

#14. FRENCH CANADA 01/WD
SOCIAL SCIENCE SERIES



Environnement
Canada

Environment
Canada

Le cadre juridique de la participation du public à la gestion des eaux du Canada

C. G. Morley



GB
707
C336
no. 14F

ÉTUDE N° 14, SÉRIE DES SCIENCES SOCIALES
(Available in English)

**DIRECTION GÉNÉRALE DES EAUX INTÉRIEURES
DIRECTION DE LA PLANIFICATION ET DE LA GESTION (EAUX)
BURLINGTON, ONTARIO, 1976.**



Environnement
Canada

Environment
Canada

Le cadre juridique de la participation du public à la gestion des eaux du Canada

C. G. Morley

ÉTUDE NO 14, SÉRIE DES SCIENCES SOCIALES
(Available in English)

**DIRECTION GÉNÉRALE DES EAUX INTÉRIEURES
DIRECTION DE LA PLANIFICATION ET DE LA GESTION (EAUX)
BURLINGTON, ONTARIO, 1976.**

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1976.

N° de cat: En 36-507/14F

ISBN 0-662-00125-7

N° de Contrat 07KXKL398-5-8029/A

THORN PRESS LIMITED

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	v
RÉSUMÉ	vii
ABSTRACT	ix
INTRODUCTION	1
RÈGLES DE LA <i>COMMON LAW</i>	8
La doctrine des droits des propriétaires riverains	8
Nuisance privée	14
Responsabilité	17
La doctrine découlant de l'arrêt <i>Rylands c. Fletcher</i>	18
Violation de propriété	19
Nuisance publique	19
Sommaire	21
FONDEMENT STATUTAIRE DE LA PARTICIPATION DE LA POPULATION CANADIENNE	29
Colombie-Britannique	29
Alberta	32
Saskatchewan	35
Manitoba	37
Ontario	39
Québec	41
Nouvelle-Écosse	42
Nouveau-Brunswick	44
Île du Prince-Édouard	44
Terre-Neuve	45
Gouvernement fédéral	45
DISCUSSION	50
RECOMMANDATIONS	60
CONCLUSION	63
RENVOIS	64

PRÉFACE

L'auteur a préparé la présente étude pour le compte de la Division des sciences sociales de la Direction générale des eaux intérieures (Division de l'Ontario) du ministère de l'Environnement. Il a entrepris l'étude afin de fournir des renseignements sur les fondements juridiques de la participation du public, en gestion des ressources en eau et de l'environnement, ainsi que pour encourager la discussion dans cet important domaine.

Les opinions qu'exprime le professeur Morley, dans la présente publication, lui sont personnelles, et la Direction générale des eaux intérieures ne les partage pas nécessairement.

Note: Les preuves testimoniales, les textes de lois ou de règlements, et toutes autres déclarations orales ou écrites en anglais, cités dans la présente publication, sont traduits en français pour assister le lecteur. Les versions françaises sont imprimées en italiques et dénotées (Traduction).

RÉSUMÉ

En gestion des ressources, la participation du public s'articule autour de deux éléments critiques: les fondements juridiques de la participation d'une part et l'existence de mécanismes pour l'engagement d'autre part. Axé sur le premier point, le présent rapport examine les lois fédérales et provinciales qui permettent peut-être d'établir les assises juridiques de la participation du public. On y étudie aussi les recueils de la *common law* pour déceler les bases juridiques de la participation.

Ce rapport présente des faits qui conduisent aux conclusions suivantes:

- (1) Le système juridique du Canada (les statuts fédéraux et provinciaux tout comme la *common law*) ne garantit pas au citoyen le droit de participer à la prise de décisions de caractère public ou privé pour l'exploitation et la gestion des ressources.
- (2) Selon le système juridique du Canada, la *common law* autorise le citoyen à obtenir une audience devant l'organisme autorisé à prendre des décisions qui le touchent, et lui permet de demander une indemnité.
- (3) Le système juridique procède ainsi de la réaction, car le plaignant doit justifier du préjudice. La réparation légale ne peut que suivre le fait. Il en résulte que ce recours de portée limitée ne constitue pas un bon outil de participation.
- (4) Là où le public intervient à titre marginal (on lui permet de présenter ses points de vue à un conseil ou à un autre organisme détenteur de l'autorité), la participation s'opère sous forme d'audiences publiques. Celles-ci, formes de communication structurées, à sens unique, se prêtent mal à la revendication de droits dans le domaine de l'environnement.
- (5) À l'examen du recueil des lois fédérales et provinciales, il ressort que la tenue d'une audience est laissée à la discrétion du ministre ou des autorités et qu'elle ne constitue pas une obligation.
- (6) Faute de voies officielles qui permettent d'exprimer un mécontentement légitime, l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire risque d'intensifier sur le plan politique la controverse qui entoure tel ou tel problème.

- (7) Tenues selon les lois fédérales et provinciales d'aujourd'hui, les audiences publiques écartent dans une large mesure le public de l'élaboration d'une politique de l'environnement.

Le rapport renferme la recommandation suivante, qui repose sur les conclusions précédentes et sur une plus ample discussion de ces dernières:

Pour obtenir une participation efficace à la prise de décisions, il faut élaborer des lois qui fassent de la participation *un droit reconnu, et non un privilège accordé par la simple vertu d'une politique ou d'un pouvoir discrétionnaire*. À cette fin, on pourrait s'inspirer du *U.S. National Environmental Policy Act* (loi des États-Unis pour une politique nationale de l'environnement) de 1969 et du *Michigan Environmental Protection Act* (loi du Michigan pour la protection de l'environnement) de 1970. De toute façon, ces lois devraient concrétiser les principes suivants:

- (1) Exiger la tenue d'audiences publiques pour l'élaboration des décisions en matière d'environnement.
- (2) Organiser, à la suite des audiences publiques, des débats publics faisant l'objet d'une vaste publicité et d'une large diffusion.
- (3) Débattre en public les programmes et lignes de conduite lors d'audiences tenues dans la localité intéressée.
- (4) Tenir des audiences publiques à propos de projets précis qui touchent directement les intéressés.
- (5) Pour les projets, informer le public des décisions et des rapports définitifs, non seulement en présentant la prise de position dans sa substance, mais aussi en la justifiant. Le public connaîtrait ainsi les facteurs qui ont concouru à la prise de décisions ou de position définitive.
- (6) Garantir au citoyen des moyens définis d'interjeter appel dans l'élaboration des décisions qui touchent à l'exploitation et à la gestion des ressources.

ABSTRACT

Public participation in resource management hinges on two critical factors. One is the legal basis for public participation, and the other is the existence of workable mechanisms for public involvement. This report focuses on the former by examining relevant federal and provincial legislation through which the legal basis of public participation might be ascertained. Also, the body of common law is examined for existing legal grounds for public participation.

This report offers evidence in support of the following findings.

- (1) The Canadian legal system (comprised of federal and provincial statutes as well as common law) does not guarantee the citizen a right to participate in public and private decisions concerning resource development and management.
- (2) In the Canadian legal system, the common law allows the citizen to be heard by the decision-making apparatus that affects him and allows him to make claims for compensation.
- (3) In allowing this, the legal system is reactive, since the plaintiff must prove damage. Legal redress can only occur after the fact. As a result, this limited recourse has not proved to be an effective tool for participation.
- (4) Where the public is marginally involved (i.e., given the opportunity to present their views to a board or some other authoritative body), this is done in the form of public hearings. Public hearings are structured, one-way forms of communication and do not constitute an adequate forum to assert environmental rights.
- (5) In the body of federal and provincial legislation examined, the convening of a public hearing is a discretionary power given to the minister or official, not a requirement.
- (6) The exercise of this discretion could intensify political controversy surrounding any one issue because of a lack of formal channels to express legitimate discontent.

- (7) The public has very little access to the formation of environmental policy through the conduct of public hearings as structured under the present federal and provincial legislation.

Based on these findings and a fuller discussion of them, the central recommendation of the report is:

Effective participation in decision-making must be established by legislation that makes such participation a *legal right - not a privilege granted merely as a matter of discretion or policy*. Such legislation might be modelled on the *U.S. National Environmental Policy Act of 1969* and the *Michigan Environmental Protection Act of 1970*. In any case, such legislation should embody the following principles:

- (1) Public policy hearings should be required as part of the process of developing environmental policies.
- (2) Public policy discussion should be developed subsequent to public hearings and should be given wide publicity.
- (3) Policy guidelines and programs should be the subject of public debate in hearings conducted in the location affected.
- (4) Public hearings should be carried out on specific projects involving people who are directly affected by those projects.
- (5) Final reports and decisions concerning projects must be reported publicly, outlining not only the substance of the position taken but also the reasons for taking that position. This would allow the public to know what factors were involved in the final decision or position taken.
- (6) Specific avenues of appeal must be ensured for the citizen in the decision-making process concerning resource development and management.

LE CADRE JURIDIQUE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

À

LA GESTION DES EAUX DU CANADA

INTRODUCTION

Le système juridique canadien comporte plusieurs éléments où on retrouve les racines historiques de notre droit ainsi que son introduction au Canada, la continuité et l'évolution à la fois dans les doctrines du droit positif et procédural, civil et coutumier. Il intéresse les assemblées législatives créées constitutionnellement et élues démocratiquement, qui possèdent le pouvoir et l'autorité inhérents d'affirmer, de modifier et de révoquer nos règles et nos traditions relatives à la *common law* ainsi qu'au Code civil, et d'énoncer de nouvelles politiques, de voter de nouvelles lois, ou d'élaborer et de mettre en oeuvre de nouveaux programmes conformes aux meilleurs intérêts de l'État. Il recouvre les organismes administratifs et les organes d'exécution auxquels on a délégué l'application ainsi que la mise en oeuvre du Code civil, de la *common law* et du droit statutaire. Il concerne nos institutions judiciaires, qui possèdent la responsabilité finale de décider si des personnes comparaisant devant elles ont ou n'ont pas agi selon les proscriptions ou, ce qui est plus rare, les obligations incorporées formellement dans nos règles ou dans nos principes de droit et acceptées collectivement comme telles. En bref, et de façon concrète, le système juridique canadien incorpore, reflète, affirme, et appuie les aspirations, les valeurs, les attitudes et les priorités dominantes de la collectivité concernant l'économie, le corps social, le corps politique et le secteur scolaire, du moins dans la mesure où les personnes qui prennent les décisions dans les domaines électoral, politique, administratif et judiciaire perçoivent ce qu'elles sont, ou ce qui est moins fréquent, ce qu'elles devraient être.

Dans toute situation touchant plus d'une personne, il est possible qu'il existe un certain choix d'intérêts et, en pareil cas, un conflit simultané entre les divers intérêts. Un corps politique démocratique est celui qui

donne priorité aux intérêts légitimes de la collectivité sur les intérêts de particuliers, en supposant qu'une telle priorité soit indispensable. En cas de nécessité, l'établissement de l'ordre des intérêts privilégiés ainsi que la réaction qui s'ensuivra s'effectueront dans les limites du système juridique canadien.

Dans un certain sens, la société canadienne part de l'hypothèse que, du moins dans le cadre du droit formel, toutes les personnes sont libres d'agir de quelque façon qu'elles choisissent et de satisfaire leurs intérêts personnels et particuliers préférés. Cette hypothèse fondamentale qui favorise une liberté d'action sans contrainte a été modifiée. La société a retiré certaines libertés et en a limité d'autres dans la mesure jugée utile à la réalisation des buts publics et privés et au maintien de la stabilité et de la continuité sociales. Toutefois, l'établissement de ces contraintes juridiques minimales a entraîné des conséquences considérables. Avec le système juridique canadien, toutes les personnes sont légalement libres d'agir à moins qu'une loi n'interdise ou ne prescrive une conduite déterminée et définissable. On peut qualifier cette liberté d'action de "droit" d'agir, celui-ci étant toujours assujéti à une "obligation" correspondante. Cette obligation, qui limite le droit d'agir, nous interdit d'agir d'une manière susceptible d'entraver déraisonnablement la liberté ou le droit d'agir d'une autre personne ou d'enfreindre illégalement une norme de la société établie par la loi pour préserver la stabilité et le bien-être de l'État.

S'il est très fréquent qu'une loi limite la liberté d'action ou d'inaction d'une personne en interdisant une certaine activité, la loi oblige parfois une personne ou une catégorie de personnes à poser un acte déterminé qu'elle serait libre de poser ou non en l'absence de cette obligation juridique. L'obligation formelle de faire quelque chose, par opposition à l'obligation formelle de s'abstenir de faire quelque chose, existait dans la *common law* pour des situations de rapports spéciaux, mais elle se présente plus souvent dans le droit statutaire. Dans la *common law*, par exemple, un organisme administratif qui prend des décisions de nature judiciaire ou quasi-judiciaire doit les prendre conformément aux principes de justice naturelle. De telles décisions ne peuvent donc être prises que par des personnes impartiales après que tous les intérêts lésés, reconnus légalement, leur aient été soumis. Toutefois, il n'en demeure pas moins vrai que, dans la plupart des cas, les normes de la société, telles que la loi les établit, ne sont déterminées qu'en partie par les règles particulières qui interdisent ou qui prescrivent une certaine conduite. Si une activité n'est ni interdite ni

prescrite, alors (et en raison des tendances sous-jacentes de notre corps politique, de notre économie et de notre système juridique qui favorisent la liberté d'action), toute autre action ou inaction est légale, c'est-à-dire qu'un acte, ou une action, projeté est légal par rapport à l'ordre établi dans son ensemble s'il n'y a pas de loi qui l'interdit; le défaut d'accomplir un acte quelconque ou d'une façon donnée est tout aussi légal s'il n'existe aucun principe de droit particulier qui l'exige.

Il est aussi important de se souvenir de ces caractéristiques du système juridique canadien dans l'étude de la participation ou du manque de participation du public à la prise de décisions que dans l'étude de toute autre activité. Si la participation du public est une aspiration de la société, on trouvera alors dans trois domaines de notre système juridique la mesure selon laquelle et les méthodes par lesquelles on répond ou on peut répondre à cette aspiration. Premièrement, il faut considérer les principes de droit qui stipulent les modalités selon lesquelles le public peut ou doit participer à la prise de décisions données ou de types de décisions déterminées. Certaines règles de notre *common law*, bien qu'elles ne soient pas précisément axées sur le concept de participation, nous fournissent un moyen de participation. Dans la mesure où ces principes de droit assurent une possibilité d'action individuelle ou collective des citoyens destinée à protéger un intérêt légalement reconnu ou à chercher la protection de la justice à cet effet, ils ont un rapport général quant aux revendications fréquentes qui concernent la participation accrue du public dans la prise de décisions. Une partie de la présente étude traite des règles de la *common law* et évalue leur applicabilité, leur utilité et leur importance fondamentale dans la réalité des exigences actuelles de la participation.

Un deuxième domaine connexe de notre système juridique qu'il faut considérer si on veut mieux comprendre le fondement légal de la participation du public est celui des textes législatifs, principalement aux niveaux fédéral et provinciaux. Une autre partie du rapport donne une étude détaillée des principales législations fédérales et provinciales en matière de gestion de l'environnement ou de lutte contre la pollution afin de déterminer la mesure dans laquelle ces législations envisagent et prévoient l'engagement du public dans leur application.

Finalement, comme notre système juridique est composé entre autres de la *common law* ou de règles législatives, qui interdisent ou qui exigent l'accomplissement d'un acte donné et de l'absence de règles par laquelle on tolère et on rend licite le fait de poser ou

non certains actes, la participation du public dans la prise de décisions peut se présenter légalement comme une question de politique ou une question de coutume sans qu'elle ne soit exigée par une loi spéciale. A défaut de toute loi ou de tout principe juridique déterminé qui contraignent les personnes autorisées à prendre les décisions, à quelque niveau qu'elles se trouvent, à faire participer le public, en totalité ou en partie, au mécanisme de la prise de décisions, une telle participation peut s'effectuer, ou non, de façon discrétionnaire. Un organisme gouvernemental peut, par exemple, choisir de révéler au public une partie ou l'ensemble de son mécanisme de prise de décisions, si la loi n'interdit ni n'exige qu'il le fasse. S'il agit de la sorte, la forme ou la structure de la participation sera pareillement, en majeure partie, à la discrétion de l'organisme. Il faut souligner et se souvenir cependant qu'il y a deux aspects dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire; l'un est favorable à la participation du public et la faciliterait ou l'encouragerait; l'autre y est indifférent et pourrait être exercé de façon à exclure entièrement le public ou à l'inclure d'une façon symbolique.

Une des réalités du système juridique canadien dont il faut se rappeler dans toute étude de la participation du public à la prise de décisions est que la loi ainsi que le système juridique à l'intérieur duquel la loi s'applique font la différence entre le "désir" qu'une personne peut avoir de participer à la prise d'une décision et le "droit" qu'a cette personne d'insister pour y prendre part. En général, un citoyen dont les biens sont ou pourraient être touchés par une décision et, à un degré moindre, celui dont la santé ou le bien-être est ou sera vraisemblablement affecté par une décision, possède un droit reconnu et peut exiger que ce droit soit respecté et protégé par la personne (ou les personnes) autorisée(s) à prendre la décision. Ce droit reconnu et protégé légalement ne garantit pas toutefois que la personne qui fait valoir un droit pourra participer à la prise d'une décision le touchant dans tout autre but que dans celui d'être assuré d'une "juste" indemnité, compte tenu du genre et de l'importance de l'effet sur les intérêts défendables. Si, par exemple, le propriétaire ou l'occupant d'une propriété réussit à établir que les actes d'une autre personne ont diminué la valeur de sa propriété ou ont autrement nui à la jouissance dudit immeuble, la partie lésée peut alors être indemnisée pour le préjudice subi. Dans certains cas, la partie lésée peut même exiger qu'on mette fin aux activités nuisibles. Cependant, ce droit n'est pas sans restrictions. Les citoyens qui peuvent le faire valoir doivent faire partie d'une catégorie de personnes définie par la loi et, dans tous les cas, ce droit tend à être revendiqué en réaction à une décision, ou à une série de décisions qu'on a déjà

prises. Ce principe juridique n'exige pas nécessairement qu'une personne (ou des personnes) autorisée(s) à prendre des décisions ou poursuivant des travaux qui touchent ou pourraient toucher aux droits d'un particulier doit déterminer et chercher les parties lésées avant de prendre ses décisions ou d'entreprendre les activités nuisibles. En bref, ce droit n'est pas tellement celui de participer à la prise d'une décision qui concerne une personne ou sa propriété, mais c'est un droit qu'on peut faire valoir à la suite d'une initiative nuisible et seulement après qu'un préjudice a été subi.

Les lois étudiées ici ne peuvent normalement être utilisées pour résoudre des conflits et pour rétablir l'équilibre acceptable des intérêts tant que quelqu'un n'a pas enfreint une norme établie. Cela est tout à fait conforme aux caractéristiques déjà établies de notre système politique, de notre économie, de notre société et de notre système juridique, qui aspirent à optimiser la liberté d'action des sociétés commerciales et des particuliers et, en conséquence, leur imposent des contraintes minimales. C'est également conforme à une autre caractéristique dominante de notre système juridique, celle qui suppose la responsabilité individuelle pour une action et pour les conséquences d'une action. Comme on favorise la liberté d'action et comme la loi présume que non seulement un particulier connaît la loi, mais qu'il agira de façon responsable et qu'il déterminera ses actions conformément aux impératifs législatifs, il faut alors s'attendre à ce que le système juridique, tel qu'il est conçu actuellement, agisse plus par réaction que par anticipation et que, dans la plupart des cas, il ne prévoit pas, en tant que principe juridique particulier, la participation du public au mécanisme de la prise de décisions. Il peut autoriser les particuliers touchés dans leurs intérêts reconnus légalement à prendre des mesures pour les protéger ou pour obtenir des dommages-intérêts pour le préjudice qui leur est causé, en invoquant un point de droit donné, une fois que les conséquences des décisions deviennent apparentes.

