





 Open access • Journal Article • DOI:10.7202/042888AR

## La protection de l'environnement au Canada et aux États-Unis — [Source link](#)

Jean Piette

**Published on:** 01 Jan 1988

**Topics:** Environmental law, Environmental impact assessment, Statute, Separation of powers and Legislature

Share this paper:    

View more about this paper here: <https://typeset.io/papers/la-protection-de-l-environnement-au-canada-et-aux-etats-unis-1ovu9dht2k>

## La protection de l'environnement au Canada et aux États-Unis

Jean Piette

Volume 29, numéro 2, 1988

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042888ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042888ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Piette, J. (1988). La protection de l'environnement au Canada et aux États-Unis. *Les Cahiers de droit*, 29(2), 425–445. <https://doi.org/10.7202/042888ar>

Résumé de l'article

This paper explains some of the main differences between the development and the structure of environmental legislation, regulations and programs in Canada and the United States. In Canada, the division of powers under the Federal Constitution between Parliament and Provincial Legislatures explains the structure and scope of Canadian environmental law. Federal laws and regulations have been mostly sectoral while Provincial laws have been broader and have been successful in integrating environmental planning instruments.

U.S. environmental laws, regulations and programs are developed under the leadership of Congress. The Environmental Protection Agency and State Governments are called upon to play an important role in the implementation of Federal environmental statutes. Contrary to the Canadian situation, citizen suits and the Judiciary are instrumental in the development of U.S. environmental law.

# La protection de l'environnement au Canada et aux États-Unis

---

Jean PIETTE \*

*This paper explains some of the main differences between the development and the structure of environmental legislation, regulations and programs in Canada and the United States. In Canada, the division of powers under the Federal Constitution between Parliament and Provincial Legislatures explains the structure and scope of Canadian environmental law. Federal laws and regulations have been mostly sectoral while Provincial laws have been broader and have been successful in integrating environmental planning instruments.*

*U.S. environmental laws, regulations and programs are developed under the leadership of Congress. The Environmental Protection Agency and State Governments are called upon to play an important role in the implementation of Federal environmental statutes. Contrary to the Canadian situation, citizen suits and the Judiciary are instrumental in the development of U.S. environmental law.*

---

	<i>Pages</i>
<b>Introduction</b> .....	426
<b>1. La protection de l'environnement au Canada</b> .....	426
1.1. Le partage des compétences constitutionnelles au Canada .....	427
1.1.1. Les compétences du gouvernement fédéral .....	427
1.1.2. Les compétences constitutionnelles des provinces .....	430
1.2. Les lois et politiques fédérales .....	431
1.3. Les lois et politiques provinciales .....	433

---

\* Avocat, directeur des relations intergouvernementales, ministère de l'Environnement, Québec. Les vues qu'exprime l'auteur ne représentent pas nécessairement l'opinion du ministère de l'Environnement ou du Gouvernement du Québec.

	<i>Pages</i>
<b>2. La protection de l'environnement aux États-Unis d'Amérique</b> .....	435
2.1. L'environnement, le droit et l'industrie américaine .....	435
2.2. Le système américain de protection de l'environnement .....	438
2.3. La loi nationale sur la politique de l'environnement .....	440
2.4. La loi sur l'assainissement de l'air .....	442
<b>Conclusion</b> .....	445

---

## **Introduction**

L'entrée en vigueur imminente d'un traité de libre-échange entre le Canada et les États-Unis est susceptible d'avoir des conséquences dans un grand nombre de domaines où l'État intervient afin de rétablir des équilibres sociaux, d'arbitrer des conflits entre différents groupes d'intérêt, de promouvoir le développement socio-économique de la société ou de certains éléments de la société ou, plus généralement, de faire prévaloir « l'intérêt public » selon la conception que s'en fait, de temps à autre, le législateur ou le gouvernement.

Le domaine de la protection de l'environnement en est un où les attentes de la population sont grandes et où l'État est de plus en plus appelé à jouer un rôle de régulateur entre, d'une part, les aspirations de la population à un environnement plus sain et, d'autre part, les activités de développement qui sont à la fois sources de bien-être économique et menaces pour les fragiles équilibres de la nature.

Avant de chercher à déterminer dans quelle mesure les lois et programmes de protection de l'environnement risquent d'être considérés comme des barrières non-tarifaires à la libre circulation des biens et des services entre les deux pays, il convient d'examiner la nature, la dynamique et la structure des systèmes législatifs et administratifs qui visent à protéger la qualité de l'environnement des deux pays, compte tenu de la spécificité du fédéralisme canadien et du fédéralisme américain.

### **1. La protection de l'environnement au Canada**

La protection de l'environnement est une matière qui comprend l'ensemble des lois, politiques et programmes visant à assurer la sauvegarde de l'environnement et de ses ressources. Notre propos ne consistera pas à faire un examen exhaustif de ces lois, politiques et programmes, mais visera plutôt à faire ressortir les principales caractéristiques de la façon dont les pouvoirs publics, au Canada, assurent la protection de l'environnement.

D'entrée de jeu, nous soumettons quelques constats que nous aurons l'occasion d'explicitier plus loin :

1. la nature et la portée des nombreuses lois de protection de l'environnement au Canada sont étroitement liées au partage des compétences établi par la *Loi constitutionnelle de 1867* ;
2. les Canadiens sont intervenus législativement pour protéger l'environnement plus récemment que les Américains parce qu'ils ont considéré, à tort ou à raison, que leur environnement était peut-être moins menacé dans l'immédiat que l'environnement de leurs voisins du sud qui était aux prises avec une forte industrialisation, avec des cours d'eau qui, dans certains cas, prenaient feu en raison de leur état de pollution et avec des problèmes aigus de pollution atmosphérique en milieu urbain ;
3. les autorités gouvernementales canadiennes ont traditionnellement assumé un leadership quasi-exclusif dans la mise en application des lois de protection de l'environnement et, jusqu'ici, ont eu recours moins souvent aux tribunaux que leurs homologues américains. Quant aux citoyens, ils interviennent moins fréquemment devant les tribunaux que leurs confrères américains afin de faire respecter les lois de protection de l'environnement.

### **1.1. Le partage des compétences constitutionnelles au Canada**

Tel que nous l'avons indiqué plus haut, le partage des compétences constitutionnelles a eu, dans le régime fédéral canadien, une importance considérable dans l'élaboration des lois et des politiques environnementales. Évidemment, la *Loi constitutionnelle de 1867* n'avait pas identifié la protection de l'environnement ou la pollution comme titres de compétence attribués au Parlement fédéral ou à la Législature des provinces. Pour déterminer l'ordre de gouvernement qui peut intervenir législativement afin de protéger l'environnement, il faut s'en remettre aux différentes compétences prévues aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette donnée fondamentale explique pourquoi les gouvernements des provinces ont joué un rôle de tout premier plan dans ce secteur, rôle qui, par comparaison, a été beaucoup plus important que celui des États-membres de la fédération américaine.

