

La protection de l'environnement : un survol du cadre législatif

Michel Yergeau et Jacques St-Denis

Volume 56, numéro 1, 1988

DOSSIER SPÉCIAL : POLLUTION ET ASSURANCE

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1104610ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1104610ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Yergeau, M. & St-Denis, J. (1988). La protection de l'environnement : un survol du cadre législatif. *Assurances*, 56(1), 10–30. <https://doi.org/10.7202/1104610ar>

Résumé de l'article

Our collaborators, Messrs. Yergeau and Saint-Denis, present a concise summary of federal and provincial powers with respect to environmental protection rights, the progress made with respect to the legislative corpus in this area as well as the stalemates encountered where court decisions are concerned. The authors also provide an historical look back at the events which first made the society aware of the need for environmental protection and the protests which led to environmental rights as we know them today. What is implied by the term environment, how can we damage it and how is it protected by Quebec and Canadian laws – these are the questions considered by the authors, both associated with the Montreal law firm Lavery, O'Brien.

La protection de l'environnement : un survol du cadre législatif

par

Michel Yergeau et Jacques St-Denis⁽¹⁾

10

Our collaborators, Messrs. Yergeau and Saint-Denis, present a concise summary of federal and provincial powers with respect to environmental protection rights, the progress made with respect to the legislative corpus in this area as well as the stalemates encountered where court decisions are concerned. The authors also provide an historical look back at the events which first made the society aware of the need for environmental protection and the protests which led to environmental rights as we know them today.

What is implied by the term environment, how can we damage it and how is it protected by Quebec and Canadian laws – these are the questions considered by the authors, both associated with the Montreal law firm Lavery, O'Brien.



Disons-le d'emblée : il est téméraire de vouloir faire un survol de la protection de l'environnement d'un strict point de vue juridique, puisque cette façon de faire nous amène presque inévitablement à déconnecter la notion d'environnement de ses dimensions historiques et sociales. Le nombre de pages dont nous disposons et la quantité de matière que couvre le droit de l'environnement ne nous permettent malheureusement pas d'aborder cette question des substrats social, politique, historique et scientifique qui ont mené à l'éclosion de la notion d'environnement, telle que nous la connaissons maintenant, et au développement de l'important corpus législatif et réglementaire qui a été adopté au cours des dernières années. Qu'on nous permette pourtant de souligner qu'on ne peut pas comprendre ce phénomène sans faire référence à ces considérations d'ordre social,

⁽¹⁾ Avocats de l'étude Lavery, O'Brien.

et qu'on nous comprenne alors d'en donner quelques exemples, au fil des pages qui suivent, afin d'illustrer notre propos.

La notion d'environnement

La notion d'environnement ressemble beaucoup à la conception pascalienne de l'univers, dont le centre est partout et dont la circonférence n'existe pas. Le mot *environnement* n'a pas le même caractère, selon que l'on soit biologiste ou architecte, notaire, travailleur de la terre ou sociologue. Le mot exprime pourtant tour à tour, selon les divers intervenants sociaux, des passions, des espoirs, des incompréhensions qui en font un concept nécessairement ambigu. On peut y voir une idée à la mode ou un luxe pour pays riche, un fourre-tout, de vieux restes des idées et des modes des années '60, la phobie des catastrophes écologiques (et, à mesure que les années passent, s'accumulent, à l'appui de la peur, quelques vieux fantômes durables qui s'inscrivent dans l'inconscient collectif et qui ont pour nom Three-Mile Island, Seveso, Bhopal, Mississauga, CU Project, Tchernobyl. . .), un cri d'alarme des écologistes sur les limites de la croissance ou le pire ennemi de la croissance continue, l'anti-pollution, les fleurs ou les petits oiseaux.

Dans tout cela, et au centre de tout cela, devrions-nous dire, il y a toujours l'espèce humaine comme faisant partie d'un système complexe de relations avec son milieu naturel. De ce fait, l'environnement est l'ensemble des facteurs qui influent sur le milieu dans lequel vit l'espèce humaine. Et pour être encore plus précis, reprenons à notre compte une définition récente de l'environnement que vient d'adopter, après de longues discussions, un important groupe de travail en environnement :

« L'environnement est l'ensemble des éléments physiques, chimiques, biologiques et sociaux avec lequel l'être humain entretient des rapports structurants et continus.

Il est un bien collectif que les êtres humains se doivent d'utiliser de façon concertée afin d'en assurer la protection, la mise en valeur et la pérennité ».

Il est donc naturel que l'humain intervienne, lorsque ce milieu risque d'être fondamentalement ou radicalement bouleversé. Ce qui distingue les années actuelles d'un passé encore récent, c'est que nous commençons à comprendre qu'il ne faut pas attendre ce mo-

12

ment des grands bouleversements ou des catastrophes pour intervenir. Nous sommes en train de comprendre un peu plus chaque année que c'est dans la placidité de la prévention que l'environnement doit être géré et non pas dans le tohu-bohu et les criaileries du mal déjà fait. À mesure que les années passent, le recul historique permet de comprendre que la protection de l'environnement a de plus en plus tendance à faire remonter l'action de l'aval vers l'amont des problèmes. Environnement et développement sont indissociables, qu'on le veuille ou non. Le récent rapport de la Commission mondiale des Nations-Unies sur l'environnement et le développement en est une illustration éloquente.

La prise de conscience de nos responsabilités collectives envers le bien commun qu'est la nature, cette exacerbation de la sensibilité collective devant les signes d'une dégradation évidente de l'environnement, ont amené les états à se doter progressivement de moyens pour contrôler les phénomènes, sans pouvoir pour autant les enrayer complètement.

