

LA LÉGISLATION CANADIENNE

ET LA RÉDUCTION DE

L'EXPOSITION AUX CONTAMINANTS

X4
Conseil des sciences du Canada,
7^e étage,
150, rue Kent,
Ottawa, Ont.
K1P 5P4

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1978

En vente par la poste:

Imprimerie et Édition
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

ou chez votre libraire

N° de catalogue SS21-1/39F
ISBN 0-660-01484-X

Prix: Canada: \$4.00
Autres pays: \$4.80

Prix sujet à changement sans avis préalable.



Avant-propos	5
I ^{ère} PARTIE - LA LÉGISLATION CANADIENNE DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS par Robert T. Franson et Alastair R. Lucas	7
II ^e PARTIE - ASPECTS JURIDIQUES DE LA LUTTE CONTRE LES AGENTS TOXIQUES AU QUÉBEC par Lorne Giroux et Patrick Kenniff	99
Publications du Conseil des sciences du Canada	149

AVANT-PROPOS

Les deux essais composant la présente étude de documentation traitent des divers aspects de la lutte contre les contaminants au Canada, et des questions juridiques qu'elle pose, en particulier à propos des contaminations faibles, mais de longue durée. Ces essais font partie de la documentation de base recueillie au cours de l'étude faite par le Conseil des sciences sur ce problème. Ils ont été rédigés à la demande du Conseil, qui désirait se faire une idée précise du cadre juridique à l'intérieur duquel agissent les organismes réglementaires et les tribunaux canadiens, pour lutter contre les contaminants et indemniser ceux qui en sont victimes. Il était nécessaire de bien comprendre les mécanismes législatifs et judiciaires, c'est-à-dire d'appréhender les possibilités qu'ils offrent et les restrictions qu'ils imposent, pour conférer réalisme et crédibilité aux recommandations.

On a choisi les six contaminants suivants, soit l'amiante, le plomb, le mercure, les oxydes d'azote, le rayonnement ionisant et le chlorure de vinyle gazeux, parce qu'ils sont bien représentatifs des contaminants du milieu ambiant canadien, et que l'étude de leur dossier permet de tirer certaines conclusions applicables aux autres agents toxiques. Le Conseil a décidé d'étudier la contamination amiantine parce que le Canada est un grand producteur d'amiante, et aussi à cause des effets synergiques de l'inhalation des fibres d'asbeste et de la fumée de cigarette: il y a longtemps qu'on soupçonne leur nocivité. La contamination saturnine a été choisie à cause des préoccupations causées par les effets nocifs du plomb pour les travailleurs et le public, et aussi parce que ce dernier n'a accès à aucune source canadienne d'information valable. De plus, les mécanismes juridiques de lutte contre la contamination saturnine ne paraissent guère efficaces, et on ne connaît pas les effets immédiats sur les enfants. On a choisi la contamination mercurielle parce que la chaîne trophique concentre ce contaminant et expose la population à sa forme la plus toxique. On recueille de multiples preuves d'une contamination mercurielle excessive de nombreux lacs et cours d'eau du Canada, à laquelle une minorité facilement identifiable - les Autochtones - est la plus exposée. Quant aux oxydes d'azote, on les a choisis parce que peu de Canadiens semblent s'inquiéter de l'existence de nombreuses sources de NO_x , et des conséquences éventuelles de l'exposition des travailleurs ou des citoyens. On a choisi la contamination par le rayonnement ionisant parce que sa réglementation incombe à l'Administration fédérale, bien que les normes en vigueur soient d'origine internationale, et aussi parce que cette contamination si particulière pourrait devenir extrêmement dangereuse. Finalement, on a décidé d'étudier la contamination par le chlorure de vinyle gazeux

parce qu'il constitue un exemple excellent des centaines de nouveaux produits chimiques de synthèse qui sont commercialisés chaque année, et dont on reconnaît ultérieurement le potentiel cancérigène, mutagène et tératogène, ou les effets somatiques dangereux; ce produit est également de grande importance économique.

Les deux essais sont complémentaires. Le premier, rédigé par R.T. Franson et A.R. Lucas, analyse globalement la législation canadienne, et traite de sujets tels que la répartition constitutionnelle des compétences en matière d'agents toxiques, le cadre législatif et certains problèmes juridiques. Le deuxième, rédigé par Lorne Giroux et P. Kenniff, décrit de façon assez détaillée l'une des Administrations compétentes, celle du Québec. On a choisi cette province parce que son régime juridique est quelque peu différent de celui des autres, et qu'il offre l'occasion de faire des comparaisons utiles.

Les auteurs de ces essais étudient la législation actuelle à la lumière des lois et des règlements qui s'appliquent aux six agents toxiques considérés. Le cadre et l'envergure limités de leur étude, ainsi que les moyens dont ils disposaient, ne leur ont pas permis de vérifier, dans la pratique, la mise en vigueur des lois et des règlements qu'ils ont analysés. Une étude d'une telle ampleur aurait nécessité des enquêtes et des techniques d'analyse qu'ils n'avaient tout simplement pas à leur disposition. C'est pourquoi ils ont limité leur analyse critique de la législation actuelle aux problèmes découlant de son contenu et aux organes administratifs créés pour l'appliquer.

La présente Étude de documentation constituera un ouvrage de référence pour les personnes intéressées et ceux qui étudient les lois de protection du milieu ambiant. Il n'existe pas, à notre connaissance, de tel ouvrage concernant la situation canadienne. Il sera suivi d'autres qui, nous l'espérons, feront la lumière sur les difficultés de la lutte contre la contamination de longue durée. Comme c'est toujours le cas pour les études de documentation, l'analyse des auteurs et les conclusions qu'ils en tirent ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil des sciences.

le Dr D.V. Bates,
Président du Comité
de la politique en matière
d'agents toxiques
auprès du Conseil des sciences;
Doyen de la
Faculté de médecine de
l'Université de la Colombie-Britannique,
Vancouver.

I^{ère} PARTIE
LA LÉGISLATION CANADIENNE
DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS

par

Robert T. Franson

et

Alastair R. Lucas

ROBERT T. FRANSON

M. Robert Franson naquit à Brooklyn (New York), en 1932. Il obtint un baccalauréat en physique appliquée à l'Université Cornell en 1962, et un doctorat en droit à l'Université de Californie, à Los Angeles, en 1967; il a été boursier post-doctorat en recherche juridique à la Faculté de droit de l'Université du Michigan, de 1967 à 1969. Il fut admis au barreau du Michigan en 1968.

M. Franson devint professeur adjoint à l'Université de la Colombie-Britannique en 1969. En 1972, il a été consultant et membre du Comité d'informatique auprès de la Commission de réforme juridique de la Colombie-Britannique et du Comité consultatif pour les réserves écologiques de la C.-B., et membre du Groupe de travail de la C.-B. pour la participation publique du Programme de l'Homme et des ressources. De 1976 à 1977, il a oeuvré au sein de la Commission de réforme juridique, à Ottawa. Il est actuellement professeur associé à la Faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique.

M. Franson a publié de nombreux articles dans des revues juridiques et écologiques. Il s'intéresse particulièrement au droit de l'environnement et des richesses naturelles, ainsi qu'au droit administratif et constitutionnel.

ALASTAIR R. LUCAS

M. Alastair Lucas naquit à Prince Albert (Saskatchewan), en 1944. Il obtint un baccalauréat ès arts en 1965, et un baccalauréat en droit en 1966, à l'Université de l'Alberta. En 1967, l'Université de la Colombie-Britannique lui conféra une maîtrise en droit. Au cours de sa carrière universitaire, il obtint la médaille d'or Horace Harvey pour le Droit, et il a été rédacteur de l'Alberta Law Review. En 1968, il accéda au barreau de l'Alberta et devint membre de la Law Society of Alberta. En 1975, il accéda au barreau des Territoires du Nord-Ouest.

M. Lucas commença à enseigner à l'Université de la Colombie-Britannique en 1968 et, depuis 1976, il est professeur associé à la Faculté de droit de l'Université de Calgary. De 1971 à 1972, il a été détaché auprès d'Environnement Canada à titre de conseiller d'administration.

M. Lucas est membre de plusieurs sociétés juridiques et écologiques. Il a publié plusieurs ouvrages et articles. Il s'intéresse au droit administratif et d'environnement, particulièrement en matière de prise de décisions et de dépollution, de réglementation de l'occupation des sols et de prospective d'ambiance.

TABLE DES MATIÈRES

I	INTRODUCTION	11
II	COMPÉTENCES CONSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE D'AGENTS TOXIQUES	13
A.	Compétence fédérale	13
1.	La compétence fédérale en matière de droit pénal	14
2.	La compétence fédérale en matière de commerce	16
3.	Le pouvoir général	17
4.	Les autres pouvoirs	18
B.	Les compétences provinciales	18
C.	Problèmes particuliers de compétence	21
1.	Le recueil des données	21
2.	L'indemnisation des personnes affectées par les agents toxiques	22
D.	Conclusions	23
III	LE CADRE LÉGISLATIF	27
A.	Catégories législatives	27
1.	Lois générales de lutte contre la pollution	27
2.	Lois sur la sécurité au travail, l'indemnisation des victimes d'accidents du travail et l'hygiène du travailleur	29
3.	Lois spéciales réglementant certains contaminants	30
4.	Normes relatives aux véhicules automobiles	31
5.	Lois de santé publique	31
6.	Lois concernant les produits alimentaires et pharmaceutiques	31
7.	Lois générales sur la réduction des contaminations	32
8.	Lois réglementant la mise en valeur et l'utilisation de certaines ressources	32
9.	Lois réglementant certaines industries	33
10.	Lois de protection du consommateur	33
B.	Normes particulières de contamination	34
1.	La contamination amiantine	35
2.	La pollution saturnine	37
3.	La contamination mercurielle	40
4.	La pollution par les oxydes d'azote	43
5.	La contamination par le rayonnement ionisant	44
6.	La contamination par le chlorure de vinyle	46
C.	Observations	47

IV	PROBLÈMES JURIDIQUES PARTICULIERS	51
A.	La question de la preuve	51
	1. Fardeau de la preuve et protection de l'environnement	51
	a) Le fardeau de la preuve en droit	52
	b) La préférence industrielle	53
	2. Force probante et incertitude	56
	3. Raison probante et critères de fond	59
	4. Fardeau du coût	60
B.	Recours de droit civil	61
	1. Droit d'adresser une requête	63
	2. Poursuites collectives	64
C.	Sanction judiciaire	64
D.	Participation du public	66
E.	Accès à l'information	68
F.	Observation de la loi	73
	1. Les poursuites	73
	2. L'obligation de progrès techniques	73
V.	CONCLUSIONS	75
	ANNEXE	77
	RENOIS ET BIBLIOGRAPHIE	82

I^{er} CHAPITRE

INTRODUCTION

Le droit canadien n'impose que peu de limitations formelles aux mesures que l'Administration peut adopter pour lutter contre les agents toxiques. Si le gouvernement décide de les réglementer strictement, il peut presque toujours trouver des moyens juridiques lui permettant de mettre en oeuvre sa politique. Comme nous le montrerons au chapitre II, la répartition constitutionnelle des pouvoirs ne dresse elle-même que rarement des obstacles sérieux. Il se peut qu'en certains cas, un palier d'administration ne puisse utiliser une réglementation particulière. Il pourra surmonter cette difficulté grâce à la concertation des réglementations fédérales et provinciales. Le facteur crucial est la décision officielle d'adopter une politique de réglementation adéquate. Quand les Administrations se sont concertées au sujet d'une politique donnée, elles peuvent toujours trouver un cadre juridique convenable.

Cette observation ne signifie pas que les juristes n'aient aucun rôle à jouer dans l'élaboration d'une politique adéquate. Leur formation et leur expérience les qualifient tout à fait pour s'occuper de questions telles que les méthodes de mise en vigueur de la réglementation et l'élaboration des mesures réglementaires.

Pour chaque réglementation d'une contamination donnée, on choisira une stratégie juridique parmi d'autres disponibles. D'une certaine façon, c'est là aussi une question administrative et, pour y répondre de façon satisfaisante, il faudra disposer de certaines données. Il faut connaître le cadre constitutionnel ainsi que la législation actuelle concernant le contaminant, et en saisir les mécanismes, en grande partie par l'observation pratique. Il faut, de plus, étudier de nombreux problèmes particuliers et, entre autres, déterminer si le Droit coutumier (Common Law) prévoit des droits et des recours appropriés, et des possibilités de sanction judiciaire des décisions concernant un contaminant particulier. Citons le droit des citoyens à être informés par les organismes réglementaires, et à participer au processus de réglementation. Nous allons examiner ces questions.

Dans le chapitre II, nous décrirons les clauses pertinentes de la Constitution. Le chapitre III nous permettra de passer en revue les législations fédérales et provinciales réglementant les six agents toxiques qui font l'objet d'études de cas dans le cadre de l'étude générale du Conseil des sciences*. Nous avons classé les lois en

* Ces agents toxiques sont l'amiante, le plomb, le mercure, les oxydes d'azote, le rayonnement ionisant et le chlorure de vinyle gazeux.

plusieurs catégories et fait quelques observations sur les méthodes législatives en général.

Dans le chapitre IV, nous passerons en revue les problèmes juridiques particuliers, y compris les poursuites judiciaires civiles, la sanction judiciaire, l'accès à l'information, la mise en vigueur de la réglementation et la participation du public. Nous accorderons une attention particulière aux difficultés de la preuve, telles que le fardeau de la preuve et la preuve juridique et scientifique en cas de doute.