#### **1.1.1. Les compétences du gouvernement fédéral**

Le gouvernement fédéral peut adopter des lois et règlements visant à réglementer la propriété fédérale, c'est-à-dire les terres et immeubles appartenant

au gouvernement du Canada. Les lois et règlements peuvent évidemment porter sur la protection de l'environnement de ces terres et immeubles. Les terres fédérales comprennent notamment les immeubles visés à l'article 108 et à la troisième annexe de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui a eu pour effet de transférer au gouvernement central la propriété de canaux et de havres publics existant à cette époque. Les immeubles appartenant à l'État fédéral comprennent également ceux qui ont été acquis depuis, tels les Parcs nationaux, les lieux historiques nationaux, les édifices gouvernementaux fédéraux, etc.

Le droit criminel constitue un autre titre de compétence fédérale permettant d'adopter des lois de protection de l'environnement, en décrétant que tel ou tel comportement est « criminel » parce qu'il porte atteinte à la sécurité, à la santé ou à la moralité publiques. Une loi criminelle peut être valide même si elle a des effets sur la propriété et les droits civils<sup>1</sup>.

Il est donc possible pour le Parlement du Canada d'invoquer sa compétence sur le droit criminel pour adopter des dispositions législatives visant à prévenir la pollution dans la mesure où de telles lois sont conçues pour assurer la protection de la santé et de la sécurité du public. Ce pouvoir doit néanmoins être utilisé avec beaucoup de circonspection car les tribunaux se sont souvent montrés réticents à admettre que le gouvernement fédéral puisse mettre en place, sous le couvert de sa compétence en matière de droit criminel, de véritables régimes de réglementation de la propriété et des droits civils<sup>2</sup>.

Le Parlement peut aussi invoquer sa compétence constitutionnelle exclusive sur les pêcheries pour prévenir la pollution des eaux, dans la mesure où celle-ci est susceptible de porter atteinte au poisson. C'est d'ailleurs ce qu'il a fait en adoptant la *Loi sur les pêcheries*<sup>3</sup> qui contient des dispositions visant à prévenir la pollution des eaux et à protéger l'habitat du poisson. Cette loi interdit notamment, à l'article 33(2), de rejeter des matières nocives dans les cours d'eau fréquentés par le poisson.

La validité constitutionnelle de cette disposition a été reconnue par les tribunaux<sup>4</sup>. Il importe cependant de rappeler que, pour être valide, la loi fédérale doit être associée directement à la protection du poisson. En l'absence de ce lien de nécessité, la loi fédérale pourra être déclarée inconstitutionnelle<sup>5</sup>.

---

1. *A.G. British Columbia v. A.G. Canada*, [1937] A.C. 368.

2. *A.G. Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328, *Re Reciprocal Insurance Legislation*, [1924] 1 D.L.R. 789; *Ref. re Validity of s. 5(a) of Dairy Industry Act*, [1951] A.C. 179, [1950] 4 D.L.R. 689; *John A. MacDonald, Railquip Enterprises c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134.

3. S.R.C. 1970, c. F-14.

4. *Northwest Falling Contractors Ltd. c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 292.

5. *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213.

Cette restriction est fort importante car elle limite considérablement la possibilité pour le Parlement fédéral de légiférer pour assurer une gestion intégrée des ressources en eau eu égard aux multiples usages de ces ressources (loisirs, alimentation en eau, esthétique, irrigation, sports, etc.).

La compétence fédérale en matière de navigation maritime<sup>6</sup> permet au gouvernement central de réglementer la navigation, y compris la pollution causée par les navires<sup>7</sup>. Le Parlement a d'ailleurs adopté une *Loi sur la marine marchande du Canada* qui comporte des dispositions expresses dans ce sens<sup>8</sup>.

Il est un autre titre de compétence fédérale qu'il importe de signaler, à savoir le pouvoir résiduaire ou le pouvoir de légiférer pour «[...] la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada [...]» selon la clause introductive de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce pouvoir a notamment servi à faire reconnaître la validité de l'intervention législative fédérale dans les domaines de l'aéronautique<sup>9</sup> et de l'énergie atomique<sup>10</sup>. Il semble évident que cette compétence est celle qui a inspiré les concepteurs de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*<sup>11</sup>. Dans l'affaire *Dryden Chemicals*<sup>12</sup>, le Juge Pigeon de la Cour suprême du Canada a d'ailleurs manifesté de l'intérêt pour ce titre de compétence dans le cas de pollution de cours d'eau inter-provinciaux.

En fait, la portée véritable de ce titre de compétence fait l'objet d'une vie controversée dans la doctrine. Certains y voient d'importantes possibilités d'intervention législative pour le Parlement<sup>13</sup> alors que d'autres considèrent que la pollution et la protection de l'environnement n'ont pas la spécificité requise pour en faire des matières de compétence fédérale sous le titre de «paix, ordre et bon gouvernement» et qu'une telle extension des compétences

6. *Loi constitutionnelle de 1867*, a. 91(10).

7. *R. v. Rice*, [1963] 1 C.C.C. 108; *R. c. C. S. L. Ltd.*, [1960] O.W.N. 277, 127 C.C.C. 205, [1961] O.W.N. 89.

8. S.R.C. 1970, c. S-9, a. 727-761.

9. *Johannesson v. Municipality of West St-Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292.

10. Nous ne possédons là-dessus qu'un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario: *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1956] O.R. 862.

11. S.R.C. 1970, (1<sup>er</sup> Suppl.) c. 5.

12. *Interprovincial Co-operatives Ltd. et Dryden Chemicals Ltd. c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 477. Voir aussi *Re Canada Metal Co. and The Queen*, (1982) 144 D.L.R. (3d) 124 (B.R. Man.).

13. P. EMOND, «The Case for a greater Federal Role in the Environmental Protection Field: An examination of the Pollution Problem and the Constitution» (1972) 10 *Osgoode Hall L.J.* 647; G. LEDAIN, «Sir Lyman Duff and the Constitution», (1974) 12 *Osgoode Hall L.J.* 261, 293.

fédérales comporterait de très grands risques pour l'équilibre du partage des compétences dans le système fédéral canadien<sup>14</sup>. Les tenants de la première opinion viennent tout juste d'obtenir un appui de la Cour suprême du Canada qui a, dans un jugement rendu le 24 mars 1988 avec une majorité 4-3, validé la *Loi sur l'immersion des déchets en mer*<sup>15</sup> en invoquant la clause introductive de l'article 91<sup>16</sup>.

