

---

## La protection de la santé publique et la réglementation nationale et internationale de la pollution par les pluies acides

---

JEAN PIETTE \*

Le phénomène des précipitations acides pose un problème environnemental spécifique dont voici les principales caractéristiques. Ces précipitations sont le produit d'une transformation chimique de deux polluants dits « précurseurs », l'anhydride sulfureux et les oxydes d'azote, qui, en présence de l'humidité de l'air, s'oxydent selon des mécanismes fort complexes et retombent sur le sol, soit sous forme de précipitations (neige, pluie, brouillards), soit sous forme gazeuse ou même particulaire sèche<sup>1</sup>. Quand on aborde ce sujet des précipitations acides, on ne traite pas d'ordinaire des polluants « primaires » ou « précurseurs » émis par les sources de pollution, mais plutôt des substances issues de leur transformation en de nouveaux polluants, dits « secondaires », à savoir

---

\* Avocat, directeur des Stratégies et Politiques gouvernementales au ministère de l'Environnement du Québec.

1. Voir C.E. DELISLE, L. ROY-ARCAND et M.A. BOUCHARD, *Effets des précipitations acides sur les divers écosystèmes* (1985), pp. 22-30; ÉTATS-UNIS — CANADA, *Mémoire déclaratif d'intention concernant la pollution atmosphérique transfrontière*, du 5 août 1980, Groupe de travail 2 sur les sciences et analyses atmosphériques, *Rapport final n° 2F* (15 nov. 1982), pp. 4-1 à 5-11; RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, SÉCRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ENVIRONNEMENT ET À LA QUALITÉ DE LA VIE, *Livre blanc sur les pluies acides* (20 juin 1984), pp. 77-144.

l'acide sulfurique, l'acide nitrique, les sulfates et les nitrates, qui envahissent l'environnement<sup>2</sup>.

Ces retombées résultent du transport à longue distance de la pollution atmosphérique<sup>3</sup> et se distinguent par là de la pollution atmosphérique locale produite par des matières particulaires ou des gaz, à proximité des sources de pollution ou d'un groupe de sources mobiles ou fixes. Les réglementations environnementales de première génération se sont attaquées à ce type de phénomène<sup>4</sup>. Dans la célèbre affaire de la *Fonderie de Trail*<sup>5</sup>, il s'agissait d'un problème de pollution locale, puisque les cultures de l'État de Washington étaient atteintes par l'anhydride sulfureux émis par une fonderie située à Trail, en Colombie-Britannique, à quelques kilomètres de là, tout près de la frontière canado-américaine, et non pas par des polluants transportés par voie aérienne sur des centaines ou des milliers de kilomètres.

Le problème est également lié à la sensibilité des milieux récepteurs. En effet, certains milieux qui offrent peu de capacité-tampon, sont plus vulnérables à l'acidification. C'est ainsi que les territoires couverts par le Bouclier canadien, notamment la quasi-totalité du territoire québécois, présentent des sols granitiques peu altérables et qui ne sont pas en mesure de neutraliser l'acidité transportée par voie atmosphérique<sup>6</sup>.

Autre aspect important : la pollution ici envisagée est causée par une multitude de sources, certaines très considérables, d'autres moins, situées dans de vastes régions géographiques qui, globalement, rejettent de grandes quantités d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote sur de

---

2. C.E. DELISLE *et al.*, *op. cit. supra*, note 1, pp. 22-24; MINISTÈRE SUÉDOIS DE L'AGRICULTURE, Comité Environnement 82, *L'acidification aujourd'hui et demain* (1982), p. 28; RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *op. cit. supra*, note 1, pp. 77-82.

3. Voir ÉTATS-UNIS — CANADA, *Rapport final, supra*, note 1, pp. 3-1 à 3-9; C.E. DELISLE *et al.*, *op. cit. supra*, note 1, pp. 4-22.

4. *V.g.*, *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, (1979) 111 G.O. II 6939, R.R.Q., 1981, ch. Q-2, r. 20, adopté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., ch. Q-2.

5. *Trail Smelter Case*, Sentence arbitrale du 11 mars 1941 (États-Unis — Canada), 3 R.S.A. 1905-1982.

6. ÉTATS-UNIS — CANADA, *Mémoire*, *supra*, note 1, Groupe de travail 1 sur l'évaluation des répercussions, *Rapport final* (fév. 1983), pp. 3-32 à 3-46; ÉTATS-UNIS — CANADA, *Mémoire*, *supra*, note 1, *Rapport provisoire* [des groupes de travail] (fév. 1981), pp. 3-94 à 3-103 ainsi que l'annexe I, pp. A-1 à A-37 et les cartes, pp. A-38 à A-40.

non moins vastes territoires<sup>7</sup>. C'est ainsi que des industries et des centrales thermiques du Centre-Ouest des États-Unis émettent ces polluants primaires<sup>8</sup>, qui, suivant les courants atmosphériques, provoquent des retombées acides à des centaines, voire à des milliers de kilomètres, en Ontario, au Québec<sup>9</sup>, au Nord-Est des États-Unis et dans les Provinces maritimes du Canada.

