

CANADA/ÉTATS-UNIS


**MÉ MORANDUM DÉCLARATIF D'INTENTION
CONCERNANT
LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE TRANSFRONTIÈRE**

**Rapport de
Groupe juridique, des dispositions
institutionnelles et de la redaction**

(Groupe de travail 4)

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTERIEURES

31 JUILLET 1981

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E

3 5036 20026381 5

DOCS
CA1 EA 81U53 ENG
vol. 4
United States-Canada memorandum of
intent on transboundary air
pollution. --
43236193

Préface: Nature du rapport

Le présent rapport a été rédigé par le Groupe bilatéral de travail IV, - Groupe juridique, des dispositions institutionnelles et de la rédaction - créé en vertu du Mémorandum déclaratif d'intention signé par les États-Unis et le Canada le 5 août 1980.

On a tenté d'y rassembler les données disponibles sur les questions juridiques nationales et internationales qui pourraient intervenir dans la négociation d'un accord coopératif sur la pollution atmosphérique transfrontière. D'autres groupes de travail ont été chargés de rapports sur les aspects scientifiques, techniques et réglementaires du problème.

Le rapport est présenté au Comité Canada-États-Unis de coordination pour faciliter les négociations entamées en juin 1981.

Préface

Table des matières

- I. Introduction
- II. Résumé du rapport
- III. Principes et pratiques sur le plan multilatéral
- IV. Les obligations bilatérales et leur exécution
 - Introduction
 - Le Traité relatif aux eaux limitrophes
 - L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs
 - La Déclaration conjointe
 - Le Mémoire déclaratif d'intention
 - Notification et consultation
 - Les arrangements institutionnels.
- V. Survol des compétences internes en matière de pollution atmosphérique
 - A. Introduction
 - B. Canada
 - 1. Généralités
 - 2. Aspects constitutionnels
 - 3. Législation fédérale - Généralités
 - 4. Description des lois fédérales
 - La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique
 - i. Dispositions de portée internationale
 - ii. Objectifs nationaux afférents à la qualité de l'air ambiant
 - iii. Directives nationales de dégagement
 - iv. Normes nationales de dégagement
 - v. Normes particulières de dégagement
 - vi. Application
 - Loi sur les contaminants de l'environnement
 - Loi sur les pêcheries
 - Code criminel
 - Processus fédéral d'étude des répercussions sur l'environnement
 - 5. Législation provinciale
 - Introduction
 - Ontario
 - Environmental Protection Act (Loi sur la protection de l'environnement)
 - Environmental Assessment Act (Loi sur l'évaluation de l'environnement)

Québec

Loi de la qualité de l'environnement

Autres provinces

6. La capacité juridique dans une perspective canadienne
 - i. Poursuites devant les tribunaux
 - ii. Recours administratifs

C. États-Unis

1. Aspects constitutionnels
2. La législation fédérale - Généralités
3. La capacité juridique dans une perspective américaine
4. Le Clean Air Act (Loi contre la pollution atmosphérique)
 - i. Normes nationales de qualité de l'air ambiant
 - ii. Désignation de régions
 - iii. Plans d'application par les États et révisions
 - iv. Ordonnances applicables aux fonderies de métaux non ferreux
 - v. Règlement sur la hauteur des cheminées
 - vi. Prévention de toute détérioration appréciable
 - vii. Protection de la visibilité dans les zones fédérales de première catégorie
 - viii. La pollution atmosphérique internationale
 - ix. La révision judiciaire en vertu du Clean Air Act
5. Lois secondaires
 - i. Le National Environmental Policy Act (loi sur la politique nationale de l'environnement)
 - ii. La législation du Département de l'Énergie sur la conversion au charbon
 - iii. La législation du Département de l'Intérieur sur l'utilisation des terres.

Appendices

- A. Membres du Groupe de travail.
- B. Déclaration conjointe du gouvernement du Canada et du gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la pollution atmosphérique transfrontière, faite le 26 juillet 1979.
- C. Mémorandum déclaratif d'intention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la pollution atmosphérique transfrontière, en date du 5 août 1980.
- D. Principales dispositions législatives des provinces et territoires du Canada sur l'environnement.

I. Introduction

Le présent rapport expose dans son ensemble l'état actuel des lois et pratiques nationales et internationales applicables à la question de la pollution atmosphérique de part et d'autre de la frontière entre les États-Unis et le Canada.

Le Mémorandum déclaratif d'intention signé par les États-Unis et le Canada en août 1980 a fixé l'orientation à suivre pour résoudre le problème de la pollution atmosphérique entre les deux pays. En juillet 1979, les gouvernements des deux pays, dans une déclaration conjointe, avaient fait état des obligations, engagements et pratiques coopératives auxquels il était déjà possible de faire appel pour résoudre ces problèmes. Le Chapitre III du présent rapport présente un exposé général des principes et pratiques multilatéraux applicables, et le Chapitre IV rappelle les obligations bilatérales qui lient présentement le Canada et les États-Unis et les mesures prises pour les honorer.

Le Mémorandum déclaratif d'intention exprime l'engagement, de la part des deux gouvernements, de négocier un accord coopératif sur la pollution atmosphérique transfrontière et, en attendant la conclusion d'un tel accord, de prendre les mesures intérimaires qui s'offrent à eux en vertu des pouvoirs existants. Au Chapitre V sont expliqués les textes régissant présentement la pollution atmosphérique à l'intérieur de chacun des deux pays.

II. Résumé du rapport

Ce rapport a pour objet de décrire dans leurs grandes lignes, à l'intention du Comité de coordination, les règles et pratiques nationales et internationales en matière de pollution atmosphérique transfrontière. Ses auteurs ne prétendent ni épuiser le sujet ni analyser les aspects juridiques des problèmes actuels de pollution atmosphérique entre les États-Unis et le Canada. Il s'agissait plutôt d'y rassembler des données fondamentales pouvant servir à amorcer la négociation de l'accord sur la pollution atmosphérique transfrontière prévu dans le Mémorandum déclaratif d'intention du mois d'août 1980.

La pollution atmosphérique est un problème international relativement nouveau et le droit international de l'environnement est encore en voie d'élaboration. Il existe déjà, néanmoins, un important ensemble de lois et de pratiques de caractère international se rapportant à la responsabilité qui incombe aux États d'empêcher les dommages graves qu'ils peuvent causer par la pollution hors de leurs frontières, ainsi qu'aux moyens d'éviter ces risques pour l'environnement. Certaines de ces règles et coutumes se rapportent spécifiquement à la pollution atmosphérique; d'autres ont une portée plus vaste.

La recherche bilatérale de solutions aux problèmes de l'environnement offre de bien meilleures chances de succès grâce à la longue et fructueuse expérience que partagent les deux pays face à la pollution. Leur compétence en ces matières leur vient principalement

des mesures concrètes prises pour mettre en oeuvre le Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes. Ce traité impose aux deux pays l'obligation de ne pas contaminer les eaux limitrophes non plus que celles qui coupent la frontière au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté et il met en place un régime convenu pour le règlement des problèmes relatifs à l'eau. En outre, les deux pays se sont résolument engagés dans la voie de la notification préalable et de la consultation en matière de projets pouvant avoir des répercussions de part et d'autre de la frontière. Et ils ont eu couramment recours à des institutions bilatérales pour favoriser une commune compréhension des problèmes et l'entente sur leur solution. Dans l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs, les deux gouvernements se sont engagés de façon plus spécifique à s'attaquer aux problèmes de pollution atmosphérique. La Déclaration conjointe de 1979 et le Mémoire déclaratif d'intention de 1980 sont les plus récentes manifestations de la ferme volonté des deux pays de trouver les moyens de prévenir et de réduire la pollution atmosphérique d'un côté à l'autre de leur frontière.

Les lois de chaque pays sur l'environnement touchent la pollution atmosphérique transfrontière parce qu'elles établissent les fondements juridiques sur lesquels chacun peut déjà s'appuyer pour gérer cette pollution, mais aussi à cause de l'effet qu'elles auront sans doute sur l'exécution des engagements pris dans le cadre d'un éventuel accord. À la demande du Comité de coordination, les auteurs du rapport y ont donc exposé dans leurs grandes lignes les lois pertinentes présentement en vigueur dans chacun des deux pays.

On relève à la fois des différences et des similitudes dans la façon dont l'un et l'autre pays ont abordé la gestion de la pollution atmosphérique. Les différences tiennent principalement à des questions de structures constitutionnelles, de conception du droit et de style juridique de même qu'à la nature des principales sources de pollution dans chacun des pays. La principale similitude tient au fait que si la législation des deux pays contient des dispositions sur la pollution transfrontière, la plupart de leurs lois ont été conçues d'abord pour résoudre les problèmes locaux de pollution atmosphérique plutôt que les problèmes de compétence que soulève aujourd'hui le transport des polluants atmosphériques sur de longues distances.

La principale loi des États-Unis en matière de pollution atmosphérique est le Clean Air Act en cours de révision par le Congrès. La principale loi du gouvernement canadien est la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, récemment modifiée. Il ne faut pas oublier non plus les lois des diverses provinces. En outre, les États comme les provinces jouent un rôle important dans l'application des lois sur la pollution atmosphérique dans les deux pays.

III. Principes et pratiques sur le plan multilatéral

Les approches adoptées par les États-Unis et le Canada pour leurs problèmes bilatéraux d'environnement ont évolué en fonction de principes et de pratiques élaborés au sein de diverses instances multilatérales, et qui peuvent être des éléments de droit international clairement établis ou des pratiques recommandées par des organismes internationaux.

Le principe reconnu de la notification et de la consultation comporte l'obligation pour chacun des pays de donner avis à l'autre de ses initiatives qui comportent un risque grave de pollution outre-frontière, de fournir à l'autre suffisamment d'information pour qu'il puisse en apprécier les répercussions, et d'accorder à l'autre un délai suffisant pour la consultation avant de prendre ces initiatives. C'est ainsi que des pays limitrophes peuvent s'assurer de poursuivre leurs activités sans causer de tort grave à leur voisin. Ces pratiques en outre atténuent le risque de différends, chaque pays étant tenu au courant des intentions de l'autre, ainsi que le risque de "surprises" qui pourraient exacerber les problèmes. On peut dire que le respect de ce principe est un acquis dans les relations entre les États-Unis et le Canada en matière d'environnement.

L'entente est moins complète sur les dispositions du droit international touchant la responsabilité. Le principal précédent cité à l'appui de la thèse selon laquelle les États seraient responsables des dommages appréciables causés à l'environnement au-delà de leurs frontières est l'arbitrage entre le Canada et les États-Unis au sujet de la fonderie de Trail pendant les années 1930. En concluant cette affaire dans laquelle le Canada avait déjà reconnu sa responsabilité pour des dommages causés dans l'État de Washington par les émanations d'une fonderie de Colombie-Britannique, le tribunal d'arbitrage, dans une opinion judiciaire incidente, déclarait:

"... en vertu des principes du droit international de même que du droit des États-Unis, aucun État n'a le droit d'utiliser ou de permettre que soit utilisé son territoire d'une manière qui cause des dommages par des émanations dans ou vers le territoire d'un autre pays ou les biens de personnes qui s'y trouvent, lorsque cela a des conséquences graves et que les dommages sont établis par une preuve claire et concluante."

La Cour internationale de Justice a abordé la question de la responsabilité des États pour les actes qui produisent des effets à l'extérieur de leur territoire dans l'affaire du Détroit de Corfou (1947), dans laquelle l'Albanie a été déclarée internationalement responsable des dommages causés à un navire britannique passant dans un chenal dans lequel l'Albanie venait de poser des mines dont la présence n'avait pas été signalée. (L'Albanie a rejeté le jugement de la Cour.) La Cour a déclaré que tout État est dans l'obligation "de ne pas permettre sciemment que son territoire soit utilisé pour des actes contraires aux droits des autres États".

En juin 1972, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement a adopté la Déclaration de Stockholm, dont le Principe 21 stipule ce qui suit:

"... les États, conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale."

Le Principe 21 semble évidemment un peu paradoxal. Le droit souverain d'exploiter ses ressources est mis en parallèle avec la responsabilité - qui peut limiter ce droit - de s'assurer que l'activité liée à cette exploitation ne cause pas de dommage à l'environnement au-delà des frontières nationales. La juxtaposition de ces deux éléments laisse entendre que les États doivent se laisser guider par la raison, mais n'offre pas d'indication sur la façon d'équilibrer ces deux éléments du Principe 21. Le Principe n'en demeure pas moins important car il reflète un consensus général sur le fait que les États ont une certaine responsabilité légale à l'égard de la protection de l'environnement à l'étranger.

Plus récemment, les pays membres de l'OCDE, y compris les États-Unis et le Canada, ont adopté une recommandation sur des Principes concernant la pollution transfrontière et, par la suite, une recommandation relative à l'établissement d'un régime d'égalité de droits d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière. Bien qu'elles n'aient pas force de loi en droit international, les recommandations énoncent des éléments importants dont les pays de l'OCDE estiment que leur conduite devrait s'inspirer. La première reconnaît l'existence de problèmes de pollution transfrontière et propose des mesures spécifiques de caractère tant national que bilatéral pour la protection et l'amélioration de l'environnement. La seconde porte principalement sur les procédures et autres mesures qui garantiraient aux citoyens d'un pays lésé d'être traités non moins favorablement qu'ils le seraient en vertu des lois du pays d'où la pollution émane. Les recommandations n'ont pas été conçues pour remplacer l'exécution des importantes obligations entre États relatives à la prévention des dommages par la pollution transfrontière, qui ont toujours été, en matière d'environnement, le pivot des relations entre États, y compris les États-Unis et le Canada.

IV. Les obligations bilatérales et leur exécution

Introduction. Les États-Unis et le Canada ont un bon nombre d'obligations, d'engagements et de pratiques coopératives pour la gestion de l'environnement de part et d'autre de leur frontière et pour la solution des problèmes qui s'y rapportent. En général, les problèmes de l'environnement nord-américain étant essentiellement "circonscrits", les deux pays ont pu les résoudre efficacement. Le Canada et les États-Unis ont traditionnellement, dans l'ensemble, accordé la même importance à résoudre ces problèmes de façon responsable et partagent un même intérêt pour la protection de l'environnement, stimulé par de nombreuses ressources communes. Les problèmes d'environnement sont nés des deux côtés de la frontière et ont amené les deux pays à partager un même intérêt pour leur solution. Et les résultats au cours des ans ont en général été bons.

Le Traité relatif aux eaux limitrophes. Le succès que les deux pays ont connu dans la solution de ces problèmes tient principalement au fait qu'ils ont établi d'un commun accord et systématisé les moyens de les résoudre ainsi que leurs obligations réciproques. La pierre angulaire des relations entre le Canada et les États-Unis en matière d'environnement est le Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes qui définit certaines obligations fondamentales entre les deux pays pour la gestion de leurs ressources

communes en eau. Le Traité énonce un certain nombre d'obligations, notamment à l'article IV qui a trait spécifiquement à la pollution et qui est ainsi libellé;

"... les eaux limitrophes non plus que celles qui coupent la frontière ne seront d'aucun côté contaminées au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté..."

