

# ARTICLE DE LA REVUE JURIDIQUE THÉMIS

*On peut se procurer ce numéro de la Revue juridique Thémis à l'adresse suivante :*

*Les Éditions Thémis*

*Faculté de droit, Université de Montréal*

*C.P. 6128, Succ. Centre-Ville*

*Montréal, Québec*

*H3C 3J7*

*Téléphone : (514)343-6627*

*Télécopieur : (514)343-6779*

*Courriel : [themis@droit.umontreal.ca](mailto:themis@droit.umontreal.ca)*

© Éditions Thémis inc.

Toute reproduction ou distribution interdite  
disponible à : [www.themis.umontreal.ca](http://www.themis.umontreal.ca)



# Les préjudices écologiques

Michel YERGEAU et Nadia CATTANEO\*

## Résumé

*La protection de l'environnement au Canada relève tantôt du Parlement, tantôt des législatures provinciales, tantôt des municipalités. Au Québec, la Loi sur la qualité de l'environnement, adoptée en 1972, est basée sur trois mécanismes : une prohibition de polluer, un régime d'autorisation préalable à l'exercice d'une activité susceptible de modifier la qualité de l'environnement et un régime relatif à la protection et la réhabilitation des terrains. Au Canada, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, adoptée en 1988, assure, notamment, le contrôle des substances toxiques et biotechnologiques animées, des déchets dangereux, de la pollution atmosphérique internationale et de l'immersion des déchets en mer. Quant aux municipalités, elles peuvent adopter des règlements, notamment sur la gestion et l'élimination des déchets, l'usage et la contamination de l'eau, le rejet des eaux usées, la protection des rives et l'utilisation de pesticides.*

*Étant donné qu'au Canada comme au Québec, la notion de préjudice écologique n'est pas inscrite dans les lois en matière d'environnement, il convient de mettre en parallèle la notion de dommage environnemental par rapport au préjudice écologique pour apporter certains éléments de réponse.*

## Abstract

*In Canada, environment protection can be a federal, provincial or municipal responsibility. In Quebec, the Environment Quality Act adopted in 1972 is based on three mechanisms: a ban on pollution, a system of pre-authorization in the case of activities that can alter the quality of the environment and a scheme concerning the protection and rehabilitation of land. In Canada, the Canadian Environmental Protection Act adopted in 1988 guarantees, among other things, the control of live toxic and biotechnological substances, hazardous waste, international air pollution and the disposal of waste at sea. As for the municipalities, they can adopt regulations and by-laws concerning, among other things, the management and disposal of waste, the use and contamination of water, the elimination of waste water, shore protection and use of pesticides.*

*Since in Canada, as well as in Quebec, the concept of ecological damage is not spelled out in the environmental laws, it is a good idea to compare the concept environmental damage and the ecological prejudice in order to develop some input for an eventual response.*

*Even if the State does not have the obligation to order or to take measures to safeguard and rehabilitate the affected*

---

\* Michel Yergeau est avocat chez Lavery, de Billy. Nadia Cattaneo était avocate au moment de la rédaction de ce texte en 2004. Elle complète à l'heure actuelle une maîtrise en environnement.

Bien que l'État n'ait pas l'obligation d'ordonner ou de prendre des mesures de sauvegarde et de restauration du milieu touché dans le cas où le titulaire du droit réel atteint reste passif, celui-ci a cependant la discrétion de le faire. Toutefois, la plupart des pouvoirs dont le ministre de l'Environnement dispose au Québec se limite à l'enlèvement des contaminants, sauf en ce qui concerne la restauration des anciens sites miniers et la remise en état de l'habitat faunique. D'autre part, le législateur québécois n'a pas prévu de règles particulières relatives à la fixation d'indemnité pour compenser en argent les préjudices écologiques. Ce sont donc les tribunaux qui possèdent l'entière discrétion d'accorder une compensation.

Le ministre de l'Environnement peut exiger des garanties financières lors de la demande d'autorisation, pendant l'exploitation d'une installation et pour assurer les coûts de la gestion post-fermeture. L'État devra cependant assumer le coût de réparation du tort causé à l'environnement lorsque la personne responsable n'est pas identifiée ou qu'elle est insolvable ou dépourvue de couverture d'assurance.

L'illustration la plus originale de pollutions transfrontalières demeure la situation des Grands Lacs, situés aux États-Unis et au Canada. L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, conclu en 1972 entre le Canada et les États-Unis et amendé par la suite, a permis d'établir un système de gestion efficace visant la restauration de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Au cours des dernières années, des progrès importants ont été accomplis en matière de restauration, de prévention, de réduction de la pollution et de préservation de la santé humaine et de l'environnement.

environment in cases where the bearer of rights remains passive, it nevertheless can do so at its own discretion. However, most of the powers attributed to the Quebec Minister of Environment are limited to the removal of contaminants, except in the case of the rehabilitation of old mining sites and the rehabilitation of wildlife habitat. On the other hand, the Quebec legislator has not adopted specific provisions concerning indemnities that would become a financial compensation for ecological prejudices. Therefore, the Courts have the entire discretion to give compensation.

The Minister of Environment can ask for financial security when an authorization is requested for the operation of equipment, and in order to guarantee the post-closing management expenses. The State must however pay the cost of repairing any environmental damage when the person responsible is not identified or is insolvent or without insurance coverage.

The most original example of cross-border pollution remains the case of the Great Lakes, which are located in the USA and in Canada. The Great Lakes Water Quality Agreement signed in 1972 by Canada and the USA and subsequently amended has made it possible to create an efficient management system aimed at restoring the ecosystem of the Great Lakes Basin. During the recent years, important progress has been made in the rehabilitation, prevention, reduction of pollution and in the preservation of human health and environment.

## Plan de l'article

<b>I. Quant au régime de responsabilité</b> .....	308
A. Au Québec.....	309
1. Prohibition générale de contaminer l'environnement .....	309
2. Obligation d'obtenir un certificat d'autorisation préalablement à l'exercice d'une activité .....	311
3. Pouvoirs d'ordonnance relatifs à la décontamination et la réhabilitation des terrains .....	313
4. Nature des infractions à la <i>Loi sur la qualité de            l'environnement</i> .....	315
B. Au Canada .....	317
C. Dans les municipalités.....	318
D. Le rôle du droit commun.....	319
<b>II. Quant à la notion de préjudices écologiques</b> .....	322
<b>III. Quant à la réparation en matière de préjudices personnels</b> .....	323
A. Au Québec.....	324
B. Au Canada .....	325
<b>IV. Quant à la réparation en nature des préjudices écologiques purs</b> .....	327
A. Exemples de lois contenant des mesures de sauvegarde et de restauration du milieu touché.....	327
1. <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> .....	327
2. <i>Loi sur les mines</i> .....	329

3. <i>Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune</i> .....	329
B. Rôle des groupes de protection de l'environnement .....	329
1. Le consentement du procureur général .....	331
2. Le recours collectif .....	332
3. L'intervention.....	332
<b>V. Quant à la réparation en espèces des préjudices écologiques</b> .....	332
A. Absence de règles particulières sur la fixation de l'indemnité .....	333
B. Qualité d'agir du procureur général .....	343
C. Mesures que peut ordonner le juge .....	344
D. Fonds pour dommages à l'environnement .....	345
E. Dommages punitifs.....	347
F. Préjudices dits « de frustration » .....	348
<b>VI. Quant à la garantie de solvabilité de la personne responsable</b> .....	348
A. Garantie exigée lors de la demande d'autorisation.....	350
B. Garantie exigée pendant l'exploitation d'une installation.....	351
C. Garantie exigée pour assurer les coûts de la gestion post-fermeture.....	352
D. Couverture d'assurance .....	355
<b>VII. Quant à l'existence de régimes d'indemnisation subsidiaires</b> .....	356
<b>VIII. Quant à la problématique des pollutions transfrontières</b> .....	358

Au Canada comme au Québec, les diverses lois de portée générale ou spécifique qu'on regroupe en général sous le vocable de « droit de l'environnement » n'accordent que peu d'importance au préjudice écologique au bénéfice du préjudice environnemental et à sa compensation.

Au Québec, l'outil législatif principal de droit public est la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) qui octroie au ministre de l'Environnement des pouvoirs assez étendus pour forcer la remise en état de lieux contaminés, prohiber des gestes susceptibles d'entraîner la dégradation de l'environnement et procéder dans certaines circonstances à la remise en état, à charge pour lui d'en réclamer les coûts à la personne responsable de la détérioration.

Mais la notion de préjudice écologique ne se retrouve pas inscrite dans les lois en matière d'environnement. De fait, les mots « préjudice écologique » ou « dommage écologique » ne se retrouvent ni dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, ni dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE). La portée des commentaires qui suivent est donc conditionnée par l'approche privilégiée par le législateur fédéral ou provincial. Au Québec, la *Loi sur la qualité de l'environnement* a été adoptée et mise en vigueur en 1972, à une époque où la notion de préjudice écologique était, plus encore qu'aujourd'hui, un simple concept partagé par bien peu de personnes. La philosophie de cette loi n'a pas bougé depuis lors, même si elle s'est enrichie au fil des ans de nombreuses dispositions supplémentaires, la plupart dérivées de situations vécues, voire d'échecs, connus par les pouvoirs publics dans leurs tentatives d'assurer une certaine protection de l'environnement. On est donc bien loin de la notion de préjudice écologique qui viserait le dommage subi par le milieu naturel affectant ou bouleversant l'équilibre écologique en tant que patrimoine collectif.

Pour les besoins de la discussion, il convient donc de mettre en parallèle la notion de dommage environnemental par rapport au préjudice écologique pour souligner que les lois en matière d'environnement permettent d'apporter certains éléments de réponse et d'action en regard du premier sans aller jusqu'à la réparation du préjudice subi par la collectivité du fait de la détérioration de parties constituantes de la nature. Il ne faut donc pas s'étonner que les réponses qui suivent puissent paraître triviales, mais elles ne font

que refléter l'état actuel du droit, à charge pour le législateur, espérons-le, de développer les outils juridiques de seconde génération qui permettront d'aller au-delà de ce qui, pour le moment, n'est somme toute rien d'autre que les notions de faute et de dommage appliquées à l'environnement<sup>1</sup>.

## I. Quant au régime de responsabilité

- *Est-ce que l'ordre juridique de votre pays connaît un ou des régime(s) de responsabilité régissant la réparation des préjudices écologiques ?*
- *Si oui, s'agit-il de régimes spécifiques ?*
- *Le cas échéant, veuillez – en tout cas pour les plus significatifs – en décrire succinctement les caractéristiques principales (champ d'appli-*

---

<sup>1</sup> Au Québec, l'article 208 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) traite des « conséquences écologiques » de certains projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts applicable au territoire conventionné de la Baie James et du Nord québécois, l'article 17 de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* (L.R.Q., c. E-12.01) énonce que nul ne peut modifier les « processus écologiques » en place dans l'habitat d'une espèce floristique menacée ou vulnérable alors que la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (L.R.Q., c. C-61.01) contient, à plusieurs reprises, le mot « écologique » puisque la loi a notamment pour objet la création de « réserves écologiques ».

Au fédéral, le préambule de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* énonce que « le gouvernement du Canada vise au développement durable fondé sur l'utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles sociales et économiques et reconnaît la nécessité, pour lui et les organismes privés, de prendre toute décision en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux ». L'article 2 LCPE édicte que le gouvernement doit tenir compte des avantages humains et « écologiques » dans sa mission. Les articles 3, 247, 291 et 334 utilisent également le terme « écologique ». La *Loi sur les pêches* (L.R.C. (1985), c. F-14) ne mentionne pas ces mots.

Quant aux autres lois canadiennes, mentionnons que la *Loi de 1994 concernant la Convention sur les oiseaux migrateurs* (L.C. 1994, c. 22) fait référence à la valeur écologique des oiseaux, le préambule de la *Loi sur les espèces en péril* (L.C. 2002, c. 29) énonce que les espèces sauvages sont appréciées par les Canadiens notamment pour leur valeur écologique, tandis que son article 55 traite de l'évaluation des « répercussions écologiques » de la mise en œuvre de la loi. L'article 48 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (L.C. 1992, c. 37) traite de « l'intégrité écologique » des parcs au sens de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (L.C. 2000, c. 32) qui réfère quant à elle à cette notion à ses articles 2, 8 et 11.



*cation; responsabilité objective stricte ou pour faute; limitation aux activités potentiellement dangereuses pour l'environnement; exclusion des risques de développement; qualité et délai pour agir en réparation, etc. ).*

- *Quel rôle joue le droit commun en la matière ?*

Nous devons au départ préciser que l'ordre juridique au Canada confère des pouvoirs législatifs à deux ordres de gouvernement : le gouvernement central et les législatures provinciales. La protection de l'environnement au Canada relève tantôt du Parlement, tantôt des législatures provinciales. Les municipalités peuvent également adopter des règlements qui touchent plusieurs facettes du droit de l'environnement. C'est donc à l'intérieur de leurs sphères respectives de compétences énoncées dans la Constitution canadienne que l'un et l'autre des deux ordres de gouvernement assurent conjointement la protection de l'environnement.

## **A. Au Québec**

C'est au début des années 1970 que le gouvernement du Québec a commencé à s'intéresser à la protection de l'environnement. En décembre 1972, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>2</sup>. Bien que plusieurs lois spécifiques visent la protection de l'environnement, la LQE constitue la pièce législative maîtresse en matière de protection et de conservation de l'environnement au Québec. Elle met en place un régime juridique de protection basée sur trois grands mécanismes : une prohibition de polluer (art. 20), un régime d'autorisation préalable à l'exercice d'activités susceptibles de modifier la qualité de l'environnement (art. 22, 31.1, 32, 48, 55 et 70.9) et un régime relatif à la protection et la réhabilitation des terrains<sup>3</sup>.

### **1. Prohibition générale de contaminer l'environnement**

L'article 20 LQE impute une responsabilité pénale à toute personne qui émet, dégage, dépose ou rejette un contaminant dans l'environnement ou qui permet cette émission, ce rejet, ce dépôt ou

<sup>2</sup> L.Q. 1972, c. 49 (ci-après citée « LQE »).

<sup>3</sup> « [...] "terrain" comprend les eaux souterraines et les eaux de surface qui s'y trouvent » : art. 31.42.

ce dégagement<sup>4</sup>. La Cour suprême dans l'arrêt *Sault Ste-Marie*<sup>5</sup> a déjà conclu que le terme « permettre » ne référerait pas seulement à un geste positif mais pouvait également, dans certaines circonstances, référer à une omission d'agir. La Cour d'appel du Québec a quant à elle indiqué que l'omission de tarir une source de contamination équivaut en vertu de la loi à permettre cette contamination<sup>6</sup>.

La prohibition générale de contaminer l'environnement qu'on retrouve à l'article 20 LQE comporte trois infractions distinctes. Cette disposition prohibe d'abord le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement. Elle défend ensuite le rejet d'un contaminant dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement. Enfin, elle interdit de rejeter 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 ».

Le non-respect de la prohibition prévu à l'article 20 LQE peut entraîner une poursuite pénale<sup>7</sup> ou donner lieu à une ordonnance du ministre de l'Environnement<sup>8</sup> ou encore à un recours en injonction<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Notons que l'article 8 du *Règlement sur les matières dangereuses*, R.R.Q., c. Q-2, r. 15.2. prévoit une infraction similaire pour celui qui permet l'émission, le rejet, le dépôt ou le dégagement d'une matière dangereuse dans l'environnement. Une contravention à l'article 8 rend la personne morale passible d'une amende de 25 000 \$ à 500 000 \$. En cas de récidive, l'amende est de 50 000 \$ à 1 200 000 \$ et, en cas de récidive additionnelle, de 550 000 \$ à 1 500 000 \$ (art. 142).

<sup>5</sup> *R. c. Ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299.

<sup>6</sup> *Procureur général du Québec c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) Ltée*, J.E. 95-288 (C.A.), autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada rejetée, 12 octobre 1995.

<sup>7</sup> LQE, art. 106.1.

<sup>8</sup> *Id.*, art. 25.

<sup>9</sup> Par exemple: *Gagnon c. Gestion Caron et Dostie Inc.*, J.E. 95-1573 (C.S.); *Giguère c. Turcotte*, J.E. 95-1396 (C.S.).

## **2. Obligation d'obtenir un certificat d'autorisation préalablement à l'exercice d'une activité**

Le second grand mécanisme de contrôle prévu à la LQE est l'exigence d'obtenir un certificat d'autorisation préalablement à l'exercice d'une activité susceptible de modifier la qualité de l'environnement. Puisqu'il s'agit d'un régime de contrôle préalable, ce mécanisme vise à prévenir le dommage écologique plutôt qu'à le corriger<sup>10</sup>.

L'obligation générale de détenir un certificat d'autorisation est édictée à l'article 22 LQE. Cette disposition comporte deux volets. Dans un premier temps, le législateur énumère les activités qui sont visées par la disposition. Dans un deuxième temps, il précise que l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation dépend de son impact potentiel sur l'environnement<sup>11</sup>. Les activités qui tombent sous le champ d'application de l'article 22 sont les suivantes :

- ériger une construction ;
- modifier une construction ;
- entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque ;
- entreprendre l'exercice d'une activité ;
- entreprendre l'utilisation d'un procédé industriel ;
- augmenter la production d'un bien ;
- augmenter la production d'un service.

Pour que l'exigence de l'obtention d'un certificat d'autorisation s'impose à l'égard de l'une de ces activités, il suffit qu'il soit « susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement » ou qu'il soit susceptible d'en résulter « une modification de la qualité de l'environnement ». La jurisprudence a 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. Selon les tribunaux, le terme « susceptible » renvoie à une simple possibilité, à un risque

---

<sup>10</sup> *Lafarge Canada Inc. c. Procureur général du Québec*, [1994] R.J.Q. 1832, 1836 : « on constate l'intention du législateur d'imposer des contrôles accrus en mettant l'accent sur des régimes préventifs pour protéger l'environnement ».

<sup>11</sup> Lorne GIROUX, « La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développement récents en droit de l'environnement (1996)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 278.

éventuel. Il suffit que l'activité ou le procédé ait la capacité ou le potentiel d'altérer la qualité de l'environnement<sup>12</sup>.

L'article 123.1 LQE oblige le titulaire d'une autorisation d'en respecter les conditions. Le non-respect de celle-ci peut entraîner une poursuite pénale<sup>13</sup> ou encore donner lieu à un recours en injonction<sup>14</sup>. De plus, le non-respect de l'autorisation peut entraîner la révocation du certificat d'autorisation<sup>15</sup>.