Nous ne pouvons plus nous dissimuler qu'il s'agit là d'un danger pour l'équilibre des écosystèmes aquatiques, terrestres et forestiers, d'une menace pour le patrimoine bâti, sans compter les effets indirects sur la santé publique<sup>10</sup>, comme nous allons le préciser. Le problème devient particulièrement évident en Amérique du Nord et en Europe. Pour nous en convaincre, signalons que, en 1980, près de 30 millions de tonnes métriques d'anhydride sulfureux et 21 millions de tonnes métriques d'oxydes d'azote étaient rejetés dans l'atmosphère aux États-Unis et au Canada<sup>11</sup>. On a relevé des effets sur les écosystèmes aquatiques en Scandinavie, sur les écosystèmes forestiers en République fédérale d'Allemagne, en France, en Pologne, en Suisse, en Autriche et en Tchécoslovaquie, ainsi que sur le patrimoine bâti<sup>12</sup>. L'Europe est d'abord la cause de son propre problème, tout comme l'Amérique du Nord l'est du sien. En effet, l'Union soviétique émet chaque année autant d'anhydride sulfureux que les États-Unis, c'est-à-dire 25 millions de tonnes métriques, et ces quantités tendent à augmenter d'année en année<sup>13</sup>. Le reste de l'Europe en fait tout autant<sup>14</sup>. Tout cela contribue

---

7. ÉTATS-UNIS — CANADA, *Mémoire*, supra, note 1, Groupe de travail 3B sur l'évaluation des techniques, coûts et émissions, *Rapport final n° 3B* (15 juin 1982), 446 pp.

8. En 1978, les seuls États de l'Ohio, Indiana, Illinois, Michigan, Wisconsin et Minnesota ont émis 8 871 100 tonnes courtes d'anhydride sulfureux et 4 723 500 tonnes courtes d'oxydes d'azote. Voir *Rapport final*, supra, note 7, pp. 50, 52.

9. Sur la situation au Québec, voir G. PAULIN, « Le Québec et le phénomène de précipitations acides », (1982) 42 *Carnets de zoologie*, n° 3, pp. 36 à 45.

10. Voir *Rapport final*, supra, note 6; C.E. DELISLE et al., *op. cit. supra*, note 1, pp. 31-273.

11. Voir *Rapport final*, supra, note 7, pp. 7-10.

12. Actes de la Conférence internationale des ministres sur les pluies acides (Ottawa, mars 1984), pp. 10-24; RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *op. cit. supra*, note 1, pp. 173-253.

13. RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, supra, note 1, p. 29.

14. *Ibid.*

d'ailleurs à créer un « bruit de fond » de pollution acide qui circule dans l'atmosphère et en altère la qualité à l'échelle planétaire.

Le phénomène des précipitations acides étant intimement lié à l'industrialisation de nos sociétés et à la production d'énergie, il est également présent dans toutes les régions du monde où l'on retrouve des industries et où l'on brûle des combustibles fossiles en grandes quantités : l'Amérique du Sud, l'Amérique centrale, l'Asie, etc.<sup>15</sup>.

Les gouvernements et les scientifiques européens et nord-américains se sont d'abord intéressés aux conséquences des pluies acides sur les écosystèmes aquatiques, terrestres et forestiers ainsi que sur le patrimoine bâti. Leurs répercussions sur la santé publique commencent à peine à être relevées<sup>16</sup>. Dans l'état actuel des connaissances, il s'agit essentiellement d'effets indirects associés à la libération de métaux lourds présents dans les sols et dans les sédiments et aux particules de sulfates en suspension dans l'air. En touchant le sol ou les lacs, les pluies acides libèrent des métaux lourds comme le mercure, et les lessivent dans les cours d'eau, ce qui accroît la concentration de mercure dans le poisson consommé par les humains. De même, des eaux acidifiées dissolvent des éléments, comme le plomb, de certaines canalisations utilisées pour l'adduction d'eau potable, libérant ainsi des quantités de plomb pouvant atteindre des niveaux toxiques. Quant aux sulfates, il s'agit de matières particulaires inhalées par les humains, non sans danger pour le système respiratoire<sup>17</sup>.

## I. — LES LIMITES DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Le droit international public a peine à offrir des solutions au problème des précipitations acides, en raison notamment de la nouveauté de ce problème et des caractéristiques qui font sa spécificité,

15. *Acid News* (bulletin publié par des organismes non-gouvernementaux de Suède et de Norvège), n° 1 (mars 1985), pp. 8, 9, 12 et 13.