Les relations entre les deux pays en matière d'environnement ont été axées dans une large mesure sur leurs efforts en vue de s'acquitter de cette obligation réciproque fondamentale.

Le Traité a en outre institué une Commission conjointe internationale comme moyen de donner suite à ces obligations, confiant à celle-ci certaines responsabilités en matière de problèmes de pollution atmosphérique transfrontière. Fait à souligner, les deux pays s'étant engagés à avoir recours aux dispositions du Traité et à la coopération comme solution aux problèmes de l'environnement, il leur a été pour ainsi dire inutile d'avoir recours à l'arbitrage pourtant prévu au Traité, si ce n'est dans les affaires de la fonderie de Trail et du barrage de la Gut.

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs. Il existe un autre instrument important dans lequel les États-Unis et le Canada ont envisagé la solution des problèmes de la pollution atmosphérique; il s'agit de l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs dans lequel les deux gouvernements se sont engagés à élaborer et à appliquer des programmes pour identifier les sources des polluants atmosphériques pénétrant dans le bassin des Grands lacs. Lorsque ceux-ci sont suffisamment importants, les gouvernements ont convenu de se consulter sur les mesures à prendre pour corriger la situation.

La Déclaration conjointe. La première manifestation officielle de l'engagement pris par les deux gouvernements de prévenir et de réduire la pollution atmosphérique transfrontière se trouve dans la Déclaration conjointe sur la pollution atmosphérique transfrontière faite le 26 juillet 1979; on y rappelle les obligations, engagements et pratiques coopératives qui existent déjà dans le cadre des relations canado-américaines en matière d'environnement et on y énonce les principes et pratiques pouvant servir à l'élaboration d'un accord bilatéral sur la pollution atmosphérique transfrontière. Voici le premier de ces principes: "Prévention et réduction de la pollution atmosphérique transfrontière dont les effets nuisibles sont tels qu'ils constituent un danger pour la santé humaine, les ressources biologiques et les écosystèmes, et compromettent ou empêchent l'utilisation des commodités et d'autres utilisations légitimes de l'environnement."

Le Mémoire déclaratif d'intention. Des engagements de portée générale contenus dans la Déclaration conjointe de 1979, les deux gouvernements sont passés au Mémoire déclaratif d'intention concernant la pollution atmosphérique transfrontière qu'ils signaient le 5 août 1980. Les auteurs du document reconnaissent l'importance et l'urgence du problème puis ils présentent en termes spécifiques un cadre et un calendrier pour le début des négociations en vue d'un accord bilatéral sur la pollution atmosphérique transfrontière. Le Mémoire exprime également l'intention des deux gouvernements de prendre les mesures intérimaires qui s'offrent à eux en

vertu des pouvoirs existants afin de combattre la pollution atmosphérique transfrontière. Il s'agit de mesures de contrôle, de notification et de consultation, d'information scientifique, de recherche et de développement.

Notification et consultation. La collaboration entre les deux gouvernements ne s'est pas limitée à l'expression officielle de leur accord; elle s'est également reflétée dans leurs pratiques au cours des ans. Les deux gouvernements ont recours à la notification et à la consultation par l'entremise du Département d'État et du ministère des Affaires extérieures que renseignent les organismes et autorités des deux pays. À ces relations s'ajoutent des échanges d'information plus officieux au niveau des organismes ou des régions.

En général, ces pratiques bilatérales ont pour objet de fournir d'avance une information suffisante pour permettre au pays qui la reçoit de déterminer quelles répercussions une mesure envisagée pourrait avoir. Il incombe alors à ce pays de demander des consultations si les éventuelles répercussions paraissent importantes. La procédure générale de notification et de consultation n'a pas été établie de façon rigide, notamment à cause du grand nombre et de la variété des activités auxquelles ces démarches peuvent s'appliquer. C'est ainsi que le moment de la notification initiale et le délai imparti pour la consultation ont eu tendance à varier selon les circonstances.

Jusqu'ici, on a eu surtout recours à la notification et à la consultation lorsqu'il s'agissait de source unique de pollution située près de la frontière internationale. Mais comme le reconnaît le Mémoire, le problème de la pollution atmosphérique transfrontière - qui met en cause le transport de polluants par la voie des airs à partir de sources situées à des milles de la frontière - exige que ces pratiques s'étendent à une aire géographique beaucoup plus vaste et à un éventail d'activités beaucoup plus large.

L'efficacité de ces pratiques dépend aussi d'abord de la reconnaissance des répercussions qu'une initiative particulière peut avoir sur l'environnement dans le pays voisin. En ce sens, la notification et la consultation sont étroitement liées à l'étude des répercussions d'une initiative sur l'environnement avant qu'elle soit autorisée. Les États-Unis et le Canada ont tous deux mis au point des méthodes internes pour l'évaluation des effets environnementaux de diverses activités. Dans certaines circonstances, les deux pays ont également entrepris des études conjointes ou coordonnées sur l'impact environnemental, soit bilatéralement, soit sous l'égide de la Commission mixte internationale.

Les arrangements institutionnels. Les États-Unis et le Canada ont eu fréquemment recours à leurs institutions bilatérales pour résoudre leurs problèmes d'environnement. On prévoit que des dispositions institutionnelles quelconques seront nécessaires pour donner suite à un accord sur la pollution atmosphérique transfrontière. La nature de ces dispositions découlera vraisemblablement des grands engagements auxquels mèneront les négociations. Nous décrivons ci-après certains arrangements institutionnels entre les deux pays qui pourraient avoir quelque rapport avec la pollution atmosphérique transfrontière.

La première institution bilatérale à vocation de protection de l'environnement a été la Commission conjointe internationale, créée sous le régime du Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes, pour aider à sa mise en oeuvre. La Commission est un organisme binational permanent qui, au cours de plus de soixante-dix ans, a prouvé son sérieux et son impartialité. Son rôle le plus important dans la protection de l'environnement est peut-être celui de dépisteur et de conseiller auprès des deux gouvernements en vertu de l'Article IX du Traité, qui permet à ceux-ci de lui soumettre conjointement de nombreux problèmes d'environnement transfrontière pour qu'elle fasse enquête et présente des recommandations qui, cependant, ne lient pas les gouvernements.

Le principal mandat de la Commission en vertu du Traité se rapporte aux questions relatives à l'eau. Vu ses responsabilités en matière d'environnement dans la zone frontalière, les gouvernements lui ont confié, en 1966, le mandat de leur signaler les questions de pollution atmosphérique transfrontière dont elle pourrait avoir connaissance.

Un Conseil consultatif canado-américain de la pollution atmosphérique doté d'un personnel technique a été mis sur pied pour aider la Commission dans ce domaine. La Commission surveille également la mise en oeuvre de l'Accord Michigan/Ontario de 1975 sur la pollution atmosphérique avec l'aide du Conseil de la pollution de l'air Michigan/Ontario. Enfin, elle s'intéresse à la pollution atmosphérique dans le bassin des Grands lacs dans le cadre des responsabilités qui lui incombent pour la mise en oeuvre de l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs.

Le travail qu'accomplit la Commission en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs illustre bien le rôle qu'un organisme bilatéral peut jouer pour aider les gouvernements à exécuter un accord sur la réduction de la pollution. Ce rôle consiste à recueillir et à diffuser de l'information sur l'état des eaux des Grands lacs et sur l'efficacité des mesures prises par les gouvernements pour s'acquitter de leurs engagements, à fournir des conseils et des recommandations aux deux gouvernements fédéraux ainsi qu'aux gouvernements des États et provinces sur les questions relatives à l'Accord, et à aider à coordonner les initiatives conjointes. La Commission est tenue de présenter un rapport complet à tous les deux ans au moins, mais elle peut faire des rapports spéciaux en tout temps. Dans l'accomplissement de ses fonctions, la Commission est assistée d'un Conseil de la qualité de l'eau et d'un Conseil consultatif scientifique, de même que d'un bureau régional.

Enfin, le Mémorandum déclaratif d'intention de 1980 a établi des moyens de traiter spécifiquement de la pollution atmosphérique transfrontière par l'entremise de groupes de travail, pour aider les deux gouvernements à préparer la négociation d'un accord sur la pollution atmosphérique transfrontière. La formule des groupes de travail s'inspire, dans ses grandes lignes, de structures semblables qui ont été fort utiles aux deux pays pour l'élaboration de l'Accord de 1972 sur la qualité de l'eau dans les Grands lacs, puis de celui de 1978. L'autre organisme bilatéral chargé d'étudier la pollution atmosphérique transfrontière est le Groupe consultatif de recherche, mis sur pied par les gouvernements des États-Unis et du Canada en 1978. Il a pour mission de coordonner les recherches faites par

les deux pays sur le transport de polluants atmosphériques sur de longues distances en Amérique du Nord, et plus spécifiquement de donner des conseils sur les programmes de recherche en cours et de faciliter l'échange d'information technique et la comparaison des données.

V. Survol des compétences internes en matière de pollution atmosphérique

A. Introduction

Le présent chapitre présente un survol des compétences internes, au Canada et aux États-Unis, en matière de pollution atmosphérique. Il s'agit des lois et des règlements auxquels chacun des deux pays peut présentement recourir pour lutter contre la pollution atmosphérique et qui pourraient affecter les modalités d'exécution des engagements contractés dans le cadre d'un éventuel accord bilatéral.

La plupart des lois actuelles des deux pays ont été conçues pour faire échec, sur le plan local, aux effets de la pollution atmosphérique plutôt que pour résoudre les questions de compétence que pose le transport, sur de longues distances, des polluants atmosphériques. Le présent rapport ne traite pas de l'adéquation de ces lois; il ne fait que les résumer.

Le rapport ne comporte pas non plus de comparaison des lois et règlements des deux pays. Si les lois canadiennes et américaines poursuivent des buts en général semblables, qui sont d'établir et de maintenir à un niveau satisfaisant des mesures de protection de l'environnement, elles varient naturellement pour diverses raisons. L'évolution des structures gouvernementales dans les deux pays a suivi des voies différentes qui ont mené l'un au système parlementaire de gouvernement et l'autre au système présidentiel, ou de séparation des pouvoirs. Cette différence fondamentale entre les deux pays sur le plan constitutionnel se reflète dans leur conception du pouvoir législatif et dans la façon dont leurs lois sont appliquées aux problèmes de l'environnement. Au Canada, en général, une bonne part des mesures concrètes sont prises en vertu de règlements spécifiques adoptés conformément à des lois de portée générale. Aux États-Unis, on accorde plus d'importance au détail dans les dispositions de la loi elle-même ainsi qu'aux litiges privés. Une autre distinction réside dans le fait que bien que les provinces et les États jouent les unes et les autres un rôle important dans la lutte contre la pollution atmosphérique, la compétence des provinces en matière d'environnement en vertu de la constitution canadienne est beaucoup plus vaste que les pouvoirs correspondants des États en vertu de la constitution américaine.

Il faut souligner en outre que les lois et règlements de chaque pays ont été conçus en fonction de problèmes différents, les principales sources de pollution n'étant pas les mêmes dans les deux pays. Ainsi, au Canada, il a fallu lutter principalement contre les émanations des fonderies de métaux non ferreux tandis qu'aux États-Unis on s'est surtout préoccupé du secteur des centrales thermiques d'énergie.

La législation interne de chaque pays a été évidemment conçue en fonction de problèmes internes de pollution atmosphérique. On y a néanmoins reconnu la nécessité de traiter de la pollution atmosphérique transfrontière, comme l'indiquent l'article 115 du Clean Air Act des États-Unis et l'amendement apporté en 1980 à la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (Bill C-51).

B. Canada

1. Généralités

La compétence du Canada en matière de pollution atmosphérique repose sur diverses lois du gouvernement fédéral et des dix provinces. Le principal instrument du gouvernement fédéral en ce domaine est la Loi de 1971 sur la lutte contre la pollution atmosphérique qui autorise le gouvernement fédéral à prescrire des objectifs nationaux afférents à la qualité de l'air ambiant, des directives nationales de dégagement et des normes particulières de dégagement. Cette loi a été modifiée à l'unanimité par le Parlement canadien en décembre 1980 (Bill C-51) afin d'accroître l'autorité du gouvernement sur la lutte directe contre les polluants qui franchissent la frontière internationale, sur une base de réciprocité avec les États-Unis.

En pratique, l'autorité en matière de pollution atmosphérique est exercée conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces, la lutte contre les sources spécifiques de pollution étant, pour une large part, menée en vertu de lois provinciales. C'est ainsi que des mesures ont été prises récemment en vertu de ces lois pour réduire la pollution qui est à l'origine des pluies acides; en septembre 1980, le gouvernement de l'Ontario a édicté une Ordonnance de contrôle et un Règlement sous le régime de la loi provinciale sur la protection de l'environnement, exigeant une réduction substantielle des polluants de la fonderie de l'Inco à Sudbury qui est, au Canada, la principale source de ces polluants. Un autre Règlement, a été édicté en février 1981 exigeant une substantielle réduction des émissions responsables des pluies acides produites par Hydro Ontario, société de production de l'électricité dans la province.

On peut juger de la nature des compétences fédérale et provinciales en matière de pollution atmosphérique à la façon dont est assurée la protection de l'environnement au Canada. L'exécution, par des lois internes, des engagements internationaux contractés dans un accord peut se faire par les autorités fédérales et provinciales, ensemble ou séparément. L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs illustre la façon dont l'exécution des grands engagements internationaux contractés par le gouvernement canadien a été assurée par le truchement d'une entente fédérale-provinciale distincte.

Pour avoir une juste idée de la façon dont est assurée la protection de l'environnement au Canada, il serait donc peut-être utile de résumer ses aspects constitutionnels ainsi que les dispositions particulières des lois fédérales et provinciales.

2. Aspects constitutionnels

Au Canada, le pouvoir législatif est divisé entre le Parlement fédéral et les Assemblées législatives des provinces. Les pouvoirs attribués à chaque niveau de gouvernement sont dans une large mesure exclusifs, c'est-à-dire que si une loi se rapporte à une matière spécifique, seul le gouvernement qui a compétence en cette matière peut légiférer. Cependant, c'est le gouvernement fédéral qui possède seul le pouvoir de conclure des traités.

Les provinces peuvent s'attaquer au problème de la pollution atmosphérique transfrontière en édictant des lois de portée générale dans le territoire qui relève de leur compétence. Les lois fédérales, par contre, qui s'appliquent dans tout le Canada, doivent se rapporter à des domaines spécifiques tels les pêcheries, le droit pénal ou certaines responsabilités internationales du Canada. C'est pourquoi le problème du contrôle ou de la prévention de la pollution atmosphérique transfrontière, de l'indemnisation pour ses méfaits et ainsi de suite, est ordinairement abordé au Canada dans une optique de coopération ou de coordination. Si cet aspect de la constitution canadienne rend plus complexe la procédure de mise en oeuvre des traités relatifs à la pollution atmosphérique transfrontière, il ne signifie pas pour autant que le Canada soit incapable de traiter efficacement de ces questions; les lois fédérales et provinciales en cette matière ainsi que les accords internationaux connexes que nous décrivons ailleurs dans ce rapport témoignent au contraire de ses succès.