### 1.1.2. Les compétences constitutionnelles des provinces

Les provinces ont été très actives dans le domaine de l'environnement et ont pu, en raison de leurs compétences constitutionnelles exclusives, adopter d'importantes lois-cadres de protection de l'environnement et de prévention de la pollution. Ces lois-cadres ont permis de mettre en œuvre des politiques intégrées qui reconnaissent les interrelations entre les différents éléments de l'environnement, à savoir l'eau, l'air, le sol et les éléments bio-physiques<sup>17</sup>.

Les provinces ont pu ainsi agir parce qu'elles possèdent de vastes compétences constitutionnelles sur la propriété et les droits civils<sup>18</sup>, sur les matières de nature locale ou privée<sup>19</sup>, sur les ouvrages et entreprises locales<sup>20</sup> et sur la propriété des terres publiques et des ressources naturelles<sup>21</sup>. La grande majorité des questions d'environnement peut être réglementée en vertu de ces pouvoirs. Ces titres de compétence ne permettent cependant pas à une province de légiférer sur une matière relevant d'une compétence fédérale exclusive<sup>22</sup>, de lier la Couronne fédérale<sup>23</sup> ou d'affecter les droits civils à l'extérieur de la province<sup>24</sup>.

14. W.R., LEDERMAN, «Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation», (1975), 53 *R. du B. Can.* 597; P.W., HOGG «Constitutional Law of Canada», 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Carswell, 1985, p. 392, 598; G.A., BEAUDOIN, «La protection de l'environnement et ses implications en droit constitutionnel», (1977) 23 *McGill L.J.* 207.

15. S.C. 1974-75-76, c. 55.

16. *La Reine c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, Cour suprême du Canada, n° 18526, le 24 mars 1988.

17. Voir, par exemple, la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec, L.R.Q., c. Q-2, et la *Environmental Protection Act* de l'Ontario, R.S.O. 1980, c. 141.

18. *Supra*, note 6, a. 92(13).

19. *Id.*, a. 92(16).

20. *Id.*, a. 92 (10).

21. *Id.*, a. 109. Voir G. V., LAFOREST, *Natural Resources and Public Property under the Canadian Constitution*, Toronto, U. of T. Press, 1969, et G. A., BEAUDOIN, *supra*, note 14.

22. *R. v. Rice*, *supra*, note 7.

23. D. GIBSON, «Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism», (1969), 47 *R. du B. Can.* 40.

24. *Interprovincial Co-operatives Ltd, et Dryden Chemicals Ltd. c. La Reine*, *supra*, note 12.



## 1.2. Les lois et politiques fédérales

Le gouvernement fédéral a adopté plusieurs lois sectorielles visant à protéger différents éléments particuliers de l'environnement ou à régir certaines activités susceptibles d'avoir des conséquences sur la qualité de l'environnement. C'est ainsi que l'on trouve une *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*<sup>25</sup>, une *Loi sur les pêcheries*<sup>26</sup>, une *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*<sup>27</sup>, une *Loi sur les ressources en eau du Canada*<sup>28</sup>, une *Loi sur la marine marchande*<sup>29</sup>, une *Loi sur l'aéronautique*<sup>30</sup>, une *Loi sur la prévention de la pollution dans les eaux arctiques*<sup>31</sup>, une *Loi sur l'immersion des déchets en mer*<sup>32</sup> et une *Loi sur les contaminants de l'environnement*<sup>33</sup>. Sans être exhaustive, cette liste donne tout de même une certaine idée de l'activité législative fédérale dans le secteur de l'environnement.

En raison sans doute du caractère essentiellement sectoriel des compétences fédérales, le Parlement n'avait pas jugé bon ou possible d'adopter une loi-cadre de protection de l'environnement jusqu'à ce que le ministre fédéral de l'Environnement dépose un projet de *Loi visant la protection de l'environnement, de la vie humaine et de la santé*<sup>34</sup> le 26 juin 1987. L'adoption de ce projet de loi est prévue au cours du premier semestre de 1988. Le projet de loi effectue une refonte de plusieurs lois existantes et prévoit un vaste système de réglementation des substances toxiques qui a le potentiel de s'appliquer à tout le cycle d'existence de ces substances. La portée de ce projet de loi dépasse tout ce qui a été adopté jusqu'ici par le Parlement fédéral en matière d'environnement.

La très grande majorité de ces lois sont appliquées directement par les autorités fédérales. Sauf la *Loi sur les ressources en eau du Canada* qui prévoit expressément la conclusion d'ententes fédérales-provinciales pour assurer la gestion qualitative des eaux des bassins hydrographiques, ces lois ne prévoient généralement pas de rôle exprès pour les provinces, même si celles-ci peuvent, dans certains cas, intenter des poursuites en cas d'infraction ou se voir accorder une délégation administrative pour en assurer la mise en

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

26. *Supra*, note 3.

27. S.R.C. 1970, (1<sup>er</sup> Suppl.) c. 26.

28. *Supra*, note 11.

29. *Supra*, note 8.

30. S.R.C. 1970, c. A-3.

31. S.R.C. 1970, (1<sup>er</sup> Suppl.) c. 2.

32. *Supra*, note 15.

33. S.C. 1974-75-76, c. 72.

34. P.L. C-74, Chambre des communes du Canada, déposé en première lecture le 26 juin 1987.

application. Les amendes peuvent être très élevées : elles peuvent atteindre 200 000,00 \$ par jour d'infraction dans le cas de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*<sup>35</sup>, par exemple.

Plusieurs de ces lois ont permis l'adoption de règlements très précis régissant, sur une base souvent très sectorielle, certains contaminants, et certaines sources de contamination de l'environnement. On peut citer, à titre d'exemples, le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*<sup>36</sup> et le *Règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore*<sup>37</sup>. Faisant suite à une première génération de prohibitions statutaires de polluer plus ou moins applicables et d'ailleurs peu appliquées, ces règlements ont, au cours des 15 dernières années, constitué de précieux instruments d'intervention des ministères fédéraux chargés de protéger l'environnement. Les normes élaborées le plus souvent par des groupes de travail fédéral/provincial/industrie, visaient des catégories précises de pollueurs, et étaient conçues pour atteindre certaines normes de qualité du milieu. Quoique ce régime de réglementation ait contribué à améliorer la qualité de l'environnement dans plusieurs régions du pays, on prend conscience de plus en plus de ses limites et on songe à de nouvelles solutions réglementaires et administratives pour optimiser les résultats obtenus, limiter les charges polluantes totales et, d'une manière générale, pour améliorer la perception qu'en a la population. Or, celle-ci manifeste souvent du scepticisme quant à la mise en application des normes et quant à l'efficacité réelle de ces règlements<sup>38</sup>.