Des régimes spécifiques d'autorisation sont également prévus ailleurs dans la loi pour couvrir des domaines spécifiques tels que la qualité de l'eau et la gestion des eaux usées (art. 32), l'assainissement de l'atmosphère (art. 48), la gestion des matières résiduelles (art. 55) et les matières dangereuses (art. 70.9). Ces régimes reposent, eux aussi, sur des mécanismes de contrôle de même nature que le certificat d'autorisation prévu à l'article 22 LQE. L'exercice de ces activités peut être assujéti à l'obtention d'un certificat d'autorisation, un permis d'exploitation ou encore l'approbation de plans et devis.

De plus, depuis le 30 décembre 1980, un autre régime d'autorisation préalable a été ajouté à la LQE et se superpose aux autorisations qui relèvent de l'autorité du ministre de l'Environnement, soit le régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. L'objectif visé par ce régime est d'assurer que les implications et les conséquences environnementales de certains grands projets de développement soient identifiées, évaluées et prises en compte avant qu'une autorisation ne soit accordée. L'autorisation

---

<sup>12</sup> *Racette c. Agrégats C.F. Paquette Inc.*, J.E. 95-524 (C.S.), désistement d'appel, 1997-02-20 (C.A.M.: 500-09-000405-951); J. ST-DENIS, «Les aspects juridiques et pratiques de l'autoroute environnementale», dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1996)*, op. cit., note 11, p. 187, à la page 195; Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, *L'environnement au Québec: Commentaires*, Farnham, CCH/FM, p. 2091 et 2092; Paule HALLEY, *Le droit pénal de l'environnement: l'interdiction de polluer*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 51 et 52.

<sup>13</sup> LQE, art. 106.

<sup>14</sup> *Id.*, art. 19.1, 19.3 et 19.7.

<sup>15</sup> *Id.*, art. 122.1. Cette disposition ne s'applique pas seulement à un certificat d'autorisation délivré en vertu de l'article 22, mais à tous les certificats, autorisations, approbations, permissions ou permis délivrés en vertu de la LQE ou d'un règlement.

relève alors du gouvernement et non pas exclusivement du ministre de l'Environnement.

Le gouvernement québécois exerce donc un contrôle préalable à l'endroit des projets des promoteurs afin de limiter les impacts nocifs que pourraient avoir leurs activités sur la qualité de l'environnement.

### **3. Pouvoirs d'ordonnance relatifs à la décontamination et la réhabilitation des terrains**

Enfin, le troisième mécanisme qu'on retrouve à la LQE concerne la protection et la réhabilitation des terrains contaminés.

Dans le but d'imputer au pollueur les coûts de la décontamination des sols, le législateur québécois a introduit certaines dispositions qui consacrent le principe du « pollueur-payeur ». Celles-ci furent ajoutées au début des années 1990 suite à l'affaire *Balmet* alors que le gouvernement québécois avait dû défrayer les coûts de nettoyage de terrains résidentiels fortement contaminés au plomb en raison du fait que le responsable de la contamination, la compagnie *Balmet Canada Ltée*, avait déclaré faillite après plusieurs années d'activités industrielles menées de façon laxiste. Le législateur ajouta alors une section complète à la LQE, soit la section IV.2.1.

Mais ce n'est que tout récemment que le législateur québécois a apporté d'importantes modifications à cette loi afin de mettre en place un régime statutaire complet visant à gérer la problématique des terrains contaminés. En effet, en mai 2002, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi 72, soit la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*<sup>16</sup>, modifiant la section IV.2.1 de la LQE. Cette loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2003 et ses dispositions sont devenues applicables le 27 mars 2003 lors de l'entrée en vigueur de son règlement d'application<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> L.Q. 2002, c. 11.

<sup>17</sup> *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 18.1.01.

Cette loi établit de nouvelles règles visant la protection des terrains ainsi que leur réhabilitation en cas de contamination. Plus précisément, elle donne au ministre des pouvoirs assez larges d'ordonnance, notamment pour obliger la caractérisation de terrains<sup>18</sup> et leur réhabilitation.

Deux types d'ordonnances sont désormais prévues à la LQE. D'une part, lorsque le ministre est *fondé à croire* qu'il y a présence de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires, ou qui, sans être visés par ce règlement, sont susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux espèces vivantes, à l'environnement en général ou encore aux biens, il peut ordonner de caractériser le terrain visé (art. 31.49). D'autre part, lorsque le ministre *constate* la présence de ces contaminants sur un terrain, il peut ordonner la décontamination du site en exigeant la transmission d'un plan de réhabilitation et d'un calendrier d'exécution (art. 31.43).

Ces ordonnances peuvent être prises contre celui qui est responsable de l'émission des contaminants, c'est-à-dire celui qui a émis, déposé, dégagé ou rejeté les contaminants dans l'environnement ou qui a permis que cela se fasse, même avant l'entrée en vigueur de ces dispositions. Dans ce cas, la loi a une portée rétroactive qui permet au ministre de sanctionner des pollutions exercées dans le passé. Or, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2003, toute personne qui a la garde d'un terrain, soit à titre de propriétaire, de locataire ou à quelque titre que ce soit peut également voir sa responsabilité environnementale engagée, qu'elle ait contribué ou non à cette contamination. Dans ce cas, la loi n'a toutefois pas de portée rétroactive. Elle vise ceux qui ont ou ont eu la garde du terrain depuis l'entrée en vigueur de la loi le 1<sup>er</sup> mars 2003.

Ces dispositions constituent donc la plus récente initiative du législateur québécois visant à contraindre toute personne à évaluer le dommage et à procéder à sa réparation.

Notons que le ministre de l'Environnement peut également faire appel aux articles 114.1 et 115.1 LQE afin d'ordonner le nettoyage d'un site pour exécuter des travaux aux frais du pollueur. Bien que

---

<sup>18</sup> «[...] "terrain" comprend les eaux souterraines et les eaux de surface qui s'y trouvent»: art. 31.42 LQE.

ces dispositions figurent dans la LQE depuis 1978, le ministre y a rarement fait appel<sup>19</sup>.

#### **4. Nature des infractions à la *Loi sur la qualité de l'environnement***

En 1978, la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Sault Ste-Marie*<sup>20</sup> a qualifié les infractions en matière d'environnement comme étant des infractions de responsabilité stricte. L'accomplissement de l'acte prohibé comporte une présomption d'infraction, laissant à l'accusé la possibilité d'écarter sa responsabilité en prouvant par prépondérance qu'il a pris toutes les précautions nécessaires. Cette évaluation s'effectue par l'examen de ce qu'une personne raisonnable aurait fait dans les mêmes circonstances. Il pourra cependant arriver qu'une infraction de pollution soit de nature criminelle, mais le texte précisera alors la nécessité de prouver une intention coupable par l'emploi d'expressions telles que « intentionnellement », « sciemment », et « volontairement »<sup>21</sup>.

Les poursuites pénales pour la sanction des infractions à une disposition de la LQE se prescrivent par 2 ans à compter de la commission de l'infraction (art. 110.1, al. 1) ou, dans certains cas, à compter de la connaissance, par l'administration, des faits qui ont donné lieu à l'infraction (art. 110.1, al. 2). La majorité des infractions contenues à la LQE étant de responsabilité stricte, seul le Procureur général du Québec possède la qualité pour agir. Toutefois, la loi confère à tout citoyen le droit à la qualité de l'environnement. En effet, l'article 19.1 LQE confère au citoyen un droit « à la qualité de

---

<sup>19</sup> Une des rares décisions traitant de l'article 115.1 est l'affaire *Procureur général du Québec c. Lévy*, J.E. 94-587, où la Cour supérieure a examiné la nature de la responsabilité imposée aux pollueurs en vertu de cet article. Le gouvernement réclamait du défendeur la somme de 17 millions de dollars, représentant le coût des mesures d'urgence prises par le ministère de l'Environnement pour nettoyer et décontaminer le site où avait eu lieu un incendie de BPC appartenant au défendeur. La Cour supérieure a condamné le défendeur à payer la somme réclamée par le gouvernement, estimant que le procureur général avait fait la preuve des éléments exigés par l'article 115.1 LQE.

<sup>20</sup> *R. c. Ville de Sault Ste-Marie*, précité, note 5.

<sup>21</sup> Odette NADON, « 25 ans d'environnement à la Cour suprême du Canada », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2003)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003, p. 179, à la page 186.

l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent »<sup>22</sup>. Ce droit s'accompagne de la possibilité d'intenter un recours en injonction destiné à en assurer le respect. Un citoyen peut donc s'adresser à la Cour supérieure du Québec par la voie d'une demande en injonction afin d'empêcher tout acte ou toute opération portant atteinte ou susceptible de porter atteinte à la qualité de l'environnement. Cependant, le recours en injonction n'existe que dans le cas d'une violation d'une disposition de la LQE et des règlements adoptés sous son égide. En effet, les personnes visées à l'article 19.3 LQE ne peuvent intenter un tel recours que si le pollueur n'a pas obtenu l'autorisation administrative préalable pour son activité, ou si le titulaire d'une telle autorisation a agi en contravention de celle-ci ou de tous règlements applicables, ou encore si l'autorisation est entachée de nullité parce que sa délivrance est le fait d'une erreur manifeste et apparente de la part du ministre<sup>23</sup>. Le droit à la qualité de l'environnement n'est donc pas absolu. Il est inopposable aux activités du promoteur qui respecte les autorisations administratives qu'il détient<sup>24</sup> et aux décisions discrétionnaires du gouvernement ou du ministre de l'Environnement en la matière<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> **19.1** *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 ainsi que, en matière d'odeurs inhérentes aux activités agricoles, dans la mesure prévue par toute norme découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4 du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme [L.Q., c. A-19.1].*

<sup>23</sup> Martin PAQUET, *L'environnement au Québec*, publications CCH/LTÉE, s. 5 050; Hélène TRUDEAU, « La responsabilité statutaire du pollueur au Québec », dans Ejan MACKAAY et Hélène TRUDEAU (dir.), *L'environnement – à quel prix? Actes du colloque conjoint des Facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal tenu à Montréal en septembre 1994*, Montréal, Éditions Thémis, 1994, p. 125.

<sup>24</sup> **19.7** *Les articles 19.2 à 19.6 ne s'appliquent pas dans le cas où un projet, un plan de réhabilitation d'un terrain ou un programme d'assainissement a été autorisé ou approuvé en vertu de la présente loi, ni dans le cas où une attestation d'assainissement a été délivrée en vertu de la présente loi, sauf dans le cas d'un acte non conforme aux dispositions d'un certificat d'autorisation, d'un plan de réhabilitation, d'un programme d'assainissement, d'une attestation d'assainissement ou de tout règlement applicable.*

<sup>25</sup> Revoir l'article 19.1, précité, note 22.



La LQE a été modifiée à de nombreuses reprises au fil des ans et elle fut complétée par plusieurs autres lois spécifiques à certains secteurs d'activités, ou encore, à certaines composantes de l'environnement. À titre d'exemple, mentionnons, la *Loi sur la protection du territoire agricole*<sup>26</sup>, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>27</sup>, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*<sup>28</sup>, la *Loi sur les pesticides*<sup>29</sup>, la *Loi sur les produits et les équipements pétroliers*<sup>30</sup> et la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*<sup>31</sup>. Toutes ces lois prévoient des dispositions destinées à prévenir ce qu'on peut réunir sous le vocable parapluie de « dommage environnemental » et à sanctionner les auteurs d'un acte de pollution. Elles sont accompagnées d'une kyrielle de règlements d'application. À elle seule, la LQE est complétée par une quarantaine de règlements d'application. Cet important exercice législatif n'est pas le propre du gouvernement québécois ; le gouvernement fédéral a également édicté une foule de dispositions législatives visant à protéger l'environnement dans la sphère de ses champs de compétence. Les municipalités ont fait de même à l'intérieur des pouvoirs qui leur sont attribués par l'Assemblée nationale.

## B. Au Canada

Quant au gouvernement fédéral, c'est en juin 1971 qu'a été créé le ministère de l'Environnement<sup>32</sup>. C'est au mois de juin 1988 qu'il a adopté ce qui deviendra la pierre angulaire de la législation fédérale en matière de protection de l'environnement, soit la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*<sup>33</sup>. Par cette loi, le gouvernement fédéral assure, notamment, le contrôle des substances toxiques, des substances biotechnologiques animées, des déchets dangereux, de la pollution atmosphérique internationale et de l'immersion des déchets en mer. Auparavant, plusieurs de ces sujets étaient régis par des lois distinctes et spécifiques.

---

<sup>26</sup> L.R.Q., c. P-41.1.

<sup>27</sup> *Id.*, c. A-19.1.

<sup>28</sup> *Id.*, c. C-61.1.

<sup>29</sup> *Id.*, c. P-9.3.

<sup>30</sup> *Id.*, c. P-29.1.

<sup>31</sup> *Id.*, c. E-12.01.

<sup>32</sup> *Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement*, S.C. 1970-71-72, c. 42, art. 2.

<sup>33</sup> S.C. 1988, c. 22 (ci-après citée « LCPE »).

La LCPE permet à toute personne qui a subi un dommage suite à une contravention à la loi ou à un règlement de réclamer une compensation (art. 40). De plus, lorsqu'un tribunal prononce une peine, il peut ordonner au contrevenant qui a été déclaré coupable, de verser à la victime des dommages-intérêts pour la perte de biens ou les dommages à ceux-ci résultant de l'infraction (art. 292).

D'autres lois spécifiques prévoient également l'indemnisation des victimes d'un dommage environnemental. Par exemple, en cas de contravention à la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*<sup>34</sup>, le tribunal est autorisé à ordonner la compensation, monétaire ou autre, de tout correctif pris à cause de la commission de l'infraction ou de tout dommage en découlant (art. 34 1) b)).

En cas de pollution des eaux où vivent des poissons par une substance nocive lors d'un rejet ou d'une immersion défendu en vertu de la *Loi sur les pêches*<sup>35</sup>, les titulaires d'une licence de pêche commerciale peuvent réclamer toutes les pertes de revenu subies dans la mesure où il peut être établi que ces pertes sont occasionnées par le rejet ou l'immersion ou par l'interdiction de pêcher qui en résulte, leur recouvrement pouvant être poursuivi avec dépens devant tout tribunal compétent (art. 42 (3)).

La *Loi sur l'indemnisation du dommage causé par des pesticides*<sup>36</sup> contient également un régime spécifique de compensation au profit des fermiers dont les récoltes sont devenues non commercialisables suite à l'utilisation de pesticides (art. 3 à 5).

### **C. Dans les municipalités**

Finalement, de par leurs pouvoirs réglementaires, les municipalités exercent des responsabilités importantes en matière de protection de l'environnement. Elles peuvent notamment légiférer sur les nuisances et le bon ordre ; le bruit, la gestion et l'élimination des déchets ; la pollution de l'air ; l'usage et la contamination de l'eau ; le rejet des eaux usées ; la protection des espaces verts ; l'aménagement du territoire ; la protection des rives, du littoral et des plaines inondables ; la protection du patrimoine culturel et historique de

---

<sup>34</sup> L.C. 1992, c. 34.

<sup>35</sup> Précitée, note 1.

<sup>36</sup> L.R.C. (1985), c. P-10.

même que l'utilisation de pesticides sur leur territoire. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs récemment confirmé le pouvoir des municipalités d'adopter des règlements à ce sujet dans l'arrêt *Spraytech*<sup>37</sup>.

#### **D. Le rôle du droit commun**

Le droit commun, en l'espèce le *Code civil du Québec*, offre évidemment des moyens pour assurer la réparation des préjudices écologiques.

L'action en dommages-intérêts fondée sur l'article 1457 C.c.Q. demeure le moyen le plus couramment utilisé pour assurer la compensation pour le dommage causé par un acte ou une omission qui cause un dommage aux biens ou à autrui. Sans entrer dans l'analyse du recours en responsabilité civile applicable au préjudice écologique, soulignons toutefois qu'il peut être parsemé d'embûches reliées au fait qu'il est nécessaire de prouver une faute, un dommage et le lien causal entre la faute et le dommage. Par ailleurs, le titulaire du droit à la qualité de l'environnement, au sens de l'article 19.1 LQE dont nous avons parlé précédemment, ne peut exercer un recours en dommages-intérêts pour le préjudice écologique subi par un bien commun, ce recours étant réservé au préjudice causé à la personne ou à ses biens propres.

D'autres dispositions du Code civil permettent toutefois d'exercer des recours qui, à l'expérience, se sont révélés utiles à plus d'un titre pour assurer, sinon la réparation des préjudices écologiques, à tout le moins la cessation d'initiatives préjudiciables à l'environnement. C'est ainsi qu'un recours fréquemment utilisé est celui fondé sur la théorie des troubles de voisinage qu'on retrouve à l'article 976 C.c.Q. :

*976. Les voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leurs fonds, ou suivant les usages locaux.*

Bien des citoyens privilégient ce recours puisqu'il ne nécessite pas la preuve d'une faute. En vertu de cette théorie, l'exercice du

---

<sup>37</sup> 114957 *Canada Ltée (Spraytech, société d'arrosage) c. Ville de Hudson*, [2001] 2 R.C.S. 241.

droit de propriété cesse d'être légitime et prend le caractère d'une faute dès l'instant où les incon vénients causés par le propriétaire voisin excèdent la tolérance qu'ils se doivent<sup>38</sup>. Un récent courant jurisprudentiel et doctrinal nous enseigne que la responsabilité du pollueur sera engagée s'il est établi que ses activités causent des incon vénients anormaux ou exorbitants à ses voisins, et ceci, même en l'absence d'une faute de sa part et même s'il détient les autorisations requises à l'exercice de son activité<sup>39</sup>.

Mais, au Québec, un des outils les plus puissants qui soit en train de se développer est l'usage du recours collectif appliqué à des problèmes environnementaux puisqu'il permet de regrouper dans une même procédure les intérêts des membres d'une collectivité qui subissent un préjudice ou un dommage du fait d'une atteinte à un bien commun ou à un bien sans maître. C'est ainsi qu'actuellement, deux recours collectifs sont présentement pendants qui résultent des dommages causés aux membres des collectivités de Shannon<sup>40</sup>, une municipalité située près de Québec, et de Roxton Pond<sup>41</sup>, une municipalité de l'Estrie, pour la contamination de la nappe phréatique. Ces recours recherchent la cessation de la pollution, la remise en état du bien commun et la compensation pour les dommages subis par les membres de la collectivité résultant de la contamination de la nappe. Ces recours ne sont toutefois encore qu'au stade de l'autorisation d'exercer le recours collectif. Mais, le nombre croissant de recours du même type porte à croire que le recours collectif deviendra, si ce n'est déjà fait, le véhicule privilégié par lequel les

---

<sup>38</sup> André PRÉVOST, « Les dommages en droit de l'environnement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1991)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1991, p. 205, à la page 207.

