# LES PROBLEMES JURIDIQUES DE L'EAU AU QUEBEC AVEC REGARDS SUR LES RECOURS A LA DISPOSITION DU PUBLIC POUR EN PRESERVER LA QUALITE

Thèse

Soumise A

La Faculté Des Etudes Supérieures
Université Du Manitoba

En Vue De Satisfaire Partiellement

Aux Pré-Requis Pour L'Obtention

De La Maîtrise En Droit

Par
Alain Bisson
Janvier 1974

### TABLE ANALYTIQUE DES MATIERES

Avant-propos	viii
CHAPITRE I: LE QUEBEC ET LE PROBLEME DE LA POLLUTION DES EAUX	1
Section 1. Importance de la ressource	2
Section 2. Au Québec, l'eau un problème d'ordre qualitatif ou quantitatif	9
Section 3. La pollution et ses différentes formes	13
CHAPITRE II: L'EAU ET LE CONTEXTE JURIDIQUE CANADIEN ET QUEBECOIS	20
Section 1. Le contexte constitutionnel canadien	21
<ol> <li>Le droit de propriété</li> <li>La compétence juridictionnelle</li> </ol>	22 25
a) arguments militant en faveur de la législation du fédéral	2 5
i- clause "paix ordre et bon gouvernement	2 <i>6</i> 2 <i>8</i>
ii- le droit criminel	20

iii- les pêcheries	31
iv- la navigation	34
v- la règlementation du trafic et du	
commerce	35
b) arguments militant en faveur de l'autorité	
législative du provincial	36
i- l'administration des terres publiques	37
ii- la propriété et les droits civils	37
iii- matières d'une nature purement	
locale ou privée	40
iv- travaux et entreprises d'une nature	
purement locale	41
3. Propositions en vue de résoudre l'impasse	
constitutionnelle	42
a) Création d'un conseil d'administration	
de bassin	43
b) la coopération inter-gouvernementale	4 5
c) Reconnaître la priorité législative au	
fédéral ou au provincial	4 7
i- Priorité du fédéral	48
ii- Priorité du provincial	4 9

Section 2. Caractéristiques du régime juridique	
de l'eau au Québec	50
1. Le statut juridique de l'eau	51
2. L'état du Québec et l'eau	55
3. Les droits du public sur les eaux du	
Québec	63
i- La navigation	64
ii- Le flottage	65
iii- La pêche	66
4. Les riverains, situation de privilège	67
Section 3. Conclusion sur l'état du droit de l'eau au Québec	69
CHAPITRE III: COMMENT ALLONS-NOUS PROTEGER LA  QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT	<b>7</b> 2
Section 1. Regards sur l'approche actuelle aux problèmes de l'environnement	7 2
Section 2. Les agences administratives ont-elles failli à la tâche de protéger  1'environnement	7 7
Section 3. A la recherche d'un "forum" pour la cause de l'environnement	87

1. Réforme de nos agences publiques	88
2. Les tribunaux, une solution de rechange	
valable	101
CHAPITRE IV: LES DROITS ET RECOURS DES PARTICULIERS	
DANS LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION	
DES EAUX AU QUEBEC	115
Section 1. Les recours judiciaires	116
Sous-Section 1. Les recours de nature civile	116
1. Situation du propriétaire riverain selon le	
Code Civil de la Province de Québec	117
A: Ses obligations	117
B: Ses droits	120
C: L'intérêt	128
2. Les recours disponibles	131
A: L'injonction	132
B: L'action en dommages-intérêts	141
C: L'action négatoire de servitude	151
D: Autres recours	156
1. Le bref de certiorari ou de prohibition	158
2. Le bref de mandamus	162

Sous-Section 2. Les recours de nature pénale	165	
1. Recours en vertu d'une loi provinciale	166	
A: Lois provinciales concernant l'eau	167	
B: Qui peut formuler une plainte?	170	
C: La démarche à suivre	171	
D: Les juges qui ont compétence et leurs		
pouvoirs	173	
E: La mens rea	175	
F: Les frais et les amendes	180	•
2. Recours en vertu d'une loi fédérale	184	
A: Fondement du droit du particulier de		
poursuivre en matière pénale	185	
B: Le code criminel et la nuisance publique	190	
C: Loi sur les pêcheries	196	
Section 2. Autres techniques d'intervention	201	
Sous-Section 1. Enquête du ministre de la		
protection de l'environnement	202	* .
Sous-Section 2: Le protecteur du citoyen	203	
Sous-Section 3: Les audiences publiques ou		
appels d'objections	205	

CHAPITRE V: REGARDS SUR L'APPROCHE JURIDIQUE AUX	
PROBLEMES DE LA POLLUTION DES EAUX	
DANS LES PROVINCES CANADIENNES D'ALLE-	
GEANCE A LA COMMON LAW AVEC BREVES	
REFERENCES A L'EXPERIENCE AMERICAINE	209
Section 1. La Common Law Canadienne et la	
pollution des eaux	211
A: La doctrine des "riparian rights"	212
B: La nuisance publique et privée	226
1. Nuisance publique	226
	230
C: Négligence	235
D: La doctrine du trespass	237
E: La théorie de la responsabilité stricte	240
Section 2. Discussion sur l'expérience américaine	
dans le domaine de la pollution	
des eaux	243
	245
A: La doctrine du "Public Trust"	245
B: Bill sur les droits de l'environnement	253
	261
CONCLUSION	
ADDENDICEC	266

OUVRAGES ET ARTICLES CITES	277
LEGISLATION CITEE	283
JURISPRUDENCE CITEE	284
LIVRES ET ARTICLES DE REVUES CONSULTES	291

#### AVANT-PROPOS

Au Canada, nous assistons présentement au lent réveil de nos législatures, tant fédérale que provinciales, à ce qu'il convient d'appeler la crise de l'environnement. Au cours de la dernière décennie, nos gouvernements ont été confrontés par des responsabilités sans précédent suscitées par le rapide développement survenu dans les secteurs de la vie économique et sociale. Le problème de la pollution de l'air, de l'eau, de nos sols, place le genre humain dans un danger si imminent d'extinction, qu'il devient impossible à tout auteur d'en exagérer les conséquences.

Henri Fabre, ce célèbre savant français du siècle dernier, a frappé une phrase prophétique à laquelle la pollution de notre monde contemporain donne toute sa vérité. Dans ses Souvenirs Entomologiques, Fabre écrivait: "L'homme succombera, tué par l'excès de ce qu'il appelle la civilisation". U. Thant, ancien Secrétaire Général des Nations Unies déclarait il y a déjà de cela cinq ans:

"I do not wish to seem overdramatic, but I can only conclude from the information that is available to me as Secretary-General, that the Members of the United Nations have perhaps ten years left in which to subordinate their ancient quarrels and launch a global partnership to curb the arms race, to improve the human environment, to defuse the population explosion and to supply the

required momentum to development efforts. If such a global partnership is not forged within the next decade, then I very much fear that the problems I have mentionned will have reached such staggering proportions that they will be beyond our capacity to control".

Intentionnellement, nous avons limité le cadre de notre analyse aux recours juridiques qu'offre le droit québécois aux citoyens préoccupés par l'un des principaux problèmes entraîné par l'industrialisation et l'urbanisation, savoir la déterrioration de la qualité de nos ressources en eau.

Dans un premier chapitre nous tenterons de contextualiser la crise de l'eau au cadre québécois, importance de la ressource et les différentes formes de pollution des eaux. Dans le second chapitre nous aborderons les aspects constitutionnels du problème afin de déterminer qui du fédéral ou du provincial détient la propriété des eaux et qui peut légiférer pour en préserver la qualité. De plus nous traiterons des droits reconnus par la coutume et par des législations au public sur les eaux du Québec. Au chapitre troisième nous ferons la critique des mécanismes mis en place par nos gouvernements pour protéger la qualité de l'environnement. Nous discuterons alors des principales déficiences de l'approche actuelle pour ensuite suggérer

certaines réformes. Le chapitre suivant sera consacré à l'étude proprement dite des recours juridiques à la disposition des citoyens du Québec pour lutter contre la déterrioration des cours d'eau. Enfin nous terminerons par une étude comparée des recours existants dans les juridictions canadiennes d'allégeance à la Common Law et nous ferons référence aux récentes législations adoptées dans le domaine de l'environnement aux Etats-Unis.

#### CHAPITRE I

### LE QUEBEC ET LE PROBLEME DE LA POLLUTION DES EAUX.

Les richesses naturelles, tous en conviendront, sont source de nos jouissances les plus innocentes. Etant à la fois ressources primaires pour notre développement industriel, elles sont aussi la condition fondamentale de notre existence biologique. L'homme, ayant pendant des siècles vécu en harmonie avec la nature, se retrouve aujourd'hui confronté avec une déterrioration alarmante de son environnement naturel. Les cris d'alarme se font entendre de toutes parts: les biologistes, les chimistes, les médecins et combien d'autres nous ont mis en garde contre le fait que la pollution n'était pas une simple affaire d'esthétique, de tourisme, mais bel et bien une question de survie.

Des ressources aussi essentielles que l'air, le sol et l'eau sont méconnues du point de vue de leur valeur, et ceci est attribuable principalement au fait qu'elles sont gratuites. La nature humaine est ainsi faite qu'elle utilise sans prévoyance ni ménagement ce qui ne coûte rien. La dernière décennie a activé une prise de conscience mondiale du phénomène de la pollution,

et quelques pays sous les pressions de l'opinion publique ont adopté des mesures visant à freiner et, dans certains cas, corriger cette déterrioration du milieu ambiant. Mais hélas, au dire de la majorité des experts en ce domaine, ces quelques actions gouvernementales ont à peine suffit à ralentir de quelques années l'inévitable suffocation mondiale qui nous guette.

Au dire de plus d'un, il faut que chaque citoyen prenne conscience qu'il a un rôle à jouer dans cette lutte pour notre survie collective. C'est dans cette optique du rôle du public dans la lutte contre la pollution que se situe le travail que nous avons entrepris. Plus précisément, nous tenterons d'articuler les moyens d'action que le droit québécois offre aux citoyens préoccupés par le problème de la déterrioration de nos cours d'eau. Or, avant de traiter des aspects juridiques proprement dits, nous jugeons nécessaire de contextualiser la crise de l'eau au cadre Québécois.

#### Section I. IMPORTANCE DE LA RESSOURCE.

Le problème de l'eau est devenu une des préoccupations majeures de toutes les sociétés modernes. En soi ce fait n'est pas nouveau, car l'histoire humaine témoigne jusqu'à quel point l'eau a été pour toute collectivité un élément décisif pour son implantation et son développement. Depuis des millénaires, des villes ont connu la décadence ou la limitation de leur développement socio-économique parce qu'elles étaient aux prises avec des problèmes de l'eau qu'elles n'ont pu solutionner.

Le développement des premières civilisations égyptienne et mésopotamienne était intimement lié à l'ère fluviale du Nil, du Tigre et de l'Euphrate, et ces civilisations ont été directement influencées par le comportement de ces fleuves. Vers le quatrième millénaire avant notre ère, les égyptiens profitaient de leur expérience en hydraulique pour exploiter les crues du Nil. Ils construisaient des canaux, digues et réservoirs afin de contrôler les eaux et de les utiliser à des fins agricoles. (1)

La ressource eau, joue simultanément des rôles diamétralement opposés, étant à la fois l'approvisionnement où puisent les humains pour satisfaire leurs besoins tant domestiques qu'industriels et le réceptacle

<sup>(1)</sup> Fischer, Hugo: L'aube de la civilisation en Egypte et en Mésopotamie. Paris. Payot. 1964.

Nurst, N.E.: Le Nil description générale du fleuve, utilisation de ses eaux. Paris. Payot. 1954.

des déchets qu'elle entraîne ou assimile lors de son utilisation. Cette exploitation paradoxale d'une même ressource suscite de nombreux problèmes qui déconcertent autant le spécialiste que le profane.

Afin de mieux situer le problème dans ses vraies dimensions, il convient d'en énumérer les principaux éléments:

L'eau est une ressource vitale à la vie.

"Le corps humain est composé d'une proportion importante d'eau, environ 70% en poids. Le sang contient 90% d'eau. L'eau ayant une capacité remarquable d'absorber et d'emmagasiner la chaleur, c'est sa haute teneur dans le corps humain qui lui permet de maintenir sa température à 98.60F.. Sans eau il n'y a pas de vie possible. Tout comme la vie animale, la vie végétable a aussi besoin d'eau. C'est une loi de la nature". (2)

Les besoins en eau s'accroissent chaque jour.

"Bien qu'une augmentation de population se traduise par un accroissement de la demande d'eau cet accroissement est aussi très fortement influencé par une augmentation du revenu personnel. En 1961 par exemple, la consommation domestique annuelle de la population du Québec a été de 300 milliards de gallons et elle passa à 375 milliards de gallons en 1966, soit une augmentation de 75 milliards de gallons en 5 ans. Il appert que 82% de cette augmentation est dû à une augmentation du

<sup>(2)</sup> Jolicoeur, Gilles: L'alimentation en eau potable et la pollution des eaux douces. Annale 1'A.C.F.A.S. 1968-69 Suppl. no.1 Vol.36 p.23.

revenu et 18% à une augmentation de la population". (3)

La disponibilité de la ressource est limitée.

- a) "98% de l'eau sur la Terre est salée et ne peut être utilisée qu'à très grands frais. Une grande partie des 2% d'eau douce constitue la calotte glacière diminuant pour autant les disponibilités de la ressource. La petite quantité d'eau douce utilisable par l'homme n'est pas répartie également sur la surface de la planète. Il y a des régions désertiques et d'autres qui en sont pourvues plus abondamment. Nous sommes ici, au Québec, parmi les priviligiés".
- b) "La disponibilité de l'eau est limitée par un cadre géographique précis qui s'appelle le bassin hydrographique.

  A l'intérieur des limites de ce bassin ceux qui consomment l'eau et ceux qui la souillent sont les mêmes, si ce n'est qu'un usage précède l'autre".
- c) "L'utilisation de l'eau, soit pour des fins domestiques ou soit pour des fins industrielles, n'a pas surtout pour effet d'affecter le volume ou le débit de l'eau disponible, puisqu'après usage elle est restituée dans sa presque totalité. L'utilisation a cependant pour effet de contaminer, de polluer ou tout au moins d'altérer dans des proportions plus ou moins graves les propriétés physiques, chimiques ou bactériologiques de l'eau et, dans certains cas, de la rendre impropre à une utilisation ultérieure".
- d) "L'eau jouit d'une propriété remarquable entre autres: c'est une ressource renouvelable, elle se regénère en quantité et en qualité. Après évaporation, la

<sup>(3)</sup> Premier Rapport De La Commission D'Etude Des Problèmes
Juridiques De L'Eau. <u>Importance Relative De La Popu-</u>
lation Et Du Revenu Personnel Sur L'Augmentation De La
Consommation Domestique D'Eau Au Québec. Gouvernement
du Québec, Ministère Des Richesses Naturelles (1970) p.58

nature la redistribue à l'état pur. C'est le phénomène du cycle de l'eau. Elle peut aussi se régénérer au point de vue de la qualité dans un laps de temps beaucoup plus court par le procédé de l'autoépuration. Cependant, ce pouvoir de régénération par l'auto-épuration est limité".

e) "Techniquement, il est possible de traiter l'eau de consommation et de la distribuer sans danger au robinet du consommateur. C'est, cependant, un procédé dispendieux et qui le deviendra de plus en plus à mesure qu'augmentera la pollution des eaux". (4)

Un autre élément à prendre en considération si

l'on veut saisir tous les aspects du problème de l'eau,
c'est son importance eu égard aux besoins socio-récréatifs. C'est d'ailleurs en discutant de ce nouveau
besoin que la Commission D'Etude Des Problèmes Juridiques
De L'Eau fit remarquer la nécessité d'une intervention
de type étatique pour répondre aux attentes du public
québécois. Il existe en réalité une véritable soif pour
les espaces verts et pour l'eau. Cela, de dire les Commissaires, nous apparaît tout à fait naturel. La population
québécoise, à 80% rurale au début du siècle est aujourd'hui
citadine dans les mêmes proportions. Ce gigantesque mouvement de concentration de la population ne s'est jamais
accompagné d'une préoccupation pour la création d'espaces

<sup>(4)</sup> Supra note 2, à 1a page 23,24.

verts dans les grandes villes. L'urbanisation se faisant sans urbanisme, la population québécoise est passée massivement d'un monde de verdure à un monde de béton. (5)

Le plein air, essentiellement axé sur l'eau est vital pour l'esprit de l'homme. René Dubos nous le rappele:

"Les pathétiques exodes de fin de semaine vers la campagne ou les plages... témoignent de la survivance profonde chez l'homme des appétits biologiques et émotionnels qu'il a acquis au cours de son histoire évolutive et dont il ne peut se défaire". (6)

Les membres de la Commission d'Etude des Problèmes
Juridiques de l'Eau concluaient sur la nécessité de satisfaire les besoins socio-récréatifs en ces termes: "De
même que l'Etat doit assurer un minimum de services médicaux
pour tout citoyen, ce dont s'est convaincu le législateur,
il nous semble évident que l'Etat lui-même doive assurer à
tout citoyen un minimum d'accès au cours d'eau. C'est là
une question de santé physique et mentale. Tel est le choix
qui se présente à nous, et il faut noter que les principes
élémentaires de la démocratie militent eu faveur d'une intervention de l'Etat dans le domaine des loisirs". (7)

<sup>(5)</sup> Supra note 3, à 1a page 52.

<sup>(6)</sup> Dubos, René: <u>La biosphère</u>. Le Courrier de l'UNESCO, Janvier 1969.

<sup>(7)</sup> Supra, note 3, à 1a page 54.

Le rôle de plus en plus important de l'eau dans notre société moderne se manifeste par les multiples besoins qu'elle doit satisfaire. Le professeur Bernard Michel du Département du Génie Civil de l'Université Laval énumère les différentes activités qui sont ordonnées à cette ressource:

- "1. Utilisation domestique rurale et urbaine, utilisation industrielle
  - 2. Contrôle de la qualité
  - 3. Navigation
  - 4. Protection contre les inondations
  - 5. Production d'énergie
  - 6. Drainage et contrôle de la qualité des eaux souterraines
  - 7. Protection et stabilisation des terres contre l'érosion
  - 8. Utilisation des eaux pour la forêt, les pâturages et les récoltes
  - 9. Protection et développement de la faune aquatique
- 10. Préservation et aménagement des sites touristiques. (8)"

<sup>(8)</sup> Michel, Bernard: Aménagement des ressources hydrauliques au Québec. Annale de 1'A.C.F.A.S. 1968-69. Suppl. No.1 Vol.36,p.27.

# Section 2. AU QUEBEC, L'EAU UN PROBLEME D'ORDRE QUALITATIF OU QUANTITATIF?

La province de Québec est particulièrement bien dotée en richesses hydrauliques. L'eau submerge plus de 15% de notre territoire selon les estimations les plus conservatrices. (9) La province possède une portion notable des eaux douces de surface du Canada. La superficie totale des eaux douces du Québec est d'environ 72,000 milles carrés, soit 25% de celles du Canada qui se chiffrent à près de 292,000 milles carrés. Chaque année, en moyenne, les cours d'eau du Canada transportent environ 750 milles cubes d'eau vers les océans, et le Québec (principalement à cause du fleuve Saint-Laurent), décharge près de 250 milles cubes d'eau soit environ 3% du débit total de tous les cours d'eau du globe. gées par rapport à la population du Québec, nos réserves d'eau douce sont probablement les plus abondantes au monde. Ainsi le débit global de nos cours d'eau est d'environ 110,000 gallons par personne par jour alors qu'il n'est que de 94,000 pour le reste du Canada. Pour leur part, les Etats-Unis ont un débit fluvial évalué à 5,000 gallonsjour-personne. Ce volume atteint 2,000 gallons-jourpersonne en Egypte et 500 en Israël, soit 200 fois moins

<sup>(9)</sup> Annuaire du Québec. 1970. Ministère de l'Industrie et du Commerce, p.34.

qu'au Québec. Il s'agit donc d'une de nos plus importantes richesses naturelles, si ce n'est la plus importante, et il importe que nous en fassions un usage rationnel en planifiant l'aménagement de cette ressource. (10)

Les problèmes d'ordre quantitatif auxquels le Québec doit faire face sont en importance décroissante: les inondations, l'irrigation et enfin la pénurie. Bref, le Québec est riche en ressources hydrauliques et, s'il est un problème de l'eau qui doive nous concerner vraiment, c'est celui de la déterrioration de la qualité des cours d'eau. Malgré les grands volumes d'eau disponibles, l'utilisation de la ressource reste limitée, la qualité en restreignant l'usage.

Les cités, les villes et l'industrie utilisent l'eau et la retournent à la nature dans des conditions bien différentes de celles qui prévalaient au moment de sa captation. Les qualités physiques, chimiques et bactériologiques de l'eau sont détériorées au cours de son utilisation. Au surplus, l'industrie utilise souvent l'eau comme moyen de transport de ses résidus solides. Globalement, tous ces déchets affectent la qualité du cours d'eau et causent un degré de pollution variant selon l'importance et les caractéristiques du cours d'eau lui-même ou la quantité et la nature des résidus qu'on y déverse.

<sup>(10)</sup> Supra, note 7 à 1a page 27.

Une simple observation de la carte représentant la localisation des usines d'épuration des eaux nous fait rapidement constater que la lutte contre la pollution des eaux se fait dans des conditions frisant l'anarchie. Il est aberrant de constater que certaines petites collectivités locales épurent leurs eaux avant de les rejeter dans les cours d'eau, alors que de plus grandes, qui sont voisines, y rejettent leurs égouts sans aucun traitement. Cette situation ridicule prévaut principalement dans la région de Montréal. Cette ville à elle seule déverse chaque jour environ 300 millions de gallons d'eau polluée. (11)

Certains cours d'eau et lacs, parmi les plus importants du Québec, tels que les rivières Outaouais, des Prairies, Richelieu, Saint-François, les lacs Saint-Louis et des Deux-Montagnes ainsi que le fleuve Saint-Laurent sur la majeure partie habitée de son cours atteignent un degré critique de pollution qui exige une intervention immédiate et énergique de la part des gouvernements. Malgré une absence quasi-totale d'étude sur l'état de la qualité des eaux du Québec, l'on est porté à croire que certains de nos cours d'eau ont déjà atteint un niveau de pollution tel que leur auto-purification

<sup>(11)</sup> Supra, note 3 à 1a page 34.

n'est plus possible: les sources de pollution étant devenues plus importantes que leur pouvoir de réoxygénation.

Somme toute, même s'il nous semble aujourd'hui moins onéreux de nous servir des cours d'eau pour la dilution des déchets, cette mesure, dont les limites sont facilement dépassables, ne constitue pas une solution économique parce que, de toute façon à long terme nous devrons payer plus cher le traitement des eaux potables et nous priver d'utiliser nos rivières et nos lacs à de nombreuses autres fins, telles la récréation et la détente qui sont des aspects importants du développement économique du Québec et du bien-être des québécois. Commissaires dans 1'Introduction à leur Premier Rapport ne manquaient pas de souligner leur conviction que le Québec doit s'engager résolument vers une véritable réforme du droit de l'eau. (12)Toute hésitation, disaient-ils, aura inévitablement pour effet d'augmenter la note que les contribuables devront assumer tôt ou tard. Si 1'on maintient le statu quo juridique, il faudra vraisemblablement en 1980, affecter au problème de l'eau une

<sup>(12)</sup> Premier Rapport de la Commission D'Etude Des Problèmes Juridiques De L'Eau. Ministère des Richesses Naturelles, Gouvernement du Québec, 1970 p.ii.

proportion de deniers publics aussi importante que celle qui est actuellement affectée aux problèmes d'éducation.

Section 3. LA POLLUTION ET SES DIFFERENTES FORMES.

Plusieurs ont tenté de définir le terme pollution. Michel Despax, considère qu'un cours d'eau est pollué "lorsque ses capacités d'auto-épuration sont devenues insuffisantes eu égard aux déversements effectués et que ceux-ci causent préjudice aux tiers". (13) Une autre définition qui, semble-t-il, serait couramment retenue en Europe est celle qui a été donnée par M. Key:

"Un cours d'eau est considéré comme pollué lorsque la composition ou l'état de ses eaux sont directement ou indirectement modifiés du fait de l'activité de l'homme, dans une mesure telle qu'elles se prêtent moins facilement à toutes les réutilisations auxquelles elles pourraient servir en leur état naturel ou à certaines d'entre elles". (14)

<sup>(13)</sup> Despax, Michel: <u>La Pollution Des Eaux Et Ses Problèmes Juridiques</u>. Paris 1968, p.30
Note 1.

<sup>(14)</sup> Key A: Etude Générale de la pollution des eaux en Europe, dans La Pollution des eaux en Europe.

4e Réunion Européenne d'Ingénieur Sanitaires.

0.M.S. 1954.

Enfin, nous ne pouvons parler de pollution sans mentionner brièvement les différentes formes sous lesquelles elle se manifeste. La pollution de l'eau peut provenir de microbes, de matières putrescibles, d'éléments fertilisants ou de substances toxiques. Il est reconnu que ces quatre formes de pollution peuvent exister dans le même cours d'eau séparément ou ensemble. Nos connaissances limitées en biochimie nous contraignent à faire appel à l'étude de Messieurs M. Chaput et T. Le Sauteur où l'on identifie la nature et les conséquences qu'entraînent le rejet dans nos eaux de ces différentes matières polluantes. (15)

#### - La pollution bactérienne.

La pollution bactérienne est la forme de pollution causée par les innombrables germes pathogènes - c'est-à-dire qui provoquent des maladies - que contiennent les eaux d'égouts. Les auteurs comparent nos rivières et lacs pollués par les excréments de source animale ou humaine à un prolongement de l'intestin. La pollution bactérienne est la plus connue: c'est celle que l'on relie d'instinct à la maladie. Conséquemment,

<sup>(15)</sup> Chaput M.; Le Sauteur, Tony. <u>Dossier Pollution</u>. Editions du Jour 1971, p.37 ss.

elle interdit l'accès aux plages et rend les eaux dangereuses à boire.

Parce que nous n'épurons pas les eaux d'égouts des villes et que nous les épurons mal à la campagne, tous les lacs et toutes les rivières de nos régions habitées sont plus ou moins chargés de germes et de virus. Même lorsque l'indice de pollution est peu élevé, la pollution bactérienne est dangereuse. Qu'un microbe entre dans un milieu favorable et "quelques heures après ils sont légion et le lendemain légion de légions". (16)

La pollution asphyxiante.

La vie aquatique exige que l'eau des lacs et des rivières contienne de l'oxygène en solution. Cet oxygène est nécessaire à la respiration des poissons et des plantes et aussi à celle de certains bons microbes qui ont la fonction extrêmement utile de digérer les matières putrescibles déversées dans l'eau et ainsi de l'épurer constamment. Dans un lac ou une rivière en santé, la réoxygénation, favorisée par les

<sup>(16)</sup> Imbeaux Ed. Docteur. La diminution de la mortalité

par l'alimentation en eau et l'assainissement des villes et villages. La
Technique Sanitaire et Municipale. Paris.
France août et septembre 1916.

vents ou la turbulence, arrive toujours à compenser pour la consommation d'oxygène entraînée par la respiration des organismes vivants. L'équilibre est fragile mais peut se maintenir. Pour qu'il en soit ainsi, il y a deux conditions à respecter: la surface de l'eau doit être libre de tout film, tel une couche de pétrole qui empêcherait l'oxygène de l'air de pénétrer dans l'eau, et la quantité de matières putrescibles à digérer par les bons microbes ne doit pas dépasser la capacité de réoxygénation de l'eau.

Une grande quantité de déchets putrescibles entraîne la prolifération des microbes. Comme la respiration de tous ces microbes se fait au détriment de la réserve d'oxygène, la capacité d'auto-épuration d'un lac ou d'une rivière a donc ses limites. Dans une rivière fortement polluée, la réserve d'oxygène peut s'épuiser totalement. Les organismes vivants - microbes, poissons, plantes aquatiques - n'ayant plus d'oxygène à respirer meurent rapidement. C'est l'asphyxie totale, la rivière est morte.

#### - La pollution fertilisante

Cette forme de pollution favorise la croissance des algues et des plantes aquatiques. Tous comme l'herbe

des pelouses, les algues et les plantes aquatiques ont besoin de nourriture d'engrais, de phosphates pour vivre et se multiplier. Même sans l'intervention de l'homme, les déchets de la nature fertilisent les eaux des lacs et des rivières en libérant les phosphates assimilés durant la croissance des plantes. Dès qu'on déverse des eaux d'égout dans un lac ou une rivière, le phénomène de fertilisation est accéléré car les eaux d'égouts renferment beaucoup de phosphates. Depuis l'arrivée des détersifs, ces eaux en renferment cinq fois plus qu'avant. Les algues se reproduisent alors par milliards. Elles envahissent la surface des eaux, transformant le lac en une repoussante et malodorante masse verdâtre. Le lac ainsi affligé souffre de vieillissement précoce, un mal souvent incurable et irréversible.

#### - La pollution toxique

Par pollution toxique, 1'on entend la pollution de l'eau par les poisons chimiques de l'industrie et de la technologie, tels les dérivés organiques du mercure, les insecticides et les désherbants utilisés en agriculture, les gaz nocifs des voitures, etc... Qu'ils aient été déposés sur le sol ou qu'ils se soient échappés dans l'atmosphère, la pluie les amènera inévitablement dans

les eaux des lacs et des rivières. Bien que certaines de ces matières toxiques se dégradent durant ou après usage, il leur arrive fréquemment de se transformer en d'autres composés encore plus toxiques.

L'action résiduelle de certains toxiques peut persister pendant des mois et même des années. Aujour-d'hui, cette forme de pollution constitue la plus grande menace à la comestibilité des poissons et à la qualité des eaux potables. Tout le monde le sait maintenant, de nombreuses rivières ont dû être interdites à la pêche commerciale pour cause de pollution au mercure, poison de longue durée utilisé dans les usines de pâtes et papiers, les fabriques de soude et de chlore et sur les terres en culture. (17)

Si le Québec peut se considérer privilégié eu égard à l'abondance de ses ressources en eau, il a cependant comme tant d'autres pays sacrifié sans trop s'en soucier la qualité de ses cours d'eau en guise de rançon à son développement industriel. L'eau est la vie; il n'est pas étonnant, dès lors, que tous les aspects

<sup>(17)</sup> Pour plus de détails concernant les différentes formes de pollution, voir supra, note 14 aux pages 37 à 51.

de l'activité humaine, soient à des degrés divers concer-L'Etat doit renoncer à son rôle de gendarme qui d'ailleurs ne lui a pas permis de règler efficacement les problèmes de l'eau, les besoins actuels lui imposant de s'affirmer comme entrepreneur dans l'aménagement de cette ressource. Une nouvelle conception doit surgir, fondée sur une préoccupation de conservation de l'eau comme telle et de l'environnement dont elle constitue la ressource naturelle de base. Il ne saurait être question d'accepter pour l'ensemble de la ressource eau, l'idée de la mise en conserve, il nous faut cependant en arriver à concilier les nombreux usages de l'eau avec les impératifs de la conservation de cette ressource. C'est là le problème fondamental que devra résoudre toute politique d'utilisation rationnelle de la ressource.

#### CHAPITRE II

## L'EAU ET LE CONTEXTE JURIDIQUE CANADIEN ET QUEBECOIS

Le problème de l'eau étant donné son importance pour la société moderne ne peut et ne doit pas être posé en fonction de considérations purement financières et relever quant à sa solution de disciplines uniquement scientifiques. Le législateur, gardien traditionnel de l'intérêt public a ici son mot à dire. Le problème de la pollution des eaux se doit donc d'être envisagé sous tous ses aspects et conséquemment il se doit d'être articulé en termes juridiques.

L'eau, en dépit de son importance sociale et économique n'a jamais été un élément familier pour les juristes québécois, à preuve le peu de littérature qui existe sur le sujet. Nous nous proposons donc de présenter sommairement l'approche juridique vis-à-vis nos ressources en eau. Dans un premier temps, nous aborderons l'aspect constitutionnel en tentant de déterminer qui du fédéral ou du provincial détient la propriété des eaux et qui peut légiférer pour en préserver la qualité. Dans une

deuxième section, nous verrons si l'eau peut-être sujette à appropriation privée ou si plutôt elle est un bien commun inaliénable. Nous discuterons également des droits généraux reconnus par le droit coutumier et par les lois statutaires que le public peut exercer sur les eaux territoriales du Québec. Enfin, nous concluerons en faisant mention des principales recommandations contenues dans le Premier Rapport De La Commission D'Etude Des Problèmes Juridiques De L'Eau où l'on élabore les fondements d'un nouveau régime juridique québécois de l'eau.

#### Section I. LE CONTEXTE CONSTITUTIONNEL CANADIEN.

L'aménagement des ressources en eau et la lutte pour la préservation de leur qualité implique en premier lieu une étude attentive de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique où l'on y traite des droits de propriété et des pouvoirs législatifs conférés au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux. (1) Nous demanderons réponse au droit constitutionnel aux trois questions suivantes: qui du fédéral ou du provincial est propriétaire des eaux territoriales du Québec; qui peut légiférer

<sup>(1)</sup> Acte de L'Amérique Du Nord Britannique, 1867, 30-31 Victoria c.3: 1970 S.R.C., Appendices no.5.

en matière de pollution sur les eaux territoriales du Québec; et enfin quelle serait l'approche constitutionnelle idéale pour solutionner le problème de la pollution des eaux?

#### 1: Le droit de propriété

Nous devons faire trois distinctions en parlant des eaux du Québec: il y a celles qui sont situées totalement sur le territoire québécois, celles qui traversent ou longent la frontière d'une province voisine, et enfin celles qui traversent ou longent la frontière des Etats-Unis. Nous nous limiterons à faire l'étude du droit de propriété sur les eaux qui sont entièrement situées sur le territoire québécois.

Un bref rappel historique s'impose: en effet, selon l'ancien droit coutumier français de même que pour le droit coutumier anglais, toutes les terres d'une colonie qui n'étaient pas concédées appartenaient à la Couronne. Ainsi lorsqu'en 1763 le roi de France céda au souverain d'Angleterre toutes ses possessions en Nouvelle-France, la Couronne anglaise devint de ce fait propriétaire de toutes les terres non condécées de cette colonie. En 1840, l'Acte d'Union eut pour effet de transférer à la législature provinciale les revenus des terres, des mines,

des minéraux et des redevances. (2) Finalement en 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique ne vint que consacrer ce qui existait déjà depuis 1840 en attribuant à chaque province la propriété des terres situées sur son territoire. L'article 109 de l'A.A.N.B. stipule ce qui suit:

"Toutes les terres, mines minéraux et réserves royales... appartiendront aux différentes provinces d'Ontario. Québec..." (3)

Il est à noter que l'article 109 ne fait mention que des terres et mines; aucune référence n'est faite en effet, à l'eau sur le territoire de ces provinces. Ceci s'explique en raison du fait que le droit civil français et la Common Law n'ont jamais reconnu que des biens tels l'eau, l'air, les poissons soient sujets d'appropriation privée. La seule façon de devenir propriétaire d'une quantité d'eau est d'en acquérir la possession en la plaçant dans ma piscine par exemple. Ceci n'implique pas qu'il soit impossible d'exercer des privilèges ou des droits sur les eaux dans leur état naturel. Les auteurs

<sup>(2)</sup> Acte d'Union, 1840, 3-4 Victoria c.35 (R.U.): 1970, S.R.C. Appendices no.4

<sup>(3)</sup> Acte De L'Amérique Du nord Britannique, 1867, 30-31 Victoria c.3: 1970 S.R.C., Appendices no.5.

de droit constitutionnel qui se sont penchés sur cette question de la propriété des eaux sont unanimes à dire qu'en vertu de l'article 109 la propriété des terres ayant été concédée aux provinces englobe la propriété des eaux sur celles-ci. A ce propos, le professeur G.V. La Forest déclarait:

"Dans la plupart des causes, on s'est principalement appuyé sur l'article 109, et les arrêts ont établi clairement que le mot "terres" comprend tous les droits relatifs aux terres y compris les eaux qu'on y trouve, les forces hydrauliques qu'on en tire et les poissons qu'elles contiennent". (4)

Au même effet, le professeur Gibson concluait:

"Therefore by giving the provinces the ownership of public lands, section 109 also conveyed to them plenary Crown rights in the water upon those lands and the fish therein". (5)

L'arrêt clef en matière du droit de la propriété des eaux est celui du Conseil Privé, <u>In The Matter of jurisdiction over Provincial Fisheries</u>. (6) La décision

<sup>(4)</sup> La Forest, Gérard V.: Les droits de propriété du Québec sur ces eaux. Publié dans, le Territoire Québécois. 1970 Les Presses de l'Université de Montréal p.105 à la p. 11 B

<sup>(5)</sup> Gibson, Dale: The Constitutional Context Of Canadian Water Planning (1966), 7 Alberta L. Rev. p.71 à la p.73.

<sup>(6) &</sup>lt;u>In re Fisheries</u>: 1898 A.C. p. 700.

du Conseil Privé ne vint que réaffirmer celle de la Cour Suprême où l'une des questions était la suivante:

"Did the beds of all lakes, rivers, public harbours and other waters, or any and which of them, situated within the territorial limits of the several provinces and not granted before confederation become under the B.N.A.A. the property of the Dominion or the property of the province in which the same respectively are situated?" (7)

Le juge en Chef de la Cour Suprême décida de la question en ces termes:

"The ungranted beds of all such streams and waters were therefore lands belonging to the several provinces in which the same were situated, and under section 109 of the B.N.A.A. became upon confederation vested in the Crown in right of the several provinces, subject only to the exception respecting existing trusts and interests mentioned in that section and excepting the beds of public harbours, which by the operation of section 108, were vested in the dominion". (8)

Les dires de la jurisprudence et des auteurs s'accordent à reconnaître que le gouvernement du Québec par l'interprétation donnée à l'article 109 de l'A.A.N.B. possède de façon exclusive les droits de propriété sur les eaux intérieures du Québec. Il faut cependant souligner que ce droit exclusif de propriété n'implique pas

<sup>(7) &</sup>lt;u>In re Provincial Fisheries</u>: 1896, 26 S.C.R. p.444 à 1a p. 446

<sup>(8)</sup> Supra Note 7 à 1a page 515.

nécessairement que le gouvernement fédéral soit dénué de toute compétence législative pour légiférer en matière de pollution des eaux.

2: La compétence juridictionnelle.

L'aménagement des compétences législatives au Canada est caractérisé par un principe de partage que nous conviendrons d'appeler l'exhaustivité. Par là, on désigne le fait qu'un pouvoir législatif ne puisse être nié à la fois à l'état central et aux états provinciaux. Tout pouvoir législatif au Canada appartient soit à l'état central soit aux états provinciaux. Or, si l'on examine les articles 91 et 92 de 1'A.A.N.B. partageant les catégories de sujets qui sont déléguées à la compétence juridictionnelle de l'état central et des états provinciaux, 1'on constate qu'aucun des deux ordres de gouvernements n'a juridiction expresse concernant la pollution. Il s'agira donc de déterminer quels sont les arguments qui peuvent justifier soit une législation fédérale soit une législation provinciale dans le domaine de la pollution des eaux.

a) Arguments militant en faveur de l'autorité législative du fédéral.

Voici sommairement exposées les principales raisons qui pourraient justifier une législation du gouvernement fédéral en vue de contrôler le problème de la pollution des eaux du territoire canadien.

i) La clause "paix, ordre et bon gouvernement"

(9) autorise le Parlement fédéral à légiférer "under two propositions: 1. That the matter is not within any of the enumerated heads of s.92; 2. or that the matter has attained such paramount national importance as to affect the body politic of the nation". (10) En vertu de cette disposition, si le gouvernement fédéral est d'avis que le problème de la pollution a pris des dimensions nationales telles qu'il met en péril "la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada", il pourrait dans de telles circonstances, s'arroger le pouvoir de légiférer. Cette doctrine a été interprétée par les tribunaux avec une extrême prudence. Le professeur Tremblay justifie l'hésitation des tribunaux en ces termes:

"L'hésitation des tribunaux à l'utiliser s'explique, car si l'on commence à décider que l'importance nationale d'une matière signifie son attribution automatique au

<sup>(9)</sup> Acte de l'Amérique du Nord Britannique. c.f. article 91 (paragraphe introductif).

<sup>(10)</sup> Johanneson v. The Rural Municipality of West St-Paul, (1952) 1 S.C.R. page 300.

Dominion, il est certain que l'on ne saurait jamais trop où s'arrêter et comment empêcher la fédération de s'approprier des domaines de juridiction provinciale. Ici plus qu'ailleurs, c'est le fédéralisme canadien qui est en jeu, et les tribunaux doivent éviter, selon nous, de rompre avec le Conseil privé dont les décisions témoignent d'un souci constant de maintenir l'équilibre entre les provinces et le Dominion. (11)

Le problème de la pollution des eaux au Canada n'ayant certes pas l'ampleur et l'importance qu'il a aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral peut-il en vertu de cette doctrine légiférer pour empêcher que la pollution ne devienne un désastre national. Certains auteurs ont prétendu que le gouvernement fédéral avait un tel pouvoir et Laskin entre autres déclarait à ce propos:

"Since it has also been held that 'to legislate for prevention appears to be on the same basis as regulation for cure'. There is good reason to suppose that parliament might, if so disposed assert authority to take regulatory measures to prevent pollution of water in the interest of general public health". (12)

En conclusion, disons que vu l'état actuel des relations fédérale-provinciales, sachant jusqu'à quel

<sup>(11)</sup> Tremblay, André: Les compétences législatives au Canada. Editions de l'Université d'Ottawa 1967, p.114.

<sup>(12)</sup> Laskin, Bora: <u>Jurisdictional Framework for Water</u>

<u>Management;</u> A paper prepared for discussion at the Resources for Tomorrow

Conference, 1961).

point chaque ordre de gouvernement tente jalousement de protéger ses compétences juridictionnelles et qu'ils se livrent une lutte serrée en vue d'occuper des nouveaux champs d'activité, il nous apparaît peu probable que le fédéral prenne l'iniative de légiférer en matière de pollution des eaux en répondant de sa compétence en se fondant sur une doctrine aussi contestée que celle de "l'importance nationale". (13)

ii) Le fédéral pourrait-il se baser sur sa compétence juridictionnelle en matière de droit criminel (91 (27) de l'A.A.N.B.) pour légiférer et faire de la pollution une offense criminelle? Dans un document de travail préparé pour une conférence, <u>les Ressources et notre Avenir</u>, Bora Laskin soutient que la compétence du fédéral en matière criminelle l'autorise à légiférer en matière de pollution:

"Beyond this, it is open to Parliament to deal with pollution by making it a crime; certainly, it could do so for the maintenance of purity of water intended for human consumption". (14)

<sup>(13)</sup> L'Ecuyer, Gilbert: <u>Pour une analyse détaillée de la théorie des''dimensions nationales</u>" et de la gestion des eaux, (1972) 13 C. de D. page 231.

<sup>(14)</sup> Laskin, Bora: <u>Jurisdictional Framework for Water</u>
<u>Management</u>. Resources for Tomorrow Conference
1961. Background Papers, Vol. 1 page 218.

Prenant pour acquis que la pollution des eaux peut constituer une menace et mettre en danger la santé des Canadiens, nous tenterons d'indiquer à la lumière de la jurisprudence l'attitude possible des tribunaux s'ils ont à se prononcer pour déterminer de la constitutionalité d'une loi fédérale de nature criminelle dans le domaine de la pollution. La jurisprudence reconnaît que le pouvoir du fédéral de créer de nouvelles infractions criminelles est illimité. Ainsi dans l'arrêt Attorney-General for Ontario v. Hamilton Street Ry Co. il fut reconnu que: "Criminal law means the criminal law in its widest sense". (15) Dans l'arrêt P.A.T.A. v. A.G. Canada 1'on ajouta: "It (power to legislate in criminal matters) certainly is not confined to what was criminal by the law of England or of any Province in 1867. power must extend to legislation to make new crimes". (16)

Le gouvernement fédéral a à maintes reprises créé des prohibitions assorties de sanctions criminelles en vue de protéger la santé publique. C'est ainsi qu'en vertu de la Loi des Aliments et Drogues, le fédéral

<sup>(15)</sup> Attorney-General for Ontario v. Hamilton Street Ry Co., 1903 A.C. page 524.

<sup>(16)</sup> Proprietary Articles Trade Association v. A.G. Canada, (1931) A.C. page 310 à la page 324.

prohiba l'utilisation du dioxyde de sulfure dans la fabrication de saucisses. Contestant cette prohibition, la Compagnie Standard Sausage Co. souleva l'inconstitutionalité de la Loi des Aliments et Drogues. La Cour d'Appel de la Colombie Britannique arrêta que:

"The primary object of this legislation is the public safety and protecting it from threatened injury... Tampering with food by the introduction of foreign matters should properly be regarded as a public evil and it may properly be regarded as highly dangerous to lower the bars, or remove restrictions which rightly or wrongly Parliament in its wisdom thought fit to prescribe". (17)

Il nous semble donc que le Dominion puisse, en vertu de ses pouvoirs découlant du droit criminel, légiférer si la pollution des eaux porte atteinte à la santé publique. Enfin, comme le soulignait Brian Stamp dans son interprétation de la décision rendue dans la cause P.A.T.A. (18)

"...it would seem to be correct to say that the federal government could, in addition to prohibiting pollution, set up some sort of administrative or regulatory body to enforce any legislation made in reaction to that

<sup>(17)</sup> Standard Sausage Company v. Lee, (1933) 4 D.L.R. page 501.

<sup>(18)</sup> Voir note 16

# criminal law aspect". (19)

iii) L'article 91(12) de 1'A.A.N.B. donne juridiction exclusive au gouvernement fédéral sur "les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur". Depuis l'arrêt <u>The Queen v. Robertson</u> (20), il est reconnu que le Dominion a juridiction pour règlementer la préservation et la protection des pêcheries. En effet, le juge Ritchie y déclara ce qui suit:

"Legislation in regard to inland and sea fisheries contemplated by The British North America Act was... in reference... to subjects affecting the fisheries generally tending to their regulation, protection and preservation..."

Traditionnellement, le fédéral a utilisé ce pouvoir pour réglementer la quantité de poisson qui pouvait être prise, pour contingenter l'exportation, pour interdire la pêche pendant certaines périodes ou à certains endroits, prohiber l'emploi de certaines techniques de pêche; bref, cette réglementation visait à assurer principalement la reproduction des espèces. Or, voici que le 2 novembre 1971.

<sup>(19)</sup> Stamp, A. Brian: The Constitutional Aspects Of Water Pollution And The Need For Governmental Co-Operation. Published in Constitutional Aspects Of Water Management. Agassiz Center For Water Studies - University Of Manitoba. Number 2. 1968.

<sup>(20)</sup> The Queen v. Robertson, (1882) 6 S.C.R. p.52 à 1a p.120.

le fédéral adoptait en vertu des articles 33 et 34 de la Loi sur les pêcheries (21) un règlement concernant les effluents des fabriques de pâtes et papiers. (22) Ce règlement vise l'amélioration de la qualité des eaux fréquentées par le poisson. Le fédéral annonçait ainsi sa volonté de prendre une part active dans la résolution du problème de l'heure, la pollution des eaux, et c'est par le biais de sa compétence sur les pêcheries qu'il décidait de justifier son intervention.

La protection des pêcheries, avons nous dit, relève exclusivement du fédéral; la protection du milieu dans lequel vit le poisson peut relever exclusivement de la province si l'on considère que cette protection du milieu est reliée à la gestion du territoire et se rattache aux compétences provinciales énumérées à 92(5), 92(13), ou 92(16) de l'A.A.N.B. Les aspects constitutionnels de ce nouveau règlement sur les pêcheries ont été discutés dans une excellente analyse de Dominique

<sup>(21)</sup> Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970 c. F-14 modifié par S.R.C. 1970 ler Supp. c. 17.

Règlements sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers. Gaz. Can. 24-11-71, Partie II vol.105, no.22, D.O.R.G. 71-578, C.P. 1971-2281, 2 novembre 1971 pp.1886 ss.

Althéritière publiée dans les Cahiers de Droit (23).

