

LES PROBLÈMES DE POLLUTION TRANSFRONTIÈRE ET DE DÉCHETS DANGEREUX EN AMÉRIQUE DU NORD

Jean PIETTE*

I. LES PROBLÈMES DE POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE TRANSFRONTIÈRE
II. LES PROBLÈMES DE POLLUTION DES EAUX TRANSFRONTALIÈRES

III. LES PROBLÈMES TRANSFRONTALIERS DE DÉCHETS DANGEREUX

À l'instar de bien d'autres régions du monde, l'Amérique du Nord doit relever les défis de la pollution transfrontière et des déchets dangereux. Les trois pays qu'on y trouve, le Canada, les États-Unis d'Amérique et le Mexique, ont élaboré des solutions à ces problèmes qui tiennent compte de la dynamique particulière de leurs relations politiques, ainsi que de la spécificité géographique du continent. Contrairement à l'Europe où de nombreux États font partie de divers organismes, alliances et ententes régionales ou internationales de protection et de gestion environnementales, les trois États fédératifs d'Amérique du Nord ont établi des modes de règlement de leurs problèmes environnementaux transfrontaliers. Ceux-ci prévoient des solutions bilatérales distinctes entre les États-Unis d'Amérique et leur voisin du Sud d'une part, et, d'autre part, leur voisin du Nord; ils prévoient aussi, dans ce dernier cas, un rôle pour les États-membres de chaque fédération.

Les mécanismes institutionnels établis à ces fins témoignent véritablement de la spécificité politique, écologique, géographique et économique d'un continent où trois immenses pays partagent des eaux limitrophes communes, situées entre deux océans, ainsi que des flux de déchets dangereux qui circulent de plus en plus dans des axes nord-sud et sud-nord.

La présente communication traitera successivement des problèmes de pollution atmosphérique, de pollution des eaux et de déchets dangereux.

I. Les problèmes de pollution atmosphérique transfrontière

Les problèmes de pollution atmosphérique transfrontière entre le Canada et les États-Unis remontent au début du siècle. Tout a commencé par un problème bien localisé géographiquement, à la frontière de l'État de Washington et de la Colombie-Britannique. Les habitants du nord de l'État de Washington se plaignaient des émanations d'anhydride sulfureux provenant d'une fonderie de zinc et de plomb située à Trail, Colombie-Britannique, à quelques kilomètres de la frontière entre les États-Unis et le Canada. Selon les plaignants américains, ces émanations gazeuses causaient un préjudice aux cultures du nord de l'État de Washington.

Ce premier différend écologique canado-américain connu d'abord une phase diplomatique au cours de laquelle le gouvernement des États-Unis d'Amérique se plaignaient de cette pollution atmosphérique auprès du gouvernement du Canada. Dans un premier temps, le dossier fut soumis à la Commission mixte internationale constituée en vertu du *Traité de 1909 concernant les eaux frontières*¹. Cette Commission enquêta et produisit un rapport en date du 28 février 1931 établissant le montant de l'indemnité jugée suffisante pour compenser les intérêts américains lésés par la pollution atmosphérique émanant de la fonderie de Trail. Le rapport n'a cependant pas mis fin au différend et aucune réclamation officielle ne fut soumise en exécution des recommandations de celui-ci².

Comme les plaintes diplomatiques américaines se multipliaient et que le problème perdurait, les deux pays signèrent une clause compromissoire en 1935 connue sous le titre d'*Accord visant le règlement définitif des difficultés dans l'État de Washington par des fumées provenant de la fonderie de la « Consolidated Mining and Smelting Company »* à Trail, Colombie-Britannique³. Un tribunal d'arbitrage *ad hoc* fut donc constitué et rendit une sentence préliminaire le 16 avril 1938. La sentence finale du 11 mars 1941 reconnaissait la responsabilité du Canada à l'égard des États-Unis et statuait sur l'indemnisation des victimes américaines⁴. La sentence arbitrale rendue dans cette affaire dite *Affaire de la Fonderie de Trail*, a permis de formuler dans les termes suivants une importante règle de droit international public en matière de pollution transfrontière :

« [...] 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. »⁵

1 DE MARTENS, *Nouveau Recueil général de Traités*, Tome IV, 3^e série, Leipzig, Librairie Dieterich, p. 208. Le traité est également reproduit sous une appellation légèrement différente en annexe de la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*, L.R.C. (1985), c. I-17.

2 G. F. FITZGERALD, « Le Canada et le développement du droit international; la contribution de l'affaire de la Fonderie de Trail à la formation du nouveau droit de la pollution atmosphérique transfrontière », (1980) *E. I. (Qué.)* 393.