16. Le *Livre blanc*, *supra*, note 1, n'y fait même pas allusion.

17. Voir *Rapport final*, *supra*, note 6, pp. 5-1 à 5-16; A. DAVELUY et P. LAJOIE, *Les pluies acides et la santé humaine* (GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, *Document de travail*, sept. 1982), 30 pp.; L. CORRIVEAU et P. LACHANCE, « Les précipitations acides au Québec et leurs effets sur la santé; étude préliminaire » (1984) dans GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Comptes rendus de la journée d'information sur la santé environnementale tenue le 30 novembre 1984*.

comme d'un manque, à cet égard, de maturité sociale et politique et du retard des recherches scientifiques. De plus, les solutions exigeront des dépenses exorbitantes des pays qui rejettent les plus grandes quantités de polluants précurseurs dans l'atmosphère.

Même s'il est loisible de rechercher des principes de droit international susceptibles d'aider à résoudre ce problème, les États ne semblent manifestement pas disposés à procéder par des voies d'adjudication judiciaire ou arbitrale comme c'est le cas, d'ailleurs, de la majorité des litiges internationaux de nature environnementale<sup>18</sup>. C'est donc davantage vers le droit international conventionnel que la communauté internationale paraît se tourner, quoique timidement, vu les enjeux socio-économiques.

#### A. — Les règles du droit international général

Il est possible de soutenir que les types de pollution atmosphérique à l'origine du phénomène des précipitations acides violent certaines règles fondamentales du droit international général comme celles concernant l'abus de droit<sup>19</sup>, le principe du bon voisinage<sup>20</sup>, le devoir de prévenir la pollution<sup>21</sup> et, enfin, la responsabilité de l'État qui cause une pollution dommageable à un autre État<sup>22</sup>.

Malheureusement, les États victimes sont le plus souvent incapables de faire valoir ces principes faute d'un tribunal international compétent. Les cas de pollution atmosphérique transfrontalière soumis à un règlement judiciaire ou arbitral sont rarissimes. La seule affaire connue,

---

18. Voir notamment les réserves faites par certains États au sujet des différends internationaux portant sur la pollution de l'environnement marin lorsqu'ils ont accepté la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice: C.I.J., *Annuaire 1984-1985* (1985), pp. 80 (Inde), 88 (Malte) et 69 (Barbade).

19. J. BALLENEGGER, *La pollution en droit international* (1975), pp. 67-71.

20. Principe sur lequel se fonde essentiellement la sentence arbitrale dans l'affaire de la *Fonderie de Trail*, *supra*, note 5, pp. 1948 et ss.; voir J. ANDRASSY, « Les relations internationales de voisinage » (1951) 79 *R.C.A.D.I.* 77-182.

21. Devoir fondé sur l'obligation de tout État de ne pas tolérer l'usage de son territoire à des fins contraires aux intérêts d'un autre État: voir *Détroit de Corfou*, *fond*, Arrêt, C.I.J. Recueil 1949, p. 22 et ss.; Sentence arbitrale, *supra*, note 5.

22. J. BALLENEGGER, *op. cit. supra*, note 19, pp. 71-72.

celle de la *Fonderie de Trail*<sup>23</sup>, a néanmoins contribué notablement à fixer le droit applicable en cette matière. Le tribunal d'arbitrage constitué pour juger cette affaire, a d'ailleurs établi le principe suivant qui, en substance, s'inspire de la règle du bon voisinage :

[...] en vertu des principes de droit des gens et du droit des États-Unis, aucun État n'a le droit d'user ou de laisser user de son territoire d'une manière qui entraîne des dommages dus aux fumées sur le territoire d'un autre État ou à la propriété de personnes s'y trouvant, lorsque les effets en sont importants et que le dommage est clairement et manifestement prouvé<sup>24</sup>.

Cette règle a été reformulée dans le 21<sup>e</sup> principe de la Déclaration finale de la Conférence internationale sur l'environnement de 1972<sup>25</sup> et apparaît, plus que jamais, d'actualité.

## B. — Le droit conventionnel

La seule véritable convention internationale visant la pollution atmosphérique internationale est la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, signée en 1979 sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies, dite Convention de Genève<sup>26</sup>. Ce traité multilatéral, entré en vigueur en 1983, regroupe tous les États membres de la Commission économique pour l'Europe, y compris les États d'Europe orientale et l'U.R.S.S., ainsi que les États-Unis et le Canada<sup>27</sup>. Signée à

23. Sentence arbitrale, *supra*, note 5. Cette sentence a été rendue par un tribunal d'arbitrage constitué en vertu d'un compromis entre le Canada et les États-Unis : Convention pour le règlement final des difficultés occasionées par des plaintes concernant des dommages causés dans l'État de Washington par les fumées d'une fabrique à Trail (Colombie-Britannique), dans G.F. DE MARTENS, 34 *Nouveau recueil général de traités* (3<sup>e</sup> sér.), p. 766.