Le Parlement a aussi le pouvoir exclusif de donner suite aux traités conclus par la Grande-Bretagne pour le compte du Canada à l'époque où ce pays était responsable des relations du Canada avec l'étranger. Le plus important de ces traités touchant la protection de l'environnement est le Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes. En outre, le Parlement peut invoquer sa compétence résiduelle en vertu de la constitution pour étendre aux résidents d'un autre pays la protection contre tout danger pour leur santé, leur sécurité et leur bien-être attribuable à des dégagements ayant leur source au Canada lorsqu'une telle protection est nécessaire pour l'obtention d'une protection semblable et réciproque pour les Canadiens.

3. Législation fédérale - Généralités

Le principal instrument dont dispose le gouvernement fédéral pour lutter contre la pollution atmosphérique émanant de sources fixes - responsables de presque toute la pollution atmosphérique transfrontière - est la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique adoptée en 1971 et modifiée en décembre 1980 pour assurer une protection réciproque aux résidents des États-Unis; nous la décrivons ci-après.

Mais on peut avoir recours à d'autres lois pour assurer ce contrôle. La Loi sur les contaminants de l'environnement permet de protéger la santé et l'environnement contre la pollution atmosphérique. La Loi sur les pêcheries permet d'exercer un contrôle sur tous les effluents déversés dans l'environnement, de quelque source - fixe ou mobile - qu'ils proviennent, s'il y a risque de polluer des eaux fréquentées par les poissons. Le recours à la Loi sur les pêcheries est particulièrement important parce qu'il crée une responsabilité directe pour tout déversement. En outre, le Code criminel comporte un article qui déclare délit le fait de mettre en danger la vie, la sécurité, la santé, les biens ou le bien-être du public. Ces lois ont déjà été invoquées ou peuvent l'être pour maîtriser la pollution atmosphérique. La pollution émanant de sources mobiles est visée par d'autres lois, notamment la Loi sur la sécurité des véhicules moteurs.

4. Description des lois fédérales

Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique

La Loi de 1971 sur la lutte contre la pollution atmosphérique confère au gouvernement fédéral le pouvoir de prescrire des objectifs nationaux afférents à la qualité de l'air ambiant en fixant des marges de concentration tolérables, acceptables et désirables des agents de contamination; le pouvoir de publier des directives nationales de dégagement indiquant les quantités et concentrations dans lesquelles un agent de contamination de l'air provenant de sources fixes ou autres, ne devrait pas être dégagé dans l'air ambiant; le pouvoir de prescrire des normes nationales de dégagement établissant les quantités et concentrations maximales des agents de contamination de l'air qui peuvent être dégagées dans l'air ambiant par toute source fixe; le pouvoir de recommander des normes particulières de dégagement pour toute source fixe. Elle définit la pollution atmosphérique comme une dégradation de l'air ambiant résultant du dégagement d'agents de contamination de l'air en quantité suffisante pour mettre en danger la santé, la sécurité ou le bien-être des personnes, mettre obstacle à la jouissance normale de la vie ou des biens, mettre en danger la santé des animaux ou causer des dommages à la vie végétale ou aux biens.

i. Dispositions de portée internationale

La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique a été modifiée par le Bill C-51, en décembre 1980. En vertu de cet amendement, le gouvernement fédéral peut prescrire une norme particulière de dégagement pour toute source de pollution atmosphérique telle qu'un danger appréciable est à craindre pour la santé, la sécurité ou le bien-être des habitants d'un autre pays, pourvu que celui-ci accorde au Canada essentiellement le même type d'avantages. Ces dispositions ont été prises afin d'établir la réciprocité nécessaire pour mettre en oeuvre l'article 115 du Clean Air Act des États-Unis.

En vertu de l'amendement, lorsque la source de la pollution atmosphérique n'est pas un "ouvrage relevant de la juridiction fédérale", le gouvernement fédéral peut prescrire des normes particulières de dégagement pour cette source, après avoir avisé le gouvernement de la province où est situé cet ouvrage de toute démarche faite par un pays étranger, après des consultations sérieuses avec ce gouvernement pour déterminer si les dégagements peuvent être efficacement maîtrisés dans le cadre des lois provinciales et après s'être employé sérieusement à faire appliquer ces lois. Lorsque la source de pollution est un ouvrage relevant de la juridiction fédérale, le gouvernement fédéral n'est pas tenu de consulter les provinces pour établir des normes particulières de dégagement.

Les normes particulières de dégagement projetées doivent être publiées dans la Gazette du Canada, et les habitants du Canada qui seraient touchés par les éventuelles normes doivent avoir la possibilité de présenter leurs observations. Il doit y avoir également possibilité, de la manière que prescrit le gouvernement fédéral, pour le pays étranger au profit duquel les normes sont projetées, de présenter ses observations.

ii. Objectifs nationaux afférents à la qualité de l'air ambiant

L'article 4 de la Loi confère au gouvernement fédéral le pouvoir de prescrire des objectifs nationaux afférents à la qualité de l'air ambiant qui reflètent trois marges de qualité de l'air ambiant par rapport à chaque agent de contamination, soit des marges de concentration "tolérable", "acceptable" et "désirable".

Ces objectifs n'ont d'effet en loi que s'ils sont prescrits à titre de normes particulières de dégagement pour des "ouvrages relevant de la juridiction fédérale", ou incorporés par les provinces dans leur législation ou par les municipalités dans leurs règlements en vertu d'accords fédéraux-provinciaux autorisés par la Loi.

iii. Directives nationales de dégagement

L'article 8 de la Loi autorise le gouvernement fédéral à établir des directives nationales de dégagement indiquant les quantités et concentrations dans lesquelles un agent de contamination de l'air provenant de sources fixes ou autres ne devrait pas être dégagé dans l'air ambiant. Les directives présentement en vigueur ont été élaborées en vertu de la Loi sur le ministère de l'Environnement par un groupe de travail du gouvernement et de l'industrie qui avait pour critère "les meilleures techniques praticables" dont dispose l'industrie. Les gouvernements provinciaux sont aussi consultés dans l'élaboration de ces directives dont l'application aux ouvrages relevant de la juridiction provinciale peut être sanctionnée par les tribunaux lorsqu'elles sont adoptées par les provinces.

iv. Normes nationales de dégagement

L'article 7 de la Loi autorise le gouvernement fédéral à prescrire des normes nationales de dégagement établissant les quantités et concentrations maximales des agents de contamination de l'air qui peuvent être dégagées par toute source fixe. Cette autorité peut être exercée lorsque le dégagement

- a) constituerait un danger appréciable pour la santé des personnes, ou
- b) risquerait d'entraîner la violation d'une obligation internationale contractée par le Canada relativement à la lutte contre la pollution atmosphérique ou à la réduction de cette pollution dans les régions voisines de la frontière internationale ou dans le monde entier.

Les normes nationales de dégagement projetées doivent être publiées dans la Gazette du Canada et peuvent être prescrites 60 jours après cette publication.

v. Normes particulières de dégagement

L'article 13 de la Loi autorise le gouvernement fédéral à prescrire des normes particulières de dégagement pour tous ouvrages, entreprises et affaires relevant de la compétence législative du Parlement

du Canada ("ouvrages relevant de la juridiction fédérale"). Ces dispositions ne s'appliquent généralement pas aux sources mobiles.

Sont compris dans les ouvrages relevant de la juridiction fédérale les ouvrages exécutés, et entreprises ou affaires exploitées dans le cadre d'activités qui relèvent de la compétence fédérale tels la navigation et les expéditions par eau, les chemins de fer, les canaux, les ouvrages de télégraphie ou autres, les compagnies de navigation, les traversiers, les aéroports et aéronefs, les stations de radiodiffusion, les installations nucléaires, etc.

Comme nous l'avons vu, lorsque l'activité d'ouvrages régis par une province (par ex., une centrale hydro-électrique provinciale) est cause de pollution dans un autre pays, cette activité peut être assujettie à la législation fédérale.

Lorsqu'une province a adopté des objectifs nationaux afférents à la qualité de l'air ambiant, le gouvernement fédéral est habilité par l'article 20 à prescrire des normes particulières de dégagement correspondant aux objectifs (niveau maximum "acceptable") pour tout ouvrage dans cette province, qu'il s'agisse ou non d'un ouvrage relevant de la juridiction fédérale. Ces normes doivent tenir compte d'éléments tels "les meilleures techniques praticables", du débit et de la quantité totale de l'agent de contamination de l'air émanant d'autres sources dans la province où se trouve l'ouvrage assujetti aux normes, et celles-ci ne peuvent être prescrites que pour des ouvrages ne relevant pas de la juridiction fédérale après consultation de la province en cause.

Les normes particulières de dégagement projetées peuvent être prescrites 60 jours après leur publication dans la Gazette du Canada.

vi. Application

Un inspecteur peut exiger de toute personne qui se propose de construire, modifier ou agrandir un "ouvrage relevant de la juridiction fédérale" qui risquera de dégager des agents de contamination, qu'elle lui soumette les plans et devis qui lui permettront de déterminer la quantité et la concentration de ces agents de contamination. Si un inspecteur estime qu'il y a risque de contravention des normes particulières de dégagement, il peut exiger qu'on apporte des changements à l'ouvrage ou en interdire la construction. Un inspecteur peut, par ordre, enjoindre au responsable "d'un ouvrage, d'une entreprise ou d'une affaire relevant de la juridiction fédérale" qui contrevient déjà à des normes particulières de dégagement, de réduire ces dégagements à un niveau acceptable. Si le responsable n'obéit pas à l'ordre reçu, ou si les dégagements constituent un danger sérieux pour la santé, l'inspecteur peut, par ordre, enjoindre au responsable de cesser immédiatement son exécution ou son exploitation et de s'en abstenir jusqu'à ce que les dégagements soient ramenés à un niveau acceptable.

Toute contravention aux normes nationales de dégagement prescrites en vertu de l'article 7 ou aux normes particulières de dégagement prescrites en vertu des articles 13 et 21.2 constitue une infraction en vertu de l'article 9; le tribunal peut, sur déclaration

sommaire de culpabilité, imposer au contrevenant une amende maximale de 200 000 dollars pour chaque jour pendant lequel la contravention se perpétue.

Le procureur général du Canada peut obtenir d'un tribunal une injonction pour faire cesser tout acte qui constitue une infraction à la Loi, nonobstant le fait que le contrevenant n'ait pas été poursuivi en justice.

Aucun recours devant les tribunaux civils pour un acte ou une omission n'est suspendu ou affecté du fait que cet acte ou cette omission constitue une infraction à la Loi.

Loi sur les contaminants de l'environnement

Cette loi, administrée conjointement par le ministère de l'Environnement et par celui de la Santé et du Bien-être social a pour objet de renforcer les lois existantes. Les dispositions d'exécution n'entrent en jeu que lorsque le gouvernement fédéral a des motifs sérieux de croire qu'un danger ne peut être évité d'aucune autre façon. Ainsi, on pourrait avoir recours à cette loi, qui peut s'appliquer à l'atmosphère aussi bien qu'à tout autre milieu de l'environnement, pour lutter contre des émanations qui contribuent à la pollution atmosphérique à défaut de pouvoir prendre des mesures, par exemple, en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique.

La Loi sur les contaminants de l'environnement confère au gouvernement fédéral des pouvoirs complets pour restreindre ou interdire le rejet d'une substance désignée dans l'environnement, l'utilisation de cette substance à certaines fins et son incorporation dans un produit manufacturé. L'article 8 interdit de rejeter délibérément dans l'environnement toute substance figurant à l'annexe de la Loi en quantité ou concentration supérieure à ce que prescrivent les règlements; d'importer, de fabriquer, traiter, mettre en vente ou utiliser sciemment une substance figurant à l'annexe et destinée aux opérations commerciales, de fabrication ou de traitement déterminées par règlement, sauf si la matière sur laquelle portent ces opérations ne contient cette substance que fortuitement et ceci en quantité et concentration conformes aux usages normaux de l'industrie; et d'importer, fabriquer ou sciemment mettre en vente un produit contenant une substance qui figure à l'annexe en une quantité ou concentration supérieure à celle qui est fixée par règlement pour cette substance relativement à ce produit. Les infractions à cet article sont punissables, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende maximale de cent mille dollars dans chaque cas ou, sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation, d'un emprisonnement d'au plus deux ans. Cette infraction est censée constituer une infraction distincte chaque jour où elle se perpétue.

La Loi comporte des dispositions en matière d'avis et de participation du public qui peuvent s'appliquer aux résidents des États-Unis. Les projets de règlements, de modification à ceux-ci et l'addition de substances à l'annexe de la loi doivent être publiés dans la Gazette du Canada. Dans les soixante jours de cette publication, "tout intéressé" peut demander au ministre de faire enquête sur la nature du danger que

représente la substance. La loi statue que "toute personne intéressée ou bien informée" doit pouvoir se faire entendre à cette occasion. À l'expiration de soixante jours, s'il n'y a pas d'enquête, le décret ou règlement entre en vigueur et la substance est ajoutée à la liste de l'annexe de la Loi. S'il y a enquête, le règlement ou décret ne peut être établi qu'après que les deux ministres ont reçu le rapport de la Commission.

Loi sur les pêcheries

L'article 33(2) est le pivot des dispositions de cette loi qui se rapportent à la pollution. Il interdit le dépôt de toute substance nuisible dans les eaux canadiennes de pêche ou en tout lieu dans des conditions où cette substance ou toute autre substance nuisible résultant de son dépôt peut pénétrer dans lesdites eaux. L'interdiction s'appliquerait aux substances pénétrant dans les eaux canadiennes de pêche après avoir été transportées par la voie des airs.

Le paragraphe (11) de l'article 33 définit de façon très générale ce qu'est une substance nuisible; celle-ci peut en outre être définie par règlement du gouvernement fédéral.

L'interdiction de polluer est applicable sans règlement. Toutefois, il n'y a pas infraction au paragraphe si le dépôt d'une substance nuisible est autorisé par des règlements établis en conformité de la Loi ou de toute autre loi du Parlement du Canada. L'article impose une responsabilité civile stricte pour le nettoyage aux propriétaires de même qu'aux exploitants d'une source de pollution, et cette responsabilité est conjointe et solidaire. La Loi autorise également le Ministre à prendre des mesures préventives ou, avec l'autorisation du gouvernement, à ordonner la fermeture d'ouvrages responsables de pollution.

Les peines maximales prévues par la Loi peuvent atteindre cinquante mille dollars par jour pour la première infraction et cent mille dollars pour toute infraction subséquente.

