

Les Cahiers de droit

Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement

Patrick Kenniff et Lorne Giroux



Volume 15, numéro 1, 1974

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/041805ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/041805ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Kenniff, P. & Giroux, L. (1974). Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement. *Les Cahiers de droit*, 15(1), 5–71.
<https://doi.org/10.7202/041805ar>

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1974

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement *

Patrick KENNIFF ** et Lorne GIROUX ***

INTRODUCTION	7
Section I - Évolution de la loi et de l'administration en matière d'environnement au Québec	8
A - L'approche sectorielle traditionnelle du droit	8
B - La structuration sectorielle de l'Administration	10
C - Naissance des premières mesures législatives et réglementaires visant à protéger l'équilibre du milieu naturel	11
Section II - Éventail de la législation existante en matière d'environnement au Québec	15
A - Environnement général	16
B - Milieu naturel	17
a) La Loi des parcs provinciaux	18
b) Loi de la conservation de la faune	20
c) Les biens culturels	21
C - Milieu urbain	21
D - Exclusions de la législation générale	22

* La Fondation canadienne de recherche sur le droit de l'environnement, grâce à une subvention de la Donner Canadian Foundation, a commandité la recherche pour cet article. Son contenu servira à la préparation de la première analyse exhaustive des mécanismes de fonctionnement des différentes lois canadiennes, tant fédérales que provinciales, en matière d'environnement. L'étude intégrée, dont cet article représente la contribution québécoise, visera surtout à constater les possibilités actuelles d'une participation publique à la gestion de l'environnement, et insistera sur la nécessité d'une plus grande ouverture à une telle participation. Il est prévu que cette étude, dont la coordination est assurée par le Professeur C. G. Morley de la Faculté de Droit de l'Université du Manitoba, qui est également Directeur de l'*Agassiz Water Centre* de cette université, sera terminée à l'été 1974.

** LL.L. (Laval), Ph.D. (Londres), Professeur adjoint à la Faculté de Droit de l'Université Laval.

*** LL.L. (Laval), LL.M. (Harvard), Professeur adjoint à la Faculté de Droit de l'Université Laval.

Section III – Exposé et analyse de la technique législative utilisée dans la Loi de la qualité de l'environnement de 1972	24
A – Régime général de protection de l'environnement	24
1. Régime normal de protection de l'environnement	24
2. Régime d'urgence	30
3. Modifications du régime général par le truchement du pouvoir réglementaire	31
B – Dispositions spéciales s'appliquant à certaines composantes de l'environnement	32
1. Traitement des eaux	32
2. Assainissement de l'atmosphère	34
3. Gestion des déchets	36
4. Salubrité des immeubles	39
5. Divers	44
Section IV – Contentieux de la Loi de la qualité de l'environnement	45
A – Actions pénales (poursuites)	45
B – Appels administratifs	47
a) Cas d'appel	47
1. Décisions susceptibles d'appel	47
2. Motifs d'appel	48
b) Qui a droit d'appel ?	48
c) Procédure d'appel	48
Section V – Le rôle du public	51
A – Processus politique	51
B – Processus judiciaire	52
1. Décisions du Directeur	52
2. Décisions de la Commission municipale du Québec	57
3. Plaintes	58
4. Contrôle judiciaire	58
a) Recours par ceux qui demandent un permis ou un certificat	59
b) Recours judiciaire par les opposants	61
Section VI – Organisation administrative, effectifs et budget	65
A – Organisation administrative	66
B – Effectifs	66
C – Budget	66
CONCLUSION GÉNÉRALE	68

INTRODUCTION

Depuis quelques années seulement, le législateur québécois porte un intérêt spécial à la question de la qualité de l'environnement, traduisant par là la préoccupation grandissante des citoyens, non seulement du Québec mais de tout le monde industrialisé, pour la protection et l'amélioration du milieu dans lequel ils vivent. La Loi de 1972 sur la qualité de l'environnement en est le témoignage le plus manifeste¹, bien que sa portée soit des plus limitée par rapport à la complexité et à l'ubiquité du problème auquel elle cherche à apporter un élément de solution.

Les questions que l'on regroupe traditionnellement sous la rubrique « environnement » sont de deux ordres : celles, d'abord, qui touchent à la réduction ou à la suppression des conséquences nocives de l'urbanisation et de la technologie industrielle, c'est-à-dire, les problèmes dits de « pollution » ; et celles, ensuite, ayant trait à la réalisation d'un meilleur milieu ambiant, tant naturel qu'artificiel, compte tenu des besoins ressentis par les membres d'une société. La première catégorie porte uniquement sur l'élimination de tout ce qui rend la vie insupportable ou abrutissante, alors que la seconde cherche à créer des conditions de vie qui dépassent le minimum, et qui répondent aux aspirations économiques, sociales et culturelles de l'ensemble de la population.

La Loi québécoise de 1972 s'insère carrément dans la première catégorie, celle de la législation « anti-pollution ». L'aboutissement d'une évolution législative qui prend racine dans les premières lois du 20^e siècle sur la protection de la santé publique, elle contient également des dispositions qui l'affranchissent de la législation sur la santé au profit d'une attaque plus directe et plus globale sur les problèmes de pollution. Par ailleurs, la portée restreinte de la Loi de 1972 ne signifie pas que le législateur québécois soit indifférent au défi que pose l'amélioration du milieu de vie. Il existe plusieurs lois qui peuvent être classées dans la seconde catégorie de lois « environnementales ». Il ne s'y trouve pas, cependant, d'unité d'approche qui permette d'affirmer que le législateur québécois a perçu les problèmes dans leur ensemble, et qu'il a voulu y consacrer une intervention législative cohérente et systématique.

Sans cette toile de fond sur laquelle se dégage les origines et la portée véritable de la Loi de 1972, toute analyse de son contenu et de ses mécanismes de fonctionnement serait tronquée. Dans les deux

1. L.Q. 1972, c. 49, ci-après désignée « Loi de 1972 ».

premières sections de cette étude, par conséquent, nous brosserons un tableau rapide de l'évolution législative antérieure à la Loi de 1972, et de la place qu'occupe la nouvelle loi dans le contexte général de la législation québécoise en matière d'environnement, pris au sens large. Nous passerons ensuite, dans les sections qui suivent, à une étude approfondie de la Loi de 1972, en vue de la comprendre et d'en évaluer l'efficacité.

SECTION I

Évolution de la loi et de l'administration en matière d'environnement au Québec

A – L'approche sectorielle traditionnelle du droit

L'intervention du législateur en vue d'enrayer la pollution ou d'améliorer la qualité de la vie, présuppose qu'il se soit fixé une hiérarchie d'objectifs à atteindre, hiérarchie dans laquelle la protection de l'environnement occupe une place de choix. En d'autres mots, elle suppose une prise de décision préalable qui concilie les contradictions possibles dans la poursuite des objectifs d'ordre économique et social que recherchent tous les organismes publics et privés qui agissent, de façon relativement autonome, sur le milieu. Tel n'a manifestement pas été le cas au Québec car, à côté de la Loi de 1972, subsiste une foule de lois à caractère sectoriel dont le but premier est toujours d'assurer une exploitation économique maximale de certaines ressources naturelles, ou de favoriser un développement urbain qui ne fasse guère de concessions aux principes sacrosaints de la propriété privée et de l'autonomie locale.

Cette situation respecte parfaitement la tradition juridique québécoise, et, par-delà cette tradition, l'histoire de son développement économique à partir de l'époque coloniale. Riche en matières premières, le Québec était appelé à fournir, dans la logique impériale britannique, les matières premières aux régions industrielles de l'Empire, et surtout à la métropole. Au 20^e siècle, l'Amérique remplaçait l'Angleterre, mais la logique demeurait inchangée.

C'est ainsi qu'il faut comprendre les premières lois québécoises sur les forêts² et sur les mines³, dont le contenu et les objectifs se

2. *Acte pour pourvoir à la vente et à une meilleure administration des bois qui se trouvent sur les terres publiques*, (1849) 12 Vict. c. 30 (Can.).

3. *Acte général des mines*, L.Q. 1880, c. 12.

retrouvent dans les lois analogues qui sont encore en vigueur⁴. Les lois forestières et minières prévoient l'organisation d'un système de concession de droits réels sur les terres publiques aux entreprises d'extraction de ressources naturelles. En matière minière, la loi régit chaque étape de l'exploration, de la mise en valeur et de l'exploitation d'un gisement minier, alors que la *Loi des terres et forêts* autorise l'octroi par l'État de droits privatifs de coupe à l'intérieur de territoires appelés « concessions forestières ». La protection du milieu naturel occupe une place bien secondaire dans un tel système consacré essentiellement au développement économique. Tout au plus note-t-on quelques pouvoirs de réglementation quant à la sécurité et à la salubrité dans les mines⁵, et quant à la disposition des résidus miniers⁶. Aussi le Règlement général des bois et forêts⁷ permet-il d'exiger de l'exploitant forestier qu'il prévoie, au sein de son plan d'aménagement, des mesures de sylviculture et de protection de l'équilibre écologique de la forêt.

L'orientation générale de la législation portant sur les ressources en eau ne déroge guère à celle que l'on retrouve au niveau de la législation minière et forestière. La ressource elle-même ne fait pas l'objet d'une législation unique; chaque utilisation (hydro-électricité, consommation domestique, loisirs, navigation) a donné naissance à des mesures législatives autonomes et hermétiques⁸.

Qu'il s'agisse du secteur agricole⁹, minier, forestier ou hydraulique, la législation québécoise a toujours accordé la préférence au développement économique même s'il devait se réaliser aux dépens du milieu naturel et de ses avantages esthétiques. La subordination de la fonction récréative, même à l'intérieur des parcs provinciaux, à cette exploitation économique en est un témoin éloquent. Plus encore que cette insouciance du législateur à l'endroit des besoins récréatifs d'une population urbaine, la subordination d'un nécessaire équilibre

4. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92 (amendée 1966-67, c. 37; 1969, c. 58; 1971, c. 37, 50); *Loi des mines*, 1965 (1^{re} Sess.) c. 34 (amendée 1968, c. 36; 1969, c. 37; 1970, c. 27; 1971, c. 50; 1972, c. 54).

5. *Loi des mines*, arts 261, 268 (par o) et q); Règlements concernant la salubrité et la sécurité du travail dans les mines et les carrières, *Gazette Officielle du Québec*, 1971, vol. 103, n° 53A, pp. 9649 ss.

6. *Loi des mines*, arts 242-8.

7. *Gazette Officielle du Québec*, 1972, vol. 104, n° 45, p. 9859.

8. Voir à ce sujet, l'analyse exceptionnelle faite dans le premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (*Rapport Legendre*), Québec (1970).

9. On peut rapprocher la législation agricole de la législation forestière, bien que celle-ci vise essentiellement les terres du domaine public, alors que celle-là s'applique d'abord aux terres privées: les deux portent sur la réglementation des récoltes.

écologique aux intérêts du développement économique, pose, à l'échelle planétaire, tout le problème des besoins grandissants de la société industrielle face à une disponibilité réduite de matières premières.

Relié à la question de la protection de l'environnement naturel, est celui de l'aménagement du milieu urbain, l'environnement « artificiel » (ou bâti) dans lequel vit la vaste majorité de la population québécoise. Ici les objectifs qui se dégagent de la législation québécoise sont différents : la loi subit la double contrainte du respect de la propriété privée, et de l'autonomie dont jouissent les municipalités locales au Québec. L'inadéquation des limites municipales à l'étendue des agglomérations urbaines, et les pouvoirs réduits qu'ont les municipalités pour contrôler le rythme et le caractère du développement urbain, sont autant de facteurs qui empêchent une intervention publique orchestrée et efficace en milieu urbain.

B - La structuration sectorielle de l'Administration

Le pendant de cette approche législative parcellaire au problème global de l'environnement se trouve dans l'organisation de l'appareil administratif chargé de l'application de la loi. À chaque loi ou chaque ensemble de lois relevant d'un même secteur, correspond un ministère ou un service gouvernemental autonome. Entre eux, il n'existe aucun mécanisme juridique ni aucune institution formelle permettant de fixer les objectifs globaux d'aménagement et de développement auxquels doivent se conformer les différentes entités sectorielles, voire de coordonner les différentes interventions en vue de l'organisation de l'espace. Les secteurs évoluent indépendamment les uns des autres.

Ainsi, il existe quatre ministères chargés d'administrer divers aspects de la gestion du domaine public : Terres et Forêts (concession de terres publiques, gestion des forêts publiques), Richesses naturelles (mines et ressources hydro-électriques), Tourisme, Chasse et Pêche (sports et loisirs) et Agriculture (terres de colonisation). L'urbanisme relève du ministère des Affaires municipales, par son pouvoir de surveillance sur les corporations locales. Par ailleurs, le ministère des Affaires culturelles jouit de certains pouvoirs d'aménagement en vue de la protection du patrimoine historique et naturel.

À cette situation juridique et administrative passablement confuse, viennent se greffer la nouvelle *Loi de la qualité de l'environnement* et le Service chargé de l'administrer (le Service n'a pas le statut d'un ministère autonome). Son efficacité est déjà quelque peu compromise du fait qu'elle ne modifie en rien tout le système juridique

et administratif existant. Elle ne fait qu'ajouter une nouvelle loi et une nouvelle série de normes, en marge de celles qui régissent depuis longtemps notre comportement envers l'environnement. Comme nous le verrons ultérieurement, le contenu même de la Loi de 1972 confirme sa marginalité dans le contexte général de la législation québécoise de l'environnement.

C – Naissance des premières mesures législatives et réglementaires visant à protéger l'équilibre du milieu naturel

Le droit québécois de l'environnement prend ses origines dans la législation sur la santé publique. En particulier, les premières dispositions qui accordent à un organisme gouvernemental un droit d'intervention en matière de pollution des eaux et de surveillance de la construction des systèmes d'aqueduc et d'égout, remontent à la *Loi refondue de l'hygiène publique* de 1901¹⁰. Cette Loi accordait au Conseil provincial d'hygiène le pouvoir de faire des règlements en vue de prévenir la pollution des lacs, rivières et cours d'eau, ainsi que de déterminer la manière de construire et d'entretenir les égouts publics et privés. Le Conseil pouvait également décréter, dans ses règlements, que toute infraction commise serait punissable d'une amende n'excédant pas \$20. Les règlements provinciaux avaient priorité sur tout règlement municipal incompatible ou qui prévoyait des normes inférieures. Éventuellement les pouvoirs du Conseil provincial d'hygiène ont passé au lieutenant-gouverneur en conseil, mais l'essentiel des pouvoirs est demeuré intact jusqu'en 1960, année de la création de la Régie d'épuration des eaux¹¹. La nouvelle Régie héritait des pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de la *Loi de l'hygiène publique* en ce qui concernait exclusivement les égouts, c'est-à-dire l'épuration des eaux usées. En 1964, la Régie a cédé la place à la nouvelle Régie des eaux, qui, à la faveur de l'abrogation des anciennes dispositions de la *Loi de l'hygiène publique* cumulait dorénavant les pouvoirs exercés antérieurement tant par la Régie d'épuration des eaux que par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur l'adduction d'eau et sur le traitement des eaux usées¹². La création de cette nouvelle Régie marquait une étape importante dans l'évolution de la législation

10. *Loi amendant et refondant la Loi de l'hygiène publique*, L.Q. 1901, c. 19, arts 9, 10, 12 et 13.

11. *Loi pour remédier à la pollution des eaux*, L.Q. 1960-61, c. 16.

12. *Loi de la Régie des eaux du Québec*, L.Q. 1964, c. 51.

québécoise en matière de pollution des eaux, puisqu'elle accordait à un seul et même organisme des pouvoirs qui auparavant étaient exercés tantôt par la Régie d'épuration des eaux, tantôt par le lieutenant-gouverneur en conseil ou le ministre de la Santé sous l'empire de la *Loi de l'hygiène publique*. C'est notamment le cas relativement aux pouvoirs d'émettre des ordonnances pour contraindre toute personne, et dans certaines circonstances toute municipalité, à améliorer la qualité du service d'un système d'aqueduc ou d'égout, à étendre le système, et de façon générale, à poser tout geste en rapport avec les matières relevant du pouvoir de surveillance et de contrôle de la nouvelle Régie¹³.

Le 21 décembre 1972, lors de la sanction de la *Loi de la qualité de l'environnement*¹⁴, la *Loi de la Régie des eaux* a été abrogée¹⁵. La *Loi de la qualité de l'environnement*, dans sa section 5 (arts 32 à 46), assure la continuité juridique en reproduisant la plupart des dispositions de l'ancienne *Loi de la Régie des eaux*¹⁶.

La législation québécoise en matière d'hygiène publique ne se limitait pas exclusivement aux questions de traitement, d'adduction et de pollution des eaux. Elle comprenait également des dispositions régissant la salubrité des immeubles et la suppression des nuisances¹⁷. Lorsque les pouvoirs en matière de contrôle de la pollution des eaux ont été confiés à la Régie des eaux en 1964, le ministre de la Santé continuait d'assumer la responsabilité pour les autres questions relevant de la *Loi de l'hygiène publique* et qui avaient un rapport avec la protection de l'environnement. Ce n'est qu'en 1972 que ces questions ont été définitivement affranchies de leur optique essentiellement sanitaire, par leur inclusion dans la nouvelle *Loi de la qualité de l'environnement*. Quant aux questions résiduelles touchant exclusivement à la protection de la santé publique, tels les pouvoirs d'urgence en cas d'épidémie et le contrôle des services de laboratoire médical ou d'ambulance, ces dispositions ont été réunies dans une nouvelle *Loi de la protection de la santé publique*¹⁸.

13. Loi de 1964, art. 18; Loi de 1960, art. 14; *Loi de l'hygiène publique*, S.R.Q. 1941, c. 183, arts 61 à 70.

14. L.Q. 1972, c. 49.

15. L.Q. 1972, c. 49, art. 128.

16. Voir *infra*, pp. 32-34.

17. Voir: *Loi de l'hygiène publique*, S.R.Q. 1964, c. 161, arts 42 à 55, 99 à 103.

18. L.Q. 1972, c. 42. Cette Loi, à l'article 56, prévoit l'abrogation de la *Loi de l'hygiène publique*, S.R.Q. 1964, c. 161, et cette abrogation a son effet à compter de l'entrée en vigueur de la *Loi de la qualité de l'environnement*: art 67.

Antérieurement à 1972, la *Loi de la Régie des eaux* et la *Loi de l'hygiène publique* autorisaient d'une part la Régie à adopter des règlements relatifs aux opérations donnant naissance à la pollution des eaux¹⁹, et d'autre part le lieutenant-gouverneur en conseil à adopter divers règlements en rapport avec les nuisances et la salubrité. La Régie avait adopté un seul règlement, intitulé « Règlement concernant certaines opérations donnant naissance à la pollution des eaux »²⁰. Plusieurs règlements, par contre, avaient été adoptés en vertu de la *Loi de l'hygiène publique*, tels ceux traitant des questions d'habitation, de salubrité dans les immeubles publics, des lieux d'aisance, puisards etc..., et de la disposition des déchets et combustibles chimiques²¹. Après l'abrogation de la *Loi de la Régie des eaux* et de la *Loi de l'hygiène publique*, qu'est-il advenu des règlements qui avaient été adoptés sous l'empire de ces lois? En ce qui concerne les règlements adoptés sous l'ancienne *Loi de l'hygiène publique*, il n'y a pas de problème puisque l'article 65 de la *Loi de la protection de la santé publique* édicte qu'ils restent en vigueur dans la mesure où ils ne sont pas inconciliables avec cette dernière Loi, jusqu'à ce qu'ils soient abrogés, modifiés ou remplacés par des règlements adoptés sous l'empire de la nouvelle *Loi de la protection de la santé publique* ou de la *Loi de la qualité de l'environnement*.

Le cas de l'unique règlement adopté par la Régie des eaux en vertu du pouvoir réglementaire qui lui était conféré par l'article 16 de la *Loi de la Régie des eaux* est beaucoup plus difficile. La jurisprudence dit que lorsqu'un règlement est adopté sous l'empire d'une loi, l'abrogation de cette loi a également pour effet d'abroger le règlement à moins qu'il n'y ait une disposition expresse le maintenant en vigueur²². L'article 129 de la *Loi de la qualité de l'environnement* édicte que toutes les décisions rendues en vertu de la *Loi de la Régie des eaux*, ou en vertu de la *Loi de l'hygiène publique*, demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient modifiées ou changées conformément à la nouvelle Loi. Nous sommes d'avis, cependant, que cet article n'est pas suffisant pour assurer le maintien en vigueur du règlement concernant la pollution des eaux qui avait été édicté par la Régie des eaux en 1969. D'abord, on a vu que l'article 65 de la *Loi de la protection de la santé publique* prévoyait expressément le maintien

19. *Loi de la Régie des eaux*, art. 16.

20. *Règlements d'application des lois ci-après désigné R.A.L.*, vol. 7, Québec, 1972, p. 7-461.

21. Voir *R.A.L.* pp. 7-001 ss., et notamment les règlements n° 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 21 et 22.