Réagissant à certaines de ces préoccupations, la Commission de réforme du droit a produit une étude et des recommandations visant à créer un crime contre l'environnement dans le cadre du *Code criminel* du Canada<sup>39</sup>. Le gouvernement fédéral n'a cependant pas encore donné suite à ces recommandations si ce n'est par l'insertion de certaines dispositions de droit criminel dans le projet de *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* qui est présentement devant le Parlement<sup>40</sup>. On peut d'ailleurs se demander si le type de relation qui existe entre les forces policières et les criminels est ce genre de relation qui doit exister entre les autorités gouvernementales et les entreprises qui assurent le développement de l'économie nationale !

35. *Supra*, note 25, a. 33(1).

36. C.R.C., 1978, c. 830.

37. C.R.C. 1978, c. 811.

38. Voir T. F., SCHRECKFR, C.R.D. du Canada, *L'élaboration des politiques en matière d'environnement*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984.

39. C.R.D. du Canada, *Les crimes contre l'environnement*, Document de travail 44, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

40. *Supra*, note 34.

Signalons que le *Code criminel* du Canada prévoit présentement 5 infractions qui peuvent être appliquées en matière d'environnement : la nuisance <sup>41</sup>, le méfait public <sup>42</sup>, la négligence criminelle <sup>43</sup>, troubler la paix <sup>44</sup>, rejeter une substance volatile malfaisante <sup>45</sup>. Ces dispositions sont peu utilisées.

Lorsqu'on examine le filtre législatif du gouvernement fédéral, on constate assez rapidement qu'il ne contient pas d'éléments de planification ou de prospective environnementale. Le Conseil des ministres fédéral a jusqu'ici résisté à ceux qui lui recommandent de proposer une loi pour rendre obligatoire l'évaluation des impacts sur l'environnement et a plutôt émis une directive qui demande à tous les ministères et organismes fédéraux de procéder à une évaluation environnementale conformément aux dispositions du *Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* <sup>46</sup>, mais qui les laisse totalement libres de soumettre leurs projets à un examen environnemental public <sup>47</sup>. Le processus actuel, qui prévoit la participation du public, n'a pas de caractère obligatoire, n'est encadré par aucun texte législatif et demeure largement tributaire du « volontariat » des ministères et organismes fédéraux. Dépourvu d'assises juridiques, ce processus ne peut donner lieu à des recours judiciaires de la part des citoyens.

### 1.3. Les lois et politiques provinciales

À peu près à la même époque où le gouvernement fédéral commençait à se doter de lois, politiques et règlements de protection de l'environnement, c'est-à-dire au début des années 1970, les gouvernements des provinces adoptaient, eux aussi, des lois, politiques et règlements à la différence que ceux-ci étaient généralement plus globaux et mieux intégrés. Tous les secteurs

---

41. *Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C-34, a. 176.

42. *Id.*, a. 387.

43. *Id.*, a. 202.

44. *Id.*, a. 171.

45. *Id.*, a. 174. Dans son document de travail 44 (*supra*, note 39) sur les crimes contre l'environnement, la Commission de réforme du droit identifie 2 autres crimes qu'elle relie aussi à l'environnement : la manipulation de substances dangereuses (a. 77, 78) et les infractions contre les animaux (a. 400-403).

46. *Nouveau guide du processus fédéral d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979, 12 p. ; B.F.E.E.E., *Guide pour un examen environnemental préalable*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1978, 81 p.

47. Pour une proposition de réforme des procédures fédérales d'examen environnemental public on consultera avec profit *L'examen public : ni judiciaire, ni politique, un forum essentiel pour l'avenir de l'environnement*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1988, 72 p.

de l'environnement étaient visés. Les premières lois s'intéressaient surtout aux phénomènes de pollution, mais, graduellement, elles ont élargi leur portée et ont établi des régimes de réglementation de tous les aspects de la gestion de l'environnement, y compris souvent les aspects quantitatifs (gestion des eaux d'alimentation et des eaux souterraines, par exemple).

Des mécanismes préventifs, curatifs et dissuasifs furent introduits dans ces lois. On y introduisit aussi des mécanismes obligatoires de planification environnementale tel l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement.

Le cas de la législation québécoise de protection de l'environnement peut certainement servir à illustrer le genre de loi adoptée par les provinces. Adoptée à l'origine en 1972, puis modifiée à plusieurs reprises, la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>48</sup> du Québec :

1. reconnaît à tous les citoyens un droit à la qualité de l'environnement selon certaines modalités, et prévoit la possibilité d'un recours en injonction pour faire respecter ce droit devant les tribunaux<sup>49</sup> ;
2. a pourvu à la création d'un Bureau d'audiences publiques sur l'environnement chargé d'enquêter et de tenir des audiences publiques pour entendre les citoyens sur les grands projets d'aménagement et de développement susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement ;
3. prévoit une vaste gamme de mécanismes destinés à assurer l'application administrative de la loi : délivrance ou révocation de certificats d'autorisation et de permis, ordonnances, règlements, interventions d'urgence, exécution de travaux en cas de défaut, etc. ;
4. reconnaît à tous les citoyens un droit à l'information en matière d'environnement, ce qui se traduit par un ensemble de dispositions destinées à assurer la population qu'elle sera informée sur la contamination environnementale causée par les entreprises, sur l'imminence de grands projets d'aménagement ou de développement assujettis à une étude d'impact sur l'environnement, ainsi que sur les principales décisions administratives prises en vertu de la loi ;
5. institue une procédure obligatoire d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement conçue à l'enseigne de la participation populaire et de l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus décisionnels ;

---

48. *Supra*, note 17. Voir aussi Y., DUPLESSIS, J. HÉTU, et J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Éd. Thémis, 1982, p. 47-159.

49. *Supra*, note 10.

6. crée des recours administratifs et judiciaires en faveur des citoyens qui se voient accorder le droit d'intervenir avant que ne se prennent certaines décisions administratives ou quasi-judiciaires et qui sont autorisés à intenter des poursuites pénales pour assurer l'application de la loi ;
7. prévoit des moyens dissuasifs, notamment des amendes qui peuvent même atteindre 100 000,00 \$ par jour d'infraction et des peines d'emprisonnement maximales de six mois.

Tout comme d'autres, les gouvernements des provinces s'interrogent également sur l'efficacité des régimes réglementaires qu'ils ont mis en place au cours des quinze dernières années. Ainsi, plusieurs gouvernements provinciaux considèrent qu'ils doivent raffermir l'application des lois et règlements, notamment ceux qui concernent la pollution industrielle<sup>50</sup> et examiner de nouvelles stratégies et de nouveaux mécanismes administratifs, juridiques et économiques pour limiter les rejets totaux de polluants dans l'environnement et pour assurer l'assainissement de la pollution industrielle, y compris par des récompenses pour excellence en matière de performance environnementale, par la divulgation publique des résultats de performance des entreprises et par une surveillance plus serrée de celles-ci<sup>51</sup>.