L'auteur tente de déterminer le but premier du règlement, car dit-il, une politique globale de gestion des eaux présentée par le biais du pouvoir fédéral sur les pêcheries ne peut justifier le mépris des compétences provinciales dans ce domaine. Dans son analyse en vue de qualifier la portée de ce règlement, l'auteur fait remarquer que:

"Les usines de pâtes et papiers produisent des solides en suspension (organiques et inorganiques), des substances toxiques et des substances de goût et d'odeur désagréa-Ces mêmes usines réduisent la quantité d'oxygène en contribuant à l'accroissement dans l'eau de matières organiques et autres éléments. En 1968, on considérait qu'une fabrique de pâtes et papiers produisant 1,000 tonnes de pâtes par jour déchargeait environ 60 millions de gallons d'effluents par jour et équivalait à la demande en oxygène d'une ville de 206,000 habitants. Les effets sur le poisson sont de deux sortes: d'une part, ces effluents consomment l'oxygène dissoute dans l'eau dans une proportion qui peut priver le poisson de la quantité d'oxygène nécessaire à la survie; c'est un effet indirect; d'autre part, ces effluents sont directement toxiques pour le poisson. Les variétés les plus atteintes sont généralement les plus nobles parmi lesquelles on compte les salmonidés". (24)

<sup>(23)</sup> Althéritière, Dominique: La compétence fédérale sur les pêcheries et la lutte contre la pollution des eaux: réflexions sur le nouveau règlement de la loi sur les pêcheries. (1972) 1 C. de D. p.54 ss.

<sup>(24)</sup> Ibid., note 23 p.73.

Ces constatations faites, l'auteur conclut que ce nouveau règlement, dont les effets secondaires sont la préservation de la qualité des eaux, est nécessaire à une protection efficace des pêcheries qui ne saurait être assurée de nos jours par de simples mesures limitant ou interdisant la pêche.

iv) Une autre catégorie de sujet dont il est fait mention à l'occasion et qui pourrait justifier une législation fédérale dans le domaine de la pollution des eaux est son pouvoir en matière de navigation (91(10) A.A.N.B.). Il est à souligner cependant que malgré le fait que les tribunaux se soient entendu pour reconnaître que ce pouvoir du fédéral doive être interprété dans un sens non restrictif, "in no restrictive sense" (25), les auteurs sont plus que sceptiques quant à la valeur réelle de l'argument de la navigation pour justifier une règlementation du fédéral dans le domaine de la pollution des eaux.

C'est d'ailleurs bien à propos que Brian Stamp faisait remarquer:

"It is clear from the judgement of the Court in Reference re Waters and Water-Powers (1929) 2 D.L.R. 481, that exclusive federal

<sup>(25)</sup> Montreal v. Montreal Harbour Commissioners, (1926) A.C. page 299.

authority does not extend to generally all matters relating to transport by water. It was probably in the light of cases such as these that Mr. Laskin was prompted to say that it is doubtfull that navigation power is ample enough to justify ancillary regulation of water pollution". (26)

Bref, cet argument ne convinc personne, et il est plus que douteux que le fédéral intervienne dans le domaine de la gestion des eaux en se fondant sur le pouvoir de la navigation.

v) Enfin, il existe un dernier argument dont font mention les auteurs, et c'est celui du pouvoir du fédéral en matière de "règlementation du trafic et du commerce" (91(2) A.A.N.B.). Nous n'avons pas l'intention d'élaborer sur ce pouvoir du fédéral, car les tenants de cette proposition admettent eux-mêmes le caractère hautement spéculatif de leur argument. Comme le faisait remarquer l'un de ceux qui soulève cette possibilité: "There is little evidence that the power is wide enough to include problems associated with pollution. (27)

<sup>(26)</sup> Stamp, A. Brian: The Constitutional Aspects of
Water Pollution And The Need For Governmental Co-Operation. Published in Constitutional Aspects Of Water Management.
Agassiz Center For Water Studies University Of Manitoba. Number 2. 1968.

<sup>(27)</sup> Ibid., note 26.

b) arguments militant en faveur de l'autorité législative du provincial.

Nous l'avons vu, le fédéral peut prétendre à plus d'un titre pouvoir légiférer en matière de pollution des eaux. Or le Québec, le fait est connu, s'est toujours montré farouchement opposé à toute intervention du fédéral dans les sphères de juridiction provinciale. Dans son rapport, au chapitre des recommandations pour la simplification du droit, la Commission Québécoise d'Etude des Problèmes Juridiques de l'Eau au sujet des modifications de l'A.A.N.B. concluait entre autre:

"Que la constitution reconnaisse clairement aux Etats-membres une compétence législative de principe à l'égard de l'eau sur leur territoire et que la compétence de l'Etat central soit limitée à des matières expressément énumérées à l'égard seulement des étendues d'eau interprovinciale et internationales". (28)

A défaut d'une nouvelle constitution voyons quelles catégories de sujet peuvent être invoquées par les provinces pour justifier leurs législations en matière de pollution des eaux.

Premier Rapport De La Commission D'Etude Des Problèmes Juridiques De L'Eau. Gouvernement du Québec. Ministère des Richesses naturelles. page 266, no.45.

- i) Les provinces ont toujours eu la juridiction exclusive pour légiférer en ce qui a trait à "l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvaient", (92(5) A.A.N.B.). Ce pouvoir législatif combiné avec le droit de propriété du Québec sur ses eaux intérieures ne laisse subsister aucun doute quant au pouvoir de gestion et d'aménagement dont peut prétendre la province sur les cours d'eau qui font partie de son domaine.
- ii) "La propriété et les droits civils dans la province" (92(13) A.A.N.B.). Aux dires de M. Laskin, cette catégorie de sujets est importante à toute évaluation des pouvoirs législatifs du provincial en matière de pollution.

"It is a safe generalization that the regulation and distribution of water resources in a Province for domestic consumption or industrial purposes are within exclusive provincial competence... However there has been provincial legislation governing allocation and use of water, emphasizing its public utility feature and at the same time evidencing the constitutional authority of the Province in this field. In legislating in this field, whether by modification or extinction of riparian rights or otherwise. The Province is entitled to control pollution of water supplies and to authorize, if it so desires, fluoridation or other chemical treatment of water destined for consumption". (29)

<sup>(29)</sup> Laskin, Bora: <u>Jurisdictional Framework for Water</u>

<u>Management</u>. Resources for Tomorrow Conference.

1961. Background Papers Vol.1 page 218.

Puisque la pollution est fréquemment reliée à l'usage de la propriété, il appert que le Québec a conséquemment juridiction indéniable de légiférer en matière de pollution des eaux. Il convient dès maintenant de se poser la question suivante: qu'advient-il si le fédéral en vertu de sa compétence exclusive en matière de pêcheries par exemple adopte une législation traitant de la pollution des eaux et que cette législation entre en conflit ou contrarie une législation traitant des mêmes problèmes adoptée par le provincial en vertu de sa compétence exclusive en matière de propriété et de droits civils? La jurisprudence et les auteurs sont unanimes à reconnaître qu'en cas de conflit direct entre une compétence exclusive du fédéral et une compétence exclusive du provincial, il y a lieu pour résoudre le conflit à appliquer le principe de la hiérarchisation des catégories de sujets. Ce principe découle du préambule de l'article 91 de l'A.A.N.B. "Not withstanding anything in this Act" et du dernier paragraphe de l'article 91 qui est à l'effet que les catégories de sujets énumérées à 91 ont prééminence sur celles de l'article 92. Ce principe de la hiérarchie des législations veut que le fédéral soit le premier dans des circonstances où il y a contrariété entre deux législations. le souligne Stamp:

"It depends on the reach of the legislation. In either case, it is submitted if the reach of the legislation is such that it infringes the powers given to the federal government under Sect.91 then the provincial legislation will be struck down, notwithstanding the ownership of water in the province". (30)

Il est possible de rencontrer une situation où les deux ordres de gouvernements légifèrent sur un même sujet en accord avec leur champ de compétence respectif sans que ces législations entrent en conflit. C'est précisément ce qui semble s'être produit dans le domaine de la réglementation des effluents des fabriques de pâtes et papiers. La Régie des Eaux du Québec dans ses directives d'avril 1968 avait fixé à 3% du chiffre de production la quantité nette maximum de solides en suspension dans les affluents des usines employant le bois non écorcé comme matière première et à 2% pour les usines employant d'autres procédés. Le 2 novembre 1971, le fédéral en vertu de la loi sur les pêcheries adoptait un règlement au même effet en vue de protéger le poisson vivant dans les rivières polluées par les effluents des fabriques de pâtes et papiers. M. Alhéritière conclut à la validité des deux règlementations:

<sup>(30)</sup> Stamp, Brian: The Constitutional Aspects Of Water Pollution, voir la note 26.

"On voit donc que les règlements provinciaux et fédéraux se superposent parfois (exigence d'un rapport...) et se complètent dans la plupart de leurs dispositions. En l'absence de contrariété avec le nouveau règlement fédéral, les règlements de la Régie des eaux continueront à recevoir une application complète et il n'y a pas lieu de déclancher le mécanisme de la prépondérance. matière, il semble peu qu'il y ait place pour les conflits règlementaires en ce qui concerne le contrôle de toxicité des effluents dans la mesure où les règlements antipollution fixent des minima d'épuration et n'indiquent pas de maxima. Ce sera donc le standard le plus élevé qui devra être respecté". (31)

Le même auteur en arrive à affirmer la validité des deux règlements en se fondant sur la théorie de l'ancilla-rité plutôt que sur celle du double aspect:

"L'ancillarité retrouve ici sa justification et le sens que lui avait donnée le Comité judiciaire du Conseil Privé: empêcher un dépérissement des compétences provinciales en évitant une interprétation inutilement large des pouvoirs fédéraux énumérés, doués de l'exclusivité et de la capacité d'empiéter sur les pouvoirs provinciaux". (32)

iii) Une autre catégorie de sujets qui sert d'appui à la thèse de la compétence législative provinciale est celle

<sup>(31)</sup> Alhéritière, Dominique: La compétence fédérale sur les pêcheries et la lutte contre la pollution des eaux: réflexions sur le nouveau règlement de la loi sur les pêcheries. (1972) 1 C. de D. p.54 à la p.75.

<sup>(32)</sup> Ibid., note 31 à 1a page 74.

qui apparaît sous la mention "les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province", (92(16) A.A.N.B.). L'argumentation qu'on avance pour démontrer l'autorité provinciale en vertu de cette catégorie de sujets est sensiblement la même que celle présentée pour "la propriété et les droits civils". Il apparaît certes évident que le problème de la pollution des eaux ait un aspect de nature locale. A ce titre, il ne fait pas de doute que le Québec puisse passer une loi pour solutionner la pollution des eaux sur son territoire.

iv) Enfin, une dernière catégorie pouvant être d'une certaine utilité est celle "des travaux et entreprises d'une nature purement locale", (92(10) A.A.N.B.). Il ne semble faire aucun doute que cette catégorie de sujets suffirait à justifier des travaux provinciaux tels l'installation d'usines d'épuration en vue d'améliorer la qualité des eaux. Stamp donne l'exemple d'une législation provinciale autorisant des travaux d'aménagement d'un cours d'eau où il pourrait survenir un conflit avec le pouvoir du fédéral en matière de navigation:

"This section (92(10)) would enable the province, for instance, to sanction the building of (say) a water control devide which could divert polluted water into a chemical treatment plant set up by the province provided this control device

did not constitute an obstruction to navigation". (33)

Nous croyons avoir suffisamment démontré que c'est à juste titre que les deux niveaux de gouvernements (fédéral-provincial) peuvent prétendre respectivement avoir la compétence pour légiférer en matière d'aménagement et de conservation des ressources en eau. Avec toutes les possibilités de conflit législatif ou règlementaire qui peuvent résulter d'un tel partage de compétence nous tenterons de présenter quelques unes des solutions de rechange qui permettraient une gestion cohérente des eaux.

3: Propositions en vue de résoudre l'impasse constitutionnelle.

La plupart de ceux qui se sont penchés sur le problème de la gestion des eaux au Canada envisagent trois solutions possibles permettant de résoudre l'impasse constitutionnelle actuelle. Certaines des propositions avancées nécessiteraient des amendements à la constitution tandis que d'autres peuvent être mises à exécution sans qu'il soit nécessaire de procéder à des amendements constitutionnels.

<sup>(33)</sup> Stamp, Brian: The Constitutional Aspects of Water Pollution. Voir note 26.

a) Création d'un conseil d'administration de bassin.

La plupart des experts en hydrographie soulignent qu'une approche intelligente à la gestion des eaux doit reconnaître la nécessité de règlementer son usage au niveau du bassin. En effet, à quoi servirait au gouvernement de la Saskatchewan d'imposer aux municipalités de cette province qui bordent la rivière Saskatchewan des normes sévères en ce qui a trait au rejet des eaux usées si les provinces d'Alberta et du Manitoba traversées par cette même rivière n'adoptent pas des normes semblables. Ce qu'il faudrait donc envisager, c'est une loi créant au niveau de chaque bassin ou encore au niveau d'un groupement de bassins, une agence financière de bassin, dotée d'une personnalité juridique, d'une autonomie financière, habilitée à adopter des règlements en vue de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin ou au groupe de bassins. En Europe, l'approche de l'administration de l'eau au niveau du bassin est de plus en plus en vogue. Pour une excellente illustration des techniques d'organisation d'un conseil d'administration de bassin, des objectifs envisagés, des programmes entrepris, nous recommandons la lecture de

# "The Regional Development Plan For The Ruhr District". (34)

Le professeur Dale Gibson dans un article intitulé, "The Constitutional Context Of Canadian Water

Planning" démontre que la constitution canadienne peut
s'accomoder d'une approche déléguant à des agences
l'administration des eaux au niveau de chaque bassin.

"The natural units of administration in most cases would seem to be the river basins, which do not co incide with provincial boundaries. As I have indicated above, creation of a basin-oriented system of water resource management would be entirely feasible under the existing constitution, through delegation by both federal and provincial legislatures of administrative (not just advisory) powers to basin authorities. There would, I acknowledge, be difficult problems concerning the relationship between the various basin authorities, the method of financing their activities, and so on, but I am convinced that they would be capable of solution within the existing framework". (35)

Cependant, le climat actuel tant au niveau des relations fédérales-provinciales qu'au niveau des relations

<sup>(34)</sup> Hossé, A.: The Regional Development Plan (1966) For The Ruhr District. (A Summary) University of Western Ontario. London. Ontario. March 1968. For a river basin analyses in France. Voir aussi: Despax, Michel, La Pollution Des Eaux Et Ses Problèmes Juridiques. Paris 1968 à la page 49 ss.

<sup>(35)</sup> Gibson Dale: The Constitutional Context Of Canadian Water Planning, (1966) 7 Alberta L. Rev. p.71 à la page 91.

inter-provinciales ne laisse pas présager que le Canada choisisse dans un avenir prochain de se doter d'un semblable système d'administration des eaux.

# b) La coopération inter-gouvernementale

Le gouvernement fédéral par la voix de son ancien Ministre de l'Energie, Mines et Ressources, l'Honorable J.L. Pépin reconnaissait il y a déjà quelque années qu'une plus grande centralisation de l'administration des eaux n'était certes pas la meilleure façon de résoudre le problème de la pollution:

"It would be naive however to think that more centralization would solve our problems. For example, the federal government could hardly take over all responsability for all pollution abatement and other remedial measures without assuming jurisdiction in that respect over municipalities and industry. You can see how far down the garden path this could lead us". (36)

Quelque temps plus tard, le Ministre Pépin dans une conférence qu'il donnait à Hamilton apporta plus de lumière sur la voie qu'entendait poursuivre le gouvernement fédéral en matière de pollution des eaux:

<sup>(36)</sup> Statement by the Hon. Jean-Luc Pépin. Prepared for a panal discussion on "Water Resources" - A Coveted Asset, National or International at the Canadian Bar Association Convention, Winnipeg Manitoba. Septembre 1, 1968.

"Constitutionnally then water is a case of divided or shared jurisdiction! After all who is going to decide if the most important use of a river is for navigational purposes, for fishing purposes, for power development, for irrigation or for recreation? If it should be important for navigation, then its a federal river, but if it should be more important for recreation then it's a provincial river! Most rivers are interprovincial and international. This leads me to beleive that overlapping of jurisdiction is unavoidable and that federalprovincial co-operation is inevitable also". (37)

A défaut d'une nouvelle approche administrative axée sur l'aménagement au niveau du bassin ou encore à défaut d'amendements constitutionnels, toute intervention sur la ressource eau, qu'elle émane du fédéral ou du provincial devra témoigner de l'aboutissement de négociations et de consultations entre les deux ordres de gouvernements, ceci afin d'éviter un dédoublement des efforts et de réduire les possibilités de législations et réglementations contradictoires. Dans le présent contexte constitutionnel, la coopération apparaît non seulement souhaitable, mais elle est la prémice à toute politique cohérente de gestion des eaux au Canada.

<sup>(37)</sup> Statement by the Hon. Jean-Luc Pépin to the Engineering Institute of Canada, Region IV Technical Conference at Hamilton, Ontario in the address entitled: "The Future of Canada's Water Resources and the Development of a National Water Polices". 22 octobre, 1968.

c) Reconnaître la priorité législative au fédéral ou au provincial?

Est-il réaliste, alors que tous reconnaissent l'urgente nécessité d'intervenir afin de mettre un frein à la déterrioration de la qualité de nos cours d'eau, d'escompter que les gouvernements concernés à la suite de leurs concertations en arriveront à s'entendre sur des politiques d'action devant être adoptées en matière de pollution. N'y a-t-il pas le risque de voir s'éterniser les consultations, de voir telle province s'objecter à telle ligne d'action sous le prétexte qu'elle ne correspond pas aux besoins locaux, enfin d'aboutir à un cul-desac où chacune des parties concernées défend jalousement ses compétences.

Devant une telle perspective, et les résultats des récentes conférences fédérales-provinciales ne font que confirmer cette possibilité, certains croient qu'il y a lieu à amender la constitution afin de confier à l'un ou à l'autre des deux niveaux de gouvernements la priorité législative dans le domaine de la pollution. Qui du fédéral ou du provincial devrait assumer cette responsabilité, le débat est ouvert et des arguments valables militent en faveur des deux thèses.

#### i) Priorité du fédéral.

Ceux qui soutiennent que le fédéral devrait assumer la responsabilité en matière de protection de l'environnement avancent comme argument la nécessité d'établir des normes nationales et aussi le fait que le fédéral pourrait, eu égard à son budget, consacrer plus d'argent que les provinces à ce problème.

"At present realistically, the federal Parliament is restricted as to the quality of legislation it may pass. There is no desire to infringe upon provincial legislative areas. Nevertheless, the federal government must assume leadership of environmental control in order to set minimum standards on a nationwide bases". (38)

Des deux arguments soumis, celui soulignant la nécessité d'uniformiser les règlements devant s'appliquer aux différents secteurs industriels à travers le pays, nous apparaît le plus important. A l'heure actuelle, les provinces se livrent une lutte acharnée pour attirer des investissements et promouvoir leur développement industriel. Tous le savent, dépolluer implique que les nouvelles usines soient équipées d'appareils spéciaux en

<sup>(38)</sup> STOP: Society to Overcome Pollution. The Environment and The Law: The Citizen's Role.

Montréal. Eté 1971 à la page 4.

vue d'épurer leurs eaux usées et ces appareils nécessitent des dépenses supplémentaires. Le risque est de voir certaines provinces fixer des normes minimales de traitement des eaux et sacrifier l'environnement au profit d'une plus grande croissance économique.

# ii) Priorité du provincial.

L'argument classique à l'appui de la thèse provinciale est le fait que les problèmes de pollution des eaux dans une province comme la Colombie-Britannique ne sont pas les mêmes nécessairement que ceux du Québec. La Commission D'Etude Des Problèmes Juridiques De L'Eau concluait qu'il fallait reconnaître la priorité législative du provincial:

"Nous croyons que cette responsabilité première à l'égard de la ressource comme telle devrait être clairement dévolue aux Etats-membres sur leurs territoires. C'est la condition minimale à l'élaboration de règles de partage qui sont fonctionnelles. En effet, le problème de l'eau, bien qu'il soit important dans l'ensemble du pays et que l'on puisse sous cet aspect le qualifier de national, demeure fondamentalement un problème qui trouve sa spécificité dans un cadre géographique limité. Tous reconnaissent le bassin versant comme unité territoriale naturelle pour le traitement du problème de Tous les experts reconnaissent également des différences essentielles entre bassins versants ou régions hydrographiques. Le simple bon sens d'ailleurs, indique bien la différenciation qu'il faut faire au Canada entre les régions arides de l'ouest et les régions

humides de l'est". (39)

Suite à ces constatations, la Commission concluait:

> "Nous croyons dès lors qu'il faut habiliter l'organe étatique dont le cadre de validité de compétence se rapproche le plus de cette unité naturelle d'aménagement. Indiscutablement, il s'agit au Canada, du parlement des Etats-membres". (40)

En conclusion à cette analyse du contexte constitutionnel canadien, nous aimerions faire nôtre les remarques du professeur Dale Gibson:

"The administration of Canadian water resources will continue in the foreseable future to involve a blend of federal and provincial activities, but there is no constitutional reason why it should continue to be hampered by the confusion and poor co-ordination that marks the present situation". (41)

Section II. CARACTERISTIQUES DU REGIME

JURIDIQUE DE L'EAU AU QUEBEC.

Compte tenu de l'objectif premier de notre travail

Premier Rapport de la Commission d'Etude des Problèmes Juridiques de l'Eau. Ministère des Richesses Naturelles, Gouvernement du Québec. 1970 pp.229-230

<sup>(40)</sup> Ibid., note 39.

<sup>(41)</sup> Gibson, Dale: The Constitutional Context Of Canadian Water Planning. (1966) 7 Alberta L. Rev. page 71 à la page 92.

qui est d'inventorier les recours à la disposition des particuliers en vue de lutter contre la pollution des eaux, nous aimerions à ce stade-ci préciser la nature des rapports juridiques de l'Etat, du public en général et des riverains face à l'eau. De façon plus particulière, nous tenterons de définir les droits de l'Etat, du public et des riverains sur cette ressource. Avant de déterminer la portée des droits de ces derniers sur les eaux du Québec, il importe, croyons-nous, de connaître le statut juridique de l'eau.

# 1) Le statut juridique de l'eau.

Tous les auteurs s'accordent à reconnaître que l'eau en tant qu'élément mobile résiste à toute appropriation privée. L'on réfère à l'eau comme étant un bien qui n'appartient à personne et dont l'usage est commun à tous. Aucune disposition du Code Civil ne traite spécifiquement de la nature juridique de l'eau soit en tant que ressource ou soit comme élément nature. Par contre à son Titre Quatrième, Chapitre Premier (Des Servitures Qui Dérivent De La Situation Des Lieux) il est fait mention de la façon dont on peut en jouir. (42)

<sup>(42)</sup> Le Code Civil De La Province de Québec: articles 501 à 503.

La jurisprudence, d'autre part, a toujours reconnu que l'eau courante d'une rivière navigable était hors commerce. C'est en ce sens que le juge Champagne dans l'arrêt <u>Dupuis</u> v. <u>Saint-Jean</u> décidait que les demandeurs ne pouvaient prétendre avoir obtenu du gouvernement un droit exclusif de couper, prendre et vendre la glace sur une partie de la rivière Gatineau.

"Il n'est pas douteux que les eaux d'une rivière navigable et flottable, sont des dépendances du domaine public, et sauf les lois d'ordre public qui règlent la manière d'en jouir, et les lois administratives qui les régissent, elles n'appartiennent à personne, et l'usage en est commun à tous. De là, il suit qu'il y a lieu de faire application de la règle de droit qu'il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui puissent être l'objet d'une obligation, et que cette règle s'applique aussi bien à l'Etat qu'aux particuliers". (43)

Y a-t-il lieu de faire une distinction entre l'eau appartenant à un cours d'eau navigable et celle appartenant à un cours d'eau non navigable? Certaines décisions traitent de l'eau courante d'une rivière non navigable comme étant l'accessoire du fonds riverain et de ce fait sujette à appropriation. La Cour d'Appel dans un litige portant sur la validité d'une concession faite par un propriétaire

<sup>(43) &</sup>lt;u>Dupuis et al. v. Saint-Jean.</u> (1910) 38 C.S. page 204 à la page 206.

riverain d'une rivière non navigable de tous ses droits de pêche faisait remarquer à cette occasion que:

"... l'eau et son lit forment donc un tout, une unité qui est la rivière. Un droit de pêche n'est-il qu'un droit d'usage de l'une de ces deux parties de la rivière, savoir l'eau: si les deux choses forment, réunies, ce tout, ensemble, peut-on avoir l'usage de l'eau, sans avoir en même temps celui de l'autre partie, indispensable à la première pour être utile? Et si ces deux choses ne forment qu'un tout, je pourrai non seulement céder un droit d'usage, une faculté, mais un droit de propriété, puisqu'il y a un fond le lit de la rivière, qui est partie d'un immeuble dont je puis disposer à perpétuité". (44)

Sur cette question, René Dussault dans un article "Le Domaine Public Canadien Et Québécois" faisait remarquer "qu'alors que la Cour seigneuriale, la Cour de l'Echiquier et la Cour d'appel du Québec dans certains cas ont considéré l'eau courante non navigable, comme l'accessoire du fond riverain et sujette à un droit de propriété, la même Cour d'appel, à d'autres occasions et la Cour Suprême du Canada ont jugé qu'il ne pouvait en aucun cas être invoqué un droit de propriété sur une telle eau". (45)

<sup>(44) &</sup>lt;u>Duchaine v. The Matamajaw Salmon Club</u>, (1918) 27 B.R. p. 197 aux pages 200-201.

<sup>(45)</sup> Dussault R., Chouinard N.: <u>Le Domaine Publique</u>

<u>Canadien Et Québécois</u>, (1971) 12 C. de D.

<u>page 5 à la page 54</u>.

Dans une étude qu'il soumettait à la Commission chargée d'étudier les problèmes juridiques de l'eau, le professeur Brière après avoir passé en revue la doctrine et la jurisprudence concluait que:

"En somme, nous ne sommes guère éclairé sur la position de notre droit. Nous pouvons toutefois tirer quelques idées générales de nos recherches. En effet, si la nature juridique de l'eau qui forme un cours d'eau non navigable ni flottable est incertaine, il est toutefois acquis que l'on puisse s'approprier de l'eau de source et que personne n'a prétendu sérieusement pouvoir s'approprier l'eau d'une rivière navigable, ni de la mer". (46)

Il appert donc qu'en principe l'eau est ce qu'il convient d'appeler une "res communis" c'est-à-dire un bien devant servir à l'usage de tous. Cependant, dépendant de sa localisation ou de son état (eau de pluie, eau courante) son statut juridique peut varier. En effet, il se dégage que l'eau à l'état de source et que l'eau d'étang peuvent être objets d'un droit de propriété; l'eau de pluie (res nullius) est un objet susceptible d'appropriation privée par captation, l'eau courante d'une rivière navigable pour sa part résiste à toute appropriation privée. Enfin pour ce qui est de l'eau d'un cours

<sup>(46)</sup> Brière, Jules: Les Droits de l'Etat, des riverains et du public dans les eaux publiques de l'Etat du Québec. Québec 1970, page 8.

d'eau non navigable ni les auteurs ni la jurisprudence n'ont pu préciser son statut juridique.

# 2. L'Etat du Québec et l'eau.

Selon le droit civil québécois, y a-t-il lieu à faire une distinction entre les biens faisant partie du domaine public de l'Etat et ceux du domaine privé? L'Etat du Québec, avons nous dit, a la pleine propriété de par les termes mêmes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de toutes les eaux situées sur son territoire. Nous nous proposons donc de déterminer si de par les dispositions du Code Civil il existe un concept de "fiducie publique" (public trust) en vertu duquel certains biens, dont la destination est si intimement reliée à l'intérêt général et à l'ordre public, que l'Etat s'en serait vu interdire l'aliénation.

A prime abord, l'on serait porté à croire qu'une telle distinction existe. En effet, l'article 400c.c. décrète que:

"Les chemins et routes à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables et flottables et leurs rives, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres et les rades et généralement toutes les portions du territoire qui ne tombent pas dans le domaine privé, sont considérés comme des dépendances du domaine public.

Il en est de même de tous les lacs et des rivières

et cours d'eau non navigables et flottables et de leurs rives bordant les terrains aliénés par l'Etat après le 9 février 1918". (47)

Montpetit et Taillefer, dans leurs commentaires, s'expriment sur la portée et l'interprétation qu'il convient de donner à cet article. L'article 400 disentils, donne une liste des biens qui font partie du domaine public de l'Etat. Il ajoute que ce domaine comprend généralement toutes les portions de territoire qui ne tombent pas dans le domaine privé... Ce qui caractérisent les biens composant le domaine public, c'est qu'ils sont inaliénables et imprescriptibles. Les auteurs s'empressent d'ajouter que: "cette inaliénabilité n'y est d'ailleurs pas absolue. Elle existe pour l'intérêt et la protection du public. L'Etat n'administre son domaine que comme mandataire du public et il doit éviter de faire au sujet de ce domaine des concessions contraires à l'intérêt et à la sécurité de son mandat". (48)

Tous les auteurs classiques en droit québécois, s'accordent à reconnaître l'existence d'un domaine public dont les caractéristiques sont l'inaliénabilité et

<sup>(47)</sup> Supra note 42, article 400c.c.

<sup>(48)</sup> Montpetit A., Taillefer G.: Traité de Droit Civil du Québec, Tome 3 pp.85-86.

l'imprescriptibilité. (49) Gaudry dans son <u>Traité du domaine</u>, Vol.1 no.53 précise que: "Le domaine public de l'Etat se compose des biens dont il a la détention au nom de tous, à la condition d'en faire jouir tous les citoyens.-... Les rivières navigables et flottables dans notre province sont donc du domaine public de l'Etat". Donc il s'agira de déterminer si le gouvernement du Québec peut aliéner à des particuliers les cours d'eau du Québec.

Lorsqu'on parle des cours d'eau au Québec, il faut distinguer les rivières navigables des rivières non-navigables ni flottables. M. Le Juge J.A. Prévost dans l'arrêt St. Francis Hydro Electric, v. Le Roi a étudié les principaux jugements des tribunaux canadiens où sont élaborés les principes servant à distinguer le caractère de navigabilité d'un cours d'eau. Nous croyons nécessaire de faire référence au résumé qu'il dégage de son étude:

1. "Il ne suffit pas qu'elle soit flottable à bûches perdues; il faut qu'elle soit capable de porter des trains ou radeaux.

<sup>(49)</sup> Voir: Mignault, Le Droit Civil canadien, Montréal 1896 (introduction); Langelier, Cours de Droit civil. Montréal 1906 Tome 2 p.128; Bouffard, Traité du Domaine, Québec 1921 pp.75-76; Rodys, W. Traité de Droit Civil du Québec. Montréal 1958 Tome 15 p.133.

- 2. Il n'est pas nécessaire que cette condition de fait soit constante; mais il ne suffit pas non plus qu'elle soit le résultat de circonstances exceptionnelles, comme des marées excessives ou des crues fortuites.
- 3. Une rivière peut être navigable sur une partie de son cours, depuis son embouchure, et cesser de l'être dès les premiers obstacles naturels qui la rendent impropre à une navigation continue, lors même que son cours, en amont, présenterait quelques étendues favorables à une navigation locale restreinte.
- 4. Cependant, l'existence de rapides dans le cours d'une rivière jusque là navigable, ne lui fait pas perdre son caractère, si la navigation ou le flottage peuvent s'y continuer de façon utile et pratique.
- 5. Encore faut-il que la navigation ou le flottage n'y soit pas seulement d'une manière empirique, mais que leur opération soit réalisable de façon utile et profitable au public". (50)

La distinction a son importance, car depuis la décision de la Cour Seigneuriale rendue en 1856, il fut décidé que les cours d'eau non navigable en Nouvelle-France appartenaient aux propriétaires riverains. (51) Ce n'est qu'en 1884 que le législateur québécois interviendra pour modifier cette situation. Jusqu'à cette date, si la rivière

<sup>(50)</sup> Taschereau, André: <u>Les rivières de la Province de Québec</u>, (1964) 10 McGill Law Journal p.203 à la p.204. (Arrêt <u>St-Francis Hydro Electric v. Roi cite</u>).

<sup>(51)</sup> Seigniorial questions, Québec, Côté 1856 Vol.I p.71 a.

était considérée comme navigable ou flottable, le lit était réputé appartenir à l'Etat; au contraire, si on établissait la non-navigabilité, la propriété en était dévolue au propriétaire du fond riverain à titre de riveraineté.

En 1884, le législateur intervenait en assujettissant la vente de terres publiques bordant les rivières et les lacs non navigables du Québec à une réserve en profondeur de trois chaînes (66 pieds):

"Depuis le 1er 1884, les ventes, concessions et les octrois gratuits de terres publiques sont sujets à une réserve, en pleine propriété en faveur du domaine public du Québec, de trois chaînes en profondeur des terres bordant les rivières et les lacs non navigables du Québec". (52)

Le 9 février 1918, le législateur ajoutait un deuxième alinéa à l'article 400 c.c. à l'effet que tous les lacs, rivières et cours d'eau non navigables ainsi que leurs rives aliénées par l'Etat après cette date demeuraient des dépendances du domaine publique. La réserve des trois chaînes auraient normalement dû être abolie au moment de l'adoption de l'article 400 al. 2 c.c., mais tel ne fut pas le cas, et il semble que toutes les terres adjacentes à des cours

<sup>(52)</sup> Loi de la conservation de la faune S.Q. 1969, Chap. 58, "Section II a" article 41a.

d'eau non navigables concédées depuis 1884 y soient assujetties. Enfin, mentionnons que depuis le ler janvier 1971, toute vente concession ou octroi gratuit de terres publiques bordant toutes les rivières et tous les lacs du Québec comporte en faveur de la Couronne une réserve en pleine propriété de trois chaînes. (53)

Bref, l'on aura peine à trouver un secteur de notre droit générateur d'une aussi grande insécurité juridique. Il ressort du bref historique que nous venons de tracer que notre droit concernant le régime des eaux est avant tout un régime domanial établi en fonction de la propriété du lit et de la rive. Quoique à une certaine époque de notre histoire la propriété du lit des cours d'eau ait été partagée entre l'Etat et les propriétaires riverains suivant le critère de la navigabilité, il appert que depuis le 9 février 1918 tous les cours d'eau font partie du domaine publique de l'Etat.

Suite à ce bref rappel historique de l'évolution de la législation québécoise de l'eau, revenons à notre question première qui était de déterminer si l'Etat peut aliéner les cours d'eau faisant partie du domaine publique. Le professeur Jules Brière dans un article intitulé "La dualité domaniale au Québec" s'inscrit en faux contre la doctrine traditionnelle

<sup>(53)</sup> Ibid., note 52.

à l'effet qu'il faut distinguer les biens faisant partie du domaine public de l'Etat (parce qu'étant inaliénables et imprescriptibles) de ceux qui font partie de son domaine privé, lesquels il peut aliéner.

En droit, de dire le professeur Brière, les concepts n'ont de raison d'être que s'ils entraînent des conséquences juridiques, s'ils sont utiles à l'opération de normes juridiques. Or, personne, semble-t-il, n'avait vérifié le caractère opératoire de cette distinction. La confusion résulte de l'interprétation qui a été donnée à l'alinéa premier de l'article 400 c.c..

"En somme la démarche, de prime abord, paraît assez bizarre: tout en affirmant que tout ce qui ne tombe pas dans le "domaine privé" fait partie du "domaine public" le législateur énumère non pas des dépendances du "domaine privé" comme, logiquement il aurait dû le faire, le "domaine privé" constituant l'exception, mais plutôt des dépendances du "domaine public". Sans trop se préoccuper de cet illogisme, la doctrine classique a vu dans l'utilisation des expressions "domaine public" et "domaine privé", la consécration par le Code Civil de la dualité domaniale. A notre avis, il s'agit là d'une erreur manifeste d'interprétation. Au contraire, le Code Civil se borne à définir le domaine de l'Etat qu'il désigne par l'expression "domaine public" par opposition au domaine des particuliers qu'il désigne par l'expression "domaine privé". On ne peut donner à ces textes une autre interprétation sans trahir l'intention du législateur dont la recherche constitue la règle primordiale d'approche d'un texte de loi, le Code

## Civil inclus". (54)

Le législateur québécois n'a jamais reconnu cette dualité domaniale. Alors qu'au début du siècle certains juristes soutenaient que l'Etat ne pouvait aliéner les cours d'eau navigable du Québec l'on adopta une disposition afin de mettre fin au doute que l'on retrouve à l'article 2 de la Loi du régime des eaux:

"Il a toujours été loisible, avant le 16 mars 1916, quel qu'ai été le régime de gouvernement en vigueur, à l'autorité ayant le contrôle et l'administration des terres publiques dans le territoire qui forme maintenant la province de Québec ou dans toute autre partie de ce territoire, d'aliéner ou de donner à bail, pour l'étendue jugée à propos, les lits et les rives des fleuves, rivières et lacs navigables et flottables et les lits, rivages, lais et relais de la mer, compris dans ledit territoire et faisant partie du domaine publique". (55)

De toute cette confusion doctrinale, jurisprudentielle et législative nous nous devons de conclure qu'il n'existe pas au Québec un concept de fiducie publique en vertu duquel l'Etat se serait vu interdire l'aliénative des cours d'eau. De plus, nous concluons à la non-existence de la dualité domaniale au Québec tout au moins en ce qui a trait au régime des eaux.

<sup>(54)</sup> Brière, Jules: <u>La dualité domaniale au Québec</u>. Droit Administratif Canadien et Québécois. Raoul P. Barbe. Ed. de l'Université d'Ottawa 1969. p.237.

<sup>(55)</sup> Loi du régime des eaux. 1964, S.R.Q. Chap.84 article 2.

Une législation abondante s'occupe de règlementer l'utilisation de l'eau au Québec laissant pour compte la protection de la ressource elle-même. L'eau a été considérée comme une ressource mise à la disposition de l'homme pour faciliter l'exercice de ses activités domestiques, commerciales et industrielles. Nous aurons l'occasion au cours de notre chapitre traitant des recours des particuliers en matière de pollution des eaux d'élaborer sur les différentes législations concernant l'eau. Qu'il nous suffise pour le moment de mentionner qu'on a voulu y règlementer la construction d'ouvrages en cours d'eau, le drainage, les forces hydrauliques, la récréation et la faune, les crues et innondations, la navigation de plaisance, la pêche, le flottage du bois et enfin l'hygiène.

3. Les droits du public sur les eaux du Québec.

De façon générale, les auteurs s'entendent pour admettre que le législateur a reconnu l'accès du public aux cours d'eau pour des fins de navigation, de flottage et de pêche. Le législateur a-t-il mis en place les mécanismes nécessaires en vue de garantir l'exercice de ces droits dits publics? Tour à tour, nous vérifierons le caractère opératoire de ces droits.

# i) La navigation:

Le droit à la navigation qui est reconnu au public par le droit commun et confirmé par la jurisprudence (56) s'explique historiquement du fait qu'il fallait, à partir de la mer, pouvoir pénétrer vers l'intérieur, les cours d'eau devenant en quelque sorte une voie publique. Montpetit et Taillefer déclaraient à ce sujet que:

"Une rivière navigable et flottable est un chemin public. Chaque citoyen a le droit de s'en servir comme voie de communication ou moyen de transport sous la seule restriction de ne pas nuire au droit qu'ont les autres citoyens d'exercer le même usage". (57)

Quoique le public se soit vu reconnaître le droit de naviguer sur toutes les étendues d'eau, il semble que ce droit soit devenu progressivement inopérant dû au fait que l'Etat n'a pas réservé au public le droit d'accès aux cours d'eau. Ainsi R. Dussault et N. Chouinard affirment que: "Ce droit d'accès n'a été reconnu par la loi, qu'aux propriétaires riverains... Aucune servitude d'accès en faveur du public n'a été reconnue, ce qui vient faire échouer toutes les déclarations de principes des tribunaux canadiens au pied du mur inébranlable de la propriété privée.

<sup>(56)</sup> Voir: Tourville Lumber Co. v. Dansereau, (1905) 29

C.S. 126 à la p.132; Brome Lake Electric Power
v. Sherwood. (1905) 14B.R.507; Tremblay v. Baie
Saint-Paul Lumber. (1920) 58C.S. 522; Marien v.

Côté, 1961 C.S. 592.

<sup>(57)</sup> Montpetit, A. Taillefer G.: <u>Traité de Droit Civil</u>, Tome 3 page 90.

Pas de propriété, pas d'accès. Le fait ne serait pas remarquable si la plupart des terres riveraines de nos lacs et rivières n'étaient pas objet de propriété privée, comme c'est le cas particulièrement au Québec". (58)

En somme, de conclure la Commission d'Etude des problèmes juridiques de l'eau, avec le temps ce droit public n'a servi qu'aux compagnies maritimes et aux propriétaires riverains. Bien plus, les ports nationaux sont souvent inaccessibles au public ce qui rend fort illusoire l'exercice de ce droit.

#### ii) Le flottage

L'exercice de ce droit, formellement reconnu par le législateur a été abondamment réglementé. (59) Pour une historique de cette législation nous vous référons à l'étude du professeur Henri Brun: Le Droit Québécois et l'eau. (60) Ce droit visait principalement à assurer

<sup>(58)</sup> Op. cit. note 45 à la page 62.

<sup>(59)</sup> Loi du Régime des eaux, 1964 S.R.Q. Chap.81 article 31 et article 44. Loi des Abus Préjudiciables à 1'Agriculture, 1964 S.R.Q. Chap. 130 article 2.

<sup>(60)</sup> Brun, Henri: <u>Le Droit Québécois et l'eau</u>, (1963-1969), (1970) IIC. de D. page 7 à la page 28.

l'exploitation des forêts, l'usinage et le commerce du bois en permettant de conduire par eau le bois de commerce. Ce droit n'a jamais été assorti d'un droit d'accès au cours d'eau et si le flotteur désirait l'exercer, il se devait d'être riverain ou encore d'acheter un droit d'accès. De nos jours ce droit est tombé en désuétude et n'est d'aucun intérêt en vue d'assurer l'accès du public à l'eau.

## iii) La pêche.

Pour une analyse de l'origine de ce droit et de ses diverses manifestations dans la législation québécoise, nous référons à l'étude du professeur Brun. (61) De nos jours, l'exercice de ce droit a été grandement limité. En effet, le droit du public à la pêche dans les eaux québécoise, tout au moins dans les cours d'eau du domaine public de l'Etat, est, par les dispositions de <u>la Loi de la conservation de la faune</u>, (62) subordonné à l'obtention d'un permis à cette fin.

Dussault et Chouinard faisaient remarquer que:
"Le droit de pêche semble sérieusement mis en veilleuse
devant l'urgence de considérations supérieures... Il ne faut
pas oublier l'importance que prennent à notre époque les

<sup>(61)</sup> Ibid., note 60, aux pages 30-34.

<sup>(62) &</sup>lt;u>Loi de la conservation de la faune</u> L.Q. 1969, Chap. 58, article 45.

considérations d'ordre écologique qui président au renouveau effectué dans les lois domaniales. La possibilité que lui laisse la loi de subordonner la pêche à l'octroi de permis dans toutes les eaux au Québec assure au gouvernement le contrôle de cette activité, ce, qui est nécessaire à toute politique cependant, n'est pas inconciliable avec l'accès du public aux rivières pour fins de pêche". (63)

Somme toute, les nombreux empiètements (concessions forestières et minières, clubs privés de chasse et de pêche, situation privilégiée des propriétaires riverains) au domaine aquatique que l'Etat a toléré et même favorisé ont contribué à placer les cours d'eau du Québec dans une sorte d'enclave. Faute d'avoir prévu des voies d'accès, le public se retrouve exproprié de ses droits (navigation, pêche, flottage) de satisfaire ses besoins socio-récréatifs en milieu hydrique. L'Etat se doit non seulement de conserver pour le bénéfice de la communauté le domaine public, mais il devra dans un avenir prochain envisager de l'agrandir par une politique de récupération.

4. Les riverains, situation de privilège.

La situation juridique des propriétaires riverains est demeurée inchangée depuis la décision rendue par le

<sup>(63)</sup> Supra note 45, page 64.

Conseil Privé dans l'affaire North Shore Railway Company v. Pion. (64) A cette occasion, l'on a consacré l'existence, en faveur des propriétaires riverains, d'un droit d'accès aux eaux adjacentes à leur propriété. L'eau était comparée à une voie publique à laquelle le riverain devait pouvoir accéder. La privation de ce droit devait donner lieu à une indemnisation.

Le professeur Brun bien à propos faisait remarquer que: "Ce droit, d'abord permettait aux riverains d'exercer sur les eaux du domaine de l'Etat des droits reconnus à tous, c'est-à-dire, limitativement, le flottage du bois sur tous les cours d'eau, la navigation sur les cours d'eau navigables et la pêche sur les cours d'eau sujet à marée. Mais le fait que l'accès n'ait été reconnu qu'en faveur des propriétaires riverains fait aussi ressortir jusqu'à quel point le caractère communautaire des droits de navigation, flottage et pêche peut être illusoire. Comment pêcher ou faire de la navigation de plaisance sur une eau enclavée, sans droit de passage?". (65)

En réservant aux propriétaires riverains l'accès et l'usage général des eaux, le législateur québécois n'a pas semblé se soucier des intérêts communautaires. A toute

<sup>(64) (1889) 14</sup> App. Cas. 612.

<sup>(65)</sup> Supra, note 60 page 35.

fin pratique, il rendait inopérants des droits précis qu'il avait reconnus à la collectivité. Nous aurons l'occasion au cours du Chapitre Quatrième (Les recours de nature civile en matière de pollution des eaux) de préciser l'étendue des droits et privilèges afférents à la propriété riveraine. Mentionnons dès maintenant que seuls les riverains auront un intérêt suffisant pour s'adresser aux tribunaux par suite d'une altération à la qualité d'un cours d'eau.

La propriété riveraine constitue donc un obstacle majeur à l'accès du public aux rivières et lacs de la province.

Section III: CONCLUSION SUR L'ETAT DU DROIT DE L'EAU AU QUEBEC.

Le droit québécois de l'eau s'est développé dans une perspective privatiste dont les principales conséquences ont été d'empêcher l'usage collectif et l'aménagement rationnel de cette ressource. Il ne nous fait pas de doute que le principal obstacle à éliminer si l'on veut collectiviser l'usage de l'eau est le principe juridique qui rattache le droit d'en jouir à la propriété foncière.

Les techniques d'aménagement de l'eau ont été élaborées en fonction de l'état naturel des lieux et en

ce sens elles s'opposent à toute idée d'aménagement rationnel. Il est donc indispensable de distinguer la gestion
de l'eau de la gestion de la propriété foncière où elle
se trouve. De plus, l'eau en tant que ressource ne possède au Québec aucun statut juridique. Contrairement au
traitement accordé aux autres ressources naturelles
(forêts, mines) on ne trouve l'eau, en aucune façon, objet
de compétence ou de droit.

Le professeur Brun résume trop bien la situation du droit de l'eau au Québec lorsqu'il déclare que: "Bref. les lois d'ordre public qui sont sensées, selon l'article 585 du Code Civil régler la manière de jouir des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous ont constamment eu pour fonction et effet dans le cas de l'eau, d'interdire cet emploi collectif. Elles n'ont pas eu davantage pour objet, sauf très rares exceptions, de garantir la protection et la conservation de la ressource". (66)

La Commission des Problèmes Juridiques De L'Eau recommande dans son rapport une refonte complète de la législation en milieu hydrique. Les concepts juridiques de base au droit actuel, soulignent les Commissaires, doivent être remis en question car leur opération depuis des siècles témoigne de leur insuffisance dans la solution

<sup>(66)</sup> Supra, note 60, à 1a page 41.

du problème de l'eau. A partir d'une philosophie nouvelle de la conservation de l'environnement, un droit nouveau doit être élaboré qui réponde aux exigences minimales de la ressource en tant que telle et aux problèmes actuels de la société québécoise de manière à accorder la réalité juridique à l'état des connaissances scientifiques et des besoins sociaux et assurer le rôle profondérant de l'Etat dans la gestion de la ressource.

#### CHAPITRE III

# COMMENT ALLONS-NOUS PROTEGER LA QUALITE DE NOTRE ENVIRONNEMENT?

Avant d'entreprendre l'analyse proprement dite des recours civils que le droit civil québécois et la Common Law offrent pour lutter contre la pollution des eaux, nous aimerions élargir quelque peu le cadre de notre recherche pour discuter d'un problème fondamental lorsque l'on aborde le sujet de la protection de l'environnement: à qui allons-nous assigner la tâche de prendre les mesures qui s'imposent afin de freiner la déterrioration croissante de nos sols, de l'air et de l'eau? Il s'agira donc d'analyser l'approche actuelle de nos gouvernements aux problèmes de l'environnement pour ensuite dans une seconde étape, passer en revue les principales critiques que l'on formule aux mécanismes mis en place et enfin de discuter des réformes suggérées.

Section 1: REGARDS SUR L'APPROCHE ACTUELLE AUX
PROBLEMES DE L'ENVIRONNEMENT.