CHAPITRE II

COMPÉTENCES CONSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE D'AGENTS TOXIQUES

On cite souvent les limitations constitutionnelles comme facteur empêchant les autorités publiques de lutter contre la contamination de l'environnement aussi efficacement qu'elles le voudraient. Dans quelle mesure est-ce exact? À notre avis, il n'existe que très peu de véritables limitations juridiques gênant ainsi les autorités publiques. Les méthodes de concertation entre Administrations fédérale et provinciales sont bien connues; elles permettent de surmonter tous les obstacles constitutionnels pouvant bloquer l'action d'un de ces paliers d'autorité. Même si l'un d'eux devait faire cavalier seul, il prendrait sans doute conscience des pouvoirs constitutionnels étendus qui lui permettent d'atteindre ses objectifs.

Au Canada, c'est l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui répartit les compétences législatives entre le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales. L'article 91 de l'Acte confère la plupart des pouvoirs fédéraux, et l'article 92 fait de même pour les pouvoirs provinciaux. Les Administrations municipales relèvent des autorités provinciales, et leurs pouvoirs leur sont délégués par la législature de la province concernée.

L'Acte n'envisage nommément aucune des contaminations ayant fait l'objet d'une étude de cas. C'est pourquoi il est nécessaire d'étudier la répartition des compétences par la Constitution de façon plus générale, pour déterminer quel est le palier d'autorité ayant compétence en matière de fabrication, de traitement et de commercialisation de ces agents toxiques.

A. Compétence fédérale

L'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui délimite la compétence fédérale, commence par donner au Parlement du Canada le pouvoir général de "faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada". Il poursuit en énumérant certaines catégories d'activités qu'il proclame de la compétence exclusive du Parlement. Un grand nombre de ces pouvoirs ainsi énumérés couvrent des domaines d'activités passablement spécialisés comme les pêches, le transport maritime, la navigation, le secteur bancaire, etc. Il est évident que le Parlement pourrait réglementer tout risque que ces activités représentent pour le milieu ambiant. Ainsi, les activités polluantes du transport maritime sont-elles régies par la Loi sur la marine marchande du Canada, qui prévoit l'indemnisation des personnes

affectées par cette pollution (1). Parmi les six contaminants étudiés, seuls le plomb et ses composés sont visés explicitement par cette réglementation.

1. La compétence fédérale en matière de droit pénal

Les pouvoirs énumérés à l'article 91 comprennent certains pouvoirs d'ordre très général. Ce sont ceux conférés en matière de droit pénal et de commerce qui peuvent être les plus utiles dans la lutte contre les contaminants. Les restrictions à ce que le Parlement du Canada peut faire en vertu du pouvoir en matière de droit pénal paraissent très peu nombreuses. Il a certainement le pouvoir d'interdire tout acte qui auparavant n'était pas considéré comme délictueux (2), donc d'instituer de nouvelles infractions, et de promulguer des lois pour la prévention de celles-ci (3). On a dit que toutes les fois que le Parlement interdit certains actes et impose une peine en cas d'infraction, son action peut être validée en vertu de son pouvoir en matière de droit pénal (4).

On doit remarquer deux limitations: En premier lieu, les tribunaux n'ont pas permis au Parlement d'empiéter, par le biais du droit pénal, sur des domaines traditionnellement du ressort des législations provinciales. Les décisions judiciaires ayant fait jurisprudence concernaient les tentatives de l'Administration fédérale pour s'assurer un pouvoir réglementaire dans le secteur des assurances (5), en matière de fixation des prix des produits de base (6), et en matière de fabrication des succédanés du beurre, telle la margarine (7). Il ne semble pas que cette jurisprudence puisse s'appliquer aux efforts légitimes de l'Administration fédérale pour s'assurer le pouvoir de réglementer la fabrication et la commercialisation des agents toxiques, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, dans ce genre d'affaires, les tribunaux s'efforçaient sans doute de préserver la compétence provinciale exclusive en matière de réglementation du commerce local. Cette compétence ne serait nullement menacée par une réglementation des agents toxiques. Ensuite, le rôle traditionnel du droit pénal est la prévention des activités nuisibles à autrui: la réglementation de la fabrication et de la commercialisation des agents toxiques se range sous cette rubrique*.

* En fait, la Cour d'appel du Manitoba a statué en ce sens dans un jugement prononcé depuis la rédaction de la présente étude: R. contre Cosman's Furniture (1972) Ltd. et al., (1977) 1. W.W.R. 81 (autorisation d'interjeter appel refusée le 20 décembre 1976).

Dans une affaire particulièrement intéressante, celle de la Standard Sausage Co. contre Lee, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé l'interdiction réglementaire fédérale d'employer le dioxyde de soufre pour la conservation des salaisons, bien que son innocuité eût été prouvée (8). Cette Cour d'appel a jugé que l'altération des produits alimentaires relevait traditionnellement du droit pénal. De ce fait, le Parlement canadien était compétent, et il n'appartenait qu'à lui de régler ce problème au mieux, et de tolérer certains agents de conservation. Les tribunaux ont adopté la même attitude dans une affaire plus récente concernant la réglementation fédérale restreignant l'emploi des cyclohexylsulfamates (cyclamates) dans les produits alimentaires (9).

Une deuxième restriction du pouvoir en matière de droit pénal porte sur la nature des recours ou des sanctions disponibles. Traditionnellement, la législation pénale exige que l'accusé subisse son procès devant les tribunaux habituels, et qu'il soit condamné à une amende ou à l'emprisonnement s'il est trouvé coupable. En fait, les tribunaux se sont souvent appuyés sur ces éléments pour confirmer la constitutionnalité des lois concrétisant le pouvoir fédéral en matière de droit pénal. En conséquence, on a prétendu que seuls ces recours seraient disponibles en vertu du pouvoir en matière de droit pénal (10). S'il en était ainsi, certains recours réglementaires désirables, comme les ordonnances de suspension ou les décisions anticipées, seraient sans doute écartés.

On a laissé une certaine flexibilité à la procédure. Dans une affaire en particulier, on a confirmé la validité de la loi qui accordait au tribunal ayant prononcé la condamnation le pouvoir d'émettre des injonctions interdisant des actes qui auraient pu entraîner des violations ultérieures (11). Le juge Locke a fait remarquer que le pouvoir du Parlement canadien ne se limite pas à instituer des infractions et à imposer des peines; il concerne aussi les lois de prévention des infractions (12).

Toutefois, on ne connaît pas l'envergure de la flexibilité permise par les tribunaux. Dans une affaire toute récente, le juge en chef Laskin a eu à déterminer l'envergure d'un recours civil à accorder à la victime d'un acte délictueux. Voici ce qu'il a déclaré (13):
"... on dépasse vraiment les bornes en prétendant fonder un recours civil sur le Code pénal ... Le principe qui en découlerait aurait pour conséquence d'ouvrir la voie à une législation fédérale sur le recours civil à propos de nombreux articles du Code pénal et, vu l'ampleur des pouvoirs fédéraux en matière de droit pénal, il affaiblirait l'autorité législative provinciale et restreindrait la juridiction des tribunaux provinciaux, en transformant de fond en comble nos dispositions constitutionnelles sur la répartition des compétences".

De toute évidence, les recours prévus par le droit pénal sont limités à certains égards, et il n'est peut-être pas erroné d'avancer que tout recours doit avoir pour objectif de punir le délinquant ou de prévenir les actes délictueux.

2. La compétence fédérale en matière de commerce

La compétence fédérale en matière de commerce présente de l'intérêt pour la présente étude, parce que le commerce achemine de nombreux agents pouvant être toxiques. On envisage avec intérêt la possibilité de création centralisée d'une réglementation du mouvement de ces substances par le gouvernement fédéral, en vertu de son pouvoir en matière de commerce.

Les tribunaux ont souvent eu l'occasion de prendre en considération le champ de la compétence fédérale en matière de commerce, et bien qu'ils l'aient conçue au début de façon restrictive, ils lui ont donné récemment une interprétation plus large, pour permettre une réglementation fédérale plus efficace du commerce interprovincial. Dès que les marchandises entrent dans le mouvement du commerce interprovincial, elles sont soumises à la réglementation fédérale. Bien que les transactions purement intraprovinciales ne puissent être réglementées directement par les autorités fédérales, leur compétence n'est pas invalidée du simple fait qu'elle n'exerce qu'une influence indirecte sur de telles transactions.

Toutefois, ce pouvoir permet-il d'édicter des règlements de protection des consommateurs ou de l'environnement contre les substances nocives? Nous posons cette question parce qu'on suppose généralement que le pouvoir en matière de commerce a été conféré au Parlement pour lui permettre de régir les activités économiques du pays. C'est dire que ce pouvoir est d'essence économique. En vertu du même pouvoir, le Parlement peut-il promulguer des lois qui ne concernent pas l'économie, mais la santé et la sécurité des intéressés? Il ne semble pas que les tribunaux aient répondu à cette question. Dans une affaire passant récemment devant la Cour fédérale, le juge Heald a déclaré que le règlement restreignant l'emploi des cyclohexylsulfamates dans les produits alimentaires pourrait être considéré comme une norme, valable en vertu du pouvoir fédéral en matière de commerce (14). Toutefois, il a refusé de statuer sur ce point, parce qu'il estimait que ce règlement était, de toute évidence, valable en vertu du pouvoir en matière de droit pénal.

D'une certaine façon, l'attitude du juge Heald est révélatrice. Les nombreuses incertitudes constitutionnelles qu'on pourrait citer ne sont pas de nature à restreindre sérieusement les pouvoirs du Parlement, parce que ce dernier peut compter sur d'autres pouvoirs pour valider ses mesures. Il n'est peut-être pas certain qu'on puisse

invoquer le pouvoir en matière de commerce pour étayer les lois sur les agents toxiques, mais le pouvoir en matière de droit pénal, ainsi que les pouvoirs généraux, semblent suffisants pour permettre au Parlement de prendre des mesures efficaces. Le pouvoir en matière de commerce peut constituer un fondement supplémentaire. Il est sûr que certaines normes concernant les produits alimentaires sont dictées par des raisons économiques et qu'elles ne pourraient être mises en cause (15). Dans les cas où il y a doute, il faut se rappeler qu'il incombe à la personne qui conteste une loi de démontrer qu'elle est inconstitutionnelle. Il serait malaisé d'entreprendre une telle contestation à cause de la difficulté d'établir l'objectif véritable de la loi, et aussi parce qu'on ne pourrait pas faire valoir devant les tribunaux les débats et les discours parlementaires, ni les autres éléments externes favorables.

3. Le pouvoir général

Le pouvoir général de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada comprend trois principes fondamentaux sur lesquels s'appuie la compétence fédérale: les pouvoirs non délégués, le pouvoir d'urgence et le pouvoir de s'occuper des questions d'envergure ou d'intérêt national (16). Ce dernier constitue le meilleur fondement de la compétence fédérale en matière d'agents toxiques, mais on n'en connaît pas encore exactement l'envergure. Il a suscité des controverses et, à l'origine, on l'a interprété de façon restrictive; mais on l'invoque de plus en plus souvent ces dernières années. Les tribunaux ont posé en principe que le pouvoir fédéral de légiférer en matière d'intérêt national englobe la création de la Région de la capitale nationale (17), et la réglementation de l'aéronautique (18), des télécommunications (19) et de l'énergie nucléaire (20). La décision de reconnaître la réglementation de l'énergie nucléaire comme relevant du pouvoir général lui donne un caractère spécial parmi les contaminants à l'étude: sa réglementation peut être assurée entièrement par le gouvernement fédéral.

Une affaire récente a laissé entrevoir comment le pouvoir général peut aider le gouvernement fédéral à réglementer le transport interprovincial des agents toxiques. L'affaire Interprovincial Co-opératives contre Sa Majesté La Reine du chef de la province du Manitoba concernait la contamination mercurielle censément causée par des activités se déroulant en Ontario et en Saskatchewan (21). Le juge Pigeon, dans son jugement auquel ont souscrit deux autres juges, émit l'opinion incidente (*in dicta*) qu'en vertu du pouvoir général, le Parlement fédéral avait compétence en matière de contamination interprovinciale des eaux, au même titre que sur le commerce interprovincial (22). Les quatre autres juges déclarèrent aussi que le Parlement fédéral possédait, quoique pour d'autres raisons, une compétence législative en matière de contamination interprovinciale des eaux, au

même titre que sur le commerce interprovincial (22). Les quatre autres juges déclarèrent aussi que le Parlement fédéral possédait, quoique pour d'autres raisons, une compétence législative en matière de contamination interprovinciale des eaux. Il est donc tentant de conclure que les tribunaux confirmeront, à l'avenir, la compétence fédérale sur le déplacement interprovincial de tous les contaminants de l'environnement.

4. Les autres pouvoirs

Il faut remarquer qu'outre les pouvoirs étudiés ci-dessus un certain nombre d'autres pouvoirs fédéraux pourraient être utiles dans la lutte contre les agents toxiques. Par exemple, le pouvoir d'imposition et le pouvoir de dépense pourraient être utilisés comme stimulants financiers, peut-être tout aussi efficaces que la réglementation directe. La compétence fédérale en matière de recensement et de statistiques lui permet de recueillir des renseignements utiles sur la fabrication des agents toxiques et leur commercialisation. Finalement, la réglementation des importations, en vertu du pouvoir en matière de commerce, donne au gouvernement fédéral la haute main sur les agents toxiques, car un grand nombre d'entre eux sont fabriqués à l'étranger.

B. Les compétences provinciales

Les compétences provinciales sont d'envergure encore plus grande. L'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique accorde aux législatures provinciales des pouvoirs en matière de propriété et de droits civils. Elles peuvent légiférer en matière d'activité de fabrication sur leur territoire, de relations de travail, d'ambiance professionnelle ainsi que d'élimination des déchets, et la plupart des contaminants envisagés pourraient être ainsi efficacement réglementés.