Code criminel

En vertu de l'article 176 du Code criminel, quiconque accomplit un acte illégal ou omet d'accomplir une obligation légale et par là met en danger la vie, la sécurité, la santé, la propriété ou le confort du public est coupable d'une infraction appelée "nuisance publique" et est passible d'un emprisonnement maximal de deux ans.

Processus fédéral d'étude des répercussions sur l'environnement

Des principes directeurs ont été publiés pour la préparation d'études des répercussions sur l'environnement de programmes et projets du gouvernement fédéral, notamment ceux qui bénéficient d'une aide financière de celui-ci et qui pourraient avoir des répercussions outre-frontière. La préparation de cette documentation est obligatoire pour les programmes et projets des ministères du gouvernement fédéral.

5. Législation provinciale

Introduction

La loi fédérale sur la lutte contre la pollution atmosphérique s'applique en cas de danger appréciable pour la santé ou lorsque des obligations internationales sont en cause. Mais en général, la responsabilité du contrôle de la qualité de l'air ambiant au Canada incombe aux gouvernements des provinces. Pour abrégé, ce rapport décrit la législation sur l'environnement relative à la pollution atmosphérique dans les deux provinces (l'Ontario et le Québec) présentement les plus intéressées au problème de la pollution atmosphérique transfrontière sur de longues distances.

Ontario

Loi ontarienne sur la protection de l'environnement (Ontario Environmental Protection Act). Cette loi interdit le dégagement dans l'environnement de tout contaminant en quantité, concentration ou niveau supérieurs à ce que prescrivent les règlements. Elle s'applique à toutes les sources de pollution en Ontario, y compris les centrales thermiques à combustibles fossiles, même si ces centrales ont reçu l'approbation de principe du Cabinet provincial en vertu du Power Corporation Act. C'est en vertu de cette loi qu'ont été prises des mesures visant à resserrer les contrôles sur les polluants responsables des pluies acides émanant des fonderies de l'INCO à Sudbury (Ontario) ainsi que des centrales de l'Ontario Hydro.

La définition de "contaminant" à l'article (1) c) est suffisamment large pour englober les dégagements qui causent les pluies acides. À l'article 14, la Loi interdit le dégagement de tout contaminant qui "cause ou risque de causer un amoindrissement de la qualité de l'environnement pour quelque usage qu'on puisse en faire" et interdit tout dégagement qui "cause ou risque de causer quelque dommage aux biens ou blessure ou dommage aux plantes ou aux animaux". Toute contravention à ces interdictions constitue un délit en vertu de la Loi et rend son auteur passible de poursuites.

Autre instrument important dans cette lutte, le "Control Order" ou Décret de contrôle dont dispose tout directeur lorsqu'il constate qu'un contaminant est émis en contravention de l'article 14 de la Loi ou dépasse la quantité maximale admissible par les Règlements. Ce Décret de contrôle constitue une arme supplémentaire contre les contaminants qui a l'avantage d'appliquer à une source déterminée des règles spécifiques adaptées à la réduction des dégagements, ce qui en outre en facilite la mise en vigueur.

Il existe un troisième instrument qui est la réglementation. On considère ordinairement les règlements comme un énoncé de règles générales qui viennent compléter la Loi; mais l'article 94(1) b) de la Loi permet d'établir des règlements pour régir le dégagement de tout contaminant "dans l'environnement, par provenance de toute source ou catégorie de contaminants", par exemple les dégagements d'anhydride sulfurique d'une source particulière.

L'une des principales différences entre un règlement et un Décret de contrôle réside dans la possibilité d'interjeter appel d'un Décret auprès de l'Environmental Appeal Board (Commission d'appel pour l'environnement) qui entend le litige et possède le pouvoir de modifier le Décret. D'autres appels sont prévus, si bien que de longs délais sont possibles.

La Loi ne prévoit pas l'appel d'un règlement; celui-ci ne peut être contesté devant les tribunaux que pour un certain nombre de motifs, notamment qu'il constitue un dépassement de pouvoir.

Le Ministère dispose d'un autre recours qu'il n'a utilisé que rarement jusqu'ici, soit une ordonnance du tribunal prohibant toute contravention à la Loi ou à un Décret de contrôle. Selon l'article 100 de la Loi, c'est le ministre de l'Environnement qui peut prendre l'initiative de ces procédures judiciaires.

En outre, selon l'article 8 de la Loi, nul ne peut construire ni modifier une usine d'où un contaminant peut être déversé sans un certificat de contrôle des dégagements. La délivrance de ce certificat peut être assujettie à certaines conditions relatives à l'emploi de méthodes efficaces de contrôle si la société qui en fait la demande construit une nouvelle usine, modifie une usine existante ou change un procédé d'exploitation.

Loi sur l'évaluation de l'environnement, 1975. (Environmental Assessment Act) Cette loi a pour objet d'assurer la protection, la conservation et une saine gestion de l'environnement en Ontario. Elle oblige quiconque veut réaliser un projet d'envergure à présenter une étude de ses répercussions sur l'environnement au ministre compétent qui doit l'autoriser. Elle s'applique également à tous les projets du gouvernement provincial, sauf ceux qui sont spécifiquement exempter par un ordre en conseil.

Québec

Au Québec, la qualité de l'air est régie par une loi de portée générale, la Loi de la qualité de l'environnement (S.R.Q., chap. Q-2), en vigueur depuis 1972 et qui s'applique à tous les aspects de l'environnement: air ambiant, eau, radioactivité, bruit, vibrations, hygiène, gestion des déchets, contaminants, aqueducs, égouts et ainsi de suite. Elle contient aussi des exigences en matière d'évaluation et de révision des répercussions des nouveaux projets sur l'environnement.

Cette législation est axée sur la prévention de la pollution; elle confère au ministère de l'Environnement de vastes pouvoirs de contrôle et de surveillance. Elle reconnaît également aux citoyens le droit à la qualité de l'environnement, droit qu'ils peuvent faire respecter par une injonction d'un tribunal au besoin. La Loi lie tous les ministères, organismes et sociétés de la Couronne du Québec.

C'est l'article 20 de la Loi de la qualité de l'environnement qui interdit la pollution atmosphérique au Québec. Il exprime une stratégie fondée essentiellement sur une réglementation centrée sur des normes

d'émission comme mode privilégié de contrôle de la pollution. Ainsi, le premier alinéa de l'article 20 interdit le rejet dans l'environnement de tout contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement gouvernemental.

Le second alinéa du même article a un double aspect: il établit la même interdiction pour tout contaminant dont la présence dans l'environnement est défendue par règlement gouvernemental ou

"est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens".

Cette dernière prohibition - de caractère résiduel - s'inspire d'un mode de contrôle de la pollution fondé sur la notion de nocivité. Elle comporte deux avantages: d'abord, son universalité (elle s'applique à toutes les formes de contamination de l'environnement), puis sa valeur préventive (elle s'applique à ce qui est "susceptible" de produire certains effets sur l'environnement).

Cette stratégie de réglementation n'exclut pas, cependant, le recours à des normes de qualité pour l'air ambiant comme méthode de contrôle de la pollution.

Parmi les mécanismes d'intervention du ministère de l'Environnement, mentionnons les ordonnances du ministre ou du sous-ministre d'avoir à "cesser" ou à "limiter" les émissions, des poursuites au criminel, une autorisation préalable dans le cas de nouvelles sources de pollution, des programmes de réduction de la pollution, des interventions du Ministère pour faire exécuter lui-même une ordonnance qui n'a pas été respectée par la personne à qui elle était destinée, l'injonction et des solutions d'urgence.

Autres provinces

On trouvera en appendice une liste des principales mesures législatives en matière d'environnement en vigueur en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard ainsi que dans les Territoires.

6. La capacité juridique dans une perspective canadienne

En guise d'apostille à ces propos sur le droit positif relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique, il peut être utile de considérer la question de la capacité juridique devant les tribunaux et organismes administratifs.

Il s'agit de savoir si une personne a la capacité juridique voulue pour qu'on lui permette de s'adresser à un tribunal ou à un autre organisme. La question en est essentiellement une de procédure et se rapporte au droit de l'individu d'user de recours privés pour obtenir une indemnisation pour dommages causés par la pollution plutôt que d'exigences

en matière de mesures concrètes pour prévenir la pollution. Le recours aux tribunaux, bien que faisant partie du régime canadien, n'est pas aussi utilisé qu'aux États-Unis. En général, le droit canadien met l'accent sur les exigences imposées par les gouvernements en prévention et redressement. Évidemment, dans le domaine de la pollution atmosphérique transfrontière, le droit d'accès aux tribunaux ne peut être considéré comme remplaçant les exigences des gouvernements en matière de mesures concrètes.

1. Poursuites devant les tribunaux

En vertu du common law. Les actions classiques du common law pour nuisance (acte dommageable), droits des riverains et responsabilité inconditionnelle intentées en vertu de la règle établie dans l'affaire Rylands c. Fletcher pour activité dangereuse sur un terrain entraînant des dommages, ont été conçues pour protéger la propriété privée. Il s'en suit qu'une personne doit posséder quelque intérêt, en tant que propriétaire, locataire ou titulaire de licence, dans le terrain en cause pour intenter une telle action. De plus, si le terrain en cause appartient au plaignant, mais est situé hors de la compétence du tribunal saisi de l'action, (par ex.: un plaignant ayant un intérêt dans des biens situés aux États-Unis et poursuivant devant un tribunal canadien), alors à cause du jeu de la règle du lieu de l'action, dite règle du Mozambique, en jurisprudence canadienne, ce tribunal n'est pas compétent pour lui rendre justice. Par contre, si l'action n'est pas fondée sur un droit matériel mais sur un droit personnel du plaignant, les tribunaux n'hésiteront pas à lui accorder le remède demandé, sauf si son intérêt n'est pas supérieur à celui du public. Dans ce cas, seul le procureur général représentant l'État a le droit d'intenter ce que l'on appelle une action sur dénonciation.

La question de savoir s'il y aurait lieu de recommander aux gouvernements d'abolir la règle du lieu de l'action est présentement étudiée par une Commission conjointe canado-américaine sur l'uniformisation du droit.

Diverses considérations entrent en compte si l'activité d'un pollueur cause un préjudice à la santé, à la sécurité ou au bien-être d'un individu; ici, ce n'est pas la capacité juridique qui pourrait constituer un obstacle, mais bien la question de causalité.

En vertu du droit statutaire. La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique de même que la Loi sur les contaminants de l'environnement statuent qu'aucun recours civil n'est suspendu ni affecté du fait que l'acte ou l'omission d'un exploitant constitue une infraction à ces lois. Cependant, aucun nouveau recours n'y est prévu; la question de la capacité juridique devant les tribunaux se trouve donc à demeurer sans réponse. Une infraction à un statut peut être une preuve de négligence.

En vertu du droit pénal. Au criminel, on remarque que les actes prohibés par la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique et, à vrai dire, par toute autre loi fédérale sur l'environnement, peuvent, en tant que délits, faire l'objet de poursuites par le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial. Le Code criminel lui-même fait un délit de tout acte dommageable (qu'il appelle "nuisance publique"). De plus, on peut avoir recours au Code criminel pour intenter des poursuites en cas

d'infraction à toute autre loi fédérale. En vertu du Code, toute personne peut formuler une dénonciation devant un magistrat et entamer des poursuites contre le délinquant. Il n'est pas nécessaire que l'auteur de la dénonciation soit personnellement touché ni qu'il ait des biens ayant subi des dommages du fait de l'activité du délinquant. Il suffit qu'il passe le seuil de la crédibilité, c'est-à-dire que l'on puisse croire, pour des motifs raisonnables, qu'une infraction a été commise; il n'a pas besoin d'être autrement habilité à formuler sa dénonciation.

Toutefois, le procureur général peut intervenir à toute étape des poursuites et les arrêter. Il n'y a eu qu'un petit nombre de poursuites - mais importantes, celles-là de la part de particuliers en vertu de la Loi sur les pêcheries.

Le Code criminel ne donne pas de définition du mot "quiconque". Aucun non-résident ayant jamais formulé de dénonciation, il est difficile de dire si une telle personne serait comprise dans l'expression.

ii. Recours administratifs

L'accessibilité des recours administratifs canadiens (fédéraux et provinciaux) au public relève souvent du pouvoir discrétionnaire de l'administration. La question de savoir s'il existe un droit de participer à l'audition d'une affaire dépend de l'interprétation de la loi en cause et, dans une certaine mesure, de la nature de cette audition. Le droit applicable en ce domaine en l'absence de dispositions statutaires précises est complexe. Si la question d'un droit de participation peut poser quelques épineuses questions juridiques, en pratique, rien ne semble s'opposer à ce que des résidents des États-Unis comparaissent devant des instances administratives pour exprimer leur opinion.

C. États-Unis

1. Aspects constitutionnels

Aux États-Unis comme au Canada, le pouvoir législatif est partagé entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États. À la différence du Canada, cependant, il y a chevauchement considérable, quoique loin d'être complet, dans les domaines où le pouvoir peut être exercé concurremment par les gouvernements des deux paliers. En règle générale, le pouvoir du gouvernement fédéral est supérieur à celui des États et peut prévaloir sur les dispositions législatives contraires de ceux-ci dans les domaines où la constitution permet au fédéral de légiférer. Bien que le gouvernement central dispose d'un pouvoir plus étendu lorsqu'il exécute un traité que lorsqu'il donne suite à une simple entente internationale, il ne fait pas de doute qu'il est habilité à légiférer dans le domaine de la pollution atmosphérique au moyen de lois telles le Clean Air Act. Il est cependant essentiel à la bonne application de nombreuses lois fédérales que les États adoptent des lois efficaces comme l'exige le Clean Air Act.

2. La législation fédérale - Généralités

La gestion de la pollution atmosphérique aux États-Unis se fait principalement en vertu de ce Clean Air Act. D'autres lois portent sur la

lutte à la pollution atmosphérique, notamment le National Environmental Policy Act (loi concernant les politiques nationales sur l'environnement), l'Energy Supply and Environmental Coordination Act (loi sur l'approvisionnement en énergie et la coordination des politiques sur l'environnement), le Powerplant and Industrial Fuel Use Act (loi sur les centrales d'énergie et l'utilisation des combustibles industriels) et un certain nombre de lois dont le Département de l'Intérieur a la responsabilité.

3. La capacité juridique dans une perspective américaine

Outre les dispositions permettant au gouvernement de faire appliquer les lois, le régime juridique américain comporte des dispositions permettant aux personnes physiques et morales d'ester en justice, tant devant les tribunaux que devant les organismes administratifs. Bien que ces dispositions ne soient pas censées remplacer la responsabilité d'État à État, elles constituent un élément important du système américain dans la lutte contre la pollution atmosphérique.