On peut, sans risque de se tromper, affirmer qu'au cours des dernières années, tant au Canada qu'aux Etats-Unis,

un effort remarquable et des ressources considérables ont été consacrés à la lutte pour la préservation de nos richesses naturelles. Les mécanismes utilisés pour faire face à ce problème de la déterrioration du milieu sont des plus traditionnels et ne réflètent que trop bien la philosophie de nos gouvernements nord-américains. effet, et ce depuis l'époque du New Deal, nos législateurs se sont-ils trouvés aux prises avec des problèmes sans précédent qu'ils ont créé tantôt une régie tantôt un ministère nouveau auquel ils délégaient la responsabilité d'élaborer les programmes qui s'imposaient. La crise de l'environnement a connu un sort identique, et c'est aux "experts" du gouvernement en ce domaine que fut confié le soin de protéger et de défendre les intérêts de la communauté contre ceux qui quotidiennement émettent des contaminants et pillent sans scrupules nos richesses les plus essentielles.

Au Canada, au cours des cinq dernières années, nous avons assisté à une prolifération de législations tant au niveau provincial que fédéral instituant régies, conseils ou ministères avec pleins pouvoirs relativement à la surveillance et au contrôle de la qualité de l'environnement (1). Un rapide coup d'oeil à ces différentes législations

<sup>(1)</sup> Canada: The Department Of the Environment Act. R.S.C. 1970 Chap.14 (2nd Suppl.)

nous révèle que ces nombreux organismes se sont vu octroyer par le législateur du lieu des responsabilités sensiblement identiques: prohiber l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'air ou le sol de tout contaminant au delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement; émettre des permis conformes aux normes établis à certaines personnes dont l'activité est susceptible de modifier la qualité de l'environnement.

Le gouvernement fédéral, dans sa loi créant le ministère de l'environnement, confiait à ce ministère

Alberta: The Environment Conservation Act. R.S.A. 1970 Chap.125.

British-Columbia: The Pollution Control Act, R.S.B. 1967 Chap. 34.

Manitoba: The Clean Environment Act, S.M. 1972, Chap. 76.

New-Brunswick: The Clean Environment Act, A.N.B. 1971, Chap. 3.

Newfoundland: The Clean Air, Water and Soil Act, S.N. 1970, No.81.

Nova Scotia: The Environmental Pollution Control Act, S.N.S. 1972, Chap.8.

Ontario: The Environmental Pollution Act, S.O. 1971, Chap.86.

Prince-Edward Island: The Environment Control Commission Act, S.P.E.I. 1971, Chap. 33.

Québec: The Environmental Quality Act, S.Q. 1972, Chap.34.

Saskatchewan: The Clean Environment Authority Act, S.S. 1971, Chap.2.

(pour les activités relevant de sa juridiction) des pouvoirs analogues à ceux que nous venons d'énumérer(2). L'Assemblée Nationale du Québec, par l'adoption en décembre 1972 du Projet de la loi 34, loi de la qualité de l'Environnement, dotait la province d'un service de protection de l'environnement dont les responsabilités sont sensiblement identiques. Ces législations ont eu pour effet de transférer ou plutôt de déléguer à des agences gouvernementales des pouvoirs très étendus en ce qui a trait à l'amélioration de la qualité de notre milieu. Puisque nous pouvons affirmer d'ores et déjà que la prochaine décennie sera marquée par une prise de conscience au niveau mondial des implications de la pollution pour notre survie collective, et que des ressources considérables seront affectées à la préservation du milieu naturel, il importe de s'interroger sur l'efficacité des techniques que nous utilisons pour faire face au problème.

Les défenseurs de la cause de l'environnement, qu'ils soient juristes ou scientistes se font de plus en plus nombreux à dénoncer le rôle que joue les agences administratives. Certains critiques exigent une réforme complète des mécanismes de fonctionnement de ces agences, en axant

<sup>(2)</sup> Ibid., note 1. Canada.

leurs revendications sur la nécessité de reconnaître aux citoyens un droit d'intervention dans l'élaboration des décisions qui vont affecter leur milieu immédiat. certains autres, cette réforme devrait être conçue en vue de permettre à l'appareil judiciaire de jouer grand rôle dans ce domaine. C'est ainsi que dernièrement au cours d'un collogue tenu à Winnipeg au mois d'octobre 1972 l'une des résolutions appuyée par quelque cinquante participants venus de toutes les régions du Canada consistait à présenter aux différentes législatures provinciales un Projet de loi sur les Droits de l'Environnement (3). Ce que les participants à cette conférence espèrent essentiellement voir consacrer, c'est le droit de tout citoyen à s'adresser aux tribunaux pour y réclamer son droit à respirer de l'air pur, boire une eau saine et jouir d'un environnement non dégradé par des contaminants.

Nous allons donc consacrer la prochaine section à passer en revue les principales critiques formulées contre les agences administratives pour ensuite dans une section subséquente discuter des avantages et inconvénients d'accorder aux tribunaux un plus grand rôle lorsqu'un particulier désire contester une décision affectant son milieu.

<sup>(3)</sup> Workshop On Canadian Law And The Environment.
Winnipeg. Les 12 et 13 octobre 1972.

# Section 2: LES AGENCES ADMINISTRATIVES ONT-ELLES FAILLI A LA TACHE DE PROTEGER L'ENVIRONNEMENT?

A l'occasion des débats de la Commission Parlementaire des Affaires Municipales du Québec sur le projet de loi 34, le leader parlementaire du parti Québécois, M. Camille Laurin, dans sa critique du projet de loi s'est montré très réticent à l'endroit des pouvoirs énormes que cette loi délégait (4). Toute la force de cette loi réside au niveau de la règlementation, de dire le critique, et, bien entendu, les règlements élaborés par les fonctionnaires seront ensuite approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil, c'est-à-dire le cabinet. L'opposition a montré de graves hésitations à signer cette sorte de chèque en blanc dans un domaine où bien des privilèges devront être dérangés si le gouvernement se veut d'atteindre les objectifs fixés.

Le quotidien montréalais, Le Devoir, dans sa page éditoriale du vendredi, ler décembre 1972, sous la plume de M. Laurent Laplante critiquait lui aussi le projet de loi 34 et soulignait l'absence totale de participation populaire.

<sup>(4)</sup> Loi de la Qualité de l'Environnement, L.Q. 1972, Chap.49.

"Les dimensions économiques occupent une part majeure dans la défense de l'environnement. Les motifs économiques donnent bonne conscience au gouvernement qui s'apprête à saccager l'écologie de la Baie James. Les mêmes motifs enlèvent au gouvernement toute velléité de rédiger une loi qui formulerait des exigences draconiennes à l'endroit des grands intérêts économiques. Le bill 34 ne fait pas exception à cette règle. Tant qu'il s'agit de formuler des principes ou des normes en termes généraux, le minis-tre ou le directeur "doit" effectuer le travail prescrit. Quand vient le temps de sévir, de mettre carrément fin à la contamination, l'obligation cède le pas à la simple possibilité: Lorsqu'il constate la présence d'un contaminant visé à l'article 20, nous déclare l'article 24 de la loi, le Directeur peut ordonner à toute personne responsable de la source de contamination de cesser définitivement ou temporairement de limiter, selon la mesure qu'il détermine, l'émission ou le rejet de ce contaminant..." (5)

Avant de poursuivre l'exposé de la critique de l'éditorialiste du Devoir qu'il nous soit permis de souligner au passage un aspect juridique important que nous étudierons d'ailleurs plus à fond au cours de notre analyse. L'article 24 de cette loi octroie au Directeur

<sup>(5)</sup> Le Devoir, Vendredi 1er décembre 1972. Page éditoriale. "La qualité de l'environnement, qu'ossa donne?.

Laplante, Laurent: Titre de l'article, Page éditoriale, Le Devoir, vendredi, ler décembre 1972.

des Services de Protection de l'Environnement un pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire que le Directeur est libre d'agir ou de ne rien faire dans un pareil cas. Nos tribunaux, chaque fois qu'un pouvoir discrétionnaire est confié à un agent de l'administration, ont toujours été très réticents à intervenir pour réviser la décision ou forcer l'agent à prendre les mesures nécessaires. La formulation présente de l'article 24 interdit, à tout effet, à un citoyen de s'adresser aux tribunaux pour forcer le Directeur à agir. Nous discuterons plus à fonds cet aspect de notre droit administratif car il s'agit là d'une des principales critiques que de nombreux juristes adressent à l'endroit des agences administratives.

Commentant cette formulation de l'article 24, M. Laplante poursuivait:

"Deux remarques s'imposent à ce propos. Il serait éminemment souhaitable que les décisions prises dans un cadre aussi vague soient au moins étudiées sur la place publique. Il faudrait, en d'autres termes, si l'on veut laisser autant de latitude à un sous-ministre déguisé en directeur de l'environnement, que des séances d'études publiques aient lieu dans tous les cas où le directeur peut user de sa discrétion à l'égard du contamineur. D'autre part, même en tenant compte des coûts énormes que peut entraîner le freinage de la pollution pour nombre d'entreprises, il demeure possible de

formuler une loi beaucoup moins arbitraire..." (6)

Fait assez étonnant à souligner les principales critiques formulées contre le projet de loi 34 rencontrent les revendications des principaux juristes américains qui tentent depuis déjà quelques années de faire modifier l'attitude de leurs gouvernements face au problème de la déterrioration du milieu et qui tentent de faire sortir de leur énertie les agences publiques.

Il appert de plus en plus, tant au Canada qu'aux Etats-Unis, que l'on se montre critique à l'idée de toujours confier soit à l'exécutif (cabinet) soit aux agences administratives le soin de veiller aux intérêts communautaires. Nous avons donc regroupé les principales réclamations formulées contre le rôle des agences administratives par les plus imminents défenseurs de la qualité de l'environnement aux Etats-Unis.

Ralph Nader, lors de la présentation de son mémoire devant le comité sénatorial chargé des affaires de l'environnement qui faisait l'étude d'un projet de loi en vue de reconnaître à tout citoyen le droit à vivre dans un environnement non pollué, soulignait l'une des principales critiques adressées aux fonctionnaires de

<sup>(6)</sup> Ibid.

# l'administration publique:

"If regulatory, officials do not assume office with an already well developed business biais or a loyalty to the political expediencies of the party in power that transcends their concern for our natural resources, they typically develop such a leaning from day-to-day contact - almost exclusively external contacts I might add - with representatives of corporate regulated. It is becoming a cliché to note that agencies will go as far or nearly as far as the discretion they are granted permits in protecting the polluters from the public". (7)

Plusieurs seront enclin à balayer d'un trait de la main de tels propos, mais l'on se doit d'en reconnaître le sérieux lorsqu'ils sont corroborés par le témoignage d'un Walter Hickel par exemple. M. Hickel ancien secrétaire au Département de l'Intérieur publiait récemment un livre dans lequel il raconte ses expériences du temps où la responsabilité pour la lutte contre la pollution lui avait été confié:

"(Hickel) flew to Santa Barbara to view the oil spill disaster and was first met by an oil company president who questionned his authority to close down drilling operations. 'Well by God' (Hickel retorted) 'I just gave myself that authority'. At the

<sup>(7)</sup> Nader, Ralph: Hearing before the Subcommittee On The Environment Of The Committee On Commerce. United States Ninety Second Congress. First Session on S. 1032, Part 2, No.: 92-17. p.202.

time I felt outraged by what I sensed to be a beaureaucratic resistance on the site to do anything about a crime committed against nature. Some people had worked so closely with the oil men for so many years that they simply could not conceive of a Secretary of the Interior doing something about an oil slick". (8)

Mis au fait des difficultés que rencontra Hickel lorsqu'il voulut faire avancer la cause de l'environnement au sein même de l'organisme auquel l'on avait confié la responsabilité de veiller à la qualité de l'environnement, l'on ne peut que faire preuve de scepticisme lorsqu'on voit confier aux corps publics de larges pouvoirs discrétionnaires. Bien plus, accusés de parti pris en faveur de ceux que nos administrateurs sont censés règlementer comment se peut-il que nos législateurs persistent à refuser à des groupes de pression ou à des citoyens intéressés à la cause de la qualité de l'environnement le droit d'intervenir dans l'élaboration des programmes affectant leur milieu?

Certains porte-parole de la cause de l'environnement s'acharnent non seulement à prouver en rapportant des cas types précis le manque d'objectivité de nos "spécialistes" de l'environnement, mais c'est contre la philosophie même

<sup>(8)</sup> Hickel, Walter: Who Owns America?, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc., 1971, page 91.

d'un système par lequel le soin de décider ce que l'intérêt public exige est délégué à quelques experts qu'ils font porter leurs attaques les plus virulentes. C'est bien à propos que le professeur Joseph Sax faisait remarquer:

"We are a peculiar people. Though committed to the idea of democracy as private citizens we have withdrawn from the gouvernmental process and sent in our place a surrogate to implement the public interest. This substitude - the administrative agency stands between the people and those whose daily business is the devouring of natural environments for private gains". (9)

Alors que nous vivons à une époque où plus que jamais l'on parle de participation, de démocratisation, de justice sociale et de droit naturel, il est abérrant de constater dans la triste réalité quotidienne l'indifférence et le peu de sérieux que nos corps publics réservent aux citoyens et groupes de pressions. Il arrive trop souvent que le citoyen qui se présente devant une régie ou corps quasi-judiciaire soit considéré comme un suppliant si ce n'est comme un intrus. Les membres de la communauté ont des droits et il faut plus que jamais inventer les mécanismes qui les feront prévaloir.

<sup>(9)</sup> Sax, Joseph L.: Defending The Environment. A Strateg for Citizen Action. Alfred A. Knopf, New York, 1971, p. XVII.

Pour plusieurs, la déterrioration quotidienne de l'air, des eaux, des sols devrait suffire à nous convaincre que l'intérêt public a été trompé et trahi par ceux-là même qui avaient la tâche d'en sauvegarder la qualité et l'intégrité. Ce que l'on nous a appris à appeler "l'expertise" des régies des ministères apparaît maintenant comme étant une duperie de l'intérêt communautaire. Que s'est-il produit depuis cette glorieuse époque du New Deal où tous et chacun vantait les mérites et la compétence des corporations publiques. Comment en sommes-nous venu à créer auprès de larges secteurs de la communauté une telle méfiance vis-à-vis les technocrates? C'est en adoptant le point de vue de juriste que nous allons tenter d'apporter une explication à ce phénomène.

Il faut scruter l'évolution de notre droit administratif pour déceler les causes profondes du malaise actuel.

La source du problème est sans aucun doute reliée aux énormes pouvoirs de nature discrétionnaire que nos gouvernements ont abdiqués au cours des deux dernières décennies et délégués aux corps publics. La conséquence de cette délégation de pouvoirs discrétionnaires aux agents de l'administration gouvernementale fut l'adoption par nos tribunaux d'une série de critères très restrictifs énonçant les circonstances où l'on pouvait contester la décision d'un organisme quasi-judiciaire. Il est devenu, aujourd'hui,

impossible à quiconque de contester devant les tribunaux la décision d'une corporation publique lorsque cette décision est fondée sur l'exercice d'un pouvoir de nature discrétionnaire.

Pour nos tribunaux, l'idée de discrétion est intimement reliée à celle de liberté. Aussi le pouvoir discrétionnaire implique chez l'agent qui en est nanti, l'idée d'autodétermination et d'autonomie personnelle. Il comporte une pluralité de choix et d'action. Celui à qui un tel pouvoir est délégué n'est lié par aucune règle ou norme objective et prédéterminée, c'est dire qu'il peut choisir entre plusieurs solutions, opter pour différents partis. Ce problème n'est pas le propre du droit administratif canadien et Ralph Nader tenait des propos bien similaires devant un comité sénatorial:

"The abuses of excessive administration discretion usually go unchecked in the court-room. This is the great gap I might add between the theory of administrative law and as it is actually The great problem in admidevelopped. nistrative how is law to control discretion because discretion attaches to the overwhelming bulk of administratives activities and unactivities. Early in administration law history, the courts abandoned their historic role of review of substantive questions. Premised on the rationale that agencies possessed an 'expertise' which the judges who review their actions could not hope to develop courts applied a constricted standard of

oversight to agency decisions. They asked only whether an administrative ruling was arbitrary and capricious". (10)

Comme nous l'avons fait remarquer auparavant, les tribunaux québécois se sont presque toujours déniés quelque juridiction que ce soit pour reviser une décision de nature discrétionnaire. Les critères qui permettront aux tribunaux d'intervenir sont très limitatifs et la révision d'une décision sera permise dans les cas où le pouvoir discrétionnaire a été exercé:

- 1. pour des fins impropres non prévues par la loi.
- 2. de mauvaise foi.
- selon des principes erronés en tenant compte de considérations qui n'étaient pas pertinentes.
- 4. d'une façon arbitraire, injuste discriminatoire ou déraisonnable.

Dans chacun de ces cas, il appartient à celui qui se plaint de faire la preuve que l'un des critères ci-haut énumérés entache la décision dont il cherche redressement. Cette position a été explicitement retenue par la Cour Suprême du Canada dans l'un de ses jugements récents:

"Règle générale, les tribunaux ne doivent pas intervenir dans l'exercice d'un

<sup>(10)</sup> Nader, Ralph: Hearings before the Subcommittee On The Environment Of The Committee On Commerce.

United States Senate, Ninety-Second Congress.
First Session on S. 1032. Part.2, No.: 92-17, page 202.

# pouvoir discrétionnaire". (11)

Alors que la plupart des critiques reconnaissant

la faillite de notre approche actuelle aux problèmes de

la préservation du milieu naturel, il y a dissention

lorsqu'il s'agit d'amorcer une réforme du système actuel.

Deux idéologies s'affrontent et nous consacrerons notre

prochaine section à présenter et discuter les propositions

les plus intéressantes mises de l'avant à ce jour.

# Section 3: A LA RECHERCHE D'UN "FORUM" POUR LA CAUSE DE L'ENVIRONNEMENT.

Les propositions en vue de résoudre le malaise actuel sont fondées sur la prémisse que l'on se doit de reconnaître au citoyen, aux groupes de pressions un plus grand rôle au niveau de l'élaboration des politiques concernant leur environnement immédiat. En vue d'atteindre cet objectif, certains proposent une réforme radicale des mécanismes de fonctionnement de nos corps publics.

D'autres croient qu'une telle réforme est grandement souhaitable mais que ce n'est là qu'une étape, car elle

<sup>(11)</sup> Commission des relations de travail du Québec, v. L'Association Unie des compagnons et Apprentis de l'industrie de la plomberie. R.C.S. 1969, p.470.

sera sans effet tant et aussi longtemps que l'on persistera à refuser au public un droit de contester ses droits à un environnement de qualité raisonnable devant les tribunaux. Nous examinerons donc tour à tour ces deux propositions pour faire ressortir les valeurs inhérentes à chacune d'elles.

1: Réforme de nos agences publiques.

"Le but de l'Agence n'est pas de multiplier les commissions, c'est de mériter la confiance de la clientèle". (Romains).

"Some consumers need bread: other need Shakespeare others need their rightful place in the national society - what they all need is processors of law who will consider people's needs more significant than administrative convenience" (Chief Justice Burger).

Les arguments de ceux qui militent pour la préservation du rôle des agences administratives sont fondés non pas sur la valeur inhérente du système lui-même, mais plutôt sur les graves inconvénients qu'il y aurait à reconnaître aux tribunaux une plus grande compétence sur la révision de décisions discrétionnaires. Les partisans de la réforme reconnaissent que bien des arguments militent

en faveur d'une telle participation populaire au niveau de l'appareil judiciaire et qu'il y a lieu d'entreprendre une étude approfondie sur les causes du ressentiment actuel. Ils demeurent cependant fermement convaincus que si l'on scrute attentivement la valeur philosophique d'une telle proposition, l'effet serait d'entraîner un boulversement tragique de notre système gouvernemental fondé sur la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. En effet, disent-ils, accorder un plus grand rôle aux tribunaux entraînerait immédiatement un conflit au niveau de la légitimité du pouvoir décisionnel.

L'argumentation appuyant l'accès aux tribunaux à tout citoyen et prônant la mise à l'écart des agences administratives, est une proposition difficile à défendre lorsqu'on s'attarde à comparer les pouvoirs réels que ces deux types d'institutions peuvent utiliser pour contribuer à la lutte contre la pollution. Lorsqu'on parle de décisions saines et adéquates en ce qui a trait à la protection de l'environnement, il ne s'agit pas uniquement d'établir des critères qui permettent de balancer les coûts de la pollution et les bénéfices sociaux que l'activité industrielle proposée occasionnerait -quoique cette évaluation soit des plus difficile à établir et reste sujette à un certain degré de subjectivisme-. Bien plus, de telles décisions impliquent une prise de position sur la distribution des ressources et

sur l'attribution des bénéfices. De semblables décisions affectent de larges secteurs de notre système économique et de la population; elles sont essentiellement de caractère politique. Un exemple pour illustrer cet argument en facilitera la compréhension. Refuser à une industrie de polluer une rivière par le rejet de contaminants, qu'ils soient chimiques ou thermiques, implique une série de considérations politiques et sociales, telles la possibilité d'une hausse du taux de chômage dans la région, une hausse du prix à la consommation des produits manufacturés par cette industrie, pertes de profits pour les actionnaires de cette compagnie, coûts de l'épuration des eaux que devront assumer les municipalités riveraines pour l'utilisation à des fins de consommation, fuite du tourisme et pertes pour l'industrie hôtellière, déterrioration physique de la région, et enfin, dommages à l'écologie. Envisagé à l'échelle nationale, il devient évident que ces problèmes sont de nature essentiellement politique. En regard de ses attributions de compétence, l'appareil judiciaire ne doit pas intervenir dans le processus d'élaboration de telles décisions. Nous nous devons de préserver le caractère apolitique du judiciaire.

Récemment, la revue "<u>Ecology Law Quaterly</u>" (14) publiait un article traitant à fond des objections que l'on

formule à l'encontre d'un élargissement des compétences de nos tribunaux et d'ailleurs, certains des arguments que nous venons de traiter ont été puisés dans cet article. Les auteurs soulignent bien à propos que les tribunaux dont on fait tant l'éloge à l'heure actuelle n'ont pas toujours été par le passé et ne seront sans doute pas dans un avenir rapproché le forum le plus réceptif à la cause des citoyens pour un environnement sain.

"At least, history should caution against too ready acceptance of the courts as an alternative to the agencies. After all, it was not been long since proponents of the New Deal argued that creation of administrative agencies was necessary in order to overcome the obstructionist tendencies of the courts, and even in more recent times judges have occasionally proven themselves to be as insensitive as any bureaucrat to the needs of the environment". (15)

Au cours des dernières années une littérature abondante a été publiée traitant des problèmes des corporations publiques et spécialement de leur manque de

<sup>(14)</sup> Cramton, Roger C.: Boyer, Barry B: Citizen Suits in the Environmental Field: Peril or Promise? Ecology Law Quaterly Vol.2, etc 1972, No.3 page 407 ss.

<sup>(15)</sup> Ibid., page 411.

réceptivité aux points de vue des groupes de pression et des citoyens. Aussi nombre de spécialistes dans le domaine du droit administratif ont formulé des réformes en vue d'améliorer cet état de fait et assurer une représentation plus adéquate de l'intérêt communautaire au sein de ces agences. Un article publié dans le "Virginia Law Review" se dégage comme étant l'une des meilleures analyses faites à ce jour tant au point de vue de l'exposé des causes du problème que par les réformes suggérées. (16)

Pour les auteurs de cette analyse, les causes du problème sont les suivantes:

"We believe the central problem with federal regulation of industry is not so much a lack of accountability to the President as it is a lack of accountability to the public... most federal regulatory programs, congress has given the agencies extremely broad mandates. These mandates give the agencies great discretionnary powers. An administration action can affect the economic welfare, health, safety or less frequently, the basic political or civil rights of large numbers of citizens who are affected by the operations of the industry governed by the regulatory scheme. However, in striving to fulfill congress's mandate the agency confronts no effective constituency other than the regulated industry. Consequently, the agency's

<sup>(16)</sup> Lazarus S., Onek J.: The Regulators and The People 57 Virginia Law Review 1971 page 1069 ss.

prospectives and policies bend in the direction of industry's interests". (17)

Deux causes apparaissent comme étant à la source des frustations du public: les agences n'ont aucune responsabilité directe vis-à-vis les citoyens et en plus, elles deviennent avec le temps plus réceptives aux problèmes de ceux qu'elles se doivent de règlementer qu'aux revendications des groupes de pression. Les racines du problème étant cernées, il s'agit de voir dans quelle mesure 1'on peut amener les corps publics à modifier leur comportement. L'essentiel à toute réforme en vue de favoriser une plus grande participation au niveau de l'élaboration des décisions administratives, sera d'assurer une représentation adéquate de l'intérêt public. Cependant, la simple reconnaissance par le législateur que le public a un droit de participation ne saurait suffire et devra être accompagnée de mesures concrètes en vue d'assurer qu'effectivement des représentants de l'intérêt public seront présents au moment des débats.

"The time and money required to make effective representations has been a substancial deterrent to success of voluntary efforts to protect nonindustry interests... In addition to

<sup>(17)</sup> Ibid., page 1092.

being adequately financed, advocates of non-industry interests must be independant of both the agency before which they practice and the industry which they must often oppose". (18)

Au cours des dernières années, bon nombre de législatures provinciales au Canada ont mis en place un réseau de services populaires d'aide juridique en vue de favoriser l'accès aux tribunaux à leurs citoyens les plus défavorisés. Il apparaît éminemment souhaitable que l'on offre une assistance similaire à ceux qui veulent s'intéresser à la cause de l'environnement. Le citoyen ou groupe de pression intéressé à comparaître devant une agence pourrait ainsi choisir l'avocat de son choix afin de le représenter et formuler ses objections. D'autres réformes devront être envisagées, et nous voulons dès maintenant aborder le problème de l'accessibilité à 1'information gouvernementale. A quoi servirait le droit de pouvoir contester une décision fondée sur l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire si les rapports, les enquêtes, qui ont servi de matériel de base à l'élaboration de cette décision, sont inaccessibles à celui qui veut en contester le mérite.

Au Canada, par exemple, le gouvernement fédéral impose à tout fonctionnaire qui entre à son emploi, de

<sup>(18)</sup> Ibid., page 1097.

prêter en vertu de la <u>Loi sur l'emploi dans la Fonction</u>

<u>Publique</u>, un serment ou Affirmation D'Office Et De

Discrétion:

"Je..., jure (ou affirmer) solennellement et sincèrement que je remplirai avec fidélité et honnêteté les fonctions qui m'incombent en raison de mon emploi dans la Fonction publique et que, sans y être autorisé, je ne révèlerai ou ne ferai connaître rien de ce qui vient à ma connaissance par suite de cet emploi. ("Ainsi Dieu me soit en aide")". (19)

Conséquemment, un tel serment rend les fonctionnaires à l'emploi du gouvernement canadien très réticents
à fournir des renseignements aux citoyens qui sont
intéressés à contester au fond le mérite de leurs décisions. Les effets psychologiques sont encore plus
importants:

"Though the restraining force of the oath may be considerable, the perceived threats to promotion are sometimes more important. These threats, real or imagined, can prevent not only the release of information but participation itself. At the February 1972 "National Conference on The Law" an employee of Environment Canada suggested privately that there were many things he would like to speak out about and bring up for discussion, but that he was afraid it would interfere with his career. The same pressures can also distort information: not the facts

<sup>(19)</sup> Loi sur l'emploi dans la Fonction Publique, S.R.C. 1970, Chap. page 32. Annexe III.

themselves, but the selection of those "facts" and their interpretation which are to be made public. A civil servant has admitted that certain facts and interpretations of other facts would not be included in an analysis because I don't want to commit 'hara kari'". (20)

Dans le but de réaliser une réforme viable au niveau du processus de fonctionnement de nos corps publics, il faudra considérer la modification ou l'abolition d'un tel serment d'office qui n'est ni plus ni moins qu'une censure de l'information dont l'effet est de denier au public le droit à une intervention efficace. Comme le soulignait R.C. Cramton, le principe à l'effet d'autoriser une plus grande participation du public dans l'élaboration des décisions concernant l'environnement est reconnu par nos législateurs; il importe maintenant d'inventer les mécanismes qui rendront cette participation effective et de faire des recommendations précises en vue de démocratiser le processus d'élaboration des décisions de nos corps publics.

<sup>(20)</sup> Thompson, Dixon: The Ask The People. Proceedings of a Multi-disciplinary Workshop on public participation in the environmental management decision making process. The Scientist. The Civil Servant and Public Participation.

Published by Agassiz Center for Water Studies. Edited Greg Morley, page 8.

"There is a general tendency to be in favor of public participation without worrying about the details. But it is the details involving such matters as institutional devices, funding that are important... Broadned public participation is clearly desirable in the rulemaker activities of administrative agencies. Whether an agency is classifying the use to which public lands may be put, evolving permissible radiation standards, or otherwise legislating for the future". (21)

De nombreuses suggestions tant au Canada qu'aux
Etats-Unis ont été élaborées dans le but de permettre
cette transformation du fonctionnement de nos agences.

Nous concluerons donc cette critique du rôle des agences
administratives par une revue des principales techniques
que nous pourrions mettre en application en vue de permettre une participation plus efficace du citoyen. L'une des
premières étapes afin d'assurer que le droit d'intervention
soit efficace consiste à prévoir un mécanisme obligeant
les agences à informer à un stade préliminaire le public
des programmes ou projets de développement qu'elles se
proposent d'entreprendre. En effet, trop souvent, au
cours des dernières années au Canada, nous nous sommes
retrouvés devant le fait accompli, tous les plans ayant

<sup>(21)</sup> Cramton, R.C.: The Why, Where and How Of Broadned Public Participation In The Administrative Process, Vol.60. The Georgetown Law Journal, 1972, page 531.

été conçus dans le plus grand secret, et dans certains cas même les travaux ayant déjà débuté, le tout à l'insu du public. Des projets dont les répercussions sur l'environnement étaient catastrophiques ont été ainsi élaborés. Qu'il suffise d'en mentionner quelques-uns: 1e projet de développement de la Baie James au Québec, The Churchill River Diversion au Manitoba, The Spadina Highway à Toronto, the Mackenzie Highway en Alberta. Dans la plupart de ces cas, le public fut mis au fait des intentions du gouvernement après que des sommes énormes eurent été investies dans ces projets. Le gouvernement fédéral américain a, dans sa loi "National Environmental Policy Act de 1970", imposé à ses agences publiques de procéder à une évaluation des conséquences qu'auraient sur l'environnement tout projet de développement qui pourrait modifier la qualité du milieu naturel. De plus, ce rapport doit être rendu public. serait des plus souhaitable que le gouvernement canadien et nos législatures provinciales imposent à leurs ministères de faire de même afin que soit assuré aux citoyens le droit de faire valoir leurs objections avant que des dommages irréparables ou que des sommes considérables n'aient été investies.

M. F.J.E. Jordan, énonçait récemment quelques propositions bien adaptées au contexte canadien en vue de

garantir au public l'accessibilité à l'information gouvernementale. Nous jugeons nécessaire aux fins que nous poursuivons de reproduire "in extenso" ces propositions:

"Desirably, given our constitutional constraints, we would set up a federal-provincial agency empowered to evaluate every proposal for an activity that involved a significant impact on the human environment and to consider the proposal's impacts and alternatives that might be pursued. However in absence of such agreement, we must consider what the federal government might do on its own. Here are some possibilities:

- 1. Require detailed information on every proposal for a development activity that may have a significant impact on the human environment from:
  - a) every department of the federal government,
  - b) every agency of the federal government,
  - every provincial government or agency, where the program involves an interest falling to federal jurisdiction,
  - d) every actor in the private or public sector where the activity is dependant on federal funding wholly or in part,
  - e) every actor in the private or public sector involving a matter falling to federal jurisdiction,
  - f) every actor who could be influenced by the use of federal income tax laws...
- 2. Assign to the Department of the Environment (or some other "super" agency) the task of preparing an evaluation of the information provided above and a report on the impact

- of the proposal with suggestions for alternatives.
- 3. Publish (in laymen language) a comprehensive statement (with all relevant information) outlining the environment impacts of the proposal and possible alternatives.
- 4. Arrange through hearings and otherwise for public input into the decision making process, before irrevocable commitments are made". (22)

Voilà qui termine notre bref exposé sur le rôle des corps publics dans le domaine de l'environnement.

Nous en dégageons que les agences administratives ont lamentablement failli aux responsabilités qu'on leur avait confiées, soit de protéger l'environnement et de veiller à l'intérêt public. Il appert nécessaire de procéder dans les plus brefs délais à une revision globale des mécanismes de fonctionnement de notre administration publique. Les propositions soumises à ce jour permettraient tout au moins de corriger les injustices les plus flagrantes. Les citoyens directement affectés par une décision modifiant la qualité ou l'intégrité de leur

<sup>(22)</sup> Jordan, F.J.E.: Ask The People. Proceedings of a Multidisciplinary Workshop on public participation in the environmental managment decision making process. Environmental Information And The Public Interest. Published. Agassiz Center For Water Studies. Edition C.G. Marley pp.15-16.

environnement ne tolèreront plus d'être considérés comme des suppliants lorsque des droits aussi fondamentaux que celui de respirer de l'air pur ou de vivre dans un milieu non pollué par le bruit sont impunément bafoués par la décision d'un quelconque spécialiste.

2: Les tribunaux, une solution de rechange valable?

Dans un premier temps, nous tenterons de réfuter les principales objections que l'on a soulevées à l'encontre de la thèse voulant confier aux tribunaux un plus grand rôle à jouer dans le domaine de l'environnement. Nous traiterons ensuite des valeurs inhérentes à l'appareil judiciaire et sa contribution possible à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Enfin, nous parlerons de l'expérience de l'Etat du Michigan où l'on a récemment adopté un Bill sur les Droits de l'Environnement dont l'effet a été d'habiliter tout citoyen à recourir aux tribunaux dans les cas où la déterrioration de l'environnement apparaît être déraisonnable.

L'une des principales objections soulevées à l'égard des tribunaux est le fait qu'ils ne possèdent pas l'expertise voulue pour adjuger sur une contestation dans le domaine de l'environnement où la preuve offerte sera de

nature hautement technique et scientifique. Nos tribunaux ont été appelés depuis déjà de nombreuses années à décider de litiges dans le domaine de la responsabilité médicale, de la responsabilité du manufacturier, celle de l'architecte, litiges où l'apport des témoins experts était essentielle à l'adjudication. D'ailleurs, les tribunaux, à l'occasion de contestations où la preuve est de caractère hautement scientifique, ont toujours eu la possibilité de s'adjoindre un expert qualifié pour l'appréciation des faits du litige:

"Après contestation liée, le tribunal peut, même de sa propre initiative, s'il est d'avis que les fins de la justice peuvent être ainsi mieux servies:

 ordonner une expertise par personne qualifiée, qu'il désigne, pour l'examen, la contestation et l'appréciation des faits relatifs au litige". (23)

Bien plus, s'objecter comme certains le font au fait que les tribunaux devront rendre une décision sur des problèmes de nature scientifique ne fait que témoigner de leur ignorance sur les pouvoirs et le rôle d'un tribunal de se prononcer sur l'utilisation d'une technique plutôt que d'une autre au moment où le litige est soumis aux tribunaux. Le rôle du tribunal consiste à évaluer, à

<sup>(23)</sup> Code de Procédure Civile (Province de Québec) S.Q. 13-14 El. II, 1965, Vol.II Chap.80, article 414.

déterminer pour être plus précis, si le demandeur dans un litige portant sur un problème bien spécifique a en regard de la preuve offerte suffisamment étayé ses procédures. D'ailleurs, à ceux qui plaident l'incompétence des tribunaux à décider de questions techniques qu'il suffise de rappeler qu'à de nombreuses occasions, les décisions concernant un projet de développement par exemple, n'ont pas été prises à la suite d'une analyse approfondie des études scientifiques et des techniques disponibles mais plutôt pour complaire aux pressions venues des politiciens et de représentants de l'industrie.

S'il est une objection que l'on se doive de prendre sérieusement en considération, c'est celle que nous avons d'ailleurs précédemment mentionnée à l'effet qu'accorder aux tribunaux le droit de réviser les décisions à caractère discrétionnaire des corps publics créerait inévitablement un conflit au niveau des attributions du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Le professeur Sax tout en reconnaissant le sérieux de cette objection rétorquait:

"The role of courts is not to make policy, but to help assure that public policy is made by the appropriate entity, rationally and in accord with the aspirations of the democratic process. The job of courts is to raise important policy questions in a context where they can be given the attention they deserve and to restrain essentially

irrevocable decisions until those policy questions can be adequately resolved". (24)

Afin de bien expliciter la distinction apportée par le professeur Sax, reprenons un exemple auquel il fait référence dans son livre. Il s'agit de la contestation survenue au moment de la construction du New Jersey Highway. Dans cette affaire, le demandeur s'adressait aux tribunaux afin qu'ils prennent en considération le tracé alternatif qu'il suggérait pour cette autoroute. Il demandait au tribunal d'émettre une injonction si la preuve qu'il avait à offrir démontrait l'une ou l'autre des choses suivantes: (1) qu'il y avait de graves inconsistences entre le tracé proposé par le Bureau des Autoroutes et une politique intelligente de planification routière (2) ou que le projet actuel n'était pas conforme à la politique générale du Bureau des Autoroutes. certains, c'est précisément ce genre de requête qui entraînerait inévitablement les tribunaux à usurper les prérogatives du législateur en se substituant à l'organisme habilité en ce domaine, savoir dans ce cas-ci le Bureau des Autoroutes, pour en arriver à formuler la politique applicable à la construction des autoroutes.

<sup>(24)</sup> Sax, Joseph L.: Defending The Environment. A
Strategy for Citizen Action. Alfred A. Knopf.
New York, 1971 page 51.

Le professeur Sax ne partage pas cette opinion et selon lui, le tribunal saisit d'une telle requête à la possibilité d'adopter l'une ou l'autre des attitudes suivantes:

"The courts should test the existing official plan against policies already articulated (more or less specifically in the law) and withhold approval of a proposal that is at odds with the policy or raises serious doubts about its effectuation.

Or, if the court finds the proposal at odds with an environmentally sound policy, though it may not be expressed in any legislation, and it finds no urgency for immediate construction, it withholds approval until and unless the policy question is returned to the legislation forum for open and decisive action". (25)

Il importe, à ce stade-ci, de faire mention que contrairement à ce que certains ont pu prétendre, le professeur Sax, et règle générale ceux qui prônent que les tribunaux ont un rôle à jouer dans le domaine de l'environnement, reconnaissent la nécessité d'avoir des agences administratives. (26) En effet, il demeure évident

<sup>(25)</sup> Ibid., page 152.

Workshop On Canadian Law and The Environment.
Winnipeg, les 12 et 13 octobre 1972. Alors que les participants recommandaient un rôle plus actif des tribunaux dans le domaine de l'environnement, ils n'ont pas pour autant dénié la participation des agences administratives.

que des règlements devront être préparés, des audiences publiques tenues et des enquêtes effectuées. Les tribunaux ne sont là que pour rappeler aux agences qu'il n'existe un forum où le public peut s'adresser pour contester une décision inadéquate.

Au moment où nous avons discuté des réformes souhaitables en vue d'atteindre à une démocratisation du processus d'élaboration des décisions qui sont du ressort de nos agences publiques, l'une des propositions qui fut mise de l'avant consistait à prévoir un mécanisme par lequel le public serait informé à un stade préliminaire des intentions de nos agences. Le professeur Sax convient que cette idée soit intéressante, cependant envisagée d'un point de vue pratique, son application devient illusoire:

"The problem we confront at this stage is one of ripeness. That is the more one moves back from specific and clear-cut proposal toward the formative stages, the more difficult it is to get anything decided because of the large elements of uncertainty and speculation. Thus say lawyers, a proposal which lacks definition and specifity is not "ripe" for settlement". (27)

Après avoir tenté de faire la réplique à quelquesunes des principales objections formulées à l'endroit du

<sup>(27)</sup> Sax, Joseph L.: Defending The Environment. A Strategy For Citizen Action. Alfred A. Knopf New York 1971, page 64.

rôle des tribunaux, nous nous proposons maintenant d'adopter une attitude plus positive et de traiter de la contribution que peuvent apporter les tribunaux à la cause de l'environnement. Essentiellement, ce que l'on demande aux tribunaux c'est d'en arriver à considérer la déterrioration de l'environnement qu'il s'agisse de l'air, des sols ou de l'eau avec la même attitude qu'ils adoptent lorsqu'il y a atteinte à la propriété privée. En effet, notre système juridique basé sur la reconnaissance du droit à la propriété privé s'est ingénié à inventer toute une série de mécanismes juridiques en vue de faire respecter ce droit. Qu'il s'agisse de la théorie de l'abus de droit, de celle des troubles de droit de voisinage ou de celle des droits du propriétaire riverain, une multitude de recours sont à la disposition du propriétaire en vue de faire sanctionner devant les tribunaux les atteintes à l'intégrité de la jouissance de son domaine.

Afin d'habiliter l'appareil judiciaire à prendre en considération des litiges impliquant des problèmes tel la pollution d'un cours d'eau, le législateur devra au préalable intervenir et adopter une loi reconnaissant à tout individu un droit d'action en vue de protéger l'air, l'eau et autres ressources naturelles contre leur pollution, leur dégradation ou leur destruction. Comme le soulignait

Ralph Nader devant un comité sénatorial chargé d'étudier un projet de loi sur les droits de l'environnement:

"Such a bill would be the beginning step in the right direction. By giving a right of action against "unreasonnable pollution" it would lay the groundword for the development of a common law of the environment. By enunciating each person's right to a clean and decent environment, the bill would cut the courts loose from anti-environmental precedents and give them a fresh start". (28)

Une fois cette compétence juridictionnelle établie, il sera possible aux tribunaux de faire bénéficier à la cause de l'environnement les valeurs propres de notre système judiciaire. Une de ces valeurs et sans doute la plus importante découle du principe de l'impartialité du tribunal. En effet, contrairement aux fonctionnaires le juge n'est soumis à aucune pression de part des politiciens ou des industriels, sa décision sera fondée sur le mérite de la preuve offerte. Un autre avantage non négligeable, c'est que trop souvent les débats à l'heure actuelle concernant l'écologie sont articulés en termes vagues, imprécis tels: "nos besoins en énergie exigent que

<sup>(28)</sup> Nader, Ralph: Hearings before The Subcommittee On The Environment Of The Committee On Commerce. United States Senate. Ninety-Second Congress. First Session on S. 1032, Part.2, No.: 92-17.

le projet de développement ait lieu" "si vous obligez à dépolluer, il y aura hausse du taux de chomâge". Le processus judiciaire par contre exige des allégations précises et une preuve bien étayée:

"Judges must make specific decisions, those who appear before them must shape their controversies to precise manageable issues that can be subject of specific orders". (29)

A l'actif de l'appareil judiciaire nous pouvons encore ajouter le fait que contrairement aux agences qui parfois mettent des mois et même des années à mettre en vigueur une réglementation susceptible d'éliminer un cas de pollution les tribunaux, eux, peuvent intervenir immédiatement lorsque le problème surgit. Cet avantage de la rapidité d'intervention n'est pas à négliger lorsque l'on constate que chaque année, l'industrie crée de nouvelles façons de polluer l'environnement, de détruire la santé publique soit par accident ou par inadvertance. Nos lois ne peuvent évidemment pas tout prévoir. Nos agences ne peuvent tout réglementer; le tribunal est donc un forum idéal pour agir rapidement et efficacement.

<sup>(29)</sup> Sax, Joseph L.: <u>Defending The Environment</u>. A Strategy for Citizen Action. Alfred A. Knopf, New York 1971, page 151.

Le tribunal peut et se doit de devenir une sorte de catalyseur qui permettra l'émergence d'une nouvelle conscience au sein du public quant à la valeur de nos espaces verts, de nos lacs, de l'air de nos villes... Traditionnellement, des biens tels l'eau, l'air ont été considérés comme étant des "res communis" c'est-à-dire des biens à l'usage de tous et conséquemment nous avons négligé de développer la conscience de les utiliser avec le souci d'en préserver la qualité:

"In short we have neglected to develop a sense of public-rights consciousness parallel to our concept of private rights consciousness. As a result our public values are degraded with abandon. Litigation will promote environmental values by putting a price on them". (30)

Nous concluerons avec une brève référence à l'expérience de l'Etat du Michigan, où en 1970, l'on adoptait un projet de loi sur la protection de l'environnement accordant à tout citoyen le droit de recourir aux tribunaux lorsque l'air, l'eau et autres ressources naturelles sont menacés d'être pollués, dégradés ou détruits. (31) Traiter de ce projet de loi est d'autant plus important puisque, comme nous le mentionnions au début de ce chapitre, l'automne

<sup>(30)</sup> Ibid., page 59.

<sup>(31)</sup> Voir Appendice A.

dernier à l'occasion d'un collogue tenu à Winnipeg (32) et auquel prenaient part quelques cinquante juristes et membres de la communauté scientifique, l'une des résolutions votées à la fin de ces assises consistait à recommander aux législatures provinciales d'adopter un projet de loi similaire. Il sera donc d'autant plus intéressant de souligner les résultats de l'expérience du Michigan étant donné que l'on peut s'attendre à ce qu'au Canada les pressions se fassent de plus en plus fortes en vue d'amener nos législateurs à agir dans le même sens.

Tout récemment, "The Michigan Law Review" (33) faisait état d'une enquête menée en vue de vérifier si le projet de loi avait rencontré les principaux objectifs qu'on lui avait assignés. Il fut impossible aux enquêteurs de déceler si le Bill avait contribué dans une certaine mesure à modifier des attitudes tant chez les agences gouvernementales que chez le public. L'enquête a porté sur l'étude des litiges qui ont été soumis aux tribunaux depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Malgré les nombreuses craintes exprimées à l'effet que le E.P.A. (Environmental Protection Act) aurait pour

<sup>(32)</sup> Workshop On Canadian Law and The Environment. Winnipeg, les 12 et 13 octobre 1972.

<sup>(33)</sup> Sax, J.L., Conner Roger L.: Michigan's Environmental Protection Act Of 1970: A Progress Report.

Michigan Law Review, Vol.70, 1971-72, p.1004 ss.

conséquence de submerger le rôle des tribunaux, de telles prédictions ne se sont pas réalisées. Au cours des seize mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de cette loi trentesix actions ont été inscrites pour contestation.

"The modest member of cases filed is neither cause for joy nor for gloom. It implies that both the proponents and opponents of the Act were wrong, the statute is not as easily accessible a tool as its supporters had hope or its opponents feared". (34)

L'enquête a permis d'arriver à la conclusion que même si les groupes intéressés aux problèmes de la pollution n'avaient pas utilisé le E.P.A. dans toutes ses possibilités, cette loi avait tout de même contribué à mettre en évidence quelques points importants:

- "1. Government and industry are highly inertial, but when prodded from without, they are quite capable of responding to pressures for reform.
  - 2. Regulatory agencies are more often victims than villains, and well placed lawsuits naming them as defendants can liberate them from unwarranted political pressures.
  - 3. Experts, however well "intentioned" do not have all the answers. Far more than is generally believed, the application of well informed common sense is the vital ingredient in resolving environmental controversies". (35)

<sup>(34)</sup> Ibid., page 1007.

<sup>(35)</sup> Ibid., page 1081.

Nous réalisons que cette référence à l'expérience du Michigan puisse paraître trop superficielle vu l'importance qu'elle prend en tant que précédent susceptible de modifier l'attitude des administrateurs, des législateurs et du public face à la préservation de la qualité de l'environnement. Nous réservons à une section que nous consacrerons au droit de l'environnement aux Etats-Unis l'étude détaillée de problèmes tels que la question de savoir à qui appartient le fardeau de la preuve, quels sont les droits des parties, qui est soumis à l'application de E.P.A....

A la question que nous formulions au début de cette section, (Les tribunaux, une solution de rechange valable?), nous croyons devoir répondre par l'affirmative. Il ne s'agit pas de substituer aux agences administratives les tribunaux, chacuns ayant comme il est apparu au cours de notre exposé un rôle qui lui est bien propre. Les tribunaux ont été mis à l'écart du domaine de l'environnement et preuve est faite maintenant qu'ils peuvent contribuer à la poursuite d'un équilibre entre l'arbitraire de certaines politiques administratives et l'impuissance du citoyen à faire valoir son point de vue.

La cause de l'environnement ne s'en portera que mieux si tous conviennent qu'il faut procéder à une

démocratisation du processus d'élaboration des décisions et que le "gros bon sens" de M. Tout le monde mérite d'être entendu tant au niveau des corps publics que devant le tribunal.

### CHAPITRE IV

LES DROITS ET RECOURS DES PARTICULIERS DANS LA LUTTE
CONTRE LA POLLUTION DES EAUX DU QUEBEC.