Il existe toutefois certaines limitations. Tout d'abord, les législatures provinciales ne peuvent légiférer à propos de questions extra-provinciales. En deuxième lieu, elles ne peuvent en aucune manière légiférer à propos des propriétés domaniales fédérales, ni à propos de domaines relevant exclusivement du Parlement fédéral. Finalement, toute législation provinciale devient inopérante en cas d'incompatibilité avec une loi fédérale valide.

La première de ces limitations est assez précise, et elle a d'importantes répercussions en matière d'environnement. La meilleure façon de les appréhender est de consulter la décision récente de la Cour suprême dans l'affaire Interprovincial Co-operatives contre Sa Majesté La Reine du chef de la province du Manitoba (23). Des usines en Saskatchewan et en Ontario avaient causé la contamination mercurielle des eaux qui s'écoulaient au Manitoba. Il en est résulté des

pertes pour les pêcheurs manitobains, à qui les règlements fédéraux avaient interdit de vendre du poisson contaminé. En conséquence, la législature du Manitoba adopta une loi permettant à l'Administration provinciale d'indemniser les pêcheurs lésés, de se faire transférer leurs demandes de dommages et intérêts, et de poursuivre toute personne responsable de la contamination pour récupérer les indemnités versées aux pêcheurs, et pour tous autres dommages. Les tribunaux furent autorisés, en l'occurrence, à émettre une injonction contre les responsables de la contamination; la loi prévoit expressément que l'autorisation accordée par une autre autorité compétente ne constitue pas une protection contre les poursuites. Ces deux dispositions ont convaincu trois juges de la Cour suprême que le Manitoba cherchait à légiférer en matière de droits civils à l'extérieur de ses frontières, et ils ont donc déclaré cette loi inconstitutionnelle. Un quatrième juge décida qu'une loi ne pouvait constitutionnellement avoir d'effet à l'extérieur du territoire et, par conséquent, a jugé que la loi manitobaine était inapplicable. On souligna que le Parlement fédéral disposait du pouvoir législatif en cette matière.

La deuxième limitation mentionnée ci-dessus est aussi très importante. Il est évident que les législatures provinciales ne peuvent légiférer dans des domaines qui sont de la compétence exclusive du Parlement fédéral, par exemple le commerce interprovincial ou le droit pénal. C'est pourquoi, le plus souvent, la délimitation de la compétence provinciale revient à préciser les limites exactes de la compétence fédérale.

On a certains doutes sur l'envergure de cette limitation. Bien qu'il soit évident que les législatures provinciales ne peuvent légiférer à l'égard des propriétés fédérales de la Couronne ou des entreprises relevant exclusivement des autorités fédérales, il semble que certaines lois provinciales valides, d'ordre général, peuvent s'appliquer parfois à certains aspects de ces domaines. Par exemple, les locataires des propriétés fédérales de la Couronne sont soumis, en général, à la législation provinciale aussi longtemps que les droits de la Couronne sont respectés (24). Les tribunaux ont aussi statué que les lois provinciales peuvent s'appliquer aux entreprises relevant de la compétence exclusive du Parlement fédéral, comme les télécommunications, les transports ou le transport maritime, dans la mesure où ces lois ne couvrent pas certaines parties essentielles ou intégrant de l'entreprise (25). En vertu de cette règle, les tribunaux ont statué que les relations de travail dans ces entreprises ne relèvent pas des autorités provinciales (26), contrairement à l'indemnisation des victimes d'accidents du travail (27).

L'envergure de cette limitation fait l'objet d'une autre controverse. Il est évident que les législatures provinciales ne peuvent légiférer en matière de commerce interprovincial; mais comment définir ce commerce? Comme nous l'avons souligné ci-dessus, l'étendue de ce

pouvoir fédéral est imprécise. Ce désaccord a beaucoup d'importance en matière de réglementation des agents toxiques, dont la plupart sont fabriqués et commercialisés par de grandes sociétés nationales et internationales.

Les provinces peuvent-elles fermer leurs frontières aux produits qu'elles jugent nuisibles? Il est difficile de répondre à cette question. Plusieurs affaires récentes en matière de commerce l'illustrent bien. Dans l'affaire Manitoba Egg, les tribunaux ont statué que les autorités du Manitoba ne pouvaient exiger l'estampillage d'origine sur les oeufs provenant d'autres provinces (28). Dans une autre affaire, les tribunaux ont décidé que les autorités provinciales ne pouvaient contingenter les expéditions de porcs des autres provinces, bien qu'aucune discrimination ne dût être exercée à l'endroit de ces producteurs d'outre-frontières provinciales (29). Le critère sur lequel se sont basés les juges était, dans les deux cas, que les produits ne pourraient pénétrer librement dans la province considérée.

On pourrait décrire les lois provinciales, qui interdisent ou réglementent l'entrée de substances nuisibles, comme une législation sanitaire tombant sous la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils, ou de questions d'intérêt local, plutôt que comme une législation en matière de commerce (30). Il semble que le juge en chef Laskin ait reconnu cette possibilité dans l'affaire Manitoba Egg:

"Inversement, la limitation générale à l'intérieur de la province les empêche de bloquer l'entrée ou la sortie de marchandises dans la province, sauf certaines exceptions, par exemple lorsque la vie ou la santé de certains sont menacées"
(31).

Toutefois, on ne peut être assuré que les tribunaux adopteront ce point de vue, car la magistrature est divisée à ce sujet (32).

Finalement, en vertu de la doctrine de prééminence, les lois provinciales deviennent inopérantes lorsqu'elles sont incompatibles avec des lois fédérales valides. Cette limitation de la législation provinciale est d'importance particulière pour les questions régies par le droit pénal, vu l'envergure de la compétence du Parlement en vertu de ce pouvoir.

Malheureusement, les tribunaux n'ont pas été très explicites à propos du domaine d'application de la doctrine de prééminence (33). Certains ont soutenu qu'elle s'appliquait chaque fois que le Parlement intervenait pour adopter une législation portant sur le domaine considéré. D'autres ont estimé qu'elle s'appliquait seulement lorsqu'il y avait incompatibilité directe entre stipulations de lois fédérale et provinciale, étant donné qu'il était impossible d'obéir aux deux en même temps. Il semble que, dans les dernières années, les tribunaux aient penché vers la seconde opinion, et aient permis aux lois provinciales, aussi bien qu'aux lois fédérales, de s'appliquer chaque

fois que c'était possible (34). Par exemple, dans l'affaire Inter-provincial Co-operatives dont nous avons parlé, trois des juges ont estimé que les autorités provinciales pouvaient promulguer valablement, le cas échéant, une réglementation de la qualité des eaux plus sévère que la réglementation fédérale en matière de pêches (35).

C. Problèmes particuliers de compétence

1. Le recueil des données

Le pouvoir le plus évident relatif à l'obtention de données est celui qui a été accordé au Parlement en matière de recensement et de statistiques (36). Ce pouvoir est sûrement suffisant pour permettre à l'Administration fédérale de recueillir tout renseignement qu'elle juge nécessaire. De plus, le recueil des données est facilité, dans une large mesure, par le financement de divers relevés et recherches. Les deux paliers d'administration dépensent sans doute leurs fonds comme ils l'entendent, sans tenir compte des limitations à leur compétence législative. Il s'ensuit donc qu'ils disposent de pouvoirs très étendus pour recueillir des données voulues.

Il n'en est pas de même du pouvoir d'obliger à divulguer des données. Le gouvernement fédéral dispose de larges pouvoirs pour exiger la divulgation de données concernant les statistiques et le recensement. En outre, il peut recourir à son pouvoir en matière de droit pénal pour exiger la communication de tout renseignement pouvant concerner une infraction. Par contre, le pouvoir provincial en matière de divulgation des données devrait se fonder sur d'autres domaines de compétence provinciale. Par exemple, avant d'octroyer une concession minière, ou même un permis d'exploiter avec limitation des nuisances, les autorités provinciales pourraient exiger la divulgation préalable de données sur les intérêts prépondérants dans la société concernée, ainsi que sur les méthodes d'exploitation qu'elle se propose d'employer, etc. Toutefois, en de telles circonstances, les autorités provinciales ne pourraient probablement exiger que la divulgation des données qui concernent en quelque façon la concession ou le permis demandé.

Dès que l'Administration a obtenu des données au sujet d'une personne, elle n'est soumise à aucune contrainte constitutionnelle sur leur emploi. Leur confidentialité n'est pas garantie par l'AANB. Cependant, le gouvernement a de sérieuses raisons pour respecter cette confidentialité des données provenant des particuliers et des sociétés commerciales. Bien que les deux paliers d'administration disposent sans doute de pouvoirs constitutionnels étendus pour obtenir des renseignements sur leurs administrés, leur possibilité ou leur désir d'agir en ce sens est limité par des considérations politiques.

2. L'indemnisation des personnes affectées par les agents toxiques

Le pouvoir d'accorder des indemnités pour les dommages causés par des agents toxiques dépend, dans une certaine mesure, de la nature du mécanisme d'indemnisation en vigueur, et des parties responsables des dommages. On distingue trois mécanismes d'ordre général: 1) Les caisses d'indemnisation alimentées par les recettes fiscales générales; 2) les caisses spéciales d'indemnisation alimentées par les contributions obligatoires des industries insalubres, et 3) le droit de poursuivre les responsables du dommage en justice.

Il ne paraît pas exister de raison générale allant à l'encontre d'une indemnisation par tout palier d'administration, grâce à son pouvoir de dépenser. De même, les Administrations provinciales pourraient-elles créer des caisses spéciales d'indemnisation, alimentées par les contributions des industries implantées dans leur territoire, comme elles l'ont fait en matière d'indemnisation des victimes d'accidents du travail. Le pouvoir des autorités fédérales semble plus limité. Elles devraient pouvoir créer des caisses alimentées par les secteurs qui en relèvent exclusivement, par exemple le transport maritime, les transports et l'énergie nucléaire, car cette action serait accessoire aux pouvoirs dont elles disposent dans ces domaines. De même pourraient-elles, le cas échéant, limiter la responsabilité légale de ces entreprises (37). Cependant, il semble peu probable que le Parlement puisse créer une caisse couvrant toutes les industries s'intéressant au commerce interprovincial (38).

On peut faire les mêmes remarques au sujet des droits privés de poursuite. On considère qu'ils relèvent en général de la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils internes. Tout comme le Parlement canadien pourrait créer des caisses spéciales couvrant les industries relevant de sa compétence exclusive, il devrait aussi pouvoir modifier leur responsabilité légale. Toutefois, il est plus difficile de prévoir si le Parlement pourrait agir de façon plus générale, et exiger que les personnes ayant contrevenu à une loi fédérale versent les indemnités pour dommages correspondants. Dans une affaire en particulier, le tribunal n'a pas accepté que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions puisse occasionner une poursuite civile, estimant que la compétence du Parlement serait ainsi outrepassée (39). Toutefois, dans une affaire ultérieure passant devant la Cour suprême, le juge Judson mit en doute ce raisonnement (40). Les tribunaux ont confirmé divers articles du Code pénal permettant au juge, dans des poursuites pénales, d'ordonner à l'accusé de remettre en état les biens de la victime, ou de l'indemniser (41). De plus, il a été arrêté que le Parlement peut instituer des pénalités de droit civil afin de donner force exécutoire à sa législation (42).

La décision la plus récente de la Cour suprême à ce sujet a été rendue dans l'affaire MacDonald, Railquip Enterprises contre Vapor Canada Ltd. (43). On mettait en doute la validité de trois articles

de la Loi sur les marques de commerce, lesquels auraient permis à toute personne victime de concurrence déloyale d'intenter une poursuite en dommages-intérêts. On soutenait que ce recours était exclu par la compétence du Parlement en matière de recours civil pour dommages-intérêts. Le juge en chef Laskin rejeta cette argumentation, et il ajouta que les affaires en instance "n'étaient aucunement une législation fédérale qui, en l'absence de toute poursuite pénale, sanctionnerait des poursuites purement civiles en dommages-intérêts, avec mise en demeure" (44). On peut supposer qu'il aurait réagi d'autre façon si les recours civils avaient correspondu aux poursuites pénales.

Pour conclure, il semble que la jurisprudence confirme la compétence fédérale lorsque le droit de poursuite civile est de nature pénale, ou lorsqu'il correspond à l'action judiciaire pénale. On pourrait aussi instituer des recours civils contre les entreprises qui relèvent exclusivement de la compétence fédérale. Cependant, hormis ce cas, il est douteux que les tribunaux confirment la validité de recours civils fondés sur la législation fédérale. Il leur serait plus aisé de les confirmer s'ils avaient un rapport évident avec un domaine d'intérêt fédéral; d'après l'attitude prise dans l'affaire Vapor Canada, il semble peu probable que les tribunaux accepteraient de bon coeur que le Parlement institue des recours civils pour des infractions à la législation fédérale*. Toutefois, les tribunaux pourraient se fonder sur les infractions pénales à la législation fédérale afin d'établir des normes pour les cas de poursuites ordinaires en dommages-intérêts (45).

D. Conclusions

Il est clair, d'après ce qui précède, que les deux paliers supérieurs d'administration subissent des limitations constitutionnelles dans leur lutte contre les agents toxiques. De plus, certaines incertitudes du droit constitutionnel peuvent parfois susciter des doutes sur la légitimité de certaines méthodes. Il semble néanmoins peu probable

* Une décision de la Cour d'appel du Manitoba, publiée depuis la rédaction de la présente étude, suscite d'autres doutes à propos du pouvoir fédéral d'instituer des recours civils. Dans l'affaire R. contre Zelensky (1977), 1 W.W.R. 155, l'article 653(1) du Code pénal autorisant un juge à ordonner à une personne, reconnue coupable d'une infraction, de dédommager la victime, a été déclaré inconstitutionnel. L'autorisation d'interjeter appel devant la Cour suprême du Canada a été accordée le 25 janvier 1977.

que les limitations ou les incertitudes constitutionnelles puissent entraver sérieusement la réglementation des agents toxiques par l'un ou l'autre des paliers d'administration.