Par exemple, l'Hydro-Manitoba, une société d'État, a entrepris, avec la collaboration du gouvernement fédéral, la réalisation d'un projet hydro-électrique de trois milliards de dollars dans le nord du Manitoba. Personne ne peut nier sérieusement que des employés du gouvernement et de la société d'État, dont le souci principal était la production économique d'énergie hydro-électrique, aient effectué la planification de cette entreprise d'envergure. Ils ont fait la planification sans aucune étude préalable des répercussions sociales, économiques, écologiques ou relatives aux ressources que ce projet particulier, ou cette série de projets, produirait probablement. De plus, ils ont

effectué la planification de tout le projet en ne consultant pas la collectivité ou en la consultant le moins possible. Il est assez évident à l'heure actuelle que des dommages appréciables, dont ils n'ont pas tenu compte lors de l'analyse des avantages-coûts originale, découleront inévitablement du projet. En dépit des dommages inévitables à l'environnement et des pertes de ressources, il n'y a aucun doute que les personnes qui ont pris la décision agissaient licitement. Il n'y avait pas de loi, et il n'y en a toujours pas, qui exige que les personnes, qui ont pris les décisions pertinentes, déterminent et évaluent les pertes, et consultent alors le public quant à l'utilité de prendre une décision particulière. Plusieurs citoyens du Manitoba et de l'extérieur ont évidemment intérêt à connaître la façon dont ces ressources et les autres sont utilisées, intérêt qui toutefois n'est pas devenu un droit subjectif d'être informés et consultés avant que toute décision définitive touchant l'utilisation des ressources soit prise. Même les particuliers qui, comme les autochtones et les Métis demeurant dans la communauté de South Indian Lake, ont des biens tangibles qui manifestement seront touchés, n'avaient aucun droit subjectif de participer à la prise de décisions. Ils ont donc été forcés d'instituer une poursuite en justice devant les tribunaux du Manitoba et doivent maintenant convaincre le tribunal non pas du fait que le programme est non valable ou non rationnel, mais qu'ils ont des droits réels et personnels légalement reconnus et qui sont ou seront inévitablement lésés par le projet. Les Métis et les autochtones pensent donc qu'ils devraient obtenir des dommages-intérêts pour les préjudices qui ont découlé ou découleront du projet, préjudices qu'ils sont d'ailleurs en mesure d'établir.

Dans certains cas, le "droit" lésé est un droit public dévolu à la collectivité en général. Dans de tels cas, s'il se produit une confrontation quelconque, l'État et ses organes d'exécution allèguent qu'il y a atteinte aux droits publics, face aux allégations contraires du contrevenant présumé. L'État lui-même (et nous citons encore le cas du projet hydro-électrique dans le nord du Manitoba) est cependant à la fois le protecteur et le violateur de ces droits, et les opposants aux travaux qui portent atteinte aux droits publics sont, pour la plupart, incapables, en vertu de notre système juridique actuel, de faire autre chose que d'essayer de soulever une telle opposition à cette combinaison d'action et d'inaction de la part du gouvernement que ce dernier trouve politiquement judicieux de réexaminer et peut-être même de remanier ses programmes. Toutefois, le différend qui découle d'une situation où ce sont les droits publics qui sont lésés et où le contrevenant n'est pas l'État ou un de ses organes

d'exécution, relève alors du droit public, et non du droit privé ou du droit civil. Dans les deux cas cependant, si on demande aux tribunaux de juger le litige, les règles et la procédure de notre système juridique disposent que la personne qui prétend qu'il y a eu infraction à une loi doit prouver tous les faits qui rendent l'acte illégal. Dans le cas des différends entre un particulier et l'État, c'est normalement (mais pas toujours) l'État qui prétend qu'il y a eu infraction. Dans de tels cas, notre système juridique oblige l'État à prouver "hors de tout doute raisonnable" que l'accusé ou l'inculpé a, en fait et en droit, agi comme il n'aurait pas dû agir ou négligé d'agir comme il était légalement tenu d'agir. Dans le cas de conflit entre des particuliers, c'est au demandeur qu'il revient de prouver "en évaluant les probabilités" que le défendeur a agi illégalement ou a négligé d'agir conformément aux droits du demandeur reconnus par la loi. Toutefois, dans les deux cas, la loi intervient normalement après la situation de conflit et après que le préjudice a été causé.

Après avoir étudié certaines des caractéristiques dominantes de notre système juridique, il est important, si on veut mieux comprendre le système et la participation du public, de jeter un bref coup d'oeil sur les règles de la *common law* qui se rapportent à la question globale de la participation du public dans la prise de décisions en matière de gestion de l'environnement et de lutte contre la pollution.

RÈGLES DE LA COMMON LAW

La doctrine des droits des propriétaires riverains

Les concepts de "biens" et de "propriété" sont fondamentaux dans notre système juridique, et la *common law* a traditionnellement protégé les intérêts des personnes qui possèdent ou qui occupent légalement des terrains adjacents à des cours d'eau. On appelle ces personnes propriétaires riverains, et les droits que les membres de cette catégorie peuvent faire valoir devant un tribunal sont bien établis.

(Traduction)

"Un propriétaire riverain a droit à ce que l'eau bordant ou traversant son fonds, coule, comme elle l'a toujours fait, jusqu'à son fonds, sous réserve de l'utilisation ordinaire de l'eau courante par les propriétaires fonciers situés en amont et des autres utilisations qu'ils peuvent raisonnablement en faire pour leurs fonds, dans les circonstances. Chaque propriétaire riverain a donc droit au débit naturel du cours d'eau sans modification importante à son état et à sa qualité. Tout empiètement sur ce droit, occasionnant un préjudice réel ou jugé propre à fonder une prétention qui pourra se transformer en une servitude, donne à la partie lésée le droit de recourir à l'intervention du tribunal [1]."

Cet énoncé classique de la doctrine du droit du propriétaire riverain démontre bien l'applicabilité de la doctrine à certains de nos problèmes contemporains relatifs à la qualité de l'environnement. Il existe, dans la mesure où la loi interdit une entrave déraisonnable du cours naturel des eaux, un fondement juridique permettant aux propriétaires riverains, en vertu de la *common law*, d'instituer une action en justice contre des personnes qui, sans autorisation légale, accumulent ou captent des eaux, endiguent un cours d'eau, ou détournent le cours des eaux qui, dans des circonstances normales, couleraient devant le bien-fonds du propriétaire riverain. Il est aussi possible de poursuivre en justice les personnes, constituées en société civile ou non, qui déversent des effluents dans un cours d'eau et, de ce fait, détériorent la qualité de l'eau baignant tout fonds riverain. À quelques exceptions près, mais avec certaines restrictions, la doctrine des droits des propriétaires riverains demeure en vigueur dans la plupart des juridictions canadiennes et fournit un des instruments juridiques permettant de traiter certains de nos

problèmes quant à la qualité de l'environnement [2]. Il faudrait remarquer que les normes quantitatives et qualitatives exigées par cette règle de la *common law* sont exceptionnellement élevées. Bien que la règle tolère l'utilisation raisonnable des eaux à la fois pour l'extraction et pour l'assimilation des déchets, il reste néanmoins que la *common law* impose une norme à laquelle il est difficile de se conformer dans notre monde moderne, industrialisé et d'une complexité croissante.

La norme exigée a été et continue d'être impossible à atteindre, pour la plupart des utilisateurs d'eau. Les tentatives faites afin de soutenir cette doctrine face à une société technologique évoluant rapidement ont encouragé les gouvernements à limiter, sinon à éliminer, ce droit privé, à étendre le droit public à l'eau et à déléguer à des organismes administratifs ainsi qu'à des organes d'exécution créés à cette fin la responsabilité et l'autorité nécessaires pour réglementer la quantité et la qualité de leurs utilisations. Un des organismes, l'ancienne Commission des ressources en eau de l'Ontario, a été créé parce que les procédés industriels de traitement et les méthodes municipales d'utilisation étaient alors incapables de satisfaire aux normes très élevées établies par la *common law*.

Avant 1930, la *Abitibi Pulp and Paper Co.* exploitait au bord de la rivière Spanish à Espanola, en Ontario, une fabrique de papier, selon le procédé au sulfite. À la suite de la fermeture de la papeterie et grâce aux crues qui ont lavé le lit de la rivière, les poissons sont revenus en grande quantité. La région a attiré des pêcheurs sportifs en nombre croissant, et on y a créé des stations touristiques. Il n'y avait aucune raison de croire que la zone réservée aux loisirs, située le long de la rivière Spanish, ne continuerait pas de s'étendre.

En mai ou juin 1946, la *K.V.P. Co. Ltd.* réouvrait la papeterie dans le but de fabriquer du papier kraft en utilisant le procédé au sulfate. Au cours d'une journée de fonctionnement normal, l'usine déversait dans la rivière environ cinq tonnes de fibres imprégnées de produits chimiques. L'eau de la rivière a bientôt répandu une odeur nauséabonde et est devenue impropre à la consommation humaine, à la fois à l'état brut et après avoir été bouillie. Les animaux de ferme ont refusé de la boire et même les vaches laitières n'ont pas voulu en consommer suffisamment pour maintenir une production normale de lait. Les gens ne pouvaient plus nager ni se baigner dans la rivière. Les poissons ont disparu, chassés de la rivière, tués ou empêchés d'y frayer. Le riz sauvage, auparavant

abondant et dont les canards sauvages se nourrissaient, a été détruit, et les canards ont disparu.

Six personnes possédaient des propriétés sises en bordure de la rivière Spanish et en aval de la fabrique de papier de la K.V.P. Co. Ltd. Elles ont intenté une poursuite en dommages-intérêts contre la société, et réclamé une injonction alléguant qu'en tant que propriétaires riverains, elles avaient le droit de voir la rivière Spanish couler devant leur bien-fonds, dans son état naturel. Le juge en chef McRuer, de la Haute cour de l'Ontario, a donné gain de cause aux demandeurs, les a dédommagés pour les préjudices subis et a accordé une injonction

(Traduction)

"... empêchant la défenderesse de déverser dans la rivière Spanish, des substances ou matières étrangères modifiant la nature ou la qualité de l'eau ... [3]".

Quoiqu'on ait établi devant la Cour que la société était importante, sinon essentielle, à l'économie de la localité, le juge en chef McRuer a appliqué la loi, et la loi disposait que lorsqu'un demandeur prouve à la Cour qu'il possède un droit, que la défenderesse a illégalement porté atteinte à ce droit, et qu'à la suite de l'intervention de la défenderesse, des dommages ou des dégâts ont eu lieu, le demandeur a alors

(Traduction)

"... un droit d'office à une injonction, afin d'empêcher le renouvellement de l'infraction..."

à moins qu'il n'y ait des circonstances particulières. Quelles que soient ces circonstances spéciales au Canada, il est bien évident qu'elles ne comprennent pas la dépendance d'une localité par rapport à une industrie, pas plus que l'incapacité d'une société défenderesse à rencontrer les normes exigées selon la *common law* quant à la qualité de l'eau. Être d'un avis différent, dit la loi,

(Traduction)

"... lui (à la défenderesse) donnerait en effet un véritable pouvoir d'expropriation des droits des propriétaires riverains, tels qu'ils sont établis selon la common law, et ce, sans compensation."

Dans ce cas, on a toutefois sursis pour six mois à l'exécution de l'injonction afin de permettre à la

défenderesse de trouver un autre moyen pour disposer de ses effluents. Avant que les six mois ne soient écoulés, la défenderesse a interjeté appel auprès de la Cour d'appel de l'Ontario qui a ratifié le jugement de la Haute cour [4]. La défenderesse a alors interjeté appel auprès de la Cour suprême du Canada qui a encore une fois ratifié le jugement [5].

Il est évident que la préoccupation essentielle de la société n'était pas que des dommages-intérêts aient été accordés, mais qu'une injonction ait été prononcée. Ce recours judiciaire particulier menaçait la poursuite des opérations industrielles de la défenderesse. Apparemment, la législature ontarienne s'intéressait aussi à la question. Alors que l'appel auprès de la Cour suprême du Canada était pendant, le gouvernement a adopté une modification à la *Lakes and Rivers Improvement Act* (loi sur la lutte contre la pollution des lacs et des rivières) obligeant les tribunaux à tenir compte des facteurs économiques et sociaux au moment où ils décident de prononcer ou non une injonction [6]. Cette tentative du gouvernement n'a pas réussi à influencer la Cour suprême. Le gouvernement a finalement pris une initiative extraordinaire: il a adopté une loi spéciale annulant toute injonction prononcée jusqu'ici contre la *K.V.P. Co. Ltd.* qui l'empêchait de polluer les eaux de la rivière Spanish [7].

Si on pouvait s'intéresser uniquement au rétablissement et à la conservation de la qualité de l'eau, ce droit de la *common law* ainsi que ses recours connexes seraient excellents. Il est toutefois évident que les problèmes de l'utilisation de l'eau sont trop complexes pour les régler avec des solutions simples. Dans des circonstances comme celle qui vient d'être décrite, la *common law* semble incapable de résoudre le conflit qui existe entre les intérêts privés et l'intérêt public, de portée plus vaste, qui se font concurrence. Bien entendu on peut également soutenir que le gouvernement ontarien ne tentait pas de rétablir l'équilibre entre des intérêts concurrentiels, mais plutôt d'accorder à un intérêt ou à un groupe d'intérêts la priorité. L'initiative ontarienne était évidemment une réaction face à un problème pressant. Si on avait déployé de plus grands efforts pour l'analyse et l'élaboration d'autres mécanismes de solutions au problème, il ne fait aucun doute qu'une réaction moins simpliste ne se serait pas fait attendre.

Deux autres affaires jugées en Ontario méritent également notre attention, en ce sens qu'elles illustrent davantage l'application des règles et des recours de la *common law* à des problèmes contemporains relatifs à la qualité de l'eau, d'une part, et l'incapacité des règles et

des recours à résoudre de façon satisfaisante le conflit inhérent à ces problèmes, d'autre part.

Dans l'affaire *Burgess c. Ville de Woodstock* [8], le bien-fonds du demandeur était à cheval sur la rivière Thames et en aval de la municipalité de Woodstock. La partie de la rivière adjacente à la propriété du demandeur était "... vaseuse et puante, des solides y descendaient vers l'aval et il y avait des couches ou des tapis de boue dans les sinuosités de la rivière" (traduction). La contamination était causée par l'usine de traitement des eaux usées de la défenderesse qui traitait de manière inefficace et inadéquate ses eaux usées. Les conséquences comprenaient: la maladie du bétail du demandeur, une perte de la production de lait, l'avortement des veaux ainsi que des dommages à la fois au pâturage et au gazon. L'histoire de la municipalité défenderesse était alors et est encore de nos jours assez caractéristique. L'usine, qui avait été construite environ trente ans avant le début du procès, était destinée à effectuer l'épuration mécanique des eaux d'égout d'une localité de 9,000 personnes et, au moment du procès, on essayait de lui faire desservir une population de quelque 16,000 citoyens. Ce n'était pas que la défenderesse était purement et simplement indifférente. Le problème était causé à la fois par l'indifférence et par le manque de fonds nécessaires pour agrandir et moderniser l'usine.

Le tribunal a rendu jugement en faveur du demandeur. Il lui a accordé des dommages-intérêts pour la perte subie et établie, ainsi qu'une injonction qui empêchait la défenderesse de décharger l'effluent de son usine de traitement dans la rivière Thames. On a sursis à l'exécution de l'injonction pendant dix-huit mois afin d'accorder à la défenderesse le temps de rencontrer les exigences de la loi.

Vers la même époque, Mme Stephens intentait une poursuite contre la municipalité du village de Richmond Hill. La demanderesse, Mme Stephens, était propriétaire et occupante d'un terrain adjacent à la rivière Don près de Toronto. Il y a eu des témoignages établissant qu'avant l'installation de l'usine de traitement des eaux usées,

(Traduction)

"... le cours d'eau était étincelant et coulait toujours librement... il abondait en poissons et en cresson de fontaine... les enfants s'y baignaient... on l'utilisait pour boire et pour abreuver le bétail... son lit était en gravier, et la rivière était toujours limpide [9]."

À la suite de la construction,

(Traduction)

"... le débit du cours d'eau... a augmenté et l'eau était sale, des mauvaises herbes inconnues jusqu'alors ont envahi ses rives... on trouvait en tout temps des substances foncées en suspension dans l'eau, alors qu'auparavant seule l'avalaison printanière troublait ses eaux par ailleurs étincelantes... l'eau ainsi que le terrain environnant sentaient l'eau d'égout... on y trouvait du papier hygiénique et des préservatifs, ce qui n'était pas le cas antérieurement... les algues se trouvant dans l'eau étaient plutôt grises ou jaunes que vertes comme avant... les rochers étaient visqueux alors qu'ils avaient été brillants et étincelants; et... il y avait peu ou pas de cresson de fontaine [10]."

Encore une fois, on a prouvé que l'usine de traitement des eaux usées ne pouvait répondre aux besoins de la municipalité qu'elle devait desservir. Le tribunal était toutefois convaincu qu'on avait lésé les droits riverains de la demanderesse et qu'elle avait droit de recours. L'avocat de la municipalité a plaidé que "... 95 % de toutes les municipalités qui ont des systèmes semblables de traitement des eaux usées pourraient devoir engager des frais considérables afin de les améliorer ou de les changer" (traduction). Certains membres du conseil municipal de Richmond Hill ont allégué que "le bien-être de la population" prime les droits individuels d'un demandeur. En répondant aux arguments, le juge Stewart a déclaré:

(Traduction)

"Je ne conçois pas qu'il revienne au pouvoir judiciaire de faire peser l'utilitarisme dans la balance de la justice. Dans les affaires civiles, le tribunal a pour fonction de déterminer les droits des partis. Il étudie les faits en entendant des témoignages (selon des règles fixées et éprouvées depuis longtemps) et la loi en consultant la jurisprudence. On ne peut, a priori, refuser de reconnaître un droit ou une obligation ainsi établi, ni empêcher l'exercice du droit ou le respect de l'obligation, ce que d'ailleurs aucun tribunal ne se permet de faire.

C'est le devoir de l'État (et des hommes d'État) de chercher à assurer tout le bien possible au plus grand nombre. Pour ce faire, tous les peuples

civilisés ont sacrifié une grande partie de leur indépendance personnelle aux gouvernements. Il ne faut cependant pas oublier que personne n'est au-dessus de la loi: ni ceux qui gouvernent et leurs conseillers désignés, ni ceux qui sont engagés pour construire de grands ouvrages pour le bénéfice de la société ne peuvent agir de façon à abroger le plus petit droit d'un particulier, sauf dans les limites de la loi. Il revient au gouvernement de protéger le grand public par des lois sages et bienveillantes. Il me revient, du moins je le crois, d'interpréter la loi, de déterminer les droits individuels et d'invoquer les recours nécessaires à leur application [11]."