Il sera nécessaire à la bonne compréhension de ce chapitre de garder en mémoire quelques unes des observations précédemment exposées relativement au statut juridique de l'eau (res communis), à la juridiction concurrente du fédéral et du provincial sur la ressource, et enfin la distinction que nous avons apportée en parlant de la navigabilité et de la non-navigabilité des cours d'eau. En effet, tous ces critères se doivent d'être pris en considération lorsqu'on se propose de déterminer les droits d'un particulier sur un cours d'eau précis et les recours à sa disposition pour les faire respecter.

Précisons quelque peu la démarche que nous utiliserons pour arriver aux fins proposées. Dans un premier temps nous analyserons les différents recours de nature judiciaire qui peuvent être pris par les particuliers, tant sur le plan pénal que sur le plan civil. Dans une deuxième étape nous analyserons les autres modes d'intervention qui sont à la disposition des citoyens dans le domaine de la pollution des eaux.

#### Section 1: LES RECOURS JUDICIAIRES.

Les recours judiciaires peuvent être de nature civile ou pénale, tour à tour nous ferons l'analyse des situations où il sera permis à un particulier incommodé par les effets de la pollution de s'adresser aux tribunaux pour réclamer réparation ou la cessation de l'activité répréhensible. Conserver aux eaux leur pureté naturelle serait l'objectif idéal; cependant on peut être plus réaliste et tolérer une certaine pollution dans la mesure où la faculté d'auto-épuration de l'eau n'est pas compromise par un déversement de contaminants en quantité telle que la ressource n'est plus en mesure de se régénérer.

Sous-Section 1: Les recours de nature civile.

A la lumière de ce que nous avons déjà discuté, il apparaît que seuls les propriétaires riverains se sont vus reconnaître un droit réellement efficace en regard de l'exploitation et de l'usage des cours d'eau au Québec. Quoique tous les citoyens du Québec se soient vu reconnaître des droits généraux sur les cours d'eau du territoire tels la pêche, la navigation et le flottage, ces droits malheureusement sont demeurés inefficaces faute d'avoir accordé au public le droit d'accès à la ressource en vue d'en assurer leur exercice. Cet état de fait est d'autant

plus anachronique que le recours en dommages ne sera accordé en définitive qu'à celui qui a subi un préjudice direct et personnel. En conséquence, seuls les propriétaires riverains privés d'une partie ou de toute la jouissance de leurs droits pourront à ce titre jouer un rôle pour mettre un frein à la déterrioration croissante de la qualité de nos cours d'eau. Notre tâche première sera donc de décrire la situation dans laquelle se retrouve les propriétaires riverains. Pour se faire nous procéderons donc à l'étude des droits et obligations de ceux dont l'héritage borde un cours d'eau pour ensuite traiter de l'intérêt qu'ils devront démontrer devant les tribunaux s'ils veulent lutter contre la pollution.

 Situation du propriétaire riverain selon le Code Civil de la Province de Québec.

A: Ses obligations.

C'est au Titre Quatrième du Code Civil de la Province de Québec (Des Servitudes Réelles) du Livre Deuxième (Des Biens, De La Propriété Et De Ses Différentes Modifications) que l'on fait mention expresse de la situation des propriétaires riverains. L'article 501 c.c. traite de façon spécifique des obligations à la charge de celui dont l'héritage borde un cours d'eau naturel:

"Les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué. Le propriétaire inférieur ne peut pas élever de digue qui empêche cet écoulement. Le propriétaire supérieur ne peut rien faire qui aggrave la servitude du fonds inférieur".(1)

A la lecture de cet article, il appert que toute intervention de l'homme dont l'effet serait d'affecter la qualité ou le débit naturel d'un cours d'eau constitue une aggravation de servitude. Or, comme le souligne P.N. Mygnault, la jurisprudence et la doctrine ont donné à cette disposition une interprétation atténuant quelque peu sa rigueur en vue de favoriser l'usage et l'exploitation des cours d'eau à des fins industrielles:

"L'intérêt de l'agriculture, avait fait admettre en droit romain un tempérament à notre règle; le propriétaire d'un fonds supérieur était autorisé à y pratiquer des rigoles pour l'écoulement des eaux qui par leur séjour dans le fonds auraient pu nuire à la semence et empêcher toute récolte. Bien que le cours d'eau eu été créé ou rendu plus rapide par le fait de l'homme, les propriétaires des fonds inférieurs étaient obligés de les recevoir. Cette décision ne devrait pas être admise dans notre droit si l'on s'en tenait rigoureusement au texte de l'article 501 de notre code; mais l'esprit de la loi la justifie. Il n'y aurait point, en effet d'agriculture possible avec

<sup>(1)</sup> Code Civil de la Province de Québec, article 501, Wilson et Lafleur, Montréal.

l'interprétation contraire. Telle est 1'opinion unanime des auteurs". (2)

Une autre obligation est faite au propriétaire et elle découle non pas d'un article précis du code civil mais plutôt de la théorie générale concernant l'abus de droit. Cette théorie tire son origine de deux maximes légales:

- -"Qui jure suo utitur neminem laedit". Celui qui fait usage d'un droit lui appartenant ne peut nuire à autrui.
- -"Sic utere tuo ut alienum non laedas". Personne ne peut se servir de ses droits de manière à nuire à autrui.

Les propriétaires riverains se sont vu accordé un droit d'usage et d'exploitation des cours d'eau et l'exercice de leurs droits ne doit pas venir en conflit avec ceux des voisins. L'abus des droits de voisinage découle de ce que la contrepartie des droits de quelqu'un est constituée par les obligations que lui imposent les droits d'un autre. Le droit d'usage n'est donc pas un droit absolu puisqu'il doit être exercé eu égard à la présence de droits semblables appartenant à d'autres individus dont l'héritage borde le même cours d'eau.

Comme le soulignait Nadeau:

<sup>(2)</sup> Mignault, P.B.: Le Droit Civil Canadien Tome 3, C. Théoret Editeur, Montréal page 16.

"Nos tribunaux considèrent en somme, que l'exercice abusif des droits de voisinage devient une sorte d'expropriation partielle, entraînant le paiement obligatoire d'une indemnité pour les dommages causés au voisin incommodé par la présence de ces nuisances et, au besoin, des injonctions pour les faire cesser". (3)

Deux obligations sont donc à la charge des propriétaires riverains; l'une découle des termes mêmes de l'article 501 c.c. et l'autre s'appuie sur la théorie de l'abus des droits de voisinage. Enfreindre l'une ou l'autre obligera soit à compenser pour les dommages causés ou encore soit à cesser de façon permanente ou temporaire l'activité répréhensible.

B: Ses droits.

Comme nous venons de le souligner, les droits du propriétaire riverain sont principalement des droits d'usage et d'exploitation. Il convient de poser une question à ce stade-ci qui exigera le rappel de certaines notions antérieurement discutées. Quels sont les cours d'eau sur lesquels ces droits peuvent être exercé? La question a son intérêt, car à la lecture de l'article 503 c.c. l'on pourrait être porté à croire que ces droits ne peuvent être exercé que sur les cours d'eau ne faisant pas partie du domaine public:

<sup>(3)</sup> Nadeau, André: Traité de Droit Civil du Québec. Tome 8 art.1053-1056b., Wilson et Lafleur page 202.

"Celui dont l'héritage borde une eau courante ne faisant pas partie du domaine public, peut s'en servir à son passage pour l'utilité de cet héritage, mais de manière à ne pas empêcher l'exercice du même droit par ceux à qui il appartient, sauf les dispositions contenues dans le Chapitre 139 des Statuts Refondus et autres lois spéciales. Celui dont l'héritage est traversé par cette eau peut en user dans tout l'espace qu'elle parcourt, mais à la charge de la rendre, à la sortie du fonds, à son cours ordinaire". (4)

La plupart des commentaires du Code Civil conviennent que les propriétaires riverains ne peuvent exercer
leur droit d'usage sur les cours d'eau du domaine public.
Mignault pour sa part, tout en admettant que les termes
de l'article 503 sont clairs et ne s'appliquent qu'aux
cours d'eau non-navigables et non-flottables ajoute que
la jurisprudence a étendu le droit d'usage aux rivières
navigables.

"Remarquons, "dit-il", qu'il n'est question dans l'article 503, que des rivières non-navigables et non-flottables; les autres sont des dépendances du domaine de la couronne (art.400), et on ne peut en user, dans le sens de l'article 503, sans la permission du gouvernement. Il convient, toutefois, d'ajouter que l'exception prévue par l'article 503 a été étendue par la jurisprudence aux rivières flottables..." (5)

<sup>(4) &</sup>lt;u>Code Civil de la Province de Québec</u>, article 503. Wilson et Lafleur Ltée, Montréal.

<sup>(5)</sup> Mignault, P.B.: Le Droit Civil Canadien. Tome 3, C. Théoret Editeur, Montréal page 16.

Alors que Mignault reconnaît que certaines décisions judiciaires ont accordé aux riverains le droit d'usage des cours d'eaux du domaine public, le Professeur Henri Brun soutient pour sa part que le droit français en vigueur en Nouvelle-France au moment de la Conquête avait toujours reconnu ce droit et que par l'effet des dispositions transitoires du Code Civil (6) ce droit n'a pas été abrogé.

"Le droit d'accès des riverains, d'autre part, permettait de plus à ces derniers d'exercer un droit d'usage général et exclusif sur toutes les eaux contiguës à leur propriété. A cet égard l'Ancien Droit Français s'est exprimé législativement par l'entremise de l'ordonnance Des Eaux et des Forêts de 1669. Or, cette ordonnance royale, nous l'avons vu ne s'est intéressée qu'aux eaux du domaine de l'Etat. Elle a d'abord créé ce domaine de l'Etat puis elle a prescrit des mesures de gestion applicables aux eaux de ce domaine seulement ... Implicitement cette législation reconnaissait donc l'existence d'un droit d'usage des eaux étatiques. Droit d'usage à toutes fins pratiques disponible aux seuls propriétaires riverains... En 1866, le Code Civil est venu confirmer les limites qu'avait apportées la jurisprudence au droit d'usage général des riverains sur les eaux privées... Ces limites que le Code Civil ne confirmait qu'eu égard aux eaux privées, devraient normalement a fortiori continuer de

<sup>(6) &</sup>lt;u>Code Civil de la Province de Québec</u>, article 2613, <u>Wilson et Lafleur Ltée</u>, <u>Montréal</u>.

s'appliquer à l'endroit des eaux du domaine de l'Etat". (7)

Donc que ce soit en vertu de la jurisprudence ou par application de l'Ordonnance des Eaux et des Forêts, il semble admis que les droits d'usage et d'exploitation des riverains s'étendent non seulement aux cours d'eau du domaine privé mais aussi à ceux du domaine public. Il nous fut possible de relever un arrêt de la Cour du Banc de la Reine où l'on confirme de façon expresse les droits des riverains sur les eaux du domaine public:

"Sont des dépendances du domaine public de la Province, le lit des rivières et leurs rives pour la partie navigable et flottable de ces cours d'eau. En l'absence d'une clause formelle l'aliénation par l'Etat de terrains riverains n'inclut pas la concession du lit des rivières ni leurs rives. Les propriétaires des terrains riverains de ces cours d'eau n'ont que les droits ordinaires dérivant de ce chef comprenant le droit d'accès et de sortie, pourtant, ils sont fondés à réclamer une indemnité pour le préjudice subi dans l'exercice de ce droit". (8)

Nos tribunaux ont, à maintes reprises, eu l'occasion de rendre des décisions sur des litiges où les droits et obligations des propriétaires riverains étaient en cause.

Ainsi l'arrêt Dallaire v. Beaudry reconnaît que:

<sup>(7)</sup> Brun, Henri: <u>Le Droit québécois et l'eau</u>. (1663-1969). Les Cahiers de Droit. <u>Université Laval</u>, 1970 Vol.II pp.36, 38.

<sup>(8)</sup> Wright v. Gatineau Boom Co. et Procureur Général du Québec. 1929, 47 B.R. page 59.

"Le droit du propriétaire supérieur de se servir d'une eau courante qui coule sur son fonds ne comprend pas celui d'y introduire des déchets, des résidus de lavoirs et de latrines ou autres matières fétides qui la polluent ou autrement diminuent la jouissance du propriétaire inférieur, et le fait d'ajouter ainsi aux eaux du ruisseau des matières que le propriétaire inférieur n'est pas tenu de recevoir et qui l'incommodent, ou de maintenir des ouvrages utilisés à cette fin constitue une aggravation de la servitude à laquelle le fonds inférieur est assujetti". (9)

Au Canada, les provinces d'allégeance de Common Law ont par la théorie de la "nuisance" développé des principes qui s'apparentent à l'abus des droits en matière de voisinage. Quoique le droit anglais et le droit français soient semblables sur cette question, nos tribunaux ont toujours préféré qu'on leur soumette la jurisprudence française et ce n'est qu'à titre d'autorité persuasive qu'ils ont pris en considération les décisions de Common Law. L'arrêt John Young and Company v. The Bankier Distillery and Others illustre parfaitement cette similitude entre les deux théories:

"Per Lord Macnaghten. The law relating to the rights of riparian proprietors is well settled. A riparian proprietor is entitled to have the water of the stream on the banks of which his property lies, flow down as it has been accustomed to flow down his

<sup>(9) &</sup>lt;u>Dallaire v. Beaudry et Autres</u>. 1941, Vol.79 C.S. page 330.

property, subject to the ordinary use of the flowing water by upper proprietors, and to such further use, if any, on their part in connection with their property as may be reasonable under the circumstances. Every riparian proprietor is thus entitled to the water of his stream, in its natural flow, without sensible diminution or increase and without alteration in its character or quality. Any invasion of this right causing actual or calculated to found a claim which may ripen into an adverse right entitles the party injured to the intervention of the Court". (10)

La lecture de ces deux arrêts suffit amplement à nous convaincre que les principes de base relativement aux droits des propriétaires riverains sont les mêmes. La décision de Common Law que nous venons de citer permet au riverain de s'adresser aux tribunaux pour "any invasion of his right causing calculated or actual (damage). De même le droit civil protège le riverain contre une activité éventuelle dont l'effet serait d'altérer la qualité de l'eau. Et la jurisprudence nous le prouve:

"La servitude obligeant les fonds inférieurs envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement ne doit pas être aggravée par aucun fait du propriétaire inférieur dans le cas de telle aggravation est en droit d'agir sans qu'il y ait dommage actuel en vue seul d'éviter un dommage éventuel". (11)

<sup>(10)</sup> John Young and Company v. The Bankier Distillery

Company and Others, 1893 Appeal Cases page 691
à la page 698 (Per Lord Macnaghten).

<sup>(11) &</sup>lt;u>Lepage v. Laberge</u>. 1927, Vol.42 B.R. page 490.

Il faut ajouter cependant que le législateur québécois par sa loi 19-20 Victoria, Chapitre 104 a sensiblement modifié le droit au flot naturel de l'eau dont bénéficiait le propriétaire riverain. Celle législation a eu pour motif la considération que l'exploitation des cours d'eau serait un moyen efficace en vue d'amener la prospérité économique de la Province de Québec. Cette loi, depuis sa promulgation, a toujours été reproduite dans nos Statuts et c'est ainsi qu'on peut en retrouver la substance dans la Loi du Régime des Eaux, Statuts Refondus du Québec, 1964 Chapitre 84 à l'article 5:

"Tout propriétaire est autorisé à utiliser et exploiter les cours d'eau qui bordent, longent au traversent sa propriété, à y construire et établir des usines, moulins, manufactures et machines de toutes espèces et, pour cette fin, y faire et pratiquer toutes les opérations nécessaires à leur fonctionnement, tels que canaux, écluses, murs, chaussées, digues et autres travaux semblables".

Même si l'article 13 de cette loi stipule que les propriétaires de ces ouvrages sont responsables des dommages qui peuvent résulter à autrui, il s'est avéré quasi-impossible d'obtenir que les tribunaux émettent une injonction afin de faire cesser une activité qui affecte le droit d'usage et de jouissance d'un cours d'eau. Un exemple typique de cet état de fait est la cause <u>Pyecroft v. Cabana</u>:

"Il paraît clair que l'article 6 de la Loi du régime des eaux courantes du Québec prohibe comme règle générale toute construction de chaussées digues, ou autres travaux semblables dont la construction ou le maintien ont pour effet d'affecter la propriété publique ou la propriété d'un tiers mais que, cependant, par exception, le Lieutenant-Gouverneur en Conseil peut autoriser telle construction à la condition que cette construction ait pour objet d'aider à l'exploitation d'usines, moulins, manufactures ou machines de toute espèce par l'utilisation et l'exploitation d'un cours d'eau. Pour réussir dans une action de cette nature (action en démolition de barrage) il faut établir et prouver les faits suivants: a) que ce barrage a été construit depuis le 9 février 1918; b) qu'il a été érigé sans droit, "id est", sans l'approbation du Lieutenant-Gouverneur en Conseil et c) que le demandeur a, au sens de la loi du régime des eaux, un intérêt personnel, immédiat et légal à requérir la démolition de cet ouvrage illégalement fait". (12)

Dans cette affaire les terres du demandeur avaient été innondées par suite de la construction d'un barrage. Il semble que le demandeur ait réussi à établir et prouver chacune des exigences en vue d'obtenir la démolition de l'ouvrage. Cependant, dans la majorité des cas l'usine ou manufacture ont la permission d'ériger ces installations et les riverains sont limités à réclamer des dommages lorsque des dégâts sont ainsi occasionnés, et de plus, ils perdent de façon permanente la jouissance du cours d'eau connaissant

<sup>(12) &</sup>lt;u>Pyecroft v. Cabana</u> 1955, R.L. page 474.

maintenant les droits et obligations des propriétaires riverains, nous nous efforcerons d'analyser l'intérêt que doit manifester devant le tribunal celui qui veut ester en justice pour faire cesser la pollution des eaux.

#### C. L'intérêt.

Nous nous proposons de démontrer, en nous appuyant sur la jurisprudence, que cette notion d'intérêt a toujours été reliée à celle de la propriété riveraine. Il apparaîtra que les non-propriétaires riverains se sont toujours vu refuser par les tribunaux la qualité suffisante pour se plaindre de la pollution des eaux: L'arrêt St-Pierre v.

Duke Price Power Co. est à cet effet:

"Le propriétaire d'un fonds, traversé par une rivière et qui en a vendu les berges, sans autre réserve que l'usage d'un pont, n'a plus le droit d'y puiser de l'eau, ni d'y abreuver ses animaux. Conséquemment, il ne peut être reçu à se plaindre de la pollution des eaux de cette rivière". (13)

Une autre cause intéressante est celle de <u>Paradis</u>
et Autres v. Régie d'Epuration des Eaux et la Corporation

<u>Municipale du Village de Saint-Pascal</u>. Il s'agit de
l'appel d'un jugement rejetant une demande d'émission d'un

<sup>(13)</sup> St-Pierre v. Duke Price Power Company Ltd. 1932, Vol.70 C.S. page 541.

bref de prohibition. Pour bien comprendre le sens et la portée de cet arrêt, il sera nécessaire de faire une brève récapitulation des faits qui sont à l'origine du litige. Les demandeurs habitent sur les rives de la rivière Kamouraska et la mise en cause (le Village de Saint-Pascal) déverse ses eaux usées dans la rivière Gendron qui se jette dans la rivière Kamouraska. Ils se plaignent de ce que les eaux de cette rivière soient polluées et ils ont intenté une action négatoire de servitude. Après diverses tentatives pour remédier à cette situation, la Régie des Eaux ordonna l'exécution d'un certain projet d'aménagement d'étangs pour disposer de ces eaux. Pour une raison dont le jugement ne fait pas mention, les demandeurs ne sont pas satisfaits de cette décision et la contestent. Tout le problème porte sur la question de savoir si la Régie devait entendre les demandeurs avant d'émettre son ordonnance:

"Dans la présente cause, l'article 65 et 67 (Loi de l'Hygiène Publique. S.R.Q. 1941 Chapitre 183) édictent que le Ministre de la Santé doit entendre les 'intéressés' avant d'émettre son ordonnance. Depuis le ler juillet 1961, la Régie d'épuration des eaux a la même obligation. Qui sont les intéressés? Il paraît logique de répondre que ce sont eux auquel l'article 68 de la même loi confère le droit d'appel, c'està-dire, 'toute municipalité, corporation ou personne atteinte par une décision'. Or les demandeurs ne sont pas des personnes atteintes par les ordonnances dont il s'agit. Le sous-ministre de la Santé et

la Régie n'ont pas le pouvoir de prononcer et n'ont pas prononcé que les demandeurs seront sans recours si la municipalité de Saint-Pascal apporte à son système d'égouts les améliorations demandées. Les droits des demandeurs ne sont aucunement affectés. Le législateur n'a pu vouloir que la Régie avise tous les propriétaires riverains d'un cours d'eau avant de décider à quelles conditions une municipalité pourra déverser ses eaux usées dans ces cours d'eau ou dans l'un de ses affluents". (14)

Cette décision quoique apparemment bien fondée en droit entraîne une contradiction pour le moins surprenante. Tout en reconnaissant que les droits civils de propriétaire riverain du demandeur ne sont pas affectés par la décision de la Régie d'Epuration des Eaux, la Cour d'Appel se refuse à reconnaître au demandeur la qualité de "personne intéressée" pour contester l'ordonnance de la Régie. La Cour arrive donc à la conclusion qu'il sera loisible au demandeur de prendre action et de réclamer des dommages dans l'éventualité ou sa jouissance de cette rivière sera diminuée, mais elle se refuse à reconnaître au demandeur un intérêt suffisant pour contester l'ordonnance qui risque de brimer ses droits de riverain.

Enfin, un dernier arrêt sur la notion d'intérêt. Il s'agit de l'affaire Marien et Autres v. Côté:

<sup>(14)</sup> Paradis et Autres v. La Régie d'Epuration des Eaux et la Corporation Municiaple du Village de Saint-Pascal (mise en cause) 1967 B.R. p.106 ss.

"Le propriétaire de cabanes servant à remiser des yachts, contruites et maintenues sans droit près de la rive sur le lit d'une rivière navigable (dans l'espèce, la rivière Richelieu), de même que les locataires d'icelles, ne peuvent réclamer à un entrepreneur des dommages et intérêts pour l'entrave à l'usage et à la jouissance de ces cabanes en conséquence de travaux de creusage et de remplissage pour l'installation d'une prise d'eau qui auraient diminué la profondeur de la rivière à l'intérieur des cabanes et dans les environs et rendu le remisage des embarcations plus difficile. Dans l'espèce les demandeurs avaient en commun avec les autres usagers de la rivière le droit incontestable d'y naviguer librement, mais, n'étant pas propriétaire riverains, il leur fallait pour exercer un recours privé en indemnité dans le cas d'obstruction à ce droit, établir un préjudice spécial et distinct de celui souffert par le public en général". (15)

L'on en arrive à conclure à la lecture de ces quelques arrêts qu'il est maintenant clairement établi que seuls celui qui sera en mesure de démontrer un préjudice spécial et distinct de celui souffert par le public en général, se verra reconnaître un intérêt manifeste pour lutter contre la pollution des eaux. Au Québec, il apparaît que seul celui dont l'héritage borde un cours d'eau peut démontrer ce préjudice spécial et distinct.

## 2. Les recours disponibles.

La jurisprudence québécoise a depuis de nombreuses années reconnu aux propriétaires riverains différents recours

<sup>(15)</sup> Marien et Autres v. Côté. 1961. S. page 592.

en vue de leur permettre de réclamer la protection de leurs droits, ce sont: l'injonction, l'action en dommages - intérêts, l'action négatoire de servitude et enfin certains brefs. Tour à tour avec l'appui de la jurisprudence nous illustrerons l'utilité et l'efficacité de ces recours.

# A) L'injonction.

L'injonction s'est avérée de loin le recours le plus efficace à la disposition des particuliers pour lutter contre la pollution des eaux. Ce recours consiste essentiellement en une ordonnance du tribunal enjoignant à la personne qui y est mentionnée de cesser une activité ou une opération déterminée. Les article 751 et 762 du Code de Procédure Civile de la Province de Québec décrivent les modalités d'exercice de la demande d'injonction. Notre Code a prévu deux sortes d'injonctions, l'injonction prohibitoire est celle où l'on ordonne à quelqu'un de cesser de faire, ou de ne pas faire une opération déterminée, l'injonction mandatoire est celle par laquelle l'on contraint quelqu'un à accomplir un acte déterminé. De plus, ajoutons qu'à l'article 752 il est fait mention de deux façons possibles d'adresser une demande d'injonction:

"Outre l'injonction qu'elle peut demander par action, avec ou sans autres conclusions, une partie peut au début ou au cours d'une instance obtenir une injonction interlocutoire". L'injonction peut donc être une demande principale ou encore une requête jointe à une demande principale afin que soit empêché un préjudice sérieux ou irréparable en attendant que le tribunal rende jugement final. Afin de mieux cerner la distinction entre l'injonction demande principale et l'injonction demande interlocutoire prenons un exemple tiré de la jurisprudence. Il s'agit de l'arrêt La Corporation du Village de Saint-Pascal v. Dame Lajoie:

"L'article 957 (ancien code) ne prévoit aucune exception pour les corporations municipales et celles-ci comme toutes autres personnes sont assujetties aux injonctions que le juge peut émettre en vertu de cet article. Lorsque les faits non contredits exposés dans une requête en injonction interlocutoire, constituent un tort sérieux au sens de l'article précité, la requérante est prima facie en droit de faire cesser cet état de choses durant l'instance indépendamment de toute réparation pécuniaire. L'injonction interlocutoire a précisément pour but de faire suspendre jusqu'au jugement final les actions ou opérations auxquelles la poursuite vise à mettre fin". (16)

Il ressort de cette décision que le juge peut accorder une injonction intérimaire en attendant l'issue finale du litige et de plus fait à souligner le tribunal qui ordonne la cessation d'une activité n'a pas à indiquer les moyens à employer pour s'y conformer. Nous avons déjà

<sup>(16) &</sup>lt;u>La Corporation du Village de Saint-Pascal v. Dame</u>
<u>Lajoie</u>, 1961 B.R. page 580.

souligné le fait qu'il est possible selon les dispositions du Code de Procédure Civile de fonder une action sans autres conclusions que la demande d'une injonction. Une question surgit alors: est-il possible lorsque la demande principale est elle-même une injonction de joindre une requête pour obtenir l'émission d'une ordonnance d'injonction interlocutoire? M. le juge Bissonnette nous fournit une réponse par l'opinion qu'il a émise dans la cause de <u>La Ville de Dorval v. Drouin</u>:

"Depuis 1'insertion du paragraphe 3 à l'article 957 c.p.c. (ancien code), il me paraît indéniable que l'action en injonction s'apprécie comme toute autre action, selon les droits respectifs et les rapports juridiques des parties en cause. Hormis une réserve, il faut donc dire que le poids des inconvénients n'est plus, sur cette action directe, la norme applicable aux motifs du jugement final. Cette réserve a son effet sur la demande de l'émission d'une injonction interlocutoire, même dans le cas où il s'agit d'une action principale en injonction. En effet rien ne s'oppose à ce qu'une demande d'interlocutoire soit faite au cours de l'instance principale en injonction". (17)

Une autre question d'intérêt qu'il importe de résoudre est celle de déterminer à quelles sources l'ordonnance d'injonction tire son origine. L'injonction en d'autres mots est-elle un emprunt de notre Code de Procédure Civile au droit de Common Law? Il est apparu à la lecture de la

<sup>(17)</sup> La Ville de Dorval v. Drouin. 1957, B.R. page 842.

jurisprudence et à l'examen de la pratique de nos tribunaux que le recours en injonction s'apparente davantage au système de Common Law. L'opinion rendue par M. le juge Anglin dans l'affaire <u>Canada Paper v. Brown</u>, semble avoir réglé la situation:

"Whatever they may have been therefore, since the change made in 1878 by 41 Vic. Chapter 14, the jurisdiction and practice of Quebec courts in regard to the remedy of injunction would seem to resemble the jurisdiction and practice of English courts rather than the courts of France". (18)

Les tribunaux canadiens d'allégeance à la Common
Law se sont à quelques reprises reconnus juridiction pour
émettre une ordonnance d'injonction ex parte dans des
circonstances où une intervention rapide était nécessaire.
L'arrêt <u>Balwin v. Chaplin</u> est en ce sens. Il nous fut
impossible de trouver une cause similaire au Québec, il
est donc d'autant plus important d'en exposer les circonstances qui permettent l'injonction ex parte:

"The very reason on which the court proceeds in making an order for an injonction ex parte is that time will not serve to give notice to the party intended to be affected by it". (19)

<sup>(18)</sup> Canada Paper Company v. A.J. Brown 1922, Vol.23
S.C.R. page 243 à la page 257 (Per Anglin).

<sup>(19)</sup> Baldwin v. Chaplin. 1913, 12 D.L.R. page 387.

Dans l'arrêt <u>Gauthier v. Naneff</u>, le tribunal a élaboré des critères permettant d'évaluer les circonstances où une injonction ex parte peut être accordée. Le juge doit se demander si son refus d'intervenir équivaudra à un déni de justice:

"There is no question in my mind that this case is one of emergency and the extra time required to apply the regular way would definitively have involved a failure of justice... If the flows of water is interfered with or polluted so as to affect this right, she (plaintiff) has suffered damage in law if not in fact and may maintain an action for injunction unless the person causing the enterference with her rights has a prescriptive right to do so". (20)

Enfin nous traiterons de l'injonction quia timet qui a connu une certaine faveur devant les tribunaux de Common Law. Dans son traité de procédure civile Spry définit l'injonction quia timet comme suit:

"The words "quia timet" mean simply "since he fears". If an applicant seeks an injunction before the act of the dependant has occured which is alleged to involve interference with his rights, then he is said to seek a quia timet injunction. Since, however, one of the main uses of injunctions is the prevention of prospective injuries, it is apparent that the mere futurity of unlawful

<sup>(20) &</sup>lt;u>Gauthier v. Naneff</u>. 1971, 1 D.L.R. aux pages 100,101.

acts can by no means be an objection to the jurisdiction of the courts"(21)

Dans ce genre de requête, le tribunal en accordant ou refusant la requête en injonction se doit non seulement d'évaluer jusqu'à quel point il y a danger que l'activité appréhendée se produise mais quels seraient les dommages qui en résulteraient. Il appartient au requérant de prouver les éléments suivants:

"The court has to draw an inference from all the circumstances of the case; ex hypothesi you cannot prove actual damage, but plaintiff takes upon himself the burden of proving that it is reasonably certain that what the defendant is threatning and intending to do will cause iniminent and substantial damage to plaintiff". (22)

Puisque le droit applicable à l'injonction provient de la Common Law nous avons jugé utile de faire référence à l'injonction ex parte et à l'injonction quia timet, car nous savons que ces précédents lient nos tribunaux.

Pour faire suite à notre exposé sur les différentes façons de s'adresser au tribunal pour demander une ordonnance d'injonction, nous aimerions consacrer cette dernière

<sup>(21)</sup> Spry, I.C.F.: Equitable Remedies. Injonction and Specific Performance. The Law Book Company Australia 1971 page 340. For an illustration of "quia timet" injonction, voir Gauthier v. Naneff 1971, 1 D.L.R. page 97.

<sup>(22)</sup> Royal Insurance Co. Ltd. v. Midland Insurance Co. Ltd. (1908) 26 R.P. page 95 à la page 97.

partie de notre étude de l'injonction, remède pour combattre la pollution des eaux, à discuter de l'accueil qu'ont réservé nos tribunaux à ce recours. Nous considérons que l'arrêt <u>Claude v. Weir</u> est une décision classique en ce que le tribunal articule les principaux motifs sur lesquels se basent les tribunaux pour habituellement rejeter une ordonnance d'injonction. Un bref sommaire des faits au litige s'impose. Weir acheta un terrain adjacent à un cours d'eau et constatant que cette eau était polluée par certaines substances nocives qu'y déversaient Claude, propriétaire d'une tannerie en amont, il décida de demander au tribunal d'émettre une injonction afin de faire cesser la pollution du cours d'eau:

"At the trial it was proved that C. and his predecessors had from time immemorial carried on business of tanning leather here, using the water for tanning purposes, to the knowledge of all inhabitants without complaint on their part; that it was the principal industry of the village; that the stream was partly used as a drain by other proprietors; that every precaution was taken by C. to prevent any solid matter from falling into the creek. Under the circumstances proved in this case, was not entitled to an injunction to restrain C. from using the stream as he did". (23)

L'injonction est un remède de nature discrétionnaire. Le tribunal usant de sa discrétion a refusé la requête

<sup>(23) &</sup>lt;u>David Weir v. Pierre Claude</u>. 1889, 16 R.C.S. page 575.

en injonction car pour lui l'intérêt communautaire prévaut sur les droits individuels. De plus, le juge a pris en considération le fait que la tannerie avait été construite antérieurement à l'acquisition du terrain par le demandeur. A notre avis, le juge a erré en prenant ce fait en considération, car il est de jurisprudence constante qu'une acquisition postérieure n'affecte en rien le droit de s'opposer à une "nuisance". (24)

Dans une décision plus récente la Cour d'Appel confirmait que l'émission d'une ordonnance d'injonction était le remède approprié contre la Ville de Dorval qui, au préjudice des propriétaires riverains, déversait ses eaux domestiques dans le lac Saint-Louis:

"Le recours en injonction péremptoire est ouvert au riverain d'une rivière faisant partie du domaine public, pour empêcher une corporation municipale d'utiliser, sans droit et sans l'autorisation du département de l'hygiène provinciale un tuyeau de décharge non prévu comme un moyen d'écoulement des eaux domestiques, et de déverser ainsi, dans cette rivière, des égouts qui ont l'effet de répandre des odeurs nauséabondes, de polluer l'eau dans la partie de la rivière adjacente à la résidence du riverain et de le priver de la jouissance de la grève". (25)

<sup>(24)</sup> Voir les arrêts suivants: <u>Drysdale v. Dugas</u>. 26 S.C.R. page 23 et aussi <u>Saint-Charles v. Doutre</u>. 3 Revue Critique page 72.

<sup>(25)</sup> La Ville de Dorval v. Drouin. 1957 B.R. page 838.

Qu'advient-il lorsqu'une municipalité, ayant reçu l'approbation de l'autorité administrative compétente fait construire un système d'égouts, déverse ses eaux domestiques dans un cours d'eau et prive ainsi de leurs droits les propriétaires riverains dudit cours d'eau? Cette corporation municipale peut-elle comme moyen de défense à une requête en ordonnance d'injonction soulever le fait que son établissement a été permis par l'autorité administrative compétente? La Cour du Banc de la Reine s'est prononcé sur cette question dans l'arrêt Ville de Mont-Joli v. Beaulieu:

"Article 501 provides that lands on a lower level are subject to receive such waters as flow from the latter naturally and without the agency of man. But the pollution of a stream by the dominant proprietor constitutes an aggravation of the servitude to which the servient land is subject even if the drainage works have received approuval of the Public Health Department. Nothing in the Québec Public Health Act autorizes such aggravation. An action for a permanent injonction and damages should be maintained". (26)

Donc, le fait qu'il y ait une autorisation administrative accordée à l'activité dont on se plaint n'atténue d'aucune façon la responsabilité civile. L'injonction s'avère le recours le plus efficace qui soit à notre disposition pour améliorer la qualité des cours d'eau et de l'environnement en général, car elle met fin au préjudice

<sup>(26) &</sup>lt;u>Ville de Mont-Joli v. Beaulieu</u>. 1954 B.R. page 389.

reproché si elle est accordée.

B) L'action en dommages-intérêts.

Comme nous l'avons noté au cours de nos remarques préliminaires, la théorie de l'abus droit de voisinage habilite celui qui en souffre préjudice à prendre action pour demander la cessation de cette activité préjudiciable et (où) de réclamer des dommages-intérêts. L'exercice abusif d'un droit peut dans certaines circonstances équivaloir à la faute prévue à l'article 1053 c.c., et nos tribunaux ont à maintes reprises eu l'occasion d'intervenir et n'ont pas hésité à condamner l'auteur de cette nuisance. Tantôt nos tribunaux ont accordé toutes les conclusions de la requête, injonction et dommages-intérêts, tantôt ils ont jugé opportun de n'accorder que des dommages-intérêts. Quels sont précisément les critères sur lesquels se fondent nos tribunaux pour rejeter une requête en ordonnance d'injonction et conclure à la suffisance de dommages-intérêts? Pour répondre à cette question nous reprendrons les propos du Juge Duff dans l'arrêt Canada Paper v. Brown où il expose les critères que devra prendre en considération le tribunal.

"The court in granting remedy (injonction) exercices a judicial discretion not, that is to say, an choice or a choice arbitrary based upon the personnal views of the judge, but a discretion regulated in accordance with judicial principles as illustrated by

the practice of the courts in giving or witholding the remedy. An injonction will not be granted where, having regard to all the circumstances, to grant it would be; and the disparity between the advantage of the plaintiff to be gained by the granting of that remedy and inconvenience and disadvantage which the defendant and others would suffer in consequence thereof may be sufficient ground for refusing it. the injury to the plaintiff's legal rights is small and is capable of being estimated in money and can be adequately compensated by a money payment, and where on the other hand the restraining or mandatory order of the court, if made, would bear appressively upon the defendant and upon innocent persons, then although the plaintiff has suffered and is suffering an injury in his legal rights, the court may find and properly find in the circumstances a reason for declining to interfere by exercising its powers in personam". (27)

Il est donc à retenir, que le tribunal examinant une requête en injonction exerce un pouvoir discrétionnaire, que l'octroi de dommages-intérêts sera préféré à l'ordonnance d'injonction si l'on prouve une disproportion entre les avantages qu'en retirera le plaignant et les inconvénients que devra supporter la partie adverse.

En vue d'obtenir les conclusions recherchées, quelle preuve devra offrir au tribunal le demandeur dans une action en dommages-intérêts? Un bref rappel des principes généraux concernant la responsabilité civile en droit québécois nous éclairera sur cette question. Trois éléments essentiels

<sup>(27)</sup> Canada Paper Company v. A.J. Brown, 1922, Vol.63
S.C.R. page 243 (per Duff page 250).

devront prouvés , soit une faute, un dommage et enfin un lien de causalité. Appliqué au contexte de notre analyse, la pollution des eaux, nous pouvons illustrer la faute comme étant soit un manquement à l'obligation légale de l'article 501 c.c. ou encore un exercice abusif de droits similaires. Le dommage sera une dépréciation à la valeur de la propriété, des odeurs nauséabondes ou encore une privation du droit de jouissance et d'exploitation dont bénéficie le riverain. Enfin la preuve du lien de causalité sera suffisante s'il est établi que l'activité répréhensible du défendeur est la cause du dommage.

La loi du Régime des Eaux décrète que si à l'occasion de l'exploitation autorisée d'un cours d'eau des dommages sont occasionnés aux propriétaires riverains, l'indemnité que peuvent réclamer ces derniers sera fixée par la Régie des Services Publiques. (28) Or, dans une semblable situation le riverain, qui ne s'est pas adressé à la Régie pour qu'elle fixe cette indemnité, peut-il directement prendre action en dommages-intérêts devant les tribunaux de droit commun? La jurisprudence nous répond par l'affirmative à cette question:

<sup>(28) &</sup>lt;u>Loi du Régime des Eaux</u>, 1964 S.R.Q. Chap.84, plus précisément aux articles 13 et 14.

"This question arose for the first time in the Quebec courts, as far as I have been able to ascertain, in 1896, in the case Nesbitt v. Bolduc 15 R.L. 513 note, and it was held then that the recourse given by the Statute is not exclusive, and the remedy (damages) by direct action in a competent court is not taken away". (29)

Cette décision de la Cour Suprême nous semble applicable encore aujourd'hui et il est maintenant établi que même si une loi statutaire prévoit une procédure spéciale en vue de recouvrer une indemnité, à moins d'une exclusion expresse dans cette loi, la partie lésée peut prendre une action en dommages-intérêts directement devant les tribunaux.

Une question qui a retenu notre attention et à laquelle nous nous proposons de consacrer quelques instants est celle de savoir si le demandeur en évaluant ses dommages peut réserver ceux qui seront éventuellement subis chaque fois que l'activité répréhensible menace de se répéter. En d'autres mots quelle est l'attitude des tribunaux québécois face à la réparation du préjudice futur.

Dans la cause Bureau v. Gale, la Cour Supérieure du District

Gale, Francis G. v. Bureau, Marcelin. 1911, Vol.44
S.C.R. page 305, (per C.J. Fitz patrick à la page 308), voir aussi: Edmond v. Gauthier,
3 Q.L.R. p.360; Breakey v. Carter 7 Q.L.R. p.286; cie de Pulpe de Mégantic v. Village d'Agnès
Q.R. 7 Q.B. p.339; et Leclerc v. Dussault Q.R. 16 K.B. page 138.

de Saint-François, refusait d'évaluer en bloc les dommages subis par le demandeur suite à la construction d'un barrage et réservait au riverain lésé le droit de poursuivre pour réclamer des dommages éventuels résultant de la même cause. Quoique cette question ne fut pas au litige en appel, le Juge en Chef de la Cour Suprême endossait la décision du tribunal de première instance:

"The effect of the reservation in the judgement of the right to the plaintiff to claim damages which may arise in the future is well understood by those familiar with Québec procedure, but does not call for consideration on this appeal.

I may however say that the course followed by the trial judge in limiting the damages to those found to have been actually sustained has the sanction of the highest authority". (30)

Même si cette décision est apparemment bien fondée, elle mérite que nous y apportions certaines nuances. En effet, dans les cas où le préjudice est prévisible et risque de se répéter parce que l'activité répréhensible a été autorisée et ne peut être supprimée, nos tribunaux adoptent alors une attitude différente. Dans de telles circonstances, le principe adopté par nos tribunaux est le suivant:

"The authorities are clear that damages must be assessed once and for all and that no right may be reserved to the respondent to claim any sum hereafter". (31)

<sup>(30)</sup> Ibid., page 309 (per C.L. Fitzpatrick).

<sup>(31)</sup> Canadian National Railway v. Harricona Gold Mines. (1943) S.C.R. page 382 (per Kerwin à la page 395).

Dans la cause de <u>Fuller v. Brompton Pulp and Paper</u>
Company, la Cour Supérieure décidait également ce qui
suit:

"The owner of a mill who, by the construction of a dam backs the water upon the neighboring lands is responsible in damages towards the proprietors of these lands. The court may grant future damages where the damages is of a permanent character". (32)

pour des pertes passées, présentes et futures. Pour ce qui est du préjudice futur, des dommages seront accordés s'il appert que l'activité qui est cause du préjudice a un caractère de légalité et ne peut conséquemment être supprimé. Par contre, si le fait dommageable était de nature temporaire ou illicite, le tribunal n'accordera pas d'indemnité pour le préjudice futur mais plutôt réservera les droits du demandeur pour l'avenir. C'est dans ce sens que statua le Juge Gagné dans la cause Duggan v. The Stadacona Light and Water Company. Dans cette affaire, le demandeur réclamait des dommages futurs suite au détournement illégal des eaux d'une rivière:

"D'après les faits allégués dans la déclaration, les dommages causés par les voies de faits alléguées par le demandeur, ne peuvent être encourus qu'au jour le jour et suivant la

<sup>(32)</sup> Fuller v. Brompton Pulp and Paper Co. 1919 C.S. p.179.

quantité d'eau qui coule dans la rivière Mailloux; tout ce que le demandeur peut prétendre quant aux dommages futurs, c'est de réserver son recours pour iceux, s'il y a lieu". (33)

Dans la formulation des arguments en défense à une action en dommages-intérêts est-il possible de plaider que l'activité répréhensible a été permise par l'autorité administrative compétente. Cet argument a été présenté aux tribunaux à maintes reprises et dans la plupart des cas, il a été rejeté en ces termes:

"Notwithstanding the privileges conferred by its Act of Incorporation upon an electric street railway company for the construction and operation of an electric tramway upon the public thoroughfares of a city. The company is responsable in damages to the owners of property adjoining its power-house for any structural injuries caused by the vibrations produced by its machinery and the diminution of rentals and value thereby occasioned. Drysdale v. Dugas (26 S.C.R. 20) followed". (34)

Donc l'on ne peut plaider en défense le fait d'une autorisation quelconque pour se décharger de l'obligation

<sup>(33)</sup> Duggan v. The Stadacona Light and Water Co. (1899), R.L. n.s. page 402.

Gareau Aurèle Idylle v. The Montreal Street Railway

Co. 1971, Vol.31 S.C.R. page 463. Voir au même

effet: The National Water and Power Co. v.

Dame Harriet Simpson Davie. 1903 Vol. 13 B.R.

page 448.

d'indemniser les voisins préjudiciés. Peut-on par contre plaider une occupation antérieure, c'est-à-dire soulever le fait que l'activité répréhensible se déroulait au temps où l'acquisition du terrain a été faite par le demandeur: la jurisprudence là encore, majoritairement a rejeté une telle défense:

"L'exploitation de mines, même dans leur exercice légal, n'affranchit pas les concessionnaires de l'obligation d'indemniser les propriétaires voisins du préjudice qu'ils pourraient leur causer, même si leurs bâtiments situés sur un terrain qu'ils occupent, ont été construits après la concession de la mine". (35)

Cependant nous avons pu recenser quelques arrêts où le tribunal refusa des dommages-intérêts lorsque la preuve démontra que la situation dont se plaint le demandeur existait depuis plusieurs années. Les juges pour refuser l'octroi de dommages ne se fondent pas sur le fait d'une préoccupation mais c'est plutôt en prenant en considération la connaissance qu'avait le demandeur de l'existence de certaines activités de nature à lui causer préjudice:

"Cependant, les dommages-intérêts réclamés par le demandeur pour diminution de la valeur de sa terre ne sauraient lui être accordés, s'il appert que la situation

<sup>(35) &</sup>lt;u>Dame Jacques v. Asbestos Corporation Ltd.</u>, 1941, Vol.79 C.S. p.182. Voir aussi: <u>Gravel v. Gervais</u> 1891 M.L.R. (7 C.S.) p.326; <u>Drysdale v. Dugas</u> 1896, Vol.26 S.C.R. p.20j. <u>Ruel v. Villerary Quarry</u> 1926, Vol.64 C.S. p.418.

dont il se plaint existait à sa connaissance depuis de nombreuses années et qu'au moment où il est devenu propriétaire, elle avait subi toute la dépréciation possible à cause de cet état de fait". (36)

Dans la majorité des cas une défense de préoccupation permettra tout au plus deux choses: protéger la suppression de l'établissement et donner au tribunal une certaine discrétion dans l'appréciation des dommages.

"Le fait qu'un propriétaire de four à chaux ou autre établissement industriel avait établi et commencé à exploiter son industrie avant que le voisin qui se plaint ait acquis sa propriété n'empêche pas l'industriel d'être responsable du dommages qu'il cause. Cette préoccupation ne pouvant tout au plus que le protéger contre la suppression de son établissement en certains cas et donner au tribunal une certaine discrétion dans l'appréciation des dommages qu'il cause". (37)

Le défenseur à une action en responsabilité pour la pollution d'un cours d'eau peut-il en réponse aux allégations de la demande soulever le fait que plusieurs autres riverains ont contribué à la déterrioration du cours d'eau? Qu'il nous suffise pour solutionner cette question de faire appel à quelques principes de base du système de responsabilité civile au Québec. L'un des principes en ce domaine est à l'effet que les délits ou quasi-délits commis

<sup>(36) &</sup>lt;u>Bélanger v. La Municipalité Scolaire d'Henryville et Autres.</u> 1964 C.S. page 207.

<sup>(37)</sup> Gravel v. Gervais M.L.R. (7 C.S.) page 326.

par deux ou plusieurs personnes entraînent leur responsabilité conjointe et solidaire. L'on retrouve cette règle à
l'article 1106 du Code Civil. "L'obligation résultant d'un
délit ou quasi-délit commis par deux personnes ou plus est
solidaire". L'effet de cette solidarité est d'habiliter la
victime d'un fait illicite et dommageable à poursuivre un
seul des responsables pour le montant total de ses dommages.
Le tribunal n'a pas à départager la responsabilité entre
les débiteurs délictuels solidaires et leur en faire porter
le poids dans des proportions correspondant aux degrés
respectifs de leur négligence. L'arrêt Dame Bishop v. Sauvé
et Vitalac Ltée a été décidé en ce sens:

"Doit être accueillie une action négatoire d'aggravation de servitude intentée par le propriétaire d'un immeuble occupé comme résidence d'été s'il résulte des faits que l'un des défendeurs, une compagnie qui exploite une beurrerie et fabrique de la caséine et l'autre qui exploite un hôtel, déversent dans un ruisseau verbalisé non seulement les eaux naturelles provenant de leurs terrains, mais aussi les eaux chargées de matières fétides qui répandent des odeurs nauséabondes et produisent un état de chose dangereux pour la santé...