24. Sentence arbitrale, *supra*, note 5, p. 1965, extrait traduit par J. BALLENEGGER, *op. cit. supra*, note 19, p. 203.

25. Rapport final de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972, A/CONF. 48/14/Rev. 1, pp. 3-6, reproduit dans P. REUTER et A. GROS, *Traités et documents diplomatiques* (1982), pp. 515-520.

26. Le texte de cette convention est reproduit dans (1981) 1 *Rev. jurid. de l'environnement* 64-70; voir A.-C. KISS, « La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance », *id.*, pp. 30-35.

27. L'ONU a constitué des Commissions économiques pour chaque grande région du globe sauf l'Amérique du Nord. Le Canada et les États-Unis font partie de la Commission économique pour l'Europe en raison de la similitude et des liens étroits qui existent entre l'économie européenne et l'économie nord-américaine.

une époque où les préoccupations des États à l'égard des précipitations acides étaient nouvelles, la Convention se borne à favoriser la recherche et la surveillance de ce phénomène et des autres de pollution transfrontalière sans imposer d'obligations précises relativement à l'assainissement des polluants en question. C'est d'ailleurs sans doute son caractère peu contraignant qui a permis sa signature par tous les États membres de la Commission, y compris les grands pollueurs.

Il convient également de signaler la Convention nordique sur l'Environnement signée par la Finlande, la Norvège, la Suède et le Danemark, le 19 février 1974. Bien qu'elle n'ait pas été conçue spécifiquement pour apporter une solution aux problèmes considérés ici, ce traité établit des principes et des mécanismes qui sont tout à fait à l'avant-garde en matière de droit international de l'environnement. La Convention accorde, par exemple, le droit à un ressortissant de n'importe quel État signataire de contester les activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement envisagées ou réalisées dans le territoire d'un autre État participant et de s'adresser aux tribunaux et aux organismes administratifs de l'autre État pour obtenir justice, y compris l'indemnisation. Les autorités administratives de chaque État sont également investies de pouvoirs et de certains devoirs, notamment celui d'aviser tout État susceptible d'être exposé à une nouvelle source de pollution<sup>28</sup>. Malgré ces dispositions avant-gardistes, cette Convention risque de ne pas s'avérer un instrument utile pour résoudre la question, d'une part parce qu'elle lie des partenaires qui sont davantage des États victimes que des États pollueurs, d'autre part parce qu'elle met l'accent sur le règlement de problèmes concernant des sources ponctuelles de pollution et, enfin, parce qu'elle ne s'applique pas à la pollution automobile qui constitue pourtant une source importante de précipitations acides<sup>29</sup>.

---

28. Le texte anglais de la Convention est reproduit dans (1974) 13 *I.L.M.* 591. Voir A.-C. KISS, « La Convention nordique sur l'environnement », (1974) 20 *A.F.D.I.* 808-814; P.-M. DUPUY, « Sur des tendances récentes dans le droit international de l'environnement », *id.*, p. 815, aux pp. 826-828.

29. Voir *Rapport final, supra*, note 7, pp. 52, 150-151.

### C. — Activités des organisations internationales et déclarations internationales

Plusieurs organisations internationales se sont penchées sur la question des précipitations acides<sup>30</sup>. La Communauté économique européenne s'y est intéressée depuis de nombreuses années et cherche actuellement à établir des normes uniformes relatives aux émissions d'oxydes d'azote provenant des véhicules automobiles. L'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) a examiné les problèmes de pollution transfrontalière et y a consacré plusieurs études scientifiques, économiques et juridiques qui ont contribué à l'évolution et à la diffusion des connaissances et des idées en cette matière<sup>31</sup>. Pour sa part, le Conseil de l'Europe a adopté des recommandations favorisant l'assainissement des sources d'anhydride sulfureux et la prise en compte des effets transfrontaliers associés à l'implantation de nouvelles sources de pollution atmosphérique sur le territoire d'un État<sup>32</sup>.

L'Organisation des Nations Unies s'occupe des problèmes environnementaux depuis plusieurs années. C'est d'ailleurs sa Commission économique pour l'Europe qui est à l'origine de la Convention de Genève de 1979. L'O.N.U. s'est également dotée d'un Programme sur l'Environnement (P.N.U.E.) dans la foulée de l'importante Conférence internationale tenue à Stockholm, en 1972, sur l'initiative de l'Assemblée générale de l'Organisation. Le P.N.U.E. tente d'activer la concertation des États à l'échelle mondiale en proposant des stratégies globales de gestion de l'environnement et un nouveau droit international en la matière<sup>33</sup>.

---

30. Voir A.-C. KISS, « La protection de l'environnement et les organisations européennes », (1973) 19 *A.F.D.I.* 895 ; du même auteur, « Dix ans après Stockholm, une décennie de droit international de l'environnement », (1982) 28 *A.F.D.I.* 783-793.