<sup>39</sup> *Gourdeau c. Letellier de Saint-Just*, [2002] R.J.Q. 1195 (C.A.); *Ouimette c. Procureur général du Canada*, J.E. 95-1179 (C.S.); [2002] R.J.Q. 1228 (C.A.); autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada rejetée (n° 29279, 2002-07-16); *Mendel c. Entreprises Pemik Inc.*, [1997] R.D.I. 100 (C.S.); C.A. Montréal, n° 500-09-004596-979; *Katz c. Reitz*, [1973] C.A. 230; *Barrette c. Ciment du St-Laurent*, J.E. 2003-1225 (C.S.); en appel, C.A. Québec, n° 200-09-004506-033, 9 juin 2003; *Gagnon c. Caron*, J.E. 97-2168 (C.S.); *Tang c. Mur-raine*, [1997] R.D.I. 556 (C.S.); *Lessard c. Bernard*, J.E. 96-1081 (C.S.); *Messier c. Agromex Inc.*, J.E. 96-1908 (C.S.).

<sup>40</sup> *Spieser c. Gouvernement du Canada*, C.S. Québec, n° 200-06-000038-037.

<sup>41</sup> *Municipalité de Roxton Pond c. Stanley Canada Corporation*, C.S. Bedford, n° 460-17-000379-040.

collectivités locales chercheront à faire redresser et compenser le tort qui leur aura été causé.

Ainsi en est-il d'un recours collectif de 14 M \$ pris par des riverains de la municipalité de Fleurimont contre la Ville de Sherbrooke dont le site d'enfouissement laisserait échapper des biogaz, de riverains du lac Heney dans l'Outaouais qui poursuivent pour 10 M \$ en recours collectif une pisciculture qui polluerait un lac et le ministère de l'Environnement qui a autorisé cette pisciculture. Il faut aussi mentionner le recours collectif intenté à la suite des pluies diluviennes de juillet 1996 au Saguenay contre la Compagnie Stone Consolidated, le gouvernement du Québec et la Société de développement industriel du Québec. Mentionnons aussi le recours collectif exercé par le Comité d'environnement de Ville-Émard contre Domfer Poudres Métalliques Ltée<sup>42</sup>, où le Comité de citoyens, se basant sur la règle du bon voisinage, réclame des dommages-intérêts et une injonction permanente pour faire cesser les poussières, les odeurs et le bruit en provenance des installations industrielles de Domfer.

Bref, le *Code de procédure civile*, en permettant à un représentant d'un groupe *impacté* de prendre l'initiative et d'exercer un recours sans obtenir de mandat préalable de la part de toutes les personnes ayant subi un préjudice, a permis l'émergence d'un certain nombre de précédents jurisprudentiels dont la force d'entraînement ne peut maintenant être niée ni sous-estimée.

Ajoutons à ce qui précède, toujours en regard du *Code de procédure civile*, le pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure qui lui permet de contrôler la légalité de l'action ou de l'inaction gouvernementale et de s'assurer que l'administration publique exerce ses pouvoirs conformément au droit sans abuser de la discrétion qui lui est conférée. En droit de l'environnement, la Cour supérieure peut être appelée à exercer ses pouvoirs par jugement déclaratoire sur requête (art. 453 et suiv. C.p.c.), par *mandamus* (art. 844 et suiv. C.p.c.), par le recours en injonction (art. 751 et suiv. C.p.c.) ou par l'action directe en nullité (art. 33 C.p.c.).

Le *Code civil du Québec* contient également des dispositions spécifiques relatives à la qualité des eaux qui limitent les droits des

---

<sup>42</sup> J.E. 98-1514 (C.S.).

propriétaires riverains (art. 979 à 982 C.c.Q.). L'article 982 C.c.Q. prévoit même un recours en démolition d'un ouvrage qui pollue l'eau.

## II. Quant à la notion de préjudices écologiques

- *Est-ce que l'ordre juridique de votre pays connaît le concept de préjudices écologiques (ou dommages environnementaux) ?*
- *Fait-il la distinction, qu'on opère souvent aujourd'hui, entre d'une part les préjudices personnels, dont la réparation obéit en général aux principes classiques du droit de la responsabilité civile et d'autre part les préjudices écologiques purs, c'est-à-dire les effets dommageables d'atteintes à l'environnement proprement dit et à ses composantes (en général à des biens communs ou sans maître), qui ne sont pas toujours appréhendés par le droit de la responsabilité civile ou ne le sont que dans une certaine mesure ou selon des modalités particulières ?*

Le droit québécois ne fait pas la distinction entre les préjudices écologiques personnels et les préjudices écologiques purs.

Le concept de préjudice écologique tel que nous le définissons en introduction est somme toute pour le moment encore inconnu de notre droit. Si les tribunaux québécois se prononcent fréquemment sur les questions liées à la réparation d'un préjudice personnel découlant d'une atteinte à l'environnement, ils n'ont jamais accordé une réparation pour un préjudice écologique pur<sup>43</sup>. Cela pourrait venir à la lumière d'une récente décision de la Cour suprême du Canada dont nous reparlerons plus loin.

Nous avons vu que la victime d'un dommage environnemental peut faire appel tant au droit statutaire qu'au droit commun. En vertu de la LQE, le seul recours ouvert au citoyen est la possibilité d'intenter un recours en injonction en vertu de l'article 19.2 LQE

---

<sup>43</sup> Par exemple, dans l'affaire *Charlebois c. Comptoir des cultivateurs Inc.*, [1988] R.R.A. 718 (C.S.), le demandeur, un pisciculteur, avait subi des dommages à la suite d'un déversement d'hydrocarbures dans le lac artificiel lui appartenant. Le tribunal accorda un montant de 4 000 \$ pour la perte des truites, 25 000 \$ pour les coûts de nettoyage, 4 556 \$ pour l'aménagement paysager, 710 \$ pour frais divers et 2 000 \$ pour les inconvénients, mais aucune indemnité pour la valeur intrinsèque des poissons.

afin de faire reconnaître son droit à la qualité de l'environnement. Notez que ce recours permet à la Cour supérieure d'ordonner à l'intimé de cesser une activité qui affecte le droit à la qualité de l'environnement du requérant. Le pouvoir de la Cour supérieure ne permet pas cependant d'ordonner à l'intimé de faire une chose ou de poser un geste. Cette disposition ne permet pas non plus à la victime d'être compensée pour les dommages subis. La réparation du préjudice écologique personnel obéit donc plutôt aux principes traditionnels de la responsabilité civile ou à la théorie des troubles de voisinage.

Les préjudices écologiques purs quant à eux sont plutôt envisagés dans les lois environnementales spécifiques<sup>44</sup>. Or, si la législation environnementale contient une panoplie de dispositions visant à prévenir le dommage environnemental et à sanctionner les personnes qui portent atteinte à l'environnement et à ses composantes, aucune loi ne vise la réparation des préjudices écologique purs.

### **III. Quant à la réparation en matière de préjudices personnels**

- *S'agissant des préjudices personnels découlant d'atteintes à l'environnement – et l'hypothèse n'est réaliste qu'en cas de détérioration de choses faisant l'objet d'un droit réel (la source d'eau ou le bien-fonds contaminé en particulier) – est-ce que l'ordre juridique de votre pays donne pouvoir ou devoir à l'État – ou à un organisme habilité – d'ordonner ou de prendre des mesures de sauvegarde et de restauration du milieu touché, dans le cas où le titulaire du droit réel atteint reste passif?*
- *Le cas échéant, est-ce que les frais engagés par l'ayant droit peuvent faire l'objet d'une action en remboursement auprès du responsable de la pollution?*

Règle générale, le législateur n'impose pas un devoir à l'État ou à un organisme habilité d'ordonner ou de prendre des mesures de sauvegarde et de restauration du milieu touché dans le cas où le titulaire du droit réel atteint reste passif, mais de nombreuses dispositions

---

<sup>44</sup> Par exemple, le pouvoir d'ordonner la réhabilitation et à la décontamination des sols contaminés en vertu des articles 31.42 et suiv. LQE.

législatives lui permettent cependant de le faire à sa discrétion. Celles-ci lui permettent de forcer le responsable d'un dommage environnemental à agir ou encore à agir pour lui et à réclamer par la suite au responsable les frais encourus.

### A. Au Québec

Parmi les dispositions contenues à la LQE qui confèrent au ministre un tel pouvoir d'intervenir, citons les articles 113 à 115.1, lesquels prévoient plusieurs situations où il est possible pour le ministre de l'Environnement de faire exécuter les travaux qui ont été ordonnés à un contrevenant et de lui en réclamer ensuite les frais. C'est le cas notamment lorsqu'une personne refuse ou néglige de faire une chose qui lui a été ordonnée en vertu de la loi (art. 113).

Le ministre peut également ordonner la démolition de tous travaux exécutés en contravention avec la loi, les règlements adoptés en vertu de celle-ci, contrairement à une ordonnance qu'il a émise ou à un certificat d'approbation ou d'autorisation (art. 114).

Dans la même veine, lorsqu'il estime qu'il y a urgence, le ministre peut ordonner à toute personne ou municipalité qui est propriétaire de certains contaminants ou qui en avait la garde ou le contrôle, de nettoyer un site (art. 114.1).

Dans le cas où un contrevenant a été déclaré coupable d'une infraction à la loi, le ministre peut également prendre les mesures nécessaires pour remettre les choses en l'état où elles étaient avant que la cause de l'infraction ne se produise et ce, aux frais du contrevenant (art. 115).

Enfin, le ministre est autorisé à prendre toutes les mesures qu'il indique pour nettoyer, recueillir ou contenir des contaminants présents dans l'environnement ou susceptibles de l'être ou encore pour prévenir qu'ils ne soient émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement (art. 115.1)<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> La seule décision répertoriée faisant état d'une condamnation en vertu de cette disposition est l'affaire *Procureur général du Québec c. Lévy*, précitée, note 19. Le gouvernement réclamait du défendeur une somme de 17 millions de dollars, représentant le coût des mesures d'urgence prises par le ministre de l'Environnement pour nettoyer et décontaminer un terrain où avait eu lieu un incendie de BPC appartenant au défendeur. La Cour condamna le défendeur à payer la somme réclamée par le gouvernement.



## B. Au Canada

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* contient également des dispositions de même nature qui permettent au ministre de l'Environnement du Canada d'émettre certaines ordonnances contre la personne responsable d'une infraction à la loi.

Par exemple, en cas de rejet de substances toxiques dans l'environnement, les intéressés<sup>46</sup> sont tenus de signaler le rejet à un agent de l'autorité<sup>47</sup> ou à toute autre personne désignée par règlement et de lui fournir un rapport écrit sur la situation ; de prendre toutes les mesures pour prévenir la situation dangereuse ou, à défaut, pour y remédier, ou pour supprimer ou atténuer le danger résultant du rejet – ou pouvant résulter du rejet probable – pour l'environnement ou pour la vie ou la santé humaines et de s'efforcer d'avertir les membres du public auxquels le rejet pourrait causer un préjudice. Faute par l'intéressé de respecter ces obligations, l'agent de l'autorité peut les prendre à sa place, les faire prendre ou ordonner à l'intéressé de les prendre (art. 94 (5)). Les frais directs et indirects occasionnés par la prise de ces mesures peuvent être recouverts auprès des intéressés (art. 98).

La LCPE confère également au ministre le pouvoir d'ordonner certaines mesures correctrices en cas de contravention aux dispositions relatives aux combustibles (art. 148). Le ministre peut en effet ordonner à quiconque fabrique, transforme, importe, vend au détail ou distribue du combustible de prendre tout ou partie des mesures suivantes :

- a) avertir le public des caractéristiques pertinentes du combustible et du danger que celui-ci pourrait présenter pour l'environnement ou pour la vie ou la santé humaines ;

---

<sup>46</sup> En vertu de l'alinéa 2 de l'article 94, les « intéressés » sont en l'occurrence les personnes qui :

- a) soit sont propriétaires de la substance en question, ou ont toute autorité sur elle, avant son rejet – effectif ou probable – dans l'environnement ;
- b) soit causent ce rejet ou y contribuent, ou encore en augmentent la probabilité.

<sup>47</sup> Les « agents de l'autorité » sont les personnes désignées comme tels par le ministre en vertu des articles 217 et 3 (1) LCPE.

- b) envoyer par la poste l'avertissement aux personnes qui le fabriquent, le transforment, l'importent, le vendent au détail ou le distribuent ;
- c) envoyer par la poste l'avertissement aux personnes dont on sait que le combustible leur a été livré ou vendu ;
- d) remplacer le combustible par un combustible conforme ;
- e) reprendre le combustible à l'acheteur et le lui rembourser ;
- f) prendre toute autre mesure en vue de diminuer l'effet de la contravention sur l'environnement ou sur la vie ou la santé humaines ;
- g) faire rapport au ministre sur les mesures prises en vue de se conformer à l'ordre.

Enfin, la LCPE confère aux « agents d'autorité »<sup>48</sup> un important pouvoir d'ordonnance qui leur permet d'intervenir dans un large éventail de situations. Ainsi, lors d'une perquisition ou d'une saisie, dans le cas de l'importation ou de l'exportation, de la fabrication, du transport, de la transformation ou de la distribution d'une substance ou d'un produit la contenant, ou dans les cas de possession, d'entreposage, d'utilisation, de vente, de mise en vente, de publicité ou d'élimination, de leur utilisation lors d'une activité de fabrication ou de transformation commerciale, d'un acte ou d'une omission relié à la condition d'une autorisation, d'absence d'autorisation ou de non-respect de condition, *l'agent de l'autorité* peut émettre un ordre contre le propriétaire de la substance, du produit la contenant ou du lieu d'où elle est rejetée ou à l'encontre de celui qui a autorité sur celle-ci, ou de celui qui cause l'infraction ou y contribue. Cet ordre peut enjoindre à la personne visée de s'abstenir d'enfreindre la loi, de cesser une activité ou de fermer un ouvrage pour une période indéterminée, de cesser l'activité jusqu'à ce que la conformité soit constatée par un agent, de déplacer un moyen de transport vers un lieu, de le décharger ou le charger ou de prendre toute autre mesure qu'il indique<sup>49</sup>. En cas de défaut, l'agent de l'autorité peut agir en lieu et place du contrevenant<sup>50</sup> et la Couronne peut réclamer les frais de l'intervention<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> LPCE, art. 235(1)-235(4).

<sup>50</sup> *Id.*, art. 239.

<sup>51</sup> *Id.*, art. 240.

#### **IV. Quant à la réparation en nature des préjudices écologiques purs**

- *S'agissant des préjudices écologiques purs, est-ce que l'ordre juridique de votre pays donne pouvoir ou devoir à l'État – ou à un organisme habilité – d'ordonner ou de prendre des mesures de sauvegarde et de restauration du milieu touché ?*
- *Si oui, de quelles mesures s'agit-il, par exemple des mesures de prévention d'une atteinte imminente, de cessation d'une atteinte actuelle ou survenue, de remise en état du milieu atteint (assainissement, régénération, introduction d'une espèce animale détruite ou d'un équivalent, comme en cas de repeuplement en poissons d'une rivière polluée) ?*
- *Le cas échéant, veuillez expliciter la délégation de compétence octroyée à des organismes extra-étatiques, comme peuvent l'être les organisations de protection de l'environnement. Celles-ci sont-elles autorisées à agir de façon générale, ou seulement de cas en cas ?*
- *Leur intervention est-elle subordonnée à des conditions, comme pourraient l'être le caractère illicite de l'atteinte, l'efficacité escomptée des mesures, leur coût raisonnable ?*
- *Dans ce contexte, est-ce que les frais engagés par l'ayant droit peuvent faire l'objet d'une action en remboursement auprès du responsable de la pollution ?*

#### **A. Exemples de lois contenant des mesures de sauvegarde et de restauration du milieu touché**

##### **1. Loi sur la qualité de l'environnement**

Nous avons vu que le ministre peut faire appel aux dispositions relatives à la restauration des sols afin d'obliger celui qui a émis, déposé, dégagé ou rejeté, en tout ou en partie, des contaminants dans l'environnement ou qui en a permis l'émission, le dépôt, le dégagement et le rejet<sup>52</sup> ou encore celui qui a ou a eu la garde du

---

<sup>52</sup> Même avant l'entrée en vigueur de ces dispositions.

terrain<sup>53</sup>, de lui fournir une étude de caractérisation et d'effectuer des travaux de réhabilitation.

On remarque que la plupart des pouvoirs dont le ministre dispose dans la LQE se limitent à l'enlèvement des contaminants présents dans l'environnement. À la question de savoir si le gouvernement pourrait exiger plus que le simple nettoyage, soit la reconstitution des composantes de l'environnement touchées, il semble que le législateur québécois n'ait pas prévu la réparation du dommage causé au milieu naturel y compris les processus écologiques et les espèces vivantes, animales et végétales détruites :

*Une question demeure irrésolue: le gouvernement pourrait-il exiger davantage que le simple nettoyage du site et réclamer, par exemple, le coût de remplacement des espèces animales et végétales détruites? En d'autres termes, la «restauration» et la «décontamination» de l'environnement, dans le contexte des articles 31.42 et suivants LQE peuvent-ils signifier la remise en état du site, avec si possible reconstitution des éléments de la nature détruits ou, à défaut, indemnisation pour leur perte? Ceci pose le problème, bien connu en droit de l'environnement, de l'évaluation et de la compensation du dommage écologique, c'est-à-dire, selon la définition qu'en fait M. Prieur, le dommage subi «par le milieu naturel dans ses éléments inappropriés et inappropriables et affectant l'équilibre écologique en tant que patrimoine collectif». Or, les tribunaux québécois n'ont jamais reconnu l'existence du préjudice écologique, à tout le moins pas au sens d'un préjudice subi par l'ensemble de la collectivité du fait de la détérioration d'éléments de la nature. La perte d'individus d'une espèce animale ou végétale n'est en fait indemnisée en droit commun que lorsqu'elle se traduit par une perte de revenus pour le demandeur à l'action. À notre avis, le législateur aurait clairement manifesté son intention s'il avait voulu rendre le pollueur responsable non seulement des frais de nettoyage du site contaminé, mais également du dommage écologique. À défaut de précisions de la part du législateur, il faut plutôt penser que l'approche des tribunaux à l'égard du régime statutaire de responsabilité s'avérera conservatrice, et qu'elle se limitera à reconnaître l'indemnisation du gouvernement pour les coûts d'enlèvement et de traitement des contaminants.<sup>54</sup>*

---

<sup>53</sup> Après l'entrée en vigueur de ces dispositions seulement.

<sup>54</sup> H. TRUDEAU, *loc. cit.*, note 23, 138 et 139. (Les non-italiques sont de nous).