La demanderesse n'était pas tenue d'assigner quarante-cinq autres propriétaires qui déversent leurs eaux usagées dans le même fossé surtout lorsque les défendeurs poursuivis sont les principaux intéressés". (38)

<sup>(38) &</sup>lt;u>Dame Bishop v. Sauvé et Vitalac Limitée et Corpo-ration de la Paroisse de St-Placide</u>, Mise ne cause. 1951 B.R. page 414.

Voilà qui termine notre étude de l'action en dommages-intérêts. Nous ne pouvons cependant terminer cette partie de notre analyse sans qu'il soit fait mention des dispositions concernant la prescription des actions en responsabilité civile. L'article 2261 alinéa 2 du Code Civil stipule que l'action en dommages-intérêts résultant de délits et quasi-délits, à défaut d'autres dispositions applicables, se prescrit par deux ans. La période de prescription commence à courir à compter de la survenance du dommage et non à compter du commencement de l'activité répréhensible. Si une opération industrielle est cause d'une série d'inconvénients successifs et distincts, il y a prescription biennale pour chacun des dommages différents qui en résulte.

"Where injuries caused by the operation of machinery have resulted from the unskilful or negligent exercise of powers conferred by public authority and the nuisance theregy created gives use to a continuous series of torts, the action accruing in consequence falls within the provisions of article 2261 of the Civil Code of Canada Lower and is prescribed by the lapse of two years from the date of occurence of each successive tort". (39)

C) L'action négatoire de servitude.

Nous avons eu l'occasion au début de ce chapitre d'établir que le Code Civil du Québec aux articles 501 et 503

<sup>(39)</sup> The Montreal Street Railway Company v. Angelina Boudreau 1905, Vol. 36 S.C.R. page 329.

créait une servitude légale à charge des fonds inférieurs de recevoir les eaux des fonds plus élevés. La loi s'est appropriée ces servitudes qui effectivement résultent de la nature même des choses et en a conditionné l'usage et les a revêtues de sa sanction. C'est ainsi que lorsque par une activité humaine il y a interférence à l'écoulement naturel de l'eau notre droit permet en vue de rétablir la situation d'avoir recours à l'action négatoire de servitude. Mignault l'auteur classique du droit québécois définit en ces termes l'action négatoire:

"L'action négatoire est celle qui tend à la suppression de la servitude. Elle s'intente par le propriétaire d'un héritage contre celui qui s'attribue sans droit quelque servitude sur cet héritage et on y conclut à ce que l'héritage soit déclaré franc de cette servitude et qu'il soit fait défenses au défendeur d'en user". (40)

Il faut rappeler que certaines lois statutaires sont venues circonscrire le recours à l'action négatoire de servitude. La loi du Régime des Eaux S.R.Q. 1964 Chapitre 84, a atténué la rigidité de cette servitude légale en vue de favoriser l'exploitation des cours d'eau. L'action négatoire de servitude a été utilisée non seulement pour faire écarter une servitude prétenduement établie,

<sup>(40)</sup> Mignault, P.B.: Droit Civil Canadien Tome 3 page 14.

mais aussi pour en faire réduire l'étendue. (41)

Dans la plupart des circonstances, il semble que l'on joint à cette action des recours en dommages-intérêts et dans certains cas une demande en injonction. C'est ainsi que dans l'arrêt Dame Bishop v. Sauvé et Vitalac Limitée le demandeur dans son action négatoire d'aggravation de servitude conclue à l'ordonnance d'une injonction et à des dommages-intérêts.

"Doit être accueillie une action négatoire d'aggravation de servitude intentée par le propriétaire d'un immeuble. Il y a lieu d'accorder des dommages-intérêts et d'accueillir une demande d'injonction". (42)

Il appert que ces trois recours (injonctions, dommages-intérêts et actions négatoires de servitude) sont et peuvent être dans de nombreuses circonstances cumulés.

Alors qu'une action fondée sur les troubles de droit de voisinage en vertu de 1053 c.c. se prescrit par deux ans, l'action négatoire de servitude elle est imprescriptible. En effet, comme le soulignait Me Yves Caron dans un article. "Les servitudes légales sont-elles des servitudes réelles?".

<sup>(41)</sup> Voir à cet effet: Dallaire v. Beaudry 1941, Vol.79.

<sup>(42) &</sup>lt;u>Dame Bishop v. Sauvé et Vitalac Limitée</u>, 1951 B.R. page 415.

"Nous avons une raison plus sérieuse encore d'affirmer que ces servitudes légales sont imprescriptibles: en effet elles sont des limites au droit de propriété: il est donc impossible de prescrire un droit qui ne fait pas parti de la propriété, ce serait prescrire le néant et de toute façon le droit de propriété ne serait pas augmenté par une telle prescription". (43)

La Cour du Banc de la Reine dans l'arrêt <u>Duchesneau</u>

<u>v. Poisson</u> s'exprimait ainsi relativement à la prescription

des actions négatoires portant sur les servitudes légales

de vues:

C'est le droit de vue sur le fonds d'autrui, à des distances moindres que celles qui sont prescrites, qui constitue une servitude et non pas la prohibition de les avoir. Dès lors le fonds servant est celui sur lequel ces vues portent et le fond dominant celui ou elles sont placées. Les servitudes ne pouvant s'acquérir par prescription, le droit de vue sur la propriété d'autrui ne peut s'acquérir par l'écoulement du temps et, par voie de conséquence, l'action ouverte pour faire cesser ces vues est imprescriptible". (44)

Enfin, un dernier exemple tiré de la jurisprudence afin d'illustrer que s'il y a interférence avec l'écoulement naturel des eaux, il y a ouverture à l'action négatoire de servitude:

<sup>(43)</sup> Caron, Yves: <u>Les servitudes légales sont-elles des</u> servitudes réelles? La revue Themis, 1962 page 130.

<sup>(44) &</sup>lt;u>Duchesneau v. Poisson</u> 1950, B.R. page 453.

"La Cour d'appel a décidé qu'il y avait eu aggravation de servitude par la Corporation défenderesse, en laissant venir dans le fossé de son chemin et y gardant par l'absence de ponceaux, plus d'eau qu'il devait naturellement y aller, et que ce surplus s'est répandu dans le fossé de la Corporation demanderesse et dans son chemin public et avait causé des dommages... Les conclusions au négatoire de servitude et en dommages-intérêts ont été accueillies". (45)

Il ressort de notre étude des principaux recours de nature civile que la question de l'intérêt des demandeurs importe au plus haut point si l'on veut éviter de se voir objecter un moyen d'irrecevabilité. L'intérêt, nous en avons fait la démonstration, est rattaché à la qualité de propriétaire riverain. L'eau courante est une chose commune entre ceux dont elle longe ou traverse les héritages. Le riverain supérieur qui en use le premier doit le faire d'une manière juste et raisonnable, compte tenu des circonstances et des usages du lieu, de manière à ménager l'exercice du même droit aux riverains inférieurs. Ceci implique qu'il ne peut y introduire des détritus et autres déchets et qu'il ne peut s'approprier ou détourner les eaux au préjudice du voisin, car agir de la sorte équivaudrait pour les riverains inférieurs à une sorte d'expropriation

<sup>(45)</sup> Corporation de la paroisse de St-Hilaire de Dorset v. Corporation de la paroisse de Ste-Martine-de-Courcelles, 1946 B.R. page 813.

partielle de leurs droits. Nous croyons que les principes de bases que nous venons d'exposer concernant l'attitude de nos tribunaux en ce qui a trait à l'usage des cours d'eau sont adaptables au contexte de la pollution moderne. Utilisés à bon escient, certains de ces précédents pourront contribuer à faire avancer la cause de la préservation de la qualité de nos cours d'eau. Des réformes devront être apportées, et la première sera de dissocier de la propriété riveraine le droit à l'usage des cours d'eau. L'eau est un bien communautaire; le souci de sa conservation ne doit plus être confié aux seuls propriétaires riverains. Nous réservons à une section prochaine la discussion des principales réformes en vue de modifier le statut juridique de l'eau.

## D) Autres recours.

Il y a à peine quelques années, l'Etat n'intervenait que rarement dans les activités de ses sujets.

Cependant, comme nous l'avons démontré au cours du chapitre précédent, aujourd'hui l'Etat ne se contente plus d'assurer l'ordre dans la société et il a conséquemment imprimé sa propre direction à la vie sociale dans une multiplicité de domaines. Il se considère le gardien de la santé publique et de plus en plus, le protecteur du droit de ses citoyens

à bénéficier d'un environnement sain. C'est ainsi que nous avons assisté aux cours des dernières décennies à l'adoption de diverses législations où l'Etat du Québec déléguait à des régies, conseils, corporations municipales, le soin de veiller à l'administration de nos ressources en eaux et d'en règlementer l'utilisation à des fins de consommation. Qu'il s'agisse de la Loi de la Qualité de l'Environnement 1972 L.Q. Chap. 49, de la Loi de l'Hygiène Publique 1964, S.R.Q. Chap. 161 ou de l'ancienne loi de la Régie des Eaux 1964, S.R.Q. Chap. 183, il ressort que l'Etat est conscient de ces problèmes et qu'il a choisi de confier à des agents, la responsabilité d'élaborer les politiques appropriées et de proposer des techniques modernes de gestion et d'utilisation de la ressource. Or, le droit administratif Québécois a mis à la disposition de ses citoyens une série de techniques juridiques en vue de les habiliter à exercer un certain contrôle sur l'activité des organismes de l'administration publique.

<sup>(46)</sup> Le lecteur ne trouvera aucune référence, ni aucune étude des règlements municipaux permettant des recours aux particuliers contre ceux qui sont responsables de la pollution parce que nous avons jugé que ces règlements sont trop limités quant à leur application géographique et trop diversifiés à cause du grand nombre de municipalités au Québec. Il serait cependant souhaitable que le législateur oblige les gouvernements municipaux à informer le public des différents recours afin que les particuliers intéressés agissent en conséquence...

Le contrôle judiciaire sur la légalité des actes de l'administration s'exerce principalement au moyen de certains recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de Procédure Civile du Québec. Ces principaux le bref de certiorari ou de prohibition recours sont: lequel est un moyen de se pourvoir contre les procédures ou jugements des tribunaux soumis au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour Supérieure; le bref de mandamus, moyen de se pourvoir en cas de refus d'accomplir un devoir qui n'est pas de nature purement privé; et enfin, l'action directe en nullité pour faire casser un règlement d'une corporation municipale. Leur existence est intimement (ou entièrement) reliée à la formulation de la loi qui délègue des pouvoirs à l'agent ainsi qu'à la façon dont l'agent à exercé ses attributions. Il nous est évidemment impossible au cours de cette brève présentation pertinentes, aussi qu'il nous soit permis d'illustrer seulement l'utilisation possible de ces recours dans la lutte pour la préservation de la qualité de nos eaux.

1) Le bref de certiorari ou de prohibition.

Passant sous silence les technicalités propres à l'usage de ce bref, nous nous contenterons de présenter le contexte où l'usage de ce bref sera possible. Il nous fut

possible de relever une décision de la Cour d'Appel où la question au litige était de décider s'il y avait lieu d'émettre un bref de prohibition pour annuler une ordonnance de la Régie d'épuration des eaux. Nous avons à des fins différentes au cours de ce chapitre fait mention de cet arrêt et nous vous y référons pour le rappel des faits au litige. (47)

"Il s'agit de l'appel d'un jugement rejetant une demande d'émission d'un bref péremptoire de prohibition.
En appel, on soumet les propositions suivantes: a) la Régie a exercé des pouvoirs judiciaires; b) elle s'est ainsi arrogé un droit et une juridiction qu'elle ne possède pas; c) elle a violé les règles de l'audi alteram partem; d) elle a agi comme un tribunal sur des griefs qui échappent à sa juridiction.

La Cour d'Appel déclare que les articles 65 et 67 de la Loi de l'Hygiène publique (1) donnent à la Régie le droit d'émettre les ordonnances dont il s'agit et que, par conséquent, la proposition b et la proposition d sont mal fondées.

Quant aux propositions a et c, la Cour d'Appel est d'opinion que la Régie n'était pas tenue de donner des avis aux demandeurs avant d'émettre ses ordonnances. Quand la loi stipule qu'un organisme auquel elle confère un pouvoir, doit avant de l'exercer, fournir aux parties l'occasion de se faire entendre, il y a excès de juridiction si ce pouvoir est exercé sans que cette occasion ait été fournie, quelque soit la nature du pouvoir. Par ailleurs, si la loi écrite est muette sur l'obligation de fournir aux parties l'occasion

<sup>(47)</sup> Voir, note 14.

de se faire entendre, il y a excès de juridiction si ce pouvoir est exercé sans que cette occasion ait été fournie, quelque soit la nature du pouvoir. ailleurs, si la loi écrite est muette sur l'obligation de fournir aux parties l'occasion de se faire entendre, l'obligation existe tout de même si le pouvoir conféré est un pouvoir de nature judiciaire. Elle n'existe pas si ce pouvoir est de nature administrative. Dans la présente cause, et l'article 65 et l'article 67 édictent que le ministre de la santé doit entendre les intéressés avant d'émettre son ordonnance... Qui sont les intéressés? Il paraît logique de répondre que ce sont ceux auxquels l'article 68 de la même loi confère le droit d'appel... Or, les demandeurs ne sont pas des personnes atteintes par les ordonnances dont il s'agit... Le législateur n'a pu vouloir que la Régie avise tous les propriétaires riverains d'un cours d'eau avant de décider à quelles conditions une municipalité pourra déverser ses eaux usées dans ces cours d'eau". (48)

Cette décision est des plus intéressantes, car on y retrouve énoncées les principales allégations que doit contenir une requête demandant l'émission d'un bref de prohibition. L'on réalise de plus jusqu'à quel point il importe de scruter minitieusement la phraséologie du texte créant l'obligation d'entendre les parties intéressées. Enfin, nous aimerions faire mention d'une décision d'une cour de la Colombie-Britannique où l'on articule ce que

<sup>(48)</sup> Paradis et Autres v. Régie d'Epuration des Eaux et 1a Corporation du Village de St-Pascal, mise en cause. 1967, B.R. pp. 106, 107.

l'on entend par le droit de s'objecter à une décision administrative:

"Under s.s. (1) of s.17 (enacted 1965 Chap. 37 s.8) of the Pollution Control Act, R.S.B.C. 1960 Chap. 289, any person whose rights may be affected by the granting of a permit to discharge sewage or other waste material into the waters under the jurisdiction of the Pollution control Board, may file an objection thereto. Under s. 17(2) the Board shall decide, in its sole discretion, whether or not the objection shall be subject of a hearing and shall notify the objector of its decision. The power of the Board under s.17(2) relates only to a formal hearing at which the parties might appear before the Board, lead their evidence and make their submissions. does not permit the Board to deny an objector a reasonnable opportunity to support his objection informally by material and submissions. S. (17(1)) in conferring a right to make an objection confers a right to make an effective objection. This implies a reasonnable opportunity to support the objection by representations so that the Board may rule upon it intelligently. Where the Board permits no opportunity for an objector to support the objection certiori lies". (49)

Nous avons tenté, dans la mesure du possible, de faire référence à l'exercice de ce recours qui peut, si les circonstances s'y prêtent, être efficace pour contrôler l'activité des corps publics à qui l'on a confié des pouvoirs de nature judiciaire ou quasi-judiciaire. Nous

<sup>(49)</sup> Regina v. B.C. Pollution-Control Board, Ex parte

Greater Campbell River Water District 1967,

61 D.L.R. (2d) page 221.

ne pouvons que déplorer le fait que la Loi de la qualité de l'environnement, 1972 L.Q. Chap. 49, n'ait imposé au Directeur des services de protection de l'environnement aucune obligation de tenir des audiences publiques. En effet, une telle obligation fut-elle inserrée dans cette loi, le public se serait vu considéré partie intéressée lors des discussions concernant la formulation des règlements qui devront être adoptés en vue d'établir des critères et normes en ce qui a trait à l'émission de contaminants.

## 2) Le bref de mandamus.

Dans la définition que nous apportions en introduction à cette dernière section, nous avons mentionné que ce bref est une ordonnance du tribunal enjoignant à la personne qui y est spécifiée d'accomplir un devoir ou un acte qui n'est pas de nature purement privée. L'article 844 du code de procédure civile de Québec énonce les circonstances qui donnent ouverture à la requête en bref de mandamus:

"Tout intéressé puet s'adresser au tribunal pour obtenir une ordonnance enjoignant à une personne d'accomplir un devoir ou un acte qui n'est pas de nature purement privée, notamment:

1. lorsqu'une corporation, un corps public ou un groupement visé par l'article 60 omet, néglige ou refuse d'accomplir un devoir que la loi impose ou un acte auquel la loi l'oblige.

- 2. lorsqu'une corporation ou un groupement visé par l'article 60 omet, néglige ou refuse de procéder à une élection à laquelle la loi l'oblige, ou de reconnaître ceux de ses membres qui ont été légalement choisis ou élus, ou de rétablir dans leurs fonctions ceux qui ont été destitués sans cause légale.
- 3. lorsqu'un fonctionnaire public, ou une personne occupant une charge dans une corporation, un groupement visé par l'article 60, un corps public ou un tribunal soumis au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour Supérieure, omet, néglige ou refuse d'accomplir un devoir attaché à sa charge, ou un acte auquel la loi l'oblige.
- 4. lorsque l'héritier ou le représentant d'un fonctionnaire public omet, refuse ou néglige de faire un acte auquel la loi l'oblige en cette qualité". (50)

Voyons maintenant à la lumière de quelques arrêts l'application pratique du mandamus. Un premier exemple est celui de l'affaire <u>Procureur Général de la Province</u> de Québec v. Princeville.

"La mise à exécution par une corporation municipale d'un règlement adopté par celleci, relativement à des eaux d'égouts déversés dans un ruisseau qui traverse un village n'est pas un simple acte discrétionnaire mais bien, en vertu de la Loi de l'Hygiène de la Province de Québec, un acte impératif et obligatoire.

Le Conseil d'hygiène de la province de Québec peut donc obliger les conseillers municipaux à appliquer les règlements qu'ils ont passés

<sup>(50)</sup> Code de Procédure Civile de la Province de Québec, 13-14 Elizabeth II Chap.80, Article 844.

et le bref de mandamus est pour cela un remède approprié avantageux et efficace". (51)

Donc cet arrêt fait ressortir que si l'acte est sujet à accomplissement de façon impérative et obligatoire, il y a lieu à prendre un mandamus pour s'assurer de son exécution. Alors que notre premier exemple montre que l'iniative de la poursuite fut celle du Procureur Général, le second exemple fera voir ce qu'un particulier peut accomplir en se servant de ce bref. Il s'agit de l'arrêt Comté de Drummond v. Vanasse:

"Une rivière non navigable, ni flottable est un cours d'eau municipal.

Il y a lieu à mandamus pour contraindre une corporation municipale à nettoyer le lit d'un cours d'eau obstrué par des corps étrangers (branches, souches, troncs d'arbres) qui entravent le cours d'eau, au point de compromettre la culture des terrains riverains.

Pour être exécutoire, le jugement ordonnant un mandamus péremptoire doit déterminer d'une manière précise les travaux enjoints à la corporation municipale". (52)

Le Code Municipale de la Province de Québec aux articles 446, 453 et 553 oblige la corporation de tenir les cours d'eau municipaux en bon ordre et libérés de

<sup>(51)</sup> Procureur Général de la Province de Québec v.

La Corporation du Village de Princeville 1942,

Vol. 48 R. de J. page 116.

<sup>(52)</sup> Corporation du Comté de Drummond v. Vanasse et Autres 1933, Vol.54 B.R. page 140.

de toute obstruction qui empêche ou gêne l'écoulement des eaux. De plus, l'inspecteur municipal doit faire enlever ou faire disparaître tout embarras ou nuisance se trouvant dans un cours d'eau. En somme, il appert que le recours en mandamus sera possible chaque fois que la loi ou un règlement crée un devoir, une obligation.

Voilà qui conclue notre analyse des recours de nature civile à la disposition des particuliers. Nous en reconnaissons les lacunes, mais nous sommes conscients qu'il s'agit d'un inventaire assez complet des différentes possibilités que le droit québécois offre pour lutter contre la pollution des eaux. Nous consacrerons notre prochaine section aux infractions pénales commises à l'encontre des lois statutaires en vue de compléter l'inventaire des recours à la disposition du public.

Sous-Section 2: Les recours de nature pénale.

Nous avons déjà eu l'occasion de faire mention du fait qu'en vertu du partage des pouvoirs constitutionnels, l'Etat fédéral et les Etats provinciaux ont en ce qui a trait à certains aspects de la gestion des eaux une juridiction tantôt exclusive tantôt concurrente. C'est ainsi que les deux niveaux de gouvernements, en conformité avec leurs pouvoirs juridictionnels, ont adoptés diverses lois

statutaires pour règlementer l'usage et l'exploitation des cours d'eau. Pour assurer le respect de ses lois, le législateur les a assorties de sanctions à caractère pénal. Nous consacrerons donc cette partie de notre étude à l'analyse du rôle des particuliers au niveau de l'exécution de ces lois. Le problème qu'il s'agit de résoudre est celui de déterminer les circonstances dans lesquelles un particulier peut apporter une plainte devant les tribunaux pour dénoncer une contravention à une disposition statutaire. Tour à tour nous aborderons les lois provinciales et les lois fédérales créant des infractions en ce qui a trait à la protection des eaux et nous tenterons d'exposer la démarche que devra emprunter celui qui désire faire respecter nos lois en ce domaine en poursuivant au pénal les contrevenants.

1. Recours en vertu d'une loi provinciale.

Il est évident que dans le cadre de cette analyse, il nous sera impossible de passer en revue toutes les lois provinciales qui créent des prohibitions en ce qui a trait à la protection de nos ressources en eau. Nous nous attarderons à faire l'étude de la démarche que devra suivre celui qui désire formuler une plainte ou une dénonciation contre une activité ou une opération prohibée par une

disposition statutaire provinciale. Avant de traiter à proprement parler des étapes à suivre pour formuler une plainte, nous aimerions faire référence aux principales lois provinciales qui s'occupent de la gestion des eaux.

A: Lois provinciales concernant l'eau.

L'usage de l'eau au Québec est abondamment règlementé: qu'il nous suffise pour s'en convaincre de noter les principaux textes de loi règlementant les différentes utilisations de l'eau. (53)

Loi de la qualité de l'environnement, 1972 L.Q. (53)Chap.49, de façon plus spécifique aux articles 32-47. Loi du régime des eaux, 1964 S.R.Q. Chap.84, modifié par la Loi du régime des eaux 1968 S.O. Chap. 34. La Loi des mines, 1964 S.R.Q. Chap. 89, dont plusieurs dispositions portent directement sur les droits d'usage de l'eau (articles 35, 60, 97, 123, 124, 171, 190, 194, 223, 228, 233, 242) modifié par la Loi modifiant la Loi des mines 1965 S.Q. Chap.34. Loi des terres et forêts 1964 S.R.Q. Chap.92, articles 20, 22, 25, 102, 105, 112, 117. Loi du foin de grève 1964 S.R.Q. Chap.131 (articles 1, 2, 6, 7.) Loi du drainage 1941 S.R.Q. Chap.112 (articles 10-15, 41-45, 53-55.) modifié par la Loi modifiant la Loi du drainage 1960-61 S.Q. Chap.8 art.57. Loi du Ministère des richesses naturelles 1964 S.R.Q. Chap.83 article 1. Loi cités et villes 1964 S.R.Q. Chap.193 (telle que modifiée) (articles 427(14), 442(1), 450, 453. Code Municipal de la Province de Québec. 408, 417(2), 493, 694(2).

Dans un article paru dans les Cahiers de Droit, 1971, 12 C de D. <u>Le Domaine public canadien et québéccois</u>, les auteurs R. Dussault et N. Chouinard ajoutent à la liste déjà mentionnée et énumèrent certaines lois qui touchent de façon indirecte à l'aménagement de la ressource. (54)

Loi de l'Hydro-Québec 1964 Chap.86 (articles 29, 30, (54)32, 33, 36-38, 40. La Loi de la Régie de l'électricité et du gaz 1964 S.R.Q. Chap.87 (articles 11, 13, 37). Loi des compagnies de flottage 1964 S.R.Q. Chap.96 (articles 1, 2, 4, 8, 12, 13, 41, 42, 44-46, 65). La Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation 1964 S.R.Q. Chap.101 (articles 3, 27-30). La Loi de l'acquisition de certaines terres pour fins de colonisation. 1964 S.R.Q. Chap.103 (articles 1, 4, 6). Loi de l'amélioration des fermes 1964 S.R.Q. Chap.109 article 4. La Loi des cercles agricoles 1964 S.R.Q. Chap.113 art.8. La Loi des sociétés agricoles et laitières, 1964 S.R.Q. Chap.116 art.2. Loi des abus préjudiciables à 1'agriculture 1964 S.R.Q. Chap.130 (articles 2, 6). Loi du ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche 1964 S.R.Q. Chap.199 (modifié par la loi du Conseil de la faune 1968 S.Q. Chap.59) articles 2f 2g. Loi des parcs provinciaux 1964 S.R.Q. Chap.201 (articles 9, 11, 44, 58). Loi du Conseil de la faune, ibid., article 21. Loi de Thygiène publique 1964 S.R.Q. Chap.161. (articles 14, 16, 47, 52, 53, 55, 99, 106). Loi de la voirie 1964 S.R.Q. Chap.133 (articles 21, 24, 50, 52, 53, 66, 01, 00, 102). Loi des abarins 21, 24, 50, 52, 53, 66, 91, 99, 102). Loi des chemins de fer 1964 Chap. 290 (articles 1, 9, 60-62, 89, 90, 110, 114, 116, 117). Loi des travaux publics 1964 S.R.Q. Chap. 138 (articles 11-13, 16). Loi du ministère de l'industrie et du commerce, 1964 S.R.Q. Chap. 206 article 2. Loi du Bureau de la Statistique 1964 S.R.Q. Chap. 207. Loi des compagnies de téléphone et de télégraphe 1964 S.R.Q. Chap. 286 (articles 9, 10). Loi des Compagnies minières 1964 S.R.Q. Chap. 283 article 3.

La législation québécoise concernant l'eau loge aux enseignes les plus variées et il faut se référer à ces différentes lois pour constater les infractions qu'on y a prévues. En matière provinciale, on peut avoir des offenses ou infractions contre un statut provincial et dans ce cas une seule procédure est disponible; poursuite en déclaration de culpabilité. Les procédures pertinentes à ce mode de poursuite sont contenues dans <u>la Loi des Poursuites Sommaires</u> 1964 S.R.Q. Chap.35 (modifiée par 1970 S.Q. Chap.11 et 1972 S.Q. Chap.12). En effet, l'article 2 de cette loi énonce:

- "2. 1. Sujet aux dispositions de l'article 71, la présente loi s'applique:
  - a) A toute loi générale ou spéciale de cette province, mise en vigueur après le 21 mars 1922, qui décrète une pénalité ou autorise l'émission d'un ordre pour le paiement d'une somme d'argent, ou pour un autre objet, sur poursuite sommaire;
  - b) A toute loi générale ou spéciale de cette province et à tout règlement édicté sous leur autorité, en vigueur le 21 mars 1922, dans lesquels il est décrété que la poursuite des pénalités, amendes ou emprisonnements encourus pour infraction à quelques-unes de leurs dispositions, ou l'obtention des ordres pour le paiement d'une somme d'argent, ou pour un autre objet, seront faites par voie sommaire ou par conviction sommaire;
  - c) A toute loi générale ou spéciale de cette province, en vigueur le 21 mars 1922 dans laquelle il n'existe aucune disposition relative à la poursuite des pénalités, amendes ou emprisonnements, pour infraction à quelqu' une de leurs dispositions ou de celles des règlements édictés sous leur autorité, ou à

l'émission d'un ordre pour le paiement d'une somme d'argent, ou pour autre objet..." (55)

Cette Loi des Poursuites Sommaires est donc une loi supplétive, et il s'agira à chaque fois de vérifier si le statut qui crée l'infraction prévoit une procédure spéciale pour la poursuite des infractions commises. Règle générale, il est possible d'affirmer que le champ d'application de cette loi couvre à peu près toutes les lois québécoises où il est question d'infraction et de pénalités.

B: Qui peut formuler une plainte?

Le principe est à l'effet que toute personne, sauf énonciation contraire dans une loi particulière, peut dénoncer la perpétration d'une infraction sans qu'il soit nécessaire qu'elle soit la victime de l'infraction. Ce principe découle des dispositions de l'article 13 de la Loi des Poursuites Sommaires. Il nous faut souligner qu'au Québec notre Loi de la qualité de l'environnement stipule que:

"Aucune poursuite ne peut être intentée sans l'autorisation du procureur Général. Toutes les amendes obtenues sont versées au fonds consolidé du revenu". (56)

<sup>(55) &</sup>lt;u>Loi des Poursuites Sommaires</u>, 1964 S.R.Q. Chap.35 <u>article 2</u>.

<sup>(56) &</sup>lt;u>Loi de la Qualité de l'Environnement</u> 1972 L.Q. Chap.49, article 116.

Nous ne pouvons que déplorer une telle attitude de la part de notre législateur et nous croyons avoir suffisamment exposé les avantages de la participation du public au cour du chapitre précédent pour que nous soyons excusés de ne pas élaborer davantage sur le préjudice causé à la cause de l'environnement par de telles dispositions. Il existe cependant d'autres lois où le législateur crée des infractions contre la pollution des eaux et dont les procédures contre le contrevenant sont exemptés de l'approbation du procureur général si un particulier veut prendre l'iniative de la poursuite. A titre d'exemple mentionnons la Loi du régime des eaux 1964 S.R.Q. Chap.84 (modifié par 1968 S.Q. Chap. 34 et 1972 S.Q. Chap. 49) aux articles 51-53, Loi de l'hygiène publique 1964 S.R.Q. Chap. 161 (modifié 1972 S.Q. Chap.42) aux articles 14, 16, 47, 52, 53, 66, 91, 99, 102, et 149.

## C: La démarche à suivre.

En principe la dénonciation se fera dans une déclaration écrite par laquelle un particulier se plaint qu'une infraction a été commise. L'article 12 de la <u>loi des</u>

<u>Poursuites Sommaires</u> décrit les formalités concernant la dénonciation ou plainte. L'article 13 ajoute que cette dénonciation doit être basée sur des motifs raisonnables et plausibles. Par motifs raisonnables et plausibles, on

entend que le dénonciateur agisse de bonne foi et qu'il prenne tous les soins raisonnables afin de s'assurer de l'exactitude des faits qu'il impute à l'accusé.

Où la dénonciation doit-elle être portée? Le principe est à l'effet que dans tous les cas la dénonciation peut être présentée devant le juge de paix de la circonscription territoriale où l'infraction a été commise. De plus, l'article 13(2) ajoute qu'il est possible de "soumettre la dénonciation à un juge de paix de la circonscription territoriale dans laquelle le prévenu est ou est soupçonné être si cette plainte ou dénonciation allègue que ce dernier a commis ou est soupçonné avoir commis dans les limites d'une autre juridiction territoriale de ce juge de paix une infraction".

Dans quels délais faut-il présenter cette dénonciation à un juge de paix? Concernant la prescription des infractions aux dispositions statutaires provinciales, il faut que l'on se répète à l'article 13 a), 1970 S.Q. Chapitre II modifiant la Loi des poursuites sommaires. On y apprend que les délais de prescriptions, sont ceux que prévoit la Loi des Actions Pénales, 1964 S.R.Q. Chapitre 34 à l'article 1. La prescription sera de deux ans dans tous les cas où le bénéfice de l'amende est réservé à la Couronne par contre elle ne sera que d'un an

lorsque le bénéfice de l'amende peut être versé à une corporation ou à un particulier.

D: Les juges qui ont compétence et leurs pouvoirs.

La loi accorde juridiction pour recevoir la dénonciation soit au juge de paix dont il est fait mention à l'article 3 ou soit au juge des sessions prévu à l'article 6. L'article 1(5), nous rappelle que par juge de paix l'on entend soit les juges de la Cour Provinciale ou soit encore les juges municipaux. Le procès en tant que tel pourra être instruit au lieu où la cause d'action a pris naissance (article 4), ou encore si le prévenu y consent par écrit dans la circonscription où il fut assigné ou arrêté (article 13(2b)).

Le juge se doit d'entendre et de peser les allégations du plaignant. Il a le pouvoir de faire une préenquête si à son avis les explications du plaignant ne sont pas claires et risquent de causer un préjudice grave au prévenu. L'article 14 autorise le juge à assigner des témoins pour la pré-enquête. Suite à la dénonciation, le juge de paix peut émettre des mandats de perquisition (article 8 et suivants). Habituellement, pour forcer le prévenu à comparaître, le juge émettra une sommation

(article 14). Il est possible pour le dénonciateur et pour le prévenu de se faire représenter par avocat à l'audition du procès. (article 33).

Le juge, avons-nous souligné, a pleine juridiction pour accepter ou rejeter la dénonciation. Cette
discrétion semble-t-il n'est pas absolue et la jurisprudence a élaboré certains critères permettant le recours au
mandamus lorsqu'un juge de façon arbitraire refuse une
dénonciation. La décision rendue dans l'affaire <u>The King</u>
v. Graham est à cet effet:

"In Ontario a magistrate who refuses to issue either a summons or a warrant upon an information laid before him for a criminal offence may be called upon by order nisi from the High Court of Justice to show cause why the magistrate should not issue process against him". (57)

Lagarde dans son traité, le <u>Droit Pénal Canadien</u> dégage trois critères que les cours d'appels ont retenus pour accepter un mandamus contre la décision arbitraire d'un juge ayant mal usé de sa discrétion:

- "1. Le juge n'avait aucune raison légitime de ne pas vouloir autoriser les procédures.
- 2. Le juge a agi de mauvaise foi.

<sup>(57)</sup> The King v. Graham. 1910, 17 Canadian Criminal Cases page 264.

3. Il a interprété erronnément la loi quant à sa juridiction.

Toutefois, le principe demeure à l'effet que la cour n'interviendra pas pour reviser la décision du juge de paix, s'il a agi de bonne foi et en se basant sur des motifs raisonnables. (Blacklock v. Primrose, 1924, 42 C.C.C. 125)". (58)

## E. La mens rea.

Il est un principe constant de notre droit criminel à l'effet que chaque fois que la loi définit un acte criminel ou une infraction criminelle en y incluant l'une des expressions suivantes "malicieusement", "frauduleusement", "négligemment", ou "en connaissance de cause", "volontairement", "de propos délibéré" ou chaque fois que la loi énonce expressément ou tacitement que le prévenu doit agir avec un état d'esprit particulier ou que son acte ou omission est voulu et non accidentel, il y a dans tous ces cas, obligation pour la poursuite d'établir la mens rea de l'accusé.

Or quelle définition convient-il d'apporter à la mens rea ou intention coupable? Lagarde dans son traité définit la mens rea dans les termes suivants:

"C'est un principe de droit, exprimé par la maxime actus non facit reum nisi mens sit rea, que personne ne peut être déclaré coupable d'un acte

<sup>(58)</sup> Lagarde, Irénée: <u>Droit Pénal Canadien</u>. Wilson et Lafleur Ltée 1962, Montréal page 249.

criminel ou d'une infraction criminelle à moins qu'il n'ait agi avec une intention coupable. On peut définir la mens rea comme étant l'état d'esprit du prévenu qui établit qu'il a agi avec une intention coupable, frauduleusement, en connaissance de cause". (59)

La mens rea est-elle requise en toutes circonstances ou peut-elle être exclue de certaines infractions. Ce qu'il s'agit de déterminer, c'est s'il est possible dans notre système de droit de concevoir des infractions créant une responsabilité de droit stricte. Est-il possible en somme de punir un individu même s'il n'a pas l'intention d'enfreindre la loi? Le juge Devlin, dans la cause Reynolds v. Austin and Sons Ltd. (60) nous fait connaître son opinion là-dessus. Il peut nous paraître injuste, dit-il, de voir condamner à l'amende ou même à l'emprisonnement celui qui a commis une infraction involontairement. Cependant, le législateur a vu parfois la nécessité de recourir à ce moyen radical par intérêt de protéger le bien commun. Et, il ajoute:

"The moral justification behind such laws is admirably expressed in a sentence by Dean Roscoe Pound in his book The Spirit Of The Common Law à la page 52: voir The Law Quaterly Review, Vol.64 page 176.

<sup>(59)</sup> Ibid., page 1378.

<sup>(60)</sup> Reynolds v. G.H. Austin and Sons Ltd. (1951) 2 K.B. page 135.

'Such statutes, he says, 'are not meant to punish the vicious will, but to put pressure upon the thoughless and inefficient to do their whole duty in the interest of public health or safety or morals'. Thus a man may be responsible for the acts of his servants, or even for defects in his business arrangements, because it can fairly be said that by such sanctions citizens are induced to keep themselves and their organizations up to the mark". (61)

Au Québec, nos tribunaux ont suivi la position anglaise concernant aux infractions de stricte responsabilité. A ce propos, nous avons recensé une cause ou une infraction fut commise à l'encontre de la Loi concernant les liqueurs alcooliques (62). Dans cette affaire, le juge Gaudet s'exprimait comme suit:

"The statute is for the protection of the public and with respect to such enactments, as well as those relating to the revenue, the sale of intoxicating liquors and most, if not all of those containing prohibitions not falling within the proper domain of criminal law, the general rule is contrary to the common law... mens rea is not a necessary ingredient of the offence. As stated in Hotchin v. Hindmarsh, (1891) 2 Q.B. 181 the mere doing of the prohibited thing, or 'the physical act' in itself constitutes the offence". (63)

<sup>(61)</sup> Ibid., à la page 149.

<sup>(62) &</sup>lt;u>Loi des liqueurs alcooliques</u> 1941 S.R.Q. Chap.255 article 54(4).

<sup>(63) &</sup>lt;u>Dubreil v. Québec Liquor Commission</u> 1945, Vol.85 C.C.C. à la page 211.

Edwards, J.J., dans un ouvrage intitulé "Mens rea in statutory offenses" analyse les principaux motifs qui ont amené les tribunaux à mettre de côté pour certaines catégories d'infractions l'intention coupable, entre autres, il souligne la raison suivante:

"Then again, according to many judges it is of paramount importance to take into account the social purpose behind the statute which, it is said, should be interpreted in the way which is most likely to give effect to the intention of Parliament. This line of reasoning, perhaps by coincidence, is almost invariably resorted to when it is proposed to exclude the doctrine of mens rea". (64)

Voyons à l'examen de la jurisprudence en matière de pollution des eaux si la mens rea est un élément requis pour que l'infraction soit complète. Prenons pour les fins de notre démonstration l'article 27 (amendé 1961-62 Chap.99, art.5) du Ontario Water Resources Commission Act, R.S.O. 1960 Chap.281 afin de voir si l'infraction crée par cet article en est une de responsabilité stricte. Cet article se lie comme suit:

"27(1) Every municipality or person that discharges or deposits or causes or permits the discharge or deposit of any material of any kind into or in any well, lake, river, pond, spring, stream, reservoir or other water or watercourse or on any shore or bank

<sup>(64)</sup> Edwards, J. L1. J.: Mens Rea In Statutory Offenses
1955, English Studies in Criminal Science page 245.

thereof or into or in any place that may impair the quality or the water of any well, lake, river, pond, spring, stream, reservoir, or other water or watercourse is guilty of an offense and on summary conviction is liable to a fine of not more than \$1,000 or to imprisonment for a term of not more than one year, or to both".

La formulation de cet article, eu égard au problème de la mens rea, fut analysé par deux arrêts. Dans l'affaire Regina v. Canadian Motor Lamp Co. Ltd. on arrive à conclure ce qui suit:

"On a charge against a corporation under section 27 (am. 1961-62 C.99 s.5) of the Ontario Water Resources Commission Act, R.S.O. 1960, c.281, of discharging or permitting the discharge of contaminated waste water into a ditch along the shore of a lake that may impair the quality of the water in the lake and watercourses connected therewith, it is necessary for the Crown to establish mens rea on the part of the corporation, since the word "permit" imports the ability authority or power to prevent". (65)

Deux ans plus tard le juge Sprague au sujet du même article concluait différemment:

"On a charge against a corporation pursuant to s.27(1) (rep. and sub.1961-62 c.99 s.5) of the Ontario Water Resources Commissions Act, R.S.O. 1960 C.281, of discharging or depositing or causing or permitting the discharge or deposit

<sup>(65)</sup> Regina v. Canadian Motor Lamp Co. Ltd., Ontario Reports 1967, Vol.1 page 484.

of machine oil into a creek, it is not necessary for the Crown to establish mens rea on the part of the corporation. The wording of s.27(1) creates an absolute prohibition". (66)

Même en s'attardant à l'analyse minutieuse d'un même article, en l'occurence l'article 27(1) du <u>Ontario</u>

<u>Water Resources Commission Act</u>, il semble que les juges n'ont pas encore dégagé de critères précis leur permettant de distinguer une infraction de responsabilité stricte de celle requérant la preuve de mens rea.

## F. Les frais et les amendes.

Qu'il s'agisse d'une poursuite civile ou criminelle, tous connaissent les coûts prohibitifs que devra encourir celui qui désire porter une affaire devant les tribunaux.

S'il y a vraiment un obstacle d'importance à l'égal de la question de "l'intérêt" ("standing") qui empêche une participation accrue du public dans la lutte pour la préservation de la qualité de nos cours d'eau, il s'agit du problème des frais de poursuite. Entreprendre de soumettre une dénonciation devant un tribunal implique une série de déboursés que devra assumer le dénonciateur; et non seulement y a-t-il les frais de justice proprement dit mais en plus, il

<sup>(66)</sup> Regina v. Industrial Tankers Ltd. 1968, Vol.2 Ontario Reports, page 142.

faut considérer les dépenses encourues pour amasser la preuve, contacter les témoins experts, enfin choisir un avocat qui devra plaider la cause devant les tribunaux.

Dans l'éventualité où le dénonciateur obtient du tribunal la condamnation du prévenu, peut-il réclamer et se faire octroyer une indemnisation pour les frais de poursuite. L'article 48 de la Loi des poursuites sommaires statue comme suit à ce sujet:

"Dans tous les cas de condamnation sommaire ou d'ordres émis par un juge de paix, ce juge de paix peut, à discrétion, ordonner par la condamnation ou par l'ordre, que le prévenu paie au poursuivant ou plaignant les frais et les dépens que le juge de paix trouve raisonnables et conformes au tarif d'honoraires établi par la loi. Si le juge de paix, au lieu de prononcer une condamnation ou d'émettre un ordre, libère le prévenu, il peut, à discrétion, et par son ordonnance de non-lieu, ordonner que le poursuivant ou plaignant paie au prévenu les frais et dépens que le juge de paix trouve raisonnable et conformes à la loi".

Le tribunal a donc entière discrétion d'accorder ou de refuser les frais de dépens. La pratique est à l'effet de considérer comme dépens les frais judiciaires proprement dits. Dans une question qu'il soumettait à la Cour d'Appel en vertu de la Loi des renvois à la Cour du Banc de la reine (1941, S.R.Q. Chap.8) le lieutenant-gouverneur en conseil voulait que cette Cour se prononce sur la question

de savoir si les honoraires d'avocats font parti des dépens:

Les dépens suivant la Loi des convictions sommaires de Québec ne comprennent pas les honoraires d'avocats prévus dans l'arrêté ministériel 131 concernant le tarif des avocats dans les poursuites intentées pour infractions aux lois pénales". (67)

Nous avons déjà souligné, en parlant des recours au civil, le fait que si une poursuite est frivole, le demandeur peut se voir poursuivi à son tour pour exercice abusif des actions en justice. Au pénal, si de telles circonstances se produisent, l'article 48 de la Loi des poursuites sommaires accorde discrétion au tribunal de prononcer les dépens contre le dénonciateur. C'est précisément ce qui s'est produit dans la cause La Ville de Noranda v. Grimard et Monsieur le juge P. Cuddihy en se prononçant sur les dépens faisait les remarques suivantes:

"Je trouve l'accusé non-coupable. Il n'y a aucune justification ni excuse que ce soit pour permettre à la partie poursuivante d'intenter une telle poursuite... J'ordonne la libération de l'accusé défendeur et j'ordonne à la plaignante la Ville de Noranda de payer au défendeur N. Grimard, au greffe du tribunal pour, par le greffier lui être

<sup>(67)</sup> Renvoi Relativement Aux Dépens En vertu de <u>la loi</u> des Convictions Sommaires De Québec, <u>1962</u>, B.R. page 533.

remise la somme de \$25. d'honoraires et la taxe du témoin de la défense \$2.50". (68)

Considérons maintenant la question des amendes que le législateur impose à la partie condamnée d'une infraction contre un statu provincial. La <u>loi des actions</u> <u>pénales</u>, 1964, S.R.Q. Chapitre 34, décrète à l'article 12 que:

"S'il n'a pas été établi d'autres dispositions pour l'attribution d'une amende, moitié en appartient à la couronne, et moitié à la partie privée poursuivante; à défaut de partie privée, la totalité appartient à la couronne".

Nous croyons qu'il s'agit là d'une formule appropriée qui mérite d'être utilisée plus fréquemment par notre législateur car elle permet de procurer une certaine assistance pécuniaire aux citoyens qui veulent s'intéresser au respect de nos lois provinciales. Malheureusement, le principe d'attribution des amendes prévu par la Loi des Actions pénales est dans la majorité de nos lois concernant la protection des eaux mis de côté par une disposition spéciale concernant le droit au bénéfice de l'amende. C'est ainsi par exemple que dans notre loi concernant la qualité de l'environnement l'on retrouve une disposition dérogatoire

<sup>(68)</sup> La Ville de Noranda v. Grimard. 1967, R.L. aux pages 353 et 355.

au principe et réservant le bénéfice de l'amende à la Couronne:

"Aucune poursuite ne peut être intentée sans l'autorisation du procureur général. Toutes les amendes obtenues sont versées au fond consolidé du revenu". (69)

Voilà qui complète notre analyse des recours de nature pénale en vertu de dispositions législatives provinciales. Nous ne pouvons que déplorer le fait que les particuliers ne peuvent sans l'autorisation du procureur général prendre l'initiative de poursuivre au pénal les contrevenants à notre nouvelle loi de la qualité de l'environnement. Il nous apparaît urgent de formuler des réformes en vue de favoriser une plus grande participation populaire au niveau de la surveillance de l'application des lois concernant la pollution des eaux. Accorder le bénéfice des amendes à ceux qui prennent l'iniative de la poursuite nous apparaît être une réforme souhaitable en vue d'accroître la participation du public.

2. Recours en vertu d'une loi fédérale.

Nous diviserons notre étude des législations fédérales en matière de pollution en trois parties. Dans une première

<sup>(69) &</sup>lt;u>Loi de la Qualité de l'environnement</u>, 1972 L.Q. Chap.49, article 116.

section nous aborderons un problème que nous avons mis de côté jusqu'à présent à savoir quels sont les fondements juridiques accordant à un particulier le droit de prendre l'initiative de la poursuite d'une infraction criminelle? Ensuite, nous tenterons de démontrer dans quelle mesure il est possible d'utiliser certaines dispositions du code criminel entre autres, l'article 176 concernant les nuisances publiques, pour mener à bonne fin la lutte dans le domaine de la pollution des eaux. Enfin, nous parlerons de la Loi sur les Pêcheries (70), dont certaines dispositions traitent de la préservation de la qualité des cours d'eau fréquentée par les poissons.

A: Fondement du droit du particulier de poursuivre en matière pénale.

Le droit des particuliers de prendre l'initiative de la poursuite dans des affaires criminelles tire son origine aux sources même de la Common Law. L'article 7(2) du Code Criminel 1970, R.S.C. C-34, stipule que le droit criminel d'Angleterre est applicable au Canada sauf s'il y a modification contraire:

<sup>(70)</sup> Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, C.F.-14 modifié par S.R.C. 1970, ler supplément, c.17.

"Le droit criminel d'Angleterre qui était en vigueur dans une province immédiatement avant le ler avril 1955 demeure en vigueur dans la province, sauf en tant qu'il est changé, modifié ou atteint par la présente loi ou toute autre loi du Parlement du Canada".