3 *Accord visant le règlement définitif des difficultés dans l'État de Washington par des fumées provenant de la fonderie de la « Consolidated Mining and Smelting Company »*, (1935) 73 R.T.S.D.N.

4 *Affaire de la Fonderie de Trail*, 3 R.S.A. 1911 (décision intérimaire); 3 R.S.A. 1938 (décision finale), pp. 1905-1982.

5 *Id.*, p. 1965; extrait traduit par J. BALLENEGGER, *La pollution en droit international*, Genève, Librairie DROZ, 1975, p. 203.

* Avocat au cabinet Ogilvy Renault et chargé de cours en Relations internationales à l'Université Laval (Québec).

Cette règle de droit international est maintenant universellement reconnue. Elle fut notamment affirmée dans le Principe 21 de la *Déclaration de Stockholm*⁶ et reprise tout récemment comme Principe 2 dans la *Déclaration de Rio*⁷ dans les termes suivants :

« Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources conformément à leurs propres politiques en matière d'environnement et de développement, ils ont le devoir de veiller à ce que les activités qui relèvent de leur compétence ou de leur pouvoir ne portent pas atteinte à l'environnement d'autres États ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale. »

Cette règle, dans sa formulation la plus récente, a été reprise intégralement dans le préambule de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*⁸ comme principe dans la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts* adoptée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro au Brésil du 6 au 24 juin 1992.

Le phénomène des précipitations acides est un problème qui a empoisonné les relations canado-américaines au cours de la récente décennie⁹. Le *Mémorandum déclaratif d'intention entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement du Canada concernant la pollution atmosphérique transfrontière* de 1980¹⁰ a été suivi d'un contentieux diplomatique qui subsista pendant toute la durée des deux mandats du président Ronald Reagan¹¹. L'arrivée au pouvoir du président Georges Bush, après une guérilla diplomatique de tous les instants, mena à la conclusion d'un *Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air* le 13 mars 1991¹². Cet accord peut être perçu comme étant l'aboutissement de nombreuses pressions et initiatives politiques des États-Unis et des provinces canadiennes et aussi, comme le fruit d'un long mûrissement de la problématique des pluies acides tant à l'échelle internationale que sur la scène politique interne. Considéré comme un fait d'armes important des relations canado-américaines, cet Accord bilatéral se veut « un instrument pratique et efficace pour chercher à résoudre les sujets de préoccupation

commune en ce qui a trait à la pollution atmosphérique transfrontière. »¹³

Cet Accord bilatéral institue donc un mécanisme de gestion et de collaboration qui permet aux parties d'entrevoir un règlement non seulement du problème des précipitations acides mais également de tout autre problème de pollution atmosphérique transfrontière entre les deux pays. Il établit des objectifs spécifiques visant à limiter ou à réduire les émissions de polluants atmosphériques¹⁴, prévoit l'adoption de programmes et autres mesures nécessaires à la réalisation de ces objectifs¹⁵ et instaure une procédure d'évaluation et de notification réciproque en cas d'actes, projets ou activités qui, s'ils étaient réalisés, causeraient probablement une pollution atmosphérique transfrontière importante¹⁶. Il établit également un programme d'activités scientifiques et techniques, d'études économiques et d'échanges de renseignements¹⁷ et pourvoit finalement à la constitution d'un Comité bilatéral sur la qualité de l'air¹⁸. L'Accord canado-américain attribue notamment un rôle à une instance vénérable des relations canado-américaines, à savoir la Commission mixte internationale, qui se voit investie d'une fonction de surveillance et de consultation¹⁹. Elle peut également exercer une compétence d'arbitrage de tout différend susceptible de survenir entre les parties relativement à l'interprétation ou à la mise en œuvre de l'Accord²⁰.

L'Accord²¹ prévoit une procédure de consultations obligatoires entre les parties avant qu'un différend ne soit soumis à la Commission mixte internationale ou à un autre mode de règlement convenu entre les parties. Enfin dans le cas d'un acte, d'un projet ou d'une activité proposée ou en cours qui causerait probablement ou qui cause déjà une pollution atmosphérique transfrontière importante.