22. *Watson v. Winch*, [1916] 1 K.B. 688; Maxwell, *The Interpretation of Statutes* 12^e éd. 1969, pp. 18, 19.

en vigueur des règlements édictés sous l'empire de l'ancienne *Loi de l'hygiène publique*. L'article 129 de la *Loi de la qualité de l'environnement*, quant à lui, a pour effet de maintenir en vigueur les décisions rendues en vertu de cette même *Loi de l'hygiène publique*. Par conséquent, il faut conclure que l'article 129 ne s'applique pas aux règlements et qu'il ne s'applique qu'aux décisions, c'est-à-dire aux ordonnances rendues sous l'empire de l'ancienne *Loi de l'hygiène publique* ou de l'ancienne *Loi de la Régie des eaux*. Ensuite, en droit anglais, le mot décision n'est généralement pas interprété comme incluant une disposition réglementaire. Le mot n'a pas un sens juridique précis, mais il réfère en général à un acte de caractère judiciaire ou quasi-judiciaire, ou encore à un acte ministériel individuel²³. Il faut donc conclure que l'unique règlement adopté en vertu de la *Loi de la Régie des eaux* est abrogé à la suite de l'entrée en vigueur de la *Loi de la qualité de l'environnement*. Il est possible, cependant, que cette abrogation ne produise pas d'effet important sur le plan pratique, puisqu'il ne contenait que trois articles, et que la substance des articles 1 et 3 se retrouve aux articles 20, alinéa 2, et 37 de la *Loi de la qualité de l'environnement*. L'article 2, cependant, qui interdit toute activité récréative, sportive, industrielle ou commerciale dans un rayon de 500 pieds d'une prise d'eau d'alimentation, n'a pas sa contrepartie dans la nouvelle Loi, et il faut en conclure qu'il ne devra recevoir aucune application tant que sa substance ne sera pas reproduite dans un nouveau règlement adopté en vertu de la nouvelle Loi.

En plus des lois provinciales en matière d'hygiène publique et de lutte à la pollution des eaux, les corporations municipales, par le biais du *Code municipal*, de la *Loi des Cités et Villes* et des chartes particulières, ont toujours joui de certains pouvoirs de réglementation leur permettant, si elles le désiraient et si elles avaient les ressources financières nécessaires, d'intervenir pour contrôler ou interdire les activités polluantes sur leur territoire (on peut grouper dans cette catégorie les règlements touchant le drainage, les nuisances, le bruit et la salubrité des établissements industriels). Dans certains cas, comme celui des règlements de construction, il était nécessaire d'obtenir une approbation au niveau provincial avant que le règlement municipal puisse entrer en vigueur²⁴. En 1969, lors de la constitution des trois communautés urbaines, le législateur a donné notamment à la

23. JOWITT and WALSH, *The Dictionary of English Law*, Londres, Sweet and Maxwell 1959, vol. 1, p. 586; STROUD, *Judicial Dictionary*, 3^e éd., Londres, Sweet and Maxwell 1952, vol. 1, pp. 743-4.

24. *Loi de l'hygiène publique*, S.R.Q. 1964, c. 161, art. 21.

Communauté urbaine de Montréal, un pouvoir réglementaire en matière de contrôle de la pollution de l'air²⁵, et de gestion des systèmes d'aqueduc et d'égout sur le territoire de la Communauté²⁶. Des pouvoirs analogues sur les aqueducs et les égouts ont été accordés à la Communauté urbaine de Québec et à la Communauté régionale de l'Outaouais. Le statut spécial des communautés urbaines en ces matières a été maintenu par la *Loi de la qualité de l'environnement* en 1972 (voir la *Loi de la qualité de l'environnement*, arts. 138-61 ; et la *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1969, c. 83, arts 158-69), tout en assurant au Directeur des services de la qualité de l'environnement et au ministre chargé de l'application de la Loi, certains pouvoirs de regard sur les gestes posés par les communautés. En effet, ces mesures assez complexes consacrent l'autonomie relative des communautés urbaines vis-à-vis de la Loi de 1972. Cette décentralisation du pouvoir décisionnel quant aux territoires les plus densément peuplés du Québec pourrait rendre illusoire un des objectifs qui se dégage à la lecture de la Loi de 1972, à savoir la promotion de normes uniformes de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement partout au Québec²⁷.

SECTION II

Éventail de la législation existante en matière d'environnement au Québec

L'article 1 paragraphe 4 de la *Loi de la qualité de l'environnement*²⁸ définit l'environnement dans les termes suivants : « l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques ». Il faut tout de suite faire une distinction. Cette définition décrit une réalité physique qui correspond à l'ensemble du milieu dans lequel vit l'homme. Elle couvre une réalité beaucoup plus vaste que celle visée par la *Loi de la qualité de l'environnement* et sa réglementation. Plusieurs autres lois, tout en ne faisant jamais mention du mot « environnement », ont pour objet des activités susceptibles de s'insérer dans le même cadre. Elles

25. *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84, art. 168.

26. *Ibid*, arts 171 à 183.

27. Les pouvoirs accordés aux Communautés en matière d'aqueduc ne sont qu'éventuels cependant, et aucune des Communautés ne les a encore exercés : voir, *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, arts 107, 158 ss.

28. L.Q. 1972, c. 49.

visent tantôt à protéger et à embellir le milieu naturel, tantôt à coordonner le développement de l'espace habité.

Dans la perspective de cette définition plus générale de l'environnement, nous aborderons dans cette section quatre catégories de lois : celles touchant de manière générale les questions d'environnement ; celles ayant trait plus précisément au milieu naturel ; celles qui intéressent surtout le milieu urbain ; et enfin les lois qui, de façon significative, ont pour effet de soustraire à l'application de la législation générale en matière d'environnement, des parties importantes du territoire québécois. Cette classification, arbitraire en soi, n'a pour but que de présenter sommairement la législation existante au Québec en matière d'environnement, le terme « environnement » étant entendu dans son sens large, comme le définit la Loi de 1972.

A - Environnement général

En 1972, le Québec a adopté sa première loi générale de la qualité de l'environnement. Comme nous l'avons signalé plus haut, la définition d'environnement que donne la loi à l'article 1 paragraphe 4 (complétée par les paragraphes 1 à 3 qui définissent à tour de rôle l'eau, l'atmosphère et le sol) est beaucoup plus générale que l'objet propre de cette législation. En effet, la portée véritable de cette loi repose sur deux définitions, celle de « contaminant »²⁹ ; et celle de « polluant »³⁰.

La première définition a un caractère objectif, puisqu'elle décrit un état de fait objectif qui ne requiert aucune intervention de la part du législateur ou de l'Administration. Par contre, celle de « polluant » renferme un élément subjectif, du fait qu'il n'y a pas de polluant tant qu'il n'y a pas de seuil permmissible défini par règlement. Par conséquent, la portée réelle de la *Loi de la qualité de l'environnement* dépend de la volonté de l'exécutif d'intervenir par voie réglementaire, puisque la Loi a pour fonction de réprimer la pollution, une réalité dont l'existence, au sens de la Loi, est reliée à la définition de « polluant ». Mais il y a plus. Même si la définition de contaminant est une définition objective, le législateur a laissé une énorme discrétion à l'Administration québécoise quant à sa portée, en lui permettant de

29. Art. 1, par. 5 : « une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement ».

30. Art. 1, par. 6 : « un contaminant ou un mélange de plusieurs contaminants présent dans l'environnement en concentration ou quantité supérieure au seuil permmissible déterminé par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil ».

soustraire certaines catégories de contaminants ou de sources de contamination à l'application de la Loi ou de toute partie de la Loi (art. 31, par. b). Force nous est donc de conclure, que malgré la définition étendue que la Loi donne de l'environnement, la portée réelle de l'intervention publique pour en assurer la qualité est laissée au bon vouloir de ceux qui sont chargés d'administrer la loi.

La section IV qui est de droit nouveau, constitue le cœur même de la Loi de 1972. Son approche est essentiellement négative, puisqu'elle se limite à l'imposition de normes minimales quant au degré de pollution admissible pour toutes les catégories d'activité, et à l'élaboration de mécanismes administratifs destinés à en assurer le respect. Les autres sections s'attachent à des activités plus spécifiques. Pour ces activités, la Loi prévoit parfois des normes plus complexes et plus sévères. Elle cherche également à contrôler certaines activités destinées à limiter ou à supprimer la pollution, telles les systèmes d'aqueducs et d'égoûts, les systèmes de gestion de déchets ou les systèmes d'assainissement de l'atmosphère. Il s'y trouve aussi des dispositions visant à la prévention de conditions susceptibles d'engendrer la pollution, en particulier les dispositions concernant la salubrité des immeubles. En dernier lieu, l'on y trouve des mesures incitatives qui permettent aux autorités responsables de la qualité de l'environnement d'encourager le respect tant par les autorités locales que par les particuliers, des politiques tracées par la loi.

Nous ferons ultérieurement une analyse exhaustive des mécanismes et des techniques contenues dans la nouvelle Loi. Il se dégage de ce survol préliminaire, cependant, que la loi dite « de la qualité de l'environnement » est en vérité une loi prévoyant certaines mesures de lutte contre la pollution. La loi couvre toute la gamme des mesures négatives d'ordre administratif et pénal: interdictions, peines, amendes. Elle ne se rend pas jusqu'à prévoir des interventions positives et concertées en vue d'améliorer la qualité du milieu. De plus, à cause du champ restreint de son application, elle se situe en marge du courant général de la législation québécoise, à caractère économique, dont l'objectif principal demeure l'encouragement à l'exploitation et au développement, quel que soit le coût au point de vue du dommage à l'environnement.

B – Milieu naturel

Dans cette section, nous allons nous intéresser à ces lois qui visent théoriquement à protéger certaines parties du territoire québécois encore à l'état naturel.

a) *La Loi des parcs provinciaux*³¹

Cette Loi ne peut pas être considérée comme une loi-cadre visant à la création et à la réglementation des parcs provinciaux au Québec. En effet, dans sa forme actuelle, la loi assure la création de quatre parcs sur le territoire du Québec mais ne prévoit pas de mode général pour en créer de nouveaux, sauf qu'elle envisage, à l'article 4, la possibilité d'agrandir le Parc des Laurentides.

Toujours à propos du Parc des Laurentides, l'article 3 précise que : « Ce territoire est mis à part comme réserve forestière, endroit de chasse et de pêche, parc public et lieu de délassement, sous le contrôle du ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, pour les citoyens de la province, sujet aux dispositions de la présente section et aux règlements qui seront adoptés sous son autorité... » Une disposition similaire de la *Loi des parcs de l'Ontario*³² a permis à la *Canadian Environmental Law Association* d'élaborer, à l'occasion d'un litige portant sur l'interprétation à donner à cette disposition, une argumentation fascinante destinée à assurer la protection judiciaire de ces territoires. En effet, cette Association a prétendu qu'une disposition de cette nature avait pour effet de créer une fiducie au profit des citoyens de la province, administrée par le ministre responsable des parcs, de telle sorte que toute autorisation donnée par le ministre à une entreprise privée ayant pour effet de réduire l'utilisation et l'intégrité de ce territoire, constituerait une violation de cette fiducie de caractère public, et par conséquent, serait susceptible d'entraîner l'intervention des tribunaux.

Cet argument a été rejeté dans une décision récente³³. Selon le juge Lerner, les dispositions de la *Loi de l'Ontario*, qui se retrouvent substantiellement dans la Loi québécoise et qui permettent au ministre d'émettre des permis de coupe de bois ou d'exploitation minière à l'intérieur des limites du parc, démontrent clairement qu'il n'était pas dans l'intention du législateur de créer une fiducie à caractère public permettant aux tribunaux d'intervenir lorsque celui chargé d'administrer la fiducie agit au détriment des intérêts du public.

La lecture des dispositions de la Loi québécoise révèle un scénario malheureusement trop souvent répété dans la législation québécoise. Les dispositions de cette *Loi des parcs provinciaux* laissent entendre que les territoires constitués en parc doivent être protégés contre tout empiètement qui pourrait en réduire l'utilisation première. Le pouvoir

31. S.R.Q. 1964, c. 201, amendée par L.Q. 1971, c. 59.

32. *Provincial Parks Act*, R.S.O. 1970, c. 371, art. 2.

33. *Green v. The Queen in Right of the Province of Ontario*, (1973) 34 D.L.R. (3d) 20.

réglementaire accordé par cette loi, cependant, permet au ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, qui est chargé de l'administrer, d'accorder des droits à caractère privatif dont l'octroi a pour effet non seulement de réduire l'utilisation première, mais encore, de dégrader la qualité d'un environnement que le citoyen pouvait penser, à la lecture de la Loi, à l'abri d'empiètements dangereux. Cette constatation est malheureusement vérifiée par des exemples récents d'abus manifestes qui ont été signalés, en particulier dans le parc provincial de la Gaspésie³⁴.

Une meilleure compréhension de l'esprit qui préside à l'administration de cette loi nécessite une référence aux règlements adoptés sous son empire³⁵. En somme, la lecture de ces règlements révèle des dispositions plus sévères à l'endroit des particuliers qui utilisent ces parcs à des fins de loisir et de détente, qu'à l'endroit de ceux qui y pratiquent de l'exploitation des ressources naturelles. Cette tendance est conforme à la pratique générale qui veut qu'en vertu de la loi provinciale, il soit permis aux entreprises d'exploitation minière et forestière de détenir des permis d'exploitation à l'intérieur des limites des parcs³⁶.

Au-delà du problème des concessions minières et forestières à l'intérieur des parcs du Québec, on peut dire que jusqu'à l'été 1973, les parcs provinciaux étaient considérés surtout comme des réserves de chasse et de pêche. L'annonce par l'Hydro-Québec de l'établissement prochain d'un vaste aménagement hydro-électrique sur la rivière Jacques-Cartier, qui coule en partie dans les limites du Parc des Laurentides, a révélé qu'une partie importante de la population se préoccupait également de la conservation des parcs en tant que lieux de délassement, de repos et de loisirs pour la population urbaine.

34. Gaston MOISAN, « Le viol d'un parc provincial », (1970) 30 *Carnets de Zoologie* 36-41 ; André BELLEMARE, « Trop de crimes sociaux sont commis au nom du progrès », *Le Soleil*, Québec, 15 janvier 1974 ; Raymond GAGNÉ, « Madeleine Mines Ltd. : une épine de taille », Québec, *Le Soleil*, 17 janvier 1974.

35. *R.A.L.* volume 7, pp. 7-501 ss.

36. *Loi des parcs provinciaux*, arts 9 par. 1 g) et h), 36, 39, 43, 53, 55. Il est à noter, dans le cas du Parc de la Gaspésie, que l'interdiction totale de faire de l'exploitation forestière et minière est donnée comme principe de base, bien que ce principe soit vite mis de côté par le pouvoir donné au lieutenant-gouverneur en conseil, à l'article 39, d'autoriser, aux conditions qu'il détermine, l'exploitation forestière des arbres ayant au moins cinquante ans, ou de permettre la recherche et l'exploitation de certains minéraux. En ce qui concerne le Parc du Mont Orford, l'article 55 renvoie à l'article 39. Toutefois, l'article 53 donne une règle plus sévère interdisant totalement l'exploitation minière dans les limites du parc. À notre avis, c'est l'article 53 qui devrait primer sur l'article 55, car il énonce en termes exprès les conditions d'exploitation s'appliquant précisément au Parc du Mont Orford.

L'opposition manifestée à ce projet a été si forte que le ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche a subséquemment révoqué les autorisations temporaires qu'il avait accordées aux services d'ingénierie de l'Hydro-Québec pour les travaux préliminaires devant conduire à la construction d'un barrage et à l'inondation subséquente d'une partie importante de la vallée de la rivière Jacques-Cartier.

Pour notre part, nous sommes d'avis que dans l'état actuel de la législation, rien dans la loi ni dans les règlements, n'autorise le ministre à émettre des permis à l'Hydro-Québec ni à qui que se soit pour l'exploitation de forces hydro-électriques dans le Parc des Laurentides. D'une part, aucun des pouvoirs réglementaires énumérés par la *Loi des parcs provinciaux* n'autorise l'adoption d'un règlement à cette fin et d'autre part, à chaque fois que l'on a voulu autoriser l'implantation d'un aménagement autre qu'un aménagement forestier ou minier dans l'un des parcs, il a fallu une disposition spécifique à la Loi. Ainsi en est-il de l'article 33 qui permet la location de parties du Parc du Mont-Tremblant pour la construction d'un funiculaire, et de l'article 54, qui permet la location de certains terrains à l'intérieur du Parc du Mont Orford pour la construction de tours de télévision. En conséquence, non seulement une autorisation à l'Hydro-Québec d'inonder la vallée de la rivière Jacques-Cartier pour des fins hydro-électriques serait-elle illégale, mais nous sommes en mesure d'affirmer que les autorisations préliminaires accordées à l'Hydro pour fins de sondage à l'intérieur du parc étaient elles-mêmes illégales.

b) *Loi de la conservation de la faune* ³⁷

Cette loi vise essentiellement trois buts: d'abord, la réglementation de la chasse et de la pêche sur tout le territoire du Québec; ensuite la création de sanctuaires d'oiseaux et de réserves de chasse et de pêche; et enfin, la détermination des conditions devant présider à l'émission de baux de chasse et de pêche sur le territoire du Québec. Cette loi maintient et confirme la pratique de concession de territoires où le droit de chasse et pêche est exclusivement réservé aux détenteurs du bail (article 52). Les seuls droits qui soient supérieurs aux droits que cette loi permet de concéder aux détenteurs de baux de chasse et de pêche, sont les droits qui, sur ces territoires, appartiennent déjà aux exploitants forestiers et miniers (article 55).

37. L.Q. 1969, c. 58, amendée 1970, c. 49, et 1971, c. 60.

c) *Les biens culturels*

La *Loi des biens culturels* de 1972³⁸ vise à assurer une meilleure coordination des mesures destinées à protéger le patrimoine historique. La loi, qui continue pour l'essentiel l'œuvre déjà commencée en vertu de la *Loi des monuments historiques*³⁹, crée une Commission des biens culturels, et assure un contrôle gouvernemental sur le classement des monuments historiques et sur la création d'arrondissements historiques à l'intérieur desquels toute construction est interdite à moins d'une autorisation du ministre des Affaires culturelles, qui prend avis de la Commission. À côté de ces dispositions qui visent la protection des immeubles et des sites ayant une importance historique ou esthétique dans le contexte culturel québécois, il existe également des dispositions permettant au lieutenant-gouverneur en conseil de constituer des arrondissements naturels définis comme « un territoire,... désigné... par le lieutenant-gouverneur en conseil en raison de l'intérêt esthétique, légendaire ou pittoresque que présente son harmonie naturelle ». Il est donc loisible au gouvernement québécois, en vertu de la *Loi des biens culturels*, de créer des arrondissements à l'intérieur desquels toute construction serait prohibée à moins qu'elle ne soit conforme à un plan d'aménagement dont l'esprit doit nécessairement attacher beaucoup d'importance à la protection de l'environnement naturel.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, le lieutenant-gouverneur en conseil a adopté une réglementation élaborée prévoyant l'octroi de permis d'aménagement à l'intérieur d'un arrondissement historique ou naturel⁴⁰. En dépit d'une législation et d'une réglementation étoffée, il est permis de douter, comme l'ont fait certains, de l'efficacité réelle de ces mesures étant donné l'insuffisance des structures et des fonds disponibles qui témoignent du peu d'importance qu'accorde le gouvernement à la priorité de la protection du patrimoine historique et naturel⁴¹.

C – Milieu urbain

En milieu urbain, les collectivités locales, par le biais du pouvoir de réglementation du zonage et de la construction qui leur est accordé

38. L.Q. 1972, c. 19.

39. S.R.Q. 1964, c. 62.

40. *Loi des biens culturels*, arts 48, 53 ; Règlement concernant les arrondissements historiques et les arrondissements naturels, Règlement 73-64 du 12 février 1973, *Gazette Officielle du Québec*, Partie 2, vol. 105, n° 4, p. 295.

41. Voir les cinq articles de François MAILHOT, sur « Les biens culturels en tutelle », *Le Soleil*.

par la *Loi des Cités et Villes* et par le *Code municipal*, ont jusqu'à un certain point un rôle à jouer dans la protection de l'environnement. L'intervention des municipalités, cependant, est parcellaire car la loi laisse à chacune des collectivités locales l'entière liberté de décider du rythme et du degré d'intensité de sa réglementation. Non seulement l'aménagement à caractère régional est-il pratiquement inconnu chez-nous, mais encore les autorités provinciales ne jouent-elles pas un rôle de leadership en matière d'aménagement puisqu'il leur incombe, à notre avis, de fixer à tout le moins les grandes priorités du développement urbain.

La contribution de la réglementation municipale aux droits de l'environnement est considérable. Elle touche essentiellement l'espace bâti, et tous les services, y compris les parcs, qui sont un accessoire nécessaire à la vie urbaine moderne. Le contrôle exercé par cette réglementation peut se situer à un triple niveau. Il y a d'abord celui du contrôle de l'esthétique de la construction, qui, par des normes de construction et d'agencement, vise à créer un milieu qui soit agréable à ceux qui y vivent. Il y a ensuite les mesures qui visent à améliorer le cadre général de la vie⁴² et qui ont pour but, par exemple, de réduire les effets indésirables de certaines activités nécessaires à la vie économique, soit par le choix de leur localisation, soit par la réglementation de l'exercice de ces activités⁴³. Il y a une troisième facette de la réglementation, plus difficile à cerner, et qui touche à l'organisation de la qualité de la vie de chaque citoyen. Sous cette rubrique, on peut grouper les diverses mesures législatives concernant la rénovation urbaine et le financement de la construction domiciliaire par l'entremise de la Société d'habitation du Québec et la Société centrale d'hypothèque et de logement⁴⁴.