Un peu d'histoire

On remarquera, en passant, que ce ne sont pas les années '70 qui nous ont apporté les premières lois en matière d'environnement. Déjà à l'époque, on se préoccupait de protéger l'environnement sans en employer le mot, bien sûr, comme d'autres font de la prose sans le savoir. Chez nous, les ordonnances des gouverneurs de la Nouvelle-France en ce sens sont nombreuses et intéressantes à consulter. Ainsi, dès le 26 avril 1664, une ordonnance du Conseil souverain aux habitants de la Basse-Ville de Québec faisait une obligation aux riverains de nettoyer les rues des pailles et fumiers qui pouvaient s'y trouver. Les Règlements généraux du Conseil supérieur de Québec pour la police, du 11 mai 1676, imposait, quant à lui, aux gens l'obligation de faire des latrines dans leur maison « afin d'éviter l'infection et la puanteur que ces ordures apportent, lorsqu'elles se font dans les rues ».

L'ancêtre de nos sites de dépôt de matériaux secs se trouve dans une ordonnance du 16 mai 1731, qui ordonne à tous les particuliers qui feront bâtir des maisons dans les villes et à tous les chartiers d'en transporter les décombres dans les endroits qui leur seront indiqués. Le problème des porcheries préoccupait déjà Frontenac, puisqu'une ordonnance signée de sa main, le 28 mars 1673, faisait déjà référence

à ce problème des cochons qu'on élevait dans les rues de Québec, laquelle devait être reprise, le 19 août 1686, dans une ordonnance qui faisait défense à toute personne de laisser vaquer ses cochons dans les rues. Une ordonnance au même effet a été édictée pour Montréal le 9 août 1702⁽²⁾.

Ce qui différencie pourtant la protection de l'environnement, telle qu'on la concevait à l'époque de ce qu'on connaît maintenant, ce n'est pas tant la quantité de lois et de règlements (bien que le phénomène soit intéressant à observer), qu'une tendance assez marquée à considérer l'environnement comme un bien en lui-même, un bien collectif, qui possède ses propres droits au point de venir bouleverser parfois une notion aussi fondamentale que le droit de propriété. Il fut une époque pas très lointaine où l'air que l'on respire n'appartenait à personne et, de ce fait, n'avait aucune valeur. Le changement qui s'est opéré est que maintenant, cette partie constituante de l'environnement appartient à tous ; il en découle, en corollaire, que l'activité industrielle ne peut plus en disposer à sa guise.

13

Il aura donc fallu mettre en place une série de mécanismes de contrôle des activités humaines, urbaines ou industrielles. C'est évidemment à l'État que ce rôle a été dévolu. Pour assurer ce rôle, des lois ont été adoptées et des réglementations élaborées.

Pollution et souverainetés nationales

C'est pourtant une lapalissade de dire que la pollution ne connaît pas de frontière. Derrière ce lieu commun, se cache, pour la protection de l'environnement, une réalité de la souveraineté nationale, dont les effets sont impitoyables. On sait que la volonté des États se traduit, entre autres, par des lois. Celles-ci cessent d'avoir effet aux frontières. Les traités internationaux, quant à eux, ne représentent que la confluence ponctuelle et spécifique d'un ensemble de volontés nationales sur un sujet donné. Rien de plus. Ce n'est que dans ce cadre étroit que des états consentent à abdiquer pour un moment leur souveraineté.

En matière de protection de l'environnement, l'élaboration des solutions est lente. Les connaissances inégalement partagées, mais

⁽²⁾ Sur cette question des ordonnances en matière d'environnement en Nouvelle-France, on lira avec intérêt un article que publiait Mme Mireille D. Castelli en 1975 sous le titre *L'habitation urbaine en Nouvelle-France* dans (1975) 16 Cahiers de Droit 403.

14

surtout différemment interprétées, la sensibilité à un même problème – pour peu que l'on s'entende à qualifier un sujet de *problème* – varie d'une capitale à l'autre. Même lorsque tous ces éléments se trouvent finalement à converger, encore faut-il compter, avant que des solutions ne soient adoptées, avec les stratégies, les calculs, les intérêts, les groupes de pression, la force de l'inertie, bref avec tout ce qui fait les grandeurs comme les misères de la politique. Et encore, lorsqu'un état réussit à convenir des gestes à poser, bien petites sont les chances que son voisin ait évolué dans la même direction. « Vérité en-deça des montagnes, erreur au-delà », disait Pascal. Ainsi, pour un début d'entente afin de trouver une solution aux problèmes de l'ozone, comme on a connu à Montréal au cours des derniers mois, combien de sujets environnementaux pourtant importants, voire capitaux, seront-ils laissés en plan, faute de consensus.

Il y a deux sortes de pollution trans-frontières qui contribuent à la dégradation progressive de la qualité de l'environnement. Il y a, en premier lieu, la pollution classique, soit celle où les émissions à l'atmosphère, comme les rejets dans les cours d'eau, sont transportés de l'état émetteur vers les états voisins par les vents dominants et par le réseau hydrographique. De cette pollution-là, on connaît en général les sources principales. Aussi déchirant soit-il de constater les effets des pluies acides sur les forêts américaines et européennes, aussi angoissant soit-il de constater l'état de dégradation des eaux des grands fleuves des deux Amériques, force est de constater que la solution à ces problèmes relève de l'accord des volontés nationales, sans pouvoir s'en remettre à un état au-dessus des états, capable de discerner l'essentiel de l'accessoire et d'imposer, le moment venu, aux états récalcitrants des solutions qui nous apparaissent pourtant urgentes. Ce n'est donc pas tant une carence au plan légal qu'on doit accuser dans ces cas graves de pollution et de détérioration de l'environnement, que l'ignorance ou le manque de volonté d'agir des responsables nationaux. On ne peut accuser le processus législatif de faiblesse parce qu'il n'y a pas de loi pour forcer un état à agir.