L'obstacle le plus difficile que devrait franchir un Canadien qui intenterait des poursuites en dommages-intérêts ou en injonction en vertu du droit américain auprès d'un tribunal des États-Unis serait d'établir sa capacité juridique. D'une part, il serait assujéti aux mêmes exigences que l'on impose au plaignant américain (soit qu'il satisfasse au test constitutionnel du "case or controversy"), mais il lui serait souvent difficile de faire la preuve que ses intérêts correspondent à ceux que la loi américaine invoquée est destinée à protéger. Il n'y a pas de présomption que les lois s'appliquent aux étrangers non domiciliés au pays; la loi et son historique doivent être étudiés dans chaque cas pour déterminer si le Congrès avait l'intention d'étendre aux étrangers non domiciliés les droits ou la protection offerts par la loi en cause. Malheureusement, les affaires relatives à cette question n'offrent pas de norme fiable permettant de prédire si une loi sera interprétée comme offrant une protection à un citoyen canadien.

Les instances administratives. Il en va différemment de la capacité d'ester en justice devant des instances administratives. Ordinairement, une audition ouverte au public sera, en pratique, ouverte aux parties canadiennes intéressées, tant privées que publiques. De même, les organismes fédéraux mettent volontiers à la disposition des citoyens et organismes canadiens les documents relatifs aux politiques, projets et autres mesures qu'ils sont tenus d'offrir au public américain. Il n'est donc pas difficile en général pour les intérêts canadiens de se renseigner et de faire connaître leur avis auprès des organismes chargés de recueillir des observations ou de faire des règlements.

Il faut toutefois souligner à ce propos que la capacité d'un organisme fédéral de prendre des décisions fondées sur des observations (de qui que ce soit) est une autre affaire. Pour prendre une décision, l'organisme américain ne doit tenir compte que des éléments que la loi définit comme des critères pertinents. C'est en vain qu'une personne presserait un décideur américain de tenir compte d'éléments non compris dans la loi ou les règlements pertinents; il ne pourrait pas le faire légalement sans compromettre la légalité de sa décision.

Une question plus difficile se pose lorsqu'un étranger désire invoquer les lois fédérales garantissant aux citoyens américains leur droit de recours. Les dispositions de l'Administrative Procedure Act (loi sur les recours administratifs) s'appliquent à "quiconque... est lésé... au sens où l'entend toute loi pertinente"; il faut donc se reporter au texte même de la loi pour déterminer s'il était destiné à protéger une personne en particulier. Si un Canadien ne peut faire valoir aucune garantie de recours en vertu d'une loi particulière telle le Clean Air Act, il ne semble pas que l'Administrative Procedure Act lui offre plus de protection.

Poursuites en vertu du common law et recours connexes. Un particulier pourrait invoquer le common law fédéral en matière d'actes dommageables (nuisance) comme fondement de poursuites en indemnisation pour dommages subis par la pollution atmosphérique transfrontière. Ces poursuites seraient une action en common law pour acte dommageable contre l'auteur prétendu responsable du tort subi par le plaignant.

Le federal question statute (loi sur la compétence fédérale), 28 U.S.C. 1331, pourrait être invoqué pour établir la compétence d'un tribunal de district fédéral au moins dans les causes portant sur la pollution entre États, et peut-être dans toutes les causes relatives à la pollution transfrontière. Ici encore, cependant, se poseraient des questions sérieuses sur la capacité d'un étranger non domicilié d'ester en justice devant les tribunaux des États-Unis; il serait particulièrement difficile de répondre à ces questions là où ni l'évolution des lois ni leurs textes ne permettent de déterminer si le législateur avait l'intention de consentir aux étrangers le droit d'intenter de telles poursuites en vertu du federal question statute.

La question se pose également de savoir si le Clean Air Act n'a pas supplanté le recours pour acte dommageable (nuisance) en vertu du common law fédéral. La Cour suprême a récemment statué dans l'affaire Milwaukee v. People of the State of Illinois que le Federal Water Pollution Control Act, 33 U.S.C. 1251 et suiv., supplantait le droit fédéral en matière d'acte dommageable (nuisance) dans les poursuites en dommages-intérêts et en réduction de la pollution des eaux. On ignore encore si cette décision régira également l'interprétation du Clean Air Act.

Dans tout recours pour acte dommageable (nuisance), il serait très difficile d'établir un lien de causalité entre les dégagements provenant d'une source donnée et les dommages subis par le plaignant. La preuve du plaignant serait encore plus difficile à établir si s'accroissait l'éloignement de la ou des sources de dégagements et que des sources additionnelles (peut-être canadiennes) pouvaient être prises en compte comme contribuant aux dommages faisant l'objet du recours. L'établissement de la preuve dépendrait évidemment de la qualité des documents soumis et des témoignages d'experts que le plaignant a pu obtenir.

Le recours pour acte dommageable (nuisance) en vertu du common law fédéral pourrait être remplacé par le recours au droit de l'État, dans les tribunaux fédéraux, pour intenter une action en domiciliation fondée sur l'article 1332 du 28 U.S.C. Dans un tel cas, les tribunaux fédéraux devraient appliquer le droit civil délictuel de l'État en question selon les principes établis pour la prise d'une décision judiciaire. Dans ce

genre d'action, il doit y avoir pleine domiciliation des plaideurs, et les dommages-intérêts réclamés doivent excéder dix mille dollars. Il y aurait là encore des difficultés à prouver un lien de causalité. Toutefois, un tel recours au droit de l'État pourrait être possible même s'il était établi que le Clean Air Act a la prééminence sur tout recours en vertu du common law fédéral.

Action intentée par un étranger pour acte dommageable extracontractuel

L'article 1350 du Federal Judicial Procedure Code (28 U.S.C. 1350) dispose que:

"Les Cours de district sont les tribunaux de première instance pour toute action au civil intentée par un étranger exclusivement en matière de tort (acte dommageable extracontractuel), commis en violation du droit des nations ou d'un traité des États-Unis."

En vertu de cet article, un citoyen canadien pourrait intenter une action devant un tribunal américain pour dommages attribuables à la pollution atmosphérique s'il pouvait démontrer que ce droit est reconnu, par un traité liant les États-Unis et le Canada, à toute personne physique de nationalité canadienne. (Il est peu probable que ce code reconnaisse des droits aux organismes gouvernementaux du Canada, en particulier au gouvernement fédéral.) Il s'agit donc simplement d'une loi qui détermine des compétences. Elle statue que s'il existe un droit d'action, les tribunaux fédéraux ont compétence en la matière. L'article 1350 de lui-même ne crée aucun droit d'action.

Le droit d'action doit découler d'une violation du droit des nations ou d'un traité liant les États-Unis. Le droit des nations ne semble pas présentement prévoir un droit de poursuites pour acte dommageable extracontractuel comme la pollution atmosphérique transfrontière, non plus d'ailleurs qu'aucun traité.

Les litiges tranchés jusqu'ici en vertu de ce code ne mettaient en cause que des particuliers et des traités privés, au sens constitutionnel interne des États-Unis. Cependant, une affaire en instance doit déterminer si la "torture" est interdite par le "droit des nations".

Il est peu vraisemblable que les conventions d'affaires en droit interne soient considérées comme des "traités" aux fins de ce code puisque les droits qui y sont définis ne découlent pas du droit international coutumier ou conventionnel (des traités), mais plutôt de l'autorité de lois internes déjà en vigueur.

Pour déterminer s'il existe un droit d'action en justice, les tribunaux ont jugé que l'article 1350 (le code) n'était pas pertinent. Il faut plutôt chercher les fondements de ce droit dans le droit international, et à moins que le traité invoqué n'ait été destiné à créer un tel droit pour les particuliers et qu'il ne se soit appliqué de lui-même ou qu'une loi ne lui ait donné suite, la demande du plaignant serait rejetée faute de droit d'action en justice.

4. Le Clean Air Act (loi américaine contre la pollution atmosphérique)

Le Clean Air Act est de loin la plus importante des lois américaines sur la pollution atmosphérique transfrontière. C'est en vertu de cette loi qu'ont été établies des normes internes de dégagement et que ces normes ont été appliquées par divers moyens.

L'article 115 prévoit spécifiquement que, sur constatation de certains dangers et sur une base de réciprocité, on doit tenir compte des préoccupations des étrangers au sujet des sources de pollution sises aux États-Unis et intégrer directement ces intérêts étrangers dans le processus administratif de façon à corriger la situation qui a donné naissance à ces préoccupations.

La structure de la Loi est complexe, mais la description de ses dispositions qui suit devrait faciliter la compréhension de ses mécanismes.

i. Les normes nationales de qualité de l'air ambiant

En vertu de l'article 103, l'Administrateur de l'Agence de protection de l'environnement (EPA) doit établir des critères de qualité de l'air applicables aux dégagements responsables, directement ou indirectement, de la pollution atmosphérique pouvant mettre en danger la santé ou le bien-être du public et émanant de sources nombreuses et diverses. En vertu de l'article 109, l'Administrateur doit simultanément proposer, pour ce polluant, des normes nationales primaires (protection de la santé) et secondaires (protection du bien-être), dites normes de qualité de l'air ambiant. Après avoir fourni aux intéressés l'occasion d'exprimer leur avis, l'Administrateur doit promulguer ces normes avec les modifications qu'il juge à propos. L'EPA est à réviser en ce moment les critères et normes nationales applicables aux anhydrides sulphureux, aux particules en suspension et aux oxydes d'azote.

Le document sur les oxydes d'azote est terminé, mais il faudra plusieurs mois avant que les normes proposées soient publiées. À ce moment, il sera possible de présenter ses observations et d'aller exposer ses vues à des audiences publiques. Les citoyens canadiens et les organismes gouvernementaux peuvent participer à ce processus. En outre, l'EPA prépare un document distinct sur les effets de la sédimentation atmosphérique (les pluies acides). Ce document sera mis à la disposition du public (y compris des Canadiens) pour qu'on en fasse la critique, dès que la rédaction du projet sera terminée.

ii. Désignation de régions

En vertu de l'article 107, les États sont tenus de présenter à l'Administrateur des listes désignant, pour chaque polluant pour lequel des normes nationales de qualité de l'air sont établies, les régions (ou parties de régions) de contrôle de la qualité de l'air qui 1. satisfont aux normes, 2. ne satisfont pas aux normes, ou 3. ne peuvent être classées par rapport aux normes. Ces désignations doivent être approuvées par l'EPA. Avant de prendre des mesures concrètes, l'EPA est tenue d'en donner avis au

public et de solliciter ses observations; les citoyens canadiens et leurs organismes gouvernementaux peuvent participer à ce processus.

iii. Plans d'application par les États et révisions

L'article 110 exige que les États élaborent des plans pour l'élaboration, le maintien et l'application des normes nationales de qualité de l'air. La loi de même que les règlements de l'EPA définissent de nombreux critères auxquels doivent satisfaire les plans, y compris l'adoption des limites de dégagement nécessaires pour que les normes nationales soient atteintes et maintenues. En règle générale, tout plan ou révision de plan d'un État doit être soumis à l'approbation de l'EPA.

L'occasion est fournie au public, y compris le public canadien, de formuler ses observations et de participer à des audiences publiques sur ce que l'EPA se propose de faire au sujet des plans ou révisions, c'est-à-dire les approuver, les rejeter ou s'abstenir de toute action. Comme c'est dans ces plans que sont fixées les limites de dégagement pour chaque source particulière, la décision à prendre sur ces plans et révisions est la principale occasion offerte au public de faire connaître son avis sur les exigences en matière de contrôle de la pollution applicables à ces sources.

La Partie D de la Loi (articles 171 à 178) énonce les exigences particulières en matière de plan pour les régions qui ne satisfont pas aux normes de qualité de l'air. Bien que ces exigences s'ajoutent à celles de l'article 110 et qu'elles soient généralement plus sévères, elles sont mises en oeuvre par le processus de révision du plan prévu à l'article 110. C'est dire que tous règlements fédéraux applicables aux cas où les normes ne sont pas atteintes ou toutes révisions de plan pour satisfaire aux exigences imposées dans ces cas sont assujettis à une décision qui doit faire l'objet d'un avis public et des observations du public, processus auquel les citoyens canadiens et leurs organismes gouvernementaux peuvent participer.

Les articles 172 et 173 exigent des États qu'ils élaborent des programmes de révision applicables aux sources nouvelles de dégagement et aux sources modifiées, mais lorsque l'EPA a approuvé les programmes, ce sont les États qui les appliquent. Les règlements de l'EPA exigent que les programmes de révision applicables aux sources nouvelles soient soumis au processus d'avis et de consultation publics.

iv. Ordonnances applicables aux fonderies de métaux non ferreux

En vertu de l'article 113, les fonderies de métaux non ferreux qui ne peuvent satisfaire aux limites de dégagement d'anhydrides sulfureux prévues dans les plans d'application d'État faute de moyens techniques, peuvent obtenir un sursis, jusqu'en 1988 au plus tard, qui les soustrait aux exigences du plan. Elles doivent adresser leur demande d'ordonnance de sursis soit à l'État (qui est tenu d'obtenir l'approbation finale de l'EPA), soit directement à l'EPA, selon que les exigences du plan ont été fixées par l'État ou par l'EPA. La décision que prend l'EPA quant à l'action qu'elle projette est assujettie au processus d'avis et de consultation publics auquel les citoyens canadiens et leurs organismes gouvernementaux peuvent participer.

v. Règlements sur la hauteur des cheminées

L'article 123 interdit d'attribuer à toute source de dégagement un "crédit de hauteur de cheminée" supérieur à ce que permet une "saine pratique de l'ingénierie", dans le calcul de sa limite de dégagement. L'Administrateur est tenu de définir par règlement ce qui constitue une hauteur de cheminée conforme à une saine pratique de l'ingénierie. En janvier 1979, l'EPA a proposé des règlements donnant suite à l'article 123. Ceux-ci proposaient notamment une formule pour le calcul d'une hauteur de cheminée conforme à une saine pratique de l'ingénierie et accordaient automatiquement en général un crédit de hauteur de cheminée calculé d'après cette formule. Vu la nécessité de poursuivre l'étude réglementaire des répercussions des dégagements, on a dû remettre à plus tard la promulgation du règlement définitif sur la hauteur des cheminées. L'EPA s'attend à promulguer ce règlement cette année; on n'a pas prévu d'autre période de consultation.

Ce même article interdit aussi le recours à d'autres modes de dispersion des polluants, comme passer d'un combustible à forte teneur en soufre à un autre à faible teneur selon les fluctuations des conditions météorologiques, pour satisfaire aux limites de dégagement fixées dans la Loi.

vi. Prévention de toute détérioration appréciable

Le programme exige une révision des principales sources fixes, nouvelles et modifiées, pour prévenir toute détérioration appréciable de la qualité de l'air dans les régions où le niveau des polluants atmosphériques est inférieur à ce qu'exigent les normes nationales de qualité de l'air. L'EPA a promulgué des règlements en vertu des articles 160 à 169 pour donner suite aux divers éléments du programme, y compris des exigences en matière de révision technique et d'analyse de la qualité de l'air. Les États sont tenus de mettre sur pied des programmes de prévention conformes aux exigences de l'EPA. L'État ou l'EPA délivre des permis de prévention aux auteurs de dégagements qui désirent s'établir dans des zones d'air salubre. La révision des plans d'application de l'État destinés aux sources existantes doit comporter également une révision des répercussions de ces sources sur la qualité de l'air dans les zones d'air salubre.