Cela dit, le juge a accordé des dommages-intérêts à la demanderesse et a prononcé une injonction qui empêchait la défenderesse de décharger ses eaux usées dans la rivière Don. Encore une fois, on a sursis à l'exécution de l'injonction afin de donner à la défenderesse le temps nécessaire pour trouver d'autres moyens de disposer des déchets municipaux. La défenderesse a interjeté appel auprès de la Cour d'appel de l'Ontario qui a rejeté le recours en dommages-intérêts du demandeur mais a maintenu ses droits à une injonction [12].

Le problème auquel les deux municipalités faisaient face était semblable à celui qui se présentait à la *K.V.P. Company*: comment disposer des déchets produits par leurs activités quotidiennes? Le gouvernement ontarien est intervenu encore une fois. Il a annulé, par une modification à la *Public Health Act* (loi sur la santé publique) [13], les injonctions qui interdisaient aux villes de Woodstock et de Richmond Hill de polluer et a tenté de placer ce genre de problème hors du ressort des tribunaux et de la *common law*. Au cours de la même année, on a adopté la *Ontario Water Resources Commission Act* (loi sur la Commission des ressources en eau de l'Ontario) [14]. Au début, elle confiait à la Commission la responsabilité de construire et d'exploiter les installations de traitement de l'eau et des eaux usées. Des modifications ultérieures ont fait de la Commission l'organisme ontarien qui possédait les responsabilités et l'autorité nécessaires pour administrer les ressources hydrauliques de l'Ontario.

Nuisance privée

Une personne commet une nuisance privée lorsqu'elle utilise sa propriété privée de façon à causer un préjudice matériel à celle d'une autre ou à porter considérablement atteinte à l'usage et à la jouissance

qu'une autre personne peut avoir de sa propriété privée. Les travaux qui causent des odeurs nuisibles, du bruit, la pollution de l'air ou de l'eau sont des activités pouvant normalement être réglementées par le concept de *common law* qu'est la nuisance privée.

Dans l'affaire *Russell Transport Ltd. et al c. Ontario Malleable Iron Ltd.* [15], la demanderesse a intenté un procès pour nuisance et a réclamé des dommages-intérêts et une injonction afin d'empêcher la défenderesse (une fonderie) de répandre des substances nocives et corrosives dans l'air. La demanderesse était une entreprise de transport de véhicules neufs et possédait une propriété sur laquelle elle garait les véhicules qu'elle ne pouvait livrer immédiatement aux clients. La société défenderesse exploitait une fonderie sur une propriété voisine. La demanderesse a remarqué que la peinture et les surfaces métalliques de plusieurs des véhicules qui se trouvaient sur son terrain étaient endommagées. On a recueilli des preuves qui ont établi que les dommages étaient causés par l'interaction de ces surfaces avec l'acide sulfurique, le fer métallique, les sulfures métalliques et les autres sous-produits particuliers aux travaux de fonderie. Le tribunal était convaincu que la source de ces déchets était, en fait, la fonderie de la défenderesse et que celle-ci était responsable des dommages subis par la demanderesse. Le tribunal a décidé que les dommages-intérêts seuls ne constitueraient pas une compensation suffisante et a aussi prononcé une injonction. Pour le tribunal, il était clair que s'il n'y avait pas d'injonction, la défenderesse pourrait poursuivre ses travaux, lésant ainsi les droits subjectifs et les droits de propriété de la demanderesse.

Les poursuites pour nuisance privée ne sont pas limitées aux cas où on ne peut établir que des dommages à la propriété. Dans l'affaire *A.J. Brown c. Canada Paper Company* [16], la société défenderesse, qui fabriquait de la pâte et du papier, permettait que des vapeurs nocives soient dégagées dans l'air, au détriment de l'utilisation et de la jouissance de sa propriété que pouvait avoir le demandeur, propriétaire d'un fonds voisin de l'usine. Le demandeur a intenté un procès, soutenant que l'utilisation que la défenderesse faisait de sa propriété l'empêchait de jouir de sa propre propriété et que cela constituait une nuisance privée. Le tribunal a jugé, selon la preuve, que les activités de la défenderesse étaient la source de vapeurs nocives, que le demandeur subissait des inconvénients personnels et une diminution de la jouissance de son terrain. Comme dans les autres cas,

l'avocat de la défenderesse a allégué que les activités de la société étaient essentielles à la prospérité de la ville. Le tribunal a répliqué que de tels arguments économiques n'avaient aucun rapport avec la détermination judiciaire des droits subjectifs d'une des parties, bien que ces arguments puissent entrer en ligne de compte lors du choix du recours, une fois un droit et une atteinte à ce droit reconnus. Le biais fourni actuellement par la loi est exposé très vigoureusement par le juge Idington.

(Traduction)

"La violation des droits accessoires à la propriété, ou leur confiscation, peut répondre aux tendances à l'avidité de certains et indirectement aux besoins et aux désirs de la majorité et de toute localité qui en profite; malgré tout, nos tribunaux devraient s'opposer résolument à un tel fondement ou à un tel principe d'action, face à toutes demandes ou revendications semblables d'un droit social à moins qu'une juste indemnité ne soit accordée, en vertu de la loi, et jusqu'à ce que cela se produise [17]."

Le demandeur a réussi, à la fin, à établir qu'il possédait un droit, qu'on le lésait, et que la défenderesse était responsable de l'empiètement et du préjudice qui en découlaient. On a accordé des dommages-intérêts et, à tout prendre, le tribunal a décidé que ces derniers seuls ne dédommageraient pas suffisamment le demandeur pour les préjudices subis, et il a donc prononcé une injonction ordonnant à la société défenderesse de s'abstenir de répandre à nouveau des vapeurs nocives.

Une dernière affaire qui illustre le concept de nuisance privée en *common law* est celle de *Newman et al c. Conair Aviation Ltd. et al* [18]. Les deux demanderesses, une mère et sa fille, vivaient sur une petite terre où elles cultivaient leurs légumes et leurs fleurs et où elles élevaient des chevaux. Un des défendeurs était un agriculteur commercial qui avait engagé le second défendeur pour vaporiser sa récolte de pois, par avion, avec l'insecticide potentiellement dangereux Cygon 4 E. Les demanderesses ne connaissaient pas les travaux prévus par les défendeurs, et la loi n'obligeait d'ailleurs pas ces derniers à les en informer. Elles ont découvert ce que faisaient les défendeurs quand, au cours de la vaporisation, une certaine quantité d'insecticide a été entraînée sur leur propriété, leur occasionnant à la fois de la peur et des nausées. La Cour suprême de la Colombie-Britannique était convaincue que les demanderesses possédaient des droits reconnus par la loi, qui avaient été

lésés d'une manière injustifiable et atteints par les actions des défendeurs. On a reconnu les deux défendeurs conjointement responsables de payer une compensation pour les préjudices causés.

Responsabilité

(Traduction)

"La faute est une conduite qui ne satisfait pas aux normes établies pour la protection des autres contre le risque excessif de préjudice. Cette norme de conduite est ordinairement mesurée d'après ce qu'un bon père de famille, qui possède une prudence ordinaire, ferait dans les circonstances [19]."

Une personne qui croit avoir subi des préjudices à sa personne ou à sa propriété à la suite d'une faute de quelqu'un ou, ce qui est plus rare, à la suite d'une abstention fautive d'agir, peut poursuivre le soi-disant délinquant devant les tribunaux afin d'obtenir des dommages-intérêts pour les préjudices causés. Par exemple, dans l'affaire de *Her Majesty the Queen c. la Forest Protection Limited* [20], la société défenderesse a vaporisé du D.D.T. sur une superficie d'environ 4,000 milles carrés dans le nord du Nouveau-Brunswick. La mesure était destinée à enrayer l'infestation par la tordeuse des bourgeons de l'épinette, qui détruisait des superficies importantes de terres à bois. Au cours des travaux, les défendeurs ont contaminé le secteur supérieur d'un cours d'eau qui coulait jusqu'à un établissement piscicole appartenant à la demanderesse. De plus, la pluie qui a fait suite à la vaporisation a lavé le D.D.T. vaporisé sur les arbres et le sous-bois en l'entraînant dans le même cours d'eau. Dans les deux cas, le D.D.T. est abouti dans les viviers, et une quantité importante des petites truites et des petits saumons de la demanderesse ont alors été empoisonnés et ont péri. Le tribunal a considéré que la société défenderesse avait été négligente en effectuant la vaporisation, car elle savait ou aurait dû savoir qu'elle causait un risque et une possibilité de dommages à la propriété de la demanderesse. Comme le préjudice causé à la demanderesse et à sa propriété pouvait être raisonnablement prévu, la défenderesse avait commis une faute et devait payer une somme égale à la perte économique démontrable que la demanderesse avait subie.

Dans l'affaire *Campbell c. Kingsville* [21], la défenderesse, la ville de Kingsville, a connu au printemps de 1927 une épidémie de typhoïde. Cinquante personnes ont contracté la maladie, dix d'entre elles sont mortes, dont

l'épouse du demandeur. Au cours du procès, il est devenu évident que les fonctionnaires municipaux et provinciaux de l'hygiène publique avaient informé les autorités de Kingsville que l'eau potable fournie par la localité devait être traitée. Les dépenses à prévoir étaient minimes, cependant les autorités ont retardé, pendant de nombreuses années, à entreprendre le traitement. En raison de leur inaction, et ce malgré leur obligation formelle d'agir, ^{Mme} Campbell a contracté la fièvre typhoïde et est morte après avoir bu de l'eau qui provenait de l'aqueduc municipal. Le demandeur, M. Campbell, a réussi à convaincre la Cour suprême de l'Ontario que, dans les circonstances, la défenderesse était tenue à la fois vis-à-vis la défunte, ^{Mme} Campbell, et le demandeur, M. Campbell, d'installer des dispositifs de traitement de l'eau et que le défaut de ce faire était une faute, rendant la défenderesse responsable du préjudice causé à la suite de cette faute. Le tribunal a accordé \$2,000 à M. Campbell pour la perte de son épouse.

La doctrine découlant de l'arrêt *Rylands c. Fletcher*

Le rapport qu'a la doctrine de la *common law*, connue comme étant la doctrine découlant de l'arrêt *Rylands c. Fletcher* [22], avec les problèmes contemporains de la qualité de l'environnement est moins réel que potentiel. La doctrine s'énonce facilement, mais sa portée dans le cas des problèmes de l'environnement n'est pas encore entièrement comprise. La loi déclare tout simplement que:

(Traduction)

"... l'occupant d'un terrain qui y apporte et y garde quoi que ce soit pouvant, en s'échappant, causer des dommages est tenu d'empêcher, à ses risques et périls, que la matière ne s'échappe et est responsable de toutes les conséquences découlant directement de la fuite même s'il n'a été coupable d'aucune faute [23]."

Il semble que le degré de soins exigé soit considérablement plus élevé dans ces circonstances que dans les cas de faute, de nuisance et évidemment d'atteinte aux droits des propriétaires riverains. Dans l'affaire qui a donné lieu à la doctrine, le défendeur avait construit, sur sa propriété, un réservoir pour emmagasiner l'eau. Il s'est produit une fuite dans le réservoir et l'eau a coulé du terrain du défendeur jusqu'à des passages souterrains et des chantiers d'exploitation de charbon abandonnés, et a inondé la propriété du demandeur. Le défendeur ne connaissait pas l'existence des tunnels sous sa

propriété, et il n'y avait pas de faute dans la construction du réservoir. À la suite d'un procès intenté par le demandeur, le tribunal a décidé que la construction d'un réservoir constituait une utilisation non naturelle de la propriété du défendeur, que ce dernier était responsable de cette utilisation et des dommages attribuables à la fuite de l'eau. Depuis lors, la doctrine a été utilisée dans toute une gamme de causes et a fourni un fondement juridique pour des poursuites fructueuses instituées pour obtenir des dommages-intérêts à la suite de préjudices causés par des vibrations, des vaporisations, la fuite de vapeurs nocives, des émanations du tuyau d'échappement d'une automobile de course et la propagation d'un feu allumé volontairement.

Violation de propriété

La doctrine de la violation de propriété existe selon la *common law* afin d'empêcher une personne d'abuser d'une autre personne ainsi que des droits réels et personnels de cette dernière ou de mettre obstacle à la jouissance qu'elle peut en tirer. Une personne qui a été ou qui est assaillie ou qui possède ou occupe une propriété sur laquelle d'autres personnes persistent à passer, à l'encontre des désirs du propriétaire ou de l'occupant et sans autorisation légale, peut intenter une poursuite pour violation de propriété. Lorsqu'une personne a subi une telle violation de propriété, les tribunaux la protègent contre toute intrusion ultérieure de ce genre et, si des préjudices ont été subis, le tribunal ordonne au responsable de payer une indemnité raisonnable au demandeur. Il est aussi possible d'obtenir une injonction.

Nuisance publique

Une autre règle de la *common law* qu'on peut invoquer et qu'on invoque effectivement pour aider au maintien de la qualité de l'environnement est celle de la nuisance publique. On a défini la nuisance publique comme étant:

(Traduction)

"... une violation d'un droit public, soit par un empiètement direct sur les droits ou sur la propriété publics, soit par un acte qui risque de causer un préjudice commun, soit par l'omission d'un acte qu'on a le devoir de poser, omission qui entraîne un préjudice pour le public [24]."

C'est traditionnellement le Procureur général qui institue des poursuites et les continue afin de faire cesser les nuisances publiques. À moins qu'un particulier puisse prouver qu'il a subi un préjudice personnel en sus de celui qui a été subi par le grand public, il ne peut continuer un tel procès. Deux décisions judiciaires démontrent comment la doctrine produit son effet ainsi que son applicabilité aux problèmes relatifs à l'environnement.

Dans l'affaire *Attorney General for the Dominion of Canada c. Ewen & Munn* [25], le Procureur général a cherché à obtenir une injonction pour empêcher les défendeurs de déverser dans le fleuve Fraser, au détriment de la navigation et au désagrément du public, des déchets qui provenaient de la transformation du poisson. Le tribunal a jugé, qu'en fait, environ quatre mille tonnes de déchets découlant de la mise en conserve commerciale du poisson aboutissaient dans le fleuve Fraser chaque année et que cela nuisait très sérieusement à la pureté de l'air et de l'eau et avait également un effet destructeur sur la vie des poissons. Le tribunal a accordé une injonction pour empêcher les défendeurs de "...causer une nuisance publique en polluant l'eau du fleuve avec des issues de poisson ou en laissant ces substances se ramasser sur la plage du fleuve" (traduction).

Le fait qu'il soit impossible de forcer le Procureur général à instituer des poursuites pour mettre fin à une nuisance publique constitue une des grandes restrictions de cette doctrine. Par conséquent, même si un particulier sait ou croit, pour des motifs raisonnables, qu'on commet une nuisance publique, il ne peut qu'attirer le délit à l'attention du Procureur général. Toutefois, s'il fait partie de la catégorie de personnes qui éprouvent un "préjudice spécial" porté à leurs droits particuliers, il peut alors continuer une poursuite pour nuisance publique et chercher, non seulement une injonction afin de mettre fin à l'acte dommageable, mais aussi des dommages-intérêts pour le préjudice qu'il a subi. Les problèmes auxquels fait face un particulier qui utilise la doctrine de la nuisance publique sont toutefois très graves et semblent être, effectivement, insurmontables.

Dans l'affaire *Hickey et al c. Electric Reduction Co. of Canada Ltd.* [26], la Cour suprême de Terre-Neuve a reconnu que la société défenderesse avait déversé des matières toxiques dans la baie de Plaisance; que la vie des poissons avait été sérieusement compromise dans la baie et dans les eaux adjacentes et qu'en conséquence, le demandeur ainsi que d'autres pêcheurs avaient été privés de leur gagne-pain traditionnel et avaient subi un préjudice

économique. Le demandeur a intenté un recours en nuisance publique. Il a plaidé qu'il avait subi un préjudice particulier et qu'en conséquence, il pouvait continuer la poursuite, recouvrer sa perte et obtenir une injonction empêchant la société défenderesse de poser d'autres actes semblables. Le tribunal a jugé que la société défenderesse était l'auteur d'une nuisance publique, mais que le demandeur était incapable de continuer sa poursuite car il ne pouvait, comme la loi l'exige, établir qu'en plus de l'atteinte portée au bien public, un préjudice personnel lui avait été causé.

La décision rendue ainsi que l'interprétation généralement admise de la doctrine de la nuisance publique ont des répercussions considérables sur l'utilisation réelle ou potentielle de la doctrine en ce qui concerne les problèmes de la qualité de l'environnement. Les exemples les plus fréquents qu'on puisse citer ont trait aux répercussions qu'ont certaines activités sur la qualité de l'eau, mais la doctrine s'applique également dans les cas de la pollution de l'air consécutive aux travaux de certaines personnes. Cependant, nous nous heurtons à la restriction voulant que le Procureur général ou une personne qui a subi un préjudice particulier institue et continue la poursuite. Il est rare qu'un procès intenté par un particulier soit couronné de succès, et le Procureur général a intenté peu de poursuites. En conséquence, les pêcheurs d'espadons de la côte est du Canada, les pêcheurs commerciaux de la région de la rivière Sainte-Claire, les pêcheurs commerciaux du lac Winnipeg, les propriétaires de lieux de villégiature du nord-ouest de l'Ontario, les autochtones qui comptent sur le poisson comme source d'alimentation et les autres personnes de catégories semblables ne peuvent invoquer cette règle particulière de la *common law* soit pour obtenir des injonctions, soit pour obtenir des dommages-intérêts pour un préjudice économique qui peut être établi, car en général, ils estiment qu'ils ne possèdent aucun droit pouvant être reconnu et protégé par les tribunaux.

Sommaire

Il devrait être évident que certaines caractéristiques sont communes à toutes les règles juridiques qui viennent d'être étudiées. Tout d'abord, les lois sont trop restreintes et incapables de résoudre les problèmes complexes qui se présentent de nos jours, quant à l'environnement. Deuxièmement, de telles règles ne s'appliquent qu'à l'instigation d'une partie lésée. Cela veut dire qu'il faut, en général, qu'un préjudice ait été subi avant qu'on puisse en chercher réparation devant les

tribunaux. Ces principes juridiques présument de plus qu'une personne connaît ses droits subjectifs ou peut s'en informer, qu'elle peut déterminer quand un droit subjectif reconnu a subi un préjudice ou un dommage, qu'elle peut identifier la personne ou les personnes responsables du préjudice ou du dommage, qu'elle est en mesure de consacrer le temps et l'argent nécessaires pour porter le différend devant les tribunaux si le soi-disant défendeur nie toute responsabilité, qu'une fois devant le tribunal, elle peut établir un droit qu'il reconnaîtra et protégera, qu'elle peut démontrer que les actes des défendeurs ont illégalement gêné ce droit et qu'elle peut convaincre le tribunal que, selon la preuve, ce sont les travaux du défendeur et non ceux d'un autre qui ont lésé les droits du demandeur ou ont causé le préjudice subi. Si une personne, avant et après le procès, ne peut prouver tous ces points, il est alors peu probable qu'elle obtienne satisfaction. Cela veut dire, par exemple, que les personnes dont le corps accumule à présent des métaux lourds et d'autres poisons ne sont pas, dans la plupart des cas, protégées par la loi, et que les générations à venir le sont encore moins. Ce genre spécial de problème prend actuellement de l'envergure sans que les gens n'en aient conscience et sans qu'il existe une infraction précise aux lois en vigueur; d'autre part, des obstacles énormes surgissent quant il s'agit de démontrer la responsabilité d'un défendeur particulier ou de quantifier les dommages, et il est très clair que les consommateurs actuels ou potentiels de matières nuisibles ne peuvent instituer quelque poursuite que ce soit afin de minimiser ou de prévenir les risques de tels dommages. Puisque, comme les autres institutions humaines, le système juridique fonctionne traditionnellement par réaction, un particulier ne peut adresser une requête à l'avance ni protéger ses droits subjectifs existants avant qu'ils ne soient affectés et avant qu'il n'ait subi un préjudice.