## 2. La protection de l'environnement aux États-Unis d'Amérique

### 2.1. L'environnement, le droit et l'industrie américaine

Le domaine de la protection de l'environnement a connu une effervescence considérable aux États-Unis au cours des 25 dernières années. Cette effervescence, suscitée par l'éveil écologique de l'opinion publique et par la notoriété qui lui ont conférée les médias d'information américains s'est traduite, aux plans juridique, politique et institutionnel, par l'émergence d'une nouvelle génération de lois, de politiques et de règlements et un nouveau secteur du droit, le droit de l'environnement.

À plusieurs égards, l'Amérique a fait figure de pionnier dans ce secteur. Aux prises, dès les années 1960, avec d'importants problèmes de pollution urbaine et animée par les écrits-chocs de certains chercheurs et penseurs tels Rachel Carson<sup>52</sup> et Barry Commoner<sup>53</sup>, l'Amérique a pris des initiatives

50. *An Action Plan for Environmental Law Enforcement of Alberta*, Alberta Environment, 1988, 76 p.

51. B. DUTRISAC, « Le ministre Clifford Lincoln, un défenseur de l'environnement aux propos quelquesfois acides », le magazine PME, avril 1988, p. 80-81.

52. *Le Printemps silencieux*, Paris, Plon 1963.

53. *Quelle terre laisserons-nous à nos enfants?*, Paris, Éd. du Seuil 1969.

législatives novatrices pour établir de nouvelles règles visant à régir les rapports entre l'homme et la nature, entre la société industrielle et les ressources de l'environnement. Là où d'autres n'osaient pas, et n'osent toujours pas, l'Amérique, la première, a osé.

C'est ainsi que l'Amérique a, la première, en 1965, adopté une loi pour établir des normes d'émission pour les véhicules automobiles<sup>54</sup> et, surtout, en 1969, une loi établissant une politique nationale de protection de l'environnement fondée sur un mécanisme obligatoire d'évaluation des impacts sur l'environnement<sup>55</sup>.

Ces lois, et toute une série d'autres visant à régir la qualité de l'atmosphère, la qualité des eaux, les pesticides, l'énergie atomique, les déchets urbains, les substances toxiques, le bruit, les terres humides, les espèces menacées, les zones côtières et les zones naturelles, ont eu de profonds effets sur l'industrie américaine et sur la qualité de l'environnement aux États-Unis.

Ces lois ont astreint l'industrie américaine à des normes et exigences toujours plus sévères visant à combattre la pollution de l'atmosphère, des eaux et du sol. Dans plusieurs cas, ces normes et exigences ont entraîné des coûts pour les entreprises : ces coûts nouveaux ont eu une importance souvent déterminante pour ce qui est de l'implantation ou l'agrandissement de nouveaux établissements industriels, du coût de certains produits et, dans certains cas, sur la compétitivité de l'industrie et des produits américains sur les marchés internationaux.

Ce qu'on doit indiquer, cependant, c'est que ces normes et exigences ont aussi entraîné, pour les entreprises, des diminutions de coûts non négligeables puisqu'elles ont favorisé la récupération et le recyclage de sous-produits, la rationalisation de la consommation de matières premières, la rationalisation des procédés et procédures de fabrication des produits, les économies d'énergie et, surtout, l'émergence de nouvelles technologies plus propres et plus performantes et efficaces que les technologies polluantes. Ceci a permis à l'industrie américaine de maintenir et même, dans plusieurs cas, d'améliorer sa position concurrentielle sur les marchés internationaux.

L'effet d'entraînement de ces normes et exigences environnementales s'est révélé considérable, notamment sur le plan international. En imposant ces normes à tous les produits fabriqués ou importés aux États-Unis, elles ont forcé les industries étrangères à les respecter et à les incorporer dans les produits qu'elles fabriquent et exportent aux États-Unis. C'est notamment le

---

54. Title II, *The Motor Vehicle Air Pollution Control Act*, P.L. 89-272, 79 Stat. 991.

55. *National Environmental Policy Act of 1969*, Pub. L. n° 91-190, 42 U.S.C. 4321-4347.

cas des véhicules automobiles. La diplomatie américaine, traduisant en cela les préoccupations de son industrie nationale, a d'ailleurs souvent fait valoir ces normes et exigences dans le cadre de conférences internationales et de la négociation d'accords commerciaux et de traités internationaux.

L'effet d'entraînement se traduit également par l'exportation des nouvelles technologies propres et par l'exportation des compétences et de l'expertise américaines dans les secteurs reliés à la protection de l'environnement. Il est une autre forme d'exportation, plus subtile, qu'il convient aussi de souligner, c'est l'exportation des idées. Des concepts et des formules de planification et de gestion expérimentés aux États-Unis ont fait tache d'huile et ont eu une influence dans de nombreux autres pays. Un concept de planification environnementale comme l'étude d'impact sur l'environnement, par exemple, fait maintenant partie des procédures administratives et du droit de plusieurs pays ou associations de pays tels la Communauté économique européenne, le Canada, les Pays-Bas, la France, la Suisse, etc.

Ces nouvelles lois et procédures de protection de l'environnement ont eu d'autres effets, écologiques ceux-là. Elles avaient d'ailleurs été conçues pour cela, et il est heureux de constater que les objectifs recherchés ont été atteints dans de nombreux cas. Aujourd'hui, la qualité de l'air des villes américaines s'est grandement améliorée au niveau de plusieurs polluants. Les cours d'eau sont plus propres qu'auparavant. Le gouvernement, les ministères et les organismes gouvernementaux, ont appris à tenir compte des préoccupations environnementales dans la conception des projets qui relèvent de leur autorité. Ceci a d'ailleurs mené à l'abandon, à la modification ou à l'amélioration de plusieurs projets ou initiatives dont la rationalité écologique était douteuse<sup>56</sup>.

Ceci ne signifie pas pour autant que tout ce système juridico-administratif soit suffisant pour assurer la protection à long terme de l'environnement et des ressources qu'il contient et pour assurer un développement économique durable en harmonie avec la nature. L'Amérique doit en effet faire face à d'importants problèmes reliés à la prolifération de milliers de substances toxiques souvent cancérigènes, mutagènes ou tératogènes, à un accroissement constant du parc automobile au milieu urbain, à la gestion des déchets nucléaires, à des pressions accrues sur des ressources rares telles les sols agricoles, les forêts, les eaux souterraines, les ressources biologiques marines, les pollutions transportées sur de grandes distances, etc. Ces problèmes représentent autant de défis pour le système juridique américain.

---

56. Plusieurs de ces résultats furent atteints par l'entremise de poursuites judiciaires. Council on Environmental Quality, *Ninth Annual Report*, 1978, p. 407-408. Voir *supra*, note 21.