Mais il y a aussi cette autre forme de pollution outre-frontières, cette seconde forme de macro-dégradation de l'environnement, qui est la somme des effets des politiques nationales de développement et le résultat cumulatif des pratiques mondiales, qu'elles soient de survie ou de nature industrielle. Quels sont chez nous les effets de la destruction de 16% de la forêt indienne entre 1973 et 1981 ? Comment

mesurer les conséquences de l'augmentation moyenne mondiale de 9% de la concentration de CO² depuis 1958 ? Il ne s'agit plus là d'une pollution trans-frontières, mais bien plutôt des effets planétaires d'une activité humaine frénétique comme source de pollution, sans qu'il soit possible de localiser cette source avec précision, mais dont les effets environnementaux négatifs sont pourtant incontestables.

Cette forme de dégradation de l'environnement est d'autant plus pernicieuse que, non seulement n'est-il pas possible d'en identifier les sources exactes, mais encore n'est-elle souvent que le résultat de pratiques locales d'apparences anodines, non réglementées parce que non réglementables, et qui ne deviennent menaçantes que par effet d'accumulation et de synergie. Mais, là encore, les carences du processus législatif ne sont pas à condamner, alors même que la connaissance et la compréhension des phénomènes n'est qu'embryonnaire. La loi, comme la science, n'est pas spéculative.

15

Le cadre constitutionnel canadien

Au Canada, ce phénomène de dilution des responsabilités en matière de protection de l'environnement se double d'un problème constitutionnel. Cette question est complexe puisque, à la multitude des sujets qu'englobe cette notion de protection de l'environnement, correspond une quantité non moins grande de problèmes constitutionnels potentiels.

Nulle part dans notre constitution n'a-t-on prévu la protection de l'environnement. Le mot lui-même, au sens que nous lui connaissons maintenant, n'existait pas en 1867, lors de l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le *Robert* date son apparition de 1964. N'étant mentionné ni à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, ni dans les compétences des provinces énumérées à l'article 92 du même Acte, de qui donc relève la protection de l'environnement, du parlement fédéral ou des provinces ?

La protection de l'environnement ne peut pas être un sujet unique relevant d'un seul niveau de pouvoir public. Il s'agit d'un amalgame qui n'a pas l'unicité voulue pour, dans notre système fédéral, être dévolu globalement au parlement ou aux législatures. Le nombre de lois adoptées, tant par celui-là que par celles-ci, et qu'on pourrait regrouper sous la rubrique *environnement*, en est un bel exemple.

L'environnement touche à d'innombrables secteurs d'activité et ne peut qu'être partagé entre les deux niveaux de compétence.

16 Sous cet aspect, la protection de l'environnement est un peu comme la lutte à l'inflation. Celle-ci relève des deux pouvoirs, fédéral et provincial, vu que l'A.A.N.B., 1867, opère un partage des compétences en matière économique. Il est certes possible que, dans une situation d'urgence, le pouvoir législatif central puisse adopter une mesure qui envahisse temporairement et exceptionnellement les secteurs de compétence provinciale. Mais la théorie de l'intérêt national ne peut permettre au gouvernement fédéral d'envahir un domaine de compétence provinciale de façon permanente. Ainsi en a décidé la Cour suprême du Canada, en 1976, dans l'opinion consultative qu'elle émettait sur la Loi anti-inflation⁽³⁾. Cette même conclusion peut très bien s'appliquer aussi à la protection de l'environnement.

Or, étant donné que l'environnement n'est pas un sujet unique et nouveau, il ne peut pas non plus relever de l'autorité fédérale, en vertu de ce que nous appelons la compétence résiduelle. Force nous est donc de constater que la compétence législative, en matière de protection de l'environnement, est scindée en deux et qu'elle relève tantôt du parlement central, tantôt des législatures provinciales. Pour reprendre une idée qui est chère au professeur Gérald Beaudoin, il pourrait ainsi y avoir deux codes parallèles de protection de l'environnement : le premier dans les matières fédérales et le second dans les matières provinciales.

En procédant par analogie et faute de pouvoir faire tomber l'environnement dans l'un ou l'autre des pouvoirs énumérés à l'A.A.N.B., 1867, il est généralement admis que la protection de l'environnement relève du domaine de la propriété et des droits civils qui sont de compétence provinciale⁽⁴⁾. C'est la raison pour laquelle le quotidien de la gestion de l'environnement, la solution des problèmes locaux et internes à la province en matière d'environnement, sont régis par Québec et ont comme outil privilégié la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., ch. Q-2) et ses règlements⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Dans l'affaire de l'article 55 de la Loi sur la Cour suprême et Dans l'affaire des questions soumises par le Gouverneur en conseil sur la validité de la Loi anti-inflation, par le décret C.P. 1976-581 en date du 11 mars 1976. (1976), 2 RCS 373.

⁽⁴⁾ Article 92(13), A.A.N.B., 1867.

⁽⁵⁾ Pour ceux qui seraient intéressés à une étude exhaustive de ce problème du partage des compétences législatives en matière environnement, le professeur Dale Gibson a écrit un texte

Le cadre législatif fédéral

Le parlement fédéral ne s'est pas encore doté d'une loi sur l'environnement. Il s'apprête maintenant à le faire, même si ce qu'on appelle la Loi sur la protection de l'environnement est avant tout une refonte et une réécriture de certaines lois existantes, dont la Loi sur les contaminants de l'environnement.