D – Exclusions de la législation générale

Sous ce titre, nous allons étudier certaines dispositions législatives dont l'interprétation est susceptible d'entraîner la soustraction de certains territoires, certaines entreprises, et certains contaminants à l'application de la *Loi de la qualité de l'environnement*.

Québec, les 20, 22, 24, 25 et 26 octobre 1973.

42. Ce que les anglophones appellent « Environmental amenities ».

43. Voir, à ce sujet, *St-Michel v. Thomas*, [1959] B.R. 578; *Corporation municipale de Ste-Catherine d'Alexandrie v. Rivermont Construction Co. Ltd.*, [1968] B.R. 216.

44. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 1966-67, c. 55; *Loi nationale de l'habitation*, S.R.C. 1970, c. N-10.

Cette dernière Loi elle-même prévoit dans certains cas, que le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, soustraire certains territoires du Québec à l'application des règlements, ou encore soustraire certains contaminants à l'application de la Loi. Nous reviendrons sur ces dispositions lors de notre analyse approfondie de la *Loi de la qualité de l'environnement*⁴⁵.

La *Loi du développement de la région de la Baie James*⁴⁶ prévoit, à l'article 42, que la Société créée par la Loi, ainsi que toutes ses filiales, sont soustraites à l'application de certaines lois dont la *Loi de la Régie des eaux* qui, comme nous l'avons déjà vu, était l'ancêtre de la *Loi de la qualité de l'environnement*. Faut-il en conclure que la Société et ses filiales sont soustraites à l'application de la *Loi de la qualité de l'environnement*? Aucune disposition de cette dernière Loi ne prévoit que, chaque fois que l'on mentionne « la *Loi de la Régie des eaux* », dans une autre loi, il faille y lire « la *Loi de la qualité de l'environnement* ». En l'absence d'une telle disposition, il faut en conclure que la *Loi de la qualité de l'environnement* s'applique sur le territoire visé par la *Loi du développement de la région de la Baie James*. De plus, la municipalité créée par la *Loi du développement de la région de la Baie James*, dont la direction est assurée par le Conseil d'administration de la Société de développement de la Baie James (art. 36), est assujettie, en l'absence d'une disposition expresse à l'effet contraire, aux dispositions de la *Loi de la qualité de l'environnement*⁴⁷.

Un autre problème d'exclusion est soulevé par l'interprétation de l'article 126 de la *Loi de la qualité de l'environnement*, qui se lit ainsi : « Nonobstant toute disposition inconciliable de toute loi générale ou spéciale, la présente loi s'applique au gouvernement de même qu'à ses ministères et organismes ». Le problème vient du fait qu'il existe un principe d'interprétation à l'effet que la Couronne n'est pas liée par une loi si ce n'est par mention expresse ou par implication nécessaire. Ce principe s'applique non seulement à la Couronne elle-même mais également aux sociétés ou aux autorités publiques qui sont des mandataires de la Couronne⁴⁸. La pratique récente du législateur québécois est à l'effet d'employer de plus en plus le terme

45. Voir notamment les articles 31 et 46.

46. L.Q. 1971 c. 34.

47. *Loi de la qualité de l'environnement*, art. 1, par. 10; *Loi du développement de la région de la Baie James*, arts 34, 35.

48. Craies, *Statute Law*, 7^e édition 1971, p. 425; Maxwell, *The Interpretation of Statutes*, 12^e édition 1969, p. 162; *Commissioners of His Majesty's Works v. Pontypridd Masonic Hall Co.*, [1920] 2 K.B. 233.

« gouvernement » comme synonyme de « Couronne » dans la législation. Donc, si le mot « gouvernement » à l'article 126 est suffisant pour lier la Couronne, il faut donc en déduire que les sociétés publiques mandataires de la Couronne, sont également liées par cet article. L'intérêt de cette conclusion se manifeste lorsque l'on songe au nombre toujours grandissant de sociétés d'État ayant pour objet d'exploiter et de développer les ressources du domaine public. C'est le cas notamment de l'Hydro-Québec, de la SOQUIP (Société québécoise d'initiative pétrolière), SOQUEM (Société québécoise d'exploitation minière) et de REXFOR (Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec).

Une autre exclusion importante de l'application de la *Loi de la qualité de l'environnement* est celle des résidus miniers, qui, en vertu de l'article 1, paragraphe 11 de la loi de 1972, sont exclus de la définition du mot « déchet » pour les fins de la Loi. Les résidus miniers, donc, échappent à la section 7 de la *Loi* portant sur la gestion des déchets et restent par conséquent assujettis aux dispositions de la *Loi des mines*⁴⁹ qui sont en principe beaucoup moins sévères⁵⁰.

SECTION III

Exposé et analyse de la technique législative utilisée dans la Loi de la qualité de l'environnement de 1972

A – Régime général de protection de l'environnement

Le régime général de protection de l'environnement prévu par la Loi de 1972, se trouve à la section IV de la Loi, de l'article 20 à l'article 31. De droit nouveau, cette section édicte des règles de droit et prévoit un système administratif s'appliquant en temps normal, ainsi que des règles spéciales en cas d'urgence. Nous aborderons tour à tour ces deux facettes.

1. Régime normal de protection de l'environnement

Le régime normal se fonde sur deux mécanismes juridiques fondamentaux : une prohibition de polluer avec ses conséquences pénales et administratives, et un système de permis ou de certificats

49. L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, arts 242 à 245.

50. L'importance de cette exclusion ressort du fait que 75% des déchets au Québec — 122 millions de tonnes sur 163 millions — sont des déchets miniers : Services de protection de l'environnement, « La gestion des déchets solides », Québec (décembre 1972), p. 46.

que doit obtenir toute personne désirant exercer une activité susceptible de produire des contaminants. Le second est la conséquence logique du premier, puisqu'il existe en vue d'assurer le respect préalable de la prohibition de polluer. En pratique, comme nous le verrons, le second mécanisme participe plutôt de la nature d'un « permis de polluer ».

C'est l'article 20 qui édicte la prohibition. L'alinéa 1 prohibe le rejet de contaminants au-delà d'une certaine quantité fixée par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil. L'alinéa 2 est plus complexe. Il prohibe d'abord le rejet de contaminants dont la présence, peu importe la quantité, est également prohibée par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil. Jusqu'ici, la prohibition est à caractère subjectif puisqu'elle dépend d'une norme à être fixée par le lieutenant-gouverneur en conseil. Un élément nouveau survient, cependant, dans les dernières lignes du 2^e alinéa. Cette fois, la prohibition ne dépend plus d'une norme réglementaire, mais elle existe en rapport avec les effets possibles d'un contaminant sur la vie, la santé, la sécurité, le bien-être ou le confort de l'être humain et les dommages possibles à l'environnement. La distinction qui est ici faite entre prohibition à caractère subjectif, c'est-à-dire dépendant de l'existence de règlements, et la prohibition à caractère objectif contenue dans les dernières lignes de l'article 20 aura son importance lorsque nous reviendrons sur les moyens administratifs mis en œuvre pour la faire respecter⁵¹.

Celui qui enfreint l'une ou l'autre de ces prohibitions s'expose à une double sanction. Il pourra être poursuivi au pénal, en vertu de l'article 106, et condamné à une forte amende. Par ailleurs, le Directeur des Services de protection de l'environnement peut émettre des ordonnances enjoignant aux responsables de supprimer ou de limiter, selon les conditions qu'il impose, l'activité qui contrevient à la prohibition⁵².

Pour étudier l'étendue des pouvoirs du Directeur quant aux ordonnances prises en vertu de l'article 25, il faut distinguer les cas où il existe une réglementation dans le cadre de l'article 20, et le cas où il n'en existe pas. L'article 25 alinéa 1 énonce que le Directeur peut, par ordonnance, faire cesser définitivement ou temporairement ou limiter, selon les conditions qu'il impose, l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants. Dans l'hypothèse où des règlements auront été édictés dans le cadre de l'article 20, il apparaît que le

51. Voir *infra*, pp. 52 ss.

52. *Loi de la qualité de l'environnement*, arts 25 et 26.

Directeur ne pourrait pas imposer par ordonnance une limite supérieure à celle qui aurait été fixée par règlement. Il ne pourrait non plus limiter l'émission d'un contaminant dans les cas où ces règlements dont parle l'article 20 la prohibent. Nous sommes d'avis, cependant, que le Directeur pourrait imposer des restrictions plus sévères que celles prévues par le règlement, allant jusqu'à la prohibition, mais uniquement sur une base temporaire afin de réduire rapidement le taux de contamination, et de le ramener au niveau prévu par les règlements.

En l'absence de règlements, l'article 25 peut-il quand même recevoir application? Il y a lieu de répondre affirmativement dans un cas précis. Dans cette hypothèse, le Directeur n'agit pas sur la base d'une réglementation dans le cadre de l'article 20, mais en se fondant sur la situation objective dont font état les dernières lignes de l'article 20. Aurait-il alors le pouvoir de fixer lui-même comme il l'entend des limites au rejet, au dépôt ou au dégagement de contaminants? En théorie, son pouvoir de déterminer le niveau admissible de contamination est limité au seuil en deçà duquel disparaissent les dangers mentionnés par les dernières lignes de l'article 20. Cette possibilité a cependant des conséquences très importantes sur le plan de la politique administrative en rapport avec l'application de la *Loi de la qualité de l'environnement*. D'abord, en l'absence de réglementation, le gouvernement a toute liberté pour substituer une politique *ad hoc* à une politique de portée générale qui serait prévue dans des règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Deuxièmement, si une telle pratique est adoptée, elle est susceptible d'entraîner un nombre considérable de litiges tant au niveau des appels administratifs qu'au niveau du contrôle judiciaire. En effet, si des règlements ont été adoptés, le Directeur rendra sa décision ou son ordonnance en se référant au critère objectif d'appréciation qui y est contenu. S'il n'y a pas de règlement, le Directeur ne peut agir par ordonnance qu'en établissant l'existence de certaines conditions. Si le Directeur se trompe quant à leur existence, son jugement est susceptible d'être contrôlé par les tribunaux. De là la possibilité de litige.

Troisièmement, cette pratique de rendre des ordonnances en l'absence de règlement, peut entraîner un traitement inégal ou différent à l'intérieur d'une même classe d'industries puisque la norme d'appréciation est alors laissée à la discrétion du Directeur. Elle permettrait enfin au gouvernement d'éviter la préparation d'une politique à caractère global. En effet, plutôt que de procéder par une réglementation sélective quant aux contaminants et quant aux régions,

comme le permet la Loi⁵³, il paraît moins odieux de ne procéder à aucune réglementation et de s'en remettre aux pouvoirs discrétionnaires qui permettent au Directeur de ne pas agir contre certaines industries ou certains contaminants, sans devoir les exclure publiquement. Il serait plus facile au gouvernement, dans cette hypothèse, de se défendre de n'avoir pas réglementé, que d'avoir adopté une réglementation à caractère sélectif.

Le Directeur doit cependant, quinze jours avant d'émettre l'ordonnance, en aviser le responsable de la source de contamination et elle ne peut avoir d'effet avant l'expiration des quinze jours qui suivent cette notification. Cette règle favorise évidemment la négociation du contenu de l'ordonnance entre l'industrie et le Directeur, situation d'autant plus favorable qu'il n'y a aucune obligation pour le Directeur de rendre publique l'ordonnance ni de donner avis aux tiers qui pourraient être intéressés⁵⁴.

C'est à l'article 22 que la Loi prévoit la nécessité d'un certificat d'autorisation pour toute activité susceptible d'entraîner une contamination de l'environnement, ou une modification de sa qualité :

« Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir du Directeur un certificat d'autorisation ».

Remarquons ici que la condition d'application de l'article 22 étant objective, dès qu'une activité est susceptible, soit d'engendrer l'émission de contaminants, soit tout simplement de modifier la qualité de l'environnement, il y a obligation de demander un permis même en l'absence de toute réglementation. Par conséquent, même si un contaminant a été soustrait à l'application de la Loi par l'effet d'un règlement pris en vertu de l'article 31 b), l'obligation d'obtenir un certificat d'approbation subsiste dès que l'activité projetée est susceptible de modifier la qualité de l'environnement.

Quant à la demande de certificat, elle doit être accompagnée de certains documents, dont les plans et devis de construction ainsi qu'une description de la chose, de sa localisation et de la quantité ou de la concentration de contaminants prévue (art. 22, al. 2). De plus, une obligation est imposée au Directeur d'exiger de certaines in-

53. Voir art. 31, pars a), b), c), d), e) de la Loi.

54. Cette disposition est inspirée de l'article 73 de l'*Ontario Environmental Protection Act*, S.O. 1971, c. 86.

dustries, projets ou activités déterminés par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil, une étude de l'impact que pourrait produire sur l'environnement la réalisation du projet qui fait l'objet de la demande. Cette étude⁵⁵ ne sera réalisée, cependant, que si le lieutenant-gouverneur en conseil décide de désigner certaines industries par voie réglementaire. Encore une fois, la mise en œuvre de la Loi est subordonnée à l'exercice par le gouvernement de son pouvoir réglementaire. Il convient de noter également qu'il n'y a aucune obligation de part et d'autre de rendre cette étude publique, contrairement à l'obligation imposée par la Loi au ministre responsable de la qualité de l'environnement, de rendre publics les rapports préparés par le Conseil consultatif de l'environnement (art. 9) ainsi que les résultats de toute enquête entreprise par le ministre en vertu de l'article 118.

Le rôle du Directeur sur une demande d'approbation de certificat faite en vertu de l'article 22, est prévu à l'article 24. Il doit s'assurer que l'émission de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements. À cette fin, il peut exiger toute modification du plan ou du projet soumis. Que peut faire le Directeur lorsqu'une demande lui est soumise conformément à l'article 22, mais qu'il n'y a pas de règlement en vigueur sur les catégories de contaminants et le niveau admissible pour chaque catégorie?⁵⁶ Règle générale, en l'absence de règlement, le Directeur doit émettre le certificat dans tous les cas sauf un : il doit refuser, même en l'absence de règlement, si le projet contrevient aux critères énoncés à la fin de l'article 20, alinéa 2, c'est-à-dire, s'il « est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens ». Comme l'appréciation de ce critère n'est pas laissée à la discrétion absolue du Directeur, les tribunaux pourraient intervenir pour contrôler sa décision si, à leur avis, il s'était trompé. En dernier ressort, donc, la détermination de l'interprétation à donner aux dernières lignes de l'article 20 appartient aux tribunaux. Il est important de noter, dans ce contexte, que la *Loi de la qualité de l'environnement* ne contient aucune clause privative visant à soustraire l'activité du Directeur au contrôle judiciaire.

Il convient également de signaler que, bien que les résidus miniers soient soustraits de façon générale à la définition de « déchets » (art. 1, par. 11), l'article 22 s'applique à ces résidus à moins qu'ils ne soient

55. Connue aux États-Unis et au Canada comme la « Environmental Impact Study », et qui est très utilisé ailleurs en Amérique du Nord pour forcer l'entreprise à prendre connaissance de l'impact écologique de ces activités.

56. C'est d'ailleurs la situation actuelle.

soustraits à son application par règlement pris en vertu de l'article 31 paragraphe f). De surcroît, l'article 23 de la Loi prévoit que, pour certaines industries susceptibles de porter atteinte ou de détruire la surface du sol, telles les carrières et les mines à ciel ouvert, et déterminées par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil, celui qui demande un certificat doit aussi soumettre un plan de réaménagement du terrain et fournir des garanties. Mais, là encore, l'obligation de soumettre un plan de réaménagement du terrain brisé par des opérations minières dépend de l'exercice par le gouvernement de son pouvoir réglementaire.

À l'égard des municipalités, la Loi énonce que le ministre exerce les pouvoirs confiés au Directeur par les articles 25 à 27, c'est-à-dire, les pouvoirs d'émettre des ordonnances⁵⁷. Dans le cas où c'est le Directeur lui-même qui émet une ordonnance contre une municipalité, si l'exécution de cette ordonnance comporte pour la municipalité des dépenses, le Directeur doit consulter le ministre des Affaires municipales (art. 30).

Nous pouvons envisager différentes hypothèses. D'abord, il est possible que le projet pour lequel la municipalité demande un certificat soit de ceux pour lesquels une étude de l'impact sur l'environnement devra être exigée par le Directeur (art. 22, al. 3). Ensuite, il se peut également que la municipalité, comme condition d'obtention du certificat d'approbation, soit obligée de soumettre un plan de réaménagement du terrain ou une garantie exigible conformément à l'article 23. Aussi, la municipalité pourrait encourir d'autres dépenses, si le Directeur exigeait une modification du plan ou du projet soumis conformément à l'article 24. Enfin, l'on peut envisager une hypothèse différente dans le cas d'une ordonnance du Directeur visant une entité ou une personne autre qu'une municipalité, mais dont l'exécution entraînerait indirectement des dépenses pour la municipalité ou encore la perte de valeur de certains biens lui appartenant. Ainsi, par exemple, l'application à une entreprise des articles 11 à 15 du Projet de règlement sur les usines de béton bitumineux pourrait entraîner pour la municipalité où cette usine doit être située, certaines dépenses indirectes⁵⁸. Dans l'une ou l'autre de ces quatre hypothèses, le défaut pour le Directeur de consulter le ministre des Affaires municipales, pourrait donner lieu à une contestation de la décision du Directeur de la part de la municipalité. Dans les trois premiers cas, s'agissant d'une

57. Voir l'article 28. Cet article fut ajouté au texte de loi par la Commission parlementaire de l'Assemblée nationale. Il ne faisait pas partie du projet en première lecture.

58. Projet de règlement relatif aux usines de béton bitumineux, *Gazette Officielle du Québec*, Partie 2, 20 juin 1973, vol. 105, n° 18, p. 2707.

ordonnance visant la municipalité elle-même, elle aurait certainement droit d'appel à la Commission municipale du Québec en vertu de l'article 96 de la *Loi de la qualité de l'environnement*. Dans le quatrième cas, c'est-à-dire lorsqu'une ordonnance applicable à une personne ou une entreprise autre qu'une municipalité entraîne des dépenses indirectes pour la municipalité, son droit d'appel est plus douteux, étant donné les termes employés par l'article 96 : « Toute municipalité ou personne visée par une ordonnance émise par le Directeur... peut interjeter appel... »⁵⁹. Dans un tel cas, la municipalité pourrait attaquer la décision du Directeur par action directe en nullité pour le motif qu'il aurait dû prendre l'avis du ministre des Affaires municipales.

2. Régime d'urgence

Les pouvoirs d'urgence du Directeur sont les mêmes que le pouvoir d'ordonnance que nous avons déjà étudié à l'article 25, avec cependant deux différences importantes. D'abord l'ordonnance dont il est question ici peut être émise sans préavis. De plus, l'appréciation du caractère d'urgence d'une situation est laissée à la seule discrétion du Directeur, étant donné les termes employés par l'article 26, alinéa 1 : « Le Directeur peut, nonobstant l'article 25, ordonner sans préavis... lorsqu'à son avis il en résulte un danger immédiat pour la vie ou la santé des personnes ou un danger de dommages sérieux ou irréparables aux biens ». Remarquons bien, cependant, que le Directeur ne peut ordonner de façon temporaire ou même permanente de réduire la contamination à un point tel que le niveau serait encore supérieur à celui qui pourrait être fixé par règlement, car l'article 26 ne lui accorde pas plus de pouvoirs quant au contenu de l'ordonnance que l'article 25. Dans l'hypothèse où une ordonnance du Directeur en vertu de l'article 26 serait rendue en l'absence d'un règlement, la situation est exactement la même que celle qui prévalait pour une ordonnance prise sous l'article 25.

Une étude réaliste des pouvoirs accordés aux autorités responsables de la qualité de l'environnement doit tenir compte d'un autre point important. Une fois le certificat prévu par l'article 22 accordé, ni le ministre ni le Directeur n'a le pouvoir, en vertu des dispositions de la section 4, de le révoquer ou de le suspendre si le détenteur n'en respecte pas les conditions d'obtention. Trois recours possibles, cependant, peuvent être exercés par le Directeur ou par le ministre. Il

59. Cette question du droit d'appel sera étudiée à fond ultérieurement. Voir *infra*, pp. 47-50.

y a d'abord l'ordonnance en vertu des articles 25 et 26 de la Loi. Ils peuvent également avoir recours à la sanction pénale prévue par l'article 106, c'est-à-dire demander que le contrevenant soit condamné à l'amende. Enfin, il y a toujours le recours à l'injonction, recours parfois long et coûteux, et sujet aux aléas des règles de droit commun, dont la règle du poids des inconvénients.

3. Modifications du régime général par le truchement du pouvoir réglementaire

Comme nous l'avons mentionné à quelques reprises depuis le début de cette étude, toute l'efficacité de cette section de la Loi est fonction en définitive de la volonté du gouvernement d'exercer le pouvoir réglementaire sans lequel il est impossible de mettre en œuvre les mécanismes opérationnels de la Loi. Non seulement le gouvernement peut-il diminuer la portée de la Loi en s'abstenant de réglementer, mais la Loi lui accorde un pouvoir réglementaire complémentaire dont l'exercice aurait pour effet de vider davantage la Loi de son contenu. Ces modifications susceptibles d'être apportées par voie réglementaire, sont de deux ordres : les modifications matérielles et les modifications territoriales.