L'Accord comporte des annexes détaillées qui établissent des objectifs spécifiques pour les rejets d'anhydride sulfureux et d'oxydes d'azote qui sont les contaminants précurseurs des précipitations acides. Les objectifs de l'annexe 1, pour les États-Unis, reproduisent en substance les modifications du *Clean Air Act*²² adoptées par le Congrès en 1990. Pour le Canada, les objectifs sont d'abord ceux qui avaient été convenus dans l'entente intergouvernementale du 5 février 1985 fixant un plafond de 2,3 millions de tonnes métriques d'anhydride sulfureux à compter de 1994 pour les sept provinces de l'Est du Canada. Ces mesures seront ensuite remplacées à compter de l'an 2000 par une nouvelle cible de 3,2 millions de tonnes métriques d'anhydride sulfureux pour l'ensemble des dix provinces du Canada. Cette annexe prescrit également la réduction des émissions pour les oxydes d'azote provenant des sources fixes et mobiles au Canada et aux États-Unis. Des mesures de surveillance sont également prévues pour assurer le respect des dispositions établies ne négligeant en rien la prévention de la dégradation de la qualité de l'air. L'annexe 2, pour sa part, établit un programme d'activités scientifiques et techniques et d'études économiques. La pollution atmosphérique demeure un important dossier d'actualité pour les deux pays. Le Comité binational sur la qualité de l'air a d'ailleurs déjà produit, conformément aux

13 *Id.*, art. 2.

14 *Id.*, art. 3, para. 2a) et art. 4.

15 *Id.*, art. 4, para. 3.

16 *Id.*, art. 5.

17 *Id.*, art. 6 et 7.

18 *Id.*, art. 8.

19 *Id.*, art. 9.

20 *Id.*, art. 13, para. 2.

21 *Id.*, art. 11, 12 et 13.

22 *Clean Air Act*, 42 U.S.C. 7509 (a) (1990).

6 *Rapport final de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm*, reproduit dans C.-A. COLLIARD et A. MANIN, *Droit international et Histoire diplomatique*, Tome 1, textes généraux 1971/1973, Paris, Publications de la Sorbonne, 1975, pp. 181-186. Voir également A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, Éditions Pedone, 1989, pp. 33-34 et pp. 72-82.

7 *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, (1992) 31 *I.L.M.* 849.

8 *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, reproduite dans (1992) 96 *R.G.D.I.P.* 925.

9 J. PIETTE, « La protection de la santé publique et la réglementation nationale et internationale de la pollution par les pluies acides », (1985) 2 *R.Q.D.I.* 139; J. C. JUERGENSEMEYER, « La pollution atmosphérique transfrontière en Amérique du Nord un point de vue américain », (1989) *R.J.E.*, numéro hors série: Les pollutions transfrontières en droit comparé, pp. 47-57.

10 *Mémorandum déclaratif d'intention entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement du Canada concernant la pollution atmosphérique transfrontière*, (1980) 32 *U.S.T.* 2522.

11 J. PIETTE, « L'action du Québec contre les pluies acides en Amérique du Nord », (1989) *R.J.E.*, numéro hors série: Les pollutions transfrontières en droit comparé, pp. 33-45; L. LAPOINTE, « La stratégie et la politique du Québec en matière de pollution atmosphérique transfrontière » communication présentée au Congrès mondial de l'air pur, Montréal, le 1er septembre 1992, 12 pages.

12 *Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air*, (1991) *R.T. Can.* N° 3.

termes de l'Accord²³, son premier rapport d'étapes²⁴. Pourtant, malgré ce qui semble être le début d'une ère nouvelle de coopération écologique entre les deux pays, l'Administration américaine ne semble pas manifester d'empressément pour mettre en oeuvre les engagements contractés aux termes de l'Accord²⁵.

L'histoire des relations canado-américaines relativement à la pollution atmosphérique transfrontière démontre un accroissement du rôle de la Commission mixte internationale en cette matière. Bien que conçue à l'origine comme un organisme chargé de solutionner les problèmes de gestion des ressources en eaux partagées entre les deux pays, les parties lui ont fréquemment confié des mandats en matière de pollution atmosphérique. D'ailleurs, l'*Affaire de la fonderie de Trail* lui avait d'abord été confiée le 7 août 1928 en vertu de l'article 9 du *Traité de 1909 concernant les eaux frontalières*²⁶. Le 30 septembre 1988, le Canada et les États-Unis confièrent à la Commission mixte un autre renvoi concernant la pollution atmosphérique dans la région de Détroit-Windsor/Port Huron-Sarnia. La Commission s'intéressait depuis plusieurs années aux problèmes des pluies acides, et, pour s'acquitter de ce dernier mandat, elle constitua, le 7 mars 1989, un conseil consultatif international dans la région de Détroit-Windsor/Port Huron-Sarnia qui lui remit un rapport sur la question le 6 décembre 1990²⁷. Après de nombreuses autres consultations, la Commission mixte internationale soumit ensuite son propre rapport aux deux parties²⁸. L'élargissement du rôle de la Commission mixte internationale en matière de pollution atmosphérique transfrontière est maintenant consacré au plan institutionnel, tel que l'avait souhaité notre confrère Pierre F. Mercure dans le mémoire qu'il accordait à cette question en 1989²⁹.