31. *Problèmes de la pollution transfrontière* (1974), 328 pp. ; *L'économie de la pollution transfrontière* (1976), 226 pp. ; *Les aspects juridiques de la pollution transfrontière* (1977), 529 pp. ; *La pollution transfrontière et le rôle des États* (1981), 180 pp.

32. Voir I.H. VAN LIER, *Acid Rain and International Law* (1981), pp. 146-172.

33. UNEP/GC (SSC)/INF. 1 ; UNEP/GC 10/INF. 1, 26 janv. 1982, Examen des principaux programmes réalisés dans l'application du Plan d'action pour l'environnement, Rapport du Directeur exécutif (polycopié), 88 pp. Voir A. ABDELHADY, « Le système mondial de surveillance de l'environnement », (1982) 1 *Rev. jurid. de l'environnement* 18 ; I.H. VAN LIER, *op. cit. supra*, note 32, pp. 141-146.



Il nous paraît essentiel de souligner les travaux de la Conférence de Stockholm qui a permis l'adoption d'une déclaration énonçant plusieurs principes et règles de droit visant à assurer une meilleure gestion de l'environnement et à faire reconnaître de nouvelles règles de comportement environnemental pour les États, notamment en ce qui concerne la pollution atmosphérique transfrontalière. S'il est vrai qu'une déclaration de cette nature n'est pas vraiment créatrice de droit, elle n'en contribue pas moins de façon éminente à promouvoir de nouveaux principes juridiques qui, avec le temps, s'imposeront à la communauté internationale.

#### **D. — Les relations canado-américaines et le problème des pluies acides**

Le Canada et les États-Unis s'intéressent ouvertement à leurs problèmes communs de pollution atmosphérique depuis une dizaine d'années, quoique, dès 1927, Washington ait déposé une première plainte à Ottawa relativement à la fonderie de Trail. Ce n'est cependant que beaucoup plus récemment que des pourparlers ont été amorcés entre les deux pays afin de définir la nature et l'étendue de leurs problèmes dans ce domaine. Encore que ces pourparlers aient été plutôt laborieux, ils ont abouti, le 26 juillet 1979, à une « Déclaration commune sur la qualité de l'air transfrontalier », puis, en août 1980, à un « Mémoire déclaratif d'intention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis concernant la pollution atmosphérique transfrontalière », par lequel les deux États reconnaissent formellement l'existence de problèmes communs, notamment celui des pluies acides, et se déclaraient disposés à intensifier leur lutte contre ce fléau et à conclure un traité bilatéral à cette fin.

Après l'élection du Président R. Reagan, en novembre 1980, les négociations visant à conclure ce traité international se sont enlisées et ont été suspendues à toutes fins utiles depuis juin 1982, alors que le gouvernement des États-Unis faisait savoir qu'il rejetait la proposition canadienne de diminuer les émissions d'anhydride sulfureux de 50% dans l'Est des deux pays<sup>34</sup>. Depuis lors, la question des précipitations

---

34. Voir le document déposé par la délégation canadienne à la Conférence, *supra*, note 12, intitulé « Les pluies acides ; rappel des événements » (9 pp.).

acides fait l'objet d'un contentieux quasi permanent entre les deux pays. Le 17 mars 1985, le Président des États-Unis et le Premier ministre du Canada décidaient néanmoins de confier à l'ancien Premier ministre de l'Ontario, M. W. Davis, et à l'ancien secrétaire aux Transports des États-Unis, M. A. Lewis, le mandat de soumettre des recommandations destinées à résoudre cet épineux problème bilatéral<sup>35</sup>. Leur rapport est attendu avant la réunion annuelle des deux chefs d'État prévu pour mars 1986.

### E. — Relations entre les États fédérés du Canada et ceux des États-Unis

L'affaire des précipitations acides a donné lieu à l'un des événements politiques contemporains les plus intéressants au chapitre des relations intergouvernementales en Amérique du Nord : l'apparition d'ententes bilatérales et de concertation bilatérale et multilatérale directe entre les États fédérés de la Fédération canadienne et ceux de la Fédération américaine en vue de combattre ce fléau environnemental.

Sur le plan bilatéral, le Québec a ouvert la voie dans ce sens lorsqu'il a conclu une entente, le 26 juillet 1982, avec l'État de New York afin de développer la coopération en cette matière<sup>36</sup>. Cette entente portait surtout sur la coopération scientifique, l'échange d'informations et la diffusion de renseignements dans le public. L'Ontario suivit cet exemple peu après en concluant des ententes semblables avec les États de New York et du Minnesota<sup>37</sup>.

---

35. Déclaration commune sur l'environnement du Président des États-Unis et du Premier ministre du Canada, Québec, 17 mars 1985 (non publiée).