Le public, y compris les citoyens canadiens et leurs organismes gouvernementaux, peut participer aux audiences sur les règlements d'un État en particulier ou des autorités fédérales, les permis de prévention d'une détérioration appréciable de la qualité de l'air et sur la révision des plans d'application des États.

vii. Protection de la visibilité dans les zones fédérales de première catégorie

Les zones de catégorie I sont des régions spécialement désignées par la loi; ce sont surtout des parcs fédéraux et des régions sauvages où la qualité de l'air est supérieure aux normes nationales et où la visibilité est une caractéristique particulièrement importante. Il existe quelque 36 zones désignées de catégorie I. L'article 169A de la Loi exige que l'Administrateur promulgue des règlements établissant des exigences

pour les plans d'application des États afin de protéger la visibilité dans certaines zones. Les États sont présentement en voie de réviser leurs plans et ce processus prévoit la participation du public, y compris celle des citoyens canadiens et de leurs organismes gouvernementaux. Les dispositions de ces plans s'appliqueront en général à des sources spécifiques de dégagement sises principalement dans l'ouest du pays. Tous les règlements courants de l'EPA édictés en vertu de cet article ont trait à des atteintes à la visibilité sous forme de trainées qu'il est facile de retracer à leur source. La seconde phase du programme que projette l'EPA en matière de visibilité portera sur les brumes régionales qui ne sont pas attribuables à des sources particulières de dégagement.

viii. La pollution atmosphérique internationale

L'article 115 de la Loi autorise l'Administrateur à exiger une révision du plan d'application d'un État, soit a) sur réception de rapports d'organismes internationaux reconnus lui donnant lieu de croire qu'un polluant dégagé aux États-Unis est la cause ou un élément de pollution atmosphérique dont on peut raisonnablement prévoir qu'elle mettra en danger la santé ou le bien-être dans un autre pays; soit b) sur demande du Secrétaire d'État alléguant l'existence d'une telle pollution atmosphérique. L'article 115 ne peut être invoqué unilatéralement par des particuliers de nationalité étrangère ni par leurs organismes gouvernementaux.

Une demande fondée sur cet article n'est recevable que si l'Administrateur constate qu'il y a réciprocité avec l'autre pays en cause, c'est-à-dire si celui-ci offre aux États-Unis essentiellement les mêmes droits relatifs à la lutte contre la pollution atmosphérique sur son territoire que les États-Unis offrent à un pays étranger en vertu de l'article 115.

À la suite de cette constatation et après identification de l'État ou des États d'où émanent les dégagements, l'Administrateur doit exiger la révision du plan ou des plans d'application de l'État en cause dans la mesure nécessaire pour supprimer le danger, et l'État coupable doit réviser son plan en conséquence. L'article 115 statue clairement que dans ce processus de révision, le gouvernement étranger peut participer pleinement à toutes les audiences administratives.

ix. La révision judiciaire en vertu du Clean Air Act

L'approbation, par l'EPA, de la révision d'un plan d'application d'un État peut, par la suite, être contestée par toute personne en vertu de l'article 307(b)(i) de la Loi (42 U.S.C. 7607(b) (1)). Selon l'article 302 (e) de la Loi (42 U.S.C. 7602(e)), "personne" désigne un individu, une société, une association, un État, une municipalité, une subdivision politique d'un État et tout organisme, département ou agence des États-Unis et tout représentant, agent ou employé de ceux-ci. Une telle contestation serait le plus vraisemblablement fondée surtout sur l'allégation que tout relâchement du plan d'application de l'État entraînerait une violation des normes de qualité de l'air ambiant en vigueur pour la région dans laquelle se trouve la source de dégagement.

Les dispositions de l'article 304 du Clean Air Act (42 U.S.C. 7604) relatives au "droit d'action du citoyen" offrent une autre base de poursuites en autorisant un particulier à intenter une action contre tout pollueur pour faire cesser la violation de toute disposition d'un plan d'application d'État approuvé par les autorités fédérales ou de toute ordonnance rendue en vertu de la Loi par l'EPA ou un État. Si une source dégageait des polluants au-delà des limites prescrites dans le plan d'application de l'État approuvé, un particulier pourrait intenter une action contre les responsables de cette source pour les obliger à se conformer au plan. Un avis de 60 jours doit être donné à l'EPA et à l'État où se produit l'infraction de l'intention d'intenter des poursuites en vertu de l'article 304.

S'il fonde son action sur l'article 304, le plaignant n'est pas tenu de faire la preuve d'un dommage à l'environnement ou à lui-même; il lui suffit de démontrer que la source est exploitée en violation du plan d'application de l'État ou d'une ordonnance rendue par l'EPA ou par l'État. Bien qu'il puisse récupérer les frais (y compris les honoraires des avocats et des experts appelés à témoigner), le plaignant, en vertu de l'article 304, ne peut pas obtenir de dommages-intérêts. Cependant, rien ne l'empêcherait de joindre une action en réparation d'un acte dommageable à son action fondée sur l'article 304. Fait à noter, un remède accordé en vertu de l'article 304 n'exigerait pas que la source soit assujettie à des limites de dégagement plus sévères que celles déjà prévues au plan d'application de l'État; ainsi, si l'auteur de la pollution obtenait une mitigation, il ne pourrait être assujetti à des limites de dégagement plus sévères à cause de l'action intentée en vertu de l'article 304.

Capacité d'ester en justice. Il n'est pas parfaitement sûr qu'un citoyen canadien aurait la capacité d'ester en justice en vertu de l'article 304 ou de l'article 307 de la Loi. La question n'ayant pas été tranchée par les tribunaux, on ne saurait y répondre avec certitude. Il se peut qu'un particulier de nationalité canadienne soit une "personne" au sens où l'entend l'article 302 de la Loi; mais la définition donnée est étroite et à la lumière de l'article 115, l'article 302 pourrait très bien être interprété comme n'accordant pas la capacité d'ester en justice aux étrangers. Et il est pratiquement impossible d'interpréter l'article 302 de façon à y inclure un organisme gouvernemental du Canada.

5. Lois secondaires

i. National Environmental Policy Act (loi sur la politique nationale de l'environnement), 42 U.S.C. 4321

Cette loi (dite NEPA) exige la rédaction d'un Énoncé des répercussions sur l'environnement (EIS) pour toute initiative fédérale d'importance qui affecte de façon appréciable la qualité de l'environnement. Exception majeure, elle ne s'applique généralement pas aux activités de l'EPA, y compris celles qu'elle exerce sous le régime du Clean Air Act. D'autres lois exigent aussi la rédaction d'Énoncés EIS, notamment le Powerplant and Industrial Fuel Use Act, 42 U.S.C. 8301, et d'autres lois relatives à la conversion au charbon.

Le processus des Énoncés EIS, qui au fond relève davantage de la procédure que du droit proprement dit, offre au public une occasion appréciable d'exprimer son avis et de participer. Toute décision de ne pas rédiger d'EIS doit être rendue publique et les projets d'Énoncés doivent être soumis aux observations et à la révision du public; et l'organisme en cause doit répondre point par point aux observations formulées dans son Énoncé final. C'est devenu une habitude, aux États-Unis, de transmettre aux organismes canadiens intéressés copie des projets d'EIS pour leur information et leurs observations, bien que le gouvernement canadien ait hésité jusqu'ici à formuler celles-ci officiellement. Les citoyens canadiens sont libres, à titre particulier, de faire connaître leur opinion sur les projets d'EIS dont avis est donné dans le Federal Register.

Les étrangers ont connu au mieux un succès mitigé lorsqu'ils ont tenté de faire reconnaître leur capacité d'ester en justice en vertu du NEPA. Les tribunaux n'ont pas encore statué sur la question générale de savoir si le NEPA a été édicté pour "protéger" l'environnement en dehors des États-Unis. L'Exécutif a adopté la position, tant en émettant le décret-loi 12114 (4 janv. 1979) que devant les tribunaux, qu'un EIS ne peut être déclaré insuffisant et l'activité ainsi affectée suspendue en attendant sa rectification, pour le motif qu'on n'aurait pas tenu compte des répercussions à l'étranger.

En vertu du décret-loi 12114, les États-Unis ont pris unilatéralement l'engagement de tenir compte de certaines répercussions à l'étranger. Même si ce décret stipule expressément qu'il ne peut servir de fondement à une action en justice intentée par quelque partie américaine ou étrangère, il n'en constitue pas moins un important progrès en incorporant dans le processus administratif l'étude des répercussions sur l'environnement à l'étranger.

ii. La législation du Département de l'Énergie sur la conversion au charbon

Le Département de l'Énergie exerce présentement son autorité en vertu de deux lois: l'Energy Supply and Environmental Coordination Act (ESECA) (loi sur l'approvisionnement en énergie et la coordination de la politique de l'environnement), 15 U.S.C. article 791 et ss. (1974), et le Powerplant and Industrial Fuel Use Act (FUA) (loi sur les centrales d'énergie et l'utilisation des combustibles industriels), 42 U.S.C. article 8301 et ss. (1978). Il s'emploie à favoriser l'utilisation du charbon dans les entreprises de services publics et les grandes installations industrielles consommatrices de combustible en leur interdisant l'utilisation du mazout ou du gaz naturel. Comme le charbon (et les autres combustibles de rechange) ont souvent une teneur en soufre plus forte que le gaz naturel ou le mazout, la conversion exigée, en l'absence des contrôles disponibles, pourrait entraîner une nette hausse des dégagements de soufre. Les dégagements augmenteraient si des carburants à plus forte teneur en soufre étaient brûlés avec les mêmes niveaux de contrôle. Elles pourraient diminuer si les plans d'application des États exigeaient l'installation d'épurateurs de gaz. La plupart des entreprises qui ont fait l'objet d'ordres de conversion se trouvent dans le nord-est des États-Unis.

Rien dans l'ESECA ni dans le FUA ne touche directement le niveau des dégagements qui résultera de la conversion au charbon. Cependant, ces deux lois ainsi que l'intention passée du législateur indiquent que ces conversions doivent se faire en respectant les contraintes des lois sur l'environnement en vigueur, qu'elles soient fédérales, d'État ou locales.

La loi sur la politique nationale de l'environnement (42 U.S.C. art. 4321 et ss.) exige que les répercussions importantes sur l'environnement de tout projet de conversion au charbon fassent l'objet d'un bilan (EIS). Le décret-loi 12114 exige en outre l'étude de toutes répercussions de ces conversions sur l'environnement à l'étranger; ces effets seront envisagés dans les mêmes documents EIS. À cause de la sensibilité du public aux fluctuations des dégagements entraînées par la conversion des centrales d'énergie, les EIS de chacune de ces installations contiendront une étude détaillée des répercussions sur la qualité de l'air.

En outre, le Département de l'Énergie prépare un EIS régional sur les effets cumulatifs des multiples conversions au charbon dans le nord-est des États-Unis. Les effets de ces conversions sur la qualité de l'air au Canada seront étudiés dans ce document en vertu du décret-loi 12114. On prévoit que le projet d'EIS régional paraîtra en août de cette année. Le Département de l'Énergie sollicitera des observations sur les données et la méthodologie utilisées de même que sur les conclusions du document. Les règlements fédéraux exigent du Département qu'il accorde au moins 45 jours au public pour formuler ses observations sur les documents EIS. À cause de l'ampleur de la portée de l'EIS régional, le Département compte consentir un délai encore plus long. On accueillera avec plaisir les observations du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et locaux du Canada ainsi que des citoyens canadiens pour s'assurer que le document final reflète bien les vues de tous les intéressés.

iii. Législation du Département de l'Intérieur sur l'utilisation des terres

Dans la gestion des terres fédérales, le Département de l'Intérieur jouit de vastes pouvoirs - dont les plus importants sont décrits ci-après - dans l'exercice desquels il peut ou doit tenir compte de considérations relatives à la qualité de l'air.

Aux conditions usuelles imposées à l'utilisation des terres fédérales (droits de passage, baux, permis), le Secrétaire de l'Intérieur peut en ajouter d'autres relatives à la qualité de l'air. Voir le Mineral Leasing Act de 1920 et ses modifications (30 U.S.C. 181 et ss.), le Federal Land Policy and Management Act de 1976 (43 U.S.C. 1701 et ss.).

Réserves indiennes. Plusieurs réserves indiennes sont situées près de la frontière entre le Canada et les États-Unis. Les initiatives projetées sur ces terres: baux, droits de passage, y compris celles qui entraînent des dégagements polluants, doivent être approuvées par le Secrétaire de l'Intérieur qui pourrait imposer des conditions relatives à l'environnement, notamment à la qualité de l'air.

Exploitation minière en surface. Les règlements du Secrétaire établis en vertu du Surface Mining Act, qui servent de directives à l'État dans l'élaboration de ses programmes de mise en valeur et qui régissent l'activité sur les terres fédérales, imposent à l'exploitant diverses mesures de contrôle de la pollution atmosphérique. Ces règlements sur la qualité de l'air ont été récemment contestés et une cour de district américaine a statué qu'ils constituaient un abus de pouvoir. Le tribunal a jugé que l'autorité du Secrétaire se limitait à la réglementation de la pollution atmosphérique résultant de l'érosion éolienne de la surface du sol. La cour a cependant émis l'avis que la Loi exige qu'un exploitant démontre une aptitude à se conformer aux lois en vigueur en matière de qualité de l'air. Jusqu'ici, le Secrétaire n'a pas promulgué d'autres règlements.

Avant de commencer à faire de l'exploitation minière en surface, l'exploitant doit se procurer un permis des autorités compétentes. La demande de permis produite auprès des autorités responsables de la réglementation au sein du Département de l'Intérieur doit être accompagnée d'un plan de contrôle de la pollution atmosphérique. Les autorités révisent le plan et l'approuvent ou exigent de l'exploitant qu'il utilise des mesures supplémentaires de contrôle avant de lui délivrer un permis. La demande peut être rejetée si le postulant ne réussit pas à faire la preuve qu'en vertu de son plan d'exploitation minière et de remise en état, il est en mesure de satisfaire aux exigences de la Loi, des règlements et des autres lois fédérales et d'État. Voir le Surface Mining Control and Reclamation Act de 1977, 30 U.S.C. 1258(a) (9).