Si la *common law* doit remplir un rôle de quelque importance pour assurer aux citoyens l'accès auprès des responsables des décisions ou leur permettre de participer d'une certaine façon à la prise de décisions, on utilisera alors surtout les cinq principes de la *common law* susmentionnés. Le recours basé sur ces principes ne fournira pas la sorte de participation étendue que plusieurs personnes jugent nécessaire, mais c'est cependant un instrument juridique qui est disponible et qui, selon certains, pourrait être utile.

(Traduction)

"Le procès assure donc un moyen de pression additionnel pour faire fonctionner la prise de décisions dans le domaine de l'environnement d'une

manière rationnelle, prudente et qui réponde à toute la gamme des intérêts des citoyens. Les tribunaux ne peuvent effectuer seuls le travail nécessaire, et ils ne le feront pas. Cependant, ils peuvent contribuer à instaurer un mécanisme gouvernemental beaucoup plus souple. Plus les citoyens pourront exercer de pression, plus leurs fonctionnaires et leurs concitoyens seront sensibilisés aux problèmes et deviendront compétents [27]."

D'autres auteurs juridiques formulent certaines réserves à propos de l'efficacité du procès. Dans un article publié récemment, le professeur Jurgensmeyer écrit:

(Traduction)

"Il est incontestable que les jugements qui accordent des dommages-intérêts et des injonctions par suite de poursuites pour nuisance, violation de propriété, faute, ou responsabilité au sens strict (ou certains de leurs cumuls ou réunions) ont eu, et ont encore, des conséquences importantes relativement à la pollution et aux travaux nuisibles à l'environnement, aux États-Unis et dans certains autres pays où la common law s'applique. La clef de leur popularité se trouve dans les possibilités qu'ils offrent aux particuliers ou aux groupes soucieux de la qualité de l'environnement. Le concept du recours privé ou public dans ce domaine est devenu tellement populaire qu'on le proclame comme étant la réponse, du moins dans l'avenir prévisible, à la crise de l'environnement [28]."

Et après avoir étudié la déclaration du professeur Sax en faveur du recours, le professeur Jurgensmeyer poursuit:

(Traduction)

"Le plaidoyer est séduisant et peut même être convaincant. Toutefois, deux considérations au moins méritent plus d'attention. Premièrement, en se faisant le champion du rôle du recours privé, ne risquons-nous pas, même à court terme, une déviation inutile et un camouflage de la seule solution finale à la crise de l'environnement, la réglementation gouvernementale de l'utilisation et du développement des ressources [29]."

Les réserves du professeur Jurgensmeyer quant au procès sont valables, mais elles ne minimisent pas

réellement la valeur du recours qui permet la participation du public ou encore donne à ce dernier l'occasion de surveiller ouvertement ou subrepticement les ministères et les organismes gouvernementaux autorisés à prendre des décisions quant à la gestion de l'environnement ou à la lutte contre la pollution.

D'autres avocats, qui travaillent dans le domaine de l'environnement, ont des réserves plus sérieuses sur l'applicabilité de la *common law* dans le domaine de l'environnement en général et les demandes de participation publique, en particulier. Le professeur Elder de l'Université de Calgary a écrit dans un article publié dernièrement:

(Traduction)

"... la structure et le fondement mêmes de la common law et sa philosophie socio-économique de l'inviolabilité des droits des particuliers rendent intrinsèquement impropre à apporter des solutions pertinentes face à l'évolution sociale. Elle peut fournir des solutions prudentes, ce qui a été un rôle important à l'occasion, mais elle est assujettie à trop de restrictions pour être utilisée sur une vaste échelle. Le fait qu'il doive exister un droit de propriété privé, qu'il faille des témoins experts, de l'argent, du temps, de la détermination et de l'organisation, le tout s'appuyant sur des décisions individuelles, le problème de l'établissement de la preuve, les restrictions de la chose jugée, le fait qu'on ne puisse, au Canada, poursuivre pour les nuisances causées à autrui, la possibilité qu'un riche défendeur, qui déduit les honoraires d'avocat comme dépenses d'entreprise, fasse une guerre d'usure et le très grand nombre de poursuites qui seraient nécessaires si des particuliers assumaient la responsabilité du bien public à la place des gouvernements qui s'en sont désintéressés; tous ces faits enlèvent un certain potentiel à la common law. Bref, les poursuites dans le domaine de l'environnement font partie du système compliqué des institutions déjà existantes qui, toutes, nous déçoivent. La solution consiste, à mon avis, à les remanier radicalement [30]."

M. V. J. Yannacone, un avocat américain qui a acquis une expérience considérable en plaidant, aux États-Unis, les causes relatives à l'environnement, au nom de particuliers et de groupes de citoyens intéressés, a exprimé une opinion semblable. Quoique M. Yannacone ait plus

confiance dans l'efficacité du système juridique et des lois actuelles sur l'environnement que le professeur Elder, il reconnaît également le besoin de lois justes qui soient exécutoires à la demande de citoyens ou de groupes s'occupant de l'intérêt des citoyens.

Lors d'un congrès qui a eu lieu récemment, M. Yannacone a déclaré:

(Traduction)

"Il n'est bien entendu pas nécessaire de vous rappeler... que la loi est le cadre de la civilisation et de l'organisation de la société, que notre système juridique contradictoire constitue une façon plus civilisée de défendre nos droits qu'une révolution sanglante et que, pour autant que les portes du Palais de Justice resteront ouvertes, la porte donnant sur la rue pourra demeurer fermée [31]."

Si comme on l'a suggéré, nos lois ont besoin d'un "remaniement radical" afin de garder les portes du Palais de Justice ouvertes et les portes donnant sur la rue fermées, il est très peu probable qu'un changement important quelconque surviendra à la suite d'initiatives prises par les juges canadiens. On considère que la plupart des juges s'en tiennent aux textes de la loi pour l'interprétation et l'administration des lois canadiennes. Ils suivent les règles qui leur sont données dans la jurisprudence et les textes législatifs du Gouvernement, ou dans les deux, et appliquent à la lettre la loi au différend soumis. Bien des juges canadiens seraient assurément d'accord avec la formule que:

(Traduction)

"... la fonction essentielle de la loi est de conserver, d'insérer de nouvelles situations dans des cadres anciens, qu'ils conviennent ou pas, et non de modifier, de rectifier ou de porter remède."

Une décision récente de la Haute cour de l'Ontario offre un exemple par trop fréquent. L'article (2) de la *Provincial Parks Act of Ontario* (loi des parcs provinciaux de l'Ontario) prévoit que:

(Traduction)

"Tous les parcs provinciaux sont destinés aux citoyens de l'Ontario et aux autres personnes qui"

peuvent les utiliser pour leur plaisir et leur éducation; ils doivent être conservés en bon état pour les générations à venir, conformément à la loi et aux règlements qui s'y appliquent [32]."

En Ontario, on a créé en vertu de la loi des parcs le Parc provincial de Sandbanks. On y trouvait, ainsi qu'aux environs immédiats, des dunes de sable qui sont, selon certains, une ressource écologique, géologique et récréative unique. Larry Green, de l'organisation *Pollution Probe* (enquête pollution) de Toronto, a intenté une action, en son propre nom, au nom de tous les citoyens vivants de l'Ontario, et au nom des générations à venir. M. Green s'inquiétait de savoir si un bail conclu entre le gouvernement ontarien et la *Lake Ontario Cement Ltd.* entraînerait la destruction d'un grand nombre des dunes de sable qui donnent au Parc provincial de Sandbanks son caractère unique. Le juge a conclu que M. Green n'avait pas l'intérêt suffisant pour mener cette action, que ses préoccupations ne constituaient pas un motif de poursuite et a déclaré que, selon lui, tout le recours était vexatoire et frivole. En conséquence, on a classé l'affaire, et M. Green a acquitté les frais et dépens pour toutes les parties intéressées.

Les conclusions du juge étaient assurément en accord avec les principes juridiques établis. Toutefois, si le juge l'avait voulu, il aurait pu au même titre rendre une décision qui aurait fait jurisprudence et aurait accordé à M. Green l'intérêt suffisant pour prendre son action. Mais pour ce faire, il aurait fallu que le juge prenne une initiative qui, pour le pouvoir judiciaire canadien, sort de l'ordinaire. Pour nombre de nos juges, leur rôle est d'interpréter et d'administrer la loi et non de la faire. Si une loi est mauvaise et ne tient pas compte des besoins de la société contemporaine, il semble que la plupart des juges canadiens considèrent qu'il revient aux parlementaires élus de rédiger une loi plus conforme aux nouvelles exigences. Si on veut que les citoyens, tels que M. Green, participent aux décisions relatives à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ou contestent de telles décisions, le droit devra leur être accordé par le Parlement. Une fois le droit admis, les tribunaux décideront si, dans une cause particulière, on a respecté les nouveaux droits et imposeront toutes les sanctions prescrites par la loi, s'il y a eu infraction.

À moins d'un changement radical, la *common law* ne nous conduira pas au nouveau régime que nous pouvons réclamer ou dont nous pouvons avoir envie. Le système juridique nous fournit toutefois un cadre à l'intérieur duquel il est possible de discuter librement du besoin de changement et d'énoncer le genre de changement nécessaire.

Il donne, quant au nombre de personnes, au volume de travail ou aux deux à la fois, une liberté d'action considérable pour éveiller l'opinion publique, pour faire bien comprendre à nos législateurs (c'est-à-dire aux personnes qui possèdent la responsabilité fondamentale et ultime de modifier nos lois) qu'il y a un besoin de changement, pour les sensibiliser aux exigences du public et par ce moyen les inciter à incorporer, parfois rapidement, parfois lentement, ces exigences publiques d'abord dans la loi et ensuite dans des mesures administratives. Selon la théorie traditionnelle, il est possible, en suivant cette procédure à l'intérieur du système juridique, d'amener la réforme du droit. Traditionnellement, la loi tolère, plus ou moins, des pressions exercées pour obtenir un changement, puis répond à ce changement. Il en résulte que l'évolution des valeurs peut entraîner des modifications aux lois plutôt que ce ne soient les lois qui amènent un changement dans les valeurs.

Quelles que soient les valeurs, la loi et, en particulier, des lois précises, ne sont que des moyens pour atteindre un but et non des buts en soi. Elles sont des outils auxquels on peut avoir recours. Leur succès dépend toutefois des conditions suivantes. Il suppose que le public connaît les buts qu'il désire atteindre et est capable de les exprimer, que les législateurs comprennent les exigences du public et y répondront sincèrement et honnêtement, que la politique élaborée pour faire face aux exigences est conçue avec précision et de façon intelligente, qu'elle est traduite efficacement sous forme de loi et qu'une fois la loi adoptée, on la fait respecter, on l'applique et on l'interprète de façon à faciliter la réalisation des objectifs visés.

Comme on l'a laissé entendre, il est peu probable que les règles de la *common law*, bien qu'elles ne soient pas inflexibles, subissent un "remaniement radical" par les tribunaux, remaniement indispensable pour appuyer une définition élargie de la participation du public dans la prise de décisions. Si la participation, de quelque manière que ce soit, doit devenir une caractéristique de la vie politique canadienne, il est certain que la façon la plus rapide, et très probablement la seule efficace, d'amener ce changement est d'adopter de nouvelles lois répondant à cet objectif. Seules des lois précises permettront à la participation de devenir un droit subjectif devant les tribunaux, même si ce n'est que pour appuyer la revendication de ce droit. Le seul autre moyen d'ouvrir notre mécanisme de prise de décisions au public consiste à remanier radicalement nos attitudes et nos institutions politiques et administratives de sorte que les nouvelles répondent au principe de la participation du public et de

l'engagement envers cette participation en tant que partie intégrante de la prise de décisions. De tels changements dans les valeurs et dans les attitudes des personnes autorisées à prendre les décisions ainsi que dans la conception de nos institutions dans le cadre desquelles elles travaillent, assureraient l'acceptation de la participation publique qui n'existe pas actuellement. Le changement entraînerait, entre autres conséquences, la participation de la collectivité sans l'existence préalable d'un droit particulier. Toutefois, entre-temps, les règles législatives sont nécessaires et continueront de l'être. Dans les pages qui suivent, une étude sera faite de la mesure dans laquelle les règles permettent, actuellement, la participation du public à la prise de décisions.

FONDEMENT STATUTAIRE DE LA PARTICIPATION
DE LA POPULATION CANADIENNE

Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique a mis en vigueur diverses lois qui visent la protection ou la valorisation de la qualité de l'environnement en Colombie-Britannique. La *Environment and Land Use Act* (loi sur l'environnement et l'aménagement des terres) [33] de 1971 a créé un comité de l'environnement et de l'aménagement des terres formé d'un président et de tout autre membre du conseil exécutif que le lieutenant-gouverneur en conseil pourra nommer. Le comité peut élaborer des programmes pour susciter l'intérêt de la population et accroître cet intérêt et ses connaissances, en matière d'environnement, assurer l'équilibre de l'utilisation des terres et du développement des ressources avec la protection de l'environnement, analyser et étudier les questions reliées à l'environnement et à l'utilisation des terres. Si le comité décide d'entreprendre l'une ou l'autre de ces tâches (et il a toute latitude quant à cette décision), il peut faire des enquêtes publiques (ayant également entière discrétion en cette matière). Il est évident que la population peut être invitée à prendre part aux travaux du comité, mais ne peut insister pour se faire entendre.

La *Land Commission Act* (loi sur la commission des terres) [34] de la Colombie-Britannique établit une commission pour assurer, entre autres, la préservation des terres agricoles, des ceintures vertes, des banques de terrains urbains et de terrains réservés pour les parcs et les loisirs. La loi exige qu'un plan de réserve de terrains soit élaboré par les conseils régionaux pour chaque région de district ou, à défaut, par la commission elle-même. Des audiences publiques doivent avoir lieu avant l'approbation finale de quelque plan que ce soit devant être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil. Les audiences sont obligatoires, et il est à croire que si elles ne sont pas tenues, le plan de réserve de terrains sera abandonné. La loi n'exige pas cependant que la population prenne une part active aux autres travaux de la commission. Par exemple, la commission est libre d'édicter en tout ou en partie ses propres règlements, qui sont essentiels à l'application de sa loi, sans faire appel à des conseillers externes.

Le titre même de la *Green Belt Protection Fund Act* (loi créant un fonds de protection de la ceinture verte) [35] et de la *Ecological Reserves Act* (loi sur les réserves écologiques) [36] en précise les objectifs. Aucune

participation de la population n'est prévue dans la loi régissant la ceinture verte alors que la loi sur les réserves écologiques précise que le ministre peut nommer une ou plusieurs personnes pour le conseiller. Évidemment il ne peut être forcé de nommer qui que ce soit et même s'il le fait, il est libre d'ignorer tous les conseils reçus ou l'un ou l'autre de ces derniers.

Il est évident que la loi la plus pertinente de la Colombie-Britannique est la *Pollution Control Act* (loi sur la lutte contre la pollution) [37] de 1967. Passée en 1956, en tant que moyen de combattre la pollution de l'eau, elle ne visait au départ que la partie sud-est de la province. En 1967, des modifications ont étendu la portée de la loi à toute la province et en 1970, une autre modification y a ajouté la lutte contre la pollution de l'air.

L'application de la loi a été confiée à deux organismes: le *Pollution Control Board* (comité de lutte contre la pollution) et la *Pollution Control Branch* (direction de lutte contre la pollution). Cette dernière a été la plus active. La loi interdit, à quelques exceptions près, de déverser, sans permis, quelque déchet que ce soit dans l'air, sur la terre et dans l'eau. Les demandes de permis sont soumises au directeur de la direction de lutte contre la pollution et publiées dans les journaux locaux. La demande est examinée par les organismes des ministères de l'Agriculture, de la Santé, de la Récréation et de la Conservation, de même que par la direction des permis d'utilisation des eaux, chaque organisme présentant ses recommandations au directeur. Quand la demande concerne le déversement de déchets sur la terre ou dans l'eau, les propriétaires fonciers ou les titulaires de permis ou de licences accordés en vertu de la *Water Act* (loi sur l'eau), qui se plaignent que leur intérêt est touché, peuvent soumettre leurs objections au directeur et ce, dans les délais prescrits aux règlements. Le directeur a toute discrétion pour décider si une audience publique doit avoir lieu. S'il refuse de la convoquer, l'opposant se trouve sans recours. Il n'a aucun "droit" à une audience.

L'entière discrétion quant à la convocation des audiences s'applique à deux domaines de plus. La loi reconnaît que d'autres personnes que celles qui y ont un intérêt particulier peuvent s'opposer à une demande déjà présentée. Ces "autres personnes" peuvent soumettre une objection à la commission. Si cette dernière décide que le directeur de la direction de lutte contre la pollution doit retenir l'objection, en la déclarant valable, elle peut l'autoriser à le faire. Cependant, la décision de la commission est sans appel, et la façon dont le directeur tient compte de l'objection n'est pas précisée.

Un troisième type d'audience est celle qui peut être convoquée, à la discrétion du directeur de la commission, si la décision appropriée sur toute question relevant de sa compétence requiert une enquête publique ou autre. Des audiences convoquées en vertu de cette disposition ont eu lieu dans l'intention apparente d'élaborer des programmes de lutte contre la pollution, qui visent l'industrie des produits forestiers, les mines, l'industrie de transformation et d'affinage des produits miniers, l'industrie pétrochimique, les industries de transformation des aliments, les industries connexes et le déversement des déchets par les municipalités.

En fait, si le directeur tient une audience sur une demande de permis de déversement, la loi exige uniquement que l'opposant soit avisé du lieu et de l'heure de l'audience et de la décision éventuelle. Bien que les tribunaux de la Colombie-Britannique aient collaboré pour assurer aux opposants l'accès à une partie au moins des renseignements pertinents (par exemple, aux renseignements qui accompagnaient la demande de permis) et pour qu'au cours des audiences, on examine de façon judicieuse et impartiale toutes les objections, la commission est réputée pour ses audiences fort structurées et très techniques, qu'elle tient la plupart du temps dans des endroits peu appropriés pour le public. Il semble que la commission elle-même s'intéresse fort peu au principe, encore moins à la substance, de la question de participation du public quand elle rend ses décisions.