36. Entente sur les précipitations acides entre le Québec et l'État de New York, (1982) 1 *D.J.I.* 132-137.

37. Memorandum of Understanding on Cooperation in combatting Acidification of the Environment between the Province of Ontario and the State of New York, 28 avril 1983 (non publié); Memorandum of Understanding on Cooperation in combatting Acidification of the Environment between the Province of Ontario and the State of Minnesota, 5 août 1983 (non publié). Sur les rapports entre provinces canadiennes et États de l'Union américaine au sujet de l'environnement, voir R. STEIN et G. GRENVILLE-WOOD, *Between Neighbors* (s.d.), 70 pp.; J.E. CARROLL, « Acid Rain », dans A.D. HERO et M. DANEAU (dir.), *Problems and Opportunities in U.S.-Québec Relations* (1984), pp. 96-105.

Sur le plan multilatéral, le Québec a joué un rôle actif au sein de la Conférence annuelle des Gouverneurs des États de la Nouvelle-Angleterre et des Premiers ministres des provinces de l'Est du Canada. Cette Conférence regroupe cinq provinces canadiennes<sup>38</sup> et six États américains<sup>39</sup>, dont les chefs de gouvernement se réunissent chaque année pour examiner les dossiers d'intérêt commun en matière d'agriculture, d'énergie, de ressources naturelles, de tourisme, de développement économique et, évidemment, d'environnement. Sans charte formelle, cette organisation régionale d'États fédérés jouit de toute la souplesse requise pour lui permettre d'aborder les sujets qui offrent la possibilité d'une position commune. C'est ainsi que le dossier des précipitations acides fait l'objet d'une résolution unanime chaque année depuis 1982<sup>40</sup>.

Par ses résolutions, la Conférence a reconnu expressément l'existence d'un phénomène de pollution transfrontalière par les précipitations acides et a exercé des pressions pour que le Canada et les États-Unis concluent un traité international visant à résoudre le problème. Les onze gouvernements membres ont également entériné un objectif selon lequel le dépôt humide de sulfates ne devrait pas excéder 20 kilogrammes/hectare/année afin de protéger les écosystèmes aquatiques tenus pour « modérément sensibles »<sup>41</sup>. En 1985, une résolution historique a été adoptée afin d'agir de concert en mettant au point un programme de réduction des émissions d'anhydride sulfureux pour l'ensemble de leur territoire. On convient de plus de la tenue d'une Conférence intergouvernementale sur les précipitations acides qui a eu lieu à Québec en avril 1985, regroupant 22 gouvernements d'États et de provinces, outre les

---

38. Le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve.

39. Les États du Massachusetts, du Vermont, du Maine, du New-Hampshire, du Connecticut et du Rhode Island.

40. X<sup>e</sup> Conférence annuelle des Gouverneurs des États de la Nouvelle-Angleterre et des Premiers ministres de l'Est du Canada, *Résolution sur le transport à distance des polluants atmosphériques et les pluies acides*, 22 juin 1982; XI<sup>e</sup> Conférence, *Résolution n° 11-4 sur les pluies acides*, 21 juin 1983; XII<sup>e</sup> Conférence, *Résolution n° 12-2 sur le Comité de l'environnement*, 19 juin 1984; XIII<sup>e</sup> Conférence, *Résolution n° 13-1 sur les précipitations acides*, 18 juin 1985.

41. XI<sup>e</sup> Conférence, *supra*, note 40, *Résolution n° 11-4 sur les pluies acides*.

gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis<sup>42</sup>. C'était la première fois que des États fédérés de deux fédérations faisaient montre de leadership politique dans une affaire internationale relative à l'environnement.

## II. — LES LÉGISLATIONS NATIONALES

### A. — Efforts des États

Plusieurs États industrialisés ont eu recours à leur droit interne pour réduire, à la source, les émissions de polluants précurseurs : ce qui était de nature à entraîner d'autres pays dans la même voie. C'est ainsi que la Suède, la Norvège, la République fédérale d'Allemagne et le Canada, pour n'en nommer que quelques-uns, ont adopté des lois, règlements et programmes destinés à réduire les émissions d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote<sup>43</sup>. On observera que les États qui ont légiféré en ce sens sont avant tout des États victimes, les grands pollueurs, tels les États-Unis et le Royaume-Uni, évitant d'adopter de telles mesures législatives ou réglementaires. Les victimes ont formé ce qu'on appelle le « Club des 30% ». À la suite d'une Conférence ministérielle à Ottawa en mars 1984<sup>44</sup>, où dix gouvernements ont signé une Déclaration ne laissant aucun doute sur leur volonté d'action<sup>45</sup>, leur nombre est passé à 28 à la Conférence multilatérale sur l'Environnement qui s'est tenue à Munich en juin 1984<sup>46</sup> et ils s'apprêtent à signer un

42. R. LECOURS, « Pluies acides. Les 22 délégations reconnaissent que le temps est venu de passer à l'action », *Le Devoir [de Montréal]*, 13 avril 1985 ; L. BISSONNETTE, « La pression acide », *Le Devoir*, 13 avril 1985 ; M. LAURENDEAU, « Face aux pluies acides, une preuve mobilisante », *La Presse [de Montréal]*, 15 avril 1985. Voir également L. LAPOINTE et J. PIETTE, *Initiatives des provinces de l'Est du Canada en matière de précipitations acides* (1984) 31 pp. (communication présentée à la Conférence, *supra*, note 12).