En premier lieu, les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent se concerter pour instituer une réglementation complète. On a reconnu la validité constitutionnelle des techniques législatives nécessaires et leur efficacité dans divers autres domaines, et particulièrement celui de la commercialisation des produits naturels (46). Il suffit que les deux paliers de gouvernement fassent voter des législations qui se complètent et délèguent à un organisme approprié les responsabilités et les pouvoirs nécessaires pour leur mise en place et leur application.

Même si les gouvernements fédéral et provinciaux estiment qu'il leur est impossible de coopérer, chacun peut quand même agir isolément de façon efficace. Il est vrai qu'en ce cas les options sont limitées, et qu'il faudra sans doute adapter soigneusement le mode d'action au pouvoir législatif du palier de gouvernement concerné. Par exemple, le Parlement fédéral peut ne pas être en mesure d'instituer des recours civils contre certains actes; mais si ceux-ci entraînent des dommages, il pourrait en faire des infractions pénales et imposer de lourdes amendes et, avec leur produit, indemniser les victimes. Nous soulignons que les deux paliers de gouvernement disposent de pouvoirs suffisants pour prendre des mesures efficaces.

Comme nous l'avons mentionné, les Administrations provinciales disposent de vastes pouvoirs. Les principales difficultés auxquelles elles font face découlent d'activités fédérales: entreprises comme les chemins de fer, qui dépendent exclusivement de la compétence fédérale, ou activités polluantes hors de leur territoire. Elles ne peuvent faire grand-chose pour remédier à ces lacunes, sauf négocier dans l'espoir de convaincre les autorités fédérales ou provinciales responsables de prendre des mesures. Nous ne disposons d'aucune donnée sur la taille et l'envergure de ces activités, ou des problèmes d'environnement qu'elles causent, mais on ne croit guère à une extension telle qu'elles puissent nuire gravement à la qualité de l'environnement d'une province, ou que cette dernière ne puisse obtenir la collaboration des provinces voisines et du gouvernement fédéral pour y remédier.

La compétence fédérale est plus limitée sur certains plans, mais le Parlement possède le pouvoir de réglementer les contaminations résultant des activités d'entreprises relevant de sa compétence exclusive, tels le transport maritime, l'aéronautique, les télécommunications, la navigation, la pêche et la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire.

De plus, le Parlement peut réglementer toute activité en vertu du droit pénal, simplement en l'interdisant et en imposant des sanctions. Bien qu'il ne puisse employer ce pouvoir pour empiéter sur le domaine de compétence des provinces, il est clair qu'il est très étendu, et pourrait servir à la réglementation de la fabrication, de l'utilisation et de la commercialisation des agents toxiques. Les recours pouvant être institués en vertu de ce pouvoir ne seraient peut-être pas aussi souples qu'on le voudrait, et il faudrait peut-être faire appel aux tribunaux pour les appliquer. Il faudrait donc fournir des preuves, mais on pourrait surmonter cet obstacle en stipulant légalement qu'une substance est nuisible, ou en écartant les exigences de l'intention criminelle, comme on l'a fait dans un certain nombre de lois. Le Parlement pourrait aussi se servir de son pouvoir en matière de commerce pour réglementer les échanges interprovinciaux de ces produits, en dépit des limites peu précises de ce pouvoir. Il pourrait également utiliser le pouvoir général de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, afin d'étayer toute loi visant à régler une crise nationale quelconque, à traiter d'une question qui n'a pas été attribuée directement au Parlement ou aux législatures provinciales, ou qui est devenue d'importance nationale. Il semble évident que l'ensemble de ces pouvoirs permet au Parlement de réglementer le transport des agents toxiques entre les provinces. Le Parlement peut aussi se fonder sur d'autres pouvoirs fédéraux.

Considérons, par exemple, la contamination amiantine. Le Parlement ne possède aucun pouvoir en matière d'extraction et d'utilisation locale de l'amiante ou, en général, d'ambiance professionnelle. Cependant, il a effectivement compétence sur tout produit acheminé par le commerce interprovincial et, par sa politique, il peut exercer une influence considérable sur les produits qui n'y participent pas. Ainsi l'Administration fédérale a-t-elle convaincu plusieurs régions d'adopter le code du bâtiment qui avait été rédigé grâce au soutien des organismes fédéraux. En outre, le gouvernement fédéral peut utiliser son pouvoir de dépense afin d'encourager l'industrie de la construction, certaines autres industries et même les Administrations provinciales à adopter les mesures qu'il croit nécessaires. Il peut même utiliser le droit pénal pour réglementer certaines activités. Ainsi, même si le Parlement ne peut, à lui seul, mettre en place une réglementation complète de l'utilisation de l'amiante, il peut sûrement exercer une influence très considérable sur les activités concernées.

Il est sûrement exact que les fonctionnaires sont souvent très sensibles aux limitations constitutionnelles auxquelles ils sont soumis, et qu'ils sont conscients de la sensibilité correspondante de leurs collègues d'autres paliers d'Administration. Ils peuvent aussi être très jaloux de leur propre domaine de compétence. Il ne fait aucun doute que ces sentiments entravent parfois leur collaboration. Nous avons remarqué que les fonctionnaires paraissent souvent trop

précautionneux au sujet des limites de leur domaine de compétence, et qu'ils l'envisagent comme plus restreint qu'il n'est réellement. C'est pourquoi les limitations que nous avons mentionnées plus haut peuvent avoir un effet désastreux sur notre potentiel collectif de lutte contre les produits toxiques. Mais ce n'est pas inévitable. On invoque trop souvent les difficultés constitutionnelles pour excuser la mauvaise volonté de ceux qui doivent prendre les mesures indispensables.

CHAPITRE III

LE CADRE LÉGISLATIF

A. Catégories législatives

Les contaminants d'origine technique sont réglementés par des mesures législatives très diverses aux niveaux provincial et fédéral. Dans la présente section, nous examinerons les principales catégories de mesures législatives réglementant l'utilisation de chacun des six agents toxiques considérés. Nous mettrons l'accent sur la gamme des lois fédérales et provinciales pertinentes, tout en mettant en lumière les diverses techniques législatives utilisées. Dans la section suivante, nous étudierons les mesures législatives de réglementation, les normes détaillées en particulier, qui s'appliquent à chacun des contaminants.

On répartit les lois pertinentes en dix catégories:

- 1) lois générales de lutte contre la pollution;
- 2) lois de sécurité au travail, d'indemnisation des victimes d'accidents du travail, et d'hygiène du travailleur;
- 3) lois spéciales réglementant certains contaminants;
- 4) lois concernant les véhicules automobiles;
- 5) lois de santé publique;
- 6) lois concernant les produits alimentaires et pharmaceutiques;
- 7) lois générales concernant les contaminants;
- 8) lois réglementant la mise en valeur et l'utilisation de certaines ressources;
- 9) lois réglementant certaines industries;
- 10) lois de protection du consommateur.

1. Lois générales de lutte contre la pollution

Toutes les provinces sont dotées de lois générales de lutte contre la pollution. Ces lois réglementent le rejet de polluants dans l'air, dans l'eau et sur le sol, grâce à l'utilisation de permis ou d'autorisations. La définition des termes "contaminants" et "pollution" est assez ample pour englober les six contaminants à l'étude.

À titre d'exemple, citons l'Ontario Environmental Protection Act (47) qui vise essentiellement le rejet de contaminants dans l'air ou sur le sol. L'article 1 c) définit le terme "contaminant" comme: "toute substance solide ou liquide, tout gaz, odeur, chaleur, son,

vibration et rayonnement, ou toute association entre ces éléments, résultant directement ou indirectement des activités humaines ...". L'article 14 de cette loi déclare que c'est une infraction que: "d'ajouter, d'émettre ou de rejeter des contaminants, ou de causer ou de permettre le dépôt, l'addition, l'émission ou le rejet d'un contaminant dans l'ambiance, lequel a) nuit ou pourrait nuire à la qualité du milieu naturel, quelle que soit l'utilisation qu'on en fasse; b) cause ou pourrait causer des dommages aux biens, à la faune ou à la flore; c) cause ou pourrait causer du tort ou des malaises physiques à quiconque; d) nuit ou pourrait nuire à la santé de quiconque; e) met en danger ou pourrait mettre en danger la sécurité de quiconque; ou f) rend ou pourrait rendre tout bien, flore ou faune impropres à l'usage de l'Homme". Le manquement à cette stipulation constitue une infraction pénale punissable d'une amende sur condamnation en procédure sommaire.

L'autre technique principale de réglementation utilisée par l'Environmental Protection Act donne au ministre de l'Environnement le pouvoir d'émettre des ordonnances d'interdiction ou de limitation lorsqu'il juge, après enquête, que le rejet de contaminants risque de compromettre la qualité de l'environnement.

En matière de rejet de contaminants dans l'atmosphère, les conditions d'approbation se fondent sur les critères réglementaires de qualité de l'air ambiant, qui portent également sur les teneurs en plomb, mercure et dioxyde d'azote. Ces critères ne sont associés à aucune infraction en cas de négligence. Par conséquent, on ne peut légalement les imposer, sauf par le biais de leur inclusion exécutoire dans les certificats d'agrément émis par le ministre de l'Environnement. Toutefois, les règlements établis en vertu de l'Environmental Protection Act fixent des normes de prélèvement à l'origine (cheminée) que, contrairement aux critères de qualité de l'air de l'usine, l'on peut faire respecter grâce à des poursuites pénales.

Dans le cas de la pollution de l'eau, le mécanisme de réglementation établi en vertu de la Water Resources Act (48) de l'Ontario est quelque peu différent de celui qui a été mis en place par l'Environmental Protection Act. Il est simplement interdit de rejeter: "quelque matière que ce soit dans ... toute masse d'eau ... pouvant altérer la qualité de l'eau". La violation de ce règlement est punissable, sur condamnation en procédure sommaire, d'une amende ou d'emprisonnement. En outre, le ministre de l'Environnement a le pouvoir d'obliger les firmes industrielles ou les municipalités à installer un équipement de dépollution ou tout autre moyen pour réduire les effets du rejet de contaminants dans l'eau. Le Ministre peut également étudier et approuver la construction de stations d'épuration des eaux par les municipalités ou les firmes industrielles. Par conséquent, bien que des certificats d'agrément soient requis pour les stations d'épuration, c'est la technique de réglementation quasi-pénale qui s'applique, plutôt que la réglementation par l'octroi de permis, en matière de faibles contaminations de l'eau, dont l'accumulation pourrait avoir des effets notables. On

recourt également aux poursuites pénales pour faire respecter les termes des certificats d'agrément des stations d'épuration. L'interdiction de rejeter dans l'eau des substances pouvant en altérer la qualité est suffisamment ample pour inclure tous les contaminants envisagés.

Certaines provinces, comme l'Alberta et la Saskatchewan, sont dotées de lois distinctes pour la protection de l'atmosphère et des eaux. Les autres couvrent le rejet de contaminants tant dans l'atmosphère que dans les eaux.

Il existe aussi des lois fédérales pour la lutte générale contre la pollution, dont les plus importantes sont: la Loi sur les ressources en eau du Canada (49), la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (50) et la Loi sur les pêcheries (51). Cette dernière s'inscrit dans un domaine de compétence exclusivement fédéral, celui des pêches côtières et des pêches dans les eaux intérieures (52), mais elle s'exprime de façon générale, et contient l'interdiction de rejeter des substances délétères dans les eaux où vivent des poissons. N'importe lequel des contaminants envisagés peut être considéré comme substance délétère au sens de la Loi sur les pêcheries. La Loi sur les ressources en eau du Canada et la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique s'expriment également en termes généraux. Toutefois, on n'a pu appliquer complètement les dispositions de la Loi sur les ressources en eau du Canada par la création de zones de gestion qualitative des eaux, et celles de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique par la promulgation de normes d'émission particulières: on ne peut donc, en pratique, considérer ces instruments législatifs comme des dispositions générales de lutte contre la pollution. La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique a délimité des objectifs de qualité de l'air ambiant, malheureusement non-exécutoires. On a promulgué des normes réglementaires de teneur de l'essence en plomb en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique. Cependant, il faut les considérer comme des normes antipollution particulières, que nous étudierons dans une section pertinente.

2. Lois sur la sécurité au travail, l'indemnisation des victimes d'accidents du travail et l'hygiène du travailleur.

Chaque législature provinciale a adopté une loi sur la sécurité au travail. Certaines exigent simplement des employeurs qu'ils prennent les mesures nécessaires pour prévenir la respiration, l'absorption digestive ou le contact de substances toxiques, ou pour empêcher que celles-ci ne soient manipulées et utilisées de certaines façons ou par certaines personnes, ou encore pour qu'on utilise des installations de ventilation, des vêtements spéciaux ou d'autres types d'équipement de protection. D'autres lois contiennent des normes particulières concernant, par exemple, le plomb, le chlorure de vinyle ou l'amiante.

Les lois concernant l'indemnisation des victimes d'accidents du travail contiennent des dispositions assimilant les maladies résultant de l'exposition à des contaminants tels que le plomb et l'amiante aux maladies professionnelles indemnifiables. Certaines de ces lois contiennent également des dispositions concernant les contaminants de l'environnement, et parfois des normes de contamination maximale pour des substances qui, dans d'autres provinces, seraient couvertes par la législation sur la sécurité au travail. Citons, par exemple, le règlement sur la prévention des accidents et le règlement concernant l'amiantose, établis en vertu de la Workers' Compensation Act (53) de la Colombie-Britannique. Les lois sur l'hygiène du travailleur, telle l'Occupational Health Act (54) de la Saskatchewan, confèrent au ministre du Travail des pouvoirs généraux, qui lui permettent de remédier à certains risques professionnels et, en outre, de désigner et de réglementer certaines substances dangereuses. Certaines lois de santé publique, comme celles qui existent à Terre-Neuve (55) et au Manitoba (56), comportent des dispositions semblables, exigeant que les employeurs prennent des mesures nécessaires pour prévenir la respiration ou l'absorption de substances toxiques par leurs travailleurs. Certaines autres, comme les Lead and Benzol Regulations du Manitoba, visent des contaminants particuliers, et cherchent à protéger les travailleurs dans les usines où on les utilise (57).