## 2.2. Le système américain de protection de l'environnement

Le système américain de protection de l'environnement repose sur une interaction constante entre les citoyens et les trois composantes de l'État, à savoir le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Quant à l'industrie, elle doit tenter de réagir et de s'ajuster entre ces différents pouvoirs. Ces interactions doivent en outre tenir compte de la constitution fédérale qui partage la souveraineté de l'État américain entre un État central et les États-membres de la fédération.

Ce qui frappe d'abord l'observateur, notamment lorsque celui-ci vient de l'étranger, c'est que le partage des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement ne semble pas créer de problèmes politiques ou juridiques particuliers. Bien que les pouvoirs du gouvernement fédéral soient théoriquement limités à ceux que lui confère la constitution américaine, en pratique, l'interprétation judiciaire de la constitution a reconnu des pouvoirs considérables à l'État central, ce qui lui a permis d'assumer un leadership de tout premier plan au niveau de l'élaboration des lois et de la formulation des politiques dans le secteur de l'environnement, reléguant les États à n'être, en bonne partie, que des administrations chargées d'assurer la mise en œuvre de lois fédérales.

Ce leadership est d'abord et avant tout l'apanage du pouvoir législatif : le Congrès. C'est lui qui établit les lois et qui édicte les grands paramètres des politiques américaines. C'est le pouvoir législatif qui attribue à l'exécutif la responsabilité d'édicter les normes et les règlements et d'assurer l'application de ces lois. En matière d'environnement, c'est surtout à l'Agence américaine de protection de l'environnement que l'on confie généralement ces responsabilités. Cependant, lorsqu'un nouveau problème d'environnement surgit, c'est du Congrès que les Américains attendent une action.

Le pouvoir judiciaire, pour sa part, joue un rôle considérable dans les institutions américaines. C'est notamment le cas en matière d'environnement. Chargé de rechercher et d'interpréter l'intention du Congrès, le pouvoir judiciaire a été amené à intervenir pour faire respecter les lois, pour en déterminer la portée et pour tracer les limites des devoirs et pouvoirs du pouvoir exécutif dans la mise en œuvre des lois de protection de l'environnement. L'accès aux tribunaux de juridiction civile et pénale a été grandement facilité dans les lois américaines, de sorte que les contestations judiciaires se comptent par milliers. Près de 80% des règlements et normes promulgués par le pouvoir exécutif sont contestés devant les tribunaux, soit par les citoyens ou les associations de défense de l'environnement qui ne les trouvent pas assez sévères<sup>57</sup>, soit par l'industrie qui les considère trop sévères.

---

57. L'action judiciaire est considérée comme un moyen d'action très important par les mouvements



Il convient d'ailleurs de souligner ici l'importance des interventions des militants écologistes devant les tribunaux. Tout en reflétant l'importance du rôle du pouvoir judiciaire dans les institutions démocratiques américaines, ces interventions illustrent également le rôle que le simple citoyen aspire à jouer dans la protection de l'environnement et la méfiance qu'il affiche à l'endroit du gouvernement et de l'industrie :

The courtroom is the last arena where the individual citizen can meet mighty government or big business and hope to survive. Thomas Beckett and Thomas More are only two of the many that have died so that you the citizen can have your day in court. The environment — the very breath of life — needs the protection of those courts now.<sup>58</sup>

Même si la législation et la réglementation adoptées depuis les 25 dernières années ont constitué le fer de lance des initiatives environnementales des États-Unis, force est de constater que la jurisprudence constitue déjà une importante composante du droit de l'environnement américain. L'action du pouvoir judiciaire a permis de mesurer la portée, quelquefois inattendue, de certaines lois environnementales<sup>59</sup> tout comme elle a mis fin à certains espoirs, notamment en ce qui concerne la reconnaissance d'un droit constitutionnel à un environnement sain<sup>60</sup>.

Aux États-Unis, la constitution a surtout servi à baliser les droits et pouvoirs du pouvoir exécutif, et, dans certains cas, de la législature des États. C'est ainsi que :

— le 4<sup>e</sup> Amendement qui protège le citoyen contre les fouilles déraisonnables a été interprété comme exigeant l'obtention d'un mandat de perquisition pour pénétrer sur la propriété privée afin d'effectuer une inspection contre la volonté du propriétaire<sup>61</sup> sauf s'il s'agit d'une inspection dite « à ciel ouvert »<sup>62</sup> ;

---

écologiques américains. Plusieurs d'entre eux, tels le Environmental Defense Fund et le Natural Resources Defense Council, possèdent d'ailleurs des équipes d'avocats dont le mandat consiste à contester l'action ou l'inaction du pouvoir exécutif dans l'application des lois de protection de l'environnement. Voir N.J., LANDAU, et P.D., RHEINGOLD, *The Environmental Law Handbook*, New York, Friends of the Earth/Ballantine Books, 1971.

58. Citation du juriste américain Victor J. Yannacone Jr., rapportée dans N.J., LANDAU, et P.D., RHEINGOLD, *id.*, p. 8.

59. *Calvert Cliffs' Coordinating Committee v. U.S. Atomic Energy Commission*, 449 F.2d 1109 (1971), (D.C. Cir.).

60. *Environmental Defense Fund Inc. v. Corps of Engineers*, 325 F. Supp. 728 (1971), (E.D. Ark.); *Tanner v. Armco Steel Corp.*, 340 F. Supp. 532 (1972), (S.D. Tex.).

61. *Camara v. Municipal Court of the City and County of San Francisco*, 387 U.S. 523 (1967); *See v. City of Seattle*, 387 U.S. 541 (1967); *Marshall v. Barlow's Inc.*, 436 U.S. 307 (1978).

62. *Air Pollution Variance Board v. Western Alfalfa*, 6 E.R.C. 1571 (1974), (U.S. Supr. Ct.).

- le 5<sup>e</sup> Amendement qui interdit de priver un citoyen de ses biens sans une juste compensation, a été invoqué pour obtenir des compensations monétaires dans le cas d'une suspension illimitée et inconditionnelle des permis de forage en mer<sup>63</sup> et de vols trop fréquents d'aéronefs à proximité d'une ferme d'élevage ou d'une résidence<sup>64</sup> ;
- la compétence fédérale sur le commerce entre les États a été invoquée avec succès pour invalider une loi du New Jersey qui interdisait l'accès de cet État aux déchets provenant d'un autre État<sup>65</sup>.

Nous examinerons maintenant deux lois américaines considérées comme étant parmi les plus importantes en matière d'environnement.

### 2.3. La loi nationale sur la politique de l'environnement

La loi nationale sur la politique de l'environnement de 1969 (*National Environmental Policy Act of 1969* ou N.E.P.A.) est certainement la loi américaine dont la portée et les effets ont été les plus considérables en matière de protection de l'environnement, même à l'extérieur du territoire des États-Unis. Ces effets ont été particulièrement marquants surtout en raison du très grand nombre de poursuites auxquelles elle a donné lieu, à l'initiative de citoyens et d'associations privées de défense de l'environnement qui n'ont pas hésité à contester une multitude de décisions administratives des ministères, organismes et administrations fédéraux<sup>66</sup>.