43. Actes, *supra*, note 12, pp. 8-10, 14-17, 30-35.

44. « Les participants à la réunion d'Ottawa sont en faveur de contrôles plus stricts sur les pluies acides », *Le Devoir*, 21 mars 1984.

45. Actes, *supra*, note 12, pp. 42-44.

46. Conférence multilatérale sur les causes et la prévention des dommages subis par les forêts et les eaux du fait de la pollution atmosphérique en Europe, Résolution du 27 juin 1984 (non publiée).

Protocole dans le cadre de la Convention de Genève. Ce Protocole, une fois entré en vigueur, constituera le deuxième traité international en la matière.

### B. — Attitude des États-Unis

Les États-Unis s'opposent à des mesures de réduction des polluants précurseurs essentiellement pour des motifs socio-économiques, en raison des coûts élevés de l'assainissement des émissions d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote de leurs centrales thermiques, qui provoqueraient une augmentation du prix de l'électricité dans certains États pollueurs et des problèmes pour leurs charbonnages de l'Est, producteurs d'un charbon à haute teneur en soufre, à la différence de deux de l'Ouest. Officiellement, cependant, l'Administration fédérale américaine soutient que les précipitations acides doivent faire l'objet de recherches et d'études plus approfondies afin d'en arriver à une certitude scientifique supérieure avant de s'engager dans de coûteux programmes d'assainissement<sup>47</sup>.

À l'instar de ce qui s'est produit dans la communauté internationale, plusieurs États fédérés de l'Union ont résolu de mettre unilatéralement en œuvre des mesures d'assainissement, en l'absence de décisions fédérales. C'est ainsi que les États de New York, du Minnesota, du New Hampshire, du Wisconsin et du Massachusetts ont adopté, déposé ou annoncé des mesures, des lois ou des règlements pourvoyant à l'assainissement de leurs émissions d'anhydride sulfureux<sup>48</sup>.

Certains de ces États ont également institué des procédures judiciaires en vertu des articles 115 et 126 du *Clean Air Act*<sup>49</sup> fédéral qui régissent la pollution atmosphérique internationale et la pollution

47. Voir les articles du *Devoir* et de la *Presse*, *supra*, note 42.

48. *V.g.*, pour l'État de New York, *State Acid Deposition Control Act*, McKinney's Laws of N.Y., 207<sup>th</sup> session, 1984, c. 972, devenu partie de *Environmental Conservation Law*, McKinney's Consolidated Laws of N.Y., Book 17½, art. 19 title 9, § 19-0907; pour l'État du Minnesota, Minnesota Stat., 1984, 116.42-116.45; pour l'État du Wisconsin, 1983 Wisconsin Acts 413, 414; pour le Massachusetts, COMMONWEALTH OF MASSACHUSETTS, Senate Bill 1187, *An Act to limit Acid Rain and Acid Deposition in Massachusetts*, référé au Comité des voies et moyens le 26 mars 1985.

49. 10 U.S. Code (éd. 1976), title 42, §§ 1857 et ss., pp. 1075-1125.

atmosphérique entre les États de l'Union. L'État de New York a assumé le leadership de ces recours en invoquant l'article 126 du *Clean Air Act* pour s'opposer au relâchement des normes d'assainissement des grands États pollueurs du Centre-Ouest qui ont demandé et obtenu de l'Agence américaine de protection de l'environnement, l'« assouplissement » des exigences de leurs programmes d'assainissement des émissions d'anhydride sulfureux<sup>50</sup>. Cette action ayant échoué, l'État de New York poursuit actuellement un recours devant la Cour fédérale du district de Columbia en vertu de l'article 115 du *Clean Air Act*, afin de contraindre l'administrateur de l'Agence fédérale à ordonner aux grands États pollueurs de lui soumettre de nouveaux programmes d'assainissement, afin de combattre les précipitations qui constituent une pollution transfrontalière entre les États-Unis et le Canada<sup>51</sup>.