Les relations en matière de pollution atmosphérique entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis du Mexique ont une histoire un peu plus récente. Tout comme avec le Canada, les problèmes environnementaux qui retinrent en premier l'attention des deux pays furent relatifs à la gestion des ressources en eaux. La création d'une Commission bilatérale en matière d'eau est cependant plus récente comme nous le verrons plus loin.

En matière de pollution atmosphérique, le principal contentieux américano-mexicain fut également un problème d'anhydride sulfureux. Il s'agit d'un problème régional de pollution atmosphérique causé par trois importantes sources d'anhydride sulfureux: les fonderies de cuivre de Douglas (Arizona), de Nacozari et du Canada au Mexique. Il convient de signaler que les États-Unis et le Mexique ont décidé de résoudre leurs problèmes environnementaux par l'entremise d'un instrument juridique intitulé *Accord entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis mexicains sur la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la région frontalière et*

conclu à La Paz en Basse Californie (Mexique) le 14 août 1983³⁰.

Cet Accord général de coopération environnementale entre les deux pays, en vigueur pour une période de temps indéfinie, établit essentiellement un cadre de coopération prévoyant différents engagements généraux de coordination, d'échanges, de consultation, et d'information entre les deux pays. Ceux-ci ont également décidé d'adopter des mesures pour prévenir, réduire ou éliminer les sources de pollution situées sur leurs territoires et qui touchent la région frontalière définie comme comprenant une bande de 100 kilomètres de part et d'autre de la frontière terrestre et maritime de chaque partie³¹. Cet accord remplace un échange de notes du 19 juin 1978 auquel était joint un Protocole d'entente entre l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis et le Sous-Secrétariat pour l'amélioration de l'environnement du Mexique³². L'article 3 de l'Accord prévoit l'adoption d'annexes destinées à régler certains problèmes communs aux deux pays dans la région frontalière.

Quatre annexes sectorielles ont été adoptées les 18 juillet 1985, 12 novembre 1986 et 29 janvier 1987³³.

L'annexe IV de l'Accord de La Paz est intitulée *Accord de coopération entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis Mexicains relativement à la pollution atmosphérique transfrontalière causée par les fonderies de cuivre le long de leur frontière commune*³⁴. Après avoir rappelé le Principe 21 de la *Déclaration de Stockholm*³⁵, les parties ont établi conjointement, pour leurs fonderies de cuivre, une norme d'émission d'anhydride sulfureux qui ne doit pas excéder 0,065% par volume pendant toute période de six heures³⁶. La fonderie de cuivre de Nacozari bénéficia d'un délai jusqu'au 1^{er} juin 1988 pour respecter cette norme alors que tout agrandissement de la fonderie de cuivre de Cananea y sera soumis immédiatement. L'entente prévoit des modalités pour la mesure de la norme, la tenue de registres et la surveillance des émissions, sous la gouverne d'un groupe de travail américano-mexicain sur la qualité de l'atmosphère³⁷. L'entente sera l'objet d'un réexamen à chaque deux ans, afin d'en juger l'efficacité et la mise en œuvre et de déterminer les mesures unilatérales ou communes nécessaires pour améliorer ses objectifs³⁸.

La région frontalière entre les États-Unis et le Mexique connaît également des problèmes de pollution atmosphérique urbaine. Une annexe V a été signée en octobre 1989 afin d'instaurer un programme d'évaluation scientifique et d'échantillonnage de la qualité de l'air dans les villes frontalières de Juarez-El Paso, Mexicali-Comté Impérial et Tijuana-San Diego. Les résultats de ces travaux devraient permettre d'identifier les problèmes de pollution atmosphérique avec plus de précision, et éventuellement, d'élaborer des plans d'action appropriés³⁹.

30 *Accord entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis mexicains sur la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la région frontalière*, reproduit dans (1983) 22 *I.L.M.* 1025. Voir SINCLAIR, « The Environmental Cooperation Agreement Between Mexico and the United States: A Response to the Pollution Problems of the Borderlands », (1986) 19 *Cornell Int. Law Journal* 87.

31 *Id.*, art. 4.

32 *Id.*, art. 23.

33 Annexes reproduites dans (1987) 26 *I.L.M.* 16.

34 Traduction de l'auteur.

35 *Déclaration de Stockholm sur l'environnement*, Doc. N.U. A/CONF. 48/14/Rov. 1, pp. 3 à 6 (1972).

36 *Accord de coopération entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis Mexicains relativement à la pollution atmosphérique transfrontière causée par les fonderies de cuivre le long de leurs frontières connexes*, reproduite dans (1987) 26 *I.L.M.* 16, art. 4.