Soulignons que les législatures fédérale et provinciales ont toutes adopté des lois concernant l'hygiène du travailleur. Les normes fédérales incluses dans le Règlement du Canada sur les substances dangereuses, établi en vertu du Code canadien du travail (58), s'appliquent sous certaines réserves aux travaux, aux entreprises et aux activités qui relèvent de la compétence législative du Parlement du Canada.

3. Lois spéciales réglementant certains contaminants

Outre les lois générales de lutte contre la pollution, il existe un certain nombre de lois fédérales et provinciales réglementant l'utilisation et le rejet de substances toxiques particulières. Les normes de rayonnement ionisant, établies en vertu du Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique (59) en font partie, ainsi que les normes provinciales similaires, établies en vertu, soit de lois spéciales (telle la Radiation Protection Act de l'Alberta)(60), soit de dispositions contenues dans des lois de santé publique (61). Les législations fédérale et provinciales de réglementation des parasitocides en constituent un autre exemple. On remarque que certaines lois visent à réglementer l'emploi d'un agent toxique en particulier, alors que d'autres réglementent l'utilisation de produits contenant certaines quantités d'un agent toxique déterminé. La réglementation de l'essence contenant de l'antidétonant et celle des engrais chimiques en constituent des exemples. Soulignons également que quelques-unes de ces dispositions particulières sont, en fait, des règlements d'application de lois générales de lutte contre la pollution. La Réglementation de l'essence (62), promulguée sous l'empire de la Loi (fédérale) de lutte contre la pollution

atmosphérique en est un exemple. La Réglementation de l'emploi du mercure dans les fabriques de chlore et de soude caustique (63) promulguée en vertu de la Loi (fédérale) des pêcheries, en est un autre.

4. Normes relatives aux véhicules automobiles

Certaines lois fédérales et provinciales réglementent la teneur en contaminants des gaz d'échappement des véhicules automobiles. Des normes particulières sont contenues dans les règlements promulgués en vertu de la Loi (fédérale) sur la sécurité des véhicules automobiles (64) ainsi que dans certaines lois provinciales réglementant l'émission de contaminants par évaporation et le rejet de gaz d'échappement, y compris les oxydes d'azote. Les législations fédérale et provinciales se complètent. En vertu des règlements fédéraux, les nouveaux véhicules automobiles doivent être équipés de dispositifs antipollution pour se conformer aux normes fédérales de contamination maximale. La plupart des lois provinciales exigent que les véhicules automobiles vendus dans la province soient équipés de ces dispositifs, lesquels doivent être en bon état.

5. Lois de santé publique

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, certaines lois provinciales de santé publique contiennent des stipulations relatives à l'hygiène du travailleur et à certains contaminants. Elles contiennent des dispositions générales concernant la pollution, visant à lutter contre les nuisances et à réduire le rejet de contaminants nocifs dans l'atmosphère ou dans les eaux, à assurer l'innocuité des produits alimentaires, et à imposer des normes de préparation (65), lesquelles s'ajoutent aux normes établies par la Loi des aliments et drogues (66). Comme nous l'avons déjà dit, de nombreuses lois de santé publique contiennent des dispositions réglementant les sources de rayonnement ionisant. On remarque qu'il n'existe aucune loi fédérale identique aux lois provinciales de santé publique. Les lois fédérales d'hygiène visent certains risques particuliers, tels ceux présentés par les aliments et les produits dangereux. Cependant, les ordonnances du Territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest contiennent des dispositions concernant la santé publique, similaires à celles des lois provinciales.

6. Lois concernant les produits alimentaires et pharmaceutiques

Les règlements de base concernant la présence d'agents toxiques dans les produits alimentaires et pharmaceutiques sont établis en vertu de la Loi (fédérale) sur les aliments et drogues. Ils fixent des normes détaillées de qualité et de quantité des composants des produits alimentaires et pharmaceutiques, et interdisent formellement l'emploi de certaines substances comme additifs alimentaires ou produits

d'emballage. Par exemple, hormis certaines exceptions, aucun aliment ne peut être vendu dans un emballage de chlorure de polyvinyle contenant un composé d'octyle. La réglementation établit des normes de teneur maximale pour de nombreuses substances toxiques, y compris des métaux lourds, telles des normes de concentration maximale de plomb dans quelque vingt-quatre produits alimentaires.

Il existe une autre loi fédérale concernant les produits alimentaires et pharmaceutiques: la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation.

Nous avons déjà indiqué que plusieurs lois provinciales de santé publique établissent des normes additionnelles concernant les produits alimentaires, et particulièrement leur préparation.

7. Lois générales sur la réduction des contaminations

La seule loi de caractère assez général pour être classée dans cette catégorie est la Loi (fédérale) sur les contaminants de l'environnement (67). Toutefois, la commercialisation, la vente et l'utilisation d'une gamme moins étendue d'agents toxiques sont réglementées en vertu des lois de la pharmacie dans diverses provinces.

La Loi sur les contaminants de l'environnement met sur pied un mécanisme de réglementation permettant d'effectuer des enquêtes sur diverses substances. Si, de l'avis du ministre de l'Environnement et du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, on soupçonne qu'une substance "met en danger la santé ou l'environnement", ils peuvent exiger des données détaillées sur cette substance, et les résultats d'essais. Si ceux-ci les convainquent des risques réels de la substance étudiée, ils peuvent alors, en se conformant à la procédure établie par la Loi, l'inscrire à l'annexe pertinente. La Loi semble viser à la mise en place d'un mécanisme d'essais pour les nouvelles substances chimiques avant leur commercialisation. Il est difficile de prévoir si le but sera atteint car, selon les termes de la Loi, on ne doit aviser le Ministre que si la quantité de substance fabriquée pour la première fois ou importée dépasse 500 kg (68). C'est le Ministère qui doit engrener le mécanisme réglementaire, et ce n'est possible que lorsqu'il existe une preuve suffisamment concluante de danger. Nous étudierons plus loin en détail l'application et l'efficacité de la Loi sur les contaminants de l'environnement.

8. Lois réglementant la mise en valeur et l'utilisation de certaines ressources

Les lois qui instituent des mécanismes de gestion des ressources comme l'eau et les minerais contiennent habituellement des dispositions concernant la lutte contre la pollution, qui couvrent les six

contaminants à l'étude. Dans certains cas, les stipulations sont très précises. Par exemple, les Pollution Prevention Regulations for the Mineral Industry (69) de la Saskatchewan établissent des teneurs maximales de radioéléments dans les cours d'eau où l'on rejette les effluents des mines ou des ateliers de traitement du minerai.

Sur plusieurs plans, on peut classer à part les lois qui régissent le travail dans les mines. Les réglementations minières du travail et de la sécurité, complètes et détaillées, contiennent des normes de ventilation des galeries et d'utilisation souterraine des moteurs diesel, ainsi que des dispositions concernant l'équipement sécuritaire (70). Les lois minières ressortissent aux législatures provinciales, à l'exception des ordonnances du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

9. Lois réglementant certaines industries

Les lois provinciales réglementant la contamination des locaux industriels ou du milieu environnant par l'activité industrielle sont surtout d'ordre général, et ne visent guère d'industrie particulière. La législation de sécurité minière constitue peut-être l'exception la plus évidente. Nous pouvons y ajouter les lois provinciales concernant l'utilisation et l'application des parasitocides (71), et la législation établissant des normes précises de salubrité dans certains locaux, telles les usines de liants routiers hydrocarbonés (72).

Plusieurs séries de lois fédérales établissent des normes pour certaines industries. Les règlements d'application de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique qui fixent les normes maximales de rayonnement ionisant sont les plus connus. Les règlements de prévention de la pollution, établis en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada en constituent un autre exemple (73). Ils régissent les rejets de contaminants par les navires et sont détaillés au point d'inclure, par exemple, une norme de teneur maximale en plomb des effluents rejetés dans les eaux littorales. Les règlements d'application de la Loi des pêcheries régissent les teneurs mercurielles des effluents des fabriques de chlore et de soude caustique, des usines de pâtes et papier (74) et des raffineries de pétrole (75).

10. Lois de protection du consommateur

On peut classer sous cette rubrique la réglementation fédérale des aliments et drogues, et les normes provinciales de préparation hygiénique des aliments. Les lois fédérales et provinciales concernant les parasitocides et les lois provinciales réglementant

l'exercice de la pharmacie visent également à assurer la sécurité du consommateur. À l'exception des lois assurant l'innocuité des produits alimentaires et pharmaceutiques et réglementant l'utilisation des poissons, c'est la Loi sur les produits dangereux, comportant des normes de contamination maximale, qui est la plus importante pour le consommateur (76). À son annexe figurent des normes particulières couvrant la contamination maximale en plomb que peuvent causer les céramiques émaillées (77), les bouilloires électriques (78), les crayons et les brosses plates (79), ainsi que les meubles d'enfant et les jouets (80). En vertu de cette Loi, on a également promulgué des normes concernant la présence de fibres d'amiante dans les jouets (81) et les vêtements (82).

B. Normes particulières de contamination

La législation que nous avons passée en revue confère aux organismes officiels un ample pouvoir de réglementation des contaminants qui font l'objet de la présente étude. En général, on peut promulguer des règlements pour toute loi qui prévoit leur application. En outre, des fonctionnaires sont investis du pouvoir d'accorder ou de refuser des permis, d'inspecter les établissements et d'obliger les exploitants à remédier aux conditions dangereuses.

Pour faire respecter les mesures de protection de l'environnement, les organismes réglementaires peuvent fixer des bornes précises de concentration maximale admissible des contaminants dans l'environnement ou dans les rejets. On a fait appel à cette méthode dans certains cas, mais non dans tous. Nous donnerons plus loin la liste des normes officielles ou des directives concernant chacun des contaminants à l'étude.

Il serait utile d'expliquer dès maintenant la différence entre directives et règlements. Le règlement se définit comme une règle établie par une autorité compétente, relative aux activités de ceux qui y sont soumis (83). La législation autorise le pouvoir exécutif à promulguer des règlements d'application que les tribunaux ordinaires font respecter. Ils prennent en général la forme d'un décret ministériel, publié dans la gazette officielle. La directive est une indication officieuse émise par un organisme réglementaire pour décrire les modes de conduite qu'il voudrait faire adopter. Les tribunaux ordinaires ne peuvent la rendre exécutoire.

Comme les règlements sont publiés dans la gazette officielle, on peut les consulter dans toute bibliothèque juridique bien pourvue (toutefois l'insuffisance des index rend parfois cette recherche très difficile). Les directives sont extrêmement malaisées à découvrir, parce qu'en général elles ne sont pas publiées de la façon habituelle. Le seul moyen sûr d'en prendre connaissance est de prendre contact avec les ministères dont elles émanent. Dans certains cas, ceux-ci

les considèrent comme des documents internes, et refusent de les dévoiler.

Nous examinerons plus loin les directives et règlements que nous avons découverts, et qui établissent des normes particulières pour les contaminants à l'étude. L'absence de normes particulières pour une activité ou un contaminant ne signifie pas qu'ils ne font pas l'objet d'une réglementation. Les permis accordés par les organismes réglementaires peuvent contenir des conditions détaillées, et les inspecteurs peuvent prendre des mesures rigoureuses s'ils jugent qu'il existe des risques, même s'il n'existe pas de normes particulières. Nous n'examinerons pas tous les règlements portés à notre connaissance, parce qu'ils sont trop nombreux, et diffèrent les uns des autres sur de nombreux points sans importance. Ceux dont nous avons fait état semblent assez représentatifs. Nous avons également fait mention des directives que nous avons découvertes, mais nous croyons qu'il en existe de nombreuses autres, qui ont échappé à notre attention parce qu'elles n'avaient pas été publiées. Nous n'avons pas analysé les règlements et directives émises au Québec, parce qu'ils ont fait l'objet d'une étude distincte.

1. La contamination amiantine

Réglementation fédérale

Un groupe de travail fédéral-provincial a proposé, dans un rapport rédigé sous les auspices du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et publié le 22 mai 1976 (84), l'adoption d'une norme de concentration maximale admissible, pondérée sur 8 heures, de 2 fibrilles $5 \mu\text{m}/\text{cm}^3$ d'air de l'ambiance professionnelle.

À l'article 10 du Règlement du Canada sur les substances dangereuses, établi en vertu de la partie IV du Code canadien du travail, figure la concentration maximale admissible de fibrilles d'amiante fixée par l'American Conference of Government Industrial Hygienists (ACGIH) (85). Jusqu'à récemment, cette CMA, adoptée en 1975 par l'ACGIH, était de $5 \text{ f.}/\text{cm}^3$. Toutefois, on a recommandé il y a peu de temps aux inspecteurs fédéraux de la sécurité au travail d'utiliser une norme de $2 \text{ f.}/\text{cm}^3$. Elle s'applique aux travailleurs des industries relevant de la compétence législative du Parlement du Canada, et elle se fonde sur le pouvoir général de protection énoncé dans le Règlement du Canada sur les substances dangereuses. Elle s'applique également aux travailleurs du secteur public, en vertu d'une directive interne.