Le lieutenant-gouverneur en conseil peut apporter des modifications matérielles à la portée de la Loi en soustrayant des contaminants ou des classes de contaminants à l'application de la Loi ou d'une partie de la Loi (art. 31, pars a) et b)). De plus, il peut soustraire certaines catégories d'industries, de travaux, d'activités ou de projets, à l'application de l'ensemble ou d'une partie de la Loi. Par conséquent, ces règlements pourraient annuler la portée des articles 22 et 24 de la Loi dans la mesure où certaines industries échapperaient à la nécessité d'obtenir un certificat d'approbation pour la conduite de leurs activités.

Par ailleurs, le lieutenant-gouverneur en conseil a le pouvoir de rendre applicable à une partie seulement du territoire, les règlements adoptés pour prohiber, limiter ou contrôler les sources de contamination de même que l'émission de toute catégorie de contaminants (art. 31, par. c)). Il peut en faire de même pour la détermination de la quantité ou de la concentration maximale de contaminants permise aux fins de l'article 20 (art. 31, par. d)). Enfin, le lieutenant-gouverneur en conseil peut limiter l'application des normes de protection et de qualité de l'environnement à une partie seulement du territoire du Québec (art. 31, par. e)).

B – Dispositions spéciales s'appliquant à certaines composantes de l'environnement

1. *Traitement des eaux*

La section V (arts 32 à 46) de la Loi, s'applique spécifiquement aux aqueducs, égoûts et usines de traitement des eaux usées. Trois remarques s'imposent ici. Tout d'abord, sauf quelques exceptions sur lesquelles nous reviendrons plus en détail, cette section reprend la plupart des dispositions de la *Loi de la Régie des Eaux* relativement aux systèmes d'aqueducs et d'égouts. Il convient de noter ensuite que les communautés urbaines possèdent une compétence éventuelle sur les aqueducs qui leur permettrait une plus grande liberté de manœuvre face aux pouvoirs du Directeur et du ministre⁶⁰. Cette section de la Loi opère enfin une distinction entre les règles applicables aux personnes (définies à l'art. 1, par. 9 de la Loi comme excluant les municipalités) et les municipalités.

Les dispositions de la section V ont pour effet, d'une part, de soumettre les pouvoirs que les municipalités et les personnes possèdent en matière d'aqueducs, d'égouts et de traitement des eaux à différentes mesures de contrôle qui appartiennent soit au Directeur des services de l'environnement, soit au ministre. Elles ont également pour but d'accorder à ces dernières autorités des pouvoirs d'intervention directe lorsque les initiatives locales sont insuffisantes.

Le Directeur a d'abord le contrôle sur l'établissement des activités d'adduction, d'évacuation et de traitement des eaux puisqu'il doit en approuver les plans et devis. L'article 33 qui est de droit nouveau, étend ce contrôle à l'aménagement et à l'exploitation des terrains de camping, parcs de roulottes et colonies de vacances qui doivent être desservis par un mode d'alimentation en eau et d'évacuation des eaux usées approuvé par lui.

Si les corporations municipales sont soumises au contrôle du Directeur sur l'établissement de ces services, elles y échappent quant à leur exploitation. En effet, les pouvoirs du Directeur sont alors limités à l'entreprise privée, qui doit, elle, obtenir un permis pour l'*exploitation* d'un système d'aqueduc, d'égouts ou d'une usine de traitement

60. À Québec, la Communauté urbaine n'a pas encore exercé cette compétence éventuelle : *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1969, c. 83, arts 107, 158 à 169. Par contre, la compétence en matière d'égouts collecteurs et d'usines d'épuration des eaux est attribuée à un bureau autonome, appelé à disparaître en 1975 : *Loi du Bureau d'assainissement des eaux du Québec métropolitain*, L.Q. 1968, c. 56 ; *Loi de la C.U.Q.*, art. 323.

des eaux (art. 32, al. 3)⁶¹. Toujours dans le cas où un système d'aqueduc, d'égouts ou de traitement des eaux est exploité par une entreprise privée, la loi accorde au Directeur un contrôle sur les modalités de cette exploitation, au moyen d'ordonnances portant sur la qualité du service, son extension, les taux, et toute autre matière de sa compétence, dans ces limites fixées par les règlements du lieutenant-gouverneur en conseil. Lorsque la municipalité fournit ces services, le Directeur n'a aucun contrôle sur leur exploitation à l'intérieur des limites de la municipalité. Son intervention se limite à la partie du système d'adduction d'eau ou d'égouts qui est extra-territoriale (art. 34, al. 2). Notons cependant que l'obligation de faire périodiquement des relevés et des analyses de la qualité des eaux de consommation et des eaux usées, s'imposera tant aux municipalités qu'aux entreprises privées, le jour où le lieutenant-gouverneur en conseil en aura déterminé la fréquence et les modalités par règlement (art. 45). Il convient également de signaler que l'article 38, bien qu'il contienne un renvoi ambigu à l'article 32, pourrait servir d'autorisation au Directeur pour contrôler l'exploitation d'un système municipal par le truchement d'une révocation de permis.

La Loi témoigne encore d'un grand respect de l'autonomie locale dans la mesure où les pouvoirs du Directeur de forcer les initiatives locales en matière d'aqueducs et d'égouts, se limitent tout comme sous l'ancienne *Loi de la Régie des eaux*, aux services inter-municipaux (arts 35, 36, 40). Seul le ministre possède un tel pouvoir d'ordonnance à l'égard d'une municipalité et ce, en vertu de l'article 29. De plus, le pouvoir que le Directeur pourrait exercer en vertu de cette section V, est toujours conditionné par l'article 30 de la Loi qui stipule que :

« Lorsque son ordonnance aurait pour effet de comporter des dépenses pour la municipalité, le Directeur doit consulter le ministre des Affaires municipales ».

Par contre, vis-à-vis l'entreprise privée, les pouvoirs du Directeur paraissent presque dictatoriaux dans la mesure où l'article 37 lui permet, après enquête, d'obliger toute personne à construire, agrandir, rénover un système d'aqueduc, d'égout, de traitement ou de pré-traitement des eaux, ou à les raccorder à un réseau municipal.

La Loi prévoit de nouvelles sanctions pour le non-respect des conditions imposées à celui qui exploite un système d'adduction, d'évacuation ou de traitement des eaux, aux termes de son autorisa-

61. Les personnes qui, à l'entrée en vigueur de la *Loi de la qualité de l'environnement* exploitaient de tels services sans permis, avaient jusqu'au 21 décembre 1973 pour en demander un; art. 44.

tion ou de son permis. En effet, l'article 38 permet au Directeur de révoquer toute autorisation dont le détenteur ne se serait pas conformé aux normes d'exploitation établies par règlement. Cet article, ainsi que l'article 39 qui le complète, étendent les pouvoirs du Directeur par rapport à ceux détenus par l'ancienne Régie des eaux, mais, pour une raison inconnue, ces deux articles n'ont pas encore été proclamés en vigueur⁶².

La section V se termine par l'article 46, qui accorde un très large pouvoir réglementaire au lieutenant-gouverneur en conseil, semblable à celui dont on a fait état à l'article 31. À titre d'exemple, les paragraphes b) et c) de l'article 46 lui permettent de varier les normes de qualité de l'eau ainsi que la concentration maximale de contaminants qu'elle contient, d'une région à l'autre, ou même d'une étendue d'eau à l'autre. Aucun règlement n'a encore été adopté en vertu de ces paragraphes, et seul le pouvoir réglementaire conféré par le paragraphe h) a été exercé jusqu'à maintenant⁶³.

Le défaut d'exercice du pouvoir réglementaire soulève un problème général quant au pouvoir du Directeur d'émettre des ordonnances en vertu de l'article 34⁶⁴. L'article 18 de l'ancienne *Loi de la Régie des eaux* permettait à la Régie d'agir par ordonnance sans l'encadrement d'une réglementation générale. Le Directeur n'a plus cette latitude, car l'article 34 conditionne l'exercice de son pouvoir d'ordonnance à l'existence de « modalités » déjà fixées par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil. Dans cette hypothèse, toute ordonnance émise par le Directeur en vertu de cet article, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi de la qualité de l'environnement*, serait illégale vu l'absence de règlements.

2. Assainissement de l'atmosphère

La sixième section, articles 47 à 53, de la Loi groupe une série de dispositions nouvelles portant sur les mesures que le gouvernement du Québec entend prendre pour faire échec à la pollution de l'air. Elle complète en somme une législation fédérale déjà importante dans le domaine⁶⁵.

62. De même que l'article 45, voir *supra*, p. 32.

63. *Règlement relatif aux eaux embouteillées*, G.O.Q. 1974, vol. 106, p. 2, n° 1, p. 3.

64. Le problème est soulevé ici en rapport avec l'article 34 à cause de l'importance du pouvoir d'ordonnance, mais il existe également pour les articles 33, 35, 38 et 45.

65. *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, S.R.C. 1970, (1^{re} supp.) c. 26 et les règlements adoptés sous son empire; *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, S.C. 1970-71-72, c. 47.

Les articles 47 et 49 parlent de la « pollution » de l'atmosphère. Le terme « pollution », au sens de la *Loi de la qualité de l'environnement*, est défini aux paragraphes 6 et 7 de l'article 1. Cette définition est subjective, c'est-à-dire qu'elle dépend de la réglementation adoptée par le lieutenant-gouverneur en conseil. Comme il n'y a pas encore de règlement à cet effet, on peut donc affirmer, qu'au sens de la section VI de la Loi, il n'y a pas encore de pollution atmosphérique au Québec ! Évidemment, rien n'empêche qu'elle puisse exister et faire l'objet de sanctions aux yeux du droit commun⁶⁶.

Cette section VI prévoit, à l'article 47, que le ministre a le devoir d'assurer la détection de la pollution atmosphérique à la grandeur du Québec. Les municipalités peuvent également participer à cet effort sur autorisation du ministre (art. 47, al. 2). Les données recueillies serviront, après l'adoption des règlements, à la mise en œuvre des mécanismes généraux de protection de l'environnement prévus à la section IV.

Les autorités responsables de l'administration de la *Loi de la qualité de l'environnement* ont un contrôle d'approbation sur tout appareillage public ou privé devant servir à la détection, à la prévention ou à la suppression de la pollution de l'air. Elles ont d'abord le pouvoir d'en forcer l'installation (art. 27); ensuite, même lorsque leur installation est volontaire, elles ont un pouvoir d'approbation des plans et devis, sauf en ce qui concerne les véhicules automobiles et les embarcations à moteur (art. 48).

Lorsque le lieutenant-gouverneur en conseil estime que le niveau de pollution de l'atmosphère le justifie, il peut décréter la mise en vigueur d'un plan d'urgence dont la responsabilité de la préparation incombe au ministre (art. 49). À compter de ce décret, les mesures prescrites par le Directeur, en conformité du plan d'urgence, deviennent obligatoires pour tous ceux qui y sont visés.

Les articles 50 à 52, et l'article 53 paragraphes a) à c), et f) concernent la pollution causée par les véhicules à moteur. La portée réelle de ces dispositions est conditionnée par la *Loi fédérale sur la sécurité des véhicules automobiles*, et les règlements adoptés sous son empire⁶⁷. Cette Loi prescrit des normes de qualité applicables aux échappements des véhicules fabriqués, importés ou distribués (par des grossistes) au Canada⁶⁸. Elle ne s'intéresse nullement aux phases de

66. *Procureur général du Québec v. Duchesne*, [1973] C.S. 942.

67. S.R.C. 1970, (1^{re} supp.), c. 26. *Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles*. D.O.R.S./70-487, *Gazette du Canada*, vol. 104, Partie II, n° 22, pp. 1245 ss., et amendements.

68. Loi fédérale, art. 2 (1).

vente au détail du véhicule, ni au maintien des normes de sécurité et de contrôle des échappements, ni au maintien des normes de sécurité et de contrôle des échappements une fois le véhicule entre les mains de son utilisateur. Le champ d'action de la réglementation québécoise devrait, pour être réaliste, se situer à un autre niveau que celui envisagé par les normes fédérales⁶⁹. D'abord, le Québec peut contrôler la qualité des gaz d'échappement au niveau de la vente au détail (art. 50). Il peut également contrôler l'intégrité et l'entretien des dispositifs anti-pollution chez l'utilisateur (arts 51, 52 et 53 c)). Il pourrait même, pour compléter la Loi fédérale, qui ne vise que le véhicule neuf, s'attaquer à la pollution causée par les véhicules usagés, soit en fixant le niveau permissible, soit même en obligeant l'installation de dispositifs anti-pollution sur ces véhicules.

3. Gestion des déchets

Plusieurs des articles de la section VII de la Loi, qui traite de la gestion des déchets (arts 54 à 70), ne sont pas encore en vigueur⁷⁰. Il y a une ressemblance entre l'économie de cette section, et celle de la section V sur les eaux. Le Directeur a d'abord un contrôle sur l'établissement et la modification d'un système de gestion des déchets puisqu'il peut émettre un certificat de conformité d'un projet aux normes à être établies par règlement (art. 54). Ce contrôle s'exerce tant sur les municipalités que sur l'entreprise privée.

Par contre, l'entrepreneur privé doit aussi obtenir du Directeur un permis pour l'exploitation d'un système de gestion des déchets. Ce permis, d'une durée de cinq ans, est renouvelable, mais le refus du Directeur de le renouveler à l'expiration du terme, ne laisse pas l'exploitant sans recours. Il peut d'abord, en appeler à la Commission municipale du Québec de la décision du Directeur conformément à l'article 96, et la Commission, en vertu de l'article 102, peut forcer le Directeur à le renouveler. Ce recours doit être exercé dans les quinze jours qui suivent la signification de la décision. L'exploitant peut également, sans contester le refus, se prévaloir de l'article 64, et réclamer une indemnité pour le préjudice que ce refus lui occasionne. Ce recours doit être exercé dans les trente jours de la signification de la décision, et, pour réussir, l'exploitant doit établir qu'il s'est conformé à la loi et aux règlements. À défaut d'entente entre le Directeur et

69. Il serait irréaliste, par exemple, de vouloir édicter des normes de qualité des gazs d'échappement des véhicules neufs, plus sévères que celles fixées par la réglementation fédérale, même si cela était légalement possible.

70. Il s'agit des articles 54 à 56, 58, 59, 64, 66, 67 (voir art. 166).

l'exploitant, le montant de l'indemnité est fixé par le Tribunal de l'expropriation conformément aux dispositions de la nouvelle *Loi de l'expropriation*⁷¹. Quant aux délais concurrents d'appel et de demande d'indemnité, la meilleure stratégie en pratique consisterait, pour l'exploitant, à formuler une demande d'indemnité dans les trente jours et à la faire suspendre jusqu'à la décision sur l'appel qu'il aura pris dans le délai de quinze jours.

L'article 58 édicte la nullité du règlement ou de la résolution d'une municipalité relative à un système de déchets adoptés en contravention des articles 54 et 55. Les règlements et résolutions dont parle l'article 58 peuvent être ceux qui visent à organiser l'enlèvement ou la disposition des déchets de la municipalité. Dans le cas de l'enlèvement, la municipalité peut, en règle générale, le confier à ses contribuables ou y pourvoir elle-même, mais toujours par règlement⁷². La question de savoir si, dans un tel cas, la municipalité pourrait céder par contrat, à une entreprise privée, le pouvoir que la Loi lui demande d'exercer elle-même ou de confier à ses contribuables, demeure ouverte. Quant aux normes de disposition ou d'enfouissement, l'article 58 vient consacrer la nullité du règlement municipal, surpassant en cela la règle générale de la primauté de la mesure provinciale sur le règlement municipal, édictée par l'article 124.

L'article 56 met sur pied une procédure qui permet au ministre d'imposer la localisation d'un dépotoir ou d'une usine de traitement des déchets malgré les règlements municipaux, tels ceux de zonage et de nuisance, qui l'empêcheraient. Sur l'ordre du ministre, le Directeur doit faire enquête et lui transmettre un avis motivé. La décision finale appartient au ministre, et elle est sans appel⁷³. Elle permet à l'exploitant de se soustraire aux prohibitions contenues dans la réglementation municipale.

Les articles 57 et 59 confèrent au ministre et au Directeur des pouvoirs d'intervention sur l'établissement et l'exploitation des systèmes de gestion des déchets. L'article 57 ne vise que les entrepreneurs privés. Cet article donne au ministre des pouvoirs discrétionnaires d'ordonnance sur les sujets qui y sont mentionnés, et

71. L.Q.E., art. 64. *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38, arts 147 quant à la juridiction du tribunal, et 88 (pas encore en vigueur) quant à la procédure.

72. *Code municipal*, arts 404a, 404b; *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 427, par. 11. Comparer la *Loi de police*, L.Q. 1968, c. 17, art. 61; *Loi de la qualité de l'environnement*, art. 43.

73. Il est curieux que le législateur ait cru à la nécessité de dire que la décision du ministre est finale et sans appel, car en principe le droit d'appel ne peut être accordé que par une disposition législative, et l'appel à la Commission municipale du Québec est réservé aux décisions du Directeur: *Loi de la qualité de l'environnement*, art. 96.

ces pouvoirs peuvent être exercés même en l'absence de règlements⁷⁴. Par contraste, les pouvoirs du Directeur, en vertu de l'article 59, ne peuvent être exercés que si l'exploitation n'est pas conforme aux normes déterminées par règlement.

Ce dernier article soulève un autre problème. Une lecture de son contenu laisse entendre qu'il s'applique à la fois aux municipalités et au secteur privé. Or le seul pouvoir conféré au Directeur par l'article 54 touche l'établissement d'un système municipal et non son exploitation. L'article 59 lui accorde un droit de regard sur son exploitation. Si l'on solutionnait le conflit entre l'énoncé de ces deux articles en faveur de celui de l'article 59, il faudrait admettre que le Directeur peut exercer un contrôle à toutes fins identique sur l'exploitation d'un système privé et d'un système municipal.

Les articles 60 à 63 permettent au ministre d'imposer à une municipalité l'obligation de construire, de modifier ou d'étendre un système de gestion des déchets. Ils lui permettent également d'en exiger l'exploitation commune par deux ou plusieurs municipalités. Dans ce dernier cas, les règlements nécessaires ainsi que leur modification ou abrogation nécessitent son approbation. L'article 63 a pour but de faciliter l'exercice du pouvoir d'emprunt concomitant à l'obligation que peut imposer le ministre.

Les autres articles de la section ne soulèvent que peu de problèmes. L'article 65 interdit, pendant vingt-cinq ans à compter de sa désaffectation, la construction sur un terrain qui a servi à l'élimination des déchets, sans la permission écrite du Directeur. L'article 66, pour sa part, interdit à quiconque de déposer des déchets ailleurs qu'à un endroit approuvé par le Directeur, sauf le cas de dérogation prévu par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil⁷⁵. Les articles 67 et 68 forment un tout, et traitent des déchets chimiques ou radioactifs. Il se pourrait que leur mise en œuvre éventuelle soulève quelques problèmes de conflit de juridiction, compte tenu de la compétence fédérale sur l'énergie nucléaire⁷⁶. Les pouvoirs réglementaires prévus à l'article 70 permettent au lieutenant-gouverneur en conseil, comme dans les sections précédentes, d'adopter une réglementation sélective, sur une base tant matérielle que territoriale.

74. La qualité du service, les rapports à faire, les modalités d'exploitation et toute autre matière visée par la section VII. Comparer l'article 34, où l'exercice d'un pouvoir analogue par le Directeur doit se fonder sur des normes réglementaires.

75. Le renvoi à l'article 53, contenu à l'article 66, est une erreur. Il faudrait lire « 54 » au lieu de « 53 ».

76. *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, c. A-19.

4. Salubrité des immeubles

La section VIII portant sur la salubrité des immeubles est essentiellement une refonte des dispositions semblables contenues à l'ancienne *Loi de l'hygiène publique*, bien que les nouvelles dispositions soient plus sévères⁷⁷. Cette dernière a été remplacée par la *Loi de la qualité de l'environnement* ainsi que la *Loi de la protection de la santé publique*⁷⁸, suite à un partage de juridiction entre le ministère des Affaires sociales et les Services de protection de l'environnement. L'article 65 de la *Loi de la protection de la santé publique* stipule que les règlements adoptés sous l'empire de la *Loi de l'hygiène publique* demeurent en vigueur tant qu'ils ne seront pas abrogés, modifiés ou remplacés en vertu des pouvoirs accordés par l'une ou l'autre des nouvelles lois⁷⁹. Donc, lorsqu'il est question de règlements à la section VIII, il faut référer aux anciens règlements tant et aussi longtemps que n'auront pas été adoptés de nouveaux règlements pris en vertu des articles 87 et 88.

L'article 71 édicte une prohibition d'offrir en location, de louer ou de permettre la location d'un immeuble dont l'état ne rencontre pas les normes de salubrité définies par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil. Ces normes sont celles définies par le *Règlement relatif à l'habitation en général*⁸⁰ adopté sous l'empire de l'ancienne *Loi de l'hygiène publique*. En plus de la sanction pénale de l'article 109 et des sanctions administratives des articles 80 ss., la violation de cette prohibition entraînera, par l'effet de l'article 990 du *C.c.*, la nullité du contrat.