Cependant si les déclarations publiques récentes ne sont pas seulement rhétoriques, on peut s'attendre à des changements substantiels en Colombie-Britannique comme l'a affirmé par ailleurs un haut fonctionnaire:

(Traduction)

"... le changement de gouvernement en Colombie-Britannique, il y a un peu plus d'un an, a fait surgir un nombre considérable de théories sur l'environnement et son administration. Attendu que la fièvre n'est pas encore tout à fait calmée, l'information disponible... est encore assez limitée... surtout en ce qui touche la participation des citoyens [38]."

Néanmoins, la théorie semble se préciser très rapidement. Dans un communiqué de presse, l'honorable Robert Williams, président du comité gouvernemental de l'environnement et de l'aménagement des terres, a annoncé la création d'un secrétariat interdisciplinaire qui doit constituer le principal groupe de conseillers dans ce

domaine auprès du comité de l'environnement et de l'aménagement des terres. Dans le communiqué de presse, M. Williams a déclaré:

(Traduction)

"On s'intéressera d'abord aux plans relatifs à la gestion générale des ressources et à l'aménagement des terres de la province, région par région, et qui sont appliqués conjointement avec les districts régionaux et les municipalités. On mettra largement à profit le potentiel foncier et les autres données sur les terres inventoriées, et on évaluera l'évolution et les relations sociales, le potentiel économique et les aspirations des citoyens de chaque région pour l'avenir. Attendu que les groupes de citoyens et d'hommes d'affaires possèdent beaucoup de renseignements sur leurs régions, on leur fournira l'occasion de collaborer.

Il se peut fort bien que cette façon de procéder ouvre une voie entièrement nouvelle en ce qui concerne la prise de décisions dans la province [39]."

Depuis la déclaration, on a commencé plusieurs études en Colombie-Britannique, et il semble que dans chaque cas, la tenue d'audiences publiques faisait partie intégrante de l'étude afin de permettre aux intéressés d'exposer leurs idées et leurs opinions aux dirigeants de l'étude. De cette manière, les recommandations éventuelles au comité de l'environnement et de l'aménagement des terres non seulement témoigneront de l'expérience et de la valeur des dirigeants de l'étude, mais elles mettront également en relief les opinions et les préférences de la population de la Colombie-Britannique.

Alberta

La *Clean Air Act* (loi sur la pureté de l'air) [40] et la *Clean Water Act* (loi de l'assainissement de l'eau) [41] de l'Alberta constituent les principaux mécanismes de contrôle législatif de la province visant à préserver et à accroître la qualité de l'eau et de l'air. Les deux lois interdisent le déversement d'agents contaminants dans l'air et dans l'eau au-delà des quantités permises par les règlements. Si aucune norme n'a été établie par règlement pour un agent contaminant particulier, il ne peut y avoir de dérogation, du moins en vertu desdites lois et quant à cet agent contaminant non réglementé. L'autre mécanisme de contrôle est l'interdiction de construire, de modifier,

etc., certains genres d'ouvrages à moins que l'organisme gouvernemental responsable n'ait revu et approuvé les plans et devis des ouvrages proposés. Bien que les deux lois semblent revêtir une importance suprême dans la prise de décisions sur la gestion de l'air et de l'eau, aucune loi ne garantit à la population une collaboration active. On peut réglementer les agents contaminants, établir des normes, autoriser les constructions sans que la population soit tenue de collaborer à la prise de décisions. Néanmoins, le gouvernement de l'Alberta persiste à

(Traduction)

"... considérer que la participation de la population constitue une contribution importante à toute décision prise sur les ressources non seulement en eau... La participation de la population... consiste à enjoindre l'administration de la conservation de l'environnement de l'Alberta à tenir des audiences publiques auxquelles toutes les couches de la population sont invitées à soumettre des opinions [42]."

En 1970, le gouvernement du Crédit social a créé la *Environment Conservation Authority* (administration de la conservation de l'environnement) à titre d'organisme protecteur des citoyens, en matière d'environnement, relevant du lieutenant-gouverneur en conseil. Son mandat original comprenait, entre autres, une étude permanente des politiques relatives à la conservation de l'environnement et le droit d'enquêter dans ce domaine. Aux fins de ces travaux, l'organisme pouvait, de sa propre initiative, ou sur ordre du lieutenant-gouverneur en conseil, tenir des audiences publiques sur toute question relevant de sa compétence. Ses pouvoirs étaient et continuent d'être très vastes, comprenant la conservation, la gestion, l'utilisation, la prévention et la lutte contre la pollution des richesses naturelles, le contrôle du bruit résultant d'exploitations commerciales et industrielles et la préservation des ressources naturelles pour leur valeur esthétique [43]. L'administration de conservation a tenu un certain nombre d'audiences, et même si personne ne les considère parfaites, elles ont permis, dans la pratique, aux groupes intéressés, en Alberta, de se faire entendre auprès de l'administration sur des questions d'ordre public.

L'administration de conservation a établi une procédure assez régulière pour la tenue des audiences. Elle commence par déterminer et annoncer la portée de son mandat. Ensuite, *"... afin d'aider la population à faire entendre ses opinions, l'administration rédige des documents de base sur la question à l'étude, puis en met des exemplaires à la*

disposition du public, aux centres d'information et aux bibliothèques publiques, dans toute la province [44]." "Des organes d'information renseignent abondamment le public sur la disponibilité de la documentation et sur le désir de l'administration de le voir prendre part aux audiences [45]" (traductions). On invite les gens à faire connaître leurs opinions, ensuite on tient des audiences. Aussitôt ces dernières terminées, on transcrit les débats, soupèse les témoignages, puis les comptes rendus, le résumé, le rapport et les recommandations sont alors prêts à être imprimés. Sur présentation du rapport par le ministre de l'Environnement, tous les volumes sont mis gratuitement à la disposition du public. La seule personne disponible et capable de témoigner objectivement de l'efficacité des audiences a tiré la conclusion que, du moins dans le cas de l'exploitation des mines en Alberta, les audiences:

(Traduction)

"... ont été satisfaisantes pour les participants, qui ont pu se faire entendre équitablement et pleinement, et qu'on a renseignés sur d'autres perspectives... La méthode semble donc avoir rallié (ou aidé à rallier) l'unanimité et inspiré confiance au gouvernement, qui a alors jugé qu'on évoluait dans la bonne direction. Aussi, la perspective de collaborer à l'élaboration finale d'une loi, la Land Surface Conservation Reclamation Act (loi de réforme relative à la conservation de la surface du sol), peut avoir eu un effet psychologique favorable sur les non participants qui les a empêchés de protester ultérieurement. Autrement dit, les opposants éventuels sont renseignés, un forum leur est offert pour s'exprimer et ils peuvent être invités à participer au processus de prise de décisions, et le gouvernement, qui a fait les analyses sur les eaux, peut prendre des mesures apparemment plus vigoureuses et plus populaires. On a nettement l'impression que l'intérêt public bénéficie du procédé [46]."

Le Energy Resources Conservation Board (comité de la conservation des ressources énergétiques) récemment créé prévoit la participation du public, en tant que partie intégrante de cette procédure. En général, toute personne qui désire exploiter des ressources énergétiques dans la province doit obtenir un permis du comité. Le comité est tenu, en vertu de la loi [47], de publier des avis de demande et si quelqu'un présente une objection valable, il doit prendre toutes les précautions nécessaires pour s'assurer qu'on tiendra compte des intérêts de l'opposant,

de façon juste et équitable, dans toute décision prise. Bien que le comité ne soit pas tenu de convoquer une audience, les dispositions de la loi tendent à permettre à toute personne qui soumet des objections valables, en vue de protéger ses propres intérêts, d'être entendue.

Outre les dispositions de la loi qui a créé l'administration de la conservation de l'environnement et prévu la tenue d'audiences et le mode d'expansion du comité de la conservation des ressources énergétiques, le rôle de la population albertaine, en ce qui touche la prise de décisions sur la gestion de l'environnement et l'élimination de la pollution, n'est pas clairement établi juridiquement. Néanmoins, la population a été assurée que

(Traduction)

"En règle générale, l'effectif de la gestion des eaux de l'Alberta tiendrait des audiences publiques ou des réunions publiques d'information sur les projets qu'il veut entreprendre. Quant aux projets d'une plus grande envergure... nous pourrions établir un groupe consultatif formé des représentants de chacune des parties intéressées. Outre les réunions d'information ou les audiences publiques mentionnées... j'ai également décidé que nous assumerions la gestion des eaux, par bassin hydrographique, et que tous les projets importants, tels l'aménagement des digues, seraient entrepris en vertu d'une loi spéciale. C'est par la combinaison de tous ces mécanismes, y compris par la collaboration des députés, que nous obtiendrons en définitive une participation valable de la population [48]."

Saskatchewan

La Saskatchewan a récemment créé un ministère de l'Environnement qui a la responsabilité entière de l'accroissement et de la protection de la qualité de l'environnement en Saskatchewan. À l'origine, la loi [49] ne mentionnait pas la participation du public, mais certaines modifications apportées en 1973 permettent maintenant au ministre de l'Environnement de la Saskatchewan de faire enquête ou de tenir des audiences publiques sur la gestion, l'utilisation et la protection de l'environnement. Outre cette disposition discrétionnaire, rien dans la loi ne prévoit ou ne reconnaît à la population le droit de participer aux décisions prises par le ministère et ses organismes.

Le ministère a la responsabilité administrative d'appliquer toute une gamme de lois en Saskatchewan, relatives à la lutte contre la pollution de l'air et à la gestion des eaux. Cependant, la *Air Pollution Control Act* (loi sur la lutte contre la pollution de l'air) [50] ne contient aucune disposition relative à la participation de la population aux décisions prises en vertu de cette loi, et les lois régissant les eaux ne mentionnent pas non plus la participation populaire. On peut rapidement en conclure que juridiquement, la population n'a pas le droit, en Saskatchewan, de collaborer à la prise de décisions sur la gestion de l'environnement et sur la lutte contre la pollution. Cependant en pratique, il semble que le gouvernement de la Saskatchewan soit tout à fait disposé à consulter le public, du moins en ce qui concerne l'utilisation à grande échelle des ressources. Par exemple, le gouvernement de la Saskatchewan a informé la population qu'il entend prendre certaines décisions sur l'utilisation du fleuve Churchill, afin de mieux satisfaire les besoins et les aspirations de la population de la province. Il reconnaît que, d'une part, le fleuve pourrait être aménagé pour la production d'énergie électrique et l'irrigation, et que d'autre part, on pourrait le conserver à l'état naturel. Pour être en mesure de prendre des décisions sur la meilleure manière d'utiliser cette ressource particulière en eau, le gouvernement a entrepris une étude du bassin du fleuve Churchill qui devrait durer environ deux ans et coûter près de 2.5 millions de dollars. Il est évident, d'après les documents publics, que le gouvernement veut que la population fasse entendre ses opinions sur le meilleur moyen d'utiliser le fleuve Churchill. Avant de suggérer un projet en particulier, des réunions publiques auront lieu dans toute la province. Des bulletins d'information seront également publiés de temps à autre. Quand on aura recueilli et traité toute l'information, des audiences publiques auront lieu dans plusieurs parties de la Saskatchewan afin de donner à la population l'occasion de faire entendre ses opinions sur les projets proposés. De plus, afin de faciliter l'application du programme de participation de la population, on a retenu les services d'un expert dans ce domaine et on lui a confié la responsabilité expresse d'encourager et de faciliter la participation du public à tout le processus de prise de décisions. Il est évident que ce procédé ne sera valable qu'en autant que la population s'y intéressera, et il ne subsiste aucun doute sur la sincérité de l'intention du gouvernement de la Saskatchewan de porter à son maximum la participation des citoyens. Naturellement, le procédé n'est pas requis par la loi et s'il était insatisfaisant, ou s'il devenait un simple exercice de cooptation et qu'ensuite on ne ferait aucun cas de la critique, les mécontents dans la population n'auraient

aucun recours en loi. Il ne leur resterait qu'à voter contre le gouvernement, à l'élection suivante.

Manitoba

Les lois du Manitoba sont plus généreuses en matière de participation populaire à la prise de décisions. La *Water Commission Act* (loi de la commission des eaux) [51] crée la commission des eaux du Manitoba, qui n'est autorisée à étudier les projets, problèmes et plans ayant quelque rapport avec les eaux que si le ministre responsable de l'application de la loi les a portés à son attention. La loi prévoit la tenue d'audiences publiques sur les questions portées à l'attention de la commission et spécifie que toutes les parties qui se présentent devant la commission peuvent être représentées par un avocat, convoquer des témoins, offrir une preuve et présenter un plaidoyer. Cependant, le point faible est que le ministre, en refusant de porter une affaire à l'attention de la commission, peut affirmer qu'aucune enquête ou audience publique n'aura lieu. De plus, le ministre peut, lorsqu'il porte un cas à l'attention de la commission, tout aussi bien décider quel genre d'audience aura lieu. Par exemple, quand la commission des eaux du Manitoba a, en 1972, tenté de convoquer une enquête publique sur la proposition du gouvernement pour la dérivation du fleuve Churchill, le ministre responsable est intervenu et a refusé à la commission le droit de tenir les audiences. Le gouvernement de la province avait décidé que la dérivation du fleuve relevait déjà du gouvernement et que, si la commission devait convoquer une audience, ce ne serait que des réunions publiques visant uniquement à informer la population des décisions du gouvernement.

La seule autre loi ayant quelque importance pour la participation de la population aux décisions prises sur la gestion de l'environnement et sur la lutte contre la pollution au Manitoba est la *Clean Environment Act* (loi de l'assainissement de l'environnement) [52].

La loi a créé une commission de l'assainissement de l'environnement et lui a confié la responsabilité première d'édicter des règlements relatifs aux personnes dont les activités pourraient polluer l'air, l'eau et la terre du milieu, au Manitoba. Les personnes qui poursuivent ou projettent de telles activités doivent maintenant demander un permis à la commission. Sur réception de la demande, la commission doit, en vertu de la loi, la publier. Si quelque intéressé désire se faire entendre, il en avise la commission, qui convoque alors une audience publique. Sous ce rapport, la loi manitobaine est probablement la plus

libérale au Canada, mise à part la Loi fédérale sur les eaux intérieures du Nord. La loi manitobaine est également libérale dans sa définition des personnes intéressées, car elle dispose que quiconque se déclare intéressé répond aux exigences légales.

Tout bien considéré, les travaux de la commission sont orientés sur la lutte contre les activités génératrices de pollution, et la loi garantit à la population qu'elle aura l'occasion de s'intégrer au processus de prise de décisions, lorsqu'il faudra déterminer si les activités prévues par le demandeur devraient être permises et à quelles conditions.

Il y a dans la loi de l'assainissement de l'environnement d'autres dispositions relatives aux audiences publiques. La loi dispose que la commission peut, sauf décision contraire du ministre, enquêter sur toute question ayant quelque rapport avec l'environnement. La commission peut, à sa discrétion, convoquer des audiences publiques au cours de son enquête. Cependant, il convient de remarquer que, bien que la commission puisse prendre l'initiative d'annoncer des enquêtes de ce genre, le ministre peut lui refuser le droit de le faire sur n'importe quelle question. En fait, c'est ce qui arrive quand les questions peuvent de quelque façon prêter à controverse. Par exemple, des groupes de citoyens au Manitoba ont demandé que la commission convoque une enquête sur la dérivation proposée du fleuve Churchill, mesure qui aurait des répercussions nettes sur la qualité de l'environnement au Manitoba. Le ministre responsable a donné à la commission des directives très précises lui interdisant d'entreprendre l'enquête, ce qui, par conséquent, éliminait toute possibilité d'audience publique sur la question. La population en général a été informée qu'elle devait limiter son rôle de participation au vote en temps d'élection.

Le mécanisme final de participation de la population qui existe au Manitoba et appelle des commentaires est celui qu'apporte le conseil consultatif de l'environnement. Les cent membres environ qui le composent assurent une excellente représentation géographique et idéologique. Cependant bien que le gouvernement ait créé le conseil, ce dernier dispose de peu d'outils pour son fonctionnement, tant du côté financier, que du côté administratif. De toute façon, il n'a, comme son nom l'indique, qu'un rôle consultatif et, comme pour la plupart des groupes consultatifs, le ministre est libre d'ignorer ou de suivre sélectivement tout conseil que le groupe peut lui donner.

Dans une étude récente sur la commission des eaux du Manitoba, la commission de l'assainissement de l'environnement et le conseil consultatif de l'environnement, l'auteur conclut que le conseil permet une participation valable mais limitée des citoyens et la commission des eaux également (par exemple, elle est effectivement soumise aux exigences du ministre responsable), alors que la loi de l'assainissement de l'environnement, avec la commission qu'elle a créée, "*offre un cadre cohérent et consistant pour la participation de la population* [53]" (traduction).

Ontario

La *Environmental Protection Act* (loi de la protection de l'environnement) [54] de l'Ontario, bien que n'étant pas entièrement muette sur le rôle de la population, exprime clairement la conviction que les organismes et ministères gouvernementaux sont en mesure de prendre des décisions relatives à la gestion de l'environnement et à la lutte contre la pollution, dans le meilleur intérêt de la population, sans que cette dernière apporte nécessairement sa collaboration. Bien que la loi contienne diverses dispositions: par exemple, dans la partie qui traite de la gestion des déchets, des dispositions quant aux audiences publiques obligatoires pour les demandes relatives aux endroits réservés comme déversoirs de liquides industriels ou de déchets dangereux, et quant aux audiences publiques discrétionnaires sur les demandes touchant l'approbation des systèmes de gestion des déchets et des endroits réservés à l'élimination des déchets, elle refuse effectivement la participation de la population aux décisions prises dans le cadre de cette loi. Par exemple, le ministre responsable, de même que ses organismes administratifs, dispose d'une grande discrétion pour négocier avec les entreprises responsables de la pollution un programme visant certains objectifs de qualité de l'environnement. Cependant, ces objectifs qui concernent la qualité de l'environnement peuvent être déterminés indépendamment de toute consultation avec le public. Tout accord final négocié entre l'entreprise responsable de la pollution et l'organisme régulateur est fait à huis clos et sans audience publique ou sans inviter les membres intéressés de la collectivité. Le citoyen n'a aucun fondement juridique pour étayer sa revendication et ne peut pas invoquer cette loi comme question de droit pour intervenir et tenter de faire modifier l'entente intervenue entre l'organisme régulateur et l'entreprise responsable de la pollution. Le défaut d'intervention du public dans le processus de prise de décisions est l'une des choses les plus remarquables de la législation ontarienne, et on dit que:

(Traduction)

"Il serait difficile de trouver quelque part en Amérique du Nord une loi comparable de lutte contre la pollution qui appose un refus aussi total aux droits de l'individu que la présente loi de la protection de l'environnement [55]."