C'est bien à propos que le professeur Berner, dans une étude intitulée "Private Prosecution and Environmental Control Legislation" soulignait:

"So far as the right to conduct a private prosecution is concerned, the common law has always been clear. Generally speaking, the common law recognizes no distinction between a private prosecution and a public prosecution, the basic principle of prosecutions in England being that it is open to any member. Voir (Jackson The Machinery of Justice in England, 5th ed. 1967, aux pages 129-130; Glarville Williams, The Power to Prosecute 1955, 2 Crim. L. Rev. 596, 598; Grosman, The Prosecutor (1969) à la page 12". (71)

En matière d'infractions aux dispositions statutaires fédérales, la Partie XXIV du Code Criminel décrit la procédure à suivre. Cette Partie XXIV est en quelque sorte un Code en elle-même et nous aimerions mettre en évidence deux articles de définition:

<sup>(71)</sup> Berner, S.H.: Private Prosecution and Environmental Control Legislation: A Study. Faculty Of Law Of British Columbia, à 1a page 2.

Premièrement, l'article 720(1): "Dans la présente partie:

'dénonciateur' désigne une personne qui dépose une dénonciation;

'poursuivant ' signifie un dénonciateur ou le procureur général ou leurs avocats ou agents respectifs".

Deuxièmement, l'article 737 prévoit que "le poursuivant a le droit de conduire personnellement sa cause...

le poursuivant ou le défendeur, selon le cas, peut interroger et contre-interroger personnellement les témoins..."

Conséquemment, il ne fait aucun doute que la personne qui dépose la dénonciation demeure avec plein contrôle sur le déroulement de la procédure.

Le dénonciateur doit-il faire la preuve d'un préjudice matériel ou physique au moment où il sommet la dénonciation. En d'autres mots, doit-il démontrer un intérêt spécial dans la poursuite? L'arrêt clef sur ce sujet est celui de <u>Smith v. Dear</u> où il fut décidé que:

"The right to prosecute under sect.23 of the Larceny Act 1861, for unlawfully and wilfully killing a house pigeon under such circumstances as do not amount to larceny at common law, is not limited to the owner of the pigeon or the person aggrieved, and it is comptetent to any person to prosecute for an offense committed under that section even though compensation has been paid to the owner and the owner is satisfied with such compensation". (72)

<sup>(72)</sup> Smith v. Dear, 20 Cox C.C. 458 (Divisional Ct.).

Donc, il semble que la question de l'intérêt qui est de toute première importance dans une action civile ne constitue pas un moyen d'irrecevabilité d'une dénonciation pénale. Cependant, rappelons qu'il existe certaines lois où une dénonciation, y est-il spécifiée, ne peut être présentée que par le procureur-général ou encore que par certains représentants d'un organisme gouvernemental. Il est donc primordial de vérifier à chaque fois dans la loi applicable si le droit de formuler une dénonciation a été réservé à des personnes expressément désignées.

Enfin, une dernière question d'intérêt que nous aimerions soulever est celle de savoir si le dénonciateur doit avoir une connaissance personnelle de la commission de l'infraction. Le Code Criminel à la Partie XXIV concernant les infractions criminelles prévoit à l'article 724(1), "Dans les procédures auxquelles la présente partie s'applique, la dénonciation; a) doit être établie par écrit et sous serment..." A cause de l'exigence du serment, le professeur Berner conclu:

"Because of the nature of the oath that an informant is required to swear, it is essential that he be someone who has either personal knowledge of the circumstances alleged to constitute the offense, or alternatively one who has 'reasonable and probable grounds to believe and does believe' that such circumstances were present. Normally, this means that the informant himself must have witnessed the offence or at least was informed of it by some apparently credible person". (73)

La jurisprudence semble soumettre la validité d'une dénonciation à la connaissance personnelle du dénonciateur des faits ou acte qu'il reproche au prévenu. C'est en ce sens que se prononça le juge Wilson de l'Ontario High Court of Justice:

"An information in which the informant swears that he has personal knowledge that the accused has committed a summary conviction offense where, in fact, he does not possess personal knowledge, does not comply with the requirements of Form 2 of the Criminal Code. Hence, a conviction based upon such an information will be set aside". (74)

En conclusion, il appert que même si le dénonciateur n'a pas démontré un préjudice personnel, il devra pour les fins de recevabilité de la dénonciation, convaincre le tribunal de sa connaissance personnelle de la commission de l'infraction.

<sup>(73)</sup> Berner, S.H.: Private Prosecution and Environmental Control Legislation: A Study. Faculty Of Law. U.B.C. à la page 5.

<sup>(74)</sup> Regina v. Lepage. (1969) 1 C.C.C. 187 (Ont). Voir aussi R. v. Jones (1971), 3 C.C.C. (2d) 25 (P.E.I.).

B: Le code criminel et la nuisance publique.

Au cours des dernières années, bon nombre de juristes canadiens ont soumis que l'article 176 du Code Criminel pourrait être utilisé lorsque la pollution est telle qu'elle met en danger la santé publique. Il s'agit pour nous de déterminer jusqu'à quel point une telle proposition est bien fondée. L'article auquel on réfère se lit comme suit:

- "176 (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans, quiconque commet une nuisance publique, et par là
  - (a) met en danger la vie, la sécurité ou la santé du public, ou
  - (b) cause une lésion physique à quelqu'un.
  - (2) Aux fins du présent article, commet une nuisance publique accomplit un acte illégal ou omet d'accomplir une obligation légale, et par là
    - (a) met en danger la vie, la sécurité, la santé, la propriété ou le confort du public, ou
    - (b) nuit au public dans l'exercice ou la jouissance d'un droit commun à tous les sujets de la Majesté au Canada".

Il faut bien souligner la différence qui existe entre une nuisance publique entraînant une responsabilité de nature civile et une nuisance publique criminelle.

L'essence de la nuisance publique criminelle est de mettre

en danger la sécurité ou la santé du public en général ou d'un groupe limité de citoyens. Comme le souligne le juge Lagarde:

"Pour qu'il y ait nuisance criminelle, il faut que cette nuisance:

- 1. soit publique
- soit de nature à mettre en danger
   (a) la vie, (b) la sécurité ou
   (c) la santé du public ou
- cause une lésion physique à quelqu'un.

Une nuisance publique qui "nuit" à (a) la propriété du public (b) au confort du public ou (c) qui nuit à l'exercice ou à la jouissance d'un droit commun ne devient un acte criminel que si par là elle cause une lésion physique à une personne". (75)

Lagarde semble croire que l'article 176 du code criminel suggère la nécessité de prouver un préjudice physique si l'on veut porter une accusation criminelle de nuisance publique. Tremeear dans ses commentaires sous l'article 176, dégage comme critères permettant de discerner une nuisance publique criminelle les éléments suivants:

"The common nuisance in s.165 (now 176) does not differ from a criminal common nuisance at common law, and the essence of such a nuisance is that it must endanger the public generally, or a section of the public". (76)

<sup>(75)</sup> Lagarde, Irénée: <u>Le Droit Pénal Canadien.</u> 1962, Wilson et Lafleur, Montréal page 226.

<sup>(76)</sup> Tremeear's Annotated Criminal Code, Canada. Sixth Edition, 1964 Toronto page 241.

Selon Tremeear, il n'est pas essentiel de prouver une lésion physique à une personne, il suffit d'alléguer qu'il y a menace pour la santé, le confort du public.

Voyons à l'aide de la jurisprudence ce que les tribunaux ont jugé suffisant pour constituer une nuisance publique criminelle. Dans l'affaire, The Queen v. Toronto Railway Company, le juge McDougall concluait qu'il n'y a pas de différence entre une nuisance publique de nature criminelle et celle de nature civile et il faisait siens les propos du juge Mellor dans la cause R. v. Stephens L.R. 1Q.B. page 707:

"It is quite true that in point of form the proceeding (by indictment for a nuisance) is of criminal nature, but in substance I think it is in the nature of a civil proceeding, and I can see no reason why a different rule should prevail with regard to such an act as is charged in this indictment, between proceedings which are civil and proceedings which are criminal. I think there may be nuisance of such a character that the rule I am applying here would not be applicable to them, but here it is perfectly clear that the only reason for proceeding criminally is that the nuisance instead of being a nuisance affecting an individual or one or two individuals, affects the public at large, and no private individual without receiving some special injury could have maintained an action. Inasmuch as the object of this indictment is not to punish the defendants, but really to prevent the nuisance being continued I think that the evidence which would

support a civil action would be sufficient to support an indictment". (77)

Dans cette affaire, l'on reprochait à la Compagnie défenderesse d'avoir mis en service des tramways pour le transport du public, dépourvus de pare-choc adéquats. Cette décision contredit la distinction apportée par le juge Lagarde, cependant, il nous fut possible de recenser une décision où il fut jugé essentiel d'alléguer lésion physique à une personne:

"An indictment for a nuisance in obstructing a public highway is insufficient to charge a criminal offense under Code sec.192 (176) if it does not alleged injury to the person of some one; and personal injury is not to be inferred from a count which states 'actual' injury to a person named". (78)

Il apparaît donc impossible de dégager des critères précis permettant de distinguer une nuisance publique criminelle et une nuisance publique civile. Une chose est certaine, c'est que dans le cas d'une nuisance publique entraînant responsabilité civile, seule la corporation municipale ou l'officier public chargé de l'application d'un règlement peut prendre action:

<sup>(77)</sup> The Queen v. Toronto Railway Company. 4, Canadian Criminal Cases page 4, per McDougall J. à la page 10.

<sup>(78)</sup> The King v. Reynolds. 11 C.C.C. page 312.

"Le droit de faire disparaître les obstructions et empiètements sur les chemins et rues publics appartient exclusivement aux municipalités, et les particuliers ne possèdent pas ce droit d'action à moins qu'il ne leur en résulte des dommages réels et spéciaux". (79)

La nuisance publique prévue à l'article 176 du Code Criminel constitue un acte criminel (indictable offense) par opposition à une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité (offense punishable on summary conviction). Il ne fait aucun doute qu'un particulier puisse dénoncer la commission d'une infraction criminelle et demeurer maître de la procédure au cours du procès. En est-il de même pour les actes criminels? particulier peut-il prendre l'iniative de poursuivre au pénal pour la commission d'une nuisance publique? Dans un article publié dans le McGill Law Journal, F. Kaufman arrive à la conclusion que les principes de "Common Law" reconnaissant à tout citoyen le droit de diriger des procédures en matière pénale ont été modifiés par le Code Criminel en ce qui a trait à la dénonciation et à la poursuite des actes criminels (indictables offences). l'analyse des articles concernant la procédure par acte d'accusation, Kaufman conclu:

<sup>(79)</sup> Bourdon v. Bénard etal. 19, R.J.R.Q. 339 ou 13 J., page 233 (voir aussi Marien et Autres v. Côté, 1961 C.S. page 592).

"It is my opinion (and I say this not only with greatest respect, but after much hesitation) that the indications found in the Code favor the theory that, in the case of indictable offence, the common law has been 'altered, varied, modified and affected' by statute law to the extent that a private prosecutor is deprived of any standing at trial, save in the case of difamatory libel. A fortiori-and here the law is clearhe has no standing in the court of appeal". (80)

Le professeur Berner s'inscrit en faux contre cette interprétation:

"The argument advanced in support of this theory is unconvincing. Still there is no doubt that in the absence of any conclusive Canadian authority the point must be regarded as unsettled, and to that extent the status of a private prosecutor in Canada where the charge is an indictible offence remains unclear". (81)

Berner en arrive à cette conclusion suite à l'analyse de la décision rendue par le juge Wilson dans l'affaire R. v. Schwerdt (1957) 23 W.W.R. 374 (B.C.):

"The reasoning in Schwerdt, as Wilson J. himself observed, leads to this curious result: that where the offense is an 'election' offence there may be 'three different situations created by the Code in respect of the trial of the same offence': (1) On summary trial

<sup>(80)</sup> Kaufman, Fred: The Role Of The Private Prosecutor; A critical analysis of the Complainant's Position in Criminal Cases. (1960-61) Vol.7, McGill Law Journal, page 102 à la page 113.

<sup>(81)</sup> Berner, S.H.: Private Prosecution and Environmental Control Legislation: A Study Faculty of Law U.B.C. à la page 14.

before a magistrate the private prosecutor is heard as of right. (2) On speedy trial before a judge he cannot be heard unless the Attorney-General or the Clerk of the Peace (in B.C.) prefer a charge, or the Attorney-General allows him to prefer a charge. (3) On trial by judge and jury he may be heard (only) by leave of the court, or the Attorney-General". (82)

L'acte criminel prévu à l'article 176 accorde à l'accusé la possibilité de choisir soit un procès devant magistrat, soit devant un juge seul ou soit encore devant un juge avec jury. Il ne fait aucun doute, suite à ces remarques, que sans l'autorisation du procureur-général il sera extrêmement difficile pour un particulier de demeurer maître des procédures si l'accusé choisi un procès devant juge seul ou devant juge avec jury.

Nous réalisons donc que l'utilisation par des particuliers de l'article 176 C.C. en vue de lutter contre la pollution des eaux demeure une question obscure, et éventuellement il appartiendra aux tribunaux d'éclaircir le domaine des nuisances publiques criminelles.

C: Loi sur les pêcheries.

L'article 91(12), de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique accorde juridiction au gouvernement fédéral

<sup>(82)</sup> Ibid., page 13.

pour légiférer sur les matières concernant "Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur". C'est en vertu de ce pouvoir que l'état fédéral a adopté la Loi sur les pêcheries. (83) C'est en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés aux articles 33 et 34 de cette même loi que le gouvernement-général en conseil adoptait le Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers. (84)

Depuis la décision rendue dans l'affaire AttorneyGeneral of Canada v. Ewen, (1895) 3 B.-C.R. 468, il est
reconnu que la protection du milieu où vit le poisson
relève exclusivement du Fédéral de même que la protection
du poisson lui-même. Dans cette affaire le procureurgénéral du Canada avait pris une injonction contre Ewen,
propriétaire d'une conserverie, afin qu'il cesse de
polluer les eaux du Fraser; la conserverie d'Ewen rejetait
dans les eaux de ce fleuve près d'un tiers de sa production
de déchets. Ces substances pourrissaient dans l'eau,
appauvrissant ainsi l'oxygène de ces eaux abondamment fréquentées par le poisson. C'est pour des raisons comme

<sup>(83) &</sup>lt;u>Loi sur les pêcheries</u>. 1970 S.R.C. Chap.F-14, modifié par 1970 S.R.C. 1<sup>er</sup> supplément Chap.17.

<sup>(84)</sup> Règlements sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers. Gaz. Can. 24-11-71, partie II Vol.105, no.22. D.O.R.S. 71-578 C.P. 1971-2281, 2 novembre 1971 page 1886 ss.

celles-là qu'il faut considérer comme valides les amendements apportés à la <u>Loi sur les Pêcheries</u> (85) où l'article 3(1) vient modifier l'article 33(2) en décrétant:

"33(2) Sous réserve du paragraphe (4), il est interdit à qui que ce soit de déposer ou de permettre que l'on dépose une substance nocive dans des eaux poissonneuses ou en quelque lieu dans des conditions où cette substance nocive ou une autre substance pourrait pénétrer dans de telles eaux".

L'article 33(2) interdit donc le dépôt de substances non seulement dans les eaux poissonneuses mais dans tout endroit à partir duquel ces substances pourraient pénétrer dans les eaux poissonneuses. Ce sont en conséquence même des dépôts sur la terre ferme qui peuvent être interdits par règlement pris en vertu de la loi au cas où la nature du sol serait propice à une infiltration ou au ruissellement de substances nocives vers les eaux fréquentées par le poisson.

Dans une excellente étude, Dominique Alhéritière conclut à la constitutionalité du règlement concernant les substances nocives présentes dans les effluents des fabriques de pâtes et papiers:

"C'est dans ce cadre législatif (celui de l'article 33) que s'inscrivent les nouveaux règlements. L'article 3(1) des règlements désigne comme étant substances nocives, les

<sup>(85)</sup> Voir note 31.

solides en suspension de toute nature et d'autres déchets provenant des fabriques de pâtes et papiers. Le règlement n'interdit pas tout rejet mais vise principalement à les limiter. La toxité d'un effluent de fabrique est mesurée en fonction de la résistance des poissons à l'effluent (article 8 de l'annexe D)... Ce règlement apparaît donc nécessaire à une protection des pêcheries qui ne saurait être assurée aujourd'hui par de simples mesures limitant ou interdisant la pêche. Il est par ailleurs 'raisonnable' dans la mesure où il ne s'occupe que des effets évidents de la pollution sur les pêcheries. Il peut donc être qualifié d'ancillaire et par là prétendre être doué d'une validité secondaire". (86)

Un point qu'il nous faut souligner est l'article 5 du règlement. L'exploitant d'une fabrique de pâtes et papier doit mesurer le débit d'effluents de sa fabrique ainsi que la quantité de solides en suspension de toute nature que contiennent les échantillons composites de l'effluent de sa fabrique. De plus, l'exploitant doit tenir et garder dans ses dossiers des registres où seront inscrits la quantité des rejets de sa fabrique. Le but de cette disposition est de permettre de vérifier si la quantité de substances nocives rejetées par l'usine en une journée dépasse la quantité autorisée. Sans cette

Alhéritière, Dominique: La compétence fédérale sur les pêcheries et la lutte contre la pollution des eaux: réflexions sur le nouveau règlement de la loi sur les pêcheries. (1972) 1 Cahiers de Droit aux pages 54, 55 et 74.

disposition le règlement serait impossible à appliquer puisqu'il n'y aurait aucun moyen de faire la preuve qu'à une date précise la fabrique a commis une infraction. Autre aspect pratique de cette disposition est qu'elle permettra à un particulier au cours d'un procès de forcer la compagnie de pâte et papier à produire ses registres. L'annexe F du règlement prévoit qu'il s'applique à toute nouvelle fabrique construite après le 24 novembre 1971. Pour ce qui est des fabriques existantes, le règlement ne leur est malheureusement pas imposable.

Il nous fut impossible de trouver une poursuite fondée sur ce règlement. Il faudra sans doute attendre que son application soit étendue aux usines existantes avant le 24 novembre 1971 pour juger de son efficacité pour contrôler la pollution des eaux. En terminant cette section nous voudrions rapporter une décision de la Cour Provinciale de la Colombie-Britannique concernant l'article 33(2) de la Loi sur les pêcheries:

"The offenses of depositing or permitting a deposit of a deleterious substance of any type in water frequented by fish created by s.33(2) of the Fisheries Act R.S.C. 1970 c. F.14 is an offence of strict liability and mens rea is not an essential ingredient. Even if mens rea were required once it is shown that a responsible employee of a defendant company has knowledge of the act complained

of mens rea is established". (87)

Il nous semble que l'article 33(2) et le règlement auquel nous avons fait référence sont les deux dispositions les plus appropriées en vue de permettre aux citoyens d'exercer un certain contrôle sur les activités industrielles qui mettent sérieusement en danger la vie et la reproduction des poissons dans nos cours d'eau. Le Fédéral par le biais de sa compétence exclusive sur les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur nous a montré sa détermination de prendre une part active dans la résolution du problème de la déterrioration des cours d'eau.

Section II: AUTRES TECHNIQUES D'INTERVENTION.

Pour faire suite à notre étude des recours judiciaires de nature civile et pénale, nous aimerions compléter l'inventaire des modalités d'intervention du public dans la lutte contre la pollution des eaux et faire référence à certaines techniques non contentieuses qui s'offrent. Nous parlerons des enquêtes spéciales qui peuvent être entreprises en vertu de la Loi de la qualité de l'environnement, nous aborderons le rôle du protecteur du citoyen et enfin nous traiterons des audiences publiques.

<sup>(87)</sup> Regina v. Churchill Copper Corporation Ltd. 5 C.C.C. (2d) 319. (B.C. Prov. Ct.).

Sous-section 1: Enquête du ministre de la protection de l'environnement.

La Loi de la qualité de l'environnement reconnait à tout citoyen le droit de soumettre une reuqête au ministre et de lui demander d'entreprendre une enquête lorsque l'émission d'un contaminant porte atteinte à sa santé ou à ses biens. A cet effet, l'article 117 de ladite loi décrète:

"Si une personne croit pouvoir attribuer à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet d'un contaminant, une atteinte à sa santé ou des dommages à ses biens, elle peut, dans les trente jours après la constatation des dommages, demander au ministre d'entreprendre une enquête". (88)

Nous avons déjà mentionné à quel point il était coûteux pécuniairement parlant d'entreprendre des procédures en cas de dommages physiques ou matériels dûs à la pollution. Nous voyons dans cette disposition un moyen efficace pour le citoyen lésé d'amasser la preuve essentielle à une action en justice. Il peut de la sorte bénéficier du témoignage et de l'opinion des spécialistes engagés pour faire l'enquête et ainsi il sera plus en mesure d'évaluer l'opportunité d'intenter des procédures. Les résultats de l'enquête doivent

<sup>(88) &</sup>lt;u>Loi de la Qualité de l'environnement</u> 1972, L.Q. Chap.49. article 117.

conformément à l'article 118 être transmis au responsable des dommages, du plaignant ainsi qu'à la municipalité où est située la source de contamination. Dans un domaine où l'ignorance des citoyens quant aux sources et aux conséquences de la pollution a engendré un certain désintéressement, les dispositions des articles 117 et 118 nous apparaissent d'une utilité incontestable si l'on veut accroître l'intérêt du public envers le sort qui est réservé à notre environnement, mais encore doivent-ils être informés de l'existence de ces obligations.

Sous-section 2: Le protecteur du citoyen.

En 1968, la législature québécoise adoptait <u>la Loi</u>
<u>du Protecteur du Citoyen</u>. (89) De par sa définition même,
le protecteur du citoyen est un fondé de pouvoir de l'assemblée nationale, chargé de recevoir les plaintes du public
à l'égard de l'administration gouvernementale, de faire les
enquêtes qui relèvent de sa compétence et de soumettre à
l'attention des autorités concernées sous forme de recommandations ou de rapports, les représentations qu'il juge
appropriées.

<sup>(89)</sup> Loi du Protecteur du Citoyen, S.Q. 1968, Chap.11.

Le protecteur du citoyen a le pouvoir discrétionnaire de refuser d'entreprendre ou de poursuivre une enquête
lorsqu'il estime que la personne qui lui demande de la
faire n'a pas un intérêt personnel suffisant ou qu'une
enquête n'est pas nécessaire eu égard aux circonstances.

Il faut de plus rappeler que les pouvoirs du Protecteur
du Citoyen sont limités au contrôle des organismes de
l'administration provinciale.

Si en certaines occasions, les motifs qui permettent au Protecteur d'intervenir sont larges (il peut enquêter sur l'exercice d'une fonction administrative pour cause d'erreur, de discrimination, abus de pouvoirs etc.), en d'autres circonstances ils sont beaucoup plus limités. C'est ainsi par exemple que lorsqu'il contrôle l'exercice d'une fonction quasi-judiciaire, le Protecteur ne peut intervenir que si la procédure suivie par l'organisme a été entâchée d'irrégularités graves et que justice n'a pas été ou ne pourra être rendue. L'on ne peut qu'être sceptique lorsque l'on songe à faire intervenir le Protecteur du Citoyen pour exercer un certain contrôle sur un organisme comme les Services de Protection de l'environnement. semble que le rôle du Protecteur sera limité à surveiller l'observance des règles de procédure. Enfin, il faut mentionner que le Protecteur ne peut intervenir si le

plaignant dispose d'un appel quelconque ou de tout autre recours également adéquat.

Sous-section 3: Les audiences publiques ou appels d'objections.

Il s'agit d'une technique par laquelle les règlements que l'administration se propose d'adopter sont soumis
à l'attention du public afin que les personnes intéressées
puissent soumettre leurs objections. Le professeur J.M.
Lavoie décrit ce procédé de la façon suivante:

"La décision ou le règlement est élaboré; un avis est publié dans la Gazette Officielle ou dans les journaux ou dans les deux à la fois; cet avis annonce que le texte de la décision ou du règlement projeté est déposé au siège social de l'organisme et invite les intéressés à en prendre connaissance et à formuler leurs objections. Il peut les retenir et amender sa décision en conséquence ou tout simplement les ignorer". (90)

Malheureusement, la Loi de la qualité de l'environnement ne contient aucune disposition obligeant le
Directeur des Services de la Protection de l'Environnement
à consulter le public et à tenir des audiences publiques
avant d'adopter des règlements. Le quotidien montréalais,
Le Devoir, dans son édition du vendredi, 1er décembre 1972,

<sup>(90)</sup> Lavoie, J.M.: <u>Cours de droit administratif</u>, Université de <u>Sherbrooke</u>, <u>Faculté de Droit page 153</u>.

rapporte les propos du Ministre chargé de la Protection de l'Environnement où il s'engage à solliciter l'opinion des gens avant d'adopter les règlements:

"On peut en outre reprocher à l'ensemble du projet de loi de faire fi de toute participation populaire. M. Goldbloom (Ministre chargé des Affaires de l'Environnement) répondait, il y a déjà quelque temps, à ceux qui souhaitaient que le projet de loi soit débattu devant la commission parlementaire des Affaires municipales qu'il valait mieux voter la loi au plus vite quitte à solliciter l'opinion des gens lors de l'établissement des règlements". (91)

Les gens ont depuis longtemps appris que les hommes passent et que seuls les écrits restent. Nous espérons que l'acte de foi exigé par le ministre lors de l'adoption du projet loi ne sera pas trahi et qu'il y aura des consultations auprès du public intéressé avant l'adoption des règlements. C'est une pratique qui favorise une prise de conscience et la participation des citoyens dans l'élaboration des décisions qui affectent leur vie quotidienne.

Nous ne pouvons terminer cette étude concernant les droits et recours des particuliers en ce qui a trait à la protection de la qualité des cours d'eau sans qu'il nous soit donné l'occasion de faire mention des réformes qui se

<sup>(91)</sup> Le Devoir, vendredi 1er décembre 1972, page 6.

doivent d'être apportées en vue d'assurer une plus grande participation du public dans cette lutte pour la préservation de nos richesses en eau. Notre travail nous a permis de constater que les problèmes du système juridique actuel sont directement attribuables au fait que le droit québécois se rapportant a été élaboré en fonction de la propriété foncière. Il est de plus apparu que le régime actuel est ce qu'il convient d'appeler un régime domanial reconnaissant des droits et privilèges sur la ressource eau qui sont exclusivement réservés aux propriétaires riverains. C'est cette qualité de riverain qui conditionne l'exercice de tout recours devant les tribunaux pour faire cesser une activité préjudiciable à la ressource.

Toute réforme du système juridique devra envisager l'abolition de l'approche privatiste actuelle et mettre l'accent sur les droits collectifs d'usage des ressources en eau. Par le biais de cette réforme l'Etat se doit de devenir un entrepreneur, fiduciaire de la collectivité garantissant à ses citoyens le droit d'accès et de jouissance au milieu aquatique. L'occasion nous a été fournie au cours du troisième chapitre, alors que nous traitions des mécanismes mis en place pour protéger la qualité de l'environnement, de discuter de certaines mesures aptes à favoriser une meilleure protection. Parmi ces mesures, l'adoption d'une loi pour la

protection de l'environnement reconnaissant à tout citoyen du Québec le droit de jouir de cours d'eau non pollué et de s'adresser aux tribunaux pour faire respecter ses droits contribuerait grandement à la collectivisation de la ressource. Pour seconder cette réforme législative, il nous faudra mettre en place des mécanismes obligeant, ceux à qui l'administration de nos richesses hydriques aura été confiée, à consulter les groupes intéressés lors de l'élaboration des politiques affectant le domaine. Ces deux mesures, croyons-nous, sont les prémisses à toute participation efficace du citoyen à la protection de la qualité des eaux.

#### CHAPITRE V

REGARDS SUR L'APPROCHE JURIDIQUE AUX PROBLEMES

DE LA POLLUTION DES EAUX DANS LES PROVINCES

CANADIENNES D'ALLEGEANCE A LA COMMON LAW AVEC

BREVES REFERENCES A L'EXPERIENCE AMERICAINE.

Nous venons de consacrer le chapitre qui précède à examiner l'utilisation possible de certaines théories juridiques, propres au droit civil québécois, permettant dans une certaine mesure de mettre un frein à la déterrioration alarmante de la qualité de nos cours d'eau. Nous avons l'intention au cours du présent chapitre de dresser un inventaire des différents mécanismes juridiques qui ont été développés aux mêmes fins dans les juridictions canadiennes de Common Law et lorsqu'il nous sera possible nous tenterons de procéder à une analyse comparative des deux systèmes en vue de déterminer dans quelle mesure certains des critères élaborés par la jurisprudence de Common Law pourraient être soumis aux tribunaux québécois et ainsi provoquer un certain développement dans le domaine de la responsabilité civile en matière de pollution des eaux.

Il convient dès maintenant de mentionner qu'il nous sera impossible dans le cadre de cette étude de procéder à un examen approfondi des différents recours et remèdes de Common Law à la disposition des particuliers désireux de

participer à la préservation de la qualité des cours d'eau.

Conscient que le lecteur y trouvera certaines lacunes, nous aimerions donc porter à son attention quelques articles parus au cours des dernières années et qui traitent à un degré plus ou moins exhaustif de l'efficacité des recours de Common Law à la disposition des particuliers qui souffrent préjudice par suite de la pollution de leur environnement.(1)

Nous avons de plus l'intention de référer à l'expérience américaine où depuis le début du siècle l'extraordinaire croissance démographique et industrielle a contribué à classer le problème de la pollution au rang des priorités nationales. C'est principalement aux Etats-Unis qu'au cours des dernières années des mesures innovatrices ont été mises de l'avant en vue de solutionner le problème de la préservation de la qualité des cours d'eau et de l'environnement en général. C'est ainsi que dans certains Etats, la Chambre des Représentants a adopté des législations reconnaissant à tout

<sup>(1)</sup> Juergensmeyer, J.C.: Common Law Remedies And Protection Of The Environment. (1971) 6. U.B.C. L. Rev. page 215 ss.

Lucas, A.R.: <u>Water Pollution Control in British</u> Columbia. (1969) 4 U.B.C. L. Rev. page 56 ss.

Maclaren, John P.S.: The Common Law Nuisance Actions and The Environmental Battle - Well Tempered Swords Or Broken Reeds? (1972), 10. Osgoode Hall Law Journal page 505 ss.

citoyen le droit de jouir d'un milieu non dégradé par des contaminants. En plus de faire de brèves références aux recours traditionnels de Common Law en vigueur aux Etats-Unis nous comptons faire l'analyse de certaines expériences qui ont contribuées à particulariser le système juridique américain dans le domaine de la pollution des eaux.

# Section 1. LA COMMON LAW CANADIENNE ET LA POLLUTION DES EAUX.

La Common Law, au cours des siècles qui ont façonné son évolution a été appelée à maintes reprises à élaborer des critères pour solutionner des litiges qui de nos jours seraient considérés comme étant des problèmes de pollution. C'est ainsi qu'une série de droits et de recours sont maintenant reconnus par les tribunaux de Common Law en vue de contraindre à réparation celui dont l'activité affectant la qualité de l'eau ou de l'air cause par ce fait préjudice à la personne ou aux biens d'autrui. Nous nous proposons donc de passer en revue les principaux recours existants, afin de voir dans quelle mesure leur efficacité peut contribuer à faire progresser la cause de l'environnement. La liste des recours traditionnels n'est pas longue et tour à tour, nous traiterons des différentes théories qui peuvent s'avérer d'une certaine utilité, savoir: la doctrine des

"Riparian Rights", "Nuisance", "Négligence", "Trespass" et enfin la doctrine de la responsabilité stricte découlant des principes énoncés dans l'arrêt Ryland v. Fletcher.

A: La doctrine des "Riparian Rights".

La théorie juridique traditionnelle utilisée pour faire cesser et obtenir compensation pour les préjudices occasionnés par la pollution des eaux est sans contredit la célèbre doctrine de "Common Law" connue sous le nom de "riparian rights". Le mot "riparian" tire son origine du latin "riparius" et signifie la rive ou berge d'un cours d'eau et conséquemment, cette théorie de par son appellation même, s'applique aux propriétaires dont l'héritage borde un cours d'eau. Il convient de rappeler au passage que les articles 501 et 503 du Code Civil de la Province de Québec, traitant des servitudes qui découlent de la situation des lieux, peuvent être apparentés à la doctrine des "riparian rights" en Common Law. La teneur de cette doctrine est à l'effet que le propriétaire d'un fonds de terre bordant un cours d'eau a, découlant de la localisation de son héritage, certains droits et privilèges sur l'eau qui traverse ou longe son héritage.

Or, en quoi consiste précisément ces droits ou privilèges que les tribunaux de Common Law ont reconnus aux propriétaires riverains? Dans une décision rendue par la Chambre des Lords, Lord Macnaghten résume dans l'opinion qu'il émettait la situation juridique dans laquelle se trouvent placés les propriétaires riverains:

"The law relating to the rights of riparian proprietors is well settled. A riparian proprietor is entitled to have the water of the stream, on the banks of which is property lies, flow down his property, subject to the ordinary use of the flowing water by upper proprietors, and to such further use, if any, on their part in connection with their property as may be reasonnable under the circumstances. Every riparian proprietor is thus entitled to the water of his stream, in its natural flow, without sensible idminution or increase and without sensible alteration in its character or quality. Any invasion of this right causing actual damage or calculated to found a claim which may ripen into an adverse right entitles the party injured to the intervention of the Court". (2)

Dans <u>Halsbury's Laws of England</u>, (3ème édition volume 39), aux pages 516 et 517, l'on énonce en termes similaires l'essence de la doctrine des "riparian rights". Voici ce que l'on rapporte à ce sujet:

"A riparian owner has as incident to his property riparian land a natural and proprietary right, not dependant on prescription, grant or acquiescence of the

John Young and Company v. The Bankier Distillery

Company 1893, A.C. page 691, per Lord Macnaghten
page 698. Ce principe fut repris par les tribunaux canadiens dans les décisions suivantes:

Stephen v. The Village of Richmond Hill, 1955 O.R.
page 806; Lockwood v. Brentwood Park Investments
Ltd. 64 D.L.R. (2d) page 212; Gauthier et al. v.
Naneff et al. 1971, 1 O.R. page 97.

riparian owner above, but arising jurae naturae, to have the water in any natural channel, which is known and defined on which his land abuts or which passes through or under his land, flow to him in its natural state both as regards quantity and quality whether he has made use of it or not".

L'on doit apporter une précision à l'effet que les avantages dont bénéficient les propriétaires riverains ne peuvent équivaloir à un droit de propriété au sens strict du terme, mais il convient plutôt de les considérer comme étant un droit de jouissance découlant de la situation particulière de l'héritage. Ce droit de jouissance que l'on attribue aux riverains n'a d'autres limitations que celle de préserver l'exercice des mêmes droits par les autres propriétaires riverains. Donc, dans l'évaluation des droits afférents aux propriétaires riverains, il faut prendre en considération le fait que chacun a droit au flot naturel de l'eau sujet cependant à l'utilisation raisonnable qu'en peut faire le propriétaire en amont pour des fins d'usages domestiques.

Des termes aussi vagues et imprécis que "droit au flot naturel de l'eau", "sans altération quant à la qualité et quantité", "droit d'usage à des fins domestiques" ne nous renseignent guère quant aux limitations réelles des droits des riverains. Il nous faudra donc faire référence

à la jurisprudence afin d'être en mesure d'évaluer la vraie signification de cette doctrine des "riparian rights". Dans l'affaire Embrey v. Owen, le juge en arrive à conclure qu'il est impossible d'établir des critères objectifs permettant de définir ce que l'on entend par l'expression, "usage raisonnable":

"It is entirely a question of degree and it is very difficult, indeed impossible, to define precisely the limits which separate the reasonable and permitted use of the stream from its wrongful application; but there is often no difficulty in deciding whether a particular case falls within the permitted limits or not; and in this we think, that as irrigation took place, not continuously, but only at intermittent periods, when the river was full, and no damage was done thereby to the working of the mill and the diminution of water was not perceptible to the eye, it was such a reasonable use of water as not to be prohibited by law". (3)

Avec l'avènement, à la fin du 19e siècle, de l'industrialisation, les tribunaux furent appelés à résoudre des litiges découlant du rejet massif dans les cours d'eau de déchets industriels. De nouveau, il fallut adapter les critères "d'usage raisonnable" afin de faire face à cette situation nouvelle. C'est ainsi que l'on peut trouver dans une décision datant de 1883, les remarques suivantes:

<sup>(3)</sup> Embrey v. Owen (1851), 155 England Reports page 579 à 1a page 586.

"Inasmuch as the defendants are using the water for manufacturing purposes... it is said that it does not matter whether the river is used reasonably, but they must take care not to inflict a sensible injury upon the riparian owners. This view has been urged upon us by the counsel for the plaintiffs and I confess that I was at one time disposed to assent to it; but I have been shaken by the argument which has been addressed to us in reply on behalf of the defendants, and it may be that the question 'what is an extraordinary use?' depends on the development of the trade in the neighbourhood; and on the use to which the water of the river is put in the adjoining district. I am not prepared to negative that argument, but rather I am prepared to adopt it. The diffusion of trade may make a great change as to what constitutes an extraordinary use of running water". (4)

Les tribunaux de même que les auteurs de doctrine n'ont pas réussi à dégager de l'incertitude la signification du droit au flot naturel. Comme le soulignait I.A. McDougall, au cours de son évolution, la doctrine des "riparian rights" a été sensiblement altérée si bien que les tribunaux ont accordé un droit d'action à un propriétaire riverain en adoptant selon les circonstances des critères différents pour justifier l'octroi de dommages.

"The law has many varying answers to the general question of when a riparian has suffered the requisite damages to bring suit. Early case law held a mere diminution in quality or quantity to be sufficient.

<sup>(4)</sup> Ormerod v. Todmorden Joint Stock Mill Co. Ltd. (1883) 11 Q.B.D. page 155 à la page 168.

Later it was necessary for there to be an alteration which was 'perceptible to the eye'. Still later this became 'sensible' deterrioration, 'serious' damages, 'substancial' alteration, and even material decline". (5)

Nous venons de voir que les tribunaux canadiens d'allégeance à la Common Law d'Angleterre ont adopté la règle du "natural flow" pour caractériser les droits des propriétaires riverains. Aux Etats-Unis alors que certains Etats adhérent aux principes de cette même règle, parallèlement certains autres Etats ont développé une doctrine connue sous le nom de "reasonable use". (6)

La règle américaine de "l'usage raisonnable" diffère sous deux aspects de la règle anglaise. Meyers et Tarlock dans son ouvrage intitulé "Water Resource Management" décrivent les différences entre ces deux doctrines:

"First in order to maintain an action (under the reasonable use theory), it is essential for the complainant to show that he would suffer actual damages if the defendant continued his use. Noninjurious use of the water does not give rise to a cause of action. However,

<sup>(5)</sup> McDougall, I.A.: The Churchill Diversion: Development Of A Legal Framework For The Management Of Canadian Water Resources. Septembre 1971, Environment Canada page 33.

<sup>(6)</sup> Pour une excellente étude des droits des riverains et des principes juridiques régissants l'utilisation de l'eau dans les différents Etats américains. Voir Trelease. Coordination of Riparian and Appropriative Rights to the Use of Water. 33 Texas L. Rev. 24 (1955).

noninjurious use also cannot ripen into a prescriptive right. Second, the use fo water on nonriparian land is not 'necessarily unprivileged'. Instead its legality is evaluated by criteria of reasonableness". (7)

La jurisprudence américaine a contrairement aux décisions anglaises énoncée certains critères plus précis permettant de distinguer l'usage ou plutôt l'exploitation raisonnable d'un cours d'eau de celle qui est abusive et préjudicie aux droits des autres riverains. C'est ainsi que dans l'arrêt Red River Roller Mills v. Wright l'on retrouve pour la première fois articulés les principes qui ont été depuis utilisés pour apprécier ce en quoi consiste la doctrine du "reasonable use".

"In determining what is a reasonable use, regard must be had to the subject-matter of the use; the occasion and manner of its application; the object, extent, necessity, and duration of the use; the nature and size of the stream; the kind of business to which it is subservient; the importance and necessity of the use claimed by one party, and the extent of the injury to the other party; the state of improvement of the country in regard to mills and machinery, and the use of water as a propelling power; the general and established usages of the country in similar cases; and all the other everyarying circumstances of each particular case, bearing upon the question of the fitness and propriety of the use of the water under consideration". (8)

<sup>(7)</sup> Meyers, C.J., Tarlock, A.D.: <u>Water Resource Management</u>. The Foundation Press. 1971, page 54.

<sup>(8)</sup> Red River Roller Mills v. Wright. 30 Minn. 29, 15 N.W. pp. 167, 169 (1883).

Il nous est apparu que les tribunaux américains ont très bien réussi à énoncer en termes objectifs des critères permettant de circonscrire la teneur de la doctrine du "reasonable use". Cependant pour certains auteurs dont Juergensmeyer, la distinction que l'on vient de mentionner entre la théorie du "natural flow" et celle du "reasonable use" n'est ni plus ni moins qu'une discussion d'académiciens. En effet dit-il:

"Strictly speaking, any discussion of the assertion of riparian rights to obtain relief in regard to water pollution should distinguish between the jurisdictions which follow the natural flow theory and those wheih have adopted the reasonable use concept. In actual fact, however, the distinction is not essential in water pollution cases. one treatise writer has observed: courts have not recognized that there are two distinct theories and in pollution cases, tend to temper language sounding in the natural flow theory with qualifications from the full beneficial or reasonable use theory'. The law has therefore been confusing". (9)

Voyons maintenant quels sont les remèdes que peut réclamer d'un tribunal le riverain dont les droits de jouissance d'un cours d'eau ont été affectés soit par la diminution du débit ou encore par altération de la quanlité de l'eau. Il est de jurisprudence constante dans de telles

<sup>(9)</sup> Juergensmeyer, J.C.: Common Law Remedies Act Protection
Of The Environment (1971), 6 U.B.C., L. Rev.
page 215 à 1a page 226.

circonstances que la doctrine des "riparian rights" permet à la victime de réclamer une ordonnance d'injonction et de joindre à sa requête une demande de dommages s'il y a lieu. Dans quelles circonstances les tribunaux vont-ils de préférence accorder des dommages plutôt qu'une injonction? Dans l'arrêt Shelfer v. City of London Electric Ligthning Co. le tribunal décréta que des dommages seraient accordés de préférence à une injonction dans les circonstances suivantes:

- "(1) If the injury to the plaintiff's legal right is small,
  - (2) And is one which is capable of being estimated in money,
  - (3) And is one which can be adequately compensated by a small money payment,
  - (4) And the case is one in which it would be oppressive to the defendant to grant an injunction then damages in substitution for an injunction may be given". (10)

Il semble à la lecture de cet énoncé qu'il sera facile au tribunal de refuser une demande d'injonction et de n'accorder que des dommages lorsque le riverain se plaint de la pollution causé par une municipalité ou une industrie. Cependant, il est un autre principe en Common Law qui vient contrebalancer ce que nous venons d'affirmer à l'effet que dans les circonstances où l'activité répréhensible risque de se répéter des dommages ne sauraient suffire et le

<sup>(10)</sup> Shelfer v. City of London Electric Ligthing Co. (1895) 1 Ch. page 287 aux pages 322, 323.

tribunal doit prendre en considération l'octroie d'une injonction. Ainsi dans l'arrêt <u>Crowther v. Town of Cobourg</u>, le tribunal suite à la plainte portée par un propriétaire riverain, n'hésita pas à accorder une ordonnance d'injonction pour interdire à la municipalité de déverser ses égouts dans un cours d'eau:

"The defendants have no right to pollute this stream in the smallest degree... nuisance or no nuisance is not the question, but the right of water in its natural condition. Actual perceptible damage is not indispensable as the foundation of an action. It is sufficient to show the violation of a right, in which case the law will presume damage". (11)

Dans l'affaire <u>K.V.P. v. McKie</u> des riverains avaient obtenu une ordonnance d'injonction contre une usine de pâtes et papiers dont les effluents polluaient le cours d'eau. En appel, la Cour Suprême n'hésita à confirmer la décision des tribunaux inférieurs. Le juge Kerwin reprenant les propos tenus dans l'arrêt <u>Kennard v. Cory Bros. and Co.</u> (1922) 2 Ch.l s'exprimait comme suit:

"...the primary point for consideration in every case where the question is injunction or no injunction is whether or not the wrong complained of is a wrong 'for which damages are the proper remedy', that is to say, a complete and adequate remedy. Pollution has

<sup>(11)</sup> Crowther v. Town of Cobourg. 1912, 1 D.L.R. page 40 aux pages 42-43.

been shown to exist, damages not to be a complete and adequate remedy, and the Court's discretion should not be exercised against the current of authority which is of many years standing. And injunction should therefore go..." (12)

Enfin, nous concluerons cette section en faisant quelques brèves références aux principales défenses qui ont été soulevées à l'encontre d'une requête en ordonnance d'injonction et de dommages. Un des moyens de défense que l'on mis de l'avant dans certain arrêts consiste à démontrer que le défendeur n'est pas le seul responsable du préjudice et qui, plus est, prise isolément son activité ne peut être la causa causans des dommages. Ce moyen de défense fut catégoriquement rejeté dans l'arrêt Thorpe v. Brumfitt:

"Then it was said that the plaintiff alleges an obstruction caused by several persons acting independently of each other, and does not show what share each had in causing it. It is probably impossible for a person in the plaintiff's position to show this. Nor do I think it necessary that he should show it. amount of obstruction caused by anyone of them might not, if it stood alone, be sufficient to give any ground of complaint, though the amount caused by them all may be a serious injury. Suppose one person leaves a wheelbarrow standing on a way, that may cause no appreciable inconvenience, but if a hundred do so, that may cause a serious inconvenience, which the person entitled to the use of way has a right to

<sup>(12) &</sup>lt;u>K.V.P. Co. v. McKie</u> 1949, 4 D.L.R. page 497, per Kerwin à la page 501.

prevent; and it is no defence to any one person among the hundred to say that what he does causes of itself no damage to the complainant". (13)

Donc même si plusieurs riverains ont par leur activité contribué à la déterrioration d'un cours d'eau il importe peu que le demandeur soit en mesure de démontrer la part de responsabilité de chacun. Un autre moyen de défense que l'on rencontre est à l'effet que le défendeur a depuis de nombreuses années exercé l'activité qui lui est maintenant reprochée et qu'il a ainsi éteint par prescription les droits du demandeur. Les tribunaux canadiens ont à quelques reprises reconnu implicitement que lorsque un riverain pendant plus de 20 ans exercait une activité dont les conséquences étaient de polluer le cours d'eau, il acquérait de ce fait un moyen de défense valable à l'encontre d'une action instituée à la suite de cette période de Dans l'arrêt Van Egmond v. Corporation Of Seaforth le tribunal fait mention de l'existence de cette prescription de 20 ans:

"I do not think there has been any acquiescence of the plaintiff in this fouling of the stream, supposing that a right might

Thorpe v. Brumfitt. (1883) 8 Ch. App. p. 650 à la p. 656. Voir aussi Blair and Summer v. Deakin 57 L.T.R. 522 (H.C. 1887); Pride of Derby and Derbyshire Angling Assn v. British Celanese Ltd. (1952) 1 All. E.R. 1326, 1333 (Ch.); Wood v. Wand (1849) 3 Ex. 748.

be acquired by a 20 years user to foul the stream". (14)

Cependant, il faut souligner que même si un propriétaire riverain a acquis par prescription de 20 ans le droit de polluer un cours d'eau, il ne peut se servir de cette immunité pour augmenter la pollution du cours d'eau:

"A riparian proprietor who has a prescriptive right to take in a particular way and at a particular place, water from a river and to return such water to the river in a polluted condition is not entitled to take the water in any other way or place, nor use even his common law right of taking it in such a way as to add to the pollution of the stream". (15)

Finalement, au cours des dernières années, diverses provinces ont adopté des législations conférant à des agences le contrôle de la pollution et leur octroyant le pouvoir de décerner des permis d'usage et d'exploitation des cours d'eau. Toute industrie, sous peine de payer une amende, doit se conformer aux règlements adoptés par ces régies et elle ne peut déverser ses effluents dans un cours d'eau que si elle respecte les limites de pollution qui ont été fixées dans le permis d'exploitation. L'octroi de tels

<sup>(14)</sup> Van Egmond v. The Corporation Of The Town Of Seaforth.
6 O.R. (1885) p.599 à la p.604; voir aussi Wood
v. Gibson (1897) 30 N.S.R. 15 (C.A.); Hall v.
Alexander (1902) 3 O.L.R. 482 (C.A.).