L'article 72, quant à lui, a pour effet d'empêcher l'exploitation d'établissements ou de constructions industriels ou commerciaux si cette exploitation n'est pas conforme aux normes réglementaires⁸¹. Cette interdiction ne s'applique pas aux mines qui continuent d'être régies par les règlements adoptés conformément à l'article 261, paragraphe 1 de la *Loi des mines*⁸².

77. S.R.Q. 1964, c. 161.

78. L.Q. 1972, c. 42.

79. Cette disposition est d'importance, car au moment de l'entrée en vigueur de l'article 65 de la *Loi de la protection de la santé publique*, il y avait vingt-deux de ces règlements en vigueur : *R.A.L.*, vol. 7, pp. 7-001 ss.

80. *R.A.L.*, vol. 7, p. 7-077.

81. Voir surtout le *Règlement concernant les établissements industriels*, *R.A.L.*, vol. 7, p. 7-099.

82. L.Q. 1965, (1^{re} Sess.) c. 34 et amendements. Voir le *Règlement relatif à la salubrité et à la sécurité du travail dans les mines et les carrières*, *R.A.L.*, vol. 3, p. 3-055.

L'article 73 impose à celui qui désire construire ou modifier un immeuble où l'on produit, entrepose ou utilise une substance dangereuse, l'obligation d'en soumettre les plans et devis au Directeur et d'obtenir un permis ou un certificat d'autorisation⁸³. Les « substances dangereuses » sont celles qui sont déterminées par règlement du lieutenant-gouverneur en conseil pris en vertu de l'article 88, paragraphe j).

Les campements servant aux travailleurs sont soumis aux articles 74 et 75, qui réfèrent aux règlements adoptés à cet effet⁸⁴. Pour assurer le respect de ces normes, le Directeur dispose des mêmes pouvoirs coercitifs que possède une municipalité en vertu des articles 80 à 82 (art. 75).

Les articles 76 à 83 forment un tout, et traitent des pouvoirs des municipalités relativement à la suppression des nuisances et des causes d'insalubrité. La municipalité peut faire procéder de son chef à des enquêtes pour découvrir ces nuisances et ces causes d'insalubrité (art. 76), et doit le faire sur plainte d'une personne qui en a constaté l'existence dans un immeuble (art. 77, 78). Les employés municipaux affectés à ces enquêtes ne jouissent pas des pouvoirs de contrainte d'un juge de paix à moins que leur municipalité n'ait fait l'objet d'une désignation à cette fin par le lieutenant-gouverneur en conseil (art. 79). Une fois l'enquête terminée, si la municipalité a reconnu qu'il existe une cause de nuisance ou d'insalubrité dans un immeuble, elle doit mettre le propriétaire ou l'occupant en demeure d'agir dans le délai qu'elle détermine pour la faire disparaître ou pour faire les travaux nécessaires pour empêcher qu'elle ne se répète (art. 80). Tout comme sous l'ancienne Loi, l'obligation d'agir de la municipalité s'arrête avec cette mise en demeure. L'exercice du recours prévu à l'article 81 lui est facultatif, et la municipalité ne peut y être forcée par *mandamus*⁸⁵. Cependant, en vertu de l'article 29, le ministre pourrait la forcer à agir et à exercer ce recours.

Sous l'ancienne *Loi de l'hygiène publique*, la municipalité pouvait, face à un refus d'obtempérer à sa mise en demeure, procéder elle-même à faire les travaux nécessaires, sujet à un droit d'appel au ministre dans les cas où le montant en jeu était supérieur à cinq cents dollars⁸⁶. En vertu de l'article 81 de la *Loi de la qualité de*

83. Pour la procédure et le rôle du Directeur, l'article 73 renvoie aux articles 22 et 24.

84. Actuellement ces campements sont régis par le *Règlement pour assurer les conditions sanitaires des campements industriels ou autres*, adopté sous l'ancienne *Loi de l'hygiène publique*, R.A.L., vol. 7, p. 7-119.

85. *Lemoyne v. St-Ours et Produits Yamaska*, [1965] B.R. 282.

86. *Loi de l'hygiène publique*, S.R.Q. 1964, c. 161, art. 49.

l'environnement, le pouvoir pour la municipalité d'agir elle-même aux frais du propriétaire ou de l'occupant, ne s'exerce qu'à défaut par ce dernier d'obéir à une ordonnance émise par un juge de la Cour supérieure et lui enjoignant, dans un délai imparti, de faire disparaître la nuisance ou la cause d'insalubrité (art. 81). Cependant, en cas d'urgence, lorsqu'un immeuble est dans un état tel qu'il menace la santé et la sécurité des personnes, une procédure plus expéditive, ne nécessitant pas de mise en demeure et permettant la présentation d'une requête qui est entendue de préférence, est prévue à l'article 82. Les pouvoirs conférés aux municipalités par les articles 76 à 83 peuvent être exercés par le Directeur en cas de nécessité (art. 84). C'est également le Directeur qui voit à l'application de la section VIII en territoire non organisé (art. 85).

Les pouvoirs que la *Loi de la qualité de l'environnement* confère aux municipalités à ces articles 81 et 82 viennent compléter ceux qui étaient déjà accordés aux villes de demander la démolition des ouvrages dangereux ou érigés en contravention d'un règlement d'urbanisme⁸⁷. Quant aux municipalités régies par le *Code municipal*, à l'exception de celles de villages, elles ne jouissaient pas de tels pouvoirs⁸⁸.

La première partie de l'article 86 reproduit l'ancien article 30 de la *Loi de l'hygiène publique*, alors que le reste de l'article est de droit nouveau. Dans son ensemble, il maintient l'obligation imposée aux municipalités d'exécuter ou de faire exécuter les règlements provinciaux adoptés en vertu de l'article 87, et interdit l'octroi de tout permis de construction, de réparation ou d'agrandissement pour un projet qui ne serait pas en tout point conforme à la réglementation provinciale ou à un règlement municipal approuvé par le ministre suivant l'article 124. Cet article consacre donc en pratique la primauté de la réglementation provinciale sur la réglementation municipale, et constitue par le fait même le complément de la règle de primauté énoncée à l'article 124. Par conséquent, il se pose un problème d'interprétation à son sujet, analogue à celui que nous soulevons plus bas en rapport avec les règlements provinciaux d'hygiène et de salubrité adoptés en vertu de l'ancienne Loi.

Les derniers articles de la section VIII sont consacrés au pouvoir réglementaire nécessaire à sa mise en œuvre. Les pouvoirs de réglementation accordés au lieutenant-gouverneur en conseil à l'arti-

87. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426, par. 1b) (édité 1968 c. 55, art. 120), 4a) (édité 1968, c. 55, art. 120).

88. *Code municipal*, art. 418, 421.

cle 87 peuvent sembler faire double emploi avec le pouvoir réglementaire municipal. En réalité, l'article 87 laisse encore place à des règlements municipaux à deux conditions: d'abord, que la municipalité possède l'autorité suffisante en vertu des lois municipales; et ensuite, que ces règlements aient reçu l'approbation dont parle l'article 124. Le permis d'occupation visé par l'article 87, paragraphe d) peut d'ailleurs différer de celui prévu aux articles 426 paragraphe 1 C.V. et 392a C.M., dans la mesure où le premier sert à contrôler les normes de salubrité, alors que le second s'intéresse aux normes d'utilisation et d'implantation. Quant à l'article 88, il reproduit en substance les dispositions de l'article 99 de l'ancienne *Loi de l'hygiène publique*, tout en y ajoutant de nouveaux pouvoirs réglementaires.

Il serait opportun à ce stade de référer immédiatement à l'article 124, qui vise à assurer la prépondérance sur les règlements municipaux de la réglementation provinciale adoptée sous l'autorité de la *Loi de la qualité de l'environnement*. La technique employée par le législateur est celle-ci: le règlement provincial prévaut sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que ce dernier n'ait été préalablement approuvé par le ministre et qu'avis de cette approbation n'ait été publié dans la *Gazette Officielle du Québec*. C'est en matière de salubrité et d'hygiène que l'on trouve le plus grand nombre de règlements adoptés sous l'empire de la *Loi de l'hygiène publique*, et maintenus en vigueur par l'effet de l'article 65 de la *Loi de la protection de la santé publique*⁸⁹. Certains de ces règlements portent sur des sujets courants de réglementation municipale, et la question de savoir s'ils priment sur les règlements municipaux peut devenir très importante⁹⁰.

Il faut d'abord se demander si l'article 124 de la *Loi de la qualité de l'environnement* assure la primauté des anciens règlements maintenus en vigueur, ou si la portée de cet article se limite aux nouveaux règlements adoptés sous l'empire de la *Loi de la qualité de l'environnement* à compter de son entrée en vigueur. Nous sommes d'avis que l'article 124, dans sa formulation actuelle, ne s'applique qu'aux règlements adoptés depuis l'entrée en vigueur de la *Loi de la qualité de l'environnement*⁹¹. De plus, à la différence de la Loi

89. L.Q. 1972, c. 42. Voir *supra*, p. 39.

90. Voir en particulier les articles 1 à 9 du *Règlement relatif à l'habitation en général*, R.A.L., vol. 7, p. 7-077, qui contient des dispositions que l'on retrouve dans tout règlement de zonage.

91. Les mots « ces règlements » au début de l'alinéa 4 réfèrent à ces règlements « adoptés... en vertu de la présente Loi... », aux termes de l'alinéa 3.

ontarienne⁹², rien dans la *Loi de la qualité de l'environnement*, ni dans la *Loi de la protection de la santé publique*, ne déclare que les anciens règlements sont maintenus en vigueur « comme s'ils avaient été adoptés en vertu de la présente Loi ».

Si l'article 124, alinéa 4 n'assure pas la primauté des anciens règlements provinciaux, les articles 19 à 21 et 101 de l'ancienne *Loi de l'hygiène publique* qui, dans certains cas, faisaient prévaloir la réglementation provinciale adoptée sous l'empire de l'ancienne Loi, ne peuvent l'assurer non plus, car la disposition qui maintient cette réglementation en vigueur n'a pas prévu la survie de la règle de la primauté. Il est une règle d'interprétation connue que l'abrogation d'une loi fait disparaître tous les effets que la loi abrogée aurait pu produire pour l'avenir, à moins d'une disposition expresse à l'effet contraire⁹³. Même si l'article 19 de l'ancienne Loi assurait la primauté sur les règlements municipaux des règlements provinciaux adoptés en vertu de l'article 16⁹⁴, son abrogation et l'entrée en vigueur concomitante de l'article 124 de la *Loi de la qualité de l'environnement* ont tout de même opéré une rupture puisque le nouveau texte de loi n'a pas été rendu expressément applicable aux règlements adoptés sous l'empire de la *Loi de l'hygiène publique*.

Un autre problème de coexistence entre règlements provinciaux et municipaux est soulevé par l'article 89. Cet article stipule qu'un règlement municipal portant sur un des sujets mentionnés à l'article 88 ne peut entrer en vigueur qu'après approbation par le ministre. Dans sa rédaction actuelle, l'article 89 permettrait l'entrée en vigueur d'un règlement municipal et ce même en l'absence de règlement provincial adopté sous l'empire de l'article 88. Dans une telle hypothèse, l'adoption d'un règlement provincial selon l'article 88 après l'entrée en vigueur d'un règlement municipal portant sur le même objet soulève une interrogation au niveau de l'article 124 alinéa 4. On peut se demander, en effet, si l'approbation ministérielle dont parle l'article 89 est la même que celle qui est prévue à l'article 124 alinéa 4. S'il en est ainsi, tout règlement municipal dont parle l'article 89, approuvé et entré en vigueur avant l'adoption d'un règlement provincial sur le même objet, aurait préséance sur le règlement provincial. Cette interprétation, nous semble-t-il, devrait être rejetée, sinon le gouvernement du Québec ne pourrait plus imposer des normes provinciales plus

92. *The Environmental Protection Act*, 1971, S.O. 1971, c. 86, art. 21(1), 27(1).

93. L.-P. PIGEON, *Rédaction et interprétation des Lois*. Québec, 1965, pp. 51-2; Craies, *op. cit.*, note 48, 351-4.

94. La plupart des règlements provinciaux encore en vigueur, dont celui sur l'habitation, ont été adoptés en vertu des pouvoirs accordés à l'article 16.

sévères que celles contenues dans les règlements municipaux approuvés par le ministre selon l'article 89. Il faut en conclure donc que les approbations dont parlent les articles 89 et 124 sont différentes. Un règlement municipal approuvé selon l'article 89 devra céder devant un règlement provincial postérieur portant sur un même sujet, à moins d'une deuxième approbation ministérielle selon l'article 124 alinéa 4.

5. Divers

Les sections IX et X portent sur différentes matières groupées sous les rubriques de « bruit » et de « protection contre les rayonnements et les autres agents vecteurs d'énergie ». Dans le dernier cas, prévu à la section IX, les paragraphes 13 à 17 de l'article 1 consacrent la nature scientifique des phénomènes que ces pouvoirs visent à contrôler. La disposition opératoire de cette section se trouve à l'article 91, qui exige du possesseur ou de l'utilisateur d'une source d'énergie une déclaration au Directeur ainsi que le respect des modalités et des normes d'utilisation réglementaires⁹⁵. Le pouvoir de fixer ces normes appartient au lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 92. Notons cependant que les laboratoires médicaux ainsi que les établissements dispensant des services médicaux sont exclus de l'application de cette section (art. 93) et restent respectivement soumis à la *Loi de la protection de la santé publique*⁹⁶ et à la *Loi sur les services de santé et sur les services sociaux*⁹⁷.

La section X sur le bruit ne contient que deux articles. L'article 94 confère au ministre des fonctions et des pouvoirs en ce domaine qui sont à la fois vastes et imprécis⁹⁸. L'exercice du pouvoir réglementaire accordé au lieutenant-gouverneur en conseil par l'article 95 permettrait, par l'effet de l'article 124, alinéa 4, d'uniformiser les normes d'intensité qui actuellement peuvent varier d'une municipalité à l'autre. Il convient de signaler également que le gouvernement pourrait agir contre la pollution par le bruit sans avoir besoin de mettre en œuvre cette section, puisque la définition de « contaminant » à l'article 1, paragraphe 5, comprend les sons et les vibrations.

95. Celui qui enfreint l'article 91 s'expose à la lourde amende prévue à l'article 106 de la Loi, au même titre que les infractions commises à l'encontre des articles opératoires de la section IV.

96. L.Q. 1972, c. 42.

97. L.Q. 1971, c. 48.

98. Signalons toutefois que la municipalité qui désire installer des appareils afin de mesurer, contrôler ou surveiller le bruit sur son territoire doit obtenir l'autorisation préalable du ministre: art. 94, al. 3.

SECTION IV

Contentieux de la Loi de la qualité de l'environnement

Outre les recours de droit commun tels l'action en dommages et l'injonction qui seraient disponibles suivant les règles ordinaires même en l'absence de la *Loi de la qualité de l'environnement*⁹⁹, la Loi de 1972 prévoit des sanctions d'ordre pénal contre ceux qui contreviennent à ces dispositions. De plus, la Loi crée un régime d'appels administratifs permettant à certaines personnes qui se croient lésées par une décision du Directeur, de porter leur cause devant la Commission municipale du Québec. Nous examinerons tour à tour ces deux aspects du contentieux de la Loi de 1972.

A - Actions pénales (poursuites)

La section XIII (art. 106 à 116) regroupe les dispositions de la Loi ayant trait aux sanctions. En particulier les articles 106 à 109 créent des infractions et prévoient des pénalités de divers ordres. A première vue, les montants des amendes auxquelles peuvent être condamnés les contrevenants paraissent considérables. C'est ainsi que celui qui enfreint les articles opératoires de la section IV (art. 20 à 22, 25 à 29) ainsi que les articles 49, 68 et 91, s'expose à une amende maximum de \$5,000 pour la première infraction, et de \$10,000 pour toute infraction subséquente (art. 106). Par ailleurs, l'amende pour refus de produire des documents, ou de demander un permis ou une autorisation, ou d'obtempérer à une ordonnance, ne pourra dépasser \$2,000 (art. 107). Une infraction aux articles 66 et 69¹⁰⁰, par contre, est punissable d'une amende maximum de \$200 (art. 108). Toute autre infraction non prévue aux articles 106 à 108 entraîne une amende maximum de \$500 (art. 109). Dans tous les cas, chaque jour pendant lequel se poursuit une infraction constitue une infraction distincte (art. 110).

En cas de poursuite pénale, donc, le juge conserve la discrétion de fixer le montant de l'amende, et la seule contrainte que la Loi lui

99. La Loi prévoit expressément, à l'article 111, qu'aucun recours devant les tribunaux civils n'est suspendu du seul fait qu'il concerne une infraction au sens de la nouvelle Loi. Pour un exemple voir : *Procureur-général du Québec v. Duchesne*, [1973] C.S. 942.

100. L'article 108 de la Loi renvoie aux articles 66 et 67, mais ce renvoi est erroné, car si l'on compare le texte du projet de loi en première lecture avec le texte de la loi sanctionnée, il est clair que le législateur a oublié tout simplement de faire la correction suite aux amendements apportés en Commission parlementaire.

impose à ce sujet touche au montant maximum. En d'autres termes, le juge saisi d'une poursuite pénale pourrait imposer des amendes très inférieures aux maxima prévus par la Loi. Compte tenu de l'ampleur de certaines activités polluantes, et de la puissance financière des entreprises les plus susceptibles d'enfreindre les dispositions notamment de la section IV, il aurait été préférable de fixer des montants minima afin que la sanction constitue davantage un élément préventif à la mesure de ceux qu'elle vise.

Le projet de loi en première lecture contenait une disposition qui aurait pu augmenter l'effet de dissuasion de la sanction pénale. À l'article 107, alinéa 2 du projet ¹⁰¹, l'on énonçait que le juge pouvait ordonner au contrevenant jugé coupable, de ne pas commettre une nouvelle infraction, ni de s'engager dans une activité qui, à son avis, conduirait à la commission d'une nouvelle infraction. Cet alinéa fut retranché en Commission parlementaire. Son inclusion dans la Loi aurait permis au tribunal de citer pour outrage au tribunal, celui qui désobéissait à l'ordonnance et de lui imposer une seconde amende sans la nécessité d'une nouvelle poursuite.

Il convient de noter également qu'il y a un certain chevauchement entre les infractions créées par les articles 106 à 109, et notamment entre celles prévues par les articles 106 et 107. À moins que le tribunal soit prêt à interpréter chacun des articles comme un compartiment étanche d'où sont exclues les infractions prévues aux autres articles, il faudrait reconnaître la possibilité de poursuivre une infraction à l'article 22, à titre d'exemple, tant sous l'article 106 que sous l'article 107. Du choix du procureur pourrait dépendre le montant de l'amende.

Une dernière disposition, celle de l'article 116, réduit davantage l'impact des sanctions pénales. Il est édicté à cet article qu'aucune poursuite ne peut être intentée sans l'autorisation du procureur-général, à l'exception de celles intentées par les municipalités relativement aux pouvoirs qui leur sont donnés par la section VIII, sur la salubrité des immeubles. Absente du projet de loi en première lecture, elle a été ajoutée en Commission parlementaire, afin de permettre au gouvernement de contrôler l'accès aux tribunaux. Elle aura sans doute pour effet de réduire le nombre de poursuites par les personnes privées. Sa présence dans la Loi pose également le problème du conflit d'intérêt éventuel entre, d'une part, le rôle du gouvernement dans l'incitation à l'expansion économique et dans le financement des municipalités et, d'autre part, son rôle de protecteur de l'ordre public

101. L'article 107, alinéa 1 du projet est devenu l'article 115 de la Loi, qui stipule que le ministre peut agir pour remettre les choses en état après la commission d'une infraction.

en vertu de la prérogative *parens patriae* dont l'article 116 constitue l'expression statutaire. On comprendra aisément que le procureur-général soit quelque peu réticent à autoriser un grand nombre de poursuites privées dans ces circonstances.

Les articles 113 à 115 de la Loi donnent au ministre des pouvoirs supplémentaires de contrainte pour forcer le respect de la Loi. Il peut tantôt faire exécuter les travaux que le contrevenant refuse de faire et en recouvrer le coût et les frais auprès de ce dernier (art. 113), tantôt remettre les choses en état suite à une condamnation pour une infraction à la Loi (art. 115). Il a de plus le pouvoir d'ordonner la démolition des travaux exécutés à l'encontre de la Loi, d'un règlement, d'une ordonnance ou d'un certificat (art. 114, al. 1), mais en cas de refus ou de négligence d'agir, le ministre ne peut se faire justice à lui-même : il doit présenter une requête en démolition à un juge de la Cour supérieure, suivant la procédure des articles 80 à 82 (art. 114, al. 2). Cette procédure, tout comme celle prévue aux articles 80 à 82, a pour effet d'éviter un accroc possible à l'article 96 de l'*A.A.N.B.*

B – Appels administratifs

Le régime des appels administratifs est prévu à la section XI (art. 96 à 103). Nous examinerons les cas où il peut y avoir appel, ceux qui peuvent interjeter appel, et la procédure d'appel.

a) Cas d'appel

1. Décisions susceptibles d'appel

L'article 96 autorise l'appel de certaines décisions ou ordonnances rendues par le Directeur. On peut en distinguer six catégories :

- a) toute ordonnance émise par le Directeur visant une municipalité ou une personne ;
- b) le refus par le Directeur d'accorder un certificat d'approbation ou d'autorisation de plans et devis ou de projet ;
- c) l'exigence par le Directeur de modifier une demande qui lui est faite ;
- d) le refus par le Directeur d'accorder ou de renouveler un permis ;
- e) la révocation ou la suspension par le Directeur d'un certificat d'approbation, d'autorisation, ou d'un permis ;
- f) la fixation ou la répartition par le Directeur des coûts et des frais ou la détermination d'une indemnité en vertu des articles 35 ou 61.