Même si l'on ne connaît pas de véritable approche globale de la protection de l'environnement au niveau fédéral, il n'en demeure pas moins qu'on y retrouve plusieurs lois sectorielles qui sont d'une grande importance dans le domaine. Il faut ainsi nommer la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique⁽⁶⁾, la Loi sur les pêcheries⁽⁷⁾, la Loi sur les oiseaux migrateurs⁽⁸⁾, la Loi sur les contaminants de l'environnement⁽⁹⁾, la Loi sur l'immersion de déchets en haute mer⁽¹⁰⁾, la Loi sur les ressources en eau du Canada⁽¹¹⁾ et la Loi sur le transport des marchandises dangereuses⁽¹²⁾. Et cela n'est pas une liste exhaustive.

À titre d'exemple, le gouvernement fédéral, en adoptant la Loi concernant les pêcheries en 1924, dotait ainsi le pouvoir fédéral d'un moyen d'intervention important, en matière de protection des cours d'eau, par le biais de son article 33, qui interdit à qui que ce soit « de faire passer ou de déposer ou de permettre sciemment de faire passer ou de déposer dans les eaux fréquentées par les poissons ou qui se jettent dans ces eaux ou sur la glace qui recouvre les unes et les autres de ces eaux, de la chaux ou des substances chimiques ou des drogues, des matières vénéneuses, des poissons morts ou gâtés ou des débris de ces poissons, des déchets de scierie ou de la sciure de bois ou toute autre substance ou chose délétère, qu'elle soit ou non de même nature que les substances mentionnées à cet article ». Mis à part le petit

17

fouillé et toujours actuel sur le sujet : *Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada*, (1973) 23 *University of Toronto Law Journal*, page 54. Aussi, Beaudoin, Gérald, *La protection de l'environnement : quelques problèmes constitutionnels*, (1977) 23 *McGill Law Journal*, page 207.

(6) S.C. 1970-71-72, ch. 47.

(7) S.R.C. 1970, ch. F-14.

(8) S.R.C. 1970, ch. M-12.

(9) S.C. 1974-75-76, ch. 72.

(10) S.C. 1974-75-76, ch. 55.

(11) S.R.C. 1970, 1^{er} supp., ch. 5.

(12) S.C. 1980-81-82-83, ch. 36.

côté gentiment désuet de la terminologie, l'objet de ce texte n'est pourtant pas banal et l'outil qu'il offre au gouvernement fédéral, en matière de gestion de l'environnement et de protection des cours d'eau, pourrait être un levier plus important qu'il ne l'est présentement, pour peu que la volonté politique de l'appliquer plus libéralement existât.

Le projet de loi fédéral visant la protection de l'environnement

18 Quant à la future loi fédérale sur la protection de l'environnement, elle en est, au moment où ces lignes sont écrites, au stade de la seconde lecture⁽¹³⁾. Moins globale que son titre ne l'indique, la Loi visant la protection de l'environnement, de la vie humaine et de la santé (Projet de loi C-74) a pour mérite de refondre et d'intégrer dans un même statut les actuelles Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, Loi sur les contaminants de l'environnement et Loi sur l'immersion de déchets en haute mer, lesquelles seront abrogées en conséquence.

Les sondages d'opinion des dernières années sont clairs : la population canadienne privilégie la protection de l'environnement, la place au premier rang de ses priorités et s'attend à ce que les gouvernements légifèrent et sévissent en la matière. Pour le gouvernement fédéral, il était donc de bonne politique d'agir. Profitant d'une nécessaire révision de certaines lois, il était tentant de coiffer le tout du titre de loi canadienne sur la protection de l'environnement, contournant ainsi en parole, sans qu'on puisse lui en faire grief, le problème constitutionnel ci-haut exposé et donnant à croire que le fédéral intervenait enfin pour régler les problèmes environnementaux que connaît le Canada.

Dans les limites des contraintes constitutionnelles ci-haut exposées, le ministre fédéral de l'Environnement pourra ainsi élaborer des plans et des programmes de lutte contre la pollution de l'environnement et de réduction de celle-ci, exploiter un réseau de stations de contrôle de la qualité de l'environnement, effectuer des recherches sur la nature, le transport, la dispersion et les effets de la pollution de l'environnement, formuler des objectifs de protection de l'environnement.

⁽¹³⁾ On comprendra qu'il ne s'agit pas ici d'une analyse exhaustive du projet de Loi. Vu la nouveauté du sujet, nous nous bornons à en donner les grandes lignes pour le bénéfice des lecteurs. Des problèmes d'espace nous empêchent d'entrer dans les détails et même d'apporter toutes les nuances que le texte législatif contient.

ment, publier des directives recommandant des normes quantitatives ou qualitatives pour permettre certains usages de l'environnement, des directives établissant les maximums recommandés en termes de quantité ou de concentration pour le rejet de substances dans l'environnement, élaborer des codes de pratiques en matière de protection de l'environnement et travailler en collaboration avec les provinces, les ministères, les organismes ou les personnes concernées par la qualité de l'environnement, la lutte contre la pollution ou la réduction de celle-ci. Bref, une série de pouvoirs visant à permettre au ministre fédéral de l'environnement d'orienter et d'uniformiser les pratiques à l'échelle du Canada.

Pour ce qui est des substances toxiques, la partie la plus importante du texte, le projet de loi les définit comme étant toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou susceptible de nuire aux processus biologiques importants, de mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie humaine ou de constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaine.

Des pouvoirs sont accordés aux ministres de l'Environnement et de la Santé nationale et du Bien-être social pour établir des listes des substances effectivement ou potentiellement toxiques et de recueillir des données à cet effet. Ainsi, est tenu de communiquer au ministre de l'Environnement les renseignements qu'il possède permettant de conclure qu'une substance est toxique celui qui importe, fabrique, transforme ou distribue une substance à des fins commerciales ou utilise cette substance au cours d'une activité de fabrication et de transformation commerciale. Des mécanismes de protection des renseignements professionnels confidentiels sont prévus aux articles 18 et suivants du projet.