Les critiques de la loi disent, de plus, que bien que la tendance dans la plupart des lois sur l'environnement en Amérique du Nord révèle un souci croissant d'encourager et de faciliter la participation des citoyens au processus de prise de décisions, cette tendance ne se retrouve pas tellement dans les lois ontariennes sur la protection de l'environnement. Le fait que la loi établit également, entre autres, une commission d'audiences relatives à l'environnement ne réfute aucunement ces critiques. Tout comme la commission des eaux du Manitoba, la commission ne peut être forcée par des citoyens, agissant individuellement, à tenir des audiences, mais elle le fait surtout à la demande du ministre ontarien de l'Environnement. Bien qu'elle permette au ministre d'endiguer la pression exercée par le public, quant à une question particulière relative à l'environnement, simplement en portant l'affaire à l'attention de la commission, la population en général, si elle insiste pour que la commission fasse une enquête quelconque, n'a qu'à exercer une pression politique suffisante pour que le ministre, à sa discrétion, en conclut qu'il est plus sage de tenir une audience que de s'en abstenir. Le citoyen n'a aucun droit d'exiger une enquête ou une audience publique sur quelque question que ce soit. Cela paraît d'autant plus ironique attendu que le gouvernement, en passant la loi pour protéger l'environnement naturel, déclarait que:

(Traduction)

"Monsieur l'orateur, les deux projets de loi qui viennent d'être soumis constituent une déclaration des droits du citoyen pour la population de notre province. Par ces projets de loi, nous assurons à la population, y compris à nos enfants, un standard élevé de qualité de l'air, du sol et de l'eau, et que l'autorité législative de notre province disposera des instruments nécessaires pour prévenir les abus et protéger notre environnement naturel [56]."

Québec

La Loi adoptée dernièrement au Québec sur la qualité de l'environnement [57] est une loi globale ayant pour objet, en substance:

"... de confier à un ministre la responsabilité d'élaborer et de mettre en vigueur la politique visant la protection de l'environnement, de créer un Conseil consultatif de l'environnement, et de confier au Directeur des services de protection de l'environnement des pouvoirs de surveillance et de contrôle de la qualité de l'environnement [58]."

La Loi est globale, en ce sens qu'elle interdit la contamination de l'air, de l'eau et du sol au-delà des quantités permises, prévoit la délivrance de permis ou de certificats aux personnes dont les activités pourraient modifier la qualité de l'environnement, et confère à un organisme administratif le pouvoir d'émettre, en certaines circonstances, l'ordre de cesser l'activité qui contamine l'environnement. De plus, la Loi contient certaines dispositions régissant:

"... la qualité de l'eau et la gestion des eaux usées, l'assainissement de l'atmosphère, la gestion des déchets, la salubrité des immeubles et des lieux publics et la protection contre les rayonnements et les autres agents vecteurs d'énergie, et contient aussi des dispositions relatives au bruit [59]."

Cette concentration incroyable de pouvoirs et de responsabilités est accordée à un ministre et à ses délégués avec une prévision minimale quant au rôle de la population dans l'application de la Loi. On se fie énormément aux organismes gouvernementaux et aux spécialistes qui sont libres d'agir sans aucunement consulter la population au sujet des travaux qui leur sont confiés. La seule exception à cette Loi peu encourageante (du point de vue de la participation populaire) est la disposition exigeant la création d'un Conseil consultatif de l'environnement. La représentation n'est pas limitée à la population, mais on suppose qu'elle pourrait inclure, à la discrétion du lieutenant-gouverneur en conseil, des représentants populaires, soit comme président, soit comme membre du Conseil, qui en compte dix. Cependant, les pouvoirs du Conseil se limitent à conseiller le ministre sur les questions qu'il porte à son attention, bien qu'il puisse entreprendre une étude sur toute question relative à la qualité de l'environnement, recevoir des demandes et des suggestions de personnes ou de groupes sur toute question

visée par la Loi (faculté qui comme toujours, peut être négativement exercée). Quand le Conseil entreprend une étude, il doit soumettre ses conclusions au ministre qui, à son tour, les publie. La Loi exige de plus la publication d'un rapport annuel qui, en soi, est aussi un document s'adressant au public.

Bien que la création d'un tel Conseil soit méritoire, elle comporte de sérieuses limites évidentes, comme dans le cas de tous les conseils de ce genre. Le gouvernement dispose de pouvoirs illimités pour choisir les membres du Conseil. Une fois constitué, le Conseil peut, suivant son inspiration, commencer ses propres enquêtes. Cependant, il éviterait fort probablement de le faire si le gouvernement posait des objections. De toute façon, si son indépendance devenait intolérable pour le gouvernement, le Conseil pourrait être tenu occupé à traiter de questions que le ministre porterait à son attention. Naturellement, la population n'est pas en mesure d'obliger le Conseil à étudier quelque question que ce soit et n'a pas non plus le droit de se présenter devant le Conseil pour discuter de quelque question que le Conseil étudie. Il est difficile de croire que des conseils de ce genre confient de quelque façon un rôle significatif à la population, et pourtant, c'est là toute la portée de la loi québécoise.

Nouvelle-Écosse

La *Environmental Protection Act* (loi sur la protection de l'environnement) [60] récemment sanctionnée en Nouvelle-Écosse vise la préservation et la protection de l'environnement. Aux termes de la loi, l'environnement signifie l'air, le sol et l'eau ou une combinaison des trois éléments. Afin d'atteindre cet objectif, le gouvernement a créé un ministère de l'Environnement pour aider le ministre, entre autres, à élaborer, coordonner et mettre en vigueur des politiques, plans et programmes, à coordonner le travail des autres ministères et organismes concernant toute question reliée à la préservation et à la valorisation de l'environnement, à enquêter, réglementer et faire des recherches, à diffuser l'information et à effectuer d'autres travaux connexes. En résumé, la loi prévoit une méthode globale pour résoudre tout au moins les problèmes de pollution de l'air, de l'eau et du sol, mais compte sur les organismes qui ne sont en aucune façon tenus de faire participer la population à l'application de la loi.

L'exception notoire à la méthode de l'organisme autonome est la création d'un conseil de surveillance de l'environnement, composé de douze à quinze membres, dont onze doivent représenter des intérêts bien définis. Par

exemple, il doit y avoir au moins un représentant des groupes de la conservation et de l'écologie. Cependant, on ne devient membre qu'à la condition d'être nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil. Une fois constitué, le conseil a le pouvoir de recommander au ministre des politiques, plans et programmes visant la protection et la préservation de l'environnement, d'examiner la répercussion sur l'environnement des activités d'autres ministères et organismes, de recommander l'établissement de règlements et de normes, de faire enquête et de soumettre au ministre un rapport sur toute question relative à la conservation et à la protection de l'environnement. Outre ces derniers pouvoirs d'enquêter sur des questions soumise de sa propre initiative (et non de celle du ministre ou du public), le conseil peut être autorisé par le ministre à convoquer des audiences sur des questions ayant quelque rapport avec l'environnement, que le ministre lui a signalées. Le rôle de la population dans tout cela, à part une représentation possible au conseil, se limite à collaborer aux enquêtes menées par le conseil ou aux audiences qu'il convoque. La loi n'exige pas que le conseil enquête sur quelque question que ce soit, ni entende quelque groupe particulier que ce soit qui aurait collaboré aux enquêtes. Cependant on peut difficilement imaginer que, du moins dans le cas des questions connues comme étant politiquement controversées, le conseil ne serait pas équitable s'il choisissait les questions d'intérêt qu'il doit examiner. L'idée qu'on veut mettre en relief n'est pas ce qu'il ferait vraisemblablement, règle générale, mais ce qu'il serait tenu de faire en vertu de la loi. Ici, comme dans le cas de la plupart des lois canadiennes pour la gestion de l'environnement et la lutte contre la pollution, le rôle de la population demeure passif. Ni la population en général, ni le citoyen en particulier ne peuvent, de plein droit, imposer la tenue d'une audience spéciale, ni exiger quelque genre de participation que ce soit au processus de prise de décisions. Dans une déclaration récente, l'honorable M. Bagnell, ministre de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse, a affirmé:

(Traduction)

"Un conseil de surveillance de l'environnement sera composé de quinze citoyens de la Nouvelle-Écosse représentant toutes les régions de la province et ayant, pour la plupart, une formation universitaire, et qui mettront leurs connaissances au service du ministère et recommanderont une politique, examineront les règlements relatifs à l'environnement, feront des recommandations au ministre et recueilleront les vues de toutes les couches de la population [61]."

Il est assez clair, d'après cette déclaration et les dispositions de la loi même, que le rôle de la population, s'il doit exister, dépend entièrement du désir du gouvernement ou de ses organismes de l'accorder, à n'importe quel stade du processus de prise de décisions.

Nouveau-Brunswick

La Loi sur l'assainissement de l'environnement du Nouveau-Brunswick [62] attribue une discrétion illimitée au Ministre et aux organismes gouvernementaux en ce qui concerne la prise de décisions relatives à la gestion de l'environnement et à la lutte contre la pollution. Les moyens de participation de la population à la prise de décisions se limitent à communiquer avec le Conseil de l'environnement constitué de cinq membres qui peuvent être nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. La seule restriction relative au choix des membres est qu'ils ne doivent être ni députés, ni fonctionnaires fédéraux ou provinciaux. Le Conseil doit étudier les cas qui lui sont confiés par le lieutenant-gouverneur en conseil, faire rapport, enquêter sur les questions approuvées par le Ministre et recevoir les demandes présentées. Il ressort de tout cela que le Conseil est un de ceux dont le champ d'action est des plus limités au Canada et n'est surpassé en ce sens que par les provinces de l'Île du Prince-Édouard et de Terre-Neuve. Néanmoins le Conseil "... est officiellement présent en tant que groupe permettant à la population de faire des suggestions au Ministère" [63] (traduction).

Île du Prince-Édouard

La *Environmental Control Commission Act* (loi de la commission de surveillance de l'environnement) [64] de l'Île du Prince-Édouard a créé une commission de surveillance de l'environnement d'au moins onze personnes, dont sept sont membres de ministères désignés. Les autres peuvent être nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil. La commission peut enquêter sur les causes de la pollution, préparer des plans visant à diminuer ou à éliminer la pollution et faire, en général, ce qu'un organisme gouvernemental de lutte contre la pollution peut et doit faire pour protéger l'air, le sol ou l'eau du milieu. Dans l'exercice de ses fonctions, il peut faire des enquêtes publiques, mais ne peut certainement pas y être obligé par un représentant de la population. En fait, le public est exclu de tout rôle, légalement constitué ou appuyé, dans la prise de décisions relatives à l'environnement dans l'Île du Prince-Édouard. La seule disposition en ce sens est celle

qui dit que le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer un conseil consultatif de l'environnement pour conseiller la commission. Le conseil doit être constitué d'au moins quinze membres, y compris des représentants de plusieurs ministères provinciaux, de même que de groupes tels que la *Prince Edward Island Fish and Game Association* (association de chasse et de pêche de l'Île du Prince-Édouard). Si le conseil doit compter d'autres membres, ces derniers peuvent être nommés, sans directives spéciales. Il est évident que le rôle du conseil est passif et que seul un incroyable effort d'imagination, une foi aveugle, et une croyance naïve à l'infaillibilité des organismes, permettent de supposer qu'il y a ou qu'il y aura place pour satisfaire aux demandes de participation de la population.

Terre-Neuve

La *Clean Air, Water, and Soil Authority Act* de Terre-Neuve (loi de l'administration de l'assainissement de l'air, de l'eau et du sol) [65] de 1970 est semblable à la loi de l'Île du Prince-Édouard. L'administration en question a été établie pour veiller à l'application de la loi, et le lieutenant-gouverneur en conseil peut créer des commissions consultatives sur la qualité de l'environnement. Des trois commissions faibles et potentiellement inefficaces qui sont projetées au Nouveau-Brunswick, à l'Île du Prince-Édouard et à Terre-Neuve, cette dernière est probablement la plus impuissante. Le seul aspect qu'elle ait en commun avec les autres commissions est l'absence d'engagement véritable à inviter la participation populaire aux fonctions qui lui sont assignées.

Gouvernement fédéral

Au niveau du gouvernement fédéral, le fondement juridique de la participation populaire, en ce qui touche la prise de décisions relatives à la gestion de l'environnement, n'est devenu réalité que depuis 1970. Sur le plan législatif, 1970 a été une bonne année pour l'environnement canadien dans son ensemble. Mais, même en cela, le regain formidable d'activité législative n'a amené que peu de dispositions en faveur de la participation du public. La Loi sur les ressources en eau du Canada [66] prévoit que là où on prend l'initiative de créer des organismes de contrôle de la qualité de l'eau pour des régions désignées de gestion des eaux, un tel organisme peut dans l'exercice de ses fonctions et de sa responsabilité "tenir compte des avis exprimés, soit à des audiences publiques ou autrement, par des personnes susceptibles d'y avoir un intérêt". Bien qu'une

certaine forme de participation populaire aux décisions pertinentes soit nettement envisagée, la référence dans la Loi à un tel engagement n'est faite qu'en passant, et les termes de la Loi demeurent ambigus. Selon une interprétation possible, l'organisme pourrait inviter la participation populaire et selon une deuxième façon d'interpréter la Loi, l'organisme *doit* demander la participation populaire, mais peut décider si cet engagement doit influencer de quelque façon sur les décisions prises avec le temps.

La Loi sur les ressources en eau du Canada prévoit la possibilité d'une autre forme de participation populaire. À l'article 26 de la Loi, le Ministre responsable (et dans le cas qui nous occupe, c'est le ministre de l'Environnement) peut créer des comités consultatifs, s'il les considère souhaitables, et peut y nommer les personnes qu'il désire. L'article n'exige pas la participation du public et ne fait qu'accorder un pouvoir discrétionnaire au Ministre, sans indiquer la façon dont cette discrétion doit être exercée, si elle doit l'être. En tout cas, le Ministre peut nommer qui lui plaît, pour quelque raison qui lui plaise. De plus, ces comités ne sont que consultatifs, et le Ministre n'est en aucune façon tenu de subir de quelque manière que ce soit l'influence des conseils qui lui sont donnés ni de les suivre. Le ministre de l'Environnement a créé un Conseil consultatif sur l'environnement dont le rôle, à ce jour, semble s'être limité en majeure partie à s'organiser lui-même.

La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique constitue la réponse légale du gouvernement fédéral au problème de la pollution de l'air au Canada [67]. La Loi ne prévoit aucune participation obligatoire des citoyens dans les décisions prises, en vertu de cette Loi, relativement à la qualité de l'environnement. Elle ne va même pas aussi loin que la Loi sur les ressources en eau du Canada en prévoyant la création de comités consultatifs. La seule allusion qu'elle fasse à la participation populaire se trouve à l'article 3, alinéa 3, qui dispose que le Ministre peut collaborer avec d'autres personnes, y compris de simples citoyens, dans l'exercice de sa responsabilité en vertu de la Loi.

La Loi sur les eaux intérieures du Nord constitue la seule disposition fédérale vis-à-vis la participation populaire à la prise de décisions sur la gestion de l'environnement [68]. En vertu de la Loi, des commissions des eaux sont créées à la fois pour les Territoires du Nord-Ouest et pour le Yukon, et un permis doit être obtenu pour vaquer à des activités à l'intérieur des zones désignées pour la gestion des eaux. Les permis sont délivrés

seulement après qu'une demande à cette fin a été faite et publiée. Les demandes sont adressées à la Commission des eaux responsable, et cette dernière est tenue, en vertu de la Loi, d'informer la population qu'il y aura une audience publique sur toute demande faite. On ne peut éviter la tenue d'une audience publique qu'à deux conditions: premièrement, que l'auteur de la demande consente par écrit à ce que la question soit discutée sans audience publique; deuxièmement, que la Commission n'ait pas été informée que quelqu'un a l'intention de paraître devant elle et de faire des représentations touchant la demande. Si l'auteur de la demande insiste sur la tenue d'une audience publique ou si quelqu'un informe la Commission de son intention de se faire entendre, ou encore si les deux conditions sont réunies, alors la Loi exige que l'audience publique soit tenue. Les dispositions de la Loi sont très libérales dans leurs exigences sur la tenue d'audiences publiques et dans la détermination des personnes qui peuvent être entendues. Les commissions des eaux ont comme caractéristique une discrétion relativement illimitée pour édicter des règles concernant leurs séances et la procédure à suivre pour faire des représentations. La Loi ne traite pas en particulier des contraintes exercées sur la Commission quant au déroulement de ses audiences publiques; les seules contraintes qui existent sont les exigences de la *common law* prescrivant que les audiences ne soient convoquées que pour entendre des personnes intègres, équitables et par ailleurs fidèles aux principes d'impartialité et de loyauté.

Il existe une disposition dans la Loi sur l'Office national de l'énergie relativement à la tenue d'audiences publiques en tant qu'élément du processus de prise de décisions de l'Office, visant à déterminer si ce dernier devrait émettre un certificat de commodité et de nécessité publiques [69]. Bien qu'elle contienne une exigence relative à la tenue d'audiences publiques, la Loi ne mentionne rien sur la procédure à suivre, non plus qu'au sujet de l'environnement et des répercussions sociales dont l'Office doit tenir compte. Cela signifie que, étant donné que l'Office peut décider de sa propre procédure et n'est pas tenu, en vertu de la Loi, d'analyser la question des répercussions sur la société et sur l'environnement d'un pipe-line, par exemple, au sujet duquel une demande de certificat a été faite, rien ne garantit que les grandes questions seront examinées par l'Office au moment de décider s'il doit émettre le certificat. Que l'Office de l'énergie fasse le silence par exemple sur les questions de la qualité de l'eau et sur la question plus vaste des répercussions sur la société et l'environnement n'a rien de surprenant, puisque la Loi a été passée avant que la qualité de l'environnement et les problèmes connexes ne deviennent une importante question d'intérêt public et avant que la

population revendique de façon de plus en plus pressante le droit de participer à la prise de décisions touchant lesdits problèmes.

Nous ne ferons qu'une référence rapide à la Loi sur les enquêtes publiques [70]. En vertu de la Loi, le gouvernement fédéral peut faire des enquêtes publiques, de quelque ordre que ce soit et peut, s'il le désire, ordonner des enquêtes publiques sur les questions relatives à la qualité et à la gestion de l'environnement. Que les enquêtes soient tenues ou non demeure entièrement à la discrétion des hommes publics investis des pouvoirs d'appliquer cette Loi et nombre d'autres. Il n'existe aucun fondement juridique obligeant les gouvernements à commander ou à faire des enquêtes publiques en vertu des lois, même si un citoyen, ou des groupes de citoyens décide(nt) qu'une enquête pourrait de façon significative porter sur l'une ou l'autre des questions touchant l'environnement, auxquelles s'intéressent les Canadiens à l'heure actuelle. De plus, personne n'aurait normalement le "droit" de se faire entendre devant quelque commission d'enquête que ce soit.

En dépit du fait que la Loi concernant les parcs nationaux [71] n'exige aucune forme de participation populaire, un programme d'audiences publiques a été inauguré en tant que question de politique, en 1968.

(Traduction)

"Les audiences elles-mêmes ont commencé en 1970 et, à ce jour, concernaient des plans directeurs provisoires pour neuf parcs nationaux et la région du lac Louise. Environ 3,000 personnes ont participé aux audiences, et nous avons reçu environ 2,700 exposés et mémoires. À la vérité, le degré d'intérêt suscité par les audiences a dépassé de beaucoup nos espérances les plus optimistes.

En résumé, notre procédure est la suivante:

- 1. Publication et distribution d'un plan directeur provisoire pour un parc, suivi d'une période d'attente de soixante jours pour étude et rédaction de mémoires.*
- 2. L'audience publique, à laquelle les exposés doivent être soumis oralement par toute personne ou organisme intéressé. Les exposés écrits peuvent également être soumis avant ou pendant les trente jours qui suivent l'audience.*

3. Analyse des exposés; examen par un groupe d'étude ou par des groupes d'étude spéciaux et finalement, la publication des rapports où le Ministre annonce les décisions résultant de l'audience, y compris les modifications apportées aux plans directeurs provisoires...