L'énumération qui précède révèle que le droit d'appel est accordé lorsqu'une décision du Directeur porte atteinte ou restreint directement les droits d'une personne ou d'une municipalité. Il ressort donc qu'il n'y a pas d'appel suivant l'article 96 lorsque le Directeur, par exemple, accorde un permis sans exiger de modifications à la demande. Accorder un permis assorti de conditions qui ne sont pas acceptées par le requérant, équivaldrait à exiger une modification à la demande et donnerait ouverture, par conséquent, à l'appel.

Il faut noter aussi que l'appel est limité au cas où c'est le Directeur qui rend une décision. Ainsi, aucun appel n'est possible par une municipalité lorsque, selon l'article 28, le ministre exerce les pouvoirs conférés au Directeur par les articles 25 à 27.

2. Motifs d'appel

Dans les cas d'appel déjà énumérés, l'appel peut être formé pour trois motifs qui sont donnés à l'article 96, alinéa 1 : les motifs de fait ou de droit à l'appui de la décision du Directeur sont erronés ; la procédure suivie est entachée d'irrégularités ; ou la décision du Directeur n'a pas été rendue avec impartialité.

b) *Qui a droit d'appel ?*

Seules peuvent en appeler d'une décision ou d'une ordonnance du Directeur les personnes ou les municipalités qui ont fait l'objet d'une ordonnance du Directeur¹⁰², qui ont demandé ou qui détiennent des certificats ou des permis, ou qui sont susceptibles de payer ou de recevoir un montant à titre de répartition ou d'indemnité selon les articles 35 ou 61.

c) *Procédure d'appel*

Une fois qu'a été rendue une décision appellable, le Directeur a l'obligation d'en signifier copie, sous pli recommandé, à ceux qui y sont visés, en les informant de leur droit d'appel (art. 97). La formulation de cet article de la Loi confirme l'interprétation restrictive de l'article 96 quant à ceux qui ont un droit d'appel des décisions du ministre. En pratique, de toute façon, seuls ceux visés par une ordonnance ou par une décision en seront informés à temps pour pouvoir interjeter appel.

102. Cette catégorie est déterminée par la réponse à la question : à qui le Directeur a-t-il ordonné ?

Le délai d'appel est extrêmement court : quinze jours à compter de la signification de la décision (art. 98). Puisque la signification se fait par courrier recommandé, elle est présumée avoir été faite à la date de la signature de l'avis de réception ¹⁰³. Si celui qui est visé par la décision décide d'aller en appel, il doit faire signifier une requête en ce sens au Directeur qui la transmet, ainsi qu'une copie certifiée du dossier, à la Commission municipale du Québec (art. 98).

L'inscription en appel suspend l'exécution de la décision du Directeur, sauf dans le cas d'une ordonnance rendue en vertu des pouvoirs d'urgence qui sont accordés au Directeur par l'article 26. Dans ce cas, l'exécution est poursuivie à moins que la Commission, sur requête et pour des motifs graves (qui ne sont pas précisés et qui sont donc laissés à sa discrétion) n'en ordonne autrement (art. 99). Les effets de l'appel à la Commission sont analogues, par conséquent, à ceux que l'on retrouve au *Code de procédure civile* en matière d'injonction interlocutoire ¹⁰⁴.

Au sujet de la procédure d'appel, la Commission se voit imposer par la Loi, compte tenu des fonctions judiciaires ou quasi-judiciaires qu'elle exerce sur la cause en appel, le respect de certaines règles minimales de la procédure judiciaire. Elle peut faire entendre et assigner des témoins, ces derniers jouissant des droits et des privilèges accordés aux témoins devant la Cour supérieure, et bénéficiant également des privilèges prévus aux articles 307 à 310 du *Code de procédure civile* (art. 100, 101). De par sa loi constitutive, la Commission dispose aussi du pouvoir de contraindre des personnes à comparaître et à témoigner ¹⁰⁵. La Commission a aussi le pouvoir général de fixer ses règles de pratique ¹⁰⁶, bien qu'à date elle ne l'ait fait qu'en rapport avec les mises en tutelle des municipalités en difficultés financières ¹⁰⁷.

L'appel dont il s'agit sous la section XI de la Loi, n'est pas à proprement parler un appel, mais plutôt un procès *de novo*. D'une part, il n'y a pas de notes sténographiques de l'enquête devant le Directeur, s'il y a eu effectivement audition devant ce dernier. Il se peut que les seules pièces au dossier soumis à la Commission soient les lettres échangées entre le requérant et le Directeur, et les rapports d'expertise. En l'absence de notes sténographiques, l'appel revêt toutes

103. *C.p.c.*, art. 140, 146 al. 2.

104. *C.p.c.*, art. 760, et de façon générale, l'art. 497.

105. *Loi de la Commission municipale*, S.R.Q. 1964, c. 170, art. 83 et 84.

106. *Ibid.*, art. 80.

107. *Règlement concernant les procédures à faire lorsqu'une corporation municipale en défaut soumet à ses créanciers un plan de réorganisation financière*, *R.A.L.*, vol. 7, p. 7-445.

les caractéristiques d'un procès *de novo*¹⁰⁸. D'autre part, le fait que la Commission ait reçu un pouvoir explicite de faire entendre des témoins fournit un autre indice à l'effet qu'il s'agit d'un procès *de novo* et non d'un appel proprement dit.

La Commission peut, par sa décision, confirmer, modifier ou annuler celle du Directeur (art. 102, al. 1). Elle doit être donnée par écrit, motifs à l'appui, et signifiée à toutes les parties en cause (art. 103). Par ailleurs, cette décision est finale et sans appel (art. 102, al. 2).

La décision de la Commission en appel est protégée de l'intervention des tribunaux ordinaires sur deux plans. D'abord, la décision ne peut faire l'objet d'un appel (art. 102). Ensuite, la Commission elle-même bénéficie d'une clause privative contenue dans sa loi constitutive, et qui assimile les recours contre la Commission aux recours contre le gouvernement par un renvoi aux articles 94 ss. du *Code de procédure civile*¹⁰⁹. En principe, ce renvoi devrait mettre la Commission autant à l'abri du contrôle judiciaire que le gouvernement : une protection sans doute pas étanche, mais certainement impressionnante¹¹⁰.

La présence de ces clauses privatives pose certains problèmes d'ordre pratique. Puisqu'il n'y a pas de clause privative qui s'applique au Directeur, il serait sûrement préférable, dans les cas qui s'y prêtent, de tenter d'évoquer la cause devant la Cour supérieure avant qu'elle ne vienne devant la Commission. Il est important de savoir, à ce moment-là, si le Directeur exerce des fonctions quasi-judiciaires lorsqu'il émet une ordonnance ou une autorisation, au moins quant à l'obligation d'entendre les parties et d'agir avec impartialité¹¹¹. Il a sûrement l'obligation d'agir avec impartialité, car le défaut de le faire constitue un motif d'appel (art. 96). Quant à l'obligation d'entendre les parties, nous y reviendrons lors de notre étude du rôle du public, dans la section suivante.

108. Voir *Sawchenko v. Registrar of Motor Vehicles* (1958) 25 W.W.R. 545 (Manitoba County Court), par le juge SOLOMON à 548 ; *Re Public Schools Act : Birdtail River School Division N° 38 v. Good*, (1960) 32 W.W.R. 325 (Manitoba County Court).

109. *Loi de la Commission municipale*, S.R.Q. 1964, c. 170, art. 21.

110. Sur l'interprétation de la clause privative, voir *Ascenseurs Alpin-Otis v. Procureur-général du Québec et Janin Komo Construction* (N° 1), [1970] C.S. 232. Mais voir aussi les mêmes parties (N° 2) [1971] C.S. 243, et *Young v. Castonguay*, [1971] R.P. 143 (C.A.).

111. *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Commission des relations ouvrières du Québec et la C.E.C.M.*, [1953] 2 R.C.S. 140, 4 D.L.R. 161. Dans une cause anglaise récente, le président de la Cour d'appel de l'Angleterre (Master of the Rolls), Lord DENNING, a suggéré qu'un organisme gouvernemental chargé d'émettre des permis (en l'occurrence, une municipalité) avait le devoir d'agir avec impartialité et d'entendre les intéressés, même si les fonctions qu'il exerçait pouvaient être qualifiées d'administratives : *R. v. Liverpool Corp., ex. p. Liverpool Taxi Fleet Operators' Association*, [1972] 2 Q.B. 299, 2 A11 ER 589 (C.A.), à 594c (A11 ER).

SECTION V

Le rôle du public

Il existe essentiellement deux modes de participation du public en matière d'environnement. L'une est politique, par la voie des institutions parlementaires et administratives, et consiste à contribuer au processus décisionnel préalable à la mise en œuvre du système juridique qui incarne la politique gouvernementale. L'autre est judiciaire, et emprunte les recours administratifs et judiciaires pour assurer le respect par tous les intéressés des règles édictées pour la protection de l'environnement. Nous étudierons le rôle du public sous chacun de ces angles.

A – Processus politique

Au moment de l'étude du projet de loi, malgré des demandes répétées en ce sens¹¹², la Commission parlementaire des Affaires municipales de l'Assemblée nationale du Québec n'a pas tenu d'audiences publiques sur le projet. Les groupes de citoyens n'ont donc pas pu présenter de revendications visant à améliorer le contenu et la présentation du projet. Ces derniers mois, il semble qu'une pratique parlementaire soit en voie d'établissement à l'effet d'augmenter la fréquence et d'ouvrir le forum des Commissions parlementaires de l'Assemblée nationale. Cette politique pourrait se voir confirmée et continuée, à la faveur de la situation particulière créée par les résultats de la dernière élection provinciale. En cas de projet d'amendements à la Loi de 1972, elle pourrait être invoquée pour obtenir des auditions publiques.

Malgré que les règlements soient, comme nous l'avons signalé tout au cours de cette étude, la pierre angulaire du régime québécois de la protection de l'environnement, le public n'est pas admis à participer au processus d'élaboration de ces règlements. Tout ce que la Loi permet, c'est de formuler des objections écrites au ministre dans les soixante jours qui suivent la publication dans la *Gazette Officielle du Québec* d'un projet de règlement (art. 124, al. 2). Les termes exacts de l'article précisent que « ... le Ministre doit *entendre* toute *objection écrite* » (sic), en anglais, « ... The Minister shall *hear* every *written objection* ». Cette terminologie ambiguë consacre-t-elle le droit du

112. Voir L. GIROUX et F. MAILHOT, deux articles publiés dans *Le Soleil*, Québec, les 29 et 31 juillet 1972.

requérant à faire valoir oralement ses arguments? Dans le texte du préambule des projets de règlements publiés dans la *Gazette Officielle du Québec*¹¹³, on a reproduit le texte français de la Loi, mais on a remplacé le mot « hear » par « consider » dans le texte anglais, ce qui semble dissiper le doute en faveur de l'absence de représentations orales. Il faut souligner, toutefois, que ce changement ne saurait prévaloir à l'encontre du texte de la Loi. La procédure prévue à l'article 124, et surtout l'interprétation encore plus restrictive que l'on a pris soin d'en faire dans le préambule des deux projets publiés jusqu'ici, invite à penser que ce régime de consultation permettra surtout à l'industrie de négocier avec le gouvernement le contenu éventuel des règlements d'application, sans le dérangement causé par l'intervention de personnes favorables à la protection de l'environnement.

La création du Conseil consultatif de l'environnement, dont tous les membres sont nommés par le gouvernement, est la manifestation d'une politique qui vise à remplacer la participation directe du citoyen par un organisme soi-disant représentatif des préoccupations du public¹¹⁴. De plus, les initiatives de cet organisme peuvent être soigneusement encadrées par le ministre, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi (art. 8, al. 1), ou par le budget. Le pouvoir réel de ses membres est davantage dilué par l'absence d'intérêt réel pour les situations concrètes vécues par ceux que le Conseil est censé représenter, et par un mandat très court de deux ans, renouvelable une seule fois (art. 11). Seul le président est à plein temps, et son mandat d'une durée de cinq ans (art. 11, al. 1; 13, al. 2). Il faut reconnaître, cependant, que le Conseil a été quelque peu affranchi de la tutelle du ministre, puisque, à la différence du premier projet, la Loi actuelle lui reconnaît le droit d'entendre des requêtes ou des suggestions provenant du public (art. 8, als. 2, 3).

B - Processus judiciaire

1° Décisions du Directeur

a) Dans l'état actuel de la législation, les seuls cas où un recours en *mandamus* serait possible sont : i) ceux où le Directeur, sur une demande de permis ou de certificat qui serait conforme aux normes prévues par la Loi et les règlements, refuserait ou négligerait de

113. Par exemple, le projet de règlement relatif aux eaux en bouteille ou autre contenant, G.O.Q. 1973, vol. 105, Partie 2, p. 2329.

114. *Loi de la qualité de l'environnement*, art. 10.

considérer la demande, ou la refuserait sans droit; ii) ceux où le Directeur accorderait un permis ou un certificat sans vérifier la conformité de l'activité que l'on veut poursuivre à la Loi et aux règlements (art. 24); cette règle s'applique également lorsque le ministre exerce les pouvoirs du Directeur, sous réserve de la clause privative contenue au *Code de procédure civile*, (art. 100); iii) ceux où le Directeur ne demandera pas aux requérants une étude de l'impact sur l'environnement dans les cas où le règlement l'exige (art. 22 *in fine*).

Tous les autres pouvoirs accordés au ministre ou au Directeur sont permissifs. C'est donc dire que leur exercice ne peut être forcé par *mandamus*¹¹⁵. Il est résulté la situation paradoxale où les autorités chargées de protéger l'environnement ne peuvent être forcés d'agir qu'à la suite d'une demande de « permis de polluer » ou de certificat.

b) Contrairement à la législation de certaines provinces¹¹⁶, la Loi québécoise n'exige aucune mesure de publicité sur une demande de permis ou de certificat au Directeur. Par conséquent, les personnes susceptibles de vouloir s'opposer à la demande, ainsi que le public en général, n'en auront connaissance qu'une fois le permis accordé, voire les travaux ou l'activité contaminante commencés.

c) À supposer qu'au stade de la demande de permis ou de certificat de polluer, adressée au Directeur ou au ministre, des personnes en aient acquis connaissance à temps pour s'y opposer, dans quels cas auraient-elles un intérêt suffisant pour former une objection valable contre la requête? En principe, la seule personne à pouvoir communiquer avec le Directeur dans l'application de la section IV, c'est celui qui demande un permis ou une autorisation quelconque, ou contre qui on émet une ordonnance. À l'exception de l'article 25, alinéa 2, la Loi n'accorde même pas à cette personne un droit formel d'être entendu par le Directeur. Ceci est encore plus vrai pour les tiers qui seraient affectés par la décision du Directeur et qui seraient susceptibles de s'y opposer. La Loi n'en tient aucunement compte, elle n'en fait même pas mention. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle est venue la Cour d'appel dans l'affaire *Paradis v. Régie d'épuration des eaux*¹¹⁷. Dans cette affaire, des propriétaires riverains de la rivière Kamouraska avaient demandé l'émission d'un bref de prohibition

115. *Moreau v. Sherbrooke*, [1973] C.A. 311; *Roy v. Lambton*, [1958] C.S. 562; *Re Cornenki and Tecumseth*, [1971] 3 O.R. 159 (H.C.); *Canadian Gypsum Co. Ltd. v. C.S.N.*, [1973] C.S. 932 à 939, par le juge VALLERAND.

116. *Pollution Control Act*, S.B.C. 1967, c. 34, et surtout l'art. 13 (amendé par 1968, c. 38, art. 5 et 1970, c. 36, art. 11).

117. [1967] B.R. 106.

contre la Régie pour le motif que celle-ci avait émis une ordonnance contre le village de St-Pascal relativement à un système de traitement des eaux usées (que le village déversait dans la rivière) sans qu'ils n'aient été entendus. Jusqu'en 1961, année de création de la Régie d'épuration des eaux¹¹⁸, la Loi accordait un droit d'appel à un tribunal d'arbitrage à « toute municipalité, corporation ou personne atteinte par » une ordonnance du ministre de la Santé prise en vertu de la *Loi de l'hygiène publique*¹¹⁹. En vertu de cette dernière Loi, le ministre avait le devoir d'aviser les « intéressés » avant d'émettre son ordonnance. À partir de 1961, les pouvoirs du Ministre passaient à la Régie et ce droit d'appel était aboli¹²⁰. Il s'agissait donc de savoir qui étaient les intéressés que la Régie devait aviser avant d'émettre son ordonnance. La Cour d'appel, se basant sur l'article 68 de la *Loi de l'hygiène publique* (périmé depuis que la Régie exerçait les pouvoirs du Ministre) qui conférait un droit d'appel des décisions du Ministre à un tribunal d'arbitrage, a décidé que seuls avaient droit d'être avisés par la Régie, ceuz à qui l'article 68 donnait ce droit d'appel, c'est-à-dire « toute municipalité, corporation ou personne atteinte par une décision... ». Il nous semble que cette décision est mal fondée en droit et en fait pour les motifs suivants :

1 – La Cour d'appel s'est fondée sur un article de la *Loi de l'hygiène publique* qui ne s'appliquait pas aux faits du litige, en ce sens que le droit d'appel prévu par l'article 68 était devenu caduc. La Cour a fait une double confusion : d'abord, elle n'a pas distingué la situation antérieure où il existait un droit d'appel, à la situation nouvelle (après 1961) où le droit d'appel n'était plus accordé ; ensuite, elle a confondu le droit d'appel avec le droit de se faire entendre. S'il est vrai qu'un droit d'appel est purement statutaire¹²¹ et limité à ceux à qui la Loi l'accorde, il n'en est pas ainsi du droit d'être entendu¹²².

2 – La Cour d'appel affirme, catégoriquement et d'autorité, que « les droits des demandeurs ne sont aucunement affectés » par l'ordonnance de la Régie. Comment peut-on prétendre qu'un propriétaire riverain, dont la propriété en aval est baignée par les égoûts municipaux, n'est pas affectée par une ordonnance que la Régie veut

118. *Loi pour remédier à la pollution des eaux*, S.Q. 1960-61, c. 16.

119. S.R.Q. 1964, c. 161.

120. *Loi instituant la Régie d'épuration des eaux*, S.R.Q. 1941, c. 44A, art. 14, al. 2 (éditée 1960-61, c. 16, art. 1).

121. Robert F. REID, *Administrative Law and Practice*, Toronto, Butterworth, 1971, 37, et la jurisprudence qui y est citée.

122. *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Commission des relations ouvrières du Québec et la C.E.C.M.*, [1953] 2 R.C.S. 140, par le juge en chef RINFRET, à 154.

émettre contre la municipalité auteur de cette pollution? Si l'on accepte la version de la Cour d'appel, les propriétaires riverains devront attendre que l'ordonnance soit émise pour continuer l'action négatoire de servitude, laquelle serait rencontrée par une défense basée sur l'autorité de l'ordonnance.

3 - La Cour d'appel estime que « le législateur n'a pas 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 ». Il est difficile de croire que la Cour d'appel ait pu vouloir faire de cette difficulté factice un argument sérieux, alors qu'il aurait été facile pour la Régie d'adopter la pratique courante de l'avis public communiqué par affichage ou par journaux. D'ailleurs c'est l'opinion de la jurisprudence que l'avis public dans une telle hypothèse serait suffisante¹²³. De plus, la satisfaction à l'obligation de donner un avis aux personnes intéressées à une décision susceptible d'affecter leur droit ne dépend pas de la *forme* de l'avis, mais de son *efficacité*, et cette efficacité dépend des circonstances¹²⁴.

En fermant cette porte, le législateur a raté (sciemment) une excellente occasion d'éviter que les gens soient obligés d'avoir recours aux tribunaux de droit commun, recours qui sont à la fois longs et coûteux. Le législateur aurait eu avantage à faciliter l'accès au Directeur au début du processus décisionnel, plutôt que de forcer l'opposant à engager un débat judiciaire où ses chances de succès sont limitées.

Mais par delà la stricte formulation statutaire, le problème de savoir si des tiers intéressés ont un droit d'être entendus, découlant des principes de la justice naturelle, demeure ouvert. Si un conseil municipal doit, sur un amendement à un règlement de zonage, aviser les contribuables et les propriétaires les plus directement affectés et leur donner la possibilité de faire valoir oralement leurs revendications, il est permis d'affirmer que le Directeur a également une obligation d'agir ainsi¹²⁵. Ses décisions auront autant d'effet, sinon plus, sur la santé et le bien-être des citoyens que celles d'un conseil

123. *Re Camac Exploration Ltd. v. Alberta Oil & Gas Conservation Board*, (1964) 43 D.L.R. (2d) 755 (Alta S.C.).