Il est, par ailleurs, interdit de fabriquer ou d'importer au Canada une substance nouvelle sans que celle-ci n'ait été soumise à une période d'évaluation, au cours de laquelle sera étudiée sa toxicité. Celle-ci étant démontrée, les ministres pourront aller jusqu'à interdire sa fabrication ou son importation.

En cas de rejet effectif ou probable dans l'environnement d'une substance inscrite à l'annexe I de la loi, le propriétaire de la substance en question ou celui qui cause le rejet doit prendre toutes les

mesures d'urgence compatibles avec la sécurité publique pour remédier à la situation dangereuse ou pour supprimer le danger résultant du rejet ou de sa probabilité pour l'environnement, la vie ou la santé humaine.

20 Est aussi tenu de donner avis celui qui désire exporter certaines substances toxiques ou des déchets dans la mesure où de tels produits apparaissent à une liste publiée à l'annexe II de la loi. Avis doit, par ailleurs, être donné au pays de destination, en cas d'exportation d'un déchet qui est une marchandise dangereuse, au sens de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses⁽¹⁴⁾.

Enfin, l'article 37 octroie de vastes pouvoirs réglementaires au gouvernement pour une substance inscrite sur la liste I.

Le projet de loi comprend aussi une série de dispositions relatives aux substances nutritives, à la pollution atmosphérique internationale, à l'immersion de déchets en mer et à l'adoption de directives régissant les ministères et organismes fédéraux en matière d'environnement.

Enfin, le projet de loi prévoit une série de mécanismes assez élaborés d'enquête, de saisie et de confiscation, en plus de dispositions prévoyant des amendes et des peines d'emprisonnement impressionnantes : amende maximale de \$200,000 et emprisonnement maximal de six mois pour qui refuse de collaborer à une enquête, amende maximale de \$1 million et emprisonnement maximal de trois ans pour qui ne communique pas certains renseignements ou qui communique des renseignements faux en matière de substances toxiques, amende maximale de \$1 million et emprisonnement maximal de cinq ans pour celui qui refuse de communiquer au ministre certains renseignements qu'il aurait en sa possession et qui permettrait de conclure qu'une substance est toxique, amende à la discrétion du tribunal et peine d'emprisonnement maximale de cinq ans pour qui provoque intentionnellement ou par imprudence grave une catastrophe qui prive de la jouissance de l'environnement ou qui risque de causer la mort ou des blessures.

On notera enfin que toutes ces peines, dans le cas d'une personne morale, peuvent être imposées à ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui ont ordonné, autorisé, consenti ou parti-

(14) *Supra*, note 12.

cipé à une infraction, que la personne morale ait été ou non poursuivie ou déclarée coupable. Il s'agit sans doute là de la disposition la plus intimidante prévue dans la loi.

La législation québécoise

Au Québec, la pierre d'angle de la protection de l'environnement est la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., ch. Q-2), qui est entrée en vigueur le 21 décembre 1972⁽¹⁵⁾ et qui a été amendée à de multiples reprises depuis lors.

La grande qualité de cette loi est de prendre l'environnement à bras le corps, si on nous permet l'expression, de poser l'environnement comme un objet de droit, plutôt que de légiférer cas par cas ou sur des aspects spécifiques du milieu. Sous cet aspect, les textes sont clairs :

« Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent. . . »⁽¹⁶⁾

« Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter et permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant. . . »⁽¹⁷⁾

« 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 (. . .), à moins d'obtenir du sous-ministre un certificat d'autorisation ».⁽¹⁸⁾

Ces textes ont pour effet de faire de l'environnement un bien en soi qui transcende certaines règles habituelles de la propriété privée et qui reconnaît à l'environnement le caractère d'un bien collectif. Cette notion est toujours adéquate et n'a pas vieilli depuis son adoption. On ne peut manquer de faire référence, sous cet aspect, à l'article 585 du Code civil du Bas-Canada, qui stipule que : « il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous (. . .) ».

(15) Loi de la qualité de l'environnement, L.Q. 1972, ch. 49.

(16) Loi sur la qualité de l'environnement, article 19.1.

(17) Idem, article 20.

(18) Idem, article 22.

La Loi sur la qualité de l'environnement

Passons rapidement sur les précédents législatifs qui ont conduit à la Loi sur la qualité de l'environnement (L.Q.E.). Bornons-nous à dire qu'elle a comme ancêtres directs diverses lois d'hygiène publique⁽¹⁹⁾. Employons-nous plutôt à comprendre l'économie générale de cette loi que les tribunaux, à de nombreuses reprises, ont reconnu d'ordre public⁽²⁰⁾.

22 Des deux chapitres de la loi, de ses vingt sections et de ses 214 articles, retenons, pour les fins qui nous intéressent, les articles 19.1, 20 et 22 qui, à eux trois, permettent de comprendre l'approche privilégiée par le législateur québécois et l'économie générale du texte.

L'article 20 L.Q.E.

L'article 20 est celui de portée la plus générale de la loi. Il en introduit d'ailleurs la section IV, intitulée tout simplement *La protection de l'environnement*. Il crée une prohibition générale de polluer. Cet article 20 impose trois obligations qui valent, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales et les municipalités. Ces trois obligations sont :

a) il est défendu d'émettre, de déposer, de dégager ou de rejeter ou de permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà des quantités ou des concentrations qui sont prévues par règlement ;

b) cette même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant dont la présence est prohibée par règlement (comme, par exemple, les DDT) ;

c) il est aussi défendu d'émettre, de déposer, de dégager ou de rejeter dans l'environnement tout contaminant qui 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.

(19) Au nombre de celles-ci, mentionnons la Loi refondue sur l'hygiène publique, L.Q. 1901, ch. 19, la Loi pour remédier à la pollution des eaux, L.Q. 1960-61, ch. 16 et la Loi sur la régie des eaux, L.Q. 1964, ch. 51.