Cette loi n'est pourtant qu'une loi très brève. Elle établit néanmoins comme politique nationale que toute activité fédérale doit être menée d'une manière qui soit compatible avec la protection de l'environnement :

A. 101. (a) The Congress, recognizing the profound impact of man's activity on the interrelations of all components of the natural environment, particularly the profound influences of population growth, high density urbanization, industrial expansion, resources exploitation, and new and expanding technological advances and recognizing further the critical importance of restoring and maintaining environmental quality to the overall welfare and development of man, declares that it is the continuing policy of the Federal Government, in cooperation with State and local governments, and other concerned public and private organizations, to use all practicable means and measures, including financial and technical

63. *Union Oil v. Morton*, 7 E.R.C. 1587 (1975), (9th Cir.).

64. *United States v. Causby*, 329 U.S. 256 (1946) et *Griggs v. County of Allegheny*, 369 U.S. 84 (1962).

65. *City of Philadelphia v. New Jersey*, 437 U.S. 617 (1978).

66. On peut avoir une idée de ces contestations judiciaires en consultant A.W. JR, REITZ, *Environmental Law*, 2<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., North American International, 1972, p. Appendix One-25 à One-54.

assistance, in a manner calculated to foster and promote the general welfare, to create and maintain conditions under which man and nature can exist in productive harmony, and fulfill the social, economic, and other requirements of present and future generations of Americans.<sup>67</sup>

La loi prévoit également que les ministères fédéraux doivent chercher à atteindre six objectifs écologiques spécifiques<sup>68</sup>. La force de la loi est liée à l'existence d'une exigence administrative imposée par le législateur à tous les ministères et organismes fédéraux : avant de prendre toute décision importante, ils sont tenus de préparer une étude d'impact sur l'environnement conformément aux exigences de la loi<sup>69</sup> et des règlements adoptés par le Conseil de la qualité de l'environnement<sup>70</sup>.

Cette exigence a été conçue par le législateur pour s'assurer que les ministères fédéraux prennent en considération les conséquences environnementales associées à leurs décisions. En d'autres termes, le législateur ne s'est pas limité à prescrire un objectif environnemental à atteindre, mais il a prescrit un moyen pour l'atteindre et en a fait un devoir strict. Toute omission à cet égard peut donner ouverture à un recours en injonction de la part de toute personne ou organisme<sup>71</sup>. Il en est de même lorsqu'un ministère produit une étude d'impact jugée « déficiente ». De tels recours furent légion, surtout au cours des années qui suivirent l'entrée en vigueur de la loi<sup>72</sup>. C'est ainsi que, entre autres cas, on stoppa, par injonction judiciaire, la construction d'un grand canal de navigation à travers la Floride<sup>73</sup>, qu'on obtint la suspension des travaux de construction d'un important barrage en Arkansas<sup>74</sup> et qu'on fit invalider les règles de délivrance de permis pour centrales nucléaires de la Commission de l'Énergie atomique<sup>75</sup>. Ces contestations ont surtout porté sur la nature des décisions assujetties à l'obligation de préparer une étude d'impact, sur le sens du mot « important » (*major action*) et sur le sens de l'expression « a des effets importants » (*significantly affects*) que l'on retrouve dans la disposition qui a créé l'obligation de préparer une étude d'impact sur l'environnement.

67. *Supra*, note 55.

68. *Id.*, a. 101(b).

69. *Id.*, a. 102(2)(c).

70. *Id.*, Title II, a. 201-208.

71. *United States v. Students challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP I)*, 412 U.S. 669 (1973).

72. En 8 ans, cette loi donna lieu à 938 poursuites judiciaires. Dans 35% des cas (202 affaires), le tribunal imposa une injonction. Council on Environmental Quality, *Ninth Annual Report*, 1978, p. 407-408.

73. *Environmental Defense Fund v. Corps of Engineers*, 2 E.R.C. 1173, 1 E.R.L. 20079 (1971).

74. *Environmental Defense Fund v. Corps of Engineers*, 470 F. 2d 289 (1972), (8th Cir.).

75. *Supra*, note 7.

Cette multitude de décisions judiciaires permet d'établir et de faire reconnaître toute la portée de la loi. Elles permirent également d'en faire ressortir des limites. Cependant, tous les ministères, organismes et administrateurs fédéraux comprirent rapidement qu'il leur serait difficile de se soustraire aux exigences de cette loi. Certaines de ces décisions, notamment celles rendues par la Cour suprême des États-Unis dans les affaires *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. N.R.D.C.*<sup>76</sup> et *Strycker's Bay Neighborhood Council v. Karlen*<sup>77</sup>, ont clairement établi que les exigences de la loi étaient néanmoins de nature essentiellement procédurale. Après un certain flottement de la part des tribunaux d'appel fédéraux, la Cour suprême décrétait donc que la loi de 1969 ne créait pas d'obligations de substance, mais des devoirs de nature procédurale :

[...] ... once an agency has made a decision subject to NEPA's procedural requirements, the only role for a court is to insure that the agency has considered the environmental consequences; it cannot « interject itself within the area of discretion of the executive as to the choice of action to be taken »<sup>78</sup>.

Ce jugement majoritaire de la Cour a définitivement mis fin aux espoirs de ceux qui, invoquant l'opinion du Juge Wright dans l'affaire *Calvert Cliffs' Coordinating Committee v. Atomic Energy Commission*<sup>79</sup>, estimaient que la loi de 1969 imposait des obligations de substance pouvant donner ouverture à un contrôle judiciaire de la discrétion de l'Administration. Il est désormais établi que les ministères et organismes fédéraux ont le devoir de prendre en considération les objectifs de cette loi lorsqu'ils prennent une décision mais que l'exercice de la discrétion administrative ne sera pas l'objet de révision judiciaire autrement que par les critères stricts de la loi sur la procédure administrative<sup>80</sup> qui permet de contester les décisions administratives considérées être « capricieuses et arbitraires ».

#### 2.4. La loi sur l'assainissement de l'air<sup>81</sup>

Nous avons choisi d'examiner la loi sur l'assainissement de l'air (*Clean Air Act*) parce qu'elle établit un régime de réglementation d'une ressource de l'environnement qui prévoit l'intervention du pouvoir exécutif, du pouvoir judiciaire, des États et des citoyens et, ultimement, de l'industrie. Un régime de réglementation quelque peu semblable s'applique à la qualité de l'eau<sup>82</sup>.

76. 435 U.S. 519 (1978).

77. 444 U.S. 223 (1980).

78. *Id.*, 227.

79. *Supra*, note 59, p. 1115.

80. *Administrative Procedure Act*, 5 U.S.C. 706(2)(A).