De nombreux facteurs ont sans doute fait varier le degré de succès remporté par nos audiences publiques. Trois plans nous viennent à l'esprit et vont probablement vous intéresser:

- a) Les plans directeurs provisoires servent de cible à la population. J'imagine que nous diminuerions considérablement le nombre des mémoires si nous demandions simplement des suggestions plutôt que d'offrir un plan préliminaire à la critique.
- b) Pour les audiences, nous procédons de façon informelle. La participation des personnes ou des groupes n'est pas limitée, et ceux qui ne souhaitent pas parler en public peuvent soumettre des mémoires. Il n'y a pas de contre-interrogatoire comme tel, durant l'audience, et tout est mis en oeuvre pour encourager le citoyen moyen à participer.
- c) À la suite de l'audience, le Ministère prend des mesures définitives relativement aux diverses recommandations, et tous ceux qui ont participé sont informés des décisions [72]."

DISCUSSION

Il est facile de conclure qu'il n'existe pas de lois canadiennes, émanant des gouvernements fédéral ou provinciaux, qui, si elles prescrivent de quelque façon la participation des citoyens, mentionnent plus de deux formules de participation. Une des formules consiste à créer des comités consultatifs qui offrent les caractéristiques communes suivantes: tout d'abord, le ministre dont relèvent les comités détient généralement le plein pouvoir de décider s'il est opportun ou non d'instituer un comité. Si le ministre, dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, institue un comité, il jouit alors de toute latitude pour en désigner la plupart des membres. En définitive, de tels comités sont généralement de simple nature consultative, le ministre n'étant pas tenu d'adopter les avis donnés ou d'y attacher une considération quelconque.

L'autre disposition légale typique relative à la participation du public est celle qui exige ou favorise la tenue d'audiences publiques. Les audiences publiques sont généralement tenues dans le cadre d'un mandat limité et, pour la plupart, sont destinées à la réglementation d'une activité en vue d'en contrôler la légalité et d'atteindre une norme déterminée de qualité de l'environnement. Parfois, un organisme est légalement tenu d'organiser des audiences comme condition préalable à la prise d'une décision. Dans d'autres cas, les audiences publiques sont tenues à la discrétion d'un organisme chargé de prendre certaines décisions en matière de gestion de l'environnement ou de lutte contre la pollution. Et, évidemment, lorsqu'il y a pouvoir discrétionnaire, qu'il soit tenu par le ministre responsable ou par l'organisme d'administration responsable, le citoyen, comme tel, n'a, d'une manière générale, aucun recours pour exiger l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Lorsque la tenue d'une audience publique est obligatoire, il appartient à l'organisme chargé de l'audience d'en déterminer la formule, et le citoyen peut difficilement revendiquer qu'un organisme structure ses audiences d'une façon définie et les tienne à un moment précis ou à un endroit déterminé. L'organisme en question peut parfaitement, par exemple, subordonner les témoignages à la présentation antérieure de mémoires, limiter la durée d'un témoignage, ou encore interdire le contre-interrogatoire des témoins par des tiers, etc. En outre, il est évident qu'aucune loi ne dispose que le public doit être assuré d'avoir accès aux données nécessaires, aux avis d'experts, ou aux fonds essentiels. Sans ces garanties ou autres du même ordre, il est vraiment à craindre que même les audiences obligatoires se révèlent non satisfaisantes,

du point de vue d'une participation efficace et significative du public.

Si on veut identifier les types de participation du public actuellement prévus par la législation canadienne et légalement exigés, on ne peut raisonnablement y arriver que par induction. Aucune loi ne dispose que le public participe à l'élaboration des politiques d'ensemble sur la qualité de l'environnement en général et la gestion des ressources en particulier. Il n'existe, par exemple, aucune disposition dans la loi qui enjoigne le gouvernement fédéral à consulter des contribuables avant de délivrer un permis ou une licence d'exploration d'une ressource. Dans ce cas particulier, même s'il y a obligation légale de tenir des audiences concernant une demande de certificat d'utilité et de nécessité publiques avant, par exemple, que ne soit entreprise la construction du pipe-line de la vallée du Mackenzie, les fins du projet figurant à une telle demande présentée au Conseil national de l'énergie ne seront évidemment pas le développement du Nord ou l'exploration des ressources, et ne toucheront qu'incidemment aux répercussions sur l'environnement du pipe-line proposé. Encore ici, alors que les diverses personnes intéressées voudront sans doute présenter leur requête en faveur de la certification, le Conseil pourra, à sa discrétion, décider de ne pas entendre certaines personnes, certains renseignements ou elle peut aussi, toujours à sa discrétion, décider de tenir les audiences à des endroits qui nécessairement en restreignent l'accès. Quel que soit le cas, les intéressés qui fonderont ou désireront fonder leurs arguments sur une certaine perspective de l'environnement, qui préparent actuellement leur prise de position sans garantie aucune d'avoir accès aux données déjà établies sur le pipe-line, sans être assurés non plus de pouvoir consulter des experts, sont peu nombreux (quoique motivés) et leurs ressources financières très limitées. De toutes façons, la décision du bien-fondé de la construction d'un pipe-line ayant été précédée par tant d'autres préjudant à la requête, d'énormes pressions se font déjà sentir en faveur de l'octroi de la certification. Même si les audiences tenues sont des plus libérales, ces autres décisions, tout de même très pertinentes, sont déjà prises et, de ce point de vue également, une participation efficace du public n'est plus possible. En outre, il n'existe évidemment pas de disposition législative qui stipule que le public doit participer à la prise de toutes décisions pertinentes. Le public n'est mis à contribution que pour décider s'il y a lieu d'octroyer ou de refuser la certification de l'utilité publique et de la pertinence.

Les mêmes caractéristiques se retrouvent ailleurs. En Colombie-Britannique, par exemple, il semble que nombre

de décisions importantes devant prélude à la requête d'un permis de polluer soient prises sans consultation aucune du public. Un article récemment publié a bien documenté un cas présentant des caractéristiques similaires. En l'occurrence, la *British Columbia Pollution Control Branch* (direction de lutte contre la pollution de la Colombie-Britannique) a tenu une audience concernant la requête d'un permis de polluer présentée par l'*Utah Construction and Mining Company*, quatorze mois après la demande initiale de permis.

(Traduction)

"Au cours de cette période, la société a investi près de trente millions de dollars pour le déboisement du site, la construction d'installations de chargement océaniques et la mise en chantier des principaux immeubles de l'usine. En outre, la société avait obtenu de la direction des mines l'approbation d'un plan de mise en valeur conformément aux termes de la loi sur les règlements relatifs aux mines; elle avait également obtenu du contrôleur des droits de captation des eaux (dont la direction est rattachée au même ministère que la direction de lutte contre la pollution) un permis de captation des eaux qui l'autorisait à détourner les eaux d'une rivière avoisinante pour le fonctionnement de l'usine et s'était aussi assurée un service d'énergie de haute tension, de la société d'État, *Hydro-Colombie-Britannique*. Il y a lieu de croire que le ministère fédéral des Transports, en vertu de la Loi sur la protection des eaux navigables, ait également autorisé la société à construire les installations d'appointement [73]."

Toutes ces démarches ont été faites sans qu'aucune audience publique ne soit tenue ni que personne n'en réclame la tenue. Le public n'avait aucun recours légal, aucun droit de revendication au chapitre de la consultation et de la participation; pourtant, chacune des décisions prises aux diverses étapes du processus de demande d'un permis éventuel de polluer était loin d'être étrangère aux questions de gestion de la qualité de l'environnement et des ressources; toutes les décisions ont été prises de façon très légale, sans recours aucun à la voix du public.

Les deux exemples (et l'on pourrait certainement en citer de nombreux autres) démontrent bien que même l'exigence d'audiences publiques peut être tout à fait insuffisante si la plupart des décisions les plus importantes ont déjà été prises.

Malgré toutes les lacunes, il faut encourager la prescription de la tenue d'audiences publiques.

(Traduction)

"Un tel procédé engendre l'échange de renseignements. Les personnes ultérieurement appelées à prendre les décisions pourront tabler sur un plus grand nombre de données pertinentes et d'intérêts bien déterminés qu'elles n'en auraient autrement à considérer. Il est certain que la tâche de prendre une décision particulière deviendrait alors plus difficile. Cependant, une fois prise, si elle est prise honnêtement, la décision se serait déjà acquise la faveur d'un plus grand nombre de citoyens puisque, dans le cadre de la formule étudiée, le public doit nécessairement être mis à contribution dans la décision prise. Par la même occasion, le public deviendrait mieux averti de la nature vraiment complexe du problème à traiter et à résoudre, ainsi que de la loi ou des lois auxquelles il est possible de recourir à cette fin. Trop peu de gens se rendent réellement compte de la corrélation et de la complexité de nombre de nos problèmes. D'autre part, trop rares sont les personnes qui saisissent les limites d'un système de common law qui, en général, dispose d'un problème réel mais non éventuel. Il faut que plus de citoyens se rendent compte de la futilité de mesures législatives qui proscrivent l'existence de certains phénomènes auxquels, en raison même de leur propre force, l'homme ne saurait remédier, à tout le moins à court terme. Même dans les cas de pollution les plus simples, il arrive souvent qu'il y ait peu ou rien à tenter pour enrayer une situation réelle qui nous gêne si ce n'est de fermer l'usine en cause, d'imposer à une municipalité donnée, ou d'exiger de chacune d'elles, l'installation coûteuse de dispositifs de traitement des effluents. Chaque jour, des organismes d'administration sont appelés à décider s'ils vont prohiber ou réglementer sévèrement, conformément à la loi et, de ce fait, avancer la concrétisation des conséquences prévisibles, et souvent inévitables, ou tolérer des infractions à la loi, en raison de ces mêmes conséquences. C'est là une décision qu'ils ne peuvent prendre seuls ni qu'ils ne devraient être appelés à prendre seuls [74]."

En plus de permettre d'avoir accès à l'information, d'identifier la gamme des intérêts et des valeurs

collectives à considérer, tâches qui incombent aux personnes autorisées à prendre les décisions, la participation du public pallie une lacune souvent oubliée ou négligée par les divers organismes.

(Traduction)

"La raison qui milite en faveur de la participation du public en matière de contrôle de la pollution est que les organismes de réglementation ont, en général, manifesté diverses tendances déconcertantes... Ils peuvent devenir victimes de l'engrenage bureaucratique engendré par un système particulier d'administration. Ils peuvent être enclins à accepter que les permis ou les paiements des droits d'émission de polluants deviennent des droits acquis de propriété. Ils peuvent, comme c'est le cas pour plusieurs organismes de réglementation des États-Unis, être portés, en conséquence de leurs rapports continus avec les industriels au cours du processus de réglementation, à adopter les valeurs et les opinions des industriels au sujet desquels ils sont censés réglementer. Un accord peut alors être conclu et respecté par l'entremise d'agents de l'organisme qui se rangent du côté de l'industrie. Ils peuvent s'abstenir d'appliquer rigoureusement les lois qui les régissent et ce, en se fondant peut-être sur des directives émanant du Ministre quant à la politique, mais, plus vraisemblablement, par simple inertie ou crainte d'engendrer des débats politiques. L'essentiel c'est que l'organisme soit contrôlé; on ne peut s'attendre à une auto-supervision. On ne peut non plus espérer que le pouvoir législatif exerce un contrôle continu sur l'organisme en question, puisque c'est d'abord le désir d'obvier à la nécessité d'une telle responsabilité qui a présidé à la création d'un tel organisme [75]."

Cet avis est partagé par une autre autorité en matière de législation de l'environnement au Canada.

(Traduction)

"Dans l'optique de cet avocat, la protection de l'environnement est une question d'intérêt à ne pas négliger dans le mécanisme administratif. L'économiste estime également que la protection de l'environnement est un facteur à considérer dans le domaine économique. Une nouvelle dimension s'impose à l'avocat: on reconnaît maintenant que

cette question intéresse aussi le citoyen ou des groupes de citoyens et non uniquement les exploitants des ressources et les gouvernements. ... On prétend que la protection de l'intérêt public assurée uniquement par des organismes, ministères ou fonctionnaires du gouvernement, n'est plus suffisante. Cette insuffisance traduit la tendance des bureaucrates à s'acquitter de leurs fonctions dans un cadre étroit et partisan, en perdant de vue les aspirations et les objectifs plus généraux du public. On soutient qu'un ministère s'occupant des mines devient esclave des intérêts miniers, une commission de conservation du pétrole et du gaz, des industries pétrolières et gazières et une direction générale des aliments et drogues, des entreprises de transformation des aliments et de l'industrie chimique [76]."

Cette préoccupation n'est pas l'apanage des avocats canadiens. Dans un article récemment publié, un érudit en science politique déclarait:

(Traduction)

"Des études de comportement d'individus ou d'organisations ont démontré que les diverses politiques des programmes qu'un citoyen ou un groupe de citoyens considèrent comme étant pertinentes sont fonction de l'expérience et de l'intérêt de l'individu ou du groupe; un organisme d'administration dirigé par des personnes formées dans une discipline particulière ou fondamentalement influencées par un type d'intérêts précis (telle l'industrie du pétrole) sera donc enclin à ne pas juger pertinents d'autres programmes que considérerait comme souhaitables un organisme dirigé par des membres d'une autre profession ou influencés par des intérêts différents [77]."

On semble admettre, en général, que l'organisme d'administration, dont la nécessité est par ailleurs reconnue, peut devenir dépendant de la personne ou des personnes au sujet desquelles il doit réglementer et, qu'en conséquence, l'intérêt public ne sera pas nécessairement servi, mais les opinions ne peuvent se rallier sur la façon la plus sûre d'éviter un tel danger. On peut difficilement ne pas partager l'avis d'une certaine personne, non juriste, selon lequel trop de considérations légales suppose l'intervention de trop nombreux avocats et favorise l'avènement non souhaitable de confrontations judiciaires. Commentant ces confrontations, l'auteur souligne:

(Traduction)

"Ils sont coûteux, longs, pénibles et souvent discriminatoires à l'égard des nombreux intéressés qui ne peuvent disposer ni du temps ni des fonds qu'exigerait leur participation. En outre, le recours à des experts et à des procédures peut rebuter de nombreuses personnes. Bien plus, la nature contradictoire du procédé invite les participants à jouer le rôle de l'avocat retors qui cherche les points faibles de l'argumentation de son adversaire plutôt qu'à se comporter en gens pleinement responsables, capables de reconnaître, de comprendre et de respecter les valeurs et les idées d'autrui. Un tel comportement ne peut, inévitablement, que créer des tensions et de l'anxiété, non seulement entre les individus mais également chez chacun d'eux [78]."

Toutefois, cette opinion, bien qu'admirable, ne reflète pas l'intelligence des réalités des systèmes social, politique, juridique et économique dans lesquels nous vivons. Sans garanties légales, il ne reste plus qu'à faire confiance à la bonne volonté des personnes chargées de prendre les décisions et, jusqu'à maintenant, ce parti ne s'est pas révélé une mesure courante. En conséquence, de nombreuses publications prônent l'établissement de droits qui garantissent au public la possibilité de participer à la prise de décisions. Un auteur préconisant un rôle plus actif du public au chapitre de la supervision des décisions prises par l'organisme propose ce qui suit:

(Traduction)

"Cette fonction de supervision pourrait s'exercer dans le cadre d'une activité politique ou juridique amorcée par les personnes et les groupes concernés. Pour s'acquitter adéquatement de cette tâche, il est essentiel que les intéressés puissent avoir accès, à deux paliers, au processus d'exécution; d'abord aux travaux administratifs des organismes de lutte contre la pollution, par exemple aux audiences d'enquête ou aux études des demandes de permis ou de droits d'émission de polluants; deuxièmement, aux tribunaux de droit commun en intentant directement des poursuites publiques contre les responsables de la pollution ou contre l'organisme lui-même, afin de pouvoir forcer la tenue d'une enquête ou le recours à des mesures coercitives [79]."

Le même auteur, s'il reconnaît que les mesures législatives fédérales et provinciales, tout comme les structures de l'administration, ont évolué rapidement, conclut néanmoins que:

(Traduction)

"Le besoin de pression publique, via les recours civils privés, sur les autorités provinciales de protection de l'environnement et sur les auteurs de la pollution se fait toujours autant sentir. Mais l'intérêt à poursuivre demeure la lacune à combler; aussi longtemps que des mesures législatives ou des initiatives judiciaires ne viendront pas rectifier la situation, des citoyens, animés par l'intérêt du public, continueront de trouver des voies légales de participation efficace au processus, relativement fermé, de prise de décisions sur la lutte contre la pollution de l'environnement [80]."

Un autre auteur de jurisprudence qui reconnaît les faiblesses du droit du public à la participation propose les changements qui s'imposent.

"... ce que l'avocat entrevoit, ce sont des procédures établies qui fourniront au citoyen, formellement intéressé à l'aspect de l'environnement d'une décision ou d'une mesure que le gouvernement se propose de prendre, l'occasion d'exposer ses motifs et de présenter son plaidoyer en faveur ou contre la proposition soumise à l'étude des personnes qui auront à prendre la décision ou la mesure en question. Entre autres éléments, la procédure doit comprendre une définition libérale de ces citoyens qui peuvent démontrer un intérêt formel à l'environnement, prévoir la divulgation de toutes les données pertinentes, la coopération et le concours du gouvernement dans la conduite d'enquêtes et d'études, la possibilité de présenter le cas aux personnes du palier approprié du processus de prise de décisions, au moment et dans l'ordre pertinents, la possibilité de prendre connaissance des arguments des propositions et, si à propos, de les réfuter, et les modalités à suivre pour connaître la décision rendue. Ces caractères essentiels de la procédure sont susceptibles de mises au point et doivent, en raison de la nature pragmatique et souple des modalités administratives, être façonnés de manière à pouvoir s'adapter aux rôles

diversifiés du processus de prise de décisions [81]."

Enfin l'un des politiciens du Canada les plus actifs et les mieux avertis au chapitre de l'environnement est d'avis que:

(Traduction)

"Les Canadiens n'ont pas encore suffisamment étudié les intérêts individuels des citoyens, en matière d'environnement, et des citoyens membres d'organisations de représentation au chapitre du processus de prise de décisions. Des mesures législatives doivent prescrire la publication des rapports sur lesquels le gouvernement fondera probablement ses décisions et la tenue d'audiences publiques sur ces mêmes rapports avant que le Cabinet ne soit requis de décider s'il est à propos de poursuivre le projet. En résumé, une loi similaire à la loi des États-Unis pour une politique nationale de l'environnement (1969) s'impose [82]."

L'auteur poursuit:

(Traduction)

"Une loi et une procédure de cette nature, en vertu desquelles le public serait appelé à une participation réaliste, avant la prise de décisions au palier ministériel, constitueraient un pas important vers l'appel au citoyen ou aux groupes de citoyens à participer à la prise de décisions touchant un secteur vital de la gestion écologique [83]."