37 *Ibid.*

38 *Id.*, art. 9.

39 Interagency Task Force, Office of the United States Trade Representative, *Review of U.S.-Mexico Environmental Issues*, Draft, Washington, D.C., octobre 1991, pp. 70-78.

23 *Id.*, art. 8, 2 b).

24 *Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air*, Premier rapport d'étape, mars 1992, 79 p.

25 « White House is blocking clean air moves: EPA » dans *The Gazette*, Montréal, 1^{er} octobre 1992, p. D-14.

26 *Traité de 1909 concernant les eaux frontalières*, supra, note 1. La sentence arbitrale rendue dans l'*Affaire de la Fonderie de Trail* y fait référence : supra, note 4, pp. 1918-1919 et pp. 1940-1946.

27 Conseil consultatif de la pollution atmosphérique dans la région de Détroit-Windsor/Port Huron-Sarnia, *Rapport à la Commission mixte internationale*, décembre 1990, 68 pages.

28 Commission mixte internationale, *La qualité de l'air dans la région de Détroit-Windsor/Port Huron-Sarnia*, février 1992, 48 pages.

29 Mémoire présenté en 1989 par Pierre F. Mercure à la Faculté des sciences de l'Université de Sherbrooke, dans le cadre du programme de maîtrise en environnement. Une partie de ce mémoire a été publiée sous le titre de « Principes de droit international applicables au phénomène des pluies acides », (1991) 21 *R.D.U.S.* 373.

II. Les problèmes de pollution des eaux transfrontalières

Le Canada et les États-Unis partagent une longue tradition de règlement pacifique des problèmes relatifs à la gestion des ressources en eau. Le *Traité de 1909 concernant les eaux frontalières*, mieux connu sous le nom de *Traité des eaux limitrophes internationales*⁴⁰ et conclu entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique, a permis d'élaborer des mécanismes et des institutions binationales chargés non seulement de régler les différends susceptibles de survenir entre les deux pays concernant la gestion des ressources en eau, mais surtout d'élaborer des plans d'action et d'intervention visant à améliorer la qualité des eaux limitrophes entre les deux pays.

Les préoccupations relatives à la qualité des eaux étaient à peu près inexistantes lors de la conclusion du *Traité* en 1909. Sur les quatorze articles du *Traité*, on ne trouve qu'un seul petit alinéa qui traite de qualité des eaux :

« Il est de plus convenu que les eaux définies au présent *Traité* comme eaux limitrophes non plus que celles qui coupent la frontière ne seront d'aucun côté contaminées au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté. »⁴¹

Cette disposition, certainement l'une des premières d'un traité international touchant à la qualité de l'eau, traduit à la fois la clairvoyance et les valeurs auxquelles adhéraient les auteurs du *Traité*. La préoccupation pour l'environnement et la santé témoigne des intérêts de l'époque qui étaient encore éloignés du concept moderne d'« écosystème ». La majorité des affaires dont la Commission mixte internationale fut saisie au cours de ses premières décennies d'existence, touchait d'ailleurs essentiellement à des problèmes de gestion de la quantité des eaux. Le problème de la qualité des eaux apparut plus tard, et donna lieu à la signature d'un premier *Accord relatif à la qualité des eaux dans les Grands Lacs*, entré en vigueur le 15 avril 1972,⁴² par lequel le Canada et les États-Unis décidèrent de s'attaquer aux graves problèmes de pollution et d'eutrophisation des Grands Lacs. Cet *Accord* eut comme principal effet de mettre fin aux rejets de phosphates dans les Grands Lacs et provoqua la construction de nombreuses usines municipales d'épuration des eaux usées réduisant ainsi de façon appréciable la pollution organique dans les Grands Lacs.

L'*Accord* de 1972 fut suivi d'un autre accord conclu le 22 novembre 1978⁴³. Ce nouvel accord visant à rétablir et à conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs amorça une deuxième phase dans l'assainissement de ceux-ci. Il interdisait notamment les rejets de substances toxiques en quantités reconnues toxiques ainsi que l'élimination des rejets de substances toxiques rémanentes⁴⁴. Cet accord fut subséquemment modifié par le Protocole du 16 octobre 1983 et modifié de nouveau par un Protocole supplémentaire le 18 novembre 1987⁴⁵. Ces modifications accentuèrent l'effort d'assainissement en établissant des objectifs plus précis de qualité du milieu et des initiatives

d'assainissement plus ambitieuses. Les plans d'aménagement panlacustres, les plans d'action correctrice pour les zones hautement polluées ainsi que des initiatives de recherche et de surveillance de la pollution des eaux causée par les eaux souterraines contaminées et par les substances toxiques aéroportées n'en sont que quelques exemples.

