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1 [ci-après : *L.A.U.*].

214. *Ibid.*, art. 166-205. Il y a 95 municipalités régionales de comté.

215. *Ibid.*, art. 3-31.

216. *Ibid.*, art. 33 et 34.

217. *Ibid.*, art. 102.

Une copie de chacun de ces règlements doit être transmise à la Commission municipale du Québec aux fins d'enregistrement²¹⁸.

Si certaines des dispositions du règlement de zonage, de lotissement ou de construction sont applicables aux rives, au littoral ou aux plaines inondables, la Commission doit, lorsqu'il entre en vigueur, en transmettre copie au ministre de l'Environnement dans le délai prévu par l'article 165.1 *L.A.U.* Si le ministre de l'Environnement est d'avis qu'un tel règlement ne respecte pas la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*²¹⁹ ou n'offre pas, compte tenu des particularités du milieu, une protection adéquate des rives, du littoral et des plaines inondables, il peut demander à la municipalité de modifier ce règlement s'il le juge opportun²²⁰.

Cette demande se fait par un avis sommairement motivé indiquant la nature et l'objet des modifications à apporter au règlement et transmis à la municipalité dans un délai de 90 jours de la réception du règlement par le ministre²²¹. La municipalité a alors 90 jours pour modifier son règlement en conformité de l'avis du ministre à défaut de quoi ce dernier peut, sans formalité préalable, réglementer lui-même « au lieu et place de la municipalité » pour rendre le règlement conforme à son avis²²².

Il faut noter que le ministre peut requérir de telles modifications même si les dispositions des règlements de zonage, de lotissement et de construction applicables aux rives, au littoral ou aux plaines inondables respectent la Politique. Il suffit que le ministre de l'Environnement soit d'avis que le règlement municipal n'offre pas, compte tenu des particularités du milieu, une protection adéquate des rives, du littoral et des plaines inondables²²³. De plus, avec ce mécanisme de mise en application, rien n'oblige le ministre à exiger des modifications qui soient les mêmes à l'égard de chacune des 1 458 municipalités du Québec ; il peut donc exiger que soient mises en place des dispositions réglementaires qui vont varier d'une municipalité à l'autre.

Puisque les normes de protection sont ainsi incorporées à la réglementation municipale d'urbanisme, la municipalité peut, comme pour tout autre règlement d'urbanisme, intenter des poursuites pénales au cas de contravention²²⁴ ou solliciter de la Cour supérieure une ordonnance pour

218. *Ibid.*

219. Politique, *supra*, note 207.

220. *L.A.U.*, *supra*, note 213, art. 165.2, al. 1.

221. *Ibid.*, art. 165.2, al. 2.

222. *Ibid.*, art. 165.3.

223. À cause de la rédaction du premier alinéa de l'article 165.2 *L.A.U.*

224. *Code municipal du Québec*, L.R.Q., c. C-27.1, art. 455, 1105-1112 ; *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, art. 369, 574-584 et 630.

faire cesser l'utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec cette réglementation ou, ultimement, la remise des lieux en état²²⁵. La *L.A.U.* accorde également au ministre de l'Environnement l'intérêt requis pour s'adresser à la Cour supérieure et solliciter lui-même une telle ordonnance²²⁶.

Ce pouvoir a été exercé pour la première fois par le ministre de l'Environnement en avril 1991 alors qu'il a sommé la ville de Château-Richer de modifier son règlement de zonage afin de le rendre conforme à la Politique. La municipalité voulait s'autoriser de sa réglementation d'urbanisme pour justifier un remblayage de la rive du fleuve Saint-Laurent sur une distance de deux kilomètres²²⁷.

Enfin, même si ces deux régimes juridiques de protection environnementale sont totalement différents quant aux mécanismes utilisés, l'un étant fondé sur une prohibition législative avec sanction pénale et l'autre reposant sur la réglementation d'urbanisme municipale, ils peuvent toutefois s'appliquer en même temps. En effet, un remblayage ou un dragage effectué dans une plaine de débordement, outre qu'il contrevient à une disposition d'un règlement de zonage mettant en œuvre la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*²²⁸, pourrait également constituer une infraction à la *Loi sur les pêches*²²⁹ si l'opération avait pour résultat de détruire une aire de fraie « entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson » à l'encontre de l'article 35(1).