En vertu de la Loi du Canada sur les produits dangereux, il est interdit d'annoncer, de vendre ou d'importer des jouets ou des vêtements contenant de l'amiante, à moins que ces produits ne soient conçus pour protéger l'utilisateur contre le feu ou la chaleur, ou

qu'ils soient fabriqués de telle façon que des fibrilles d'amiante ne s'en détachent pas lorsqu'on en fait un usage normal (86). On a également interdit les matériaux contenant une variété quelconque d'amiante et destinés au modelage ou à la sculpture, ou les objets destinés aux enfants, et dont des fibrilles d'amiante pourraient se détacher (87).

Réglementation provinciale

L'Alberta a adopté pour l'air une norme maximale de 2 fibrilles $5\mu\text{m}/\text{cm}^3$, pondérée dans le temps. La teneur plafond de poussières d'amiante dans l'air ne doit pas dépasser 10 fibrilles/ cm^3 . Ces directives ont été établies par l'Office provincial de la santé, en vertu des règlements d'application de la Public Health Act (88). Ceux-ci prévoient également qu'à défaut de normes, ce sont les concentrations maximales admissibles fixées par l'ACGIH qui en tiendront lieu. À la suite de la promulgation de l'Occupational Health and Safety Act (89), le 2 décembre 1976, ces règlements sont appliqués par la Division de l'hygiène et de la sécurité du travailleur auprès du ministère du Travail, en attendant l'élaboration des Occupational Health and Safety Act Regulations.

La norme en vigueur en Colombie-Britannique en vertu de l'Accident Prevention Regulations atteint 5 millions de particules/pied cube (au barboteur à impact) (90). La salubrité de l'ambiance de travail est assurée par les spécifications pour l'équipement de ventilation et les masques respiratoires. Conformément aux Asbestosis Regulations, les mineurs subissent un examen médical annuel (91). La version préliminaire des Industrial Health and Safety Regulations contient une norme CMA de 2 fibrilles $5\mu\text{m}/\text{cm}^3$ pour l'asbeste chrysotile et de 0,2 fibrille/ cm^3 pour la crocidolite et une teneur plafond de 5 fibrilles/ cm^3 pour une exposition de 15 minutes (92). Cette réglementation n'a pas encore été promulguée.

En Nouvelle-Écosse, la concentration maximale recommandée est de 5 fibrilles/ cm^3 . Toutefois, les nouvelles installations (93) doivent respecter une norme CMA de 2 fibrilles/ cm^3 .

Le bulletin d'information de la Direction de l'hygiène du travailleur du ministère ontarien de la Santé (94) fixe une concentration maximale admissible, pondérée dans le temps, de 2 fibrilles/ cm^3 . La CMA pour la crocidolite est de 0,2 fibrille/ cm^3 . La teneur plafond pour une exposition de 15 minutes est de 10 fibrilles/ cm^3 . Le bulletin d'information se fonde sur les règlements d'application de l'Industrial Safety Act, 1971 (95), qui stipule que tout établissement industriel doit être bien aéré afin d'assurer sa salubrité, et que les contaminants de l'air doivent "dans la mesure du possible", être supprimés à leur source, ou tout

près (96). Les concentrations maximales indiquées dans le bulletin d'information constituent des directives pour la mise en oeuvre des principes contenus dans la Loi et les règlements. Bien que le non-respect de la CMA apparaisse comme un manquement à la règle de prise de toutes les mesures possibles et, par conséquent, comme une infraction, il n'est guère probable qu'une poursuite réussisse, en raison de l'imprécision des critères choisis dans ce règlement. Les concentrations maximales mentionnées dans le bulletin d'information sont donc essentiellement des directives sans force exécutoire légale.

Le ministère ontarien de l'Environnement a publié des directives provisoires concernant le rejet de poussières d'amiante dans l'atmosphère générale (97). Il propose l'adoption d'une norme CMA de 0,04 fibrille $5 \mu\text{m}/\text{cm}^3$, pondérée sur 24 heures.

La Saskatchewan s'est dotée d'un règlement sur l'amiante: il s'agit des Asbestos Regulations établies en 1975 en vertu de l'Occupational Health Act (98). La réglementation elle-même ne fixe pas de CMA pour l'amiante. Dans les usines, on exige l'utilisation d'un dispositif de ventilation par aspiration pour empêcher la déperdition de poussières d'amiante dans l'air. Il est formellement interdit d'utiliser de la crocidolite dans l'ambiance professionnelle. L'équipement d'aspiration de la poussière et les masques respiratoires doivent être vérifiés régulièrement. Les employeurs doivent fournir ces masques respiratoires et les vêtements protecteurs, que les travailleurs doivent utiliser. Ceux qui travaillent régulièrement avec de l'amiante doivent subir un examen médical périodique.

Afin de mettre en oeuvre et de faire observer ces exigences d'ordre général, la Division de l'hygiène et de la sécurité du travail de la Saskatchewan recommande une concentration maximale de 2 fibrilles/ cm^3 . Ce maximum n'a que valeur de directive, et il n'a pas force exécutoire.

2. La pollution saturnine

Réglementation fédérale

Le gouvernement fédéral a pris un certain nombre de mesures pour réduire la contamination par le plomb. Il a réglementé la teneur en plomb de l'essence contenant de l'antidétonant ou non (99). De plus, l'Administration fédérale a établi des normes pour l'essence qu'elle achète.

L'Administration a également fixé des normes nationales pour les fumées des fonderies de plomb de seconde fusion en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique. Elles fixent à $0,046 \text{ g}/\text{m}^3$ la teneur en plomb des fumées des fours de grillage, et à

0,023 g/m³ celle des fumées provenant des fours de maintien. La teneur en plomb des poussières rejetées ne doit pas dépasser 63 pour cent (100).

Les Normes et objectifs pour l'eau potable au Canada, publiés en 1968, fixent une teneur maximale admissible en plomb de 0,05 mg/L (101). Le plomb est également considéré comme agent modificateur en vertu des règlements sur les aliments et drogues, qui fixent des teneurs-plafond, variables selon les produits. La teneur la plus élevée (20 millièmes) est permise pour la crème de tartre, le nitrite de sodium et les agents de gélification, à l'exception de la gélatine (102).

L'Administration a promulgué un certain nombre de règlements en vertu de la Loi sur les produits dangereux, afin de réduire la contamination saturnine. Ils interdisent la publicité, la vente et l'importation des bouilloires dégageant plus de 0,05 millièmes de Pb, des produits céramiques émaillés en dégageant plus de 7 millièmes et des jouets contenant des substances toxiques pouvant être avalées, respirées ou absorbées par la peau (103).

Réglementation provinciale

L'Alberta, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île du Prince-Édouard et les Territoires du Nord-Ouest ne paraissent disposer d'aucune réglementation particulière concernant la contamination saturnine. Signalons, toutefois, que les normes saskatchewanaises de qualité de l'eau, qui portent sur la pollution par le plomb, ont été fixées de concert avec l'Alberta et le Manitoba. Nous croyons que ces deux dernières provinces sont dotées de normes semblables, bien que nous n'ayons pu en trouver trace dans les publications pertinentes.

L'Administration manitobaine a adopté des règlements portant sur la manipulation du plomb dans l'industrie (104), mais il ne semble pas qu'une norme particulière ait été fixée.

En Colombie-Britannique, l'Administration a fixé des normes de contamination saturnine de l'ambiance professionnelle (105). Il incombe à l'employeur de réduire la teneur en-dessous de 0,2 mg/m³ d'air. La quantité maximale de plomb qui peut être absorbée par le corps donne 0,08 mg/100 g dans le sang et de 200 µg/L dans l'urine.

L'Administration a également publié des directives concernant la contamination maximale admissible en plomb causée par les exploitations minières, le traitement des minerais, l'agriculture, les industries des produits alimentaires et pétrochimiques, et diverses autres industries. Les autorités de la Colombie-Britannique se sont fixé des objectifs de décontamination à trois niveaux différents, comme l'explique le Rapport traitant de l'industrie minière.

"Nous recommandons que tous les nouveaux rejets de matières polluantes se conforment en général aux objectifs de niveau A. Presque tous les rejets actuels devraient satisfaire, du moins bientôt, aux objectifs de niveau C. Nous recommandons de les rendre conformes aux objectifs provisoires de niveau B" (106).

Les objectifs de niveau A pour la qualité de l'air ambiant dans les mines et fonderies fixent la contamination maximale admissible à $2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ d'air (moyenne géométrique annuelle) et la teneur-plafond sur 24 h. à $4 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Les objectifs de niveau B sont identiques et les objectifs de niveau C sont de $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (moyenne géométrique annuelle) et de $6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (teneur-plafond sur 24 h.) (107). Les objectifs établis pour certains rejets varient selon le type d'industrie, et aussi si l'usine existe déjà, si elle est nouvelle ou s'il s'agit d'extension ou d'améliorations à une usine existante. Les objectifs fixés pour les exploitations minières et les fonderies sont de $7 \text{ mg}/\text{m}^3$ pour le niveau A, de $11 \text{ mg}/\text{m}^3$ pour le niveau B et de $23 \text{ mg}/\text{m}^3$ pour le niveau C (108). Les fonderies de plomb font l'objet d'objectifs particuliers que nous exprimerons en kilogrammes de plomb par tonne de plomb produite: niveau A, $0,45 \text{ kg}/\text{t}$; niveau B, $0,75 \text{ kg}/\text{t}$ et niveau C, $1 \text{ kg}/\text{t}$ (109).

L'Administration a également établi des objectifs pour les effluents liquides. Pour les exploitations minières et les industries apparentées, l'objectif de niveau A est de $0,5 \text{ mg}/\text{L}$; de niveau B, de $0,1 \text{ mg}/\text{L}$; et de niveau C, de $0,5 \text{ mg}/\text{L}$ (110). L'objectif choisi pour les ateliers d'usinage et activités similaires est un peu plus élevé: niveau A, $0,2 \text{ mg}/\text{L}$, et niveau C, $0,5 \text{ mg}/\text{L}$ (111).

L'Administration a fixé des objectifs pour d'autres industries, très comparables aux chiffres qui précèdent. On doit se souvenir que ces objectifs ne sont pas des normes exécutoires. Leur efficacité se fonde sur leur utilisation par les fonctionnaires de la Direction de la lutte contre la pollution pour émettre ou non un permis d'exploiter avec limitation des nuisances.

L'Administration terreneuvienne a adopté un règlement interdisant le déversement d'effluents contenant plus de $0,1$ millionième de plomb dans le réseau d'égouts ou toute masse d'eau (112). Des règlements éventuels de lutte contre la pollution de l'air fixeront des critères de qualité de l'air et des normes de rejets de contaminants. La qualité de l'air est jugée acceptable s'il contient moins de la concentration maximale, pondérée sur 24 heures, de $15 \mu\text{g}$ de plomb/ m^3 et de $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ pondérée sur 30 jours. La teneur plafond pondérée sur 30 minutes (113) est de $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

L'Ontario a adopté des critères de qualité de l'air ambiant et des normes de rejets de plomb. La qualité de l'air y est jugée acceptable s'il contient moins de la concentration maximale pondérée

sur 24 heures de $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ et de la moyenne géométrique de $2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ sur 30 jours (114). La concentration maximale de plomb admise pour les rejets, au point d'émission, est de $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$, pondérés sur 30 minutes, de plomb sous ses formes libre et combinée (115).

La qualité de l'eau fait également l'objet de critères (116). Ils permettent d'élaborer des normes pour la gestion des bassins hydrographiques et les effluents. On considère que 0,05 mg/L est le maximum admissible pour l'eau consommée par le bétail (117), 20 mg/L pour l'irrigation (118) et 0,05 mg/L pour l'adduction d'eau potable (119). L'Administration a également émis des directives pour les effluents des exploitations minières et fixé des objectifs pour la qualité des eaux réceptrices. Les effluents ne doivent pas contenir plus de 1 mg/L en métaux lourds. L'objectif pour les eaux réceptrices est de 0,1 mg de plomb/L d'eau dure et de 0,05 mg/L d'eau non dure (120).

La Commission québécoise des eaux a émis des directives à l'intention des exploitants miniers du Québec, exigeant que la concentration en métaux dissous des effluents provenant des bassins de décantation soit suffisamment faible pour ne pas affecter la vie aquatique dans les cours d'eau récepteurs (121).

L'Administration saskatchewanaise a fixé des critères de qualité de l'eau dont les effets sont décrits ci-dessous:

"La Commission n'a pas cru bon d'établir des normes rigides pour les effluents ou les eaux réceptrices. Elle a préféré étudier chaque cas de rejet d'effluents et de pollution de l'eau du point de vue général de la gestion de la qualité de l'eau. Pour évaluer chaque cas, il faut, bien entendu, se reporter à des directives ou à des critères, lesquelles figurent dans les tableaux et explications qui suivent".

Pour les eaux de surface et l'eau d'adduction potable, la concentration maximale admissible proposée pour le plomb est de 0,05 mg/L (122).

3. La contamination mercurielle

Réglementation fédérale

En vertu de la Loi des pêcheries les autorités fédérales ont adopté une réglementation pour limiter la quantité de mercure que peuvent rejeter les usines de chlore (123) à 2,5 grammes de mercure par tonne de produit fabriqué ce jour-là. On a aussi proposé une réglementation en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, afin de limiter la quantité de mercure que les usines peuvent rejeter dans l'atmosphère (124) à 5,5 g pour l'air de ventilation des ateliers

d'électrolyse et à 0,1 g pour l'hydrogène provenant des décomposeurs et les gaz de ventilation des collecteurs, des cornues et des réservoirs, le tout par tonne de production prévue.

Les usines de chlore doivent déclarer au ministère de l'Environnement la quantité totale de mercure achetée et utilisée, la quantité en stock ainsi que la quantité de mercure rejetée dans l'atmosphère et dans les eaux. Soulignons qu'Environnement Canada a décidé de ne pas communiquer ces renseignements aux comités d'action des citoyens, parce que ce serait illégal (125). Le recueil de ces données a pour seul but d'informer le Ministre, et on ne pourrait se fonder sur elles pour tenter des poursuites en vertu de la Loi.