81. 42 U.S.C. 1857s.

82. *Clean Water Act*, 33 U.S.C. 466s.

L'article 109 de la loi requiert de l'administrateur de l'Agence de protection de l'environnement qu'il établisse des normes nationales de qualité de l'air ambiant pour les polluants qu'il considère avoir des effets négatifs sur la santé et le bien-être de la population. En fait, il y a deux catégories de normes. Il y a d'abord les normes dites « primaires » qui sont conçues pour protéger la santé publique non seulement de la population moyenne, mais eu égard également aux personnes qui ont des problèmes particuliers de santé que la pollution de l'air pourrait exacerber et ce, quels que soient les coûts ou les problèmes technologiques associés au respect de ces normes. Pour leur part, les normes dites « secondaires » sont conçues pour protéger le bien-être des citoyens et les autres valeurs ou éléments de l'environnement.

Les normes nationales d'air ambiant furent promulguées dès 1971. Elles s'appliquent aujourd'hui à l'anhydride sulfureux, aux matières particulaires, au monoxyde de carbone, aux oxydes d'azote, à l'azote et au plomb. Ces normes établissent, pour chacun de ces polluants, une concentration à ne pas dépasser, où que ce soit aux États-Unis. Elles ne peuvent cependant être appliquées telles quelles auprès des sources de pollution de l'atmosphère. Elles constituent en effet les niveaux de qualité de l'air que les États doivent chercher à atteindre.

Il revient donc aux États de concevoir et de mettre en œuvre chacun un « plan d'application »<sup>83</sup> visant à respecter les normes nationales d'air ambiant conformément aux délais impartis dans la loi. Ces plans d'application doivent recevoir l'approbation de l'Agence fédérale de protection de l'environnement. À défaut pour un État de produire un plan d'application en temps utile ou si celui-ci est considéré comme étant « inadéquat », l'Agence de protection de l'environnement doit promulguer elle-même un règlement fédéral pour suppléer au défaut de l'État fautif ou pour compléter un plan d'application « déficient »<sup>84</sup>.

Un plan d'application doit, pour chacun des 6 polluants réglementés, comprendre un ensemble de mesures établissant des normes, des restrictions et autres exigences applicables aux sources de pollution existantes situées sur le territoire visé par ce plan avec un calendrier d'application, un système de permis pour les établissements polluants, un programme de surveillance des émissions et des procédures assurant, en droit, la mise en application de ces mesures. Celles-ci représentent ainsi la stratégie d'intervention de l'État afin

---

83. *Supra*, note 81, a. 110.

84. Toutes ces dispositions se retrouvent dans l'article 110 qui, à lui seul, comprend 12 pages de texte.

de respecter les normes fédérales d'air ambiant et d'assurer aux citoyens américains une qualité d'air qui protège la santé et le bien-être publics.

La loi exigeait à l'origine que les normes dites « primaires » soient respectées dans un délai de 3 ans suivant la date d'approbation du plan d'application de chaque État. Quant aux normes dites « secondaires », elles doivent être respectées dans un délai « raisonnable » qui n'est cependant pas spécifié dans la loi<sup>85</sup>.

Comme les plans d'application des États n'ont pas, dans la pratique, réussi à assurer le respect des normes d'air ambiant, le Congrès a, en 1977, apporté d'importantes modifications à l'article 110. Visant à améliorer l'efficacité des plans d'application des États, ces modifications ont imposé une révision obligatoire de tous les plans d'application des États, ont prolongé les délais accordés pour respecter les normes d'air ambiant et ont prévu des sanctions sévères dans le cas où une de ces normes n'est pas respectée. Si un tel cas survient, la loi interdit désormais la construction de tout nouvel établissement qui émet le polluant en question et gèle l'octroi de crédits fédéraux pour la construction routière dans la région où la norme n'est pas respectée.

Pour ce qui est des nouvelles sources de pollution de l'atmosphère, l'article 111 oblige l'Agence de protection de l'environnement à adopter des normes d'émission en fonction des possibilités de la technologie la plus récente.

La mise en œuvre des plans d'application des États est normalement assurée par les autorités de chaque État. L'Agence américaine de protection de l'environnement peut néanmoins intervenir en lieu et place d'un État qui n'assume pas ses responsabilités à cet égard<sup>86</sup>. En cas d'infraction, on peut poursuivre un contrevenant devant les tribunaux et réclamer des pénalités civiles pouvant atteindre 25 000 \$ par jour d'infraction<sup>87</sup>. Ces pénalités civiles sont semblables aux amendes pénales prévues par les lois provinciales au Canada en ce sens qu'elles ne requièrent pas le degré de preuve d'une infraction criminelle. Les infractions commises « sciemment » peuvent néanmoins donner lieu à des poursuites criminelles où le contrevenant est passible

---

85. L'Agence de protection de l'environnement a promulgué un règlement établissant que, pour les matières particulaires et l'anhydride sulfureux, le « délai raisonnable » était un délai de 3 ans à moins qu'un État ne démontre qu'il a besoin d'un délai plus long. 40 C.F.R. 51.13(b) (1) et (2).

86. *Supra*, note 81, a. 113(a).

87. *Supra*, note 81, a. 113(b).

d'amendes maximales de 50 000 \$ par jour d'infraction ou de peines de prison d'au plus 2 ans<sup>88</sup>.

Signalons, en terminant, que la loi permet expressément aux citoyens de prendre des poursuites devant les tribunaux civils pour assurer l'application de la loi, notamment lorsque le gouvernement omet d'assumer les devoirs que la loi lui impose<sup>89</sup>.

### Conclusion

L'examen que nous venons de faire permet de dégager certaines réalités institutionnelles qui différencient le Canada et les États-Unis en ce qui concerne la façon dont les lois, règlements et politiques de protection de l'environnement seront élaborés et mis en œuvre. On retrouve ainsi au Canada un système décentralisé, où les gouvernements fédéral et provinciaux sont appelés à intervenir dans le cadre du partage des compétences constitutionnelles afin de réglementer le comportement des intervenants en matière d'environnement et où les gouvernements assument un leadership manifeste au plan institutionnel.

Aux États-Unis par contre, un système beaucoup plus centralisé attribue le leadership réglementaire et politique au Congrès, à l'Agence américaine de protection de l'environnement, une émanation du pouvoir exécutif, et au pouvoir judiciaire où les citoyens et les groupes d'intérêt jouent un rôle assidu de tout premier plan dans l'élaboration des politiques d'environnement. Le rôle déterminant joué aux États-Unis par le gouvernement fédéral et par le système judiciaire, dans le domaine de l'environnement, constitue une donnée essentielle sur la façon dont certaines conséquences du futur traité canado-américain de libre échange pourront se manifester.

---

88. *Supra*, note 81, a. 113(c).

89. *Supra*, note 81, a. 113 (304).