### C. — La situation au Canada et au Québec

Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux ont pris d'importantes mesures législatives et réglementaires dans le domaine qui nous occupe. Dès la fin de 1980, le Parlement du Canada votait des modifications à la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*<sup>52</sup> afin de combattre la pollution transfrontalière et d'offrir aux États-Unis la réciprocité requise par l'article 115 du *Clean Air Act*, dont l'administrateur de l'Agence américaine de protection de l'environnement s'apprêtait alors à se prévaloir. Ces modifications législatives furent votées malgré les réserves du Québec<sup>53</sup> et d'autres provinces qui s'inquiétaient de cette initiative fédérale dans un domaine reconnu jusqu'alors comme relevant des provinces<sup>54</sup>. C'est d'ailleurs en vertu de cette compétence que

50. Le Québec et l'Ontario se sont également objectés à cet « assouplissement » devant l'Agence américaine de protection de l'environnement. Voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mémoire soumis devant l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis pour s'opposer au relâchement des limites d'émission de SO<sub>2</sub> et pour inciter l'Agence à faire respecter les normes en vigueur jusqu'ici* (11 sept. 1981), 50 pp.

51. *State of New York et al. v. Lee M. Thomas*, U.S. District Court for the District of Columbia, Civil Action n° 84-0853.

52. S.C. 1980-81-82-83, c. 45.

53. « Pollution : Léger dénonce la nouvelle loi fédérale », *Le Soleil [de Québec]*, 10 déc. 1980.

54. Voir G. BEAUDOIN, « La protection de l'environnement et ses implications en droit constitutionnel », (1977) 23 *McGill L.J.* 207.

l'Ontario s'est doté, dès 1981, d'un règlement pour assainir les émissions d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote des centrales thermiques d'Hydro-Ontario<sup>55</sup>. C'est également en vertu de ce même pouvoir que le Québec passait en 1982 sa propre loi afin d'offrir la réciprocité aux États-Unis, conformément aux dispositions de l'article 115 du *Clean Air Act*<sup>56</sup>. En vue de hâter le règlement du contentieux entre le Canada et les États-Unis, les sept provinces de l'Est du Canada et le gouvernement fédéral avaient convenu, le 6 mars 1984, de réduire de 50% leurs émissions d'anhydride sulfureux entre le niveau de 1980 et celui de 1994. Cet engagement fédéral-provincial fut réitéré au cours d'une conférence intergouvernementale tenue à Montréal le 5 février 1985, où les ministres de l'Environnement des sept provinces présentes ont convenu d'un partage de l'effort d'assainissement.

Dans ce cadre, le Québec s'obligeait à assainir 45% de ses émissions d'anhydride sulfureux, mesure qui apparaissait déjà dans la politique sur les précipitations acides formulée le 4 juillet 1984<sup>57</sup>. Le 6 février 1985, le Québec adoptait un règlement modifiant le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*<sup>58</sup> et un autre modifiant le *Règlement sur les fabriques des pâtes et papiers*<sup>59</sup> afin de traduire, sur le plan réglementaire, les obligations contractées par le Québec dans le cadre de sa politique sur les précipitations acides et de l'accord intervenu, la veille, entre les différentes provinces et le gouvernement du Canada.

\* \* \*

Notre examen du fléau des précipitations acides et des initiatives nationales et internationales destinées à y porter remède démontre l'insuffisance des mécanismes et recours juridiques et politiques mis de l'avant jusqu'ici. Il souligne en même temps que, si quelques années, une ou deux décennies au plus, ont suffi pour poser ce problème et alerter la communauté des peuples, en revanche, l'élaboration juridique des mécanismes de réglementation requiert plus de temps non seulement au

---

55. Regulation made under the Environmental Protection Act, Ontario Hydro, 23 déc. 1981, O. Reg. 7/82.

56. L.Q. 1982, c. 25, art. 6.

57. Voir L.-G. FRANCOEUR, « Québec veut forcer Noranda à réduire ses émissions acides », *Le Devoir*, 7 juil. 1984 ; R. PARENT, « Québec adopte une réglementation très sévère pour contrer les pluies acides », *La Presse*, 7 juil. 1984.

58. (1985) 177 G.O. II 1412.

59. (1985) 177 G.O. II 1417.

plan national, mais particulièrement sur la scène internationale, notamment lorsque les solutions proposées mettent en cause les ressources d'un État, comme son développement économique et énergétique.

Voilà le premier grand défi écologique que doivent affronter les États en cette fin de siècle. Avec la planétarisation des communications, de l'expansion industrielle et des connaissances scientifiques, on assistera sans doute, dans les prochaines décennies, à l'émergence de nouveaux problèmes touchant à l'écosystème planétaire, telles la pollution des mers et des cours d'eau par les polluants toxiques, l'érosion de la couche d'ozone dans la haute atmosphère, l'augmentation du gaz carbonique dans l'air... Ainsi vont se multiplier les occasions où s'affronteront États victimes et États pollueurs. L'expérience actuelle est du moins porteuse de deux leçons : d'une part, elle présage des difficultés sociales, politiques à venir et, d'autre part, elle établit certains paramètres juridiques et institutionnels propres à indiquer des voies de solution. Encore faudra-t-il que la communauté internationale fasse preuve d'imagination et d'une plus étroite solidarité si elle veut être en mesure d'affronter victorieusement les nouveaux défis de l'environnement planétaire.