On n'a pas utilisé la Loi sur les aliments et drogues pour promulguer une réglementation de la contamination des produits alimentaires par le mercure; toutefois, la Direction des aliments a émis en 1971 une directive interdisant la commercialisation, la vente ou la consommation de poisson contenant plus de 0,5 millionième de mercure. Rappelons qu'Environnement Canada a le pouvoir d'interdire la pêche quand les concentrations-plafond sont dépassées. C'est ce qu'il a fait quand la contamination mercurielle des eaux manitobaines s'est fortement accrue à la suite de certaines activités commerciales en Saskatchewan et en Ontario (126).

On n'a adopté aucune réglementation de la contamination mercurielle en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires. Toutefois, une circulaire distribuée en décembre 1970 a prévenu les fabricants d'enduits mercuriels pour semences de cesser cette fabrication.

Le règlement d'application de la Loi sur l'immersion de déchets en mer (127) limite la quantité de mercure qu'on peut rejeter en mer. Le transporteur maritime détenant un permis peut rejeter des déchets solides ne contenant pas plus de 0,75 mg/kg en mercure ou composés mercuriels et des déchets liquides n'en contenant pas plus de 1,5 mg/kg. En outre, le mercure est classé comme substance polluante par le Règlement sur les substances polluantes établi en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada (128), et il est interdit aux navires de rejeter du mercure dans les eaux canadiennes.

Réglementation provinciale

L'Alberta, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île du Prince-Édouard ne disposent d'aucune norme particulière concernant la contamination mercurielle.

L'Administration de la Colombie-Britannique a publié des directives concernant les rejets de mercure dans l'atmosphère et dans

les eaux, en vertu de la Pollution Control Act. La branche minière et les fonderies doivent respecter les objectifs suivants en matière d'émissions mercurielles dans l'atmosphère (129): niveau A, 0,11 g/m³; niveau B, 0,18 g/m³; niveau C, 0,35 g/m³. Pour les rejets liquides, les objectifs sont de 0,001 mg/L pour le niveau A, de 0,003 mg/L pour le niveau B et de 0,01 mg/L pour le niveau C (130).

L'Administration colombienne a publié des directives pour la contamination mercurielle des effluents des usines de chlore, que nous exprimerons en grammes de mercure par tonne de chlore produite (131). Pour les rejets dans l'atmosphère, les objectifs de niveau B et C sont de 13 g/t et l'objectif de niveau A est de 10 g/t. En matière d'effluents liquides, les objectifs de niveau C sont de 2,5 g/t, ceux de niveau B sont de 0,5 g/t et ceux de niveau A sont de 0,3 g/t. Pour les déchets solides, les objectifs sont de 1 g/t. Le total mensuel admissible des pertes de mercure acheté, stocké et utilisé ne doit pas dépasser 17 g/t pour le niveau C, 15 g/t pour le niveau B et 1,8 g/t pour le niveau A.

Les objectifs fixés pour les effluents liquides des industries chimiques, autres que les raffineries de pétrole, sont de 0,05 mg/L pour les niveaux B et C et de 0,002 mg/L pour le niveau A (132).

L'Administration a également fixé des objectifs en matière de qualité de l'air ambiant dans les industries minières et apparentées (133): la contamination maximale pondérée sur un mois est de 1,0 ug/m³.

Terre-Neuve a adopté un règlement interdisant les rejets mercuriels aux concentrations dépassant 0,5 millionième et 0,005 millionième respectivement, dans les égouts municipaux et dans toute masse d'eau (134).

La réglementation ontarienne de qualité de l'air établit des normes de concentrations maximales admissibles de 1,5 µg/m³ en alcoyles mercuriels et de 5,0 µg/m³ en mercure sous forme de métal ou de composé minéral (135). On mesure les concentrations au point d'émission. Les normes de qualité de l'air ambiant fixent une concentration maximale admissible de 2,0 µg/m³, pondérée sur 24 heures (136). Lorsque ces limites sont dépassées, l'autorité compétente a le pouvoir de fermer l'industrie fautive.

L'Administration ontarienne a également publié des directives relatives aux effluents liquides de l'industrie minière, interdisant les rejets mercuriels dont la concentration dépasse les concentrations naturelles (137).

En Saskatchewan, l'Administration a publié des directives pour la protection de la qualité des eaux (138), établissant une

concentration maximale admissible de mercure de 0,001 mg/L.

4. La pollution par les oxydes d'azote

Réglementation fédérale

En vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, les autorités ont publié des objectifs nationaux de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote:

1. Concentration maximale souhaitable (139)
60 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (0,03 millionième)
2. Concentration maximale admissible (140)
pondérée sur 1 heure: 400 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (0,21 millionième)
pondérée sur 24 heures: 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (0,10 millionième)
pondérée sur 1 an: 100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (0,05 millionième)
3. Concentration-plafond (proposée) (141)
300 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (pondérée sur 24 heures)
1000 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (pondérée sur 1 heure)

On avait publié ces concentrations-plafond afin d'obtenir des observations avant le 15 octobre 1976. Après cette date, elles devraient être incluses dans les objectifs de qualité de l'air ambiant, et promulguées.

Ces concentrations ne constituent pas des normes et, par conséquent, elles ne sont pas exécutoires. Toutefois, elles serviront de fondement pour l'élaboration d'une future réglementation, et l'on invite les provinces à les utiliser comme normes.

Réglementation provinciale

En Alberta, une réglementation provinciale (142) a reproduit les objectifs fédéraux de qualité de l'air ambiant pour le NO_2 .

La Colombie-Britannique a adopté des normes pour la contamination en NO_x dans divers genres d'activités. Dans les mines où l'on utilise des moteurs diesel, la ventilation doit maintenir la concentration de NO_2 en dessous de 5 millionièmes (143). Les directives établies en vertu de la Pollution Control Act pour le secteur minier exigent que la quantité de NO_x rejetée ne dépasse pas 2,5 kg par tonne d'acide nitrique produit (niveau A), 10 kg/t (niveau B) et 30 kg/t (niveau C) (144). Les directives concernant les industries chimiques et pétrolières fixent ces quantités à 30 kg/t d'acide nitrique à 100% produit par l'usine (niveau C) (145). Celles qui intéressent l'industrie des produits alimentaires fixent le niveau A à 600 millionièmes de NO_2 , ou 1,146 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Dans d'autres industries,

on a fixé des niveaux maximaux pour les rejets de gaz et de particules par tonne de mazout brûlé. Ainsi, le niveau C est de 27 kg/t de charbon utilisé dans les machines fixes (147). Aucun de ces objectifs ou directives n'est exécutoire, mais on les applique par le biais de leur inclusion comme condition de dépollution dans les permis d'exploitation.

Les Mines and Quarries Regulations du Nouveau-Brunswick fixent la concentration maximale de NO₂ dans l'air des mines à 10 millièmes (148).

L'Administration terreneuvienne a élaboré un projet de règlement (149) fixant la concentration maximale de NO₂, pondérée sur 1 heure, à 410 µg/m³, et pondérée sur 24 heures, à 205 µg/m³.

En Ontario, les critères de qualité de l'air ambiant adoptés en vertu de l'Environmental Protection Act fixent la concentration maximale de NO₂, pondérée sur 1 heure, à 0,20 millième, et pondérée sur 24 heures à 0,10 millième (150). En vertu des règlements généraux d'application de l'Industrial Safety Act, un bulletin d'information de la Direction de la protection de la santé du travailleur précise que la concentration maximale pondérée en fonction du temps est de 5 millièmes de NO₂ dans les ambiances professionnelles (151). Les General Regulations under the Environmental Protection Act indiquent une concentration maximale pondérée sur 30 minutes au point d'émission (152) de 500 µg/m³.

En Saskatchewan, la norme de contamination maximale de l'air ambiant en NO₂ est de 400 µg/m³ (pondérée sur 1 heure), de 200 µg/m³ (pondérée sur 24 heures) et de 100 µg/m³ (pondérée sur 1 an) (153). Selon les règlements d'application de la Mines Regulation Act, la concentration maximale de NO₂ dans les mines où l'on utilise des moteurs diesel est de 5 millièmes (154).

5. La contamination par le rayonnement ionisant

Réglementation fédérale

Parmi les contaminants étudiés, le rayonnement ionisant se classe dans une catégorie particulière, parce qu'il est réglementé en grande partie par un organisme centralisé spécialement créé dans ce but. Le cadre en a été fourni par la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique (155), qui a institué la Commission de contrôle de l'énergie atomique. Cette Loi a conféré à la Commission des pouvoirs étendus de réglementation sur tous les aspects de l'énergie nucléaire. Elle peut, avec l'assentiment du Conseil des ministres, instituer des règlements pour développer, régir, surveiller et autoriser, par permis, la production, l'application et l'utilisation de l'énergie nucléaire;

elle peut aussi régir la production, l'importation, l'exportation, le transport, l'affinage, la possession, la propriété, l'usage ou la vente des substances radioactives désignées. La violation de la Loi ou des Règlements constitue un délit punissable, sur procédure sommaire, d'une amende d'au plus 5 000 \$, ou d'un emprisonnement d'au plus deux ans, ou des deux à la fois.

La Loi elle-même ne fait que tracer le cadre de la réglementation. Les contraintes réelles sont énoncées dans les règlements promulgués en vertu de la Loi (156). Ils exigent que quiconque fait usage de substances radioactives désignées, ou exploite une installation nucléaire, détienne un permis de la Commission (157). Cette dernière a le pouvoir d'assortir ces permis de stipulations concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que les mesures à prendre pour les protéger, les méthodes d'exploitation, celles de stockage des déchets radioactifs, et la quantité maximale de substances pouvant se perdre à l'extérieur. La Réglementation prévoit, en particulier, que tout titulaire de permis doit enregistrer ses méthodes d'exploitation, en particulier les doses de rayonnement que peut recevoir un travailleur par suite de l'utilisation de substances radioactives désignées ou de l'exploitation d'une installation nucléaire (158). Les titulaires de permis ont l'obligation de s'assurer que la dose reçue n'excède pas les limites stipulées par les règlements (159). Il est interdit aux travailleurs ayant reçu une dose supérieure au maximum admissible de continuer un travail risquant de les exposer au rayonnement et, en certaines circonstances, la Commission peut stipuler une dose admissible plus faible pour certains travailleurs. Les annexes I et II de la Réglementation contiennent une liste des substances radioactives désignées, et indiquent les doses admissibles.

Le Parlement fédéral a aussi adopté une législation réglementant les installations émettrices de rayonnement ionisant (160). Certains règlements précisent les normes de construction de divers appareils, y compris les appareils de radiographie, les dispositifs de radioscopie des bagages, les dispositifs d'analyse au laser, l'équipement de radiographie dentaire, les appareils de télévision et les fours à micro-ondes (161), en stipulant parfois un taux maximal de pertes. Certains spécifient même un taux de fuite permis. Par exemple, le rayonnement perdu par les récepteurs de télévision ne doit pas excéder 0,5 millirontgen/h, sur toute surface de 10 cm au carré, à 5 cm de l'enveloppe de l'appareil (162). Les spécialistes de Santé et Bien-être social Canada ont élaboré des codes facultatifs de sécurité pour l'utilisation de l'équipement de radiographie médicale et dentaire, et de certains autres dispositifs.

Réglementation provinciale

Les Administrations provinciales ont aussi pris certaines mesures de protection de la population contre le rayonnement ionisant. Ainsi, l'Alberta a adopté une réglementation en vertu de la Radiation Protection Act pour régir l'installation et l'utilisation du matériel radiographique médical et paramédical (163), décrivant le mode d'emploi à suivre et les spécifications auxquelles doit répondre le matériel. L'octroi de permis aux techniciens en radiologie est régi par une autre loi, la Radiological Technicians Act (164). D'autres provinces disposent de pouvoirs semblables, en vertu de lois particulières ou d'autres, comme celles qui touchent la santé publique (165).

6. La contamination par le chlorure de vinyle

Réglementation fédérale

À la suite d'une modification récente, la Réglementation (fédérale) des aliments et drogues interdit la vente de produits alimentaires dont l'emballage peut dégager une quantité quelconque de chlorure de vinyle (166).

La première partie de l'annexe à la Loi sur les produits dangereux, interdit la vente et l'importation des contenants métalliques à emballage perdu contenant un liquide propulsif, composé en tout ou partie de chlorure de vinyle (167).

Réglementation provinciale

Les contaminations maximales admissibles auxquelles peuvent être exposés les travailleurs utilisant le chlorure de vinyle gazeux en Alberta, en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec sont les suivantes (168):

	contamination maximale admissible, pondérée sur 8 h. (en millionièmes)	teneur-plafond pendant 15 min. (en millionièmes)
Alberta	5	10
Colombie-Britannique	1	5
Ontario	10	25
Québec (169)	1 (500)	5

Pour réitérer un point déjà mentionné, nous soulignons qu'aucune de ces normes n'est incluse dans un règlement, et n'est donc exécutoire. Les normes de la Colombie-Britannique seront incorporées

à une réglementation de la sécurité industrielle, actuellement à l'étude, si elle est adoptée (170). De même, les normes québécoises ne sont que "proposées", bien qu'elles aient été publiées officiellement (171). La norme ontarienne est une norme de concentration maximale admissible, incluse dans le bulletin d'information de la Direction de la protection de la santé du travailleur du ministère de la Santé (172). Cette CMA est basée sur une réglementation promulguée en vertu de l'Industrial Safety Act, laquelle exige généralement que l'ambiance professionnelle soit aérée convenablement "dans la mesure du possible". Toutefois, comme elle n'est pas mentionnée dans la réglementation, son inobservation n'est pas punissable par la Loi. La norme albertaine est semblable: elle se fonde sur le pouvoir général d'établir des normes d'hygiène professionnelle, découlant de la réglementation promulguée sous l'empire de la Public Health Act (173).