(20) Entre autres dans *Procureur général du Québec c. Industrial Granules Ltd.*, C.S. Montréal, dossier numéro 05-005831-74, 5 juin 1975, juge K. Mackay.

Par ailleurs, on ne peut vraiment saisir la portée de l'article 20 sans avoir en tête la définition du mot *contaminant*. C'est le paragraphe 5° de l'article 1 de la loi qui nous la donne. Un contaminant est 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 de l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement.

Fort de cette définition, on aura compris que la portée de l'article 20 de la loi est évidemment très vaste. Par exemple, si quelqu'un utilise un produit X, que l'usage de ce produit est permis et que l'utilisateur respecte les normes de quantité ou de concentration prévues par règlement, mais que, malgré tout, l'utilisation de ce produit dans un milieu donné est susceptible d'affecter la santé ou la sécurité de la population locale, cette personne pourrait-elle être poursuivie et condamnée à l'amende pour avoir contrevenu aux règles de la protection de l'environnement ? Selon une décision récente de la Cour supérieure⁽²¹⁾, la réponse serait affirmative. Il en résulte un constat déroutant : on peut enfreindre un article de la loi, tout en respectant un règlement d'application de cet article. Il n'est pas certain que cette solution soit souhaitable, mais faute d'une décision de la Cour d'appel, c'est cette interprétation qui prévaut, à l'heure actuelle⁽²²⁾.

Évidemment, le prévenu pourrait en défense faire la preuve qu'il a pris toutes les mesures nécessaires pour éviter les effets qu'on lui reproche⁽²³⁾. Mais, quant au fardeau de la preuve de la poursuite, il est malgré tout facilité par l'emploi du mot *susceptible*, tant à l'article 20 que dans la définition du mot *contaminant*. Il en résulte que la preuve d'une simple potentialité est suffisante pour entraîner une condamnation, sans avoir à démontrer que le rejet ou l'émission ont effectivement entraîné des effets sur la santé ou la sécurité de la population. C'est ce qui a été décidé dans *Procureur général du Québec c. New Brunswick International Paper Co.*⁽²⁴⁾, où le juge Sarto Cloutier a décidé que le mot susceptible exprimait une possibilité plutôt qu'une probabilité. C'est à une conclusion semblable qu'arrivait la

(21) R. c. *Alex Couture Inc.*, Cour supérieure, district de Québec numéro 200-36-120-84.

(22) Pour une étude de la question, on lira un texte de Me Maryse Grandbois publié dans (1986) 46 *Revue du Barreau* 466, aux pages 470 et suivantes.

(23) R. c. *La Corporation de la Ville de Sault-Ste-Marie*, (1978) 2 R.C.S. 1299.

(24) C.S.P. Bonaventure, dossier numéro 105-27-660-76, 4 juillet 1980, M. le juge S. Cloutier.

Cour d'appel du Québec en 1979, dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Société du Parc industriel du Centre du Québec*⁽²⁵⁾.

De son côté, M. le juge Maurice Langlois écrivait, dans la décision qu'il rendait dans l'affaire *Piette c. St-Amand*⁽²⁶⁾ :

« (. . .) la loi n'exige pas la preuve d'un préjudice réel. Il suffit que l'état des choses constatées soit susceptible de créer un préjudice ».

Dans ce contexte, la dernière partie du second paragraphe de l'article 20 de la Loi sur la qualité de l'environnement est beaucoup plus qu'une clause de style. Elle constitue, à toutes fins pratiques, l'obligation la plus fondamentale qu'impose la loi à tous les citoyens.

24

L'article 22 L.Q.E.

Le corollaire de cette obligation de l'article 20 se retrouve à l'article 22 de la loi. Cet article impose l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation du sous-ministre de l'Environnement, avant d'ériger ou de modifier une construction, d'entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou avant d'augmenter la production d'un bien ou d'un service. Cette obligation, à première vue très large, est balisée de deux façons. D'une part, il faut que ces travaux soient susceptibles d'entraîner l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet d'un contaminant dans l'environnement ou d'entraîner une modification de la qualité de l'environnement. Compte tenu de ce qu'on a vu plus haut, le lecteur comprendra la portée que peuvent avoir ces derniers mots.

D'autre part, la deuxième balise se retrouve au Règlement relatif à l'administration de la Loi sur la qualité de l'environnement⁽²⁷⁾ qui, à son article 2, donne une liste de projets qui sont automatiquement soustraits à l'obligation d'obtenir un tel certificat d'autorisation. Au nombre de ceux-ci, on compte les activités agricoles, les constructions destinées à l'habitation, les dépotoirs à neige, les rues municipales, etc.

(25) 1979 C.A. 357.

(26) C.S.P. Trois-Rivières, dossier numéro 400-27-002478-78, 27 mars 1979.

(27) L.R.Q., ch. Q-2, r.1.

Ici encore, les tribunaux ont donné une portée très large à cette disposition législative. Ainsi le juge Lajoie, dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Société du Parc industriel du Centre du Québec*, déjà cité, affirmait ce qui suit :

« L'article 22 de la Loi de la qualité de l'environnement défend d'entreprendre sans l'autorisation du directeur (des services de protection de l'environnement)⁽²⁸⁾, 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 commencée ou non, qu'elle soit importante ou non »⁽²⁹⁾.

25

Depuis lors, s'est constituée une importante jurisprudence au même effet qu'il serait fastidieux d'énumérer ici.

L'article 19.1 L.Q.E.