## **2. Loi sur les mines**<sup>55</sup>

La *Loi sur les mines* contient une section relative aux mesures de protection, de réaménagement et de restauration des anciens sites miniers. Lorsqu'il y a cessation temporaire ou définitive des activités minières, le ministre peut enjoindre le titulaire du droit minier ou encore l'exploitant de prendre les mesures de protection nécessaires pour prévenir tous dommages pouvant résulter de cette cessation. À défaut par le titulaire ou l'exploitant de se conformer aux prescriptions du ministre, celui-ci peut faire exécuter les travaux aux frais du titulaire ou de l'exploitant (art. 231). Plus généralement, le ministre peut enjoindre toute personne qui omet de respecter les dispositions de la loi de s'y soumettre dans le délai qu'il fixe. À défaut, le ministre peut prendre toute mesure de nature civile, administrative ou pénale et faire exécuter, aux frais de cette personne, des travaux de réaménagement et de restauration et en recouvrer les coûts au responsable (art. 232.8 et 232.11).

## **3. Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune**<sup>56</sup>

Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'avoir porté atteinte à un habitat faunique, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* confère à la Société de la faune et des parcs le droit de prendre les mesures nécessaires pour remettre l'habitat faunique dans l'état où il était avant l'infraction, aux frais du contrevenant (art. 171.5).

## **B. Rôle des groupes de protection de l'environnement**

Dans l'état actuel de notre droit, les associations de protection de la nature doivent, pour s'adresser aux tribunaux, avoir un intérêt distinct de celui de leurs membres<sup>57</sup>, ce qui rend leurs interventions difficiles. Elles ne peuvent agir pour leurs membres<sup>58</sup>. Ainsi, la vocation écologique du groupe s'est souvent avérée insuffisante

<sup>55</sup> L.R.Q., c. M-13.1.

<sup>56</sup> *Id.*, c. C-61.1.

<sup>57</sup> *Association des propriétaires des Jardins Taché Inc. c. Entreprises Daskin Inc.*, [1974] R.C.S. 2.

<sup>58</sup> *Max « One-Onti » Gros-Louis c. Société de développement de la Baie James*, [1974] R.P. 38, 48.

pour lui conférer l'intérêt à poursuivre pour la défense de l'environnement<sup>59</sup>. La règle veut que les membres aient un intérêt direct et personnel<sup>60</sup> au sens de l'article 55 du *Code de procédure civile*<sup>61</sup>; en d'autres termes, le requérant doit avoir été directement lésé dans ses droits propres par opposition aux droits généraux de la collectivité dont il fait partie.

Il existe toutefois certaines situations où les groupes d'intérêt écologique peuvent se voir reconnaître l'intérêt requis pour agir en justice. Dans *Association des contribuables de Frelighsburg Inc.*<sup>62</sup>, la Cour supérieure du Québec laisse en effet entrevoir une telle possibilité. Dans cette affaire, la Cour conclut que l'Association demanderesse possède un intérêt suffisant pour demander la nullité d'un schéma d'aménagement attribuant à un mont une vocation récréative plutôt que de conservation. Cette conclusion repose surtout sur le lien entre l'objet de la constitution de l'Association, soit la protection de la qualité de l'environnement de la municipalité au bénéfice des contribuables, avec les objets de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*:

*Si l'on veut que l'écologie et l'environnement ne soient pas des lettres mortes dans les textes de loi, il faut bien permettre à des organismes voués à promouvoir de tels intérêts, de se faire entendre et ceci même devant les tribunaux [...].*<sup>63</sup>

S'inspirant de cette décision, l'auteur Martin Paquet est d'avis que les tribunaux québécois devraient reconnaître un intérêt suffisant au sens de l'article 55 C.p.c. à une association, lorsque les conclusions de son recours coïncident avec le but commun pour lequel elle a été formée<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Martin PAQUET, «Le droit à la qualité de l'environnement», dans *L'environnement au Québec*, publications CCH/LTÉE, s. 5 380.

<sup>60</sup> *Jeunes canadiens pour une civilisation chrétienne c. Fondation du Théâtre du Nouveau-Monde*, [1979] C.A. 491.

<sup>61</sup> L.R.Q., c. C-25.

<sup>62</sup> *Association des contribuables de Frelighsburg Inc. c. Municipalité régionale de Brome-Missisquoi*, C.S. Bedford, n° 455-05-000176-888, 12 décembre 1998.

<sup>63</sup> *Id.*, p. 14 du texte intégral.

<sup>64</sup> M. PAQUET, *loc. cit.*, note 59, s. 5 390.

L'affaire *Association espaces verts du Mont Rigaud*<sup>65</sup> fournit un autre exemple d'une situation où une association écologique s'est vue reconnaître un intérêt suffisant à poursuivre en injonction le ministre de l'Environnement et de la Faune afin qu'il rende public un rapport du Conseil consultatif de l'environnement. Dans cette affaire, il importe toutefois de mentionner que c'est à la demande de l'Association que le Conseil consultatif de l'environnement s'était saisi du problème ayant donné lieu au rapport en cause. C'est donc en raison de sa qualité de demanderesse d'un avis ou d'un rapport auprès de ce Conseil qu'est né l'intérêt reconnu à l'Association.

Pour s'investir d'un intérêt suffisant au sens de l'article 55 C.p.c., les groupes écologiques procèdent parfois à l'achat d'un terrain dans la municipalité où la cause d'action a pris naissance<sup>66</sup>.

Un groupe d'intérêt en environnement bénéficie-t-il d'autres recours lorsqu'il ne peut justifier un intérêt direct et personnel? Il semble exister quelques possibilités, celles-là étant toutefois exceptionnelles au point d'être théoriques, il convient de le souligner.

### **1. Le consentement du procureur général**

Il est possible pour un groupe écologique de se faire reconnaître gardien de l'intérêt public dans le cadre d'un recours déclaratoire ou en injonction. Pour ce faire, le groupe doit d'abord obtenir le consentement du procureur général à prêter son nom à l'action. Si ce dernier consent, le groupe se trouve investi, pour les fins de cette action, de l'intérêt reconnu au procureur général d'agir en toute matière d'intérêt public. Il peut alors, sans avoir à justifier un intérêt direct et personnel, poursuivre au nom du procureur général. Cette procédure est toutefois assortie de nombreuses conditions et le procureur général peut refuser son consentement sans avoir à justifier sa décision<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> *Association espaces verts du Mont Rigaud c. Goldbloom*, [1976] C.S. 293.

<sup>66</sup> M. PAQUET, *loc. cit.*, note 59, s. 5 400.

<sup>67</sup> *Id.*, s. 5 400.

## 2. Le recours collectif

La possibilité pour un groupe écologique d'intenter un recours collectif pose également des embûches. Les conditions édictées à l'article 1003 C.p.c. doivent être respectées et le membre requérant l'autorisation d'exercer le recours collectif doit justifier un intérêt juridique suffisant au regard de ce recours.

## 3. L'intervention

Lorsqu'un groupe d'intérêt en environnement ne peut se faire reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public à titre de poursuivant ou lorsque les conditions pour être autorisées à exercer un recours collectif ne peuvent être satisfaites, celui-ci a davantage intérêt à faire valoir son point de vue en tant qu'intervenant. Ainsi, en vertu des articles 208 à 215 C.p.c., les groupes d'intérêt en environnement peuvent intervenir en se joignant à l'une des parties pour l'assister, soutenir sa demande ou appuyer ses prétentions (art. 209). Le groupe devra toutefois justifier un intérêt vraisemblable (art. 212) et accepter le procès dans l'état où il se trouve (art. 210). Dans son ouvrage, Martin Paquet remarque que les tribunaux sont en règle générale favorables aux demandes d'intervention en droit de l'environnement<sup>68</sup>.

## V. Quant à la réparation en espèces des préjudices écologiques

- *La compensation en argent de préjudices écologiques, notamment de préjudices purs, est envisageable, en particulier lorsque les mesures énoncées ci-dessus (cf. supra IV) sont impraticables, inefficaces ou « hors de prix » (on ne parle pas ici du dommage corporel frappant les individus).*
- *Dans une telle éventualité, est-ce que l'ordre juridique de votre pays prévoit des règles particulières sur la fixation de l'indemnité (limitation des montants; pouvoir d'appréciation du juge; compétence éventuelle conférée à ce dernier de condamner le responsable à payer des indemnités répressives ou des punitive damages)?*

---

<sup>68</sup> *Id.*, s. 5 430.



- *Pour les préjudices écologiques purs, à qui appartient la qualité pour agir ?*
- *En cas de condamnation du responsable, y a-t-il des règles qui conditionnent l'allocation de l'indemnité, notamment son affectation à la protection de l'environnement ?*
- *Est-ce que la réparation de « préjudices dits de frustration » est reconnue dans des cas où une composante de l'environnement est irrémédiablement détruite, comme dans le cas de l'abattage par un chasseur d'un oiseau appartenant à une espèce rare et particulièrement protégée ?*

### **A. Absence de règles particulières sur la fixation de l'indemnité**

Le législateur québécois n'a pas prévu de règles particulières relatives à la fixation de l'indemnité pour compenser en argent les préjudices écologiques. En effet, ce sont les tribunaux qui possèdent l'entière discrétion pour apprécier le dommage et accorder une compensation. Il n'y a pas d'exception à ce principe en matière de préjudice écologique.

Ainsi, la LQE ne prévoit aucun mécanisme particulier permettant de compenser des dommages à l'environnement non réparables en nature contrairement à ce que l'on retrouve dans la loi américaine *Comprehensive Environmental Responses, Compensation, and Liability Act*<sup>69</sup>. Au Québec, le juge qui déclare une personne coupable d'une infraction à la loi doit tenir compte des circonstances relatives à l'infraction et à l'accusé lorsqu'il se prononce sur la peine (art. 229 *Code de procédure pénale*<sup>70</sup>). Or, la loi ne prévoit aucune directive à

---

<sup>69</sup> 42 U.S.C. art. 9601-9675 (1980). Le législateur américain y a adopté des règles spécifiques à l'égard de la compensation du préjudice écologique pur. La CERCLA prévoit un recours statutaire en responsabilité civile permettant à l'État et à certains fiduciaires de réclamer une compensation pécuniaire pour des dommages causés aux ressources naturelles publiques. Cette loi vise l'objectif de réparer de la façon la plus intégrale possible les dommages. Elle permet l'octroi de dommages-intérêts pour des dommages subis aux éléments naturels appartenant au domaine public, la restauration des ressources naturelles par l'État et ce, aux frais du ou des responsables. La CERCLA prévoit aussi la mise en place d'une réglementation particulière visant à permettre une meilleure évaluation monétaire des dommages.

<sup>70</sup> L.R.Q., c. C-25.1.

l'intention des juges quant à l'appréciation de ces circonstances. La jurisprudence a toutefois élaboré une série de facteurs pertinents à l'évaluation de la peine. Mentionnons ici les plus importants.

- **La dissuasion :** la sentence doit avoir pour effet de dissuader l'accusé et d'éventuel contrevenant.
- **L'attitude du pollueur :** la peine sera mitigée si le pollueur a avisé les autorités de sa propre contravention, s'il a coopéré avec les autorités et s'il démontre du remords.
- **Les dommages à l'environnement :** la peine sera plus sévère si le pollueur est responsable d'un dommage important causé à l'environnement.
- **La capacité financière du contrevenant :** les grandes corporations seront punies plus sévèrement afin que la violation de la loi ne soit pas une option plus économique que le respect de celle-ci.
- **Les antécédents judiciaires :** les récidives sont sanctionnées plus sévèrement<sup>71</sup>.

La difficulté que pose l'évaluation du préjudice écologique fait donc malheureusement parfois place à l'arbitraire<sup>72</sup>.

La Cour suprême du Canada a tout récemment entendu une affaire liée à l'indemnisation monétaire d'un préjudice écologique pur : *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*<sup>73</sup>. Cette décision traite de l'évaluation de la perte d'arbres suite à un incendie de forêt survenu dans la région de Stone Creek en 1992 dans la province de la Colombie-Britannique. L'incendie en question a endommagé 1 491 hectares de forêt dans une région où des titulaires de tenures forestières étaient autorisés à exploiter la forêt. L'appelante Canfor, un important titulaire de permis, était en grande partie responsable de l'incendie. Mentionnons que l'incendie s'est étendu à l'extérieur de l'aire visée par le permis de Canfor, touchant aussi des terres couvertes par des permis d'approvisionnement et des

---

<sup>71</sup> M. PAQUET, *loc. cit.*, note 59, section 50 920.

<sup>72</sup> A. PRÉVOST, *loc. cit.*, note 38, 213 : « Les difficultés associées à l'attribution d'une valeur au préjudice amène souvent nos tribunaux à recourir à l'arbitraire ». L'auteur va même jusqu'à dire que, dans ce domaine, « l'arbitraire est souvent la règle ».

<sup>73</sup> *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*, [2004] 2 R.C.S. 74.

boisés de ferme détenus par divers exploitants conformément à d'autres types de tenure.

Après l'incendie, les arbres ont été coupés dans les parterres de coupe ravagés par le feu. Le bois endommagé par le feu a été vendu à prix réduit. Dans certaines zones, des arbres brûlés ont été laissés debout à des fins écologiques, principalement pour assurer la stabilité des sols, et la Couronne a adopté un plan de restauration. La Couronne a par la suite réclamé des dommages-intérêts pour trois catégories de pertes soit :

- 1° les dépenses supportées pour la lutte contre l'incendie et la restauration des aires incendiées ;
- 2° la perte des droits de coupe à l'égard des arbres qui auraient été récoltés dans le cours normal des activités (les « arbres récoltables »); et
- 3° la perte des arbres réservés pour diverses fins liées à l'environnement dans les zones désignées écosensibles par la Couronne (les « arbres réservés ou protégés »)<sup>74</sup>.

Le juge de première instance a accordé à la Couronne une somme de 3 575 000 \$ à l'égard de la première catégorie de perte, mais a rejeté sa demande pour le reste au motif que la Couronne n'avait pas prouvé une perte indemnisable ni pour les arbres récoltables, ni pour les arbres réservés. Le premier juge a jugé que, comme le feu avait accéléré la perception par la province de recettes qui, sans cela, auraient pu s'étaler sur plus de 60 ans et que le dommage causé par le feu n'était pas grave au point de diminuer de manière significative la valeur du bois récupéré par rapport à celle du bois vert, la province n'avait pas subi de perte d'ordre purement financier, abstraction faite des coûts de restauration. Il a conclu que la province se trouvait dans une situation financière aussi avantageuse que si l'incendie n'avait pas eu lieu. En ce qui concerne les arbres réservés, le juge de première instance a affirmé que la province

---

<sup>74</sup> Au paragraphe 31 de la décision on peut lire :

*Au moment de l'incendie, la Couronne avait soustrait à la récolte certaines zones où elle interdisait la coupe du bois. Ces zones englobaient des « terrains escarpés vulnérables ». On reconnaissait que l'exploitation forestière traditionnelle dans les aires en pente raide perturbait les sols, risquant de causer l'érosion. On avait aussi limité l'exploitation dans des aires peuplées d'arbres immatures et dans des zones sauvages où la flore et la faune étaient protégées.*

avait perdu quelque chose de valeur, mais que la preuve qui lui avait été présentée portait uniquement sur les coûts de restauration, qui avaient fait l'objet d'un accord<sup>75</sup>. Il rejeta donc cette réclamation.

La Cour d'appel a rejeté l'appel de la Couronne en regard des dommages-intérêts pour ce qui est des arbres récoltables. L'expert de Canfor avait conclu que la Couronne n'avait pas subi de perte financière en ce qui a trait aux arbres récoltables, conclusion que la Cour d'appel a endossée. En ce qui a trait aux arbres réservés, la Cour d'appel a accordé une indemnité pour la diminution de la valeur des arbres réservés, la fixant à un tiers de leur valeur marchande.

Estimant l'indemnité accordée par la Cour d'appel insuffisante, la Couronne a réclamé dans son appel à la Cour suprême la « valeur aux enchères » du bois sur pied tant dans les zones exploitables que dans les zones non exploitables à la date de l'incendie, ainsi qu'une indemnité additionnelle au titre de la dégradation de l'environnement causée par la destruction des arbres protégés.

Plus précisément en ce qui a trait aux arbres protégés, les experts de la Couronne ont évalué la perte des arbres réservés (ou protégés) en fonction de la valeur des droits de coupe ou, subsidiairement, de la valeur aux enchères (c'est-à-dire comme si tout le peuplement d'arbres verts avait été mis aux enchères à la date de l'incendie). La Couronne a majoré de 20 pour 100 la valeur aux enchères des arbres pour réclamer une indemnité additionnelle au titre de « perte environnementale » La demande ainsi formulée fixait la valeur de la perte des arbres protégés à 1 481 452,79 \$ (la valeur aux enchères) ou à 736 352,53 \$ (la valeur des droits de coupe).

Le pourvoi soulevait donc la possibilité pour le procureur général, en vertu des règles de la common law, de recouvrer des dommages-

---

<sup>75</sup> Au paragraphe 36, la Cour explique :

*La Couronne a adopté un plan de restauration comprenant principalement les mesures destinées à prévenir l'envasement des cours d'eau, la construction d'ouvrages antiérosion, la coupe rase des arbres inclinés et renversés et l'ensemencement par hélicoptère d'herbes formant un tapis végétal propre à réduire l'érosion et à augmenter la stabilité des pentes. Le reboisement naturel prendra, bien entendu, des décennies. Les éléments et le coût de réalisation de ce plan ont été arrêtés de concert par les parties.*

intérêts pour perte environnementale, et concernait les exigences de preuve de cette perte ainsi que la méthode permettant d'évaluer l'indemnité pour dommage environnemental en common law.

Dans son jugement, la Cour suprême reconnaît le pouvoir de la Couronne de poursuivre en indemnisation et en injonction à titre de représentante de la collectivité pour cause de nuisance publique ou pour négligence causant un dommage environnemental à des terres domaniales. Vu l'importance de cet arrêt, citons certains passages de la décision :

**63.** *Devant les tribunaux de la Colombie-Britannique, la Couronne a engagé une action et obtenu une indemnité en sa qualité de propriétaire des forêts domaniales.*

*64 Peut-elle également poursuivre en qualité de représentante de la population pour faire respecter le droit du public à un environnement intact ? Si la Couronne ne peut pas agir, qui le pourrait ? On nous a cité l'arrêt Prince Rupert (City) c. Pederson (1994), 98 B.C.L.R. (2d) 84 (C.A.) où la cour a décidé qu'une municipalité ne peut pas recouvrer au nom de ses habitants une indemnisation pour la perte d'« agrément » résultant de la destruction d'arbres.*

[...]