<sup>(15)</sup> McIntyre Brothers v. McGavin (1893) A.C. page 268.

permis a-t-il eu comme conséquence d'aborger à toute fin pratique la doctrine des "riparian rights"?. Une industrie qui pollue un cours d'eau, tout en se conformant aux exigences de la règlementation et du permis qu'elle détient peut-elle soulever valablement une défense d'immunité par suite de cette autorisation administrative? Le professeur Alastair Lucas dans un article paru dans le <u>University of British Columbia Law Review</u> analyse ce problème et voici ce qu'il en conclu:

- "(1) The permittee will be liable if he exceeds the conditions of his permit and pollution results. This can be explained as a simple case of excess of statutory authority. The terms and conditions in the permit will likely be construed strictly.
  - (2)The permittee may also be liable where he complies strictly with the conditions of his permit and pollution is caused. The statute nowhere authorizes the Board to permit a nuisance, and the permit itself does not give express authority to pollute; indeed quite the contrary. It merely authorizes waste disposal provided certain specified measures are taken to effectively prevent pollution. fact, that is the very purpose of the Act and of the tribunal created under it - to counter water pollution. presumption must be that the legislature, in impowering the Director to grant permits in his discretion, intended that the power be exercised so as not to interfere with private rights, and in particular with rights of riparian proprietors". (16)

<sup>(16)</sup> Lucas, A.R.: <u>Water Pollution Control in British</u> <u>Columbia</u>. (1969) 4. U.B.C., L. Rev. page 84.

Il ne fait aucun doute que la doctrine des "riparian rights" fondée sur le droit du riverain au flot naturel de l'eau, demeure l'un des recours les plus efficace qui soit pour combattre la pollution. L'arrêt <u>Gauthier v</u>.

Naneff suffit à prouver l'utilité certaine de cette doctrine même à l'ère des régates. (17)

B: La nuisance publique et privée.

En common law, il faut distinguer entre la nuisance publique et la nuisance de nature privée. Tour à tour nous tenterons de caractériser chacune d'elle en illustrant à l'aide de la jurisprudence leur domaine respectif d'application.

### 1. Nuisance publique

Nous avons déjà fait mention de la nuisance publique criminelle, la nuisance publique de nature civile trouve son origine dans le droit criminel. Wood dans son traité "The Law of Nuisance" définit la nuisance publique en ces termes:

"Thus it will be seen that a public nuisance is a violation of a public right, either by direct encroachment upon public rights or property, or by doing some act which tends to a common injury, or by

<sup>(17)</sup> Gauthier v. Naneff. 1971, 1 D.L.R. page 97.

omitting to do some act which the common good requires, and which it is the duty of a person to do, and the omission to do which results injuriously to the public". (18)

La nuisance publique est donc essentiellement un acte ou omission qui porte atteinte aux droits du public en général, elle n'est d'aucune façon reliée au droit de propriété privée. Les tribunaux ont toujours réservé au Procureur-Général de la Province le droit de prendre action pour faire cesser une nuisance publique, et un particulier ne peut prendre action lorsqu'une nuisance est commise que s'il démontre un intérêt spécial. C'est ainsi que dans l'arrêt Corporation Of The District Of Oak Bay v. Gardner le droit d'instituer une action pour nuisance publique fut dénié à la Corporation municipale:

"Held, that although a municipal corporation may bring an action for an injunction respecting its own property on where a statute gives it a special protection and breaches thereof are being committed; all actions in respect of public nuisances must be brought in the name of the Attorney-General". (19)

Voyons maintenant dans quelles circonstances le Procureur-Général peut intervenir pour faire cesser une

<sup>(18)</sup> Wood, H.G.: A Practical Treatise On The Law Of Nuisances, J.D. Parsons Publisher, 1875, Albany N.Y. page 26.

<sup>(19)</sup> The Corporation Of The District Of Oak Bay v. Gardner (1914) 19 B.C.R. 391 (C.A.).

nuisance publique. Dans l'affaire Attorney-General Of
British Columbia, ex. rel. Eaton v. Haney Speedways, le
Procureur Général, suites aux plaintes de nombreuses
familles habitant dans une localité où se déroulait des
courses d'automobiles, décida d'intervenir et de demander
au tribunal une ordonnance d'injonction parce que le bruit
causé par ces véhicules de course (non munis de silencieux)
était devenu insupportable.

"Held, they (the families in the area) comprised a sufficient number of persons to constitute a class of the public, and the Attorney-General was entitled to an injunction against operation of the speedway as being a public nuisance in that there was a material interference with ordinary physical comfort according to plain and sober and simple notions obtaining among the people of the Province". (20)

Somme toute, seul le Procureur-Général peut se servir de cette action et un particulier ne peut prendre l'iniative d'instituer une action pour nuisance publique que s'il est en mesure de démontrer qu'il souffre un préjudice spécial et distinct de celui du public en général. Il serait grandement souhaitable que le droit de poursuite soit accordé à tout citoyen, car la position actuelle peut entraîner de sérieux préjudices. Qu'il

<sup>(20)</sup> Attorney-General for British Columbia v. Haney
Speedways Ltd. (1963) 39 D.L.R. (2d) 48 (B.C.S.C.).

Suffise de faire mention d'une décision récente de la Cour Suprême de Terre-Neuve où des pêcheurs de métier, suite à la pollution de Placentia Bay se sont soudainement retrouvés privé de leur gagne-pain par suite de la destruction du poisson dans cette baie. Les dommages qu'ils avaient subis étaient facilement démontrables. Un groupe de pêcheurs prirent l'initiative de poursuivre la Compagnie responsable et le tribunal saisi du litige décida ce qui suit:

"The discharge by the defendant of poisonous materials into the waters of Placentia Bay, while it destroyed the fish life of adjacent waters and impaired the livelihood of the plaintiff fishermen, did not constitute a nuisance peculiar to the plaintiffs although it was a public In order to succeed in an nuisance. action in nuisance the plaintiffs must established that the injury inflicted upon them by the defendant is, in regard to them, particular, direct and substancial, over and above the injury thereby inflicted upon the public in general. The rights here injoyed by the plaintiffs are held in common with all Her Majesty's subjects and can be only vendicated by the appropriate means, that is, an action by the Attorney-General in the common interest of the public". (21)

Le problème de la "publique nuisance" consiste à situer la ligne de démarcation entre ce qui constitue un

<sup>(21)</sup> Hickey et al v. Electric Reduction Co. Of Canada Ltd. (1972), 21 D.L.R. (3d) 368 (Ufld. Sup. Ct.).

préjudice spécial et distinct d'un préjudice qui n'est pas discernable de celui du public en général. Certains ont suggéré aux législatures provinciales dans les juridictions de common law d'adopter une loi reconnaissant à tout citoyen le droit de prendre action pour qu'il soit en mesure non seulement de protéger ses droits personnels mais aussi les droits collectifs. Il est grand temps d'apporter les réformes nécessaires afin que le Procureur-Général soumis au "lobbying" de l'industrie ne soit plus le seul responsable de la protection des droits collectifs. La théorie de la "public nuisance" peut et se doit de devenir un outil efficace dans la lutte pour la préservation de l'environnement.

#### 2. La nuisance privée.

Par opposition à la nuisance publique, la "private nuisance" s'avère un médium efficace à la disposition des particuliers pour demander aux tribunaux la protection de leur environnement immédiat. L'on peut définir et cerner le domaine d'application de ce recours en les termes suivants:

"This species of nuisance has as its objective the protection of the individual in the use and enjoyment of his from damage, injury or inconvenience caused by the operations carried out upon the land of others or in public

places. Traditionnally the action covered industrial processes causing smells, smokes, poisons, particulates, waste and noise which have harmed or annoyed individuals". (22)

La "private nuisance" est à la common law ce que la théorie de l'abus des droits de voisinage représente en droit civil québécois. Ainsi comme nous l'avons déjà souligné en discutant de l'abus des droits de voisinage tout propriétaire bénéficie de la pleine jouissance des droits afférents à la propriété, la contrepartie étant qu'il ne peut faire usage de ses droits de manière à priver ses voisins d'exercer les mêmes privilèges. La théorie de la nuisance fut à quelques reprises utilisée dans des litiges concernant la pollution des eaux. Par exemple, dans l'affaire River Park Entreprises v. Fort Saint-John, il fut décidé qu'une corporation municipale ne pouvait déverser ses égouts dans un cours d'eau lorsque les odeurs nauséabondes qui s'en dégagent, troublent un propriétaire riverain de la jouissance paisible de sa propriété. Sur la question de déterminer quel était le remède approprié, injonction ou dommages-intérêts, le tribunal émit l'opinion suivante:

<sup>(22)</sup> McLaren, John P.S.: The Common Law Nuisance Actions
And The Environmental Battle - Well-Tempered
Swords Or Broken Reeds? (1972) 10 Osgoode Hall
Law Journal page 516.

"I now turn to the question of the prayer for an injunction. At the trial counsel for the defence conceded that there would be no other adequate remedy and that a remedial order should be anticipated. The plantiff's counsel concedes that it would be unrealistic to grant an order of immediate application. There is ample authofor the proposition that an injunction is the appropriate remedy. Voir, Groat v. Edmonton (1928) 3 D.L.R. 725, (1928) S.C.R. 522 McKie et al v. K.V.P. 1949, 1 D.L.R. 39. These cases are also authority for the staying of the operation of the injunction for a period which might be necessary in order to remedy the matter". (23)

La théorie de la nuisance privée s'avère être un moyen efficace pour lutter contre la pollution. Cependant, l'utilisation de ce recours est rattaché à la preuve du demandeur qu'il a un intérêt spécial et habituellement cet intérêt sera un préjudice à la jouissance d'un droit de propriété. En guise de conclusion nous aimerions passer en revue les principes, que les tribunaux et les auteurs de doctrine ont développés et qui caractérisent cette théorie. Mention spéciale sera faite des divers moyens de défense que les tribunaux ont jugé irrécevables:

Le tribunal n'a pas à s'enquérir des objectifs poursuivis par le demandeur:

"The motives of the plaintiff in bringing his bill are not open to inquiry, nor do they have influence upon the result; the

<sup>(23)</sup> River Park Entreprises Ltd et al v. Town of Fort St-John, page 519 à la page 527 et 528.

question is wholly a question of rights, and if a legal right has been violated the party is entitled to protection whatever may have been his motives in bringing his bill or seeking an injunction". (24)

Ce n'est pas une défense que de dire qu'on a pris tous les soins raisonnables pour prévenir le dommage.

"At common law, if I am sued for a nuisance and the nuisance is proved, it is not a defense on my part to say and prove that I have taken all reasonable care to prevent it". (25)

On ne peut soulever en défense le fait que d'autres industries contribuent à causer des nuisances similaires:

"The mere fact that other nuisances is no defence; if the nuisance complained of add to the nuisance already existing, to such an extent that the injury complained of is measurably traceable thereto". (26)

Une défense fondée sur les avantages sociaux et économiques que l'industrie apporte à la région ne peut excuser les nuisances que son activité occasionne:

"Neither is it a defense in any measure that the business is a useful one, that is necessary, or that in its products and operations it is a public benefit and contributes largely to the enhancement of the wealth, prosperity and

Wood, H.S.: A Practical Treatise On The Law of
Nuisance, J.D. Parsons Publisher, 1875, Albany,
N.Y. page 857 and voir Goodson v. Richardson
(1874) 9 L.R. Ch. App. 221.

<sup>(25)</sup> Rapier v. London Tramways 1893, 2 Ch. D. 588 à 1a p.599, voir aussi: Cohen, R.J., Nuisance: A Proprietary Delict, 1968, 15 McGill L.L. p.124 à 1a p.135.

<sup>(26)</sup> Op. cit. no.23 à la page 538. Voir aussi: St-Helen's Smelting Co. v. Tipping 1865, 11 H.L.C. 642.

commercial importance of the community, for if it is really a nuisance, or operates as such upon the public, no measure of necessity, usefulness or public benefit will protect it from the unflinching condemnation of the although unless the business is a nuisance per se, these facts have weight, both with the court and with jurors in determining the degree of injury thereby produced, and whether the effects are so annoying so productive of general inconvenience and discomfort that it can be said to be really so prejudicial to the public as to be a nuisance". (27)

Dans certaines circonstances une autorisation législative constitue un moyen de défense recevable pour justifier une nuisance:

"Hence it is only when the nuisance is a necessary and probable result of the act done in pursuance of legislative authority that the grant operates as a protection against indictment or suit". (28)

Enfin, il faut prendre en considération dans l'évaluation de la responsabilité si toutes les précautions ont été prises ou encore si par l'usage d'autres techniques, le préjudice aurait pu être évité:

"No less important a consideration besides the gravity of inconvenience or risk created is whether it could not have been lessened or avoided by recourse to different methods or precautions". (29)

<sup>(27)</sup> Op. cit. n.23 à la page 642.

Op. cit. n.23 à la page 783. Voir suivant les cas:

Attorney-General v. Metropolitain Board Of Works
(1863) 71 E.R. p.130 à la p.140. Plater v. Town
of Collingwood et al. (1967) 65 D.L.R. (2d) 492.

<sup>(29)</sup> Almeroth v. W.E. Chivers and Sons Ltd. 1948,

1 A.E.R. 53 voir aussi: Plater v. Town of Collingwood et al. (1967) 65 D.L.R. (2d) 492.

## C: Négligence.

Un autre recours à la disposition de ceux qui souffrent un dommage par suite de la pollution de l'eau est
l'action en responsabilité fondée sur la théorie de la
négligence. Ainsi, nous rencontrerons les éléments constitutifs d'une action en négligence dans les circonstances
suivantes: suite à un acte de grossière négligence imputable à l'activité du défendeur il en résulte pollution d'un
cours d'eau causant des dommages à la personne ou aux biens
du demandeur. Linden, dans "Studies In Canadian Tort Law"
tente de définir la négligence de la façon suivante:

"Negligence is a word used to express the value judgment that a certain activity, or in rare cases inactivity, created an undue risk of harm. Negligence may then be said to be a characteristic of conduct which creates an undue risk of harm. What is an undue risk varies with time and place, and involves a value judgment on particular conduct after the risk has materialized in The greater the risk, using "risk" to include both the probability and the magnitude of the harm, and the less the utility - without attempting to refine on 'utility' for the moment - of the activity, the greater the departure from the standard of care". (30)

Les principales difficultés que l'on rencontre lorsque l'on a l'intention de se servir de cette théorie sont en premier lieu l'établissement d'un lien de causalité entre

<sup>(30)</sup> Linden, A.M.: Studies In Canadian Tort Law, Toronto Butterworths page 162.

la pollution et le préjudice subi, en deuxième lieu, le problème de l'appréciation de ce que l'on entend par "prendre tous les soins raisonnables" car en définitive, cette expression est le critère qui permet de distinguer un acte négligent de celui qui ne l'est pas. Pour une intéressante décision portant sur le problème de la causalité dans un litige de pollution nous référons à l'arrêt Hagy v. Allied Chemical and Dye Corporation. (31)

Une autre question qui occasionne aux tribunaux d'énormes difficultés est celle qui consiste à déterminer ce qu'il convient d'appeler "la balance des inconvénients".

Juergensmeyer présente ce problème de façon suivante:

"The establishment of the standard of care, a departure from which will constitute negligence is an equally difficult problem which the courts must resolve in order to decide a negligence - based pollution case. Thus far, at least, the courts have not formulated a standard and, in the long run, the standard will be a reflection of the societal resolution of the priorities to be given to environmental protection and preservation. In the shortrun, the controversy centers around the balance between pollution prevention costs to the 'polluter' and pollution damage costs to society and the particular plaintiffs". (32)

<sup>(31)</sup> Hagny v. Allied Chemical and Dye Corporation (1954), 265 P. (2d) 86 (Dist. Ct. App. Cal.).

Juergens meyer, J.C.: Common Law Remedies And Protection Of The Environment. (1971) 6 U.B.C., L. Rev. page 222.

Enfin, Juergensmeyer fait mention d'une décision américaine où ce problème du "balancing of interest" est analysé, il s'agit de la cause Renken v. Harvey Aluminum Incorporated:

"While the cost of the installations of these additional controls will be a substantial sum, the fact remains that effective controls must be exercised over the escape of these noxious fumes. Such expenditures would not be so great as to substantially deprive defendant of the use of its property. While we are not dealing with the public as such, we must recognize that air pollution is one of the great problems now facing the American public. If necessary, the cost of installing adequate controls must be passed on the ultimate consumer. The heavy costs of corrective devices is no reason why plaintiffs should stand by and suffer substantial damage. Once the plaintiffs established that fluorides were deposited on their lands from the plant of the defendant, the burden of going forward with the evidence was on the defendant to show that the use of its property, which caused the injury was unavoidable or that it could not be prevented except by the expenditure of such vast sums of money as would substantially deprive it of the use of its property". (33)

D: La doctrine du trespass.

La doctrine du "trespass", de même que la doctrine de la "nuisance" visent principalement à protéger les

<sup>(33)</sup> Renken v. Harvey Aluminum (Incorporated) (1963) 226 Fed. Supp. 169, 172, 174 (D.Ore).

droits de tout propriétaire à bénéficier de la jouissance paisible de sa propriété. La distinction entre ses deux théories est intimement reliée à l'évolution de la Common Law et Linden dans son traité sur la responsabilité dégage deux principales différences entre ces deux recours:

"In the first place, while trespass was relevant where there was a direct, physical invasion of the plaintiff's land, by the entry of the defendant himself or by his discharging some tangible object upon it, nuisance was the appropriate form where the interference on land was the incidental result of an activity on, or condition of the defendant's own land (for example the smell wafting from a tannery, or water flowing. from a badly maintained ditch). The second point of difference lay in the fact that, whereas in nuisance damage of some sort was require before the interference became actionable, in trespass the existence of the offending act was by itself a sufficient basis for imposing hability". (34)

La théorie du "trespass" a été utilisée avec succès dans des litiges portant sur la pollution des eaux et elle s'est avérée être un recours particulièrement efficace dans des circonstances où des contaminants étaient transportés par le flot des eaux sur le terrain d'un propriétaire riverain. La Cour d'Appel du Kentucky, dans une affaire où le demandeur, propriétaire d'une ferme, se plaignait de

<sup>(34)</sup> Linden, A.M.: Studies In Canadian Tort Law, Toronto, Butterworths page 338.

la perte de fertilité de ses terres par suite d'une crue des eaux qui amena sur son terrain des substances délétères provenant de l'exploitation de huit mines de charbon, décida que l'activité des défendeurs constituait une "continuing trespass":

"Injury sustained when coal slack, copperas, and other deleterious substances, which were carried into waters of river and were deposited on farm during overflow period, causing damage to productivity and fertility thereof, was not in category of "permanent injury" within rule that cause of action commences to run at time injury first occurs, but constituted "continuing trespass" for which damages or injunction might he obtained at any time, except that damages or injunction could not be recovered for so much of injury as occured more than five years before commencement of action for injunction and damages". (35)

Le problème, comme le souligne Juergensmeyer est que la théorie du "trespass" a été si souvent assimilée à celle de la "nuisance" tant par les juges dans leurs décisions que par les demandeurs dans leurs plaidoyers qu'il est maintenant très difficile d'évaluer l'utilité de la doctrine du "trespass" en matière de pollution sans faire allusion à des éléments propres à la théorie de la "nuisance". C'est ce qui fait conclure au même auteur:

West Kentucky Coal Company and others v. Nevelyn Rudd (1959), 328 S.W. (2d) 146 (C.A.Ky.).

page 156 à la page 157.

"About the most which can be said of the trespass doctrine in environmental litigation is that it can frequently be added to nuisance theories and can sometimes be used to advantage when a statute of limitations may bar a nuisance action, but not a trespass action based on the same set of facts". (36)

E: La théorie de la responsabilité stricte.

La doctrine de la responsabilité stricte à l'égard de substances dangereuse qui s'échappent du contrôle de leur propriétaire trouve son origine dans la célèbre cause Rylands v. Fletcher. (37) Dans cette affaire les défendeurs propriétaires d'une usine avaient construit un réservoir à eau sur leur terrain dans le but d'approvisionner l'usine. Sur l'emplacement du réservoir se trouvaient d'anciens puits de mines qui avaient été abandonnés, mais à cause de la négligence des ingénieurs chargés de la construction du réservoir, l'existence de ces puits ne fut connu qu'une fois que l'eau s'y fut infiltrée innondant par le fait même la mine voisine du demandeur. Les défendeurs furent tenus responsables des dommages causés et le juge Blackburn énonça le principe à l'effet que:

<sup>(36)</sup> Juergensmeyer, J.C.: Common Law Remedies And Protection Of The Environment, (1971), 6 U.B.C., L.Rev. page 221.

<sup>(37)</sup> Rylands v. Fletcher (1866) L.R., 1 Ex. 265 affd. (1868) L.R., 3 H.L. 330.

"a person who for his own purposes brings on his land and collects and keeps there anything likely to do mischief if it escapes, must keep it in at his peril, and, if he does not so, is prima facie answerable of its escape". (38)

En appel, la Chambre des Lords précisa le domaine d'application de la règle émise par le tribunal de première instance en établissant une distinction entre "natural and non-natural user of land". Ce n'est en effet que dans le cas d'un "non-natural use" qu'il y a lieu à appliquer la doctrine de la responsabilité stricte. Ce concept offre des avantages qui sont évidents quoique la possibilité de l'appliquer à des problèmes de pollution des eaux demeure incertaine. En effet Rylands v. Fletcher dispense le demandeur de faire la preuve de l'élément intentionnel ou négligent que l'on doit démontrer dans les recours fondés sur la doctrine du "trespass", "négligence" ou "nuisance".

A notre connaissance il n'existe aucune décision démontrant l'application possible de la doctrine de Rylands v. Fletcher à la pollution des eaux; il nous fut cependant possible de recenser une décision anglaise où elle servit de fondement à prouver la responsabilité d'un défendeur pour pollution atmosphérique. Nous voulons ici faire référence à l'arrêt Halsey v. Esso Petroleum où l'on décida:

<sup>(38)</sup> L.R., 1 Ex. 265 aux pages 279-280.

"In an action by the plaintiff alleging nuisance, inter alia, by pollution of the atmosphere by the smeets and the smell, and noise, from inter alia, the boilers and the vehicules, and claiming damages and injunctions.

Held, that the defendants were liable in nuisance for damage done to the plaintiff's washing by acid smuts alighted, whether on the plaintiff's washing or on his motor-car standing in the street, on the principles in Rylands v. Fletcher". (39)

Il existe une série d'exceptions qui restreignent l'application de cette doctrine: acquiescement du demandeur, dommage-causé par la faute du demandeur, cas fortuit ou force majeure, le dommage résulte de l'acte d'un intrus, enfin certains tribunaux considèrent qu'une autorisation législative élimine la possibilité d'invoquer Rylands v. Fletcher et qu'il faut prouver la négligence. Malgré les nombreuses limitations, certains auteurs demeurent optimistes quant aux possibilités d'utiliser les principes émis dans Rylands v. Fletcher et ainsi faire avancer la jurisprudence canadienne dans le domaine de l'environnement. McLaren entre autres dans son étude "Nuisance Actions And The Environmental Battle" conclu son exposé de la doctrine de la responsabilité stricte en soulignant que les tribunaux, en devenant plus réceptifs aux arguments démontrant les risques que fait encourir à la société la pollution, trouveront éventuellement

<sup>(39)</sup> Halsey v. Esso Petroleum Co. Ltd. (1961), 1 W.L.R. 683 (Q.B.).

dans cette doctrine les fondements juridiques permettant une protection efficace du milieu naturel:

> "When it is considered that the defendants operation was a fairly modest one located in a partially industrialized area, the decision may give some cause for optimism in seaking to persuade the Canadian courts that the rule need to be interpreted in the light of existing social reality. effect it may provide the counsel with a useful springboard for the argument that the non-natural requirement should be related more to magnitude of the overall social risk in running industrial operations, than to whether the activity is common-place in general, or in its particular location. Canadian courts have used the Rylands v. Fletcher doctrine in a number of situations involving substances which may cause pollution, including insecticide, natural gas, prussic acid gas, noxious fumes, and sewage. As the effect of these agents was localized in the individual cases, the decisions may well presage a responsiveness by the judges of the 'social risk' argument in cases where the adverse effects are move widespread". (40)

Section 2: DICUSSION SUR L'EXPERIENCE AMERICAINE

DANS LE DOMAINE DE LA POLLUTION DES

EAUX.

Nous avons déjà fait mention qu'au cours des dernières années aux Etats-Unis l'on a pu assister à une prise de conscience nationale des problèmes découlant de la

<sup>(40)</sup> McLaren, John P.S.: The Common Law Nuisance Actions and The Environmental Battle - Well-Tempered Swords Or Broken Reeds? (1972) 10 Osgoode Hall Journal page 528.

pollution de l'environnement. L'émergence de ce que l'on a qualifié, la crise de l'environnement, a soudainement forcé les législateurs, les juges et les avocats à scruter l'utilité des lois et doctrines juridiques applicables au problème et déterminer leur capacité à répondre aux attentes du public. C'est ainsi qu'aux cours des dernières années une nouvelle classification a fait son apparition dans le monde juridique, le droit de l'environnement. En l'espace de quelques années une dizaine de revues spécialisées, consacrées non seulement à l'analyse des aspects juridiques du problème mais aussi à ses implications sociales et économiques, ont contribué à faire progresser rapidement ce nouveau domaine de la science juridique. (41) Des ouvrages ont été publiés

<sup>(41)</sup> Voici une liste non exhaustive des périodiques consacrés au droit de l'environnement.

Environmental Affairs, Brighton Mass, Environmental Law Center.

Environmental Law Reporter, Washington Environmental Law Institute.

Environmental Law Review, Sage Hill Publisher, Inc. Environment Reporter, Washington Bureau Of National Affairs.

Natural Resource Lawyer, American Bar Association.

Natural Reource Journal, School of Law, University
Of New-Mexico.

articulant les recours statutaires et les doctrines de Common Law pertinentes au problème de la pollution. (42) Nous n'avons pas l'intention dans le contexte de ce travail de passer en revue tous et chacun des recours à la disposition des particuliers pour améliorer l'environnement, nous préférons plutôt consacrer notre étude à faire l'analyse de quelques unes des expériences innovatrices qui ont caractérisé le développement du droit américain en ce domaine.

A: La doctrine du "Public Trust".

Traditionnellement, les actions prises contre ceux qui étaient responsables de la pollution des eaux ont été fondées sur les doctrines de la négligence et de la nuisance. Ces recours sont et demeureront les recours les plus fréquemment utilisés, à moins que les législateurs ne reconnaissent l'urgence de rendre accessible à tout citoyen intéressé un recours judiciaire contre les personnes qui polluent l'eau. Pour plusieurs, maximiser l'utilisation du processus judiciaire pour protéger l'environnement signifie

<sup>(42)</sup> Landau, J.L.: The Environmental Law Handbook. A Friend Of The Earth, Ballantine Book. N.Y. 1971. Ce livre décrit les différents recours judiciaires utilisés pour préserver la qualité de l'environnement.

reconnaître par le biais d'une loi spéciale ou d'une théorie juridique le droit de tout citoyen à prendre une action pour protéger son intérêt a jouir d'une eau pure sans qu'il lui soit nécessaire de démontrer un préjudice corporel ou matériel qui lui soit personnel. La théorie juridique en droit américain qui soit la plus appropriée en vue d'atteindre cet objectif est sans contredit celle du "public trust".

Il est possible de cerner l'essence de cette doctrine de la fiducie publique en disant qu'elle exprime l'idée que les ressources naturelles d'un Etat sont détenues par cet Etat sous forme de fiducie pour le bénéfice de tous les citoyens, ces ressources ne pouvant ou ne devant pas être dissipées. Cette doctrine tire son origine du droit romain et du droit anglais où l'on reconnaissait que les rivières navigables, la mer et les rivages étaient la propriété de tous les citoyens. Alors qu'il est clair que l'on a toujours reconnu aux citoyens le droit de naviguer et de pêcher dans ces eaux, personne n'a pu déterminer avec certitude si les citoyens pouvaient s'adresser aux tribunaux lorsque ces droits généraux étaient enfreints.

Le professeur Sax dans une étude détaillée du "public trust" en droit américain dégage trois limitations qui sont imposées au pouvoir législatif du gouvernement en vertu de cette doctrine.

"First, the property subject to the trust must not only be used for a public purpose, but it must be held available for use by teh general public. Second, the property may not be sold, even for a fair cash equivalent. Third, the property must be maintained for particular type of uses". (43)

La décision à laquelle font référence tous les auteurs en traitant de la doctrine du "public trust" est celle qui fut rendue par la Cour Suprême dans l'arrêt Illinois Central Railroad v. Illinois où la Cour de dernière instance des Etats-Unis sans prohiber l'aliénation par l'Etat des biens qu'elle détient en fiducie pour le bénéfice des citoyens décida ce qui suit:

"... state can no more abdicate its trust over property in which the whole of the people are interested, like navigable waters and the soils under them... than it can abdicate its police powers in the administration of government". (44)

Sax, dans ses commentaires au sujet de la décision rendue par la Cour Suprême dans l'arrêt Illinois Central...

<sup>(43)</sup> Sax, Joseph. L.: The Public Trust Doctrine In Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention (1970) 68 Michigan Law Review page 471 à 1a page 477.

<sup>(44) &</sup>lt;u>Illinois Central Railroad Co. v. Illinois 146</u> U.S. 387 (1892).

émet l'opinion que le principe qui y est énoncé constitue l'essence de la doctrine de la fiducie publique:

"When a state holds a resource which is available for the free use of the general public, a court will look with considerable skepticism upon any governmental conduct which is calculated either to relocate that resource to more restricted uses or to subject public uses to the self-interest of private parties". (45)

Les tribunaux de la Califormie tout en reconnaissant la doctrine du "public trust" ont quand même reconnu valides des concessions faites à des particuliers de biens appartenant au domaine public en fiducie lorsque les concessionnaires se portaient garant de préserver les droits du public:

"Later cases (in California) modified the early principle and upheld grants of trust land to private individuals, but found that such lands were impressed with the public trust which required the owners to use their lands in a manner consistent with the right of the public. As the court stated in People v. California Fish Company (166 Cal. 576 (1913), the grantee of such lands does not take absolute ownership but rather takes 'the title to the soil subject to the public right of navigation' ". (46)

<sup>(45)</sup> Ibid., n.42 à 1a page 490.

<sup>(46)</sup> Chambers, Stephen P.: Private Action Under The Public Trust: An Environmental Bill Of Rights For California (1971) 2 Pacific Law Journal page 602 à 1a page 628.

Alors qu'à ses origines la doctrine du "public trust" ne s'appliquait qu'à la navigation et à la pêche commerciale, aujourd'hui la plupart des Etats américains ont étendu par législation le domaine d'application de cette doctrine à une variété d'intérêts principalement rattachés aux loisirs en plein air.

"Many states however, have expanded the doctrine to provide protection for other interests, including in most cases recreational interests. Although considerable disparity exists regarding the scope of non-economic interest protected by the states, sailing rowing, canoeing, hunting, fishing, skating, bathing, and scenic beauty have all been recognized by a number of jurisdiction as public rights in navigable waters... The state alone, as trustee, has traditionally had the duty to protect these rights". (47)

Certains auteurs émettent l'opinion à l'effet que si l'Etat néglige ou refuse de protéger les droits du public alors tout citoyen en sa qualité de bénéficiaire de la fiducie a un intérêt suffisant pour prendre action. A fortiori, lorsque l'Etat est lui-même responsable de la pollution d'une rivière navigable et que les droits

<sup>(47)</sup> Osborne, D.E.: <u>Judicial Protection Of Water</u>
Resources: <u>Private Action, The Public Trust</u>
Doctrine, And Administration Review (1970)
48 Texas Law Review page 1169 à la page 1176.

reconnus du public sur icelle sont méprisés, alors il apparaît que tout citoyen a un intérêt a prendre une action en justice. (48)

L'arrêt Muensh v. Public Service Commission constitue un bel exemple de la valeur pratique de cette théorie. Dans l'espèce, il s'agissait d'un citoyen de l'Etat du Wisconsin qui poursuivait le "State Public Service Commission" parce que cette agence administrative avait approuvé la construction de barrages lesquels auraient détruit en partie la beauté et l'esthétique du paysage de la rivière Namakagan. Dans sa décision la Cour Suprême du Wisconsin déclara inconstitutionnelle la loi de cet Etat qui déléguait aux autorités locales la responsabilité d'approuver des projets de construction de barrages sur les cours d'eau navigables de l'Etat. La Cour émet l'opinion à l'effet que l'Etat détenait les rivières en fiducie pour le bénéfice des citoyens, qu'il était de ce fait responsable de la protection des droits du public (chasse, pêche, navigation

<sup>(48)</sup> For a discussion fo the right to bring action voir: Sax, The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law, 68 Mich. L. Rev. 471, 482-489 (1970). Osborne, Judicial Protection Of Water Resources (1970) 48 Texas L. Rev. pages1169, 1176, 1177.

et beauté naturelle des paysages) et enfin qu'il ne pouvait déléguer son contrôle discrétionnaire sur ces droits à des autorités locales. En donnant gain de cause à la demande de Muench, le tribunal émit l'opinion suivante:

"The right of citizens of the state to enjoy our navigable streams for recreational purposes, including the enjoyment of sceanic beauty, is a legal right which is entitled to all the protection which is given financial rights". (49)

doctrine du public trust est de déterminer dans quelle mesure un citoyen peut prendre action contre le gouvernement ou des tiers lorsqu'ils enfreignent ses droits de bénéficiaire de la ficucie des rivières navigables.

Dans l'arrêt Citizens Committee for the Hudson Valley v.

Volpe, des sociétés oeuvrant dans le domaine de la protection de l'environnement et autres associations décidèrent de s'adresser aux tribunaux en vertu du Rivers and Harbors

Act de 1889 pour que soit reviser une décision du Army

Corps of Engineers accordant un permis de remblayer les bords de la rivière Hudson dans le but de construire une autoroute. Il était évident que la construction de cette

<sup>(49)</sup> Muench v. Public Service Commission 261 Wis. 492, 53 N.W. 2d p.514 à la p.522, rehearing 261 Wis 515, 55 N.W. 2d 40 (1952).

autoroute endommagerait à jamais la beauté scénique de la rivière et que le remblayage des marais aurait des conséquences néfastes sur la vie aquatique. Le tribunal sur la question du droit des demandeurs à prendre cette action déclara:

"The public interest in environmental resources... is a legally protected interest affording these plaintiffs, as responsible representatives of the public, standing to obtain judicial review of agency action alleged to be in contravention of that public interest". (50)

Cet arrêt a été accueilli comme étant un précédent important, sanctionnant le droit de tout citoyen à prendre action au nom du public. En conclusion à cette section nous rapportons les propos de Chambers pour qui la meilleure façon de rendre efficace la doctrine du "public trust" est de l'incorporer dans une loi. Pour ce faire il propose:

- "1. A definition or explanation of which resources, activities, etc., are ecompassed in the trust or held for the benefit of all the people.
  - A specification of what types of activities would be considered as impairing or polluting the trust.
- 3. A granting of standing to any citizen as beneficiary of the trust to bring suit to enjoin activities which are or will be in contravention of the public trust without the necessity fo showing individual injury or loss.

<sup>(50)</sup> Citizens Committee for the Hudson Valley v. Volpe 425, F 2d page 97 à la page 105 (1970).

- 4. A shift of the burden of proof from polluted to polluter requiring that those responsible for alleyed polluting activities show by may of affirmative defense that their conduct or activity will not impair or destroy that which belongs to the public trust.
- 5. A retention of existing agency procedure and standards where appropriate and where such can be shown to be capable of effectively protecting the trust from abuse". (51)

Il ne fait aucun doute qu'une telle loi aurait des conséquences heureuses en reconnaissant que l'air, l'eau et les ressources naturelles sont consacrés au commun bénéfice de tous les citoyens et qui plus, est que chaque citoyen a un intérêt légal à exiger la préservation de leur qualité. L'Etat du Michigan adoptait récemment une telle législation et nous nous proposons de consacrer notre prochaine section à faire l'analyse de cette expérience nouvelle.

B: Bill sur les droits de l'environnement.

En 1970, le Michigan par l'adoption du "<u>Thomas J</u>.

<u>Anderson, Gordon Rockweel Environmental Protection Act</u>"

devenait le premier état américain à reconnaître expressément

<sup>(51)</sup> Chambers, Stephen P.: Private Action Under The
Public Trust: An Environmental Bill Of Rights
For California (1971) 2 Pacific Law Journal
page 620 à 1a page 633.

à ses citoyens le droit de prendre action lorsque la qualité de l'air et de l'eau étaient altérée et que les ressources naturelles étaient spoliées. L'article 2 alinéa décrète que:

"The Attorney general, any political subdivision of the state, any instrumentality or agency of the state or of a political subdivision thereof, any person, aprtnership, corporation, association, organization or other legal entity may maintain an action in the circuit court having jurisdiction where the alleged occured or is likely to occur for declaratory and equitable relief against the state, any political subdivision thereof, any instrumentality or agency of the state or of a political Thereof, any person, partsubdivision. nership, corporation, association, organization or other legal entity for the protection of the air, water and other natural resources and the public trust therein from pollution, empairment or destruction". (52)

Non seulement y accorde-t-on le droit à tout citoyen de prendre action, mais de plus il y a renversement du fardeau de la preuve si le demandeur dans son témoinage démontre prima facie que l'activité du défendeur a causé ou sera la cause de la pollution de l'eau, de l'air ou des richesses naturelles. Le défendeur ne pourra prévaloir que s'il démontre qu'il n'y a "no feasible and prudent alternatives

Thomas J. Anderson Gordon Rockwell Environmental

Protection Act Of, 1970, Mich. Comp. Laws
Ann. 691, 1201-1207 (Supp.1972), Sec. 2(1).
Voir Appendice A.

to defendant's conduct and that such a conduct is consistent with the promotion of the public health, safety and wefare in light of the state's paramount concern for the protection of its natural resources..." (53)

Un article paru dans le Michigan Law Review fait la rétrospective des actions qui ont été prises en vertu du Environmental Protection Act au cours de 16 mois qui ont suivi son entrée en vigueur. Contrairement aux prédictions des adversaires du projet de loi à l'effet qu'une telle loi encombrerait le rôle des tribunaux il n'y eu que trente-six actions qui furent inscrites au cours de cette période. L'enquête a de plus permis de découvrir que les sociétés et organismes s'occupant de la préservation de l'environnement n'ont pas fait usage de toutes les possibilités qu'offre cette loi. Les auteurs du rapport soulignent quelques-unes des raisons qui expliquent l'absence d'action concertée de la part de ces organismes:

"Apparently, environmental groups in Michigan were not well prepared to use the law when it came into force. Although several of these groups have the benefit of volunteer attorney-members, no Michigan group retains regular litigation counsel. These groups have thus

<sup>(53)</sup> Voir E.P.A., Sec. 3(1).

neither the funds nor the staff to undertake an organized litigation program. More surprising, perhaps, is the fact that no group has clearly defined a target problem (such as air pollution or highway construction...) for which to develop a well-defined strategy..." (54)

Certains auteurs n'ont pas manqué de souligner les lacunes de cette loi. Nulle part le terme pollution n'y est défini, ce qui permet aux tribunaux de faire référence au vieilles théories de common law pour préciser ce terme et de prendre en considération des théories comme celle de la balance des inconvénients. L'article 2 alinéa 2, stipule que les tribunaux même s'il y a une règlementation concernant un contaminant peuvent se prononcer sur la validité et sur le caractère raisonnable de ces normes. Chambers voit dans cette disposition une arme à deux tranchants:

"The apparent intent of this section was to avoid binding the court to apply an inadequate standard or to allow a polluter to defend on the basis that he complied with agency standards. Yet the act contains no criteria by which the court is to determine the adequacy of applicability of a given agency standard. While it has been suggested that the withdrawal of the presumptions that agency

<sup>(54)</sup> Sax, Joseph L.: Michigan's Environmental Protection Act Of 1970: A Progress Report (1971-72)

Vol. 70, Michigan Law Review page 1004 à la page 1008.

standards are adequate or that a particular agency has adequatily resolved all issues is the necessary first step for the courts to effectively aid pollution control, there is the possibility that such a provision could prove more harmfut than beneficial. The act does not specify whether the court must find the agency standards inadequate before it can fix its own or whether the court can determine the agency standard to be unnecessarily restrictive and than order the establishment of a more lenient standard". (55)

Qu'il nous soit permis de faire mention d'une décision rendue en vertu du E.P.A. et à laquelle Conner et Sax font référence dans leur rapport. Il s'agit d'une contestation portant sur la pollution des eaux où les demandeurs attribuent la déterrioration de la qualité de l'eau d'un lac au système d'égout de la municipalité défenderesse et s'objectent à ce qu'on y fasse des travaux d'expansion. En défense, la municipalité soutient que même en se conformant aux normes fixées par la "Régie des Eaux" le lac continuerait à être pollué et de plus, elle soutient qu'elle n'est pas seule responsable de la pollution du lac. Le tribunal donna gain de cause aux demandeurs et fixa des normes plus sévères que celles fixées par le

<sup>(55)</sup> Chambers, Stephen P: Private Action Under The Public Trust... (1971) 2 Pacific Law Journal page 620 à 1a page 632.

Water Resources Commission, rejetant les allégations de la défense:

"Defendants merely recited, through their witnesses that there was no reasonable and feasible alternative to their actions and did not support such recitations with farts other than alluding to economic considerations. Defendants also admitted... that present and future population below the outfall pipe had not been taken into consideration at the original construction of their waste water treatement plant and apparently is being ignored currently upon their request to continue operation and expand the volume of their discharge". (56)

Sans être la panacée aux problèmes de l'environnement, il est apparu aux enquêteurs que le Environmental Protection Act avait grandement contribué à rétablir l'équilibre des forces entre l'industrie et le citoyen dont le milieu dans lequel il vit est quotidiennement dégradé et souillé par des contaminants. Les problèmes de financement, l'inhabileté des plaignants à recruter des témoins experts se dégagent comme étant les raisons premières qui ont empêché de maximiser l'utilisation de cette loi. Il n'en demeure pas moins que cette expérience marque le point tournant à une approche juridique nouvelle au problème de la pollution.

<sup>(56) &</sup>lt;u>Lakeland Property Owners Association v. Township of Northfield</u>, rapporte dans: (1971-72) Vol.70 <u>Michigan Law Review page 1042</u>.

A moins de vouloir s'attarder à comparer des particularismes d'importance négligeable, il appert que les recours juridiques à la disposition des citoyens dans la lutte pour la préservation de la qualité des cours d'eau qui ont été développés dans les provinces canadiennes d'allégeance à la Common Law ne diffèrent guère des recours existants en droit civil québécois. Dans l'un et l'autre système juridique le citoyen intéressé à la préservation de son environnement se doit de démontrer un intérêt spécial et distinct du public en général s'il veut s'adresser aux tribunaux. Trop souvent l'ouverture du droit d'action est conditionnée à la preuve d'un préjudice matériel ou physique ce qui a pour effet d'empêcher toute action préventive.

L'approche américaine nous est apparue plus intéressante en ce sens qu'elle élimine les problèmes d'intérêt
et de préjudice. La doctrine du "public trust" et l'adoption
récente de législations reconnaissant l'importance de préserver le milieu naturel ont largement contribué à activer la
participation du citoyen dans la préservation des richesses
naturelles. Nos législateurs devront dans un avenir prochain
se mettre à l'écoute des citoyens intéressés et les expériences législatives américaines des dernières années apparaîtront

comme étant l'une des solutions aux contraintes juridiques qui jusqu'à présent ont empêché la participation des citoyens dans la protection de l'environnement.

#### CONCLUSION

Pour éviter une prolongation indue et d'inévitables répétitions nous nous dispenserons de passer en revue les nombreuses propositions que nous avons avancées en conclusion aux différents chapitres de ce travail. Plutôt nous consacrerons ces dernières pages à brosser un tableau général des principes générateurs de la réforme du droit de l'eau au Québec. Nous sommes d'avis qu'il a été suffisamment démontré au cours de ce travail que le citoyen s'est vu nié toute participation efficace dans l'élaboration des politiques d'aménagement et de conservation de nos richesses en eau.

En effet c'est aux experts que nos législateurs ont jugé approprié de confier la tâche de prendre les mesures nécessaires à la protection du milieu. En refusant toute possibilité d'intervention aux groupes de pression, en prétendant que le citoyen n'est pas apte à juger des problèmes de l'environnement nos gouvernants affichent un mépris lourd de conséquences à l'égard des principes fondamentaux du système démocratique.

L'"expert" ne l'oublions pas, par définition même est compétent dans un secteur limité, alors que les décisions qui devront être prises pour mettre un frein à la déterrioration

du milieu et de façon plus précise des cours d'eau, embrassent la totalité de la vie. L'opinion des experts fournit une irremplacable indication mais reste de par sa nature même, trop spécialisée pour emporter la décision finale et d'ailleurs preuve est faite qu'il est toujours possible d'opposer à un expert l'opinion contradictoire d'autres La démocratie est atteinte dans ses fondements même lorsqu'une majorité de l'opinion publique est persuadée qu'elle ne pourra infléchir la politique du gouverne-A ceux qui réclamaient, devant la Commission Permanente des Affaires Municipales chargée d'étudier le Projet de Loi sur la Qualité de l'Environnement, le droit de prendre action au nom d'un groupe de citoyens, victimes d'une nuisance publique que les autorités civiques refusent d'ébattre, le Ministre responsable de la qualité de l'environnement Monsieur Goldbloom rétorquait:

"... quand un ou des citoyens sont insatisfaits devant une décision prise ou pas prise par le Conseil municipal, ils se trouvent dans la même situation que devant une décision prise ou pas prise par le ministre; ce sont les élections suivantes qui sont l'appel. C'est le principe qui a été adopté par la Commission au cours du débat sur le projet de Loi". (1)

<sup>(1)</sup> Journal des Débats, 3e Session, 29ième Législature, Commission Permanente des Affaires municipales, mercredi le 29 novembre 1972, no.113, à 1a page B-6700 et mardi le 12 décembre 1972, no.121, à 1a page B-7751.

Le Québec n'échappe donc pas à cette crise de la démocratie et les propos du Ministre Goldbloom ont eu pour conséquence de réduire au silence les promoteurs de cette suggestion. Tony Le Sauteur et M. Chaput décrivent assez bien les problèmes que rencontreront les citoyens intéressés à lutter contre la pollution:

"Face à la pollution, on trouve les pouvoirs publics. Les pouvoirs publics, en principe, ce sont les citoyens. Et comme les citoyens veulent combattre la pollution, un gouvernement démocratiquement élu devrait normalement prendre l'iniative de dépolluer au nom de ses commettants, comme il prend l'iniative d'augmenter les taxes ou de soutenir une armée. Malheureusement, il n'en est pas ainsi et ce fait place le citoyen qui lutte contre la pollution dans l'obligation pratique d'affronter quotidiennement son gouvernement... Là réside tout le problème de la lutte contre la pollution. Le citoyen a le sentiment que la démocratie est incapable de défendre ses intérêts". (2)

Prenant pour acquis que nous avons suffisamment démontré qu'il est indispensable d'élaborer des mécanismes qui assureront au public un rôle efficace dans l'élaboration des politiques affectant les ressources en eau, nous soulignerons en terminant quelques unes des réformes que devra envisager le législateur pour mettre un terme à l'insécurité chronique qui a trop longtemps caractérisé le droit de l'eau

<sup>(2)</sup> Chaput, M., Le Sauteur T.: Dossier Pollution. Les Editions du Jour, Montréal 1971, page 228.

au Québec. Nous avons, au cours de notre exposé sur le droit québécois, fait état de ce fouillis législatif et administratif et sans prétendre en faire une énumération exhaustive, rappelons les principaux facteurs d'insécurité rencontrés:

- 1. Le statut juridique de l'eau: res communis.
- 2. La propriété du lit et du fonds: fonction de la navigabilité.
- 3. L'inefficacité des droits reconnus au public: pêche, navigation, flottage.
- 4. Le droit d'intervenir pour mettre frein à la déterrioration des eaux est fonction de l'intérêt: privilèges réservés aux propriétaires riverains.
- 5. Le foullis administratif: fédéral, provincial, municipal.
- 6. Difficultés du contrôle judiciaire.
- 7. L'incertitude du droit applicable en cas de lacune législative.

De nombreuses suggestions ont été formulées en vue de clarifier le droit de l'eau et nous invitons le lecteur à consulter la liste détaillée des recommendations soumises par la Commission d'Etude des Problèmes Juridiques de l'Eau.

(3)

Enfin, nous aimerions faire nôtre les remarques de M. le professeur Jules Brière qui, à l'occasion d'un Colloque

<sup>(3)</sup> Voir, Appendice B.

sur "Les Problèmes De L'Eau" organisé par l'Association Canadienne Française Pour L'Avancement Des Sciences a dégagé les principes qui devront présider à cette réforme du droit de l'eau:

- "1. Changement de perspective de privatiste à collectiviste. Il faut donner à notre régime des eaux un coefficient social plus important.
- 2. Dissocier le régime des eaux du régime foncier.
- 3. Etablir un statut juridique de l'eau.
- 4. Renoncer au critère de navigabilité pour lui substituer la déclaration administrative de domanialité rendue possible par un mécanisme d'affectation.
- 5. Etablir un organisme spécialisé pour le règlement des litiges relatifs à l'eau.
- 6. Elaboration d'un code des eaux réunissant tous les éléments du régime.
- 7. Identifier les droits des particuliers selon leurs valeurs réelles et indemniser en cas d'expropriation.
- 8. Clarification du partage constitutionnel.
- 9. Elaboration de mécanismes de collaboration interprovinciale et fédérale-provinciale". (4)

<sup>(4)</sup> Brière Jules: Les Traits Caractéristiques Du Régime Juridique Du Domaine Maritime Québécois.