Commentant la loi des États-Unis pour une politique nationale sur l'environnement (1969), en tant que structure législative visant à accroître la participation du public, un autre auteur conclut que:

"Cette mesure législative particulière a révolutionné le processus de prise de décisions de l'administration fédérale aux États-Unis. Les organismes gouvernementaux ne peuvent plus prétendre pouvoir facilement soustraire leur activité au contrôle rigoureux du public. La loi garantissant aux générations, actuelles et futures, le droit à la qualité de l'environnement et le droit d'accès aux données sur lesquelles sont fondées les décisions, le public est maintenant en

position de contester de telles décisions et tient l'information nécessaire au succès de sa démarche. Il faut souligner, toutefois, que le public ne peut rendre nulles les décisions rendues par un tribunal d'administration conformément aux dispositions de la loi. La loi fournit aux personnes ou aux groupes intéressés un fondement juridique reconnu sur lequel établir leur contestation de la décision et de l'organisme qui en est l'auteur; ces personnes ou ces groupes peuvent alors invoquer que les dispositions de la loi, telles qu'elles sont énoncées ci-dessus, n'ont pas été adéquatement respectées ou ont été complètement ignorées [84]."

Dans le même article, l'auteur commente la loi du Michigan pour la protection de l'environnement (1970) [85], qui précise que le grand public a intérêt à:

(Traduction)

"... protéger l'air, l'eau et les autres ressources naturelles dont ils ont la tutelle publique et qu'ils doivent défendre contre la pollution, la dégradation ou la destruction [86]."

C'est la loi qu'on appelle souvent la Déclaration des droits à l'environnement. Cette loi, à l'instar de la loi des États-Unis pour une politique nationale sur l'environnement, pourrait éventuellement servir de modèle au Canada. Elle permet également d'offrir au public l'occasion de jouer un rôle plus important et d'assumer une plus grande responsabilité dans le processus de prise de décisions. Il en est ainsi parce que:

(Traduction)

"La loi fait de cet intérêt reconnu un droit, et le citoyen est maintenant en mesure d'intenter une action en justice en vue d'obtenir cette protection. Il n'a pas à s'adresser aux gouvernements ni aux organismes d'administration. En outre, un simple particulier peut protester contre les gouvernements et les organismes d'administration s'il a un doute raisonnable que la décision prise par ceux-ci n'est pas la meilleure au chapitre de la qualité de l'air, de l'eau ou des autres ressources naturelles, ou encore s'il croit qu'une décision est incompatible avec la tutelle publique de ces biens [87]."

RECOMMANDATIONS

En raison de l'éventail et de la nature des décisions à prendre concernant la qualité de l'environnement, il devient dans une large mesure difficile, sinon impossible, d'élaborer une loi ou une structure quelconque relativement à la participation du public à la prise de décisions dans ce domaine. Il faut, néanmoins, nécessairement envisager un processus différent de celui qui a cours au chapitre de la prise de décisions. Les recommandations ci-après énoncées traduisent la vision de l'auteur de diverses formules pertinentes de prise de décisions et proposent un processus éventuellement acceptable.

Recommandation n° 1

Aucune loi ne dispose que le public doit être appelé à participer à la formulation d'une politique ou à l'élaboration de lignes de conduite régissant la gestion des ressources et la qualité de l'environnement. La participation des citoyens à cette phase abstraite du processus peut être sollicitée si l'obligation d'une telle participation existe. LES AUDIENCES PUBLIQUES CONCERNANT DES POLITIQUES pourraient et devraient être requises à titre d'élément du processus d'élaboration de politiques générales et de lignes de conduite en matière d'environnement. Par exemple, les audiences publiques prévues à ces fins pourraient être tenues en vue d'assurer une participation active de la communauté aux débats d'ordre général, et aux délibérations sur les questions, qui d'ailleurs ne sont pas sans rapport, de l'expansion du Nord, de la démographie, de l'énergie, du droit de propriété des ressources, des objectifs nationaux, etc.

Recommandation n° 2

Suite aux audiences publiques sur ces questions ou sur d'autres du même ordre, le gouvernement ou ses organismes d'administration pourraient produire des LIVRES VERTS qui, de nouveau, pourraient faire l'objet d'audiences ou, à tout le moins, d'une vaste publicité et diffusion, et inviter le public en général à présenter ses commentaires ou ses critiques. Cet échange de renseignements et d'idées pourrait éventuellement engendrer une politique dynamique et souple, du moins jusqu'à ce qu'il soit décidé d'élaborer des programmes conformes à la politique établie.

Recommandation n° 3

Ces PROGRAMMES découleraient de la politique générale et seraient conformes à ses principes directeurs; ils seraient plus définissables et détaillés que les politiques et principes mentionnés ci-dessus. L'évaluation préliminaire des incidences sociales et environnementales doit constituer un élément intégrant de l'élaboration du programme. La portée régionale d'un programme constituerait une caractéristique particulière. Un programme de ce type devrait aussi être destiné à une activité de développement; par exemple, à un ministère fédéral des Programmes d'expansion économique régionale. Il appartiendrait aux gouvernements ou aux organismes gouvernementaux de préparer ces programmes dans le cadre de la politique établie. Les consultations populaires, si non obligatoires, seraient favorisées. Il serait toutefois clairement entendu que les programmes, une fois élaborés, feraient l'objet d'un débat public et pourraient devoir être modifiés par suite du débat. Un tel débat public pourrait emprunter la formule d'audiences portant sur les programmes, tenues dans les régions visées; les audiences fourniraient l'occasion de participer aux personnes intéressées ou directement concernées. Elles devraient faire l'objet d'une publicité intense et efficace, et une période raisonnablement suffisante, précédant la tenue des audiences, devrait être réservée à la consultation, par le public intéressé, des évaluations ou relevés des incidences prévues. Dans certains cas, les gouvernements peuvent vouloir envisager la possibilité d'accorder un appui total aux citoyens qui, pour une raison ou une autre, s'opposent au programme proposé. En toutes circonstances, les citoyens doivent pouvoir exercer leur droit de libre accès à toutes les données recueillies aux fins d'élaboration du programme. On doit également garantir l'aide à l'interprétation des renseignements, l'accès aux services d'experts compétents, le financement et un délai raisonnable pour la préparation d'une participation efficace.

Recommandation n° 4

L'élaboration des PROJETS dérivera des programmes. Les projets diffèrent des programmes en ce qu'ils sont plus définitifs que ces derniers, se rattachant à une localité particulière mieux circonscrite. Leur envergure peut varier lorsqu'il s'agit, par exemple, de décider ou d'autoriser la construction d'un pipe-line, d'un aéroport, d'une fabrique de pâte à papier ou d'une raffinerie de pétrole. À ce chapitre également, on pourrait prévoir la tenue d'audiences portant sur l'à-propos du projet soumis. La participation du public à cette étape s'impose, mais il pourrait y avoir

lieu de donner au concept "public" une définition plus restrictive que celle qui a été retenue antérieurement; par exemple, le concept du public se limiterait aux citoyens de la région que visera le projet. Les audiences portant sur les applications du projet permettraient de soulever et d'étudier diverses questions s'y rapportant. Elles ne doivent pas, et ne seraient pas destinées à cette fin, viser uniquement l'étude des normes de dépollution, auxquelles on pourrait toutefois s'arrêter, dans le cadre d'un débat d'une portée beaucoup plus générale.

Recommandation n° 5

À quelque niveau que ce soit du processus de prise de décisions, toutes les décisions doivent être prises dans l'optique d'un contrôle rigoureux éventuel de la part du public. C'est donc dire que les RAPPORTS ou DÉCISIONS qui résultent des audiences publiques ou de toutes autres interventions du public doivent être fondés sur des données qui puissent les justifier. L'exposé par écrit des motifs alors retenus contribuerait à faire ressortir la mesure dans laquelle la participation du public s'est imposée et a influencé la décision définitive. Les rapports et le compte-rendu écrit des décisions doivent être établis à titre de documents publics.

Recommandation n° 6

Chaque fois que des décisions sont prises, il doit exister un RECOURS D'APPEL de ces décisions. Deux motifs, au moins, militent en faveur des appels. Tout d'abord, la décision rendue, même si le public y a participé, peut encore être jugée mauvaise, et les auteurs de telles allégations doivent pouvoir les justifier. De plus, une décision jugée judicieuse à un moment et dans des circonstances données peut, avec le temps et l'émergence de circonstances nouvelles, se révéler non pertinente. Lorsqu'une décision, antérieurement juste, se révèle de toute évidence insatisfaisante, les personnes qui en requièrent la modification doivent pouvoir recourir à une tribune où faire valoir leurs propres arguments et autres motifs pertinents. L'institution et l'utilisation de tels recours semblent tout à fait concevables en matière de politiques, de principes directeurs de politiques, de programmes ou de projets particuliers.

CONCLUSION

La présente citation termine cette étude:

(Traduction)

"La thèse de la participation du public au processus de prise de décisions en matière d'environnement n'est pas nouvelle. Par contre, l'élaboration de lois précisant les droits du public à la participation constituerait une innovation. Dans les lois actuelles qui prescrivent la participation du public, la définition d'une telle participation est si vague qu'elle a tout au plus valeur de symbole. Dans tout système démocratique, il est toutefois fondamental qu'un individu se voit accorder le droit de participer au moins à l'élaboration des décisions qui concernent sa vie, et il est peu de décisions qui influent plus sur son mode de vie que celles qui visent la qualité de l'environnement. Si le public doit jamais saisir la complexité des problèmes de l'environnement et, en particulier, l'interdépendance de la pollution et d'autres problèmes sociaux, si les organismes administratifs doivent jamais pouvoir s'acquitter avec succès des responsabilités toujours plus nombreuses qui leur sont confiées, si les intérêts des générations, actuelles et futures, doivent être respectés, la responsabilité de la prise de décisions doit alors faire l'objet d'un partage. Le public doit avoir le droit de participer à la prise de décisions. En outre, un tel droit doit être garanti et clairement défini par la loi.

Le but qu'il reste maintenant à atteindre comprend deux éléments. Tout d'abord, il faut s'engager à garantir les droits requis. Deuxièmement, il faut s'efforcer de définir les droits de manière que l'exercice en soit valable. Si, pour arriver à ces fins, le public doit avoir un accès assuré aux renseignements, que la loi lui garantisse cet accès. Si, pour ce faire, le public doit avoir accès aux conseils d'experts et disposer de certains fonds, que la loi lui garantisse cet accès. Si le public doit avoir accès au processus de prise de décisions, que la loi lui garantisse cet accès. Si les décisions prises doivent être susceptibles de contestations judiciaires, que la loi fournisse alors un fondement juridique à cette initiative [88]."

RENOIS

- [1] *John Young and Co. c. The Bankier Distillery Co. et al.* (1893) A.C. 691, p. 698.
- [2] Voir, à titre d'exemple, *The Churchill Diversion*, par M. I.A. McDougall, publié par la Direction générale de l'élaboration de la politique et des programmes du ministère fédéral de l'Environnement, en septembre 1971. Début à la p. 39. Cet ouvrage commente le statut de la doctrine des droits des propriétaires riverains auprès des diverses juridictions canadiennes.
- [3] *McKie et al. c. The K.V.P. Co. Ltd.* (1948) 3 D.L.R. 201.
- [4] *McKie et al. c. The K.V.P. Co. Ltd.* (1948) O.W.N. 812.
- [5] *McKie et al. c. The K.V.P. Co. Ltd.* (1949) S.C.R. 698.
- [6] *Lakes and Rivers Improvement Act, S.O. 1949*, chap. 48, art. 6.
- [7] *K.V.P. Co. Ltd. Act, 1950, S.O. 1950*, chap. 33.
- [8] *Burgess c. Ville de Woodstock* (1955) 4 D.L.R. 615.
- [9] *Stephens c. Village de Richmond Hill* (1955) 4 D.L.R. 572, p. 574.
- [10] *Ibid.* p. 575.
- [11] *Supra*, renvoi 9, pp. 578 et 579.
- [12] *Stephens c. Village de Richmond Hill* (1956) O.R. 88.
- [13] *Ont. Stat. 1956*, chap. 71, art. 6(1).
- [14] *Ont. Stat. 1956*, chap. 62.
- [15] *Russell Transport Ltd. c. Ontario Malleable Iron Ltd.* (1952) 4 D.L.R. 719.
- [16] *Brown c. Canada Paper Co.* (1922) 63 S.C.R. 243.
- [17] *Ibid.*, p. 248.

- [18] *Newman et al. c. Conair Aviation Ltd. et al.* (1972) 33 D.L.R. (3^e) 474.
- [19] *The Law of Torts*, 3^e éd., J.G. Fleming, Carswell Co. Ltd. 1965, p. 111.
- [20] *Her Majesty the Queen c. Forest Protection Ltd.* (1961) Ex. C.R. 263.
- [21] *Campbell c. Kingsville* (1929) 4 D.L.R. 772.
- [22] *Rylands c. Fletcher* (1868) L.R. 3 E & I App. 330.
- [23] *Salmond on Torts*, 14^e éd., p. 441.
- [24] *Supra*, renvoi 19.
- [25] *A.G. for Canada c. Ewen & Munn* (1893) 3 B.C.R. 468.
- [26] *Hickey et al. c. Electric Reduction Co. of Canada Ltd.* (1972) 21 D.L.R. (3^e) 368.
- [27] *Defending the Environment*, J.L. Sax, Alfred A. Knopf, New York, 1971, p. 115.
- [28] *Common Law Remedies and Protection of the Environment*, J.C. Jurgensmeyer, *U.B.C. Law Review*, vol. 6, n^o 1, juin 1971, p. 215, note explicative p. 233.
- [29] *Ibid.*, p. 236.
- [30] *Environmental Protection Through the Common Law*, P.S. Elder, *Western Ontario Law Review*, 1973, p. 107.
- [31] *Environmental Litigation*, V.J. Yannacone, *files, Proceedings of the Section of Insurance, Negligence and Compensation Law*, A.B.A. 1971.
- [32] *Green c. The Queen in Right of Ontario et al.* (1973) 34 D.L.R. (3^e) 21.
- [33] *Environment and Land Use Act*, S.B.C. 1971, chap. 17.
- [34] *Land Commission Act*, S.B.C. 1972 et 1973, chap. 46.
- [35] *Green Belt Protection Fund Act*, S.B.C. 1972, chap. 24.
- [36] *Ecological Reserves Act*, S.B.C. 1971, chap. 16.

- [37] *Pollution Control Act*, 1967, S.B.C. 1967, chap. 34.
- [38] Lettre de R.A.V. Jenkins, du ministère des Terres, Forêts et Ressources en eau de la Colombie-Britannique, en date du 12 octobre 1973.
- [39] Voir le communiqué de presse, en date du 4 mai 1973, du comité de l'environnement et de l'aménagement des terres.
- [40] S.A. 1971, chap. 16.
- [41] S.A. 1971, chap. 17.
- [42] Lettre de W.J. Yurko, ministre de l'Environnement de l'Alberta, en date du 10 juillet 1973.
- [43] R.S.A. 1970, chap. 125.
- [44] *Supra*, renvoi 42.
- [45] *Supra*, renvoi 42.
- [46] *The Participatory Environment in Alberta*, P.S. Elder, non publié.
- [47] *Energy Resources Conservation Act*, S.A. 1971, chap. 30.
- [48] *Supra*, renvoi 42.
- [49] *Department of the Environment Act*, S.S. 1972, chap. 31.
- [50] *The Air Pollution Control Act*, R.S.S. 1965, chap. 267.
- [51] *Water Commission Act*, R.S.M. 1970, chap. W50.
- [52] *Clean Environment Act*, S.M. 1972, chap. C130.
- [53] *Environmental Management and Public Participation in Manitoba*, C. Booy, non publié.
- [54] *Environmental Protection Act*, 1971, tel que modifié, S.O. 1971, chap. 86.
- [55] *The Need for Public Participation in Environmental Planning*, par la *Canadian Environmental Law Research Foundation*, non publié.

- [56] Débats de la législature de l'Ontario, Quatrième Session de la Vingt-huitième Législature, n° 83, le mercredi 30 juin 1971, p. 3455.
- [57] Loi sur la qualité de l'environnement, S.Q. 1972, chap. 49.
- [58] Voir Eco-Log, vol. II, Québec 10.273-10.274, note explicative p. 25.
- [59] *Ibid.*
- [60] *Environmental Protection Act, S.N.S.* 1973, chap. 6.
- [61] Déclaration de l'honorable C.M. Bagnell, ministre de l'Environnement de la N.-É., le 14 mai 1973.
- [62] Loi sur l'assainissement de l'environnement, S.N.-B. de 1971, chap. 3.
- [63] Lettre de G.W.N. Cockburn, ministre des Pêches et de l'Environnement, Nouveau-Brunswick, en date du 16 juillet 1973.
- [64] *Environmental Control Commission Act, P.E.I.A.* 1971, chap. 33.
- [65] *Clean Air, Water and Soil Authority Act, S.N.* 1970, n° 81.
- [66] Loi sur les ressources en eau du Canada, S.R.C. de 1970, 1^{er} suppl., chap. 5.
- [67] Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, Stat. du Can. de 1970, 1971 et 1972, chap. 47.
- [68] Loi sur les eaux intérieures du Nord, S.R.C. de 1970, 1^{er} suppl., chap. 28.
- [69] Loi sur l'Office national de l'énergie, S.R.C. de 1970, vol. V, chap. N-6.
- [70] Loi sur les enquêtes, S.R.C. de 1970, vol. IV, chap. I-13.
- [71] Loi concernant les parcs nationaux, S.R.C. de 1970, vol. V, chap. N-13.
- [72] Lettre de J.M. Gordon, Sous-ministre adjoint principal, ministère fédéral des Parcs, en date du 28 août 1973.

- [73] *The Utah Controversy; A Case Study of Public Participation in Pollution Control*, A.R. Lucas et P.A. Moore, *Natural Resources Journal*, vol. 13, n° 1, janvier 1973.
- [74] *Public Participation: A Right to Decide*, C.G. Morley, *The Allocative Conflicts in Water-Resource Management de l'Agassiz Center for Water Studies*, Université du Manitoba, 1974.
- [75] *Legal Techniques for Pollution Control: The Role of the Public*, A.R. Lucas, vol. 6, n° 1, juin 1971, *U.B.C. Law Review*, p. 167.
- [76] *Legal Responses to Pollution Problems -- Their Strengths and Weaknesses*, A.R. Thompson, *Natural Resources Journal*, vol. 12, avril 1972, n° 2.
- [77] *Institutional Arrangements for Dealing with the Environmental Effects of Energy Production and Use*, I.K. Fox, 1972, article non publié.
- [78] *Reflections on a Planning Failure: Ontario Hydro's Proposed Nanticoke to Pickering Transmission Corridor*, J. Graham, article non publié, mars 1973.
- [79] *Supra*, renvoi 75, pp. 185 et 186.
- [80] *Ibid.*, p. 191.
- [81] *Supra*, renvoi 76, p. 240.
- [82] *Government and the Environment: A Need for Public Participation*, D. Anderson, *U.B.C. Law Review*, vol. 6, n° 1, juin 1971, p. 111.
- [83] *Ibid.*, p. 114.
- [84] *Supra*, renvoi 74, p. 14.
- [85] *Michigan Comp. Law*, modification 691, 1201 et consécutives, modifiées.
- [86] *Ibid.*, art. (2).
- [87] *Supra*, renvoi 74, p. 14.
- [88] *Supra*, renvoi 74, p. 16.

Environment Canada Library, Burlington



3 9055 1017 3237 7