Conclusion

La première impression qui vient à l'esprit au terme d'une étude, si générale soit-elle, de la protection juridique du Saint-Laurent, est un certain étonnement devant la multiplicité et la diversité des normes applicables. Cette multiplicité et cette diversité s'expliquent au premier chef par l'existence du partage des compétences législatives entre deux ordres de gouvernements inhérent au fédéralisme canadien. De plus, le caractère sectoriel de la législation reflète souvent la division sectorielle de l'administration publique. Par exemple, la pollution des eaux par les navires relève du ministère fédéral des Transports, ce qui explique que le véhicule législatif et réglementaire choisi ait été la *Loi sur la marine marchande du*

225. *L.A.U.*, *supra*, note 213, art. 227.

226. *Ibid.*, art. 227.1.

227. Marc COCHRANE, « Château-Richer a dû refaire ses devoirs », *L'Express*, Beauport, 30 avril 1991.

228. Politique, *supra*, note 207.

229. *Loi sur les pêches*, *supra*, note 182.

Canada²³⁰. Même au Québec, il existe une tendance à mettre sur pied un mécanisme distinct chaque fois qu'il s'agit de s'occuper d'une facette différente de la protection environnementale²³¹.

Cependant, une protection efficace ne dépend pas de la seule existence théorique d'une législation et d'une réglementation, si abondantes soient-elles. Encore faut-il qu'elle fasse l'objet d'une application vigilante. Si les renseignements sur cette question sont plus difficiles à obtenir, l'information disponible révèle de sérieuses lacunes. Ainsi, pour ce qui est de la législation fédérale, même dans le cas de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, pourtant réputée faire l'objet de la meilleure application, le récent rapport d'un comité d'examen public en vient à la conclusion qu'à l'heure actuelle « Les enquêtes et les poursuites de la Garde côtière canadienne ne sont pas suffisamment crédibles pour attirer l'attention des pollueurs²³² ».

Dans le cas de la *Loi sur les pêches*²³³, un rapport du Conseil consultatif canadien de l'environnement de 1987²³⁴ faisait état d'une grande disparité dans les initiatives de poursuite à travers le Canada et révélait que de 1970 à 1985 seulement deux poursuites avaient été intentées au Québec pour rejet d'une substance nocive dans les eaux où vivent les poissons²³⁵. Pourtant, c'est au Québec que se retrouvaient les violations les plus fréquentes aux normes fédérales sur les effluents des établissements industriels de pâtes et papiers²³⁶.

Enfin, le régime québécois du programme d'assainissement et celui du certificat d'assainissement qui doit lui succéder soulèvent la question du rôle du public. Ces régimes sont ceux qui sont utilisés à l'égard des rejets industriels toxiques du fleuve Saint-Laurent et de la rivière Saguenay. Comme on l'a vu en deuxième partie, les mécanismes fondamentaux de la *L.Q.E.* ne font pas de place au public dans le régime administratif de contrôle, en particulier au moment de la délivrance du certificat d'autorisation de l'article 22. Par contre, la *L.Q.E.* facilite aux citoyens l'accès au

230. L.M.M.C., *supra*, note 31.

231. Sur cette question : L. GIROUX, « Le droit québécois de la qualité de l'environnement et l'équilibre des divers intérêts », dans N. DUPLÉ (dir.), *supra*, note 107, p. 422-427 et 437.

232. *Protégeons nos eaux, Rapport final, Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en milieu marin*, septembre 1990, p. 39.

233. *Loi sur les pêches*, *supra*, note 182.

234. *Application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son ministère*, Ottawa, Conseil consultatif canadien de l'environnement, janvier 1987.

235. *Loi sur les pêches*, *supra*, note 182, para. 36(3) (auparavant l'article 33).

236. *Application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son ministère*, *supra*, note 234.

recours judiciaire de l'injonction pour leur permettre de faire cesser les contraventions à la Loi ou aux règlements.

Dans le cas des rejets toxiques industriels, il s'agit cette fois d'une négociation entre l'établissement et le ministère au terme de laquelle un objectif de décontamination est convenu avec un engagement quant aux moyens et à l'échéancier de réalisation. En échange de cet engagement, l'établissement est mis à l'abri des poursuites. À moins que la norme fixée ne soit celle dite de « rejet zéro », il faut comprendre que les rejets toxiques se continuent pendant et après la durée du programme, et ce, en toute impunité. À l'heure actuelle, alors que l'exploitant a eu l'occasion de négocier face à face avec le ministère, souvent pendant plusieurs mois, le public, lui, ne dispose que d'un délai allant de 15 à 45 jours pour transmettre ses « commentaires » ou ses « représentations » au ministre. Il ne peut non plus appeler de la décision d'approuver le programme d'assainissement.

Si l'on considère l'importance qualitative et quantitative de ces rejets et la portée réelle de l'immunité ainsi accordée, on doit conclure qu'il y a un déséquilibre entre les droits des exploitants et le droit du public de participer au processus.