Ces efforts furent placés sous l'égide du *Traité de 1909 sur les eaux limitrophes internationales* et de la Commission mixte internationale.

La mise en œuvre de ces accords et protocoles a permis de coordonner les efforts de nombreux organismes gouvernementaux des États américains, des provinces canadiennes ainsi que de chaque gouvernement fédéral. Afin d'appuyer et de compléter les initiatives diplomatiques et politiques des deux gouvernements fédéraux, les huit États américains riverains des Grands Lacs et les gouvernements du Québec et de l'Ontario conclurent une *Entente intergouvernementale sur l'élimination des substances toxiques de l'environnement des Grands Lacs*⁴⁶. Signée le 22 juin 1988 par les premiers ministres du Québec et de l'Ontario⁴⁷, cette Entente visait à traduire les préoccupations qu'avaient les États et les provinces de se doter d'un mécanisme de coopération capable d'unir leurs efforts dans une démarche commune coordonnée avec celle des gouvernements fédéraux de chaque pays.

Même si les problèmes frontaliers entre le Mexique et les États-Unis remontent à la fin du XVIII^e siècle, ce n'est qu'à la fin du siècle suivant, c'est-à-dire en 1889, qu'une première Commission binationale permanente fut constituée.

En 1944, les gouvernements des États-Unis d'Amérique et du Mexique conclurent un traité bilatéral intitulé *Traité entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique relatif à l'utilisation des eaux des fleuves Colorado et Tijuana, ainsi que du Rio Grande entre Fort Quitman (Texas) et le Golfe du Mexique*⁴⁸. Ce traité donna naissance à une nouvelle commission bilatérale connue sous le nom de *Commission internationale sur la frontière et les eaux*, et constituée d'un commissaire-ingénieur nommé par chaque partie chargée de surveiller la mise en œuvre du traité. Conçue à l'origine pour s'intéresser d'abord aux problèmes de partage des eaux, cette Commission s'occupa graduellement d'un nombre croissant de problèmes concernant la qualité des eaux. Pour ce faire, elle adopte des procès-verbaux ou « minutes », qui sont en fait des ententes officielles entre les sections américaine et mexicaine de la Commission et sujettes à la ratification de leur gouvernement respectif⁴⁹. Ces « minutes » doivent être ratifiées par les gouvernements des États-Unis et du Mexique, ce qui est presque automatique.

Malgré les divergences de vues entre la perspective américaine et la perspective mexicaine à l'égard de la gestion de l'eau, la Commission réussit quand même à apporter des solutions à plusieurs dossiers de qualité des eaux tels celui de la salinité du fleuve Colorado, celui des rivières Nuevo et Tijuana et la construction d'usines d'épuration des eaux usées dans les villes jumelles frontalières de Tijuana/San Diego, Mexicali/Calexico, Nogales/Nogales, Nuevo Laredo/Laredo et Naco/Naco⁵⁰.

40 *Traité de 1909 concernant les eaux frontalières*, supra, note 1.

41 *Id.*, art. 4.

42 *Accord relatif à la qualité des eaux dans les Grands Lacs*, (1972) 837 R.T.N.U. 213.

43 Reproduit dans (1989) *R.J.E.*, numéro hors série : Les pollutions transfrontières,

pp. 177-201. Voir également C. BÉDARD et G. LAROCHE, « Pollutions transfrontières entre les États-Unis et le Canada », (1989) *R.J.E.*, numéro hors

série : Les pollutions transfrontières en droit comparé, pp. 155-161.

44 *Id.*, art. 2.

45 Reproduit dans (1989) *R.J.E.*, numéro hors série : Les pollutions transfrontières

en droit comparé, pp. 187-201.

46 Reproduit dans (1989) *R.J.E.*, numéro hors série : Les pollutions transfrontières en droit comparé, pp. 202-210.

47 Les Gouverneurs des États américains avaient signé cette Entente auparavant.

48 *Treaty Between the United States of America and Mexico Respecting Utilization of Waters of the Colorado and Tijuana Rivers and of the Rio Grande*, [1945] United States Statutes at Large 1219.

49 M.H. JAMAIL et S.P. MUMME, « The International Boundary and Water Commission as a Conflict Management Agency in the US-Mexico Borderlands », (1982) 19 *The Social Science Journal* 47.

50 *Review of U.S. - Mexico Environmental Issues*, supra, note 39, pp. 4-7.

Un plan intégré de l'environnement pour la région frontalière américano-mexicaine fut aussi élaboré. Ce plan d'action vise à apporter des solutions aux problèmes de qualité de l'atmosphère, des eaux et du sol ainsi qu'aux problèmes de traitement et d'élimination des déchets dangereux⁵¹. On y prévoit aussi d'importants travaux d'assainissement et toute une série d'initiatives visant à améliorer la qualité de l'environnement de la région frontalière entre 1992 et 1994.