**68.** *Il est vrai que le rôle du procureur général a traditionnellement été de chercher à mettre un terme à toute activité portant atteinte aux droits du public. C'est pourquoi l'on a émis l'avis que la seule voie de droit ouverte au procureur général était l'injonction. Pour certains commentateurs, l'injonction est la « réparation publique » obtenue par le procureur général, alors que les dommages-intérêts sont « une réparation privée » que peuvent demander les particuliers qui ont subi une perte particulière comme une blessure ou des dommages à leurs biens : voir, par exemple, P.H. Osborne, The Law of Torts (2<sup>e</sup> éd. 2003), p. 364. En réalité, il serait pratiquement impossible à des membres du public de démontrer dans la plupart de ces affaires concernant l'environnement qu'ils ont subi des « dommages spécifiques » suffisants pour intenter une action en responsabilité civile délictuelle ayant une incidence financière assez grande pour satisfaire les deux objectifs de politique générale que sont la dissuasion et la juste indemnisation des victimes : Bazley c. Curry, [1999] 2 R.C.S. 534. Les recours collectifs joueront aussi un rôle mais, comme le fait observer le professeur Klar, [TRADUCTION] « c'est la condition relative aux dommages spécifiques qui a rendu particulièrement inefficaces les actions privées fondées sur la nuisance publique » (L. N. Klar, Tort Law, (3<sup>e</sup> éd., 2003), p. 647).*

[...]

**72.** À mon avis, *Canfor* adopte un point de vue trop étroit à l'égard du droit de la Couronne, représentée par le procureur général, de demander l'indemnisation d'un dommage environnemental lorsque l'affaire s'y prête.

[...]

**81.** Il me semble qu'aucun obstacle juridique n'empêche la Couronne d'engager, quand les faits y donnent ouverture, des poursuites en indemnisation et en injonction pour cause de nuisance publique ou pour négligence causant un dommage environnemental à des terres domaniales, et peut-être pour d'autres quasi-délits tels que l'entrée sans autorisation, mais ces actions soulèvent des questions de politique générale nouvelles et manifestement importantes. Parmi ces questions, mentionnons la responsabilité possible de la Couronne pour inaction en cas de menaces pour l'environnement, l'existence ou l'absence d'obligations fiduciaires contraignantes de la Couronne envers le public à cet égard, les limites du rôle et de la fonction des gouvernements pour les mesures prises à l'encontre d'actes préjudiciables à la jouissance des ressources publiques par le public ainsi que les voies de droit qui leur sont ouvertes sous ce rapport, et le spectre d'une responsabilité indéterminée qui serait imposée à des parties privées pour des sommes indéterminées en cas de préjudice écologique ou de dommage environnemental.

Toutefois, bien que la Cour suprême reconnaisse le pouvoir de la Couronne de poursuivre en qualité de représentante de la population pour faire respecter le droit du public à un environnement intact, elle refuse que la Couronne s'investisse de la qualité de défenseur de l'environnement au motif que, dans les actes de procédure, la Couronne ne s'était pas investie d'une telle qualité. Elle s'était en effet contentée de poursuivre à titre de propriétaire foncier d'une aire forestière :

**82.** Le présent pourvoi ne se prête pas à l'examen de ces questions difficiles. La preuve d'expert présentée par la Couronne considère celle-ci comme un propriétaire de forêts domaniales qui demande, au même titre que tout propriétaire foncier, d'être indemnisé pour la perte de droits de coupe et « la diminution de la valeur du bois ». La Couronne a invoqué le par. 11(1) de la *Crown Proceeding Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 89, qui dispose que [TRADUCTION] « les droits des parties sont, sous réserve de la présente loi, dans la mesure du possible les mêmes que dans une instance entre personnes ». Bien entendu, la Couronne a toute latitude pour faire valoir ses droits de propriétaire foncier: *Fatehi*, précité, et *Toronto Transportation Commission c. The King*, [1949] R.C.S. 510. Les fondements d'une revendication présentant un caractère un peu plus « public » n'ont pas été débattus à fond devant les tribunaux d'instance inférieure. La Couronne affirme maintenant avoir réclamé [TRADUCTION] « la valeur

*marchande comme indicateur» du dommage environnemental, mais en toute déférence, ce n'est pas ce qu'indiquent ses actes de procédure. Il serait injuste pour les autres parties de présenter à une étape aussi tardive des questions dont la portée est aussi grande.*

Il s'ensuit que les indemnités demandées par la Couronne furent examinées par la Cour suprême en considérant que son droit était limité à celui d'un propriétaire d'une aire forestière, soit le rôle qu'elle a choisi d'adopter dans ses actes de procédure.

Au sujet de la réclamation pour les arbres réservés (ou protégés), les experts de la Couronne avaient évalué la perte de ces arbres en fonction de la valeur des droits de coupe ou, subsidiairement, de la valeur aux enchères (c'est-à-dire comme si tout le peuplement d'arbres verts avait été mis aux enchères à la date de l'incendie). La Couronne a majoré de 20 pour 100 la valeur aux enchères au motif que la province accordait sans doute une plus grande valeur aux arbres réservés, en tant que composante d'un écosystème protégé, qu'au bois récoltable, sinon elle ne les aurait pas protégés. La Couronne a reconnu que 20 pour 100 représentait un chiffre un peu arbitraire.

De son côté, Canfor arguait que même si les arbres protégés étaient pris en compte, la province n'a prouvé aucune perte financière. Pour Canfor, la notion de « dommage environnemental » invoquée par la Couronne en l'espèce n'est pas reconnue en common law canadienne et il appartient au législateur, s'il estime sage de le faire, et non aux tribunaux, de modifier le droit applicable en matière de pertes environnementales. Sur la question plus générale de l'évaluation de la perte environnementale, l'expert de Canfor a affirmé ceci au cours de son contre-interrogatoire :

[TRADUCTION] *Si l'on peut parler de valeur, c'est le genre de valeur qui se mesure en nombre de jours-visiteurs, de poissons pris et en bien d'autres choses, mais non en droits de coupe. Il y a peut-être un moyen de l'évaluer, et je pense que des experts d'autres branches de l'économie forestière pourraient le faire. J'en connais un qui fait des évaluations économiques ayant trait aux espèces sauvages et au tourisme et peut-être qu'il y aurait moyen de regarder de ce côté. Je ne crois pas que la région soit un haut lieu touristique, mais je sais qu'elle a une valeur en tant que bassin hydrographique. En cas d'atteinte à l'approvisionnement en eau, ce serait un élément à apprécier. Je n'ai pas essayé de le faire parce que je ne pense pas que cela représente une perte de recettes pour la Couronne.*

[...]

*Le paysage n'est pas joli parce qu'on voit des squelettes d'arbres au lieu d'arbres verts. Je ne connais pas – et je ne crois pas que M. Reznik [du cabinet Deloitte & Touche] connaissait – une bonne façon d'évaluer cette dégradation du paysage. Alors, il s'est dit, au lieu de n'avoir aucun élément d'appréciation, supposons que l'on aurait pu y couper du bois et nous allons utiliser les droits de coupe. Je pense que ce n'est pas du tout approprié.*

La Cour jugea que la Couronne n'avait pas subi de perte financière pour les arbres réservés. Quant à la demande d'indemnité additionnelle pour le préjudice environnemental présentée par la Couronne à l'égard des arbres réservés, elle fut également rejetée, faute pour la Couronne d'avoir inclus cette réclamation dans ses procédures et vu son défaut d'avoir présenté une preuve à ce sujet. Nous croyons important de reprendre ici les propos de la Cour :

**133.** *Canfor reconnaît que les demandes d'indemnité pour perte environnementale sont possibles, mais dit que la réclamation de la Couronne en l'espèce est dénuée de fondement tant au regard des actes de procédure qu'au regard de la preuve. Je conclus que cette prétention de Canfor est bien fondée.*

**134.** *Dans les actes de procédure, la Couronne du chef de la province a fait reposer toute sa demande relative à la perte environnementale sur une réclamation, ajoutée par sa déclaration re-modifiée, d'une indemnité pour « la diminution de la valeur du bois touché par l'incendie de Stone ». Les actes de procédure n'établissent aucun lien avec, par exemple, l'habitat du poisson ou la biodiversité.*

[...]

**138.** *La Couronne est bien consciente de l'ampleur et de la nature de la preuve (tant d'experts que de profanes) qu'il faudrait présenter pour étayer une réclamation pour une perte environnementale. Aux paragraphes 64 à 66 de son mémoire devant notre Cour, la Couronne a énuméré au moins trois éléments d'une perte environnementale : la valeur de jouissance, la valeur de jouissance passive ou d'existence et la valeur intrinsèque.*

[...]

**141.** *La Couronne montre également dans son mémoire (par. 71) qu'elle est consciente du genre de preuves factuelles susceptibles de servir de fondement à une méthode d'évaluation appropriée :*

- *la nature de la faune, de la flore et des autres organismes protégés par la ressource environnementale en question, et en particulier si des*



*espèces rares ou ayant une valeur marchande sont mises en danger par la détérioration ou la destruction de l'écosystème.*

- *Le caractère unique de l'écosystème du point de vue biologique.*
- *Les avantages environnementaux qu'offre la ressource, tels que la qualité de l'eau et les obstacles à l'érosion.*
- *Les possibilités récréo-touristiques qu'offre la ressource.*
- *L'attachement subjectif ou émotif du public à la zone endommagée ou détruite.*

**142.** *Le problème, cependant, c'est qu'aucune preuve n'a été présentée sur ces points. Ainsi, la Couronne mentionne la méthode de [TRADUCTION] «l'évaluation contingente» («EC») (au par. 72 de son mémoire), une méthode que le procureur général fédéral accepte aussi (voir son mémoire au par. 32 et qui est un type d'enquête au cours de laquelle on demande à des personnes, selon des techniques d'enquête établies, ce qu'elles auraient été prêtes à payer pour préserver, ou ce qu'elles seraient prêtes à payer pour restaurer l'aire forestière de Stone Creek, y compris des arbres anciens, l'habitat du poisson, une eau propre, la faune et la flore, le potentiel récréo-touristique, et quoi d'autre encore. Ce sont tous des « coûts » que ne prend pas en compte le calcul des droits de coupe. Toutefois, la Couronne n'a soumis à l'appréciation du juge de première instance aucune preuve de cette nature, même pas quant à la « diminution de la valeur du bois ». Il va de soi que si une telle preuve avait été présentée, Canfor aurait eu l'occasion d'examiner certaines des supposées lacunes de la méthode de l'«EC». Les réponses aux enquêtes menées suivant cette méthode semblent parfois attribuer des valeurs invraisemblablement élevées.*

[...]

**144.** *Même ces quelques extraits de la documentation de plus en plus abondante sur l'évaluation de la perte environnementale montrent, je pense, que la prétention de la Couronne à l'égard d'une « indemnité additionnelle » de 20 pour 100 de la valeur marchande est trop arbitraire et simpliste. Des méthodes moins arbitraires, que les tribunaux finiront peut-être ou non par admettre, existent et devront être étudiées avec circonspection quand elles seront valablement présentées.*

[...]

**149.** *Le juge de première instance a mentionné le dommage causé à l'habitat du poisson et à la qualité de l'eau, mais la mesure de ce dommage n'a pas été établie par la preuve et ni Deloitte & Touche ni M. Gairns n'ont présenté d'éléments permettant de l'apprécier. Dans la mesure où la demande vise une indemnité pour la perte d'usage récréatif, par exemple, nous ignorons quel usage récréatif était fait de la zone*

ravagée par le feu. De toute façon, comme je l'ai déjà indiqué, la Couronne a limité sa demande d'indemnité à la « diminution de la valeur du bois ».

**150.** *Il est vrai que nous savons que des arbres poussaient dans les ZES et qu'ils ont été détruits par la négligence de Canfor. Aucun expert n'est venu extrapoler, sur ces seuls faits, un « supplément de 20 pour 100 », même en usant de son flair professionnel. Aucune raison convaincante n'a été avancée pour élargir, dans la présente espèce et à ce stade, la réclamation de sorte que la Couronne puisse la présenter tant en sa qualité de parens patriae qu'en sa qualité de propriétaire foncier.*

En vertu de notre droit, seuls les dommages prouvés peuvent être indemnisés. Les tribunaux exigent une preuve complète aussi difficile puisse-elle être à établir. Les arguments de la Couronne demandant à la Cour de se garder d'être trop exigeante envers celui qui réclame pour un dommage environnemental furent rejetés :

**145.** *La Couronne soutient maintenant que [TRADUCTION] « les tribunaux doivent se garder d'imposer une charge excessivement et inutilement complexe et coûteuse à l'État demandeur qui cherche à prouver un tel dommage selon une norme civile ». Si la Couronne veut dire par là que les tribunaux ne doivent pas paralyser les demandes légitimes présentées comme il se doit en opposant des objections excessivement techniques aux méthodes d'évaluation nouvelles, je suis d'accord dans la mesure où cela peut être fait avec équité pour les deux parties. Toutefois, je n'accepte pas que la Couronne puisse avoir gain de cause en ce qui concerne une demande non plaidée pour un préjudice « écologique » ou « environnemental », simplement parce qu'elle a sur ce point une moralité inattaquable. Le tribunal et le présumé auteur de la faute ont le droit d'exiger que la Couronne étaye sa position par des éléments de preuve. Ces éléments de preuve feraient l'objet d'un contre-interrogatoire. Le renvoi à des articles de revues savantes à ce stade tardif ne saurait remplacer des éléments de preuve.*

[...]

**153.** *Il est loisible à la Couronne de prouver la valeur pécuniaire de préjudices environnementaux que ne reflète pas la valeur marchande (« l'indemnité additionnelle »), mais elle ne l'a pas fait en l'espèce. Il n'est ni approprié ni nécessaire de se prononcer sur la méthode précise qui aurait pu être utilisée pour l'évaluation des pertes environnementales. Il s'agit d'une question qu'il appartient aux experts compétents d'examiner en première instance.*

**154.** *Le juge de première instance a rejeté la réclamation de la Couronne relative à une « perte environnementale » au regard des faits de l'espèce et, au vu du dossier, je pense qu'il a eu raison de le faire.*

Quant à la prétention de Canfor selon laquelle le droit ne prévoit pas la possibilité de réclamer des « dommages-intérêts environnementaux » et qu'il appartient au législateur, s'il l'estime souhaitable, et non aux tribunaux, de modifier le droit, le plus haut tribunal canadien rejette cet argument dans les termes suivants :

**155.** *Je n'accepte pas l'idée que les « dommages-intérêts environnementaux » soient à ce point particuliers que notre Cour ne puisse examiner cette question. Les élus peuvent choisir d'encadrer la perte environnementale dans un régime législatif comme on l'a fait aux États-Unis avec la CERCLA mentionnée précédemment. L'article 40 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999 ch. 33 et l'al. 34(1)b de la Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses, L.C. 1992 ch. 34, autorisent l'indemnisation des personnes ou des institutions publiques visées : voir J. Benidickson, Environmental Law (2<sup>e</sup> éd. 2002), p. 187-189. Toutefois, aucune loi en ce sens n'a encore été adoptée en Colombie-Britannique. Cela dit, il n'y a aucune raison de négliger la possibilité que la common law, si elle évolue de façon progressive et conforme aux principes, contribue à concrétiser la valeur fondamentale qu'est la protection de l'environnement. La Cour ne peut cependant pas s'autoriser de généralisations et d'assertions non étayées pour intervenir. En l'absence de dispositions législatives, la Cour doit user de circonspection. Dans le présent pourvoi, le dossier ne nous permet pas de pousser plus loin l'examen pour l'instant.*

Ainsi, en l'instance, la Cour n'a pu se prononcer sur les méthodes d'évaluation du préjudice écologique. Elle n'a eu d'autre choix que de rejeter la demande puisque cette réclamation n'avait pas été incluse dans les actes de procédure, n'avait pas été débattue devant les instances inférieures et la Couronne n'avait offert aucune preuve quant à ladite « perte environnementale ». La Cour a donc refusé d'accorder l'indemnité pour le préjudice écologique lié à la perte des arbres protégés. Il nous faudra donc encore attendre avant que le plus haut tribunal du pays se prononce sur les règles d'indemnisation du préjudice écologique. Mais le principe en est maintenant admis.

## **B. Qualité d'agir du procureur général**

La qualité pour agir en réparation d'un préjudice écologique pur appartient au procureur général de la province.

### C. Mesures que peut ordonner le juge

En cas de condamnation du responsable, la LQE prévoit que le juge peut ordonner au contrevenant de prendre les mesures nécessaires pour remettre les choses dans l'état où elles étaient avant que la cause de l'infraction ne se produise (art. 109.1.1).

La LCPE prévoit quant à elle certains facteurs que doit prendre en considération le juge lorsqu'il se prononce sur la peine (art. 287)<sup>76</sup>. Par ailleurs, le législateur fédéral a également précisé une série de mesures que peut ordonner un juge lorsqu'il déclare la culpabilité d'un contrevenant, dont l'allocation d'une partie de l'amende à diverses fins écologiques :

**291.** (1) *En cas de déclaration de culpabilité pour infraction à la présente loi, le tribunal peut, en sus de toute peine prévue par celle-ci et compte tenu de la nature de l'infraction ainsi que des circonstances de sa perpétration, rendre une ordonnance imposant au contrevenant tout ou partie des obligations suivantes :*

[...]

---

<sup>76</sup> **287.** *Le tribunal détermine la peine à infliger compte tenu – en plus des principes qu'il doit prendre en considération – des facteurs suivants :*

- a) *le dommage ou le risque de dommage que cause l'infraction ;*
- b) *l'estimation du coût total des mesures de réparation ou d'atténuation du dommage ;*
- c) *les mesures de réparation ou de prévention que prend ou se propose de prendre le contrevenant – personnellement ou par l'intermédiaire d'une autre personne –, notamment la mise en place d'un système de gestion de l'environnement répondant à une norme canadienne ou internationale reconnue ou à un plan de prévention de la pollution ;*
- d) *la question de savoir si le contrevenant s'est acquitté des obligations prévues en matière de rapport par la présente loi ou ses règlements ;*
- e) *le caractère intentionnel, imprudent ou fortuit de l'infraction ;*
- f) *la conclusion du tribunal selon laquelle le contrevenant a fait preuve d'incompétence, de négligence ou d'insouciance ;*
- g) *tout avantage procuré par la perpétration de l'infraction ;*
- h) *tout élément de preuve l'incitant raisonnablement à croire que le contrevenant a, dans le passé, accompli des actes contraires aux lois portant prévention ou réduction du dommage causé à l'environnement ;*
- i) *l'examen de toutes les sanctions applicables qui sont justifiées dans les circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones.*

b) *prendre les mesures jugées utiles pour réparer le dommage à l'environnement résultant des faits qui ont mené à la déclaration de culpabilité ou prévenir un tel dommage;*

[...]

l) *exécuter des travaux d'intérêt collectif à des conditions raisonnables;*

[...]

m) *affecter, sous réserve du Code criminel ou des règlements d'application de l'article 278, toute amende ou autre sanction pécuniaire compte tenu des ordonnances rendues sur le fondement du dommage ou risque de dommage que cause l'infraction;*

n) *verser, selon les modalités prescrites, une somme d'argent destinée à permettre des recherches sur l'utilisation et l'élimination écologiques de la substance qui a donné lieu à l'infraction ou des recherches sur les modalités de l'exercice de la surveillance continue des effets de la substance sur l'environnement;*

o) *verser, selon les modalités prescrites, une somme d'argent à des groupes concernés notamment par la protection de l'environnement ou de la santé, pour les aider dans le travail qu'ils accomplissent au sein de la collectivité où l'infraction a été commise;*

[...]