C. Observations

Les normes de l'ambiance professionnelle sont établies presque exclusivement en vertu d'une seule catégorie de lois, touchant la sécurité au travail, l'indemnisation des victimes d'accidents du travail et l'hygiène professionnelle; cependant, des dispositions pertinentes sont aussi contenues dans certaines lois de santé publique et certaines lois spéciales de lutte contre des contaminants particuliers (174). La plupart des autres lois pertinentes portent sur l'environnement général et l'élimination des déchets, et couvrent une large gamme de contaminants, dont seulement un petit nombre, notamment la contamination par rayonnement ionisant, ont fait l'objet de lois particulières.

Il reste une catégorie de lois cherchant à protéger la santé des consommateurs, telles la Loi sur les produits dangereux, ainsi que les lois sur les aliments et drogues. On note que les lois les plus importantes de cette catégorie sont des lois fédérales, non provinciales. Il est fort probable que les législatures provinciales ont le pouvoir constitutionnel d'établir des normes en matière de contamination des produits de consommation, y compris les produits alimentaires et pharmaceutiques, mais elles paraissent l'avoir négligé. La raison en est peut-être que le dispositif de réglementation fédéral, en cette matière, est bien rodé, et qu'il dispose de compétences techniques qu'il serait difficile et coûteux de réunir ailleurs.

Deux techniques principales de contrainte juridique se dégagent des dix catégories de lois étudiées précédemment. L'une est la technique de réglementation par l'attribution de permis ou d'autorisations par les organismes administratifs, les ministères ou les fonctionnaires. La seconde est la stipulation légale, dont l'inobservation est sanctionnée pénalement. On ne remarque aucune tendance

dans l'emploi de l'une ou de l'autre sur les plans fédéral et provincial, et au sujet des six contaminants à l'étude. De nombreuses lois particulières utilisent les deux techniques. Certaines paraissent surtout axées sur l'attribution conditionnelle de permis, mais l'organisme responsable utilise quotidiennement des moyens réglementaires pour l'administration et la mise en vigueur. La Loi (fédérale) sur les aliments et drogues en est un bon exemple. La réglementation contient des normes quantitatives pour certains contaminants, lesquelles doivent être observées sous peine de sanctions pénales, y compris la confiscation. Toutefois, dans la pratique, les résultats de l'essai de produits et les données qui les concernent sont communiqués pour analyse à l'organisme responsable en matière de produits alimentaires et pharmaceutiques, lequel habituellement "autorise" leur commercialisation. La Direction générale de la protection de la santé se sert également de mises en garde, de saisies de produits et de pourparlers pour l'abandon de certaines productions. Il existe un mécanisme presque officiel d'élaboration des réglementations, qui se fonde sur l'envoi préalable de circulaires d'information et la présentation des observations des firmes intéressées (175).

Il faudrait comparer l'efficacité de la réglementation par ces deux techniques, pour déterminer laquelle est la meilleure dans des circonstances données.

Dans l'ensemble, la législation couvre un secteur suffisamment étendu. Pour chacun des contaminants considérés, il existe une autorité réglementaire munie de pouvoirs généralement suffisants pour limiter la contamination et régir les activités pouvant présenter des risques. L'ambiance de travail est réglementée par des lois fédérales, et provinciales pour chaque province. L'environnement général est protégé par une législation de lutte contre la pollution et d'hygiène publique. La Loi (fédérale) sur les contaminants de l'environnement permet de réglementer la fabrication et l'importation des agents toxiques, et la Loi sur les aliments et drogues garantit l'innocuité des produits alimentaires.

Mais ces constatations ne vont pas jusqu'à prouver l'adéquation de la législation. On remarque certaines faiblesses d'organisation. Bien peu de lois, par exemple, assurent une participation suffisante du public à la prise de décisions, ou la publication des données. Nous étudierons ces lacunes au chapitre IV. En outre, une loi théoriquement adéquate peut donner lieu à une mise en vigueur peu satisfaisante. Celle-ci dépend de la volonté collective de tous les participants, et c'est seulement après une étude minutieuse des décisions prises par les organismes responsables de la mise en vigueur qu'on peut l'évaluer. Nous disons simplement qu'aucun domaine d'activités ne paraît échapper aux lois existantes.

Il semble que les lois de lutte contre les contaminants empiètent passablement les unes sur les autres. Par exemple, la teneur mercurielle des effluents d'une usine donnée peut être réglementée par la législation provinciale de lutte contre la pollution, par la Loi (fédérale) des pêcheries ou, dans certaines circonstances, par la Loi sur les ressources en eaux du Canada. On pourrait se servir de la Loi sur les contaminants de l'environnement pour intervenir dans le processus de fabrication, afin de réduire cette même contamination.

On ne doit pas à priori estimer que cet empiètement des domaines de compétence les uns sur les autres est nécessairement pernicieux. Au contraire, il permet d'assurer que tous les intéressés sont consultés avant toute action. De plus, il serait extrêmement difficile de rédiger des lois portant sur différents sujets sans qu'il y ait d'empiètement, ni oubli complet d'importants secteurs. S'il faut choisir, les empiètements paraissent préférables aux lacunes.

On saisit facilement la nécessité d'une législation complémentaire, empiétant sur les lois existantes, afin de ne laisser subsister aucune lacune; mais on comprend mal pourquoi le législateur ne distingue pas la loi principale de la loi complémentaire. Les fonctionnaires d'Environnement Canada soutiennent que la Loi sur les contaminants de l'environnement a cette nature complémentaire. Elle vise à résoudre des problèmes que les autres lois concernant l'environnement ne peuvent régler de façon satisfaisante. Mais cette intention n'est mentionnée nulle part dans la loi, malgré l'intérêt d'en bien faire saisir la portée au public, qui serait ainsi moins déçu par l'apparente absence d'application.

Un autre aspect de la législation est celui des normes quantitatives de contamination admissible. Il existe des lacunes considérables en cette matière. On ne sait si elles indiquent une insuffisance de règlements efficaces. Les autorités peuvent certainement réglementer avec vigueur l'utilisation et la diffusion des contaminants sans promulguer de normes précises, simplement en incluant des conditions sévères dans les permis d'exploiter. Les inspecteurs du travail pourraient découvrir rapidement les contaminations et ordonner d'y remédier. Seules des études sur les pratiques des organismes réglementaires peuvent donner des réponses concluantes. Cependant, nous croyons que l'absence de normes résulte souvent d'un manque de politique arrêtée dans les organismes réglementaires.

De plus, on remarque que ceux-ci préfèrent les directives aux règlements. Pourquoi? Quels en sont les effets? Nous avons déjà souligné que les directives ne sont pas exécutoires, et qu'il est beaucoup plus difficile aux chercheurs et au public de les découvrir. Sans doute peut-on les modifier plus rapidement que les règlements, mais cette flexibilité est peut-être contrebalancée, et au delà, par

une perte de publicité et de possibilités de mise en vigueur.

Même si les normes contenues dans les règlements sont plus efficaces, on remarque qu'elles causent plusieurs difficultés (176). En premier lieu, les lois et les règlements d'application n'exigent pas que les autorités réglementaires fixent des normes pour un contaminant quelconque. Le pouvoir d'établir des normes est presque toujours discrétionnaire et, pour les raisons étudiées dans le chapitre IV, il est peu probable que les tribunaux ordonnent aux organismes réglementaires réticents d'élaborer des normes.

En deuxième lieu, même si un organisme promulgue des normes de contamination, il est rarement obligé légalement de les réviser à la lumière de nouvelles données. Certains organismes, telle la Direction de la lutte contre la pollution en Colombie-Britannique, ont adopté une politique de révision périodique des normes. Cette Direction tient des enquêtes d'utilité publique complètes tous les cinq ans, afin d'évaluer l'efficacité de certaines normes établies en vertu de la Pollution Control Act. Toutefois, ces révisions périodiques paraissent l'exception plutôt que la règle, particulièrement lorsqu'elles nécessitent une consultation publique.

Un autre trait distinctif de la législation découle de ce qu'elle est rédigée en grande partie en fonction de l'environnement pris en considération, que ce soit l'ambiance professionnelle ou le milieu naturel, et qu'elle couvre des contaminants très divers. Un nombre réduit de lois visent des contaminants déterminés, particulièrement en matière de rayonnement ionisant. Une méthode est-elle meilleure que l'autre? Encore une fois, il faudrait analyser l'efficacité de la réglementation pour répondre. Cependant, on remarque que la méthode actuelle n'incite aucun organisme à acquérir une vue d'ensemble de tous les problèmes causés par un contaminant donné. Peut-être est-ce inévitable. Si la réglementation était répartie en fonction des divers contaminants, il faudrait créer un très grand nombre d'organismes réglementaires et aucun d'eux ne pourrait obtenir une vue d'ensemble de l'environnement concerné. Cependant, si notre réglementation est organisée en fonction de celui-ci, n'est-il pas possible de combler les lacunes résultantes en chargeant un organisme d'acquérir cette vue d'ensemble indispensable sur chacun des contaminants?

CHAPITRE IV

PROBLÈMES JURIDIQUES PARTICULIERS

A. La question de la preuve

Les scientifiques s'occupant de la santé publique et de la protection de l'environnement s'intéressent de plus en plus à la notion juridique de fardeau de la preuve. Ils estiment qu'en en chargeant ceux dont les activités peuvent introduire l'un des six polluants étudiés dans l'environnement, on obligerait les organismes réglementaires à donner plus de poids aux indications de risques possibles pour la santé ou l'environnement (177).

1. Fardeau de la preuve et protection de l'environnement

De nombreux juristes ont démontré que la défense de l'environnement et de la santé publique est généralement prise en charge par le plaignant et, qu'en droit, le fardeau de la preuve repose presque toujours sur celui-ci. Le professeur James Krier a décrit ce problème de façon éloquente dans un article frayant la voie en la matière (178):

" Pour l'instant, les règles du fardeau de la preuve sont inévitablement défavorables à la protection de l'environnement et à la préservation des ressources naturelles. Cela s'explique pour les raisons suivantes: on peut utiliser les ressources telles que l'air, le sol, l'eau, la faune, etc., de deux façons différentes: 1) en épuisant ou en détériorant ces ressources (pollution de l'eau, massacre des animaux sauvages, abattage des forêts); 2) en ne les épuisant pas, ni en les détériorant (natation, observation des oiseaux, excursions pédestres et camping). Dans un monde sans lois, ceux qui cherchent à épuiser les ressources ou les détériorent auront toujours gain de cause sur les autres. En effet, ils peuvent, par l'exercice de leurs droits, empêcher ces derniers d'exercer les leurs, alors que l'inverse est impossible. La personne qui pollue les eaux empêche le baigneur d'y nager, mais cette activité n'empêche nullement le premier de polluer l'eau.

Notre collectivité vit, bien entendu, sous le régime des lois; mais il a une orientation préférentielle. L'exemple donné en témoigne. Même dans une collectivité réglementant l'exploitation des ressources (en limitant la pollution, par exemple) ceux qui les épuisent disposent d'un avantage inhérent leur permettant de continuer leur action jusqu'à ce qu'ils soient

poursuivis. Et ils seront toujours dans la situation du défendeur, alors que les autres se trouveront dans celle de demandeur. Et l'une des caractéristiques de notre régime juridique (pour une multitude de raisons) est que le demandeur a généralement la charge d'établir la validité des fondements de sa poursuite en justice. Le résultat est frappant: même s'il existe une réglementation positive contre l'épuisement des ressources, la jurisprudence actuelle assure, en cas de doute sur un point quelconque, la prépondérance du droit d'épuiser ces ressources" (179).

a) Le fardeau de la preuve en droit

Les affirmations du professeur Krier suscitent plusieurs observations. En premier lieu, il ne mentionne pas le fardeau de la preuve, mais plutôt les règles du fardeau de la preuve. C'est qu'au cours du processus judiciaire on rencontre un certain nombre de règles différentes relatives au fardeau de la preuve, lesquelles s'appliquent en différentes situations et à divers genres de problèmes juridiques. Toutefois, les tribunaux et les juristes ont distingué deux grandes catégories de fardeau (180).

Ce sont: 1) la fourniture d'un commencement de preuve et 2) la fourniture de la preuve probante. Dans le premier cas, le demandeur doit produire un commencement de preuve suffisant pour que le juge soit justifié de poursuivre les débats. Lorsque le demandeur s'est plié à cette exigence, la fourniture d'un commencement de la preuve retombe en quelque sorte sur l'autre partie. Celle-ci court le risque de perdre le procès si elle n'en présente pas, mais ce n'est qu'un risque. Il dépend de la décision du tribunal, qui doit juger si le commencement de preuve soumis par le demandeur est suffisamment convaincant pour le décharger du fardeau de la preuve probante. Ainsi, le fardeau de la preuve probante est assumé par la partie risquant de perdre si, à la lumière de la totalité de la preuve soumise, le juge conserve un degré de doute raisonnable.

Il est clair que le commencement de preuve et la preuve probante jouent un rôle important dans les procès. De toutes matières, c'est généralement celui qui intente une poursuite qui assume ainsi le fardeau de la preuve probante. (Il s'agit du demandeur dans un procès civil, et du ministère public dans un procès pénal.) Et en règle générale, la partie sur laquelle repose le fardeau de la preuve probante doit fournir également le commencement de preuve. Ces obligations sont, bien entendu, sujettes aux modifications introduites par la loi. Il faut distinguer entre les règles du fardeau de la preuve et la force probante de la preuve. On sait que la partie assumant le fardeau de la preuve perdra le procès si le juge conserve un degré de doute raisonnable sur l'ensemble de la

preuve. C'est ce degré de doute raisonnable qui caractérise la force probante de la preuve.

Dans un procès civil, la force probante est