124. REID, *op. cit.*, note 121, 69.

125. *Wiswell v. Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512, 51 D.L.R. (2d) 754, 51 W.W.R. 513; *Cohen v. Calgary* (1967) 60 W.W.R. 720, 64 D.L.R. (2d) 238 (Alta S.C.); *McMartin v. Vancouver*, (1968) 65 W.W.R. 385, 70 D.L.R. (2d) 38 (B.C.C.A.); *Lord Nelson Hotel v. Halifax*, (1973) 33 D.L.R. (3d) 98 (N.S.C.A.); *Re Zadrevac and Town of Brampton* (1973) 37 D.L.R. (3d) 326 (Ont. C.A.).

municipal en matière de zonage. Puisque ce problème se pose dans le cadre des recours qu'exercerait un intéressé devant les tribunaux de droit commun afin d'exiger qu'on l'entende ou de faire casser une décision rendue sans qu'il ait la chance de se faire entendre, nous l'aborderons dans le cadre de notre étude du contrôle judiciaire ¹²⁶.

d) Si l'on admet que les tiers ont le droit d'être entendu, cela implique tout d'abord, évidemment, qu'ils doivent être avisés de la demande de permis. Comme le Directeur ne peut connaître personnellement les personnes intéressées à former opposition, il devrait donc procéder par avis public. Jusqu'où s'étend ce droit d'être entendu? Le Directeur doit-il tenir une audition publique ou simplement recevoir les objections écrites? Sans trancher cette question, on peut quand même dire que la jurisprudence reconnaît aux opposants le droit d'avoir l'occasion de faire des représentations pour ou contre ¹²⁷. L'objection pourrait ici être faite que l'appel devant la Commission municipale du Québec constitue le seul forum permettant de se faire entendre, et qu'en conséquence cette possibilité ne peut exister au niveau du Directeur. Il y a lieu de répondre à cette objection que la Loi actuelle n'oblige la Commission municipale du Québec à entendre que ceux qui se sont vus refuser un permis ou qui ont fait l'objet d'une ordonnance du Directeur. Le Directeur pourrait émettre le permis, et dans ce cas il n'y aurait pas d'appel. Donc il faut que les tiers agissent au niveau du Directeur pour protéger leurs droits. De plus, la décision récente de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Zadrevac* ¹²⁸ ne s'applique pas à la situation dont nous discutons. En vertu de l'Ontario Planning Act, l'Ontario Municipal Board ne siège pas en appel des décisions du conseil d'amender son plan directeur ou son règlement de zonage. Son approbation fait partie du processus d'adoption du règlement, qui n'entre en vigueur qu'une fois cette approbation donnée. À l'article 96 de la *Loi de la qualité de l'environnement*, il s'agit véritablement d'un appel. La décision du Directeur existe et est valide nonobstant appel (même si son exécution est en principe suspendue : art. 99). Tout ce que la Commission municipale peut faire, c'est la confirmer, la modifier ou l'infirmier (art. 102).

Par ailleurs, certaines décisions du Directeur n'iront jamais en appel, alors qu'en Ontario, tout amendement au règlement de zonage vient fatalement devant la *Municipal Board* avant d'entrer en vigueur.

126. Voir *infra*, p. 58.

127. *Re Zadrevac and Town of Brampton*, (1972) 28 D.L.R. (3d) 641 (Ont. H.C. Div. Ct.), par le juge en chef WELLS à 649-50. Cette décision fut renversée par la Cour d'appel de l'Ontario pour d'autres motifs : (1973) 37 D.L.R. (3d) 326.

128. *Re Zadrevac and Town of Brampton*, (1973) 37 D.L.R. (3d) 326 (Ont. C.A.).

Par conséquent, on ne peut déduire de la Loi québécoise, comme l'ont fait les juges de la Cour d'appel de l'Ontario ¹²⁹, que l'intention du législateur a été de confier exclusivement à la Commission municipale du Québec la tâche d'entendre les intéressés.

2° Décisions de la Commission municipale du Québec

Le droit d'appel, tant à une cour judiciaire que devant un tribunal administratif, doit être accordé par les termes exprès d'une loi ¹³⁰. Nous avons déjà exposé qui avait le droit d'appel et pour quels motifs ¹³¹. Les tiers intéressés, les mêmes personnes dont nous avons parlé au niveau du Directeur, peuvent également demander d'être entendus par la Commission municipale du Québec.

Puisqu'il s'agit d'un procès *de novo* ¹³², le débat n'est pas limité au seul dossier transmis à la Commission municipale du Québec par le Directeur. Rappelons que le droit d'appel à la Commission municipale est réservé à certaines personnes, et qu'il n'y a pas d'appel d'une décision du Directeur qui accorde un permis ou un certificat conformément à la demande. Pourquoi un tiers intéressé chercherait-il à intervenir pour se faire entendre devant la Commission municipale du Québec? Nous pouvons envisager deux hypothèses : soit pour appuyer la décision du Directeur de refuser ou de conditionner l'octroi d'un permis, soit pour adopter une position indépendante visant à obtenir tantôt le rejet de la demande de permis, tantôt son octroi sous condition.

La juridiction *de novo* de la Commission municipale du Québec implique que des avis publics soient donnés de la même manière que lors de l'audition de la requête devant le Directeur ¹³³. Il est à noter, cependant, que le tiers intéressé n'est pas limité à l'intervention devant le Directeur ou devant la Commission municipale du Québec, car en l'absence d'avis, il peut toujours recourir au bref d'évocation.

La procédure d'intervention sera toute indiquée devant la Commission municipale, car elle permettrait à l'intervenant d'être considéré comme partie au sens de l'article 100 de la *Loi de la qualité de l'environnement*, et de pouvoir se faire entendre et assigner des témoins ¹³⁴. Il semblerait que la politique actuelle de la Commission

129. *Ibid.*, par le juge KELLY, à 332-5.

130. REID, *op. cit.*, note 121, 423-4 et les causes qu'il cite.

131. Voir *supra*, pp. 47-48.

132. Voir *supra*, p. 49.

133. Voir *supra*, pp. 55-56.

134. *C.p.c.*, arts. 208-15.

soit à l'effet d'accepter toute intervention venant de tiers intéressés. Évidemment, cette politique demeure quelque peu illusoire en l'absence d'avis publics de l'appel, et en droit, la Commission conserve toute sa discrétion de refuser l'intervention.

3° *Plaintes*

Toute personne peut demander au ministre d'effectuer une enquête lorsqu'elle « ... 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 » (art. 117). Le ministre est libre d'entreprendre une enquête, mais s'il décide d'y procéder, il *doit* rendre publics les résultats (art. 118). Il faut noter également que le Conseil consultatif de l'environnement peut entreprendre des enquêtes à la demande d'un citoyen, et *doit* le faire si la demande provient du ministre. Aussi, la Loi fait à ce dernier l'obligation de rendre publiques les études effectuées par le Conseil (art. 8 et 9). Par contre, rien n'oblige le Directeur à rendre publique l'étude d'impact qu'il peut exiger lors d'une demande de certificat d'approbation faite en vertu de l'article 22, car il est permis d'avancer que ce document constituerait une arme pas trop dangereuse entre les mains d'opposants éventuels. Il y a lieu de rappeler également que le citoyen ne peut intenter de poursuites sans l'autorisation du procureur général (art. 116).

4° *Contrôle judiciaire*

En abordant le contrôle judiciaire, le lecteur doit garder à l'esprit qu'il est impossible de prévoir à l'avance tous les cas où les tribunaux ordinaires seront susceptibles de se prononcer sur la *Loi de la qualité de l'environnement*, ainsi que sur les mécanismes, les fonctions et les officiers chargés de l'appliquer. Nous visons seulement à présenter ici une problématique applicable à ces situations qui ont le plus de chance de se réaliser ou qui nous apparaissent les plus importantes en fonction de la portée de cette législation.

Par ailleurs, il faut signaler que tous les recours habituels du droit administratif — les brefs de prérogative, l'injonction, la requête pour jugement déclaratoire et l'action directe en nullité — seront en principe disponibles à celui qui désirera contester une décision ou une mesure prise en vertu de la *Loi de la qualité de l'environnement*. Seules les circonstances de chaque cas dicteront le recours ou la combinaison de recours appropriée. Le droit anglo-saxon, applicable en l'espèce, distingue, cependant, pour chacun de ces recours, les règles régissant l'intérêt que doit démontrer un requérant donné, de

sorte qu'il est impossible de formuler une règle générale couvrant toutes les hypothèses¹³⁵. Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de faire une analyse exhaustive de ces règles, même en l'absence d'ouvrage de doctrine québécois sur cette importante question. Nous devons forcément en discuter, toutefois, dans les cas où la présence d'un intérêt suffisant conditionnera l'existence d'un concours. À ce moment-ci, nous pouvons toutefois affirmer, de façon générale, que les mêmes règles s'appliquent tant en droit anglais et anglo-canadien qu'en droit québécois, sauf peut-être pour l'action directe en nullité créée par la jurisprudence québécoise¹³⁶.

Quant aux recours, tel l'évocation, dont la procédure a fait l'objet d'une codification, il est permis de penser que cette codification n'a rien changé ni à l'existence ni à la portée du recours, quels que soient les termes utilisés par le législateur québécois. Les règles fondamentales du droit anglais s'appliquent toujours. C'est donc dire que le mot « parties » de l'article 846 *C.p.c.* doit être interprété comme comprenant à la fois des parties au sens strict, et des personnes qui auraient un intérêt suffisant pour intervenir devant le tribunal inférieur parce que leurs droits y étaient menacés. À la rigueur, l'évocation peut être demandée par un tiers qui n'a pas un intérêt direct dans le litige, mais qui cherche à empêcher une violation flagrante d'une loi ou d'un règlement. Dans ce dernier cas, le juge de la Cour supérieure exerce une discrétion quant à la réception de la requête, compte tenu de l'importance de l'illégalité alléguée¹³⁷. Nous allons aborder l'étude de quelques-uns des recours possibles, d'abord par la personne qui demande un permis ou un certificat, et ensuite par les opposants éventuels à une telle demande.

a) Recours par ceux qui demandent un permis ou un certificat

Il est évident que celui qui demande un permis a un intérêt suffisant pour se pourvoir en justice advenant un refus qu'il juge illégal.

135. S. A. de SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., Londres, Stevens (1973), 362-72, 400-10, 452-6, 490-3; REID, *op. cit.*, note 121, 349-50, 392, 403-4; S. M. THIO, *Locus Standi and Judicial Review*, Singapore U. Press, 1971.

136. Un recours que nous croyons toujours exister, en dépit de la décision récente de la Cour d'appel qui l'a assimilée au bref d'évocation: *Séminaire St-François de Cap-Rouge v. Yaccarini*, [1973] C.A. 713. Nous préférons, au jugement laconique et sibyllin de la majorité de deux, rendu en une page par le juge CASEY, la dissidence étouffée du juge RIVARD.

137. DE SMITH, *op. cit.*, note 135, 362-72. Pour un exemple de l'exercice de cette discrétion en faveur d'un citoyen, dans une action pour jugement déclaratoire, voir la décision majoritaire de la Cour suprême du Canada dans l'affaire, non encore rapportée, de *Thorson v. Procureur-général du Canada*, rendue le 22 janvier 1974.

À la lumière de la jurisprudence applicable en matière de zonage, cette personne n'aurait même pas besoin d'être propriétaire du terrain pour lequel elle fait une demande de permis. Une offre d'achat peut suffire, ou encore tout simplement des pourparlers suffisamment engagés avec l'autorité qui accorde le permis¹³⁸. Trois possibilités se présentent ici. D'abord, en l'absence de règlement sur les taux admissibles de contaminants, un requérant pourrait prétendre que le Directeur, en refusant une demande de permis, a adopté une norme uniforme équivalant à un règlement, et a ainsi lié une discrétion qui ne pouvait l'être que par la loi (art. 20 *in fine*, 24) ou par des règlements¹³⁹. En second lieu, dans le cas prévu à l'article 22, on a vu que le Directeur, par l'effet de l'article 24, en l'absence de règlements, doit refuser une demande de permis si le projet contrevient à la norme objective édictée à l'article 20, alinéa 2 *in fine*. Cependant nous avons alors noté que cette norme n'est pas laissée au jugement du Directeur et que les tribunaux peuvent intervenir dans le cas où le Directeur se tromperait quant à l'existence d'une telle situation. En conséquence, un requérant qui, en l'absence de règlements, se verrait opposer un refus du Directeur basé sur l'article 20, alinéa 2 pourrait, par *mandamus*, invoquer que le Directeur a refusé sans droit d'émettre le permis et conclure en demandant au tribunal d'ordonner l'émission du permis, ou que la situation prévue à l'article 20 alinéa 2 n'existe pas dans la réalité et ne peut justifier un refus du Directeur en l'absence de règlements.

En troisième lieu, le requérant pourrait prétendre que sa demande est conforme aux règlements en vigueur et que le Directeur a excédé sa juridiction en ne respectant pas les normes prévues aux règlements et en exigeant des standards plus sévères que ceux fixés par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Deux remarques s'imposent ici :

- i) dans le cas où le requérant frustré se serait porté en appel devant la Commission municipale du Québec et que celle-ci aurait confirmé la décision du Directeur, les trois cas d'ouverture au *mandamus* ci-haut étudiés seraient toujours applicables. Cependant le recours devra toujours être adressé au Directeur parce que c'est lui qui, par la Loi, est chargé d'émettre les permis ;

138. *Verdun v. Sun Oil*, [1952] 1 R.C.S. 222, par le juge FAUTEUX à 230; [1951] B.R. 320, par le juge GAGNÉ à 330-2; *Sillery v. Sun Oil* [1962] B.R. 914, notes du juge RIVARD à 917-8, renversée pour d'autres motifs par [1964] R.C.S. 552; *Re Solmor Builders and Town of Mississauga*, (1973) 37 D.L.R. (3d) 349 (Ont. H.C. Div. Ct.).

139. *H. Lavender and Son Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1970] 1 W.L.R. 1231, 3 All E.R. 871; *Stringer v. Minister of Housing and Local Government*, [1970] 1 W.L.R. 1281, à 1289b; [1971] 1 All E.R. 65.

- ii) quant à la question de savoir si l'existence d'un appel de type administratif, tel que prévu à l'article 96, empêche le recours au *mandamus* contre le Directeur, la doctrine et la jurisprudence sont à l'effet que le *mandamus* ne sera refusé que dans les cas où les motifs de se plaindre de la décision sont plus contrôlables par appel que par *mandamus*. Nous sommes d'avis que dans les trois hypothèses étudiées, le *mandamus* serait le recours le plus approprié vu l'excès manifeste de juridiction du Directeur¹⁴⁰.

b) Recours judiciaire par les opposants

À ce stade, nous sommes pleinement conscients qu'il est plus difficile de reconnaître aux opposants l'accès aux tribunaux pour faire sanctionner leur droit de participer aux débats devant le Directeur ou la Commission municipale, qu'il ne l'est à ceux qui demandent un permis ou un certificat. Non seulement le législateur a-t-il cherché à minimiser, voire à éliminer leur participation, mais les tribunaux québécois, en règle générale, ont fait preuve d'une relative timidité lorsqu'il s'agissait de reconnaître aux opposants le droit d'être entendus sur les décisions susceptibles d'affecter leur environnement et de faire sanctionner ce droit par les tribunaux¹⁴¹. Cependant nous nous refusons de croire que le débat sur cette question puisse être considérée comme définitivement clos. Ici comme dans bien d'autres secteurs du droit administratif québécois, une évolution demeure éminemment souhaitable. En cela la jurisprudence québécoise ne ferait que se joindre à une tendance déjà perceptible dans la jurisprudence tant canadienne qu'anglaise¹⁴².

Nous avons exprimé l'opinion plus haut que les opposants pouvaient exiger d'être entendus tant devant le Directeur que devant la Commission municipale sur une demande de permis ou de certificat. Dans l'hypothèse où ce droit n'aurait pas été reconnu, la personne lésée pourrait recourir au bref d'évocation lors même que le permis aurait été en tout autre point émis conformément à la loi et aux règlements. Elle invoquerait alors une violation des règles de la justice naturelle, savoir le droit d'être entendu sur une décision susceptible d'affecter ses droits.

140. Pour un cas où l'appel a été jugé plus approprié et où le *mandamus* a été refusé: *R. v. Registrar of Companies*, [1950] 3 D.L.R. 507 (B.C.S.C.). Voir aussi: REID, *op. cit.*, note 121, 385, 442-3; DE SMITH, *op. cit.*, note 135, 503-4.

141. *Paradis v. Régie d'épuration des eaux du Québec*, [1967] B.R. 106.

142. Sans parler de la jurisprudence américaine, qui a fait œuvre de pionnier dans le domaine.

Par ailleurs, un autre recours s'offre à l'opposant dans le cas où le permis aurait été émis en violation des normes fixées par la loi et les règlements. Il pourrait alors se pourvoir en injonction contre le détenteur du permis ou du certificat pour faire cesser l'activité qu'autorise ce permis, et conclure de plus à la nullité du permis ¹⁴³.

Le droit d'être entendu et de faire sanctionner ce droit par les procédures judiciaires dont on vient de parler, est dépendant d'une condition préalable *sine qua non* : l'existence d'un intérêt suffisant. On peut même dire que la notion restreinte d'intérêt qui a cours en droit québécois empêche les tribunaux d'aborder le fond des véritables problèmes d'environnement et rend illusoire le droit du citoyen à un environnement décent. Ce sont les tribunaux qui, par les définitions qu'ils en ont données dans le passé, ont ainsi restreint cette notion d'intérêt, et c'est à eux qu'il appartient maintenant de l'élargir pour tenir compte des exigences d'un droit moderne de l'environnement.

Pour agir en justice, il faut « un intérêt suffisant », aux termes de l'article 55 C.p.c. Dans la situation qui nous intéresse, pour qu'un opposant puisse se plaindre aux tribunaux de ne pas avoir été entendu par le Directeur ou la Commission municipale chargée d'appliquer la *Loi de la qualité de l'environnement*, la jurisprudence québécoise a maintes fois affirmé que cet intérêt, pour être suffisant, devait être spécial et distinct de l'intérêt général. S'il s'agit d'un intérêt général, c'est-à-dire, de l'intérêt du grand public, c'est l'autorité responsable de l'administration de la loi ou des règlements qui le représente et la personne qui n'a d'autre intérêt à faire valoir que l'intérêt du public, ne peut ni exiger d'être entendue ni demander aux tribunaux de sanctionner le défaut de l'entendre.

L'énoncé classique de cette règle est celui du juge Rivard dans l'affaire *Morissette v. Québec* :

« Pour former une demande en justice, il faut y avoir intérêt. Dans l'application de cette règle, on considère justement que les actions dont l'objet est quelque mesure d'ordre public sont, en principe, du ressort de l'autorité municipale; exceptionnellement, elles appartiennent aux individus, pourvu que ceux-ci y aient un intérêt particulier. Dans ce qui concerne la chose publique, il est évident que la partie intéressée est d'abord l'autorité, à qui est confié le soin de cette chose; d'autre part, on ne peut ignorer que les individus qui bénéficient ou qui souffrent du fait de l'autorité, y soient aussi intéressés...

Cette règle est d'une application parfois difficile et il est presque impossible de la formuler en des termes précis. Cependant, pour aider à

143. Remarquons que dans le cas où le permis est illégal, l'opposant qui a un intérêt suffisant pourra en demander la nullité, qu'il ait ou non été entendu, soit par le Directeur, soit par la Commission municipale.

déterminer les cas où l'action n'appartient qu'à l'autorité municipale, et ceux où des individus peuvent aussi poursuivre, il n'est peut-être pas inutile de dégager les considérations qui se trouvent à la base de la règle même et des arrêts qui l'ont appliquée.

L'intérêt général commun à tous, c'est-à-dire l'intérêt social, n'est pas en réalité formé de la masse des intérêts privés des citoyens; il est un bien de la communauté même et c'est indirectement que chacun des membres de cette communauté y participe; il se distribue entre les individus, de sorte que chacun en bénéficie. Cette seule participation au bien commun ne saurait donner d'action à l'individu, parce que le droit de poursuivre appartient au sujet direct de l'intérêt. Ainsi, quand l'intérêt social est seul en jeu, c'est exclusivement à l'autorité qu'il appartient de la faire valoir. Mais, outre la part qu'il a dans l'intérêt commun, chaque individu, membre de la communauté, peut avoir un intérêt personnel dans le même ouvrage. Cet intérêt peut être différent de l'autre, il peut être aussi de même nature; mais il a ceci de particulier qu'il est propre à l'individu, qu'il n'affecte pas le reste de la communauté, qu'il procure à l'individu un avantage direct, dont la communauté en général ne doit pas bénéficier. Cette sorte d'intérêt personnel n'est pas un démembrement de l'intérêt commun; il appartient à l'individu d'en poursuivre la réalisation »¹⁴⁴.

Même si le juge Rivard était dissident dans cette affaire quant à l'application de ce principe aux faits de la cause, son énoncé a été repris par la jurisprudence subséquente¹⁴⁵.