#### **D. Fonds pour dommages à l'environnement**

Le gouvernement fédéral a également mis en place un fonds destiné à réparer certains dommages à l'environnement. Le *Fonds pour dommages à l'environnement* (« FDE ») permet aux tribunaux d'allouer l'argent des amendes et des règlements à l'amiable directement à la restauration de l'environnement pollué.

Le Fonds pour dommages à l'environnement a quatre buts :

- 1<sup>o</sup> réparation des dommages;
- 2<sup>o</sup> remise en état de l'environnement;
- 3<sup>o</sup> éducation ou prévention;
- 4<sup>o</sup> recherche et développement<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Les deux derniers buts doivent être reliés à l'évaluation ou à la réparation des dommages.

Environnement Canada, en collaboration avec d'autres ministères fédéraux, dont Pêches et Océans Canada et Transports Canada, utilise le FDE pour soutenir plusieurs lois fédérales concernant l'environnement, notamment la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur les espèces sauvages au Canada*.

Les montants versés au FDE sont utilisés pour financer des projets dans la région où l'infraction a été commise. Les projets qui sont jugés prioritaires en vertu du FDE sont ceux qui remettent en état les ressources naturelles.

Les paiements au FDE proviennent de plusieurs sources : ordonnances du tribunal (un juge a maintenant l'option d'ordonner un versement au Fonds); règlements hors cour; montants versés par des fonds d'assurance internationaux et contributions volontaires versées par des sociétés ou des particuliers.

Ainsi, le NM Baltic Confidence a été reconnu coupable en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* d'avoir déversé illégalement de l'eau de cale mazouteuse au large de la côte est du Canada. Le cas du Baltic Confidence a été le premier où de l'argent provenant de la Cour a servi au FDE à la suite d'un événement de pollution causé par un déversement d'huile usée à la mer.

Dans l'est de l'Île-du-Prince-Édouard, un ruissellement de pesticides dans la rivière Valleyfield a provoqué une perte massive de poissons et une condamnation en vertu de la *Loi sur les pêches*. La sentence a notamment prévu le versement de 10 000 \$ au *Fonds pour dommages à l'environnement*.

Autre exemple, le gouvernement fédéral a poursuivi avec succès la V. Ship UK, dont le siège social est à Glasgow, au Royaume-Uni, et qui exploite le *M/V CSL Atlas*, un vraquier immatriculé aux Bahamas et appartenant à la Canada Steamship Line, relativement au déversement illégal d'hydrocarbures dans les eaux canadiennes. Le propriétaire du navire s'est vu imposer une amende de 125 000 \$ par la Cour provinciale de la Nouvelle-Écosse à Halifax. Le jugement prévoit qu'une partie de l'amende sera versée au FDE.

L'avenir du FDE est cependant entre les mains des procureurs et des avocats de la défense, ainsi que des juges, puisque ce sont eux qui ont le loisir de recommander ou de décider qu'une partie des amendes soit versée au FDE.

## E. Dommages punitifs

En ce qui a trait à la possibilité pour un tribunal d'accorder des dommages punitifs, la règle de droit commun est à l'effet que des dommages exemplaires ou punitifs ne peuvent être accordés que si une disposition législative l'autorise expressément.

Le deuxième alinéa de l'article 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec<sup>78</sup> habilite expressément un tribunal à condamner à des dommages exemplaires l'auteur d'une atteinte illicite et intentionnelle à un droit ou à une liberté reconnue par celle-ci :

**49.** *Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnue par la présente charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.*

*En cas d'atteinte illicite ou intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages exemplaires.*

L'article 1 de la Charte québécoise dispose que « [t]out être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne » et l'article 6 prévoit que « [t]oute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi ».

Les auteurs Duplessis, Héту et Piette font valoir que les articles 6 et 49 de la Charte québécoise pourraient donner droit à la victime d'un dommage environnemental de réclamer des dommages exemplaires :

*Nous sommes d'opinion que tout comportement nuisible pour l'environnement qui a pour effet de porter atteinte à la jouissance paisible des biens d'une personne, pourrait donner à la victime le droit de réclamer des dommages exemplaires du responsable de ce geste.*<sup>79</sup>

Or, nous avons vu que ces dommages ne sont attribués qu'en cas d'atteinte intentionnelle. Dans une telle hypothèse, la victime devrait donc prouver l'intention coupable de l'auteur de l'atteinte à l'environnement pour obtenir des dommages exemplaires. Il faudrait, par exemple, que le propriétaire d'une usine, conscient qu'il pollue

<sup>78</sup> L.R.Q., c. C-12.

<sup>79</sup> Yvon DUPLESSIS, Jean HÉTU et Jean PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, p. 146.

l'atmosphère ou l'eau, soit totalement indifférent aux inconvénients qu'il cause à ses voisins et ne prenne aucune initiative pour y remédier.

La *Loi sur la protection des arbres*<sup>80</sup> prévoit également l'attribution de dommages punitifs. Ainsi, outre les dommages réels que le propriétaire d'un arbre, arbuste, arbrisseau ou taillis peut réclamer de la personne l'ayant détruit ou endommagé, ce propriétaire peut réclamer des dommages exemplaires n'excédant toutefois pas 200 \$ pour chaque arbre, arbuste, arbrisseau ou taillis (art. 1). L'évaluation des dommages exemplaires relève ici encore une fois de la discrétion du tribunal. Les tribunaux n'hésitent pas à attribuer un montant plus élevé, voire le montant maximal de dommages exemplaires lorsque le comportement de la personne ayant détruit l'arbre le justifie<sup>81</sup>. Toutefois, en l'absence d'une preuve ou de mauvaise foi de la part du responsable, les dommages exemplaires ne seront pas accordés. Ainsi, dans l'affaire *Fortin*<sup>82</sup>, l'appelant avait coupé 230 arbres sur la propriété de l'intimé croyant, en toute bonne foi rendre service à une personne autorisée par celui-ci. Puisqu'il y avait absence de preuve de malice ou d'intention de causer le dommage, la Cour a refusé d'accorder des dommages exemplaires, en maintenant toutefois l'indemnité accordée à titre de dommages réels.

#### **F. «Préjudices dits de frustration»**

La notion de «préjudices dits de frustration» est inconnue de notre droit.

### **VI. Quant à la garantie de solvabilité de la personne responsable**

- *Est-ce que l'ordre juridique de votre pays impose aux exploitants – à tout le moins à certains d'entre eux – d'activités potentiellement dangereuses pour l'environnement l'obligation de couvrir leur responsabilité par la conclusion d'une assurance ou la fourniture d'une garantie financière?*

---

<sup>80</sup> L.R.Q., c. P-37.

<sup>81</sup> Voir, par exemple: *Lessard c. Hydro-Québec*, J.E. 94-272 (C.Q.).

<sup>82</sup> *Fortin c. Plante*, J.E. 96-239 (C.A.).



- *Si oui, veuillez brièvement décrire le ou les régime(s) applicables (étendue de la garantie, exclusion de certains risques, droit d'action des lésés, etc.). Constatez-vous des problèmes dans l'offre de polices d'assurance en la matière ?*

Nous avons vu que la LQE consacre le principe du pollueur payeur dans le but d'imputer aux pollueurs la facture des coûts. Le gouvernement canadien a également affirmé ce principe dans le préambule de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement 1999*<sup>83</sup> : « Attendu que le gouvernement du Canada [...] reconnaît la responsabilité des utilisateurs et producteurs à l'égard des substances toxiques, des polluants et des déchets et a adopté en conséquence le principe du pollueur-payeur ». Ces dispositions ont cependant leur limite. En effet, si le pollueur a disparu ou s'il est devenu insolvable, ou encore s'il est impossible d'identifier la personne qui a pu être à l'origine d'une contamination observée, le principe du pollueur payeur peut s'avérer de peu d'utilité :

*De fait, la notion de « pollueur-payeur » largement véhiculée lors de certains amendements législatifs semble constituer un bien mince moyen « de facto » de récupérer quelque somme d'argent auprès des personnes responsables lorsque ces dernières ont cessé leur activité. Les timides textes réglementaires prévoyant le dépôt de garantie durant les opérations de l'entreprise constituent des montants nettement insuffisants par rapport aux sommes devant être déboursées pour la restauration des lieux qui n'ont pas été opérés conformément aux normes environnementales.*<sup>84</sup>

Les auteurs citent, à titre d'exemple, l'affaire *Procureur général du Québec c. Les enfouissements de Saint-Valérien-de-Milton*<sup>85</sup> où l'exploitant, pendant ses opérations, s'était dûment conformé à la réglementation sur les déchets solides quant à la garantie applicable pour l'exploitation de son site d'enfouissement sanitaire, à savoir 50 000 \$. La Cour a cependant noté que les travaux de restauration du site après sa fermeture, de l'aveu des exploitants, s'élevaient à

<sup>83</sup> L.C. 1999, c. 33.

<sup>84</sup> Robert L. RIVEST et Marie-Andrée THOMAS, « Le recours en injonction en vertu de la LQE », dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1998)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 25, à la page 26.

<sup>85</sup> C.S. St-Hyacinthe, n° 750-05-000242-916, 28 janvier 1992.

près de 3 millions de dollars<sup>86</sup>. Dans l'affaire *Lévy*<sup>87</sup>, seule une somme de 50 000 \$ a pu être récupérée en garantie de l'exploitant d'un entrepôt de déchets dangereux alors que les travaux de réparation avaient coûté plus de 17 millions de dollars.

Pour pallier ces difficultés, le législateur québécois a dû développer d'autres voies pour recouvrer les sommes considérables que des interventions sur des sites contaminés pouvaient engendrer.

Le premier mécanisme qu'on retrouve dans la législation québécoise est celui de la garantie financière, c'est-à-dire une somme d'argent mise à la disposition de l'administration publique par la personne qui pourrait éventuellement être responsable. Au moyen de cette garantie financière, le ministre de l'Environnement s'assure que lors de la terminaison de l'activité, la restauration se réalisera telle que prévue et qu'au besoin des liquidités pour ce faire seront disponibles, si l'exploitant est en défaut de respecter ses obligations de restauration. Cette garantie peut revêtir plusieurs formes.

#### **A. Garantie exigée lors de la demande d'autorisation**

Ainsi, l'article 23 LQE permet au ministre de l'Environnement d'exiger une garantie lorsqu'il autorise l'exercice d'une activité susceptible de porter atteinte à l'environnement :

**23.** *Dans le cas d'une demande d'autorisation relative à certaines catégories de projet, activités ou industries susceptibles de porter atteinte ou de détruire la surface du sol et déterminées par règlement du gouvernement, le requérant doit soumettre un plan de réaménagement du terrain de même que toute garantie exigible, le tout conformément aux normes et modalités prévues par règlement du gouvernement.*

Notons que le seul règlement à avoir été adopté en vertu de cet article de la loi vise les carrières et sablières<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> *Id.*

<sup>87</sup> *Procureur général du Québec c. Lévy*, précitée, note 19.

<sup>88</sup> *Règlement sur les carrières et sablières*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 2, art. 3(m) et 49.

## B. Garantie exigée pendant l'exploitation d'une installation

Des garanties financières peuvent également être exigées pendant l'exploitation d'une installation. À titre d'exemple, l'article 17 du *Règlement sur les déchets solides*<sup>89</sup> prévoit que l'exploitation par une personne d'un lieu d'élimination ou d'entreposage de déchets solides est subordonnée à la constitution d'une garantie déterminée en fonction de la catégorie de lieu d'élimination ou d'entreposage visé. Cette garantie est constituée d'un chèque visé, d'obligations payables au porteur émises par le gouvernement du Québec ou du Canada ou par une municipalité québécoise, de toute autre obligation négociable garantie par le gouvernement du Québec, d'un cautionnement ou d'une lettre de crédit irrévocable.

Le principe de la garantie financière a également été retenu pour d'autres types d'activités en dehors du cadre de la LQE. Ainsi, la *Loi sur les mines*<sup>90</sup> contient des mesures très strictes relatives à la restauration de sites miniers, assortie de garanties financières<sup>91</sup>. Les exploitants miniers doivent soumettre au ministre des Ressources naturelles un plan de restauration du site avec une garantie financière destinée à couvrir les coûts estimés de mise en œuvre de ce plan<sup>92</sup>.

Dans la même veine, l'article 128.7 de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*<sup>93</sup> permet à la Société de la faune et des parcs, lorsqu'elle autorise la réalisation d'une activité qui modifie un habitat faunique, d'imposer les conditions qu'elle détermine et, notamment, d'exiger du requérant qu'il fournisse une garantie. Lorsque le titulaire de l'autorisation fait défaut de se conformer aux conditions qui y sont mentionnées, la Société ou le ministre peut suspendre ou révoquer l'autorisation ou encore confisquer la garantie fournie par le titulaire et l'utiliser afin de réparer les dommages causés à l'habitat faunique (art. 128.13). Dans le cas où un contrevenant a été déclaré coupable d'une infraction, la Société peut notamment confisquer la garantie fournie par le titulaire d'une

---

<sup>89</sup> R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 14.

<sup>90</sup> Précitée, note 54.

<sup>91</sup> L.R.Q., c. M-13.1, art. 232.2-232.12.

<sup>92</sup> Art. 232.4, 232.8 et 232.11 ; *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*, c. M-13.1, r. 2, art. 113.

<sup>93</sup> L.R.Q., c. C-61.1.

autorisation afin de prendre les mesures nécessaires pour remettre un habitat faunique dans l'état où il était avant l'infraction (art. 171.5).

Enfin, mentionnons que l'exploitation d'une installation de traitement de déchets est assujettie à la fourniture d'une telle garantie<sup>94</sup>, de même que l'exploitation d'un lieu de sols contaminés<sup>95</sup>, ou d'un lieu d'entreposage de pneus hors d'usage<sup>96</sup>.

L'utilisation du mécanisme de la garantie pendant l'exploitation peut s'avérer fort efficace afin d'assurer que l'administration dispose des sommes nécessaires à la restauration du site advenant le cas où l'exploitant ne respecte pas ses obligations. Comme le dit Robert Daigneault :

*L'obligation de fournir une garantie financière donne un avantage manifeste à l'administration. L'exploitant qui n'obtempère pas sait qu'il risque de perdre sa garantie et cela peut l'inciter à agir lui-même. La garantie lui est en effet retournée à la fin de l'exploitation si tout se passe bien<sup>97</sup> et s'il néglige d'agir, dans la mesure où, bien sûr, les sommes seront suffisantes, le ministre de l'Environnement disposera lui-même de la somme.<sup>98</sup>*

En effet, si l'exploitation n'est pas conforme à la loi et que l'exploitant refuse d'obtempérer aux ordres du ministre pour corriger la situation, ce dernier pourra agir en lieu et place de l'exploitant et se servir des garanties financières qui lui auront été soumises.

### **C. Garantie exigée pour assurer les coûts de la gestion post-fermeture**

Le ministre peut également exiger une autre forme de garantie, celle-là destinée à assurer les coûts de la gestion post-fermeture lorsqu'une entreprise exerçant une activité susceptible de contami-

---

<sup>94</sup> *Règlement sur les déchets biomédicaux*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 3.001, art. 56.

<sup>95</sup> *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 6.0.1, art. 48.

<sup>96</sup> *Règlement sur l'entreposage de pneus hors d'usage*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 6.1, art. 13.

<sup>97</sup> *Règlement sur les déchets solides*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 14, art. 21.

<sup>98</sup> Robert DAIGNEAULT, « Les obligations perpétuelles en environnement, nouvelles tendances, nouvelles valeurs ? », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif (2001)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, 109, à la page 121.

ner le sol met fin à ses opérations. En effet, si le terrain est lourdement contaminé, des mesures de confinement, de contrôle et de suivi seront souvent nécessaires afin d'assurer que le terrain n'a pas d'impact sur la santé humaine, sur les fonds voisins ou sur l'environnement en général. Ces mesures, il va sans dire, peuvent être très coûteuses pour le trésor public. On peut citer le cas d'une fabrique de conduits à St-Jean-sur-Richelieu dont l'exploitant a fait faillite, laissant la municipalité aux prises avec des résidus dangereux, dont du cyanure de zinc, qu'il fallait gérer convenablement pour assurer la sécurité publique<sup>99</sup>.

La garantie dont il s'agit ici consiste à exiger de l'exploitant qu'il accumule, pendant toute la période d'activités de l'entreprise, un capital suffisant pour couvrir les coûts de gestion post-fermeture. Cette accumulation progressive des fonds permet donc à l'entreprise de répartir le coût de la gestion post-fermeture sur plusieurs années d'exploitation et de transférer ce coût aux consommateurs de ces biens ou services. Il s'agit de la formule retenue dans la *Loi sur les mines*<sup>100</sup> et par divers décrets du gouvernement du Québec ayant pour objet d'autoriser l'implantation de certains projets ayant par nature des impacts sur l'environnement.

À noter également que l'alinéa (n) de l'article 31 LQE permet au gouvernement d'adopter un règlement pour :

*[...] exiger d'une personne, comme condition préalable à la délivrance d'un certificat d'autorisation, d'un certificat, d'une autorisation ou à la délivrance ou au renouvellement d'un permis, qu'elle fournisse une garantie pour permettre au ministre de prendre ou de faire prendre les mesures requises en application des articles 113, 115 ou 115.1 et dont le coût peut être imputé à cette personne, fixer la nature et le montant de la garantie ainsi que les conditions d'utilisation de la garantie par le ministre et celle de sa remise; ce montant peut varier selon la catégorie, la nature, l'importance ou le coût du projet pour lequel la garantie est exigée.*

Ainsi, par exemple, le *Règlement sur les matières dangereuses*<sup>101</sup> prévoit que l'octroi d'un permis est assujéti à la fourniture d'une

<sup>99</sup> Là-dessus, voir : «St-Jean veut se débarrasser du lourd héritage de pollution industrielle», *La Presse*, Montréal, 29 avril 1998, A14.