Membres du groupe de travail

États-Unis

Président:

David Colson
Conseiller juridique adjoint par intérim pour
les Océans, l'environnement international et
les affaires scientifiques

Département d'État

Membres:

Jose Allen

Département de la Justice

Jack Blanchard

Département d'État

Gary Bohlke

Département de
l'Intérieur

Hal Collums

Département d'État

Faith Halter

Agence de protection de
l'environnement

Mary McLeod

Département d'État

Peter Olson

Département d'État

Robin Porter

Département d'État

Lydia Wegman

Agence de protection de
l'environnement

Thomas Wolfe

Département de l'Énergie

Membres du groupe de travail

Canada

Président

Kenneth J. Merklinger
Directeur, Direction des relations
transfrontières avec les États-Unis

Ministère des Affaires
extérieures

Membres:

Gerald F. Fitzgerald, C.R.

Ministère de la Justice

Carlo Marcantonio

Environnement Canada

J. Neil Mulvaney, C.R.

Ministère de l'Environnement
de l'Ontario

Anne E. Park

Ministère des Affaires
extérieures

Mohan Prabhu

Environnement Canada

M.J. Samson

Ministère des affaires
intergouvernementales,
Québec

Donald W. Smith

Ministère des Affaires
extérieures

William Steggles

Ministère de l'Environnement
de l'Ontario

David Trick

Gouvernement de l'Ontario

Leslie Whitby

Ministère de l'Énergie,
des Mines et des
Ressources

Peter Wilson

Environnement Canada

Déclaration conjointe
du Gouvernement du Canada et du
Gouvernement des États-Unis d'Amérique
sur la pollution atmosphérique transfrontière

La pollution atmosphérique transfrontière est une question dont se préoccupe de plus en plus la population tant au Canada qu'aux États-Unis. Il s'agit d'une question aux nombreuses facettes qui couvre entre autres le transport des polluants atmosphériques sur de longues distances et le phénomène des pluies acides. Les deux gouvernements ont reconnu la nécessité d'une coopération étroite et suivie afin de protéger et d'améliorer la qualité de l'air de part et d'autre de la frontière.

Les discussions sur cette question ont été amorcées par un Échange de Notes en date des 16 et 17 novembre 1978. Dans sa Note, le Département d'État américain a proposé que "les représentants des deux gouvernements se rencontrent dans les meilleurs délais pour discuter officieusement a) de la négociation d'un accord coopératif visant à préserver et à améliorer la qualité de l'air et b) d'autres mesures susceptibles de réduire ou d'éliminer les incidences indésirables de la pollution atmosphérique sur les deux pays."

Dans sa réponse, le gouvernement du Canada a indiqué qu'il partageait les préoccupations des États-Unis sur le problème de plus en plus grand de la pollution atmosphérique transfrontière. Il a souligné notamment les incidences écologiques possibles et l'importance du transport transfrontière des polluants atmosphériques sur de longues distances. Il a donc accueilli avec plaisir l'ouverture de "discussions officieuses pour convenir de principes qui reconnaîtraient notre responsabilité commune de ne pas causer de dommages écologiques transfrontières et qui pourraient déboucher sur des mesures coopératives visant à réduire ou à éliminer les dommages causés à l'environnement par la pollution atmosphérique transfrontière".

Des discussions bilatérales à caractère officieux se sont tenues le 15 décembre 1978 et le 20 juin 1979, et les deux gouvernements ont échangé des documents de discussions sur les principes qu'ils croient directement liés à la pollution atmosphérique transfrontière. En conclusion de ces discussions, il est devenu évident que le Canada et les États-Unis s'inquiètent l'un et l'autre de plus en plus des effets réels et potentiels de la pollution atmosphérique transfrontière et qu'ils sont disposés à déployer ensemble des efforts pour résoudre les problèmes qu'elle engendre.

Il existe déjà, dans le cadre des relations canado-américaines en matière d'environnement, nombre d'obligations, d'engagements et de pratiques coopératives auxquels on peut faire appel pour résoudre ces problèmes. Les deux gouvernements se sont mutuellement engagés par le Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes à s'assurer que

"... les eaux limitrophes non plus que celles qui coupent la frontière ne seront d'aucun côté contaminées au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté ..." (Article IV)

Les deux gouvernements ont également souscrit au Principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972, qui stipule que

"... les États, conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et qu'ils ont le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale."

Un certain nombre de mesures coopératives ont été prises concernant la pollution atmosphérique transfrontière. En signant en 1978 l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs, les deux gouvernements se sont engagés à élaborer et à appliquer

"des programmes pour identifier les sources de pollution et leur importance relative ... pour les substances qui peuvent avoir des effets nocifs marqués sur la qualité de l'environnement, y compris des effets indirects sur la qualité de l'eau des tributaires par le phénomène de sédimentation atmosphérique dans les bassins de drainage. Pour les apports notables de polluants dans les Grands lacs par voie de l'atmosphère, les Parties conviennent de se consulter au sujet des remèdes appropriés."

Les deux gouvernements ont cherché à mettre davantage en pratique les principes de la notification et de la consultation à l'égard d'activités et de projets aux incidences transfrontières possibles, et à promouvoir les échanges d'informations scientifiques et techniques. En 1978, ils ont créé le Groupe consultatif bilatéral de recherche sur le transport de polluants atmosphériques sur de longues distances, afin de coordonner les efforts de recherche dans les deux pays. Les deux gouvernements ont également demandé à la Commission mixte internationale d'étudier certains aspects de la pollution atmosphérique transfrontière, par le biais de renvois aux termes du Traité des eaux limitrophes, à la suite desquels ont été créés le Conseil de la pollution de l'air Michigan/Ontario et le Conseil consultatif international de la pollution atmosphérique, et par le biais de l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs.

Compte tenu de ce qui précède et d'autres principes et pratiques pertinents qu'ils reconnaissent, le Canada et les États-Unis sont l'un et l'autre déterminés à réduire ou à prévenir la pollution atmosphérique transfrontière qui nuit à la santé humaine et aux biens situés de chaque côté de la frontière. Reconnaisant l'importance et l'urgence du problème et convaincus qu'il existe une base permettant d'élaborer un accord coopératif bilatéral sur la qualité de l'air, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Canada entendent porter leurs discussions au-delà de la phase officieuse. À cet effet les deux Parties conviennent qu'il faudra tenir compte également des principes et pratiques suivants:

1. Prévention et réduction de la pollution atmosphérique transfrontière dont les effets nuisibles sont tels qu'ils constituent un danger pour la santé humaine, les ressources biologiques et les écosystèmes, et compromettent ou empêchent l'utilisation des commodités et d'autres utilisations légitimes de l'environnement.
2. Stratégies de contrôle destinées à prévenir et à réduire la pollution atmosphérique transfrontière, y compris la limitation des émissions par l'utilisation de techniques de contrôle dans le cas d'installations nouvelles, modifiées substantiellement, et s'il y a lieu, déjà existantes.
3. Utilisation accrue de la notification et de la consultation sur des sujets présentant des risques réels ou possibles de pollution atmosphérique transfrontière.
4. Accroissement des échanges d'informations scientifiques et de la coopération en matière de recherche et de développement concernant les processus de pollution atmosphérique transfrontière, leurs incidences, et les techniques de contrôle des émissions.
5. Accroissement des efforts de surveillance et d'évaluation afin de saisir la pleine portée du phénomène de la pollution atmosphérique transfrontière.
6. Évaluation coopérative des tendances écologiques à long terme et de leurs incidences sur les problèmes de la pollution atmosphérique transfrontière.
7. Prise en compte de questions comme les arrangements institutionnels, l'égalité d'accès, la non-discrimination, la responsabilité et l'indemnisation, selon qu'elles sont appropriées à un accord.
8. Prise en compte des mesures visant à appliquer un accord.

LE GOUVERNEMENT DU CANADA

ET

LE GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE
CONCERNANT LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE
TRANSFRONTIERE

Le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis
d'Amérique

S'inquiètent l'un et l'autre des effets actuels et potentiels de la pollution atmosphérique transfrontière (c'est-à-dire du transport à courte et à longue distance de polluants atmosphériques entre les deux pays), et notamment du problème déjà sérieux que posent les pluies acides;

Reconnaissent l'importance et l'urgence de ce problème bilatéral, dans la mesure où il met en jeu la circulation transfrontière de polluants atmosphériques dans les deux sens, et notamment leur transport à longue distance;

Sont déterminés dans une égale mesure à combattre la pollution atmosphérique transfrontière conformément à leurs droits, obligations, engagements et pratiques coopératives établis sur le plan international, notamment par le Traité de 1909 relatif aux eaux limitrophes, la Déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement humain, l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands-Lacs et la Convention de 1979 de la CEE sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance;

Se sont engagés en juillet 1979 à élaborer un accord coopératif bilatéral sur la qualité de l'air en vue de combattre efficacement la pollution atmosphérique transfrontière;

Sont résolus à s'attacher prioritairement à améliorer la compréhension scientifique du transport des polluants atmosphériques à longue distance et de ses effets, ainsi qu'à élaborer et à mettre en oeuvre des politiques, pratiques et techniques propres à en combattre les répercussions;

Sont résolus à assurer la protection de l'environnement en accord avec les mesures visant la satisfaction de leurs besoins énergétiques et autres objectifs nationaux;

Preignent bonne note des découvertes scientifiques qui indiquent que la persistance des dépôts polluants entraînera une acidification poussée des régions géologiquement vulnérables dans les années à venir, et que tout accroissement des apports provoquera une accélération de ce processus;

Craignent que la menace sur l'environnement ne s'aggrave en l'absence de mesures visant à réduire la pollution atmosphérique transfrontière;

Sont convaincus que le meilleur moyen de protéger l'environnement des effets de la pollution atmosphérique transfrontière consiste à effectuer les réductions des apports polluants qui s'imposent;

Sont également convaincus que ce problème commun appelle une action coopérative des deux pays;

Entendent intensifier leur action coopérative bilatérale pour combattre efficacement la pollution atmosphérique transfrontière et notamment les pluies acides.

En particulier, le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique entendent:

1. élaborer un accord bilatéral prévoyant des programmes de contrôle internes efficaces ainsi que d'autres mesures propres à combattre la pollution atmosphérique transfrontière;
2. faciliter la conclusion d'un tel accord dans les meilleurs délais; et
3. en attendant la conclusion d'un tel accord, prendre les mesures intérimaires qui s'offrent à eux en vertu des pouvoirs existants afin de combattre la pollution atmosphérique transfrontière.

Les engagements précis des deux Gouvernements s'établissent à ce jour comme suit:

MESURES INTERIMAIRES

1. Accord sur la pollution atmosphérique transfrontière
Afin de donner suite à leur déclaration conjointe du

26 juillet 1979 et aux discussions bilatérales subséquentes, les deux Gouvernements prennent immédiatement toutes les mesures nécessaires en vue

- a) de créer un Comité de coordination américano-canadien chargé d'amorcer immédiatement les discussions préparatoires et d'entamer des négociations formelles au plus tard le 1^{er} juin 1981 en vue de la conclusion d'un accord coopératif sur la pollution atmosphérique transfrontière; et
- b) de fournir audit Comité les ressources nécessaires à l'accomplissement de son mandat, et notamment au fonctionnement des groupes de travail dont la structure est exposée à l'annexe. L'un et l'autre gouvernements nommeront dans les meilleurs délais les membres qui feront partie des groupes de travail.

2. Mesures de contrôle

Aux fins de combattre la pollution atmosphérique transfrontière, les deux Gouvernements

- a) élaboreront des politiques et stratégies internes de contrôle et, selon qu'il est nécessaire et approprié, chercheront à obtenir le soutien législatif ou autre nécessaire à leur mise en vigueur;
- b) encourageront l'application vigoureuse des lois et règlements existants qui prévoit la limitation des émissions provenant d'installations nouvelles, modifiées substantiellement et déjà existantes, de façon à remédier aux problèmes de la pollution atmosphérique transfrontière; et

- c) échangeront des informations et se consulteront quant aux mesures envisagées en a) et b) ci-dessus.

3. Notification et consultation

Les deux Gouvernements poursuivront et intensifieront leur pratique établie de longue date en ce qui concerne la notification et la consultation préalables quant aux mesures envisagées qui risquent ou pourraient risquer de causer ou d'accroître la pollution atmosphérique transfrontière, notamment

- a) les grands projets industriels ou autres mesures susceptibles d'entraîner une augmentation importante de la pollution atmosphérique transfrontière; et
- b) les modifications envisagées en ce qui concerne les politiques, règlements ou pratiques susceptibles d'influer de façon significative sur la pollution atmosphérique transfrontière.

4. Information scientifique, recherche et développement

Afin de mieux saisir la portée du problème et d'être plus en mesure de contrôler la pollution atmosphérique transfrontière, les deux Gouvernements

- a) échangeront des informations recueillies dans le cadre de programmes de recherche entrepris dans les deux pays sur les caractéristiques atmosphériques du transport des polluants atmosphériques et sur les effets de ceux-ci sur les écosystèmes aquatiques et terrestres, la santé humaine et la propriété;
- b) mettront sur pied et développeront un programme coordonné de surveillance et d'évaluation des répercussions de la

pollution atmosphérique transfrontière, et notamment à maintenir un réseau canado-américain d'échantillonnage et d'échange de données en ce qui concerne les émissions actuelles et prévues des principaux polluants atmosphériques; et

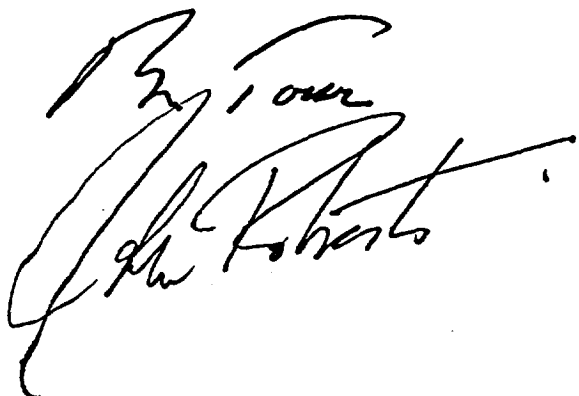
c) poursuivront les échanges d'informations en ce qui concerne les recherches sur la mise au point de techniques améliorées visant la réduction des émissions des principaux polluants atmosphériques en cause.

Le présent Mémoire déclaratif d'Intention prendra effet au moment de sa signature et demeurera en vigueur jusqu'à ce que les deux parties conviennent de sa révision.

Signé en double exemplaire, à Washington, le cinq août 1980, en français et en anglais, les deux versions faisant également foi.

POUR LE GOUVERNEMENT

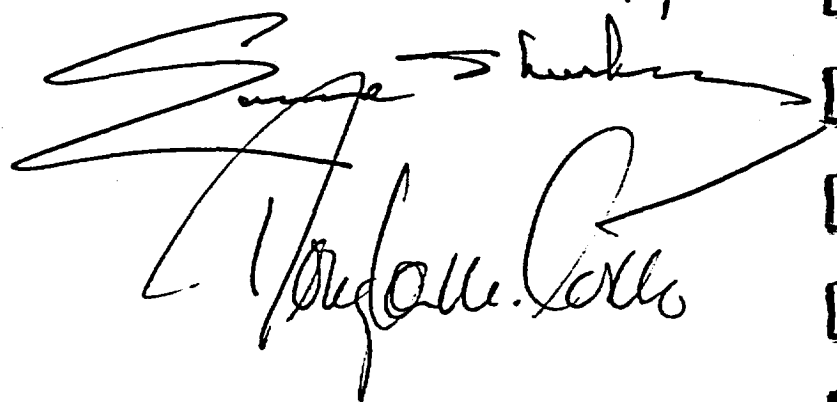
DU CANADA:



Two handwritten signatures in black ink. The top signature is written in a cursive style and appears to be 'P. J. ...'. The bottom signature is also cursive and appears to be 'J. ...'.