Annale de l'A.C.F.A.S. 1968-69. Supplément No. 1, Vol.36, page 87.

#### APPENDICE A

Michigan's Environmental Protection Act

Thomas J. Anderson, Gordon Rockwell Environmental

Protection Act of 1970

Mich. Comp. Laws Ann. 691.1201-.1207 (Supp. 1972)

The People of the State of Michigan enact:

- Sec. 1. This act, shall be known and may be cited as the "Thomas J. Anderson, Gordon Rockwell environmental protection act of 1970".
- Sec. 2. (1) The attorney general, any political subdivision of the state, any instrumentality or agency of the state or of a political subdivision thereof, any person, partnership, corporation, association, organization or other legal entity may maintain an action in the circuit court having jurisdiction where the alleged violation occurred or is likely to occur for declaratory and equitable relief against the state, any political subdivision thereof, any instrumentality or agency of the state or of a political subdivision thereof, any person, partnership, corporation, association, organization or other legal cutity for the protection of the air, water and other natural resources and the public trust therein from pollution, impairment or destruction.
- (2) In granting relief provided by subsection (1) where there is involved a standard for pollution or for an antipollution device or procedure, fixed by rule or otherwise, by an instrumentality or agency of the state or a political subdivision thereof, the court may:
- (a) Determine the validity, applicability and reasonableness of the standard.
- (b) When a court finds a standard to be deficient, direct the adoption of a standard approved and specified by the court.
- Sec. 2a. If the court has reasonable ground to doubt the solvency of the plaintiff or the plaintiff's ability to pay any cost or judgment which might be rendered against him in an action brought under this act the court may order the plaintiff to post a surety bond or cash not to exceed \$500.00.

- Sec. 3. (1) When the plaintiff in the action has made a prima facie showing that the conduct of the defendant has, or is likely to pollute, impair or destroy the air, water or other natural resources or the public trust therein, the defendant may rebut the prima facie showing by the submission of evidence to the contrary. The defendant may also show, by way of an affirmative defense, that there is no feasible and prudent alternative to defendant's conduct and that such conduct is consistent with the promotion of the public health, safety and welfare in light of the state's paramount concern for the protection of its natural resources from pollution, impairment or destruction. Except as to the affirmative defense, the principles of burden of proof and weight of the evidence generally applicable in civil actions in the circuit courts shall apply to actions brought under this act.
- (2) The court may appoint a master or referee, who shall be a disinterested person and technically qualified, to take testimony and make a record and a report of his findings to the court in the action.
- (3) Costs may be apportioned to the parties if the interests of justice require.
- Sec. 4. (1) The court may grant temporary and permanent equitable relief, or may impose conditions on the defendant that are required to protect the air, water and other natural resources or the public trust therein from pollution, impairment or destruction.
- (2) If administrative, licensing or other proceedings are required or available to determine the legality of the defendant's conduct, the court may remit the parties to such proceedings, which proceeding shall be conducted in accordance with and subject of the provisions of Act No.306 of the Public Acts of 1969, being sections 24.201 to 24.313 of the Compiled Laws of 1948. In so remitting the court may grant temporary equitable relief where necessary for the protection of the air, water and other natural resources or the public trust therein from pollution, impairment or destruction. In so remitting the court shall retain jurisdiction of the action pending completion thereof for the purpose of determining whether adequate protection from pollution, impairment or destruction has been afforded.
- (3) Upon completion of such proceedings, the court shall adjudicate the impact of the defendant's concuct on the air, water or other natural resources and on the public trust therein in accordance with this act. In such adjudication the court may order that additional evidence be taken to the extent necessary to protect the rights recognized in this act.

- (4) Where, as to any administrative, licensing or other proceeding, judicial review thereof is available, notwithstanding the provisions to the contrary of Act No.306 of the Public Acts of 1969, pertaining to judicial review, the court originally taking jurisdiction shall maintain jurisdiction for purposes of judicial review.
- Sec. 5. (1) Whenever administrative, licensing or other proceedings, and judicial review thereof are available by law, the agency or the court may permit the attorney general, any political subdivision of the state, any instrumentality or agency of the state or of a political subdivision thereof, any person, partnership, corporation, association, organization or other legal entity to intervene as a party on the filing of a pleading asserting that the proceeding or action for judicial review involves conduct which has, or which is likely to have, the effect of polluting, impairing or destroying the air, water or other natural resources or the public trust therein.
- (2) In any such administrative, licensing or other proceedings, and in any judicial review thereof, any alleged pollution, impairment or destruction of the air, water or other natural resources or the public trust therein, shall be determined, and no conduct shall be authorized or approved which does, or is likely to have such effect so long as there is a feasible and prudent alternative consistent with the reasonable requirements of the public health, safety and welfare.
- (3) The doctrines of collateral estopped and res judicata may be applied by the court to prevent multiplicity of suits.
- Sec. 6. This act shall be supplementary to existing administrative and regulatory procedures provided by law.
  - Sec. 7. This act shall take effect October 1, 1970. This act is ordered to take immediate effect.

#### APPENDICE B

# PREMIER RAPPORT DE LA COMMISSION D'ETUDE DES PROBLEMES JURIDIQUES DE L'EAU.

#### A- RECOMMANDATIONS GENERALES SUR LE SENS DE LA REFORME

(pp. 175 à 180)

- 1. De procéder à une réforme complète du régime juridique et administratif de l'eau.
- Que cette réforme soit conçue dans une perspective sociale de façon à faire coincider la réalité juridique avec les besoins de la société contemporaine.
- 3. Que le nouveau régime juridique soit conçu à partir d'une préoccupation de conservation de l'eau comme telle et de l'environnement dont elle constitue la ressource naturelle de base.
- 4. Une transformation radicale des concepts juridiques appliqués au domaine de l'eau de manière à tenir compte des exigences découlant de l'état des connaissances scientifiques sur la ressource.
- 5. Que l'Etat, en tant que mandataire de la collectivité, assume pleinement une responsabilité générale à l'égard de la ressource afin d'assurer la primauté de l'intérêt collectif.
- 6. Que le nouveau régime juridique mette en oeuvre des techniques juridiques permettant l'adaptation rapide du droit aux besoins nouveaux de manière à assurer constamment l'équation réalité juridique réalité sociale.

## B- RECOMMANDATIONS POUR L'ELABORATION SELON UNE APPROCHE NOUVELLE (pp.182 à 192)

7. Que l'eau comme ressource fasse l'objet de droit et d'administration.

- 8. Que les normes juridiques contenues dans le Code de l'eau constituent un ensemble qui évolue de manière autonome de façon à générer un véritable droit de l'eau.
- 9. D'accorder à l'eau une priorité juridique incontestable sur le fonds.
- 10. Que le gouvernement entreprenne une vaste campagne d'information et d'éducation sur l'eau et ses problèmes ayant pour objectif de changer la mentalité individuelle et collective face à cette ressource naturelle de façon à ce que chaque citoyen devienne un agent actif de sa conservation.
- 11. Que cette campagne d'information et d'éducation soit, en priorité, réalisée systématiquement dans toutes les écoles du Québec.

#### C- RECOMMANDATIONS SUR LE STATUT JURIDIQUE DE L'EAU (pp.194 à 203)

- 12. Une dissociation complète du statut juridique de l'eau de celui de la propriété foncière.
- 13. Que l'eau, quelle que soit sa forme et où qu'elle se trouve, ait un statut juridique unique.
- 14. D'accorder à l'eau en tant que ressource un statut juridique spécifique en lui consacrant une catégorie juridique nouvelle de type "sui generis".
- 15. Que l'eau soit définie juridiquement comme ressource collective placée sous le contrôle de l'Etat quelle que soit sa forme et où qu'elle se trouve.
- 16. Que l'eau ne puisse être l'objet de propriété dans son site naturel.
- D- RECOMMANDATIONS POUR UNE REDEFINITION DES DROITS D'UTILISATION (pp.203 à 212)
  - 17. Que l'alimentation en eau saine pour satisfaire les besoins vitaux soit reconnue comme un droit fondamental de tout citoyen.

- 18. Que ce droit fondamental soit assuré par l'Etat.
- 19. Que la satisfaction de ce droit fondamental soit assurée jusqu'à concurrence de la quantité prévue par la loi.
- 20. Qu'un droit de consommation à des fins domestiques soit reconnu comme prioritaire sur les autres consommations et usages de l'eau.
- 21. Que l'accès aux étendues d'eau faisant partie du domaine public soit proclamé comme un droit fondamental que tout citoyen peut exercer sur les propriétés de l'Etat, en conformité avec les normes d'affectation des cours d'eau et des lacs.
- 22. Que l'exercice de ce droit fondamental soit assuré par l'Etat sur toutes les terres publiques y compris celles présentement affectées par des baux de chasse et de pêche, des droits de coupe de bois et des baux miniers.
- 23. Que la future législation prohibe toute aliénation du lit ou d'une terre publique riveraine d'une étendue d'eau sur une distance de 198 pieds de profondeur à partir de la ligne des hautes eaux.
- 24. Que toute occupation du lit ou des terres publiques riveraines d'étendues d'eau sur une distance de 198 pieds de profondeur à partir de la ligne des hautes eaux soit soumise à l'approbation de l'administration des eaux.
- 25. Que pour les fins de l'applicabilité de la réserve des trois chaînes de même que pour son inaliénabilité, les étendues d'eau soient définies par la loi selon des critères d'importance socio-économique.
- 26. Que l'administration des eaux soit habilitée par la loi à désigner les étendues d'eau dont l'importance justifie l'applicabilité de la réserve des trois chaînes.
- 27. Que soit prévu un mécanisme pour procéder à la récupération de terres riveraines privées afin d'assurer le droit fondamental d'accès à l'eau et de permettre à l'Etat d'assumer ses obligations.
- 28. Que les captations et rejets d'eau soient contrôlés et quantifiés.

- 29. Que les droits d'usages s'exercent suivant certaines normes définies en fonction de l'intérêt de la collectivité et précisées dans la loi, dans les règlements ou permis.
- 30. Que soit reconnu le principe de l'égalité des droits d'usage.

### E- RECOMMANDATIONS SUR LE CONTROLE DES UTILISATIONS ET DES EFFETS NUISIBLES (pp. 214 à 221)

- 31. Que soient soumises au contrôle administratif de l'Etat toutes les utilisations de l'eau.
- 32. La mise en place d'un mécanisme permettant à l'Administration de l'eau d'affecter la ressource dans le temps et dans l'espace de façon équitable et rationnelle.
- 33. Que l'affectation de la ressource eau soit réalisée après consultation avec les différents utilisateurs.
- 34. Que le mécanisme d'affectation serve à assurer l'équilibre naturel du système.
- 35. Que les affectations se fassent dans le cadre d'un plan d'ensemble des différentes utilisations de l'eau.

## F- RECOMMANDATIONS SUR LA REPARTITION FISCALE DE L'UTILISATION DE L'EAU (pp.222 à 223)

- 36. Que le nouveau régime juridique de l'eau soit élaboré en tenant compte de la valeur économique de la ressource.
- 37. Que le coût des utilisations et de la consommation de l'eau soit réparti au moyen d'un mécanisme de prix.
- 38. Que le coût du service requis par l'exercice du droit fondamental à la consommation pour les besoins vitaux soit réparti, jusqu'à concurrence d'une quantité prévue par la loi, sur l'ensemble de la collectivité selon un mode de contribution minimale, uniforme et universelle.

- 39. Que le coût de toute consommation excédant la quantité prévue par la loi pour satisfaire le droit fondamental, soit défrayé au prorata de la consommation.
- 40. Que pour l'exercice du droit fondamental d'accessibilité à l'eau la charge fiscale occasionnée soit équitablement répartie sur toute la collectivité.
- 41. Que pour les droits d'usage, la répartition fiscale devrait tenir compte du type d'utilisation de la ressource disponible, de la détérioration de la ressource, etc..., et se faire au proprata de l'eau utilisée.

### G- RECOMMANDATIONS POUR LA SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'EAU (pp. 225 à 237)

42. Que le nouveau régime juridique soit suffisamment clair, simple et cohérent de manière à assurer toute la sécurité juridique nécessaire à son application adéquate et au respect des droits.

### H- POUR LA MODIFICATION DU B.N.A. ACT, NOUS RECOMMANDONS: (pp. 227 à 231)

- 43. La mise en place d'un mécanisme permanent de coordination entre le gouvernement du Québec et celui du fédéral d'une part, et ceux des Etats voisins d'autre part.
- 44. Que l'eau comme telle fasse l'objet d'une attribution claire et précise de compétence législative dans la constitution canadienne.
- 45. Que la constitution reconnaisse clairement aux Etats-membres une compétence législative de principe à l'égard de l'eau sur leur territoire et que la compétence de l'Etat central soit limitée à des matières expressément énumérées à l'égard seulement des étendues d'eau interprovinciales et internationales.

- 46. D'attribuer aux Etats-membres le pouvoir d'imposer des taxes indirectes afin de leur permettre d'assumer leur responsabilité.
- 47. De prévoir dans la constitution des dispositions visant à indiquer dans le cas de conflits entre Etats-riverains, quel est le droit applicable et quel est le tribunal compétent.

#### I- POUR LA DEFINITION DES DROITS, NOUS RECOMMANDONS:

(pp. 231 et 232)

- 48. Que des normes précises de délimitation du domaine public en milieu hydrique soient définies par la loi.
- 49. L'abandon des critères de navigabilité, de ligne des hautes eaux, et d'influence de marée pour la détermination et démarcation du domaine public ainsi que de l'aire de l'exercice des droits de l'Etat, des riverains et du public en milieu hydrique.
- 50. Que le pouvoir de déterminer et de délimiter la domanialité des cours d'eau et lacs soit délégué à l'administration qui l'exercera par décrets de domanialité sous la surveillance des tribunaux.

## J- POUR LA CONCERTATION DES AUTORITES ADMINISTRATIVES, NOUS RECOMMANDONS: (pp. 223 à 237)

- 51. Qu'au sein de l'Administration, la responsabilité à l'égard de l'eau soit dissociée de celle de ses usages afin d'assurer une gestion selon l'approche ressource.
- 52. La formation d'un organisme ayant pour mandat unique la gestion intégrale de la ressource eau in se.
- 53. Que soit accordé à cette Administration le mandat d'assurer la réalisation de l'inventaire de la ressource et de ses usages de même que la centralisation des données.

- 54. Que tous les actes des gestionnaires des usages de l'eau, ayant quelqu'influence sur l'état de la ressource soient soumis à l'approbation de l'Administration de l'eau.
- 55. La formation d'un organisme consultatif de coordination interministérielle composé de représentants de tous les agents administratifs qui interviennent dans le milieu hydrique.
- 56. De confier à cet organe interministériel le mandat d'élaborer les politiques et programmes pour la mise en valeur de la ressource.
- 57. Qu'il soit reconnu à tout citoyen des voies de recours en justice contre toute utilisation de l'eau non conforme à la loi, aux règlements ou aux permis.

### K- RECOMMANDATIONS SUR LA CODIFICATION DU DROIT DE L'EAU (pp. 240 à 243)

- 58. Que l'ensemble de la législation relative à l'eau soit intégrée en un tout pour constituer un Code de l'eau.
- 59. Que les dispositions réglementaires soient uniformisées et intégrées conformément aux principes du nouveau droit de l'eau.

#### L- RECOMMANDATIONS SUR LA LIQUIDATION DU PASSE (pp.244 à 248)

- 60. Que la réforme du régime juridique de l'eau affecte également les situations créees par les législations antérieures de manière à clarifier définitivement l'état du droit.
- 61. L'indemnisation des titulaires de droits acquis en vertu du régime actuel que la réforme pourrait affecter.
- 62. Que les normes d'identification et d'évaluation des droits acquis soient prévues par la loi.

- 63. Que le mode, les délais et les objets de liquidation des éléments contentieux soient explicitement prévus par la loi.
- 64. Que la solution des éléments contentieux de l'ancien régime soit confiée à un tribunal formé spécialement à cette fin pour une durée temporaire et investi du pouvoir de décider en dernier ressort dans le plus bref délai de tous les cas litigieux.
- 65. Que ce tribunal soit composé de trois (3) juges de la Cour d'Appel affectés à plein temps à cette fonction.

## OUVRAGES ET ARTICLES CITES

- Alhéritière, Dominique: La compétence fédérale sur les pêcheries et la lutte contre la pollution des eaux: réflexions sur le nouveau règlement de la loi sur les pêcheries. (1972), Vol.1, Cahiers de Droit, page 54.
- Annuaires du Québec. 1970. Québec Ministère de l'Industrie et du Commerce.
- Bernard, Michel: Aménagement des ressources hydrauliques au Québec. Annales de l'A.C.F.A.S. 1968-69, Suppl. No.1, Vol.36.
- Berner, S.H.: Private Prosecution and Environmental Control Legislation: A Study Faculty Of Law Of British Columbia.
- Bouffard: Traité du Domaine. Québec, 1921 page 75.
- Brière, Jules: Les Droits de l'Etat des riverains et du public dans les eaux publiques de l'Etat du Québec. Québec, 1970 page 8.
- Brière, Jules: <u>La dualité domaniale au Québec</u>. Droit Administratif Canadien et Québécois. Raoul P. Barbe. Ed. de l'Université d'Ottawa, 1969, page 327.
- Brun, Henri: <u>Le Droit québécois et l'eau</u>. (1663-1969). Les Cahiers de Droit. Université de Laval, 1970. Vol.11.
- Caron, Yves: <u>Les servitudes légales sont-elles des servitudes réelles</u>? La thémis 1962, page 130.
- Chambers, Stephen P.: Private Action Under The Public Trust: An Environmental Bill of Rights For California. (1971), Vol.2, Pacific Law Journal, page 620.
- Chaput, M.: Le Sauteur Tony. <u>Dossier Pollution</u>. Editions du Jour, 1971.

- Cohen, R.J.: Nuisance: A Proprietary Delict. 1968, Vol.14, McGill L.J. page 124.
- Cramton, R.C.: The Why Where and How Of Broadned Public Participation in the Administrative Process. Vol.60, The Georgetown Law Journal 1972, page 531.
- Cramton, Roger C.; Boyer, Barry B.: <u>Citizen Suits in</u>
  the Environmental Field: Peril or Promise? Ecology Law Quaterly, Vol.2, Summer 1972, No.3 page 407 ss.
- Despax, Michel: <u>La Pollution Des Eaux Et Ses Problèmes</u> Juridiques. <u>1968</u>, Paris.
- Dubos, René: <u>La biosphère</u>. Le Courrier de l'UNESCO. Janvier 1969.
- Dussault, R.; Chouinard, N.: <u>Le Domaine Public Canadien</u> <u>Et Québécois</u>. (1971), Vol.12, C. de D. page 5.
- Edwards, J. L1. J.: Mens Rea In Statutory Offenses. 1955, English studies in criminal science.
- Fischer, Hugo: L'aube de la civilisation en Egypte et en Mésopotamie. Paris Payot, 1964.
- Gibson, Dale: The Constitutional Context Of Canadian Water Planning. (1966), Vol.7, Alberta L.R. page 71.
- Hearing before the Subcommittee On The Environment Of The Committee On Commerce. United States. Ninety-Second Congress. First Session on S. 1032, Part 2, No.92-17, Ralph Nader page 202.
- Hickel Walter: Who Owns America? Englewood Cliffs, New-Jersey: Prentice Hall Inc. 1971.
- Hossé, A.: The Regional Development Plan (1966) For The Ruhr District (A Summary). University of Western Ontario. London, Ontario March 1968.

- Imbeaux, Ed.: La diminution de la mortalité par l'alimentation en eau et l'assainissement des villes et des villages. La Technique Sanitaire et Municipale, Paris. France, août et septembre 1916.
- Jolicoeur, Gilles: <u>L'alimentation en eau potable et la pollution des eaux douces.</u> Annales de l'A.C.F. A.S. 1968-69, Suppl. No.1, Vol.36.
- Jordan, F.J.E.: Ask the People. Proceedings of a Multidisciplinary Workshop on public participation in the environmental managment decision making process. Environmental Information and The Public Interest. Published, Agassiz Center For Water Studies. Edited C.G. Morley, page 15.
- Juergensmeyer, J.C.: Common Law Remedies And Protection
  Of The Environment. (1971), Vol.6, U.B.C.L.Rev.
  page 215.
- Kaufman, Fred: The Role Of The Private Prosecutor: A
  Critical Analysis of the Complainant's Position in
  Criminal Cases. (1960-61), Vol.7, McGill Law
  Journal, page 102.
- Key, A.: Etude Générale de la Pollution des Eaux en Europe. La Pollution des eaux en Europe. 4e Réunion Européenne d'Ingénieurs Sanitaires. O.M.S. 1954.
- La Forest, G.V: Les droits de propriété du Québec sur ses eaux. Publié dans, Le Territoire Québécois 1970. Les Presses de l'Université de Montréal page 105.
- Lagarde, Irénée: <u>Droit Pénal Canadien</u>. Wilson et Lafleur, 1962, Montréal page 649.
- Landau, J.L.: Reinglol, The Environmental Law Handbook. A Friends Of The Earth, Ballantive Book. N.Y. 1971.
- Langeleir: Cours de droit civil. Montréal 1906, Tome 2, page 128.

- Laskin, Bora: <u>Jurisdictional Framework for Water Management</u>. A paper prepared for discussion at the Resources for Tomorrow Conference 1961.
- Lavoie, J.M.: Cours de droit administratif. Faculté de Droit. Université de Sherbrooke, page 153.
- Lazarus, S., Onek, J.: The Regulators and The People, Vol.57, Virginia Law Review 1971, page 1069ss.
- Linden, A.M.: Studies In Canadian Tort Law. Toronto Butterworths, page 162.
- Lucas, A.R.: Water Pollution Control in British Columbia. (1969), Vol. 4, U.B.C.L.Rev. page 56 ss.
- Maclaren, John P.S.: The Common Law Nuisance Actions and The Environmental Battle Well Tempered Swords Or Broken Reeds? (1972), Vol.10, Osgoode Hall Law Journal, page 505 ss.
- McDougall, I.A.: The Churchill Diversion: Development
  Of A Legal Framework For The Management Of Canadian
  Water Resources. September 1971, Environment Canada
  page 33.
- Meyers, C.J., Tarlock, A.D.: <u>Water Resource Management</u>, The Foundation Press. 1971, page 54.
- Mignault, P.B.: <u>Le Droit Civil Canadien</u>. Tome 3, C. Théoret Editeur, Montréal.
- Montpetit, A., Taillefer, G.: <u>Traité de Droit Civil du</u> Québec. Tome 3, page 85.
- Nadeau, André: <u>Traité de Droit Civil du Québec</u>, Tome 8, Wilson et <u>Lafleur</u>, <u>Montréal</u>.
- Obsborne, D.E.: <u>Judicial Protection Of Water Resources</u>:

  Private Action, The <u>Public Trust Doctrine And Administrative Review</u>. (1970), Vol.48, Texas Law Review, page 1169.

- Premier Rapport de la Commission d'Etude Des Problèmes

  Juridiques De L'Eau. Gouvernement du Québec.

  Ministère des Richesses Naturelles 1970.
- Rodys, W.: Traité de Droit Civil du Québec. Montréal 1958, Tome 15, page 133.
- Sax, Joseph, L.: Defending The Environment A Strategy for Citizen Action. Alfred A. Knopf. New-York 1971.
- Sax, J.L., Conner Roger, L.: Michigan's Environmental Protection Act Of 1970: A Progress Report. Vol.70, Michigan Law Review, 1971-72, page 1004 ss.
- Sax, Joseph L.: <u>The Public Trust Doctrine In Natural</u>
  Resource Law: <u>Effective Judicial Intervention</u>.
  (1970), Vol.68, Michigan Law Review, page 471.
- Spry, I.C.F.: Equitable Remedies. Injonctions and Specific Performance. The Law Book Company. Australia, 1971.
- Stamp, A. Brian: The Constitutional Aspects Of Water
  Pollution And The Need For Governmental Co-Operation.
  Public dans: Constitutional Aspects Of Water Management. Agassiz Center For Water Studies University Of Manitoba. Number 2, 1968.
- STOP: Society to Overcome Pollution. The Environment and The Law. The Citizen's Role. Montréal Summer 1971.
- Taschereau, André: <u>Les rivières de la Province de Québec</u>. (1964), Vol.10, McGill Law Journal, page 203.
- Thompson, Dixon: Ask The People. Proceedings of a Multi-disciplinary Workshop on public participation in the environmental management decision making process.

  The Scientist, The Civil Servant and Public Participation. Published by Agassiz Center for Water Studies Edited. Greg Morley, page 8.

- Trelease: Coordination of Riparian and Appropriative Rights to the Use of Water. Vol.33, Texas L.Rev. (1955), page 24.
- Tremblay, André: Les compétences législatives au Canada. Editions de l'Université d'Ottawa 1967, page 114.
- Tremeear's Annotated Criminal Code. Canada Sixth Edition. 1964, Toronto.
- Wood, H.S.: A Practical Treatise On The Law Of Nuisances. J.D. Parsons Publisher, 1875, Albany N.Y. page 26.

## LEGISLATION CITEE

- Acte de l'Amérique du Nord Britannique. 1867, 30-31, Victoria C.3: 1970, S.R.C. Appendices No.5.
- Acte d'Union. 1840, 3-4 Victoria C.35, (R.U.): 1970, S.R.C. Appendices No.4.
- Loi des Actions pénales. 1964, S.R.Q. Chap.34.
- Loi de la Conservation de la faune. 1969, L.Q. Chap.58.
- Loi sur l'Emploi dans la Fonction Publique. S.R.C. 1970, Chap. page 32, Annexe III.
- Loi des Liqueurs Alcooliques. 1941, S.R.Q. Chap. 255.
- Loi sur les Pêcheries. 1970, S.R.C. Chap. F-14. Modifié par 1970 S.R.C. 1<sup>er</sup> Supplément Chap.17.
- Loi des Poursuites Sommaires. 1964, S.R.Q. Chap.35.
- Loi du Protecteur du Citoyen. 1968, S.Q. Chap.11.
- Loi de la Qualité de l'Environnement. 1972, L.Q. Chap.49.
- Loi du Régime des Eaux. 1964, S.R.Q. Chap.84.
- Ontario Water Resources Commissions Act. 1960, R.S.O. Chap.281.
- Règlements sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers. Gaz. Can. 24-11-71. Partie II, Vol.105, no.22, D.Q.R.S. 71-578. C.P. 1971-2281, 2 novembre 1971, pp. 1886 ss.
- Thomas J. Anderson, Gordon Rockwell Environmental Protection

  Act Of 1970. Mich. Comp. Laws Ann. 691. 1201-1207,

  (Supp.1972).

## JURISPRUDENCE CITEE

- Almeroth v. W.E. Chivers and Sons Ltd. 1948, A.E.R. page 53.
- Attorney-General v. Metropolitain Board Of Works. (1863), Vol.71, E.R. page 130.
- Attorney-General for British-Columbia v. Haney Speedways Ltd. (1963), Vol.39, D.L.R. (2d) 48 (B.C.S.C.).
- Attorney-General for Ontario v. Hamilton Street Ry Co. (1903), A.C. page 524.
- Baldwin, v. Chaplin. 1913, Vol.12, D.L.R. page 387.
- Bélanger v. La Municipalité Scolaire d'Henryville et Autres. 1964, C.S. page 207.
- Blair and Summer v. Deakin. Vol.57, L.T.R. page 522, (H.C. 1887).
- Bourdon v. Bénard et al. Vol.19, R.J.R.Q. page 339.
- Breaky v. Carter. Vol.7, Q.L.R. page 286.
- Brome Lake Electric Power v. Sherwood. (1905), Vol.14, B.R. page 507.
- Canada Paper Company v. A.J. Brown. 1922, Vol.23, S.C.R. page 243.
- Canadian National Railway v. Harricona Gold Mines. (1943), S.C.R. page 382.
- Citizens Committee for the Hudson Valley v. Volpe. Vol.425, F. 2d, page 97.
- Commission des relations de travail du Québec v. L'Association Unie des Compagnons et Apprentis de l'Industrie de la plomberie. R.C.S. 1969, page 470.
- Company de Pulp de Mégantic v. Village d'Agnès. Q.R., Vol.7, Q.B. page 339.

- Corporation de la Paroisse de St-Hilaire de Dorset v.

  Corporation de la Paroisse de Ste-Martine-deCourcelles. 1946, B.R. page 813.
- Corporation du Comté de Drummond v. Vanasse et Autres. 1933, Vol.54, B.R. page 140.
- Crowther v. Town of Cobourg. 1912, Vol.1, D.L.R. page 40.
- Dallaire v. Beaudry et Autres. 1941, Vol.79, C.S. page 330.
- Dame Bishop v. Sauvé et Vitalac Ltée et Corporation de la Paroisse de St-Placide. (mise en cause) 1951, B.R. page 414.
- Dame Jacques v. Asbestos Corporation Ltd. 1941, Vol.79, C.S. page 182.
- Drysdale v. Dugas. Vol.26, S.C.R. page 23.
- <u>Dubreil v. Quebec Liquor Commission</u>. 1945, Vol.85, c.c.c. page 211.
- Duchaine v. The Matamajaw Salmon Club. (1918), Vol.27, B.R. page 197.
- Duchesneau v. Poisson. 1950, B.R. page 453.
- Duggan v. The Stadacona Light and Water Co. (1899), Vol.5, R.L. (n.s.) page 402.
- Dupuis et al v. Saint-Jean. (1910) Vol.38, C.S. page 204.
- Edmond v. Gauthier. Vol.3. Q.L.R. page 360.
- Embry v. Owen. (1851), Vol.155, England Reports page 579.
- Fuller v. Brompton Pulp and Paper Co. 1919, C.S. page 179.
- Gale, F.G. v. Bureau. 1911, Vol.44, S.C.R. page 305.

- Gareau Aurèle Idylle v. The Montreal Street Railway Co. 1901, Vol.31, S.R.C. page 463.
- Gauthier v. Naneff. 1971, Vol.1, D.L.R. page 97.
- Goodson v. Richardson. (1874), Vol.9, L.R. Ch. App. 221.
- Gravel v. Gervais. 1891, M.L.R. (7 C.S.), page 326.
- Haggy v. Allied Chemical and Dye Corporation. (1954), 265 P. (ed) 86 (Dist. Ct. App. Cal.).
- Hall v. Alexander. (1902), Vol.3, O.L.R. page 482, (C.A.).
- Halsey v. Esso Petroleum Co. Ltd. (1961), Vol.1, W.L.R. page 683, (Q.B.).
- Hickey v. Electric Reduction Co. Of Canada Ltd. (1972), Vol.21, D.L.R. (3d) page 368, (Nfld. Supp. Ct).
- Illinois Central Railroad Co. v. Illinois. Vol.146, N.S. page 387, (1892).
- In re Fisheries. 1898, A.C. page 700.
- In re Provincial Fisheries. 1896, Vol.26, S.C.R. page 444.
- John Young and Company v. The Bankier Distillery Company and Others. 1893, Appeal Cases page 691.
- Johanneson v. The Rural Municipality of West St-Paul (1952), Vol.1, S.C.R. page 300.
- K.V.P. Co. v. McKie. Vol.4, D.L.R. page 497.
- La Corporation du Village de Saint-Pascal v. Dame Lajoie. 1961, B.R. page 580.
- La Ville de Dorval v. Drouin. 1957, B.R. page 842.

La Ville de Mont-Joli v. Beaulieu. 1954, B.R. page 389.

La Ville de Noranda v. Grimard. 1967, R.L. page 353.

Leclerc v. Dufault. Q.R. Vol.16, K.B. page 138.

Lepage v. Laberge. 1927, Vol.42 B.R. page 490.

Lockwood v. Brentwood Park Investments Ltd. Vol.64, D.L.R. (2ed) page 212.

Marien et Autres v. Côté. 1961, C.S. page 592.

McIntyre Brothers v. McGavin. (1893), A.C. page 268.

Montreal v. Montreal Harbour Commissioners. (1926), A.C. page 299.

Muench v. Public Service Commission. 261, Wis. 492, Vol.53, N.W. (2d) page 514.

National Water and Power Co. v. Dame Harriet Simpson Davie. 1903, Vol.13, B.R. page 448.

North Shore Railway Co. v. Pion. (1889), Vol.14, Appeal Cases page 612.

Ormerod v. Todmorden Joint Stock Mill Co. Ltd. (1883)
Vol.11, Q.B.D. page 155.

Paradis et Autres v. La Régie d'Epuration des Eaux et la Corporation Municipale du Village de St-Pascal. (mise en cause) 1967 B.R. page 106.

Plater v. Town of Collingwood et al. (1967), Vol.65, D.L.R. (2d) page 492.

Pride of Derby and Derbyshire Angling Assn v. British Celanese Ltd. (1952), Vol.1, All. E.R. page 1326, (Ch).

- Procureur Général de la Province de Québec v. La Corporation du Village de Princeville. 1942, Vol.48, R. de J. page 116.
- Property Articles Trade Association v. A.G. of Canada. (1931), A.C. page 310.
- Pyecroft v. Cabana. 1955, R.L. page 474.
- R. v. Jones. 1971, Vol.3, C.C.C. (2d) 25 (P.E.I.).
- Rapier v. London Tramways. 1893, Vol.2, Ch. D. page 588.
- Red River Roller Mills v. Wright. Vol.30, Minn. page 29, Vol.15, N.W. page 167 (1883).
- Regina v. B.C. Pollution Control Board, Ex parte Greater Campbell River Water District. 1967, Vol.61, D.L.R. (2d) page 221.
- Regina v. Canadian Motor Lamp Co. Ltd. Ontario Reports. 1967, Vol.1, page 484.
- Regina v. Churchill Copper Corporations Ltd. Vol.5, C.C.C. (2d) page 319, (B.-C. Prov. Ct.).
- Regina v. Industrial Tankers Ltd. 1968, Vol.2, Ontario Reports, page 142.
- Regina v. Lepage. (1969), Vol.1, C.C.C. page 187, (Ont.).
- Renken v. Harvey Aluminum (Incorporated). (1963), Vol.226, Fed. Supp. page 169, (D. Ore.).
- Renvoi Relativement Aux Dépens En Vertu de la Loi des Convictions Sommaires De Québec. 1962, B.R. page533.
- Reynolds v. G.H. Austin and Sons Ltd. (1951), Vol.2, K.B. page 135.
- River Park Entreprises Ltd. et. al. v. Town of Fort St-John.
  page 519.
- Royal Insurance Co. Ltd. v. Midland Insurance Co. Ltd. (1908), Vol.26, R.P.C. page 95.
- Ruel v. villeray Quarry. 1926, Vol.64, C.S. page 418.

- Rylands v. Fletcher. (1866), Vol.1, L.R. Ex.265, affd. (1868) L.R. Vol.3, H.L. page 330.
- Saint-Charles v. Doutre. Vol.3, Revue Critique page 72.
- Seigniorial questions, Québec Côté. 1856, Vol.I, page 71a.
- St-Helen's Smelting Co. v. Tipping. 1865, Vol.11, H.L.C. page 642.
- St-Pierre v. Duke Price Power Company Ltd. 1932, Vol.70, C.S. page 541.
- Shelfer v. City of London Electric Lighting Co. (1895), Vol.1, Ch. page 287.
- Standard Sausage Company v. Lee. (1933), Vol.4, D.L.R. page 501.
- Stephens v. The Village of Richmond Hill. 1955, O.R. page 806.
- Smith v. Dear. Vol.20, Cox C.C. page 458, (Divisional Ct.).
- The Corporation Of The District Of Dak Bay v. Gardner. (1914), Vol.19, B.C.R. page 391, (C.A.).
- The King v. Graham. 1910, Vol.17, C.C.C. page 264.
- The King v. Reynolds. Vol.11, C.C.C. page 312.
- The Queen v. Robertson. (1882), Vol.6, S.C.R. page 52.
- The Montreal Street Railway Co. v. Angelina Boudreau. 1905, Vol.36, S.R.C. page 329.
- The Queen v. Toronto Railway Company. Vol.4, C.C.C. page 4.
- Thorpe v. Brumfitt. (1883), Vol.8, Ch. App. 650.
- Tourville Lumber Co. v. Dansereau. (1905), Vol.29, C.S. page 126.
- Tremblay v. Baie St-Paul Lumber. (1920), Vol.58, C.S. page 522.

Van Egmond v. The Corporation Of The Town Of Seaforth. Vol.6, O.R. (1885), page 599.

Weir v. Claude. 1889, Vol.16, R.C.S. page 575.

West Kentucky Coal Company and Others v. Nevelyn Rudd. 1959, Vol.328, S.W. (2d) (C.A.Ky.) page 156.

Wood v. Gibson. (1897), Vol.30, N.S.R. page 15, (C.A.).

Wood v. Wand. (1849), Vol.3, Ex. page 748.

Wright v. Gatineau Boom Co. et Procureur Général du Québec. 1929, Vol.47, B.R. page 59.

## LIVRES ET ARTICLES DE REVUES CONSULTES

- Alward, Silas: Rights and Wrongs Of Riparian Proprietors, 1911, Vol. 31, Canadian Law Times, page 909.
- Angus, D.: Abuse of Rights in Contractual Matters in The Province Of Quebec. Vol.8, McGill Law Journal, page 150.
- Armstrong, W.S.: <u>British Columbia Water Act: The End Of Riparian Rights</u>, 1962, Vol.1, U.B.C.L.Rev. page 583.
- Barale, Jean: <u>Le régime juridique de l'eau richesse</u> nationale. 1966, Vol.81, Revue du droit public.
- Barcelo: Les Abus de Droit, Vol.5, Thémis 28.
- Beaudry, Auguste: <u>Usage des cours d'eau</u>.(1895), Vol.1, R.L. (n.s.) page 252.
- Bouffard, Jean: Traité du Domaine. Québec, Le Soleil 1921, page 41, (régime légal des eaux) page 98, (des rivières navigables et non navigables page 158, (loi de la pêche).
- Bonfield: Public Participation in Federal Rulemaking
  Relating to Public Property Loans, Grants, Benefits
  or Contracts. Vol.118, U.P.A.L.Rev. page 540, (1970).
- Boulet, Raymond M.: Optique Légale des Cours d'Eau. 1955-56, Vol.2, Cahiers de Droit, page 79.
- Buxbaum: Public Participation in The Enforcement Of Antitrust Laws, Vol.59, Calif.L.Rev. page 113.
- Cahn: The New Sovereign Immunity. Vol.81, Harv.L.Rev. page 929, (1968).
- Cayne: The Meaning Of Damage. Vol.13, McGill L.J. page 345.
- Chamillard G.G.: La lutte contre la pollution. 1970, Vol.1, Can. B.J. (n.s.) page 6.

- Comment: Unsettled Law Of Standing, Vol.69, Michigan L.Rev. page 540, (1971).
- Conférence Internationale des Premiers Ministres, Québec, 4,5,6, août 1969.
- Conseil de l'Europe: <u>Lutte contre la Pollution des Eaux Douces</u>, 1966 page 167.
- Crairie, L.: <u>Water Management Innovations in England</u>. Washington, Resources For The Future.
- Cranton R.C., Boyer B.B.: <u>Citizen Suits In The Environmental Field: Peril or Promise Ecology Law Quarterly</u>, Vol. 2 No. 3 page 407.
- Daneau, Marcel: <u>Programme Public dans le secteur hydrique</u> au Québec. <u>Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau</u>, Québec 1970.
- Davis: The Liberalized Law Of Standing, Vol.37, U.Chi. L.R. page 450, (1970).
- Desjardins, Roger: Mémoire sur le Travail dans la Province de Québec Pour Enrayer La Pollution de L'Eau. La Pollution et Notre Milieu, Montréal C.C.M.R. 1966, (Bill 1, page 7).
- Dorst, Jean: Avant que nature meure, 2<sup>ed</sup>, Paris, Delachaux et Niestlé, 1969.
- Ducharme, Léo: <u>La réparation du préjudice futur</u>. 4 Cahiers de droit 5.
- Dussault, René: <u>De L'Abus De Droit</u>, 4 C.deD. no.3(9), page 114.
- Dussault, R.: <u>Judicial Review Of Administrative Action In</u>
  Quebec, Criteria and scope 1967, Vol.45 Can. B. Rev. page 35.
- Dussault, R.: Les Contrôles sur l'Administration au Québec, 1969, Droit Administratif 511.
- Engleton, Clyde: <u>Use of Waters In International Rivers</u>, Vol. 33, Can. <u>Bar. Rev. page 1018</u>.

- Etat De La Jurisprudence En Matière D'Abus Des Droits De Voisinage, Vol.4 Justinien page 133.
- Farribault, Léon: Traité de Droit Civil du Québec, Wilson et Lafleur, 1954 T.4, Collection Trudel, art.591.
- Ferron, Raymond: <u>Le Problème de l'Eau dans le Monde</u>, Paris, Payot 1963.
- Fréchette, Roland: Relevé des Systèmes Publics d'Approvisionnements en eau au Québec. 1964.
- Gellhorn: Public Participation in Administrative Proceedings, Vol.81, Yale L.J. pages 359, 389 (1972).
- Gisvold: Prairie Farm Rehabilitation Administration Dept. Of Agriculture. Ottawa, 1956.
- Improvement Of Stream, (1882), Vol.5 L.N. page 393, (commentaires sur le jugement de la Cour Suprême dans McLaren v. Caldwell, Vol.8, S.C.R. page 435.
- Informations Contre la Pollution, Paris, 15 février 1970, page 1015.
- Jetté, L.A: Des Biens, (1930-31), Vol.9, Revue du Droit page 276 s., page 466 s.
- Joffe: Standing Again. Vol.84, Harvard L.R. page 633. (1971).
- Johnson: New Fidelity To The Regulatory Ideal, Vol.59, Geo. L.J. Pages 869-871, (1971).
- Jordan, Frederick: Recent Developments In International Environmental Pollution Control, Vol.15, McGill Law Journal, page 279.

- Kaufman: Power for the People and by the People. Utilities. The Environment and The Public Interest. Vol.46, N.Y. U.L.Rev. page 867, (1971).
- La Forest: Quebec's Property Rights in its Waters, in La Forest and Brossard, Territoire, Institut de recherche en droit public, Faculté de droit. Université de Montréal 1964.
- La Forest, G.V.: Riparian Owners Rights in New-Brunswick, 1960, Vol. 3 C.B.J. page 135. (article published originally 1957, Vol.10, U.N.B. Law Journal page 21).
- Landau, N.J.: The Environmental Law Handbook. Ballantine Books. 1971.
- Landis, Henry: Legal Controls Of Pollution In The Great Lake Basin. Vol.48, Canadian Bar Review page 66.
- Langelier, F.: Cours de droit civil de la province de Québec, Montréal Wilson et Lafleur, 1906, T.II pp: 128-131, 158-165, 250-257, 262-263, 338-339.
- La Pollution, 1970 (15), Can. Lab. 3:14.
- La Pollution et Notre Milieu: Montréal. Le Conseil Canadien des Ministres des Ressources 1967, Trois tomes.
- La Rédaction: Right Of Use Of Navigable Rivers. 1873-1874, Vol.3, Revue Critique page 416.
- Laureault, W.E.: <u>Droits Riverains</u>, Montréal, 1967.
- Lavin, A.S.: Lindawer P.D., Murray J.B.: <u>The Effects Of Citizen's Suits Upon Local Enforcement</u>. <u>Environmental Law. Vol.2</u>, 1971-72. page 42.
- L'eau Problème Mondial, La Documentation Française, No.5-263, 1966.
- Le fonds enclavé, Vol.68, R. du N. page 250.
- Legal Control Of Pollution in The Great Lakes Bassin, Vol.48, Can. Bar. Rev. page 66.

- Les loisirs du 20e siècle: nouvel horizon de la responsabilité civile: Vol.43, Thémis page 190.
- Le mot autrui dans l'art. 1053: débats toujours ouvert, Vol.7, Cahier de Droit no.1(14), 1973.
- Les Ressources et notre avenir. Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papetrie, Ottawa 1961, T. II (3 Tomes).
- Loi de la Pêche: Généralement, Vol.8 C. de D. page 285.
- Loi de la Régie des Eaux: 1964, S.R.Q. Chap.183, Vol.4, Justinien page 79.
- Loi des Eaux Courantes, Vol.59, R.du U. page 386.
- Loi du Régime des Eaux Courantes, Vol.10, McGill L.J. page 209 ss.
- McGellevray, A.J.: Property In Water 1915, Vol.35, Canadian Law Times, page 568.
- McKay: Boundaries Of Properties Adjoining Rivers and Lakes In Manitoba, 1966, Vol.36, Man. B. News. page 18.
- Meadows: The Limits To Grouth, D.H. Meadows, D.L. Meadows, Jorgen Randers, W.W. Behrins III. Potomac Associates Book Universe Books, New-York 1972.
- Mignault: Le Droit Civil Canadien. Montréal C. Théoret éditeur. Librairie de droit et de jurisprudence, 1896, Vol.2, pp: 456-463, 465, 509 à 514. Vol.3, pp: 15 à 37, 57, 129 et 130, 245 et 246.
- Ministère de la Santé, Génie Sanitaire, <u>Etude de l'Approvisionnement et de la Distribution de l'eau potable dans la province de Québec. 1964.</u>
- Ministère des Terres et Forêts, Exposé sur l'administration et la Gestion des Terres et Forêts du Québec, 1965.
- Montpetit et Taillefer: Traité de droit civil du Québec, Montréal, Wilson et Lafleur, 1945, T.3, Collection Trudel. Sous les arts: 400-402-420-421-422-423-424-425-426-427-501-502-503-507-539.

- Morris, W.V.: L'eau Source de Vie, Ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources, Ottawa 1968.
- Note. Citizen Organizations in Federal Administrative Proceedings: The Lingering Issue Of Standing, Vol.51, B.U.L.Rev. page 403, (1971).
- Ouellet, Lionel: <u>Etude sur le Problème de l'Eau au Québec</u>, dossier sur <u>la politique de l'eau au Québec</u>.

  M.R.Q. 1967.
- Perrault: <u>La Théorie de l'Abus des Droits</u>, (Critique des Arrêts). 1949, Revue du Barreau, page 361.
- Programme de la Régie des Eaux du Québec, <u>La Lutte contre</u> <u>La Pollution Des Eaux Du Québec</u>, Avril 1970.
- Recent dévelopments in International Environmental Pollution Control, Vol.15, McGill L.J. page 279.
- Reich, Elman: The Law of The Planned Society, Vol.75, Yale L.J. pp: 1228, 1234 (1966).
- Revue Notariat Servitude Légale, Eau Courante 1906-1907), Vol.9, R.N. page 65.
- Rondière, Pierre: Rendez-vous, 1980, Paris Payot, 1968.
- Sax, J.: Defending The Environment: A strategy For Citizen Action, (1970).
- Sax, J.: The Public Trust Doctrine, Natural Resources Law: <u>Effective Judicial Intervention</u>, Vol.68, Mich. L. Rev. page 471, (1970).
- Scott, W.S.: Ownership and Use Of Rivers and Streams In The Province Of Quebec, Adress 1939, Vol.17, C.B.R. Page 221.

- Seastone-Hartman: "Alternative Institutions For Water Transfers: The Experience in Colorado and New Mexico. Land Economies, Feb.1963, Vol.XXXIX, No: 1.
- Sheppard, C.: Injunction. Principal demand of injunction.

  Balance of convenience Injunction interlocutory to
  a principal demand of injunction, Vol.4, McGill L.

  Journal, page 301.
- Taschereau: <u>Droit relatif aux rivières</u>, 1940-41, Vol.1 R. du B. page 295.
- Thomas, H.E.: Water Laws and Concepts 1969, Water Resources Research  $\overline{pp:40-41}$ .
- Thompson, B.: Right Of A Riparian Owner to Natural flow of surface water, 1920, Vol.40, Can. Law. Times, page 689.
- Trelease, Frank: New Water Laws and New Countries Contemporary Developments in Water Law. Water Resource Symposium. No.4, University Of Texas, page 40, 1970.
- Valcin, Yvon: Le problème de l'eau au Québec, Essai de définition. Dossier sur la politique de l'eau au Québec. Ministère des Richesses Naturelles, 1967 Sect.II.
- Water Laws and Concepts, 1969, Water Resources Research Vol.40, page 41.