<sup>100</sup> *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*, précité, note 91, art. 113.

<sup>101</sup> R.R.Q., c. Q.2, r. 15.2., art.119-123.

garantie « destinée à assurer pendant l'exercice de l'activité et lors de la cessation, l'exécution des obligations auxquelles est tenu l'exploitant, en vertu de la LQE ou en cas de défaut de l'exploitant, elle doit servir au paiement des dépenses engagées par le ministre ».

Les exploitants de lieux d'élimination des déchets sont quant à eux tenus de constituer une fiducie d'utilité sociale ayant pour but d'assurer, après la fermeture de cette installation, les coûts engendrés par a) l'application des normes réglementaires (entretien et surveillance de l'installation); b) en cas de violation de ces normes ou conditions, ou en cas de contamination de l'environnement, toute intervention qu'autorise le ministre pour corriger la situation<sup>102</sup>. Ainsi, en matière de gestion des déchets, le législateur privilégie le mécanisme de la fiducie environnementale. L'auteur Robert Daigneault fait d'ailleurs remarquer que le gouvernement a systématiquement imposé l'établissement d'une fiducie chaque fois qu'il a autorisé un lieu d'enfouissement sanitaire ou un dépôt de matériaux secs<sup>103</sup>. On constate donc que deux types de garanties financières sont exigés en vertu de la LQE pour les installations d'élimination des déchets. Une garantie en cours d'exploitation est exigée pour les installations d'élimination de déchets<sup>104</sup> (mais non pour les lieux d'enfouissement de sols contaminés) en sus de la garantie reliée à la post-fermeture du site énoncée à l'article 56 LQE.

De plus, l'article 113 LQE prévoit que, dans l'éventualité où une personne refuse où néglige de faire une chose qu'il lui a été ordonnée en vertu de la loi, le ministre peut faire exécuter cette chose aux frais du contrevenant et en recouvrer le coût. La somme due au gouvernement en application de cette disposition peut être garantie par une hypothèque légale sur les biens meubles et immeubles du contrevenant.

Notons enfin que le législateur québécois a récemment annoncé la mise en place d'un mécanisme visant à faire supporter aux exploitants le coût de ses interventions. Le Projet de loi 44 a pour but de modifier la LQE afin de permettre au gouvernement d'adopter un règlement l'habilitant à récupérer les coûts engendrés par les

---

<sup>102</sup> LQE, art. 56.

<sup>103</sup> R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 98, 125.

<sup>104</sup> *Règlement sur les déchets solides*, précité, note 97, art. 17.

mesures de contrôle et de surveillance des titulaires de permis ou de certificats d'autorisation suivant la nature de leurs activités.

S'il est adopté, ce projet de loi permettra ainsi au ministre de l'Environnement de déterminer, par arrêté :

- 1° les frais exigibles de celui qui demande la délivrance, le renouvellement ou la modification d'une autorisation, d'une approbation, d'un certificat, d'un permis, d'une attestation d'assainissement ou d'une permission exigé(e) par cette loi ou par un règlement pris pour son application; ces frais seront établis en fonction des coûts engendrés par le traitement de cette demande;
- 2° les frais annuels exigibles du titulaire d'une autorisation, d'une approbation, d'un certificat, d'un permis, d'une attestation d'assainissement ou d'une permission qui, chaque année, est assujéti à des mesures de contrôle ou de surveillance, notamment la communication de renseignements ou de documents au ministre; ces frais seront établis en fonction des coûts engendrés par ce contrôle ou cette surveillance;
- 3° les frais exigibles de celui qui doit fournir au ministre soit une attestation de conformité environnementale en vertu de l'article 95.1, soit un avis relatif à un projet soustrait à l'application de l'article 22 en vertu d'une disposition réglementaire; ces frais seront établis en fonction des coûts engendrés par l'examen de ces documents.

Ces frais pourront varier selon la nature, l'importance, le coût du projet, le genre de source de contamination, ou encore la complexité des aspects techniques et environnementaux du dossier. Le ministre pourra pareillement fixer les modalités de paiement de ces frais.

#### **D. Couverture d'assurance**

En ce qui concerne la couverture d'assurance, l'auteure Isabelle Fortin écrit que l'exclusion totale du risque d'atteinte à l'environnement constitue la norme dans les polices d'assurance de responsabilité civile générale des entreprises<sup>105</sup>. Elle explique qu'en matière

---

<sup>105</sup> Isabelle FORTIN, « Réflexion sur l'assurabilité du risque environnemental au Québec », (2000) 41 *C. de D.* 436, 476.

environnementale, le risque environnemental n'est généralement pas assurable compte tenu de l'absence de « dispersion »<sup>106</sup> ou de dissémination des risques :

*En ce qui a trait au risque environnemental engendré par les entreprises, les assureurs ne pouvant compter sur une dispersion à l'égard des grands risques de pollution, tels les dommages imputables à une substance radioactive ou aux marées noires, en raison de la généralité de leur réalisation, ces derniers sont donc inassurables.*<sup>107</sup>

Toujours selon Isabelle Fortin, l'impossibilité d'assurer le dommage écologique s'explique par l'impossibilité de quantifier ce type de dommage, l'incertitude de l'étendue de sa réparation dans les cas d'exécution en nature de même que la difficulté d'établir sa certitude en raison de la méconnaissance de la capacité de régénération du milieu naturel<sup>108</sup>.

## **VII. Quant à l'existence de régimes d'indemnisation subsidiaires**

- *Lorsque la personne responsable n'est pas identifiée ou qu'elle est insolvable ou dépourvue de couverture d'assurance, est-ce que l'ordre juridique de votre pays a institué un ou des régime(s) d'indemnisation subsidiaire(s), par exemple par un fonds collectif ou une intervention particulière de l'État fondée sur la solidarité nationale ?*
- *Le cas échéant, veuillez décrire succinctement ces régimes (financement, système de prestations, etc.).*

---

<sup>106</sup> Les auteurs Picard et Besson expliquent : « Il faut d'abord que les risques envisagés soient *dispersés* ou *disséminés*. On entend par là la nécessité de grouper une multitude de risques dont une minorité seulement se réalisera. Puisque ce sont les contributions minimales payées par les assurés qui permettent le versement aux sinistrés des sommes dues, il faut une disproportion énorme entre le nombre des risques et le nombre des sinistres. Les risques doivent être suspendus sur une multitude de personnes ou de choses, mais il faut qu'ils n'en frappent qu'un petit nombre ou tout au moins qu'ils ne les frappent pas toutes en même temps et dans la même mesure » : Maurice PICARD et André BESSON, *Les assurances terrestres*, t. 1, 5<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 1982, p. 21.

<sup>107</sup> I. FORTIN, *loc. cit.*, note 105.

<sup>108</sup> *Id.*, 492.



La législation environnementale québécoise contient des mesures permettant à l'État d'ordonner au responsable désigné dans la loi de réparer le tort causé à l'environnement. Ainsi, ce n'est pas l'État qui procède lui-même à la décontamination et à la restauration de l'environnement mais bien le ou les responsables visés par l'ordonnance. Lorsque la personne responsable n'est pas identifiée ou qu'elle est insolvable ou dépourvue de couverture d'assurance, il échoit au Trésor québécois de supporter le coût de la facture. On peut citer le cas de la fabrique de conduits à St-Jean-sur-Richelieu dont l'exploitant a fait faillite, laissant la municipalité prise avec des résidus dangereux, dont du cyanure de zinc, qu'il lui fallait gérer convenablement pour assurer la sécurité publique. Les sommes en cause étaient de l'ordre du million de dollars.

Il n'existe pas au Québec de fonds d'indemnisation des victimes de dommages environnementaux. Plusieurs prônent la nécessité d'un tel fonds. Citons certains auteurs qui se sont exprimés à ce propos :

*En conciliant les notions de développement industriel et économique à celui des droits individuels de réparation, les français ont probablement développé un meilleur outil pour faire face à l'évolution rapide des problèmes reliés à la pollution. En effet, le concept de la socialisation de la réparation faisant intervenir tantôt l'État tantôt un fonds collectif pourrait être la solution permettant de concilier nos règles de droit civil avec la réalité de cette décennie.*<sup>109</sup>

*L'intérêt des fonds d'indemnisation mérite d'être souligné. Ils correspondent en effet parfaitement aux exigences en la matière : la charge afférente à un risque donné étant supportée par l'ensemble du milieu qui en est la cause, le principe pollueur-payeur se trouve ainsi respecté. La collectivisation du risque rend la charge de chaque contribuable supportable ; et si, au vue du nombre ou de la gravité des accidents, elle vient à s'alourdir trop sévèrement, le milieu lui-même est incité à adopter des mesures de prévention propres à la réduire. La technique des fonds est enfin précieuse en ce qu'elle permet d'indemniser des dommages dont l'auteur, inconnu, insolvable ou intouchable, ne pourrait être désigné en justice ; les difficultés de preuve font, on l'a vu, que le cas est fréquent.*<sup>110</sup>

*Le recours à un fonds d'indemnisation, tel que nous le proposons, aurait donc pour fonctions de garantir la portion des dommages excédent les plafonds prévus dans les contrats d'assurance de responsabilité. Le*

<sup>109</sup> A. PRÉVOST, *loc. cit.*, note 38, 221.

<sup>110</sup> M. RÉMOND-GOUILLOUD, «Du risque à la faute», (1992) 11 *Risques* 24.

fonds pourrait également se substituer aux assureurs privés dans les cas où l'assurance n'est pas en mesure de garantir le risque environnemental. À titre d'exemple, les frais occasionnés par la décontamination de l'environnement à la suite de dommages écologiques pourraient être remboursés par ce mécanisme.<sup>111</sup>

Au Québec, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, ce n'est pas l'État qui procède lui-même à la décontamination et à la restauration de l'environnement mais bien le ou les responsables visés par l'ordre. Ce système peut s'avérer fort difficile à faire fonctionner lorsqu'il est impossible de retrouver le ou les responsables ou que ceux-ci sont insolvables.

Pour pallier ces difficultés, Michel Bélanger<sup>112</sup> croit pour sa part que l'État devrait assumer lui-même initialement la responsabilité de décontaminer l'environnement, quitte par la suite à percevoir les frais ainsi engagés auprès des responsables de la contamination. Pour qu'un tel système soit efficace, il faudrait l'instauration d'un fonds d'indemnisation auquel contribueraient les pollueurs susceptibles de causer des dommages à l'environnement. Cette façon de procéder aurait l'avantage d'assurer une certaine qualité à la décontamination et à la restauration de l'environnement puisque l'État n'aurait aucun avantage à bâcler lesdits travaux. De plus, elle permettrait de faire payer au responsable de la contamination et non à l'ensemble de la société de tels coûts qui peuvent s'avérer parfois assez considérables.<sup>113</sup>

## VIII. Quant à la problématique des pollutions transfrontières

- *Est-ce que votre pays a connu des pollutions transfrontières, graves et/ou exemplaires ?*
- *Si oui, quels problèmes factuels ou juridiques spécifiques se sont posés et quelles solutions significatives y ont été apportées ?*
- *Précision: la réponse n'implique pas une analyse détaillée des questions classiques que suscite la résolution des litiges en droit international (cf. supra II et III).*

<sup>111</sup> I. FORTIN, *loc. cit.*, note 105, 507.

<sup>112</sup> M. BÉLANGER, «La faute en matière de responsabilité pour dommages environnementaux», dans *Développements récents en droit de l'environnement (1991)*, *op. cit.*, note 38, p. 488.

<sup>113</sup> Isabelle LAFRANCE, «L'évaluation et la compensation du dommage écologique au Québec», mémoire de maîtrise, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 1993, p. 69 et 70.

Divers exemples de pollution transfrontières, que ce soit entre le Canada et les États-Unis ou entre les provinces canadiennes, pourraient être invoqués. Toutefois, l'illustration la plus originale demeure la situation des Grands Lacs canadiens qui sont situés pour partie aux États-Unis et partie au Canada. L'immensité du problème de pollution qu'il y avait à résoudre a permis l'émergence d'un mécanisme exemplaire de résolution des différends, dont le but premier est la restauration progressive de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Nous nous bornerons donc, dans le cadre de cette dernière question, à aborder ce seul sujet.

La pollution des Grands Lacs et de la section internationale du fleuve St-Laurent constitue sans contredit un des plus importants problèmes de pollution transfrontalière que connaissent le Canada et les États-Unis<sup>114</sup>.

Le réseau des Grands Lacs est formé des lacs Supérieur, Michigan, Huron, Érié et Ontario. Le lac Michigan est entièrement situé en territoire américain ; la frontière canado-américaine traverse les quatre autres à égale distance des côtes.

Les Grands Lacs contiennent plus de 22 000 milliards de litres d'eau, soit environ un cinquième de toute l'eau douce de la planète. Ils comptent parmi les 15 lacs les plus grands du monde par la superficie et par le volume. Ils présentent également une importance considérable pour les loisirs, l'alimentation et les transports pour les habitants de la région tant aux États-Unis qu'au Canada. L'auteure Anne-Marie La Rosa fait état de l'envergure combinée de ces plans d'eau et de l'importance de l'ensemble pour l'économie nord-américaine :

*Géographiquement, les Grands Lacs s'étirent sur une superficie de 1 518 kilomètres allant du nord au sud et de 1 892 kilomètres dans la direction est-ouest.*

[...]

---

<sup>114</sup> Anne-Marie LA ROSA, « Le droit international à la sauvegarde de l'écosystème des Grands Lacs et du Fleuve St-Laurent », (1992) 33 *C. de D.* 399, 435 et 436. L'auteure écrit : « La pollution des Grands Lacs et de la section internationale du Fleuve St-Laurent représente l'un des défis les plus sérieux et les plus immédiats que le système commun de gestion nord-américain de cet important réservoir d'eau douce doit relever ».

*Les capacités et ressources de ces importantes étendues d'eau ont, pendant longtemps, paru inépuisables : les Grands Lacs représentent respectivement les neuf dixièmes des ressources nord-américaines d'eau douce et plus du cinquième des ressources mondiales. En fournissant plus du cinquième des produits manufacturés américains et plus de la moitié des produits canadiens, cette région représente le cœur industriel du continent. Plus de 40 millions de Nord-Américains, comprenant plus de deux tiers de la population totale canadienne, y travaillent, y vivent et y trouvent le site de leurs loisirs et de leurs activités sportives.*

[...]

*Également, ce vaste bassin hydrographique baigne plus de 7 800 hectares de terres marécageuses, près de 20 800 000 hectares de terres sylvicoles et plus de 16 640 000 hectares de terres agricoles. Il constitue un complexe et fragile écosystème où se trouvent plus de 237 espèces et sous-espèces de poissons.*

*Enfin, précisons que cet important complexe hydrographique représente la voie de transport commerciale la plus importante de l'est du continent. Navigable sur son entier parcours depuis l'aménagement de la voie maritime du St-Laurent, en 1959, par les deux riverains, elle s'étend sur 3 800 kilomètres, constitués d'un réseau de lacs, de canaux et de barrages, et peut accueillir des navires de fort tonnage jusqu'à l'extrémité ouest du Lac Supérieur.<sup>115</sup>*

Le bassin des Grands Lacs joue un rôle essentiel pour les industries du Canada. En effet, 45 % des industries canadiennes sont situées à l'intérieur du bassin comprenant 90 % de la production canadienne d'automobiles et 70 % de la production de l'acier ; 25 % de la capacité agricole du Canada est située à l'intérieur du bassin, contribuant pour 180 milliards de dollars de notre commerce avec les États-Unis. Les Grands Lacs approvisionnent en eau potable 8,5 millions de Canadiens et influent sur la santé et le bien-être de trois autres millions de personnes vivant en aval sur les rives du fleuve Saint-Laurent. Ils fournissent les eaux pour la navigation, la production d'électricité et l'alimentation des industries, supportent une pêche commerciale qui rapporte 100 millions de dollars ainsi qu'une pêche sportive qui contribue pour plus de 350 millions de dollars annuellement à l'économie canadienne, et sont fréquentés

---

<sup>115</sup> A.-M. LA ROSA, *loc. cit.*, note 114, 403 et 404.

par 1,5 millions de navigateurs plaisanciers. Le bassin couvre une superficie approximative de 774 000 kilomètres carrés<sup>116</sup>.

Cependant, malgré leur envergure, il a été démontré que les Grands Lacs ne possèdent qu'une relativement faible capacité de régénération. En raison de leur profondeur et de leur volume, l'eau s'écoule très lentement vers l'Atlantique<sup>117</sup>.

En 1909, le Canada et les États-Unis ont signé un accord historique, le *Traité sur les eaux limitrophes*<sup>118</sup>, par lequel les deux pays convenaient que les « eaux limitrophes et les eaux traversant la frontière ne doivent pas être polluées, de sorte à ne pas pouvoir nuire à la santé ni aux biens de l'autre côté ». C'est dans ce traité que les deux pays ont établi les principes devant régir l'utilisation des eaux limitrophes et transfrontalières. Le traité énonce des règles compensatoires en cas d'usage ou de partage inéquitable des eaux limitrophes de même que les principes concernant la pollution de ces eaux<sup>119</sup>.

En dépit de cet accord, la dégradation des lacs s'est poursuivie. Vers la fin des années 1960, l'épuisement de l'oxygène dans le lac Érié a soulevé l'inquiétude du public et éveillé les consciences au problème de la pollution des eaux. Le Lac Érié était alors recouvert d'une algue verte filamenteuse et revêtait un aspect brun verdâtre et trouble. Plusieurs croyaient que le lac Érié était mort.

En 1970, la pollution des Grands Lacs avait atteint des niveaux catastrophiques. Les lacs Érié et Ontario ainsi que le cours supérieur du fleuve Saint-Laurent étaient gravement contaminés par des produits chimiques et d'autres polluants dont les effets préjudiciables

---

<sup>116</sup> ENVIRONNEMENT CANADA, « Point saillants des réalisations dans le bassin des Grands Lacs », en ligne : Les huit états en questions sont : l'Illinois, l'Indiana, le Michigan, le Minnesota, New York, l'Ohio, la Pennsylvanie et le Wisconsin.

<sup>117</sup> A.-M. LA ROSA, *loc. cit.*, note 114, 403.

<sup>118</sup> Le *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis* fut signé à Washington le 11 janvier 1909.

<sup>119</sup> A.-M. LA ROSA, *loc. cit.*, note 114, 412.

pouvaient se répercuter sur les personnes et les propriétés des deux côtés de la frontière<sup>120</sup>.