POUR LE GOUVERNEMENT

DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE:



Two handwritten signatures in black ink. The top signature is written in a cursive style and appears to be 'S. ...'. The bottom signature is also cursive and appears to be 'J. ...'.

NEGOCIATION D'UN ACCORD SUR LA POLLUTION

ATMOSPHERIQUE TRANSFRONTIERE

I. OBJET

Créer des groupes techniques et scientifiques qui aideront à préparer et à mener à bien les négociations en vue d'un accord bilatéral de coopération sur la pollution atmosphérique transfrontière. Il s'agira des groupes suivants:

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

II. MANDATS

A. Généralités

1. Les groupes travailleront sous la direction générale et selon les principes d'un Comité Canada-Etats-Unis de coordination présidé conjointement par un représentant du Ministère des Affaires Extérieures et un représentant du Département d'Etat.
2. Les groupes produiront des rapports où l'information se trouvera réunie et analysée et où seront déterminées des mesures, décrites dans la Partie B, qui permettront de faire figurer certaines propositions dans l'accord. Ces rapports devront être soumis d'ici janvier 1982 et se fonder sur l'information disponible.

3. Un mois après leur création, les groupes devront remettre au Comité de coordination leur plan de travail concernant leurs fonctions particulières, exposées dans la partie II B. En outre, chaque groupe devra remettre un rapport intérimaire au plus tard le 15 janvier 1981.

4. Pendant les négociations et sous la direction générale et selon les principes du Comité de coordination, les groupes devront aider ce dernier, selon ses besoins.

5. Rien de ce qui vient d'être dit n'empêchera les gouvernements de convenir de modifier les attributions des groupes ni de créer d'autres groupes de travail.

B. Fonctions particulières

Les fonctions particulières des groupes sont les suivantes:

1. Groupe d'évaluation des répercussions:

Ce groupe fournit des données sur les répercussions actuelles et prévues des polluants atmosphériques sur les environnements fragiles et rédige des propositions pour les clauses de l'accord qui ont trait à la recherche, à la modélisation, à la surveillance.

A cette fin, le Groupe:

- identifie et évalue les conséquences physiques et biologiques probables de la pollution atmosphérique transfrontière;
- fait le point sur les indicateurs physiques et biologiques de la stabilité de chaque environnement sensible déterminé;
- examine les données recueillies jusqu'à ce jour pour déterminer les répercussions nuisibles subies par les environnements;
- détermine les répercussions actuellement subies par les environnements fragiles, qu'elles soient annuelles, saisonnières ou sporadiques;

- détermine la libération des résidus qui peuvent être à l'origine des polluants atmosphériques qui traversent les frontières y compris les résidus libérés occasionnellement à la fonte des neiges dans les environnements fragiles;
 - évalue le nombre d'années qu'il reste avant que les environnements fragiles identifiés ne subissent des modifications écologiques notables;
 - propose les taux annuels, saisonniers et sporadiques de réduction des dépôts de polluants atmosphériques, qu'il est nécessaire d'atteindre pour protéger les environnements fragiles;
- et
- rédige des propositions pour les clauses de l'accord qui ont trait à la recherche, à la modélisation et à la surveillance.

2. Groupe de la modélisation de l'atmosphère

Ce groupe fournit de l'information obtenue de modélisations de l'atmosphère conduites en collaboration, qui mènent à une explication du transport des polluants entre les sources et les environnements fragiles et il rédige des propositions pour les clauses de l'accord qui ont trait à la recherche, à la modélisation et à la surveillance. En priorité, il doit fournir avant le 1er octobre 1980 une première orientation des modèles convenables de transport qui serviront aux premiers travaux d'évaluation.

A cette fin, le Groupe:

- détermine les régions d'où proviennent les émissions et les bases utilisables de données sur ces dernières;
- étudie et sélectionne les modèles de transport et les bases de données à utiliser;
- fait les corrélations entre les émissions des régions et les apports dans chaque environnement fragile;

- calcule pour les régions d'origine les réductions d'émissions qu'il faut atteindre dans la concentration et le dépôt des polluants atmosphériques afin de protéger les environnements fragiles;

- évalue les tendances des émissions, les concentrations ambiantes et les tendances des dépôts atmosphériques pour mieux éclairer les rapports entre les sources d'émission et les environnements récepteurs, en ce qui a trait à la qualité de l'air, y compris les dépôts de polluants; et

- rédige des propositions pour les clauses de l'accord qui ont trait à la recherche, à la modélisation et à la surveillance.

3A. Groupe de travail chargé de l'élaboration et de l'application des stratégies

Ce groupe recense, évalue et propose les options relatives aux termes de l'accord qui ont trait à la lutte contre la pollution atmosphérique. Sous la direction générale du Comité de coordination, il se charge de coordonner les travaux des groupes I et II. Il comprend un sous-groupe.

A cette fin, le Groupe:

- prépare diverses stratégies qui permettront d'atteindre les taux proposés de réduction des émissions, pour le compte du Comité de coordination;

- travaille en coordination avec d'autres groupes pour améliorer l'efficacité de ces stratégies;

- détermine les normes de surveillance nécessaires à la mise en application de toute stratégie provisoire sur les émissions et leur réduction convenue entre les deux pays;

- propose d'autres moyens qui permettront de mieux coordonner les programmes de qualité de l'air des deux pays; et

- rédige les mesures que les deux gouvernements devront prendre pour appliquer les diverses stratégies.

3B. Sous-groupe d'évaluation technique et de mesure
des coûts et des émissions

Ce sous-groupe doit aider à l'élaboration des clauses de l'accord qui ont trait à la lutte contre la pollution. Il rédige aussi des propositions pour les clauses qui ont trait à la recherche appliquée et au développement.

A cette fin, le Sous-Groupe:

- détermine les techniques anti-pollution accessibles maintenant ou dans un proche avenir, ainsi que leurs coûts;
- examine l'ensemble des données recueillies jusqu'à ce jour dans des régions déterminées afin d'y mieux définir les tendances des émissions;
- détermine l'intensité actuelle des émissions dans les régions déterminées;
- extrapole les taux d'émissions des régions déterminées, en tenant compte des conditions les plus probables de croissance économique et de lutte contre la pollution;
- extrapole les taux d'émissions résultant de la mise en oeuvre des stratégies proposées ainsi que des coûts de leur application; et
- rédige des propositions pour les clauses de l'accord qui ont trait à la recherche appliquée et au développement.

4. Groupe juridique, des dispositions institutionnelles et
de la rédaction

Ce groupe:

- travaille sur le fond juridique d'un accord dont les éléments sont les avis et la consultation, l'égalité d'accès, la non-discrimination, la responsabilité et les indemnisations;

- propose les dispositions institutionnelles nécessaires à la mise en vigueur d'un accord et à la surveillance de sa mise en application; et

- examine les propositions des autres groupes de travail et améliore la phraséologie de l'accord.

APPENDICE D

Principales dispositions législatives sur l'environnement dans les provinces de Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et Île-du-Prince-Édouard ainsi que dans les Territoires

Législation des provinces

	<u>Principales mesures</u>	<u>Résumé</u>
1. Colombie-Britannique	Pollution Control Act (Loi sur la lutte contre la pollution) 1967, c.34 (Règlements: Lutte contre la pollution Permis/Objectifs de lutte contre la pollution)	La Loi interdit le dégagement dans l'atmosphère de tout contaminant sans un permis ou l'autorisation du Directeur de la Lutte contre la pollution. Le Directeur est habilité à déterminer quelles qualités et propriétés de l'air constituent de la pollution et à donner des ordres d'avoir à y mettre fin. Le ministre de l'Environnement a aussi le pouvoir de prévenir, contrôler, supprimer et réduire la pollution lorsqu'il a déclaré un état d'urgence-pollution.
2. Alberta	Clean Air Act, 1971 c. 16 (Règlements: Règlements généraux sur la qualité de l'air Règlements particuliers (sur le niveau maximum)	La Loi interdit le dégagement de contaminants de l'atmosphère au-delà des quantités prescrites par la Loi; elle interdit la construction, modification, etc., de genres désignés d'ouvrages à moins que l'organisme gouvernemental responsable n'ait révisé et approuvé les plans et devis de l'activité envisagée. Parmi les moyens de lutte, signalons une Ordonnance de contrôle des dégagements que peut rendre le directeur du Contrôle de la pollution et une Ordonnance de cessation que peut rendre le ministre de l'Environnement.
	Loi sur le ministère de l'Environnement, 1971, c. 24	Cette loi crée le ministère de l'Environnement et autorise le ministre à établir des ordonnances de cessation pour empêcher toute contravention à une loi ou à un règlement ou pour mettre fin à l'exploitation de toute source qui enfreint la loi.

Hazardous Chemicals Act (Loi sur les produits chimiques dangereux)
1978, c. 18.

Le Directeur de la lutte contre la pollution est habilité par cette loi à établir et à appliquer des "Ordonnances de contrôle des produits chimiques" lorsque l'utilisation, la disposition, la fabrication, le mode de disposition ou de transport d'un produit chimique dangereux nuit à la qualité de l'environnement ou à la santé ou la sécurité des personnes.

3. Saskatchewan

Air Pollution Control Act (Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique),
R.S.S. 1978

C., A-17
(Règlements: Sur le contrôle de la pollution atmosphérique)

Les règlements établis en vertu de cette loi interdisent le dégagement dans l'atmosphère de tout contaminant pouvant causer un malaise ou mettre en danger la santé, la sécurité ou le bien-être des personnes, causer une diminution de jouissance ou des dommages à la propriété. La Loi autorise le ministre de l'Environnement à ordonner à tout propriétaire ou exploitant de prévenir ou de réduire le dégagement dans l'atmosphère de tout polluant.

Loi sur le ministère de l'Environnement,
R.S.S. 1978, c.D-14

Cette loi crée le ministère de l'Environnement et autorise le ministre à décréter des ordonnances de cessation pour empêcher les contraventions à toute loi ou tout règlement qui pourraient détruire, endommager ou polluer une ressource naturelle.

4. Manitoba

Clean Environment Act (Loi sur la propreté de l'environnement);
1972, c.76

(Règlements: Sur incinérateurs
Fonderies de plomb secondaires)

Cette loi interdit la contamination de l'air au-delà de limites prescrites. "Contaminant" comprend toute substance qui peut être nuisible à la santé ou à la sécurité des personnes, à leur confort ou à leur bien-être ou à leur jouissance des biens. La Commission de protection de l'environnement constituée par la Loi a le pouvoir de rendre des ordonnances de contrôle ou de cessation. Le ministre de l'Environnement est aussi autorisé à rendre de telles ordonnances et il peut même fermer une exploitation s'il le juge nécessaire pour prévenir des pertes ou dommages graves à la personne ou à la propriété.

5. Nouvelle-Écosse Environmental Protection Act
(Loi sur la protection de l'environnement)
1973, c.6
(Règlements: Sur la protection de l'environnement)
- La Loi interdit le dégagement dans l'environnement de tout déchet de quelque source que ce soit, pouvant être cause de pollution, à moins qu'un permis n'ait été obtenu pour cette source. La pollution est définie comme un "changement ou une modification nuisible des propriétés physiques, chimiques, biologiques ou esthétiques de l'environnement". Le ministre de l'Environnement est habilité à régir la pollution ou toute contravention aux règlements ou aux normes prescrites au moyen d'ordonnances exigeant d'un propriétaire ou d'un exploitant qu'il prenne des mesures de correction. Les nouveaux ouvrages et les modifications qui risquent de causer de la pollution sont assujettis à l'approbation du Ministre tout comme peuvent l'être les programmes relatifs aux sources existantes.
6. Nouveau-Brunswick Clean Environment Act
(Loi sur la qualité de l'environnement)
S.R. N.-B. 1973
c. C-6
(Règlements: Sur la qualité de l'air)
- Les règlements sur la qualité de l'air établis selon cette loi interdisent tout dégagement pouvant causer une diminution appréciable de jouissance ou des dommages à la propriété. Le ministre de l'Environnement est habilité par la Loi à établir des ordonnances de contrôle exigeant d'un propriétaire ou d'un exploitant qu'il maîtrise ou cesse le dégagement de tout contaminant qui met en danger la santé, la sécurité ou le confort des personnes ou qui nuit à la jouissance normale de la vie ou des biens. Si un contaminant dégagé par quelque source constitue un danger imminent pour la santé de quelque personne, le ministre est habilité à rendre une ordonnance de cessation.

- | | | |
|------------------------------|---|---|
| 7. Terre-Neuve | Department of Provincial Affairs & Environment Act (Loi sur le ministère des Affaires provinciales et de l'Environnement), 1973, n° 39. | Lorsque le Ministre est informé que des dégagements de quelque source dans la province risquent de rendre l'air nocif pour la santé, la sécurité ou le bien-être du public, il est habilité à ordonner au propriétaire ou exploitant d'apporter à la source les corrections ou modifications qu'il juge nécessaires ou à rendre une ordonnance de cessation enjoignant au propriétaire ou exploitant de fermer la source. Des règlements peuvent être établis en vertu de la Loi, prescrivant quelles qualités ou propriétés de l'air constituent un état de pollution ou un état malsain, ou pour prévenir ou restreindre la pollution atmosphérique, etc. |
| 8. Île-du-Prince-Édouard | Environmental Protection Act (Loi sur la protection de l'environnement), 1975, c. 9. | La Loi interdit le dégagement dans l'atmosphère de toute substance polluante ou pouvant amoindrir la qualité de l'air, sans avoir obtenu l'approbation du Ministre. Elle autorise le Ministre à ordonner à un pollueur de prendre des mesures de correction; si celui-ci n'obéit pas, le Ministre peut prendre des mesures de correction à ses frais et dépens. |
| 9. Territoires du Nord-Ouest | Environmental Protection Ordinance (Ordonnance sur la protection de l'environnement), RO NWT, 1974, c. E.-3. | Sous réserve des lois et règlements fédéraux, l'Ordonnance interdit le dégagement dans l'environnement de tout contaminant qui risque d'amoindrir la qualité de l'environnement ou de nuire à la santé, à la sécurité ou au confort de quelque personne. |
| | | Le Directeur de la protection de l'environnement est habilité à rendre des ordonnances de protection, de cessation ou de contrôle et de réparation. Le Commissaire en chef peut donner des ordres de nettoyage. |
| 10. Yukon | --- | --- |