III. Les problèmes transfrontaliers de déchets dangereux

L'adoption de lois plus contraignantes en matière de déchets dangereux et l'émergence de nouveaux marchés pour le recyclage, la réutilisation ou l'élimination des déchets dangereux, provoqua une augmentation de leurs mouvements transfrontaliers. C'est ainsi qu'au Canada on enregistra une augmentation très importante des quantités de déchets dangereux exportés à l'étranger, passant de 43 203 tonnes métriques en 1987 à 223 079 tonnes métriques en 1991. Une partie de cette augmentation s'explique cependant par une modification de la réglementation canadienne sur le transport des matières dangereuses survenue en juin 1989 et qui eut pour effet de considérer les matières recyclables comme « déchets dangereux ». Toutefois, au même moment, les expéditions de déchets dangereux de l'étranger vers le Canada demeurèrent relativement stables, passant de 129 476 tonnes métriques à 135 161 tonnes métriques. Il faut noter que plus de 95% de ces mouvements de déchets dangereux s'effectuent entre le Canada et les États-Unis.⁵²

Dans un effort visant à mieux encadrer les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, le Canada et les États-Unis, conclurent, le 27 octobre 1986, l'*Accord concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux*⁵³. Cet Accord autorise explicitement l'exportation, l'importation et le transit de déchets dangereux entre les deux pays à des fins de traitement, d'entreposage ou d'élimination, conformément à certaines modalités définies dans l'accord. Il convient de signaler que sont considérés comme « déchets dangereux » en territoire canadien, les déchets ainsi définis en vertu des lois et règlements canadiens et, aux États-Unis, les déchets ainsi définis en vertu des lois américaines⁵⁴. Ceci signifie qu'un « déchet » peut être considéré dangereux au Canada et perdre ce statut lorsqu'il pénètre en territoire américain.

La principale modalité prévue par l'Accord consiste en un avis obligatoire qui doit être donné par le pays d'exportation au pays d'importation⁵⁵. Le pays d'importation doit, dans un délai de 30 jours, donner son consentement ou s'opposer à l'exportation de ce déchet. L'absence de réponse dans le délai de 30 jours est considérée comme un consentement tacite. L'exportation peut alors avoir lieu, conformément aux lois applicables concernant la gestion des déchets dangereux dans chaque pays concerné. Cet Accord, en vigueur pour une durée initiale de 5 ans, a été reconduit tacitement en novembre 1991 pour une autre période de 5 ans⁵⁶.

Il importe de signaler que l'exportation hors du Canada de déchets contenant des biphényles et polychlorés est interdite, sauf si l'exportation se fait vers les États-Unis⁵⁷. Un nouveau projet de règlement concernant l'exportation et l'importation des déchets dangereux fut publié, pour fins de consultation publique, le 20 juin 1992⁵⁸. Son adoption devrait survenir au cours des prochaines semaines et coïncider avec l'entrée en vigueur, pour le Canada, de la *Convention de Bâle*⁵⁹ sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux.

La problématique du transport transfrontalier de déchets dangereux entre les États-Unis et le Mexique est très différente de celle qui prévaut entre le Canada et les États-Unis. En effet, la problématique américano-mexicaine est fortement marquée par l'existence de la zone franche le long de la frontière entre les États-Unis et le Mexique. Il faut noter que depuis 1965, environ mille six cents établissements industriels appelés « maquiladoras », ont été implantés dans cette zone franche, permettant à des entreprises américaines d'exporter au Mexique, en franchise de droits de douane, des matières premières et des équipements industriels pour y fabriquer des produits qui peuvent ensuite être importés en franchise aux États-Unis ou exportés ailleurs dans le monde. La législation mexicaine exige que les déchets soient retournés dans le pays d'origine ou qu'ils soient « nationalisés », c'est-à-dire éliminés dans un lieu de recyclage autorisé par le Sous-secrétariat pour l'amélioration de l'environnement du Mexique⁶⁰. On peut s'interroger, cependant, sur l'efficacité de cette législation puisque les contrôles frontaliers sont superficiels et incomplets⁶¹.