En 1972, devant l'urgence et le besoin pressant d'améliorer l'état des Grands Lacs, le Canada et les États-Unis ont signé l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*<sup>121</sup> («AQEGL»). L'AQEGL de 1972 énonce l'engagement des parties de rétablir et d'améliorer la qualité de l'eau dans le système des Grands Lacs. On y a spécifié des objectifs qui réduiraient les conditions de nuisance et le rejet de substances toxiques pour la vie humaine, animale ou aquatique. Par cet accord, le Canada et les États-Unis s'engageaient à lutter contre la pollution de l'eau et à décontaminer les eaux des Grands Lacs. À cette époque, les charges de phosphore provoquant des problèmes d'enrichissement en nutriments dans les lacs constituaient la principale préoccupation.

En 1978, les représentants des gouvernements canadien et américain concluaient un nouvel accord<sup>122</sup> («L'AQEGL de 1978») dans lequel ils convenaient de tout mettre en œuvre pour «rétablir et [...] conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands lacs». Plus précisément, les deux pays s'engageaient à éliminer les substances toxiques persistantes (aussi appelées «rémanentes») qui demeurent longtemps dans l'environnement et peuvent contaminer les sources de nourriture des animaux et des êtres humains. L'AQEGL de 1978 insistait davantage sur les polluants industriels et les substances toxiques et établissait des objectifs pour certains produits chimiques. Ainsi, le Canada et les États-Unis s'engageaient à procéder à la quasi-élimination des substances toxiques rémanentes et à dresser la liste des produits chimiques toxiques devant faire l'objet d'une action prioritaire. La modification majeure apportée à l'Accord fut cependant l'introduction de l'approche intégrée dite «écosystémique» qui reconnaît l'interdépendance de tous les éléments de l'environnement et la nécessité d'une perspective intégrée d'étude

<sup>120</sup> «Plus de 360 produits chimiques ont été relevés dans les eaux des Grands Lacs. Nombre d'entre eux –l'alkylplomb, le benzo(a)pyrène, le DDT, le mercure et le mirex – sont des toxiques persistants dangereux pour les humains qui détruisent les écosystèmes aquatiques»: ENVIRONNEMENT CANADA, en ligne: [[http://www.ec.gc.ca/water/fr/nature/lakes/f\\_hotspt.htm](http://www.ec.gc.ca/water/fr/nature/lakes/f_hotspt.htm)].

<sup>121</sup> *Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, Ottawa, 15 avril 1972.

<sup>122</sup> *Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, Ottawa, 22 novembre 1978. Ce nouvel Accord abrogeait et remplaçait l'Accord de 1972.

des questions de santé humaine et de qualité environnementale. Il s'agissait à cette époque de l'un des premiers accords internationaux à endosser l'approche écosystémique dans la gestion à grande échelle d'une ressource<sup>123</sup>.

En 1987, l'AQEGl a été une fois de plus modifié, par la voie d'un protocole. Cette modification visait cette fois à définir les zones les plus préoccupantes où l'écosystème était grandement dégradé<sup>124</sup>. Le protocole de 1987 a permis de faire progresser la dépollution dans les Grands Lacs en exigeant la restauration de ces secteurs préoccupants en mettant l'accent sur la lutte contre toutes les sources de pollution, y compris les substances toxiques atmosphériques. En outre, le protocole a introduit de nouvelles annexes visant les sources non ponctuelles de contaminants, les sédiments contaminés, les substances toxiques en suspension dans l'air, les eaux souterraines contaminées et les travaux connexes de recherche et de développement.

Conformément à l'AQEGl, les deux gouvernements conviennent de mettre en œuvre des programmes et de présenter des rapports sur les progrès accomplis en vue de restaurer, de préserver et de protéger les Grands Lacs. Ils œuvrent en partenariat avec les gouvernements des provinces et des états, les Premières nations et les municipalités.

La Commission mixte internationale (CMI) est l'organisme chargé d'examiner et d'évaluer ces programmes et les progrès. La CMI a été créée en vertu du *Traité des eaux limitrophes de 1909*. Cet organisme est composé de six membres : trois sont nommés par les États-Unis et trois par le Canada. Il s'agit d'un organisme international autonome, dont la mission est de prévenir et de régler les différends concernant l'utilisation des eaux relevant de la compétence des États-Unis et du Canada.

---

<sup>123</sup> « *The 1978 Agreement appears to be the first international Treaty or Agreement to embrace the ecosystem approach to the management of large regional resources* » : H.A. REGIER, « Progress with Remediation, Rehabilitation and the Ecosystem Approach », (1986) 13 *Alternatives* 47-54.

<sup>124</sup> Un « secteur préoccupant » est un endroit où l'environnement s'est grandement dégradé. La CMI avait identifié à l'époque 42 secteurs préoccupants. Un secteur préoccupant (situé à Erie, en Pennsylvanie) a été ajouté plus tard à cette liste. Aujourd'hui, on compte 10 secteurs préoccupants au Canada et 26 aux États-Unis; cinq autres sont communs aux deux pays : Environnement Canada, en ligne : [[http://www.on.ec.gc.ca/water/raps/intro\\_f.html](http://www.on.ec.gc.ca/water/raps/intro_f.html)].

En outre, la Commission assiste les deux pays pour la protection de l'environnement dans les régions frontalières, y compris l'application de l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* et l'amélioration de la qualité de l'air dans les régions frontalières, et renseigne les gouvernements sur les nouveaux enjeux qui pourraient être sources de litiges entre les deux pays.

Aux termes de l'AQEG, la CMI évalue les progrès accomplis pour rétablir et préserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. La Commission procède également à des examens et présente des rapports sur la pollution de l'air et de l'eau, les substances toxiques persistantes, les espèces exotiques et d'autres questions d'intérêt commun le long de la frontière internationale. De plus, aux termes du *Traité des eaux limitrophes*, la Commission approuve des projets, comme la construction de barrages et le détournement des eaux, qui influent sur les niveaux et les débits d'eau de part et d'autre de la frontière.

La CMI joue donc un rôle clé en se chargeant d'évaluer les efforts déployés par les deux pays pour restaurer l'écosystème du bassin des Grands Lacs et en recommandant les mesures à prendre pour mettre en œuvre les buts et les objectifs énoncés dans l'Accord. Elle surveille et évalue les progrès réalisés, en particulier l'efficacité des mesures prises par les deux gouvernements, l'Ontario et le Québec et les huit États des Grands Lacs.

Puisque l'Accord porte sur les divers problèmes de qualité de l'eau dans l'écosystème des Grands Lacs et du Saint-Laurent, la Commission a créé un processus d'établissement des priorités afin de traiter d'abord les questions les plus urgentes<sup>125</sup>. Tous les deux ans, elle étudie et révisé, au besoin, ces priorités en fonction des commentaires du public et rédige à l'intention des gouvernements un rapport biennal sur la qualité actuelle de l'eau des Grands Lacs. Le plus récent rapport biennal de la CMI fut publié en 2002<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> Le dernier rapport de la CMI établissant ses priorités est celui qui s'intitule «Priorités 2001-2003: Priorités et progrès accomplis dans l'*Accord relatif à la qualité des eaux des Grands Lacs*» en date du 19 septembre 2003.

<sup>126</sup> Disponible en ligne : [<http://www.ijc.org/php/publications/html/11br/francais/report/index.html>].



La Commission a également le loisir de demander à ses « conseils consultatifs »<sup>127</sup> d'étudier certains aspects des priorités qu'elle a établies et d'en rendre compte. Au besoin, elle crée des groupes de travail pour réaliser des projets additionnels. Cette procédure permet à la Commission d'évaluer en profondeur les progrès accomplis à l'égard des priorités dans le cadre de l'Accord et de recommander aux gouvernements des mesures innovatrices et préventives dans le but de restaurer et de protéger l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Au Canada, Environnement Canada voit à l'application de l'Accord tandis qu'aux États-Unis, c'est l'Environmental Protection Agency qui a charge de l'Accord.

De plus, diverses ententes conclues en dehors du contexte de l'Accord sont venues renforcer les objectifs qu'il prône. À titre d'exemple, le Canada et les États-Unis ont signé en 1997 la *Stratégie binationale sur les produits toxiques dans les Grands Lacs*. Cette stratégie fut élaborée en réponse à l'invitation de la CMI qui pressait les gouvernements de mettre en place « une stratégie binationale concrète et coordonnée dans un délai de deux ans, établissant un ensemble commun d'objectifs et de méthodes d'intervention afin de stopper les apports de substances toxiques rémanentes dans l'environnement des Grands Lacs ».

---

<sup>127</sup> Par exemple :

Le Conseil de la qualité de l'eau des Grands Lacs conseille la Commission sur les questions administratives liées à l'environnement des Grands Lacs. Ses membres sont principalement des gestionnaires de programmes et de politiques axés sur les objectifs établis dans l'Accord. Ils sont choisis au sein d'organismes américains et canadiens dans les huit états et les deux provinces touchés par les Grands Lacs.

Le Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs se penche sur les questions techniques, scientifiques et socio-économiques. Ses membres œuvrent dans les secteurs des sciences physiques, naturelles et sociales et sont spécialistes en matière de recherche, de qualité de l'eau et d'autres domaines de recherche liés aux Grands Lacs.

Le Conseil des gestionnaires de recherche des Grands Lacs réunit les meilleurs gestionnaires de recherche du bassin des Grands Lacs pour discuter des conclusions de recherche, coordonner les projets, au besoin, et déterminer les recherches nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés dans l'Accord.

Du côté canadien, le gouvernement fédéral et la province de l'Ontario ont conclu l'*Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs de 2002*<sup>128</sup>. Les signataires de l'Accord sont : les ministres fédéraux de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, de l'Environnement, de Pêches et Océans, de la Santé, du Patrimoine, des Ressources naturelles, des Travaux publics et services gouvernementaux et des Transports ; et les ministres provinciaux de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, de l'Environnement et des Richesses naturelles. L'Accord décrit comment les deux gouvernements coopéreront et coordonneront leurs activités pour restaurer, protéger et conserver l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Mentionnons également la *Charte des Grands Lacs*<sup>129</sup> que les gouverneurs des États américains des Grands Lacs et les premiers ministres du Québec et de l'Ontario ont signée en 1985. Ce document renforce l'Accord et confirme la perspective écosystémique de ce dernier<sup>130</sup>. Les gouverneurs et premiers ministres y déclarent notamment ce qui suit :

*La planification et la gestion des ressources en eau du bassin des Grands Lacs devraient reconnaître et avoir pour fondement l'intégrité de ses ressources naturelles et de son écosystème. Les ressources en eau du bassin transcendent les frontières politiques qui traversent le bassin et devraient être considérées comme constituant un seul système hydrologique. Dans le cadre de la gestion des eaux du bassin des Grands Lacs, les ressources naturelles et l'écosystème du Bassin devraient être considérés comme formant un tout.*<sup>131</sup>

La Charte établit notamment des règles visant à éviter les effets indésirables que les détournements des cours d'eau et l'utilisation des ressources en eau du bassin des Grands Lacs exercent sur l'environnement, l'économie et la santé de la région. La Charte aborde également la nécessité de prévoir une gestion en toute coopération

<sup>128</sup> D'autres accords Canada-Ontario avaient été conclus en 1976, 1982 et 1986 et 1994.

<sup>129</sup> Disponible en ligne : [<http://www.cglg.org/pub/charter/>].

<sup>130</sup> La Charte des Grands Lacs reproduite dans *Great Lakes Governors Task Force on Water Diversion and Great Lakes Institutions, Final Report and Recommendations – A Report to the Governors and Premiers of the Great Lakes States and Provinces*, Madison, Council of Great Lakes Governors, 1985, p. 40-45. Le Québec a adhéré à cette déclaration d'intention.

<sup>131</sup> *Id.*, p. 40.

pour protéger les eaux et l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Par la signature de la Charte, les parties s'engagent notamment à respecter un principe de notification et de consultation en vertu duquel une partie signataire :

*[...] n'approuvera ou ne permettra aucun nouveau projet de détournement ni aucune augmentation de la consommation totale des eaux du bassin des Grands Lacs sans en aviser, consulter ou recevoir l'aval de l'autre province et des États en bordure des Grands Lacs.*<sup>132</sup>

Les gouverneurs des États américains des Grands Lacs et les premiers ministres de l'Ontario et du Québec se sont entendus en juin 2001 sur l'*Annexe de 2001*<sup>133</sup>. Cette annexe se greffe à la *Charte des Grands Lacs*. Elle vise l'élaboration de meilleures règles pour gérer les utilisations de l'eau dans le bassin.

Les gouverneurs américains, de leur côté, ont renforcé leur engagement en signant l'*Accord sur le contrôle des substances toxiques*<sup>134</sup> qui développe également l'approche écosystémique. En 2002, le gouvernement américain a adopté la *Great Lakes Legacy Act* qui prévoit une enveloppe de 270 millions de dollars afin de financer des projets visant à restaurer et dépolluer les Grands Lacs et afin de sensibiliser la population à ce sujet.

Le défi que pose la gestion commune des Grands Lacs pour la Canada et les États-Unis est considérable comme le fait remarquer l'auteure Anne-Marie La Rosa dans son étude du régime juridique canado-américain se rapportant à l'écosystème des Grands Lacs et du fleuve St-Laurent :

*Il est facile d'imaginer la multitude de différends juridiques et politiques que peuvent entraîner la division et l'aménagement entre le Canada et les États-Unis de la plus importante ressource d'eau douce bilatéralement partagée au monde.*

*Sommairement, la dimension considérable des Grands Lacs et leur situation géographique, enfermés qu'ils sont dans le territoire de deux*

---

<sup>132</sup> Il s'agit du quatrième principe de la Charte.

<sup>133</sup> Disponible à l'adresse électronique suivante : [<http://www.cglg.org/1pdfs/Annexe2001Fra.pdf>].

<sup>134</sup> *L'entente gouvernementale sur l'élimination des substances toxiques dans l'environnement des Grands Lacs* fut signée par les gouverneurs des Grands Lacs le 21 mai 1986. Au printemps 1988, le Québec et l'Ontario se joignaient à cette entente.

*États et reliés à l'océan par un fleuve en partie seulement international et canalisé sur son entier parcours, recèlent une importante source de litiges potentiels.*

*De plus, la nature fédérative des États en présence complique la situation. Compte tenu du partage constitutionnel des compétences, toute planification ou tout aménagement efficace des Grands Lacs et de la partie internationale du Saint-Laurent concerne nécessairement deux gouvernements fédéraux, huit États américains et deux provinces canadiennes. En effet, la possession et la régulation des cours d'eau et de leurs ressources transcendent bien souvent les sphères de compétence établies par les actes constitutionnels. D'une seule perspective canadienne, la combinaison, d'une part, des références constitutionnelles indirectes à la propriété et au pouvoir législatif des gouvernements fédéral et provinciaux sur les eaux canadiennes et, d'autre part, de l'interprétation jurisprudentielle lacunaire des tribunaux relativement à ces textes constitutionnels rend impossible la séparation précise des rôles de ces différents paliers gouvernementaux.*

[...]

*Pourtant, malgré tous ces obstacles, les États-Unis et le Canada ont réussi à établir un régime juridique au travers duquel transparaissent la coopération et les relations de bonne entente qui lient ces deux grands États.<sup>135</sup>*

Ainsi, en dépit d'un potentiel énorme de litiges, les deux pays ont réussi à établir un système de gestion efficace. Et même si le chemin est encore long pour arriver au rétablissement de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, ceux-ci laissent maintenant voir des signes d'un écosystème en bonne voie de rétablissement. Les charges de substances toxiques diminuent. Les lacs sont aujourd'hui moins pollués qu'ils ne l'ont été depuis 50 ans. Des espèces telles que le balbuzard pêcheur, le pygargue à tête blanche et le touladi vivent et prospèrent dans le bassin, ce qui indique un retour à la santé de l'écosystème<sup>136</sup>. Au cours des dernières années, des progrès importants ont donc été accomplis en matière de restauration, de prévention, de réduction de la pollution et de préservation de la santé humaine et de l'environnement dans cette région.

<sup>135</sup> A.-M. LA ROSA, *loc. cit.*, note 114, 404-406.

<sup>136</sup> ENVIRONNEMENT CANADA, dans « Point saillants des réalisations dans le bassin des Grands Lacs », en ligne : [<http://www.on.ec.gc.ca/greatlakes/default.asp?lang=Fr&n=7CB9D131-1>].

Ces progrès sont en grande partie attribuables à l'efficacité de la CMI. Le succès de cet organisme s'expliquerait par son indépendance et son rôle pragmatique comme le souligne si bien l'auteure Anne-Marie La Rosa :

*Loin de regrouper des délégués nationaux exprimant les positions de leurs gouvernements respectifs, la Commission fonctionne plutôt comme un organisme unitaire à la recherche de solutions communes à des problèmes concrets.*

*[...] la mission des commissaires transcende leurs intérêts nationaux, les obligeant à considérer la population des deux côtés de la frontière comme possédant un égal droit à des décisions et des recommandations équitables. Les inégalités factuelles existant entre les deux pays en matière de population, d'économie et même de défense sont, par cette approche, dépassées : une égalité juridique d'État à État est créée.*

*L'article XII du Traité oblige les commissaires « à faire et à souscrire une déclaration solennelle par écrit par laquelle [ils s'engagent] à remplir fidèlement et impartialement les devoirs qui [leur] sont imposés.*

[...]

*Outre la nomination des membres de la Commission, le Traité permet à cette institution d'établir son règlement intérieur et ses règles de procédure. Cette faculté assure à la Commission une indépendance réelle par rapport aux deux gouvernements et lui permet d'exercer ses fonctions de manière indépendante et impartiale.*

[...]

*Aucun organisme canado-américain ne possède une juridiction aussi large et un aussi important degré d'indépendance que la Commission. Cette indépendance lui a permis d'atteindre un degré exceptionnel d'efficacité. Un autre élément peut également expliquer le succès de cet organisme : loin de se comporter en gouvernement continental ou de chercher à interférer avec les souverainetés étatiques, la Commission, dans les limites des fonctions qui lui ont été dévolues, a systématiquement opté pour une approche pragmatique en faisant prévaloir la recherche de solutions équitables. La majorité des auteurs s'accordent pour affirmer que la conception initiale du rôle de la Commission en matière de prévention de règlement des différends dépassait de loin celle qui était sous-jacente à tout autre mécanisme bilatéral ou multilatéral alors en existence. Qui plus est, la Commission figure, aujourd'hui encore, parmi les organismes les plus ambitieux de gestion de cours d'eau internationaux.<sup>137</sup>*

<sup>137</sup> A.-M. LA ROSA, loc. cit., note 114, 427 et 428.

*L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* est un exemple pour les autres pays. La communauté internationale le considère comme un modèle de coopération en vertu duquel le Canada, le Québec, l'Ontario et les États-Unis collaborent ensemble de manière à résoudre un des plus importants problèmes de contamination transfrontalière auquel doit faire face l'Amérique du Nord.