L'article 19.1 de la loi, quant à lui, stipule que « toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent 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 ». Cet article a été ajouté à la loi par un amendement apporté en décembre 1978⁽³⁰⁾. Rédigée comme une déclaration fondamentale du droit à l'environnement, cette disposition se présente comme le chaînon jusqu'alors manquant de la loi. En posant le principe du droit à la qualité de l'environnement, elle vient justifier après coup et donner tout leur sens aux articles déjà étudiés.

Si ce droit à la qualité de l'environnement est violé, la loi, à l'article 19.2, prévoit qu'un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction, pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article 19.1.

Par souci d'efficacité, le législateur a, à cette fin, considérablement élargi la notion traditionnelle d'intérêt pour ester en justice,

(28) Maintenant, le sous-ministre de l'Environnement, en vertu de l'article 34 de la Loi sur le ministère de l'Environnement, L.R.Q., ch. M-15.2.

(29) *Supra*, note 25, page 360.

(30) Loi modifiant la Loi de la qualité de l'environnement, L.Q. 1978, ch. 64.

tant et si bien que ce recours en injonction est ouvert à toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la Loi sur la qualité de l'environnement ou à ses règlements est alléguée, ou qui fréquente le voisinage immédiat de ce lieu. Par le biais de l'article 19.3 de la loi, ce pouvoir est étendu aux municipalités et au Procureur général du Québec.

26 Mais où trouve-t-on dans la loi la *mesure* prévue pour exercer ce droit sinon, entre autres, à l'article 22 ? Les dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement comme, par exemple, les articles 20, 31.1 (qui exige la délivrance d'un certificat d'autorisation par le gouvernement du Québec pour certains types de grands projets), 66 (qui prohibe le dépôt de déchets dans des endroits non autorisés) et 123.1 (qui exige la mise en oeuvre des mesures destinées à prévenir la contamination de l'environnement), de même que certains règlements municipaux approuvés par le ministre de l'Environnement, sont autant de dispositions qui déterminent la mesure du droit à la qualité de l'environnement dont jouissent les citoyens québécois, en vertu de l'article 19.1 de la loi.

D'autres dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement

Suit alors une série de sections qui constituent autant d'applications sectorielles des principes posés plus haut : protection de l'environnement, prohibition de contaminer, autorisation préalable. Ces sections ont trait à la qualité de l'eau et la gestion des eaux usées, à l'assainissement de l'atmosphère, à la gestion des déchets, à la salubrité des immeubles et des lieux publics, à la protection contre les rayonnements et aux bruits. Le chapitre II est, quant à lui, consacré à la région de la Baie James. De plus, certains projets importants sont, quant à eux, soumis à une procédure élaborée d'études d'impact sur l'environnement.

La loi octroie aussi au ministre ou au sous-ministre, selon le cas, des pouvoirs d'ordonnance, de façon à doter la loi d'un mécanisme curatif efficace, parallèle au mécanisme préventif qu'est le certificat d'autorisation.

Enfin, la loi prévoit certains pouvoirs d'enquête et de perquisition, de même que des sanctions, essentiellement des amendes sans emprisonnement, pour quiconque enfreint certaines dispositions im-

pératives de la loi ou les ordonnances rendues par le ministre ou par le sous-ministre.

Réglementation québécoise

Par ailleurs, utilisant les pouvoirs réglementaires qui lui sont accordés dans la Loi sur la qualité de l'environnement, le gouvernement, au cours des dernières années, a adopté un ensemble de dispositions réglementaires régissant une foule de sujets tels que les déchets dangereux, les déchets solides, les eaux embouteillées, le traitement des eaux des résidences isolées, les carrières et sablières, la qualité de l'atmosphère, l'examen des impacts sur l'environnement, les usines de pâtes et papiers, les établissements de production animale, les entreprises d'aqueduc et d'égout, les effluents liquides des raffineries de pétrole et les usines de béton bitumineux.

27

D'autres lois québécoises de gestion de l'environnement

Mais la Loi sur la qualité de l'environnement ne dispose pas, à elle seule, de toutes les questions d'environnement. On a vu précédemment qu'il y a encore sectorialisation de la législation en la matière et elle est importante. La gestion de la forêt qui est, il faut en convenir, un des éléments les plus importants de la gestion de l'environnement, relève du ministère de l'Énergie et des ressources. Une politique des forêts en matière d'environnement est pourtant importante et urgente. L'agriculture et, en corollaire, l'emploi d'engrais, de produits chimiques et de pesticides à des fins agricoles, un sujet pourtant hautement environnemental, relève du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Le monde agro-alimentaire a ainsi réussi à se mettre en marge de la protection de l'environnement, alors qu'il s'agit pourtant d'une industrie polluante qui pose des problèmes environnementaux sérieux qui doivent être abordés comme tel. L'homologation de plusieurs des produits ci-haut énumérés relève du gouvernement fédéral. Les parcs provinciaux, y compris les parcs de conservation, relèvent du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, qui intervient dans le domaine de l'environnement et de la protection du capital nature autant, sinon plus, que le ministre de l'Environnement lui-même.

Et il faudrait mentionner aussi, au nombre des lois régissant l'environnement, la Loi sur le ministère de l'Environnement⁽³¹⁾, la Loi sur les pesticides⁽³²⁾, la Loi sur la provocation artificielle de la

(31) L.R.Q., ch. M-15.2.

(32) L.Q. 1987, ch. 29.

pluie⁽³³⁾, la Loi sur les réserves écologiques⁽³⁴⁾, la Loi sur le Conseil de la conservation et de l'environnement⁽³⁵⁾, la Loi sur les abeilles⁽³⁶⁾, la Loi sur la protection des arbres⁽³⁷⁾, la Loi sur les droits des non-fumeurs⁽³⁸⁾ et certaines dispositions de la Loi sur les abus préjudiciables à l'agriculture⁽³⁹⁾, de la Loi sur les biens culturels⁽⁴⁰⁾, de la Loi sur la protection du territoire agricole⁽⁴¹⁾ et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme⁽⁴²⁾.