Afin de mieux réglementer les mouvements transfrontaliers de déchets et de substances dangereuses, le Mexique et les États-Unis ont adopté une annexe III à l'Accord de La Paz de 1983⁶². Cette annexe prévoit des contrôles sur les mouvements transfrontaliers de déchets et de substances dangereuses, notamment, un avis préalable obligatoire qui doit être donné par le pays exportateur au pays importateur⁶³. Ce dernier doit, dans un délai de 45 jours, donner son consentement à l'importation du déchet dangereux, avec ou sans conditions, ou, s'y opposer⁶⁴. L'annexe ne prévoit aucune clause de consentement tacite. Le consentement du pays d'importation peut même être retiré ou modifié en tout temps conformément aux politiques, lois ou règlements du pays d'importation⁶⁵. Évidemment, la gestion des déchets dangereux doit s'effectuer conformément aux lois applicables sur le territoire de chaque pays. L'annexe III prévoit même des dispositions sur les dommages à l'environnement susceptibles d'être causés par les déchets dangereux exportés dans l'autre pays ainsi que sur les recours juridiques dans le cas d'une expédition de déchets dangereux qui ne respecterait pas l'annexe⁶⁶. La mise en œuvre de cette annexe a été fortement critiquée en raison des faiblesses de l'inspection et des autres mesures d'application⁶⁷.

57 Règlement sur l'exportation de déchets contenant des B.P.C., DORS/90-453, (1990) 124 Gaz. Can. II, 3397 (n° 17, 15/8/90).

58 Projet de règlement concernant l'exportation et l'importation des déchets dangereux, (1992) 126 Gaz. Can. I, 1864 (n° 25, 20/6/92).

59 (1992) R.T. Can. n°19. La Convention de Bâle présentement en vigueur, a été ratifiée par le Canada le 28 août 1992 et entrera en vigueur, pour le Canada, le 26 novembre 1992.

60 Review of U.S. - Mexico Environmental Issues, supra, note 39, pp. 116 et ss.

61 M. HATHAWAY MCKEITH, *The Environment and Free Trade: Meeting Half Way at the Mexican Border*, 48 p. monographie inédite soumise pour fins de publication dans le Pacific Basin Law Journal.

62 Supra, note 33.

63 Annexe III, id., art. 3.

64 Id., art. 3, para. 4 et 5.

65 Id., art. 3, para. 6.

66 Id., art. 14.

67 Cf. HATHAWAY MCKEITH, op. cit., supra, note 60.

51 Id., pp. 27-30.

52 *International Movements of Hazardous Waste*, tableau assemblé par Environnement Canada selon les chiffres fournis par les provinces et transmis à l'auteur le 20 juillet 1992 par monsieur Antoine Dionne de la Division de la gestion de déchets dangereux d'Environnement Canada. Les informations sur l'importance des mouvements de déchets entre le Canada et les États-Unis ont été communiquées verbalement à l'auteur par monsieur Pierre Beaudoin de la même Division de la gestion des déchets dangereux.

53 *Accord concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux*, (1986) R.T. Can. N° 39.

54 Id., art. 1, para. b).

55 Id., art. 3.

56 Id., art. 13.

* * *

Les similitudes institutionnelles, économiques et socio-politiques entre les États-Unis et le Canada expliquent sans doute, sauf dans le cas des pluies acides, le développement des relations environnementales étroites, satisfaisantes et efficaces qui se sont tissées entre ces deux pays au cours du présent siècle. On peut certes établir un contraste entre cette situation et celle qui existe entre les États-Unis et le Mexique où le développement de relations bilatérales en matière d'environnement est beaucoup plus récent. En outre, ces relations se heurtent à des différences culturelles, économiques et institutionnelles, expliquant le succès relatif de ces relations bilatérales, notamment dans le domaine des déchets dangereux et de la pollution atmosphérique.

Les États-Unis ont réglé leurs relations écologiques avec leurs voisins du nord et du sud en fonction des besoins et des réalités économiques et géographiques reconnus par chaque pays. Parmi ces réalités, celle d'un patrimoine écologique nord-américain n'y figure pas encore. Il n'y a donc aucune relation trilatérale institutionnalisée en matière de protection de l'environnement à l'échelle du continent nord-américain.

Cependant, cette situation changera bientôt par la signature de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (A.L.É.N.A.), par les États-Unis, le Canada et la Mexique. L'A.L.É.N.A. constituera en effet un nouvel espace économique nord-américain et cette nouvelle zone de libre-échange entraînera forcément des modifications institutionnelles et législatives pour que la concurrence s'effectue sur des bases comparables entre les trois nouveaux partenaires économiques. C'est sans doute le Mexique, partenaire le plus faible et qui a le plus de « rattrapage » économique et institutionnel à faire, qui devra se mettre au diapason. Il est à prévoir également que le libre-échange nord-américain suscitera, à l'échelle de l'ensemble du continent, une plus grande harmonisation normative en matière d'environnement et un rapprochement entre les régimes de surveillance et d'application des lois et règlements de protection de l'environnement.