Qu'est-ce qui pourrait constituer, dans le cadre de notre discussion, un intérêt suffisant, c'est-à-dire, un intérêt spécial? Par analogie avec la jurisprudence récente en matière de zonage, il nous semble que les personnes détenant des propriétés dans le voisinage immédiat de l'endroit où sera établie l'activité pour laquelle un permis ou un certificat est demandé, ont un intérêt spécial qui justifie leur droit d'être entendues dans le processus conduisant à l'émission de ce permis. Même par rapport à la décision dans l'affaire *Morissette*, on peut noter une évolution certaine de la jurisprudence vers une libéralisation de cette notion d'intérêt. Ainsi dans le cas où une municipalité violerait son propre règlement de zonage en autorisant l'émission d'un permis pour un usage prohibé dans une zone, la jurisprudence la plus récente est à l'effet que toute personne située dans la zone à l'intérêt suffisant pour faire respecter le règlement et demander l'annulation du permis¹⁴⁶.

144. *Morissette v. Québec*, (1934) 57 B.R. 259, (1935) 59 B.R. 446 à 465-6.

145. *Turcotte v. Régie des eaux du Québec*, [1972] C.A. 623 à 625; *McKenna v. Kierans*, [1971] C.S. 223, [1970] R.P. 193 (C.S.).

146. Il n'est même pas nécessaire que cet intérêt soit pécuniaire. Selon les termes employés par le juge Pigeon, « The interest which plaintiff has in preserving the... character of the zone appears to me sufficient to justify her suit »: *Association des propriétaires des Jardins Taché Inc. v. Les Entreprises Dasken Inc.*, (1972) 26 D.L.R. (3d) 79 (C.S.C.) à 90.

Dans le cas qui nous occupe, il n'y a pas d'entité territoriale certaine que l'on puisse comparer au district dans un règlement de zonage. Mais il y a quand-même l'existence d'un élément de proximité susceptible de qualifier un opposant. Cet élément a été reconnu par les tribunaux dans d'autres juridictions comme susceptible de fonder un intérêt suffisant¹⁴⁷.

Il ne faut pas penser, cependant, que le critère territorial soit le seul susceptible de fonder un intérêt suffisant, bien qu'il soit le plus sûr. Une personne pourrait également alléguer qu'elle subirait, du fait de l'établissement de l'activité pour laquelle on demande un permis, un préjudice réel et direct qu'elle ne partage pas avec le public en général, même si elle le partage avec un certain nombre de ces citoyens. La preuve de ce préjudice, et du lien entre lui et l'activité attaquée, ne sera certes pas facile à faire, mais cela pose le dilemme universel auquel fait face la victime de pollution qui cherche à lier le dommage qu'elle a subi à un auteur déterminé. En plus du lien de causalité, il lui faudrait prouver qu'un ensemble de conditions particulières font que ce dommage lui est spécial.

Il reste à discuter une dernière question en rapport avec l'accès des opposants au contrôle judiciaire par les tribunaux ordinaires. En l'absence d'un intérêt spécial distinct de l'intérêt général, celui qui désire s'opposer à une décision du Directeur, du ministre ou de la Commission municipale du Québec n'est pas dépourvu de tout recours pour autant. Il existe en droit anglais un recours qui s'appelle la « relator action », par lequel le procureur-général autorise un particulier, sans que ce dernier ait à démontrer un intérêt spécial distinct, à exercer le recours qu'il aurait pu (et parfois aurait dû) lui-même exercer en tant que gardien de l'intérêt public (*parens patriæ*)¹⁴⁸. Ce recours à la dénonciation privée, sur permission du procureur général, est habituellement utilisé par voie d'injonction ou de jugement déclaratoire¹⁴⁹. En droit québécois, la « relator action » existerait indépendamment du *Code de procédure civile*, en vertu tant des règles de droit public anglais qui est le nôtre¹⁵⁰ que de la définition même des

147. *Re Thomas' Certiorari Application*, (1970) 72 W.W.R. 54 (B.C.S.C.); *Gregory v. London Borough of Camden*, [1966] 2 All ER 196, 1 W.L.R. 899. Voir P. ROBERTSHAW, « *Persons Aggrieved and the Locus Standi Problem: A Territorial Approach* », [1971] *Pub. Law* 169.

148. DE SMITH, *op. cit.*, note 135, 386-8, 400-1.

149. DE SMITH, *Ibid.*, 387-8; au Québec, ces deux recours sont prévus au *Code de procédure civile*, art. 751-61, 453-6.

150. L'argument invoqué par René DUSSAULT au sujet de l'article 33 du *Code* s'applique aussi bien à cette action : *Le contrôle judiciaire de l'Administration au Québec*, Québec, P.U.L. 1969, 64-77.

fonctions du procureur général¹⁵¹. Mais le recours est aussi reconnu par le *Code*, lorsqu'il en prévoit les modalités aux articles 828 à 833, consacrés, selon le titre, à diverses procédures relatives aux corporations. À l'intérieur de cette section, cependant, le Code régit le recours à exercer lorsqu'une corporation, un corps ou un bureau public excède ses pouvoirs¹⁵². Il faut donc conclure, même si le recours est tombé quelque peu en désuétude au Québec, que la « relator action » existe et pourrait offrir des possibilités intéressantes à ceux qui désirent s'opposer, par la voie judiciaire, à une décision gouvernementale en matière de qualité de l'environnement. Ces possibilités sont d'autant plus intéressantes que les tribunaux du Canada et de l'Angleterre ont récemment reconnu l'intérêt d'un citoyen à intenter une action, en l'absence d'un intérêt spécial, et face au refus ou à la négligence du procureur-général à autoriser la « relator action »¹⁵³.

SECTION VI

Organisation administrative, effectifs et budget

L'efficacité d'une législation, si parfaite soit-elle, est fonction des moyens administratifs, humains et financiers mis en œuvre pour sa réalisation. Cela est spécialement vrai en matière de contrôle de la qualité de l'environnement à cause du coût des équipements et du caractère souvent technique des activités à surveiller, mesurer et contrôler. Voilà pourquoi une étude de la législation doit être accompagnée d'un aperçu de l'organisation administrative, des effectifs et des budgets qui y sont affectés. Même si nous sommes conscients du caractère souvent fragmentaire et incomplet des renseignements disponibles à ce sujet, nous croyons nécessaire d'en faire un exposé, même succinct, afin d'en tirer certaines conclusions.

151. Le ministre de la Justice du Québec est d'office procureur général : *Loi du ministère de la Justice*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 16, art. 2. En vertu de l'article 4 de l'ancienne Loi du ministère du procureur général, ce dernier a tous les pouvoirs et jouit de toutes les prérogatives rattachées à la fonction en Angleterre : S.R.Q. 1964, c. 19, art. 4, par. 1.

152. Les auteurs ont entrepris de publier incessamment une analyse plus approfondie de ce recours en droit administratif québécois, étude à laquelle ils renvoient le lecteur qui s'intéresserait davantage à cette question.

153. *Thorson v. Procureur-général du Canada*, Cour suprême du Canada, jugement du 22 janvier 1974, non encore rapporté (une cause de droit constitutionnel fédéral, qui n'aurait peut-être pas d'impact au-delà du champ limité qu'il envisageait) ; *Attorney-General ex rel. McWhirter v. Independent Broadcasting Authority* [1973] 2 WLR 344, 1 All ER 689 (C.A.).

A – Organisation administrative

Même si la Loi a prévu la désignation d'un ministre responsable de l'application de la *Loi de la qualité de l'environnement* (art. 125), il n'y a pas de ministère de l'environnement. Les Services de protection de l'environnement regroupent trois services au sein du ministère des affaires municipales. Il ne faut pas oublier non plus que l'entrée en vigueur de la Loi en décembre 1972 a pour effet de rassembler des effectifs qui relevaient auparavant du ministère des affaires municipales, du ministère des affaires sociales et de la Régie des eaux. La structure choisie l'a été en fonction de la clientèle à desservir et les activités ont été ainsi réparties entre les Services de l'environnement urbain, ceux de l'environnement industriel et le Service des relevés, des inspections et de l'environnement extra-urbain. À partir de l'année financière 1973/74, le gouvernement du Québec a adopté le principe de la programmation budgétaire de telle sorte que les budgets des ministères ne sont plus votés par directions générales ou par services, mais plutôt par programmes. À ce propos, il faut noter que la structure « par clientèle » ne correspond pas aux trois programmes sous le contrôle des Services de l'environnement de telle sorte que des effectifs de deux ou même des trois services peuvent être impliqués dans l'administration de l'un ou l'autre programme.

B – Effectifs

Les effectifs actuels des Services de protection de l'environnement se composent de 359 employés. De ce nombre, 108 sont chargés de l'inspection. Il nous est impossible de faire une évaluation qualitative des ressources humaines, mais on peut quand même signaler qu'une bonne partie des effectifs d'inspection est constituée par les anciens employés des services de l'hygiène publique du ministère des affaires sociales qui étaient en poste dans les unités sanitaires disséminées dans les dix régions administratives du Québec. Les responsabilités globales maintenant confiées aux Services de protection de l'environnement dépassent considérablement celles pour lesquelles elles étaient formées et on peut prétendre que quantitativement et qualitativement, c'est dans ce domaine qu'une amélioration s'avère le plus nécessaire. L'augmentation des effectifs pour l'année financière 1973/74 n'a été que de 15 employés sur l'année précédente.

C – Budget

Trois des treize programmes administrés par le ministère des affaires municipales relèvent des Services de protection de l'environne-

ment. Le programme 10 vise la salubrité du milieu par le contrôle de la pollution de l'air et de la pollution par les déchets. Le programme 12 intitulé « lutte contre la pollution de l'eau », vise à la surveillance de sa qualité et à son traitement, avant l'utilisation, pour fins d'alimentation et après utilisation comme eau usée. Le financement de l'orientation, de la coordination et du soutien des autres programmes est assuré par le programme 13.

Le programme 11 qui est un programme d'aide financière à la construction de réseaux d'aqueducs et d'égouts relève directement du ministère des affaires municipales puisqu'en définitive il constitue un programme de financement de services municipaux de desserte locale, sans s'intéresser au traitement ni à la lutte contre la pollution comme telle. Cependant, dans la mesure où il y a approbation des plans et devis par le Directeur des services de l'environnement ou même ordonnance par le ministre, la dépense des crédits alloués par ce programme sera souvent due à l'initiative des Services de protection de l'environnement.

Pour l'année financière 1973/74, le budget total des Services de protection de l'environnement est de \$14,068,600 ¹⁵⁴ comparativement à \$12,565,500 pour 1972/73, soit un accroissement de 12%. Pour connaître le budget de fonctionnement, il nous faut retrancher du budget total les sommes versées à titre de subventions et qui totalisent \$7,439,500, ce qui laisse un budget de fonctionnement de \$6,629,100 seulement.

Le gros des subventions provient du programme 12 ¹⁵⁵. Une somme de \$291,200 a été affectée aux subventions aux municipalités pour le traitement des eaux d'alimentation alors que \$7,108,300 sont disponibles pour le traitement des eaux usées ¹⁵⁶. Il y a eu une légère diminution à ce dernier poste par suite de la réduction annuelle de la subvention décroissante allouée au B.A.E.Q.M. sur une période de dix ans.

154. SOURCE: *Loi des subsides*, n° 1, 1973/74, L.Q. 1973, c. 6; *Loi des subsides* n° 4, 1973/74, *Crédits 1973/74*, Québec, Éditeur Officiel 1973, pp. 3-24 ss.

155. À même le programme 13, des crédits de l'ordre de \$40,000 ont été affectés pour des subventions à des organismes actifs dans le domaine de l'environnement.

156. À ces crédits viennent s'ajouter les prêts de la S.C.H.L. pour le financement des 2/3 du coût de la construction ou de l'extension d'égouts collecteurs et d'usines de traitement des eaux usées. Pour les projets complétés avant le 31 mars 1975, la S.C.H.L. remet, à titre de subvention, 25% du capital et de l'intérêt accumulé. Les estimés fédéraux pour l'année 1973/74 prévoient que 97 millions de dollars seront aussi disponibles pour ce programme à travers le Canada.

SOURCE: *The National Finances 1973-74*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1974, p. 113.

Ces crédits, tant pour le budget de fonctionnement que pour les subventions sont nettement insuffisants.

En ce qui concerne le budget de fonctionnement, il devra s'accroître considérablement pour réaliser l'augmentation quantitative et le perfectionnement des effectifs dont on a parlé plus haut. Quant aux subventions, qu'il suffise de mentionner qu'au Québec, le traitement des eaux usées se fait actuellement dans une proportion de 10% alors que l'Ontario le réalise à 80%. Si l'on tient compte des projections qui prévoient la nécessité de dépenser un milliard de dollars en aide financière aux municipalités et communautés urbaines pour l'épuration des eaux québécoises, les sommes actuelles paraissent dérisoires et elles ont même été réduites par rapport à l'année financière 1972/73 !

La part d'accroissement du budget des Services de la qualité de l'environnement pour les prochaines années sera vraiment le meilleur indicateur de la volonté réelle du gouvernement du Québec d'agir dans ce domaine.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette étude, consacrée principalement à la *Loi québécoise de la qualité de l'environnement*, nous permet de tirer certaines leçons de portée plus générale. Dès le début, nous avons signalé que la Loi de 1972 ne couvrait pas tout le champ de la législation en matière d'environnement, et que sa substance est limitée à des mesures de lutte à la pollution de l'air, de l'eau et du sol. Non seulement cette Loi est-elle battue en brèche par diverses lois sectorielles à prédominance économique (sur l'exploitation des forêts, des mines, des terres et du sol urbain), mais en définitive elle ne contient rien, au-delà de la suppression des nuisances les plus intolérables, qui soit de nature à contribuer à l'amélioration du milieu ambiant. Somme toute, il ne s'agit pas d'une *Loi de la qualité de l'environnement*, mais d'une loi destinée à *contenir* certains agents de *pollution*. Il est même permis d'avancer, à la lumière de l'expérience acquise dans d'autres juridictions, que les permis et les certificats émis en vertu de la Loi constituent moins un frein à l'activité polluante qu'une reconnaissance par le gouvernement de sa légitimité, même si c'est à un niveau réduit.

Par ailleurs, si l'on considère que d'une part la Loi ne fait pas supporter aux détenteurs de permis les coûts sociaux de la pollution et que d'autre part, c'est le public québécois qui paie pour l'organisation administrative chargée d'émettre les permis, force nous est de conclure

que le système d'autorisations de contaminer l'environnement constitue une subvention déguisée aux pollueurs. L'économie de la Loi crée à première vue l'impression d'un gouvernement sensibilisé aux besoins de la protection de l'environnement, alors que le système effectivement mis en place consacre dans une large mesure le *statu quo* à un coût plus élevé pour le contribuable. En un sens, cette situation répond aux attentes de ceux qui réclamaient l'adoption d'une Loicadre sur l'environnement comme panacée aux maux causés par le laissez-faire écologique. Au lieu de constituer le point de départ d'une prise de conscience collective des problèmes de l'environnement ainsi que des solutions à y apporter, la Loi de 1972 a été perçue comme un aboutissement et une solution en elle-même.

D'autres faiblesses sont inhérentes à la structure même de cette législation. Le plus grand reproche que l'on pourrait adresser au législateur, c'est d'avoir délibérément exclu toute velléité de participation publique. On a pris grand soin d'écarter de tous les niveaux de décision (règlements, décision du Directeur, appel devant la Commission municipale du Québec) ceux que la loi prétend protéger. Seul un judiciaire libéral et éclairé pourra permettre aux citoyens québécois de jouer le rôle qui devrait leur être dévolu et qui est indispensable à l'efficacité de la Loi. L'exclusion du public accroît également le danger que les fonctionnaires établissent des liens plus étroits avec l'industrie qu'ils doivent contrôler qu'avec le public qu'ils ont pour mission de représenter¹⁵⁷. D'ailleurs, les mécanismes prévus par la Loi facilitent beaucoup plus les contacts entre les fonctionnaires et l'industrie qu'entre les fonctionnaires et le public.

Pour remédier à cet état de choses, il faudrait amender la Loi de telle sorte que toute demande de permis ou de certificat soit rendue publique avec un délai suffisant pour permettre à ceux qui ont des motifs d'intervenir, de faire valoir leurs points de vue. Parallèlement à cet amendement, il faudrait permettre formellement à ces personnes d'intervenir devant le Directeur et devant la Commission municipale du Québec, ainsi que d'en appeler d'une décision du Directeur accordant un permis ou un certificat. Ces mesures ne visent pas seulement à permettre les objections ou les oppositions, mais également à renseigner le Directeur et la Commission sur les particularités locales, leur permettant ainsi d'émettre le permis demandé en y attachant des conditions qui en tiennent compte. Quant à l'intérêt requis, nous ne voyons aucune raison de limiter ces droits d'interven-

157. Cette constatation a également été faite pour la Loi ontarienne : David ESTRIN et John SWAIGEN, eds., *Environment on Trial: A Citizen's Guide to Ontario Environmental Law*, Toronto, CELA/CELRF (1974), pp. 8-9.

tion et d'appel suivant des critères d'ordre géographique ou économique, d'autant plus que des organismes soucieux de la protection de l'environnement seraient souvent en meilleure posture pour intervenir sans qu'ils puissent répondre à l'un ou l'autre critère.

Inutile d'insister sur l'importance de prévoir dans la Loi une obligation pour le ministre et le Directeur de publier les résultats des enquêtes et des études que la Loi leur permet ou leur ordonne d'entreprendre¹⁵⁸. Par ailleurs, les règlements pris en application de la Loi devraient faire l'objet d'auditions et d'études publiques en commission parlementaire avant d'être adoptés. Conforme à la nouvelle pratique parlementaire, cette suggestion aurait aussi l'avantage de remplir une promesse que le ministre avait faite au moment de l'adoption de la Loi¹⁵⁹.

Quant à la rédaction même du texte de la Loi, le législateur, au lieu d'en profiter pour réaliser une refonte systématique de toutes les dispositions antérieures sur les eaux, les déchets et la salubrité, s'est limité à reproduire pêle-mêle et de façon souvent incohérente, des articles empruntés à diverses lois maintenant abrogées. Cette technique entraîne de sérieux problèmes substantiels à cause du chevauchement des articles et du véritable cauchemar des mesures transitoires; les règlements provinciaux abrogés par erreur ou perdant leur suprématie sur les règlements municipaux en sont un exemple frappant.

La confusion n'est pas seulement due à la faiblesse des techniques de rédaction législative, mais elle témoigne de l'incapacité ou du refus du législateur de décider une fois pour toutes si le contrôle de la qualité de l'environnement doit relever des autorités provinciales ou des municipalités. Plutôt que de retirer les pouvoirs aux municipalités dans ce domaine, on a préféré leur laisser un semblant d'initiative tout en multipliant les mesures de contrôle administratives et financières. Pour le citoyen ordinaire, il devient difficile de savoir à qui s'adresser, et il devient à toutes fins pratiques impossible de trouver une autorité publique quelconque capable d'agir de façon efficace.

158. À l'heure actuelle, la politique des Services de protection de l'environnement ne tend pas à renseigner la population, même en cas de danger. Comme le soulignait le ministre récemment, suite à la publication dans les journaux des résultats globaux d'une étude affirmant que plusieurs services municipaux d'aqueduc au Québec ne fournissent pas une eau potable : « C'est une très grande responsabilité de dire à la population que l'eau mise à sa disposition n'est pas potable, et c'est pourquoi je ne nommerai aucun nom (de municipalité) ... » : Montréal, *Le Devoir*, le vendredi 8 mars 1974, pp. 1 et 6. La population a davantage intérêt, à notre avis, à être renseignée par le ministre que par les « scoops » journalistiques (contre lesquels le ministre s'est lui-même élevé).

159. *Débats de l'Assemblée Nationale*, Commission parlementaire des Affaires municipales, 1972, p. B-6634; *Journal des débats* (30/10/72), p. 2193; (2/11/72), p. 2265.

L'incohérence et la marginalité de la législation de 1972, ainsi que l'absence de réglementation en application de la Loi, sont complétées par l'insuffisance des ressources humaines et financières consacrées à la mise en œuvre du système de protection envisagé par la Loi. Même si cette législation imparfaite devait rester longtemps en vigueur dans sa forme actuelle, elle pourrait devenir plus efficace par une simple décision du gouvernement de libérer des crédits plus réalistes pour son application. D'ici là, on peut difficilement croire que le gouvernement du Québec se préoccupe sérieusement de la qualité de l'environnement sur son territoire.

ADDENDUM

Depuis la préparation de cet article, la Cour d'appel du Québec a repris le jugement majoritaire du juge Casey dans l'affaire *Yaccarini* (*supra*, note 136), dans une cause de *Cité de Trois-Rivières v. Brière* (Cour d'appel, district de Québec, n° 9564, décision rendue le 28 mars 1974 et non rapportée, vu l'abolition au début de 1974 des recueils de jurisprudence du Québec). Le juge Turgeon, au nom d'une majorité de juges, (le juge Gagnon a écrit des notes séparées pour appuyer ses quatre collègues) affirme d'abord que, dans les cas où il y a ouverture au bref d'évocation, «...le nouveau *Code de procédure* fait voir l'intention du législateur d'abolir le recours alternatif de l'action directe » (p.3). Plus loin, il émet l'opinion (*obiter*) «...qu'une telle action (action directe) n'existe plus quand il s'agit de l'exercice du pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure sur les procédures et les jugements des tribunaux inférieurs » (p.6). Il faut donc comprendre que la Cour d'appel n'entend plus permettre le recours à l'action directe en nullité lorsqu'un membre de l'Administration exerce des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires. Le recours approprié serait par bref d'évocation dont l'émission nécessite l'autorisation d'un juge.