Pouvoirs des municipalités en matière d'environnement

28 Et puis, il ne faut pas oublier non plus que la Loi sur les cités et villes⁽⁴³⁾ et le Code municipal⁽⁴⁴⁾ contiennent un certain nombre de dispositions qui permettent aux corporations municipales d'exercer un contrôle sur la qualité de l'environnement. Ce sont ces pouvoirs qui, par le biais de règlements sur la pollution de l'air, les nuisances, la salubrité, l'hygiène publique, la circulation automobile, la cueillette des ordures, la propreté des terrains et des lots vacants, les restrictions à l'usage de l'eau, le zonage et la construction, régissent les bruits excessifs, les déchets, la contamination, le gaspillage de l'eau, les industries insalubres, les parcs.

Par ailleurs, c'est la Communauté urbaine de Montréal qui a la responsabilité exclusive de la qualité de l'atmosphère dans son territoire⁽⁴⁵⁾, de même que sur les rejets des entreprises industrielles dans le réseau d'égout⁽⁴⁶⁾.

(33) L.R.Q., ch. P-43.

(34) L.R.Q., ch. R-26.

(35) L.Q. 1987, ch. 73.

(36) L.R.Q., ch. A-1.

(37) L.R.Q., ch. P-37.

(38) L.R.Q., ch. P-38.01.

(39) L.R.Q., ch. A-2.

(40) L.R.Q., ch. B-4.

(41) L.R.Q., ch. P-41.1.

(42) L.R.Q., ch. A-19.1, tel qu'amendé par L.Q. 1987, ch. 53.

(43) L.R.Q., ch. C-19.

(44) L.Q. 1916, ch. 4.

(45) Règlement sur l'assainissement de l'air, numéro 44.

(46) Règlement relatif aux rejets des eaux usées dans les réseaux d'égouts et les cours d'eau, numéro 87.

Par ailleurs, certains sujets éminemment environnementaux ressortent à plusieurs législations ou réglementations, comme c'est le cas, par exemple, de la protection des zones inondables. Sans entrer dans le détail de ce sujet extrêmement complexe, bornons-nous à souligner que la question est régie par une série de textes au nombre desquels il faut compter la Convention fédérale-provinciale (1987) visant la protection et la cartographie des zones d'inondation, les schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté, les règlements de contrôle intérimaire des M.R.C., certaines dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le nouvel article 2.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement⁽⁴⁷⁾ et, enfin, la récente politique du gouvernement du Québec en matière de protection des zones inondables⁽⁴⁸⁾.

29

Le Code civil et la protection de l'environnement

Enfin, en terminant, ce serait ignorer un outil important de la protection de l'environnement que de ne pas rappeler que notre Code civil contient déjà, et ce depuis longtemps, de nombreuses dispositions qui offrent des recours très utiles aux citoyens soucieux de protéger leur environnement. Les servitudes réelles dérivant de la situation des lieux des articles 501 et 503 C.c., les attributs du droit de propriété, les règles de la responsabilité civile de l'article 1053 C.c., la théorie de l'abus de droit dans les relations de voisinage, ont permis d'élaborer une jurisprudence abondante qui s'apparente à la protection de l'environnement. Cette jurisprudence est toujours d'un intérêt capital et nourrit de façon quotidienne le travail des plaideurs et des juges qui ont à décider de telles questions. En matière de responsabilité civile surtout, le manquement ou la contravention aux obligations contenues dans toutes ces lois et ces règlements constituent autant de fautes pouvant donner ouverture à des poursuites judiciaires.

Une histoire qui reste à écrire

Mais il n'y a pas que les lois et les règlements qui comptent, même si celles-là et ceux-ci sont un outil utile pour lire le développement de la pensée et de l'action dans le domaine. Ainsi, la protection de l'environnement et son histoire ne peuvent pas être comprises,

(47) L.Q. 1987, ch. 25.

(48) Décret 1980-87, 22 décembre 1987, G.O. II, 20 janvier 1988, 120^e année, numéro 3.

30

sans faire l'histoire de certains intervenants essentiels et de certains groupes de pression, au nombre desquels il faut compter le Groupe STOP, la Société pour Vaindre la pollution, la Société Linéenne, la Société des Biologistes, le Regroupement pour la surveillance du nucléaire, la Fédération des Associations pour la protection de l'environnement des lacs, le Groupe Contestation. Il faudrait aussi faire l'histoire de certains débats essentiels qui ont jalonné l'histoire de la gestion de l'environnement, depuis la vigoureuse contestation du harnachement de la Rivière Jacques-Cartier jusqu'aux audiences publiques sur les épandages pour les fins de contrôle, de la tordeuse du bourgeon de l'épinette ou le dossier de la traversée du fleuve à la hauteur de Grondines, par la ligne Radisson-Nicolet-Des Cantons d'Hydro-Québec. Il ne faudrait pas oublier, enfin, l'effort sincère de plusieurs grandes entreprises pour intégrer la protection de l'environnement dans leurs activités, l'embauche par celles-ci de personnes compétentes dans le domaine, la création de directions d'environnement de plus en plus nombreuses au sein des entreprises et l'adoption maintenant fréquente de mécanismes de vérification et de contrôle, en matière de contrôle et de protection de l'environnement.

Il s'agit là d'autant d'exemples qui démontrent que la protection de l'environnement n'est pas qu'affaire de goût passager ou de mode, mais qu'elle repose, au contraire, sur des besoins sociaux qui ont été maintes fois exprimés depuis le début des années '70, qui se sont traduits par des choix de société dont nos lois et règlements ne sont que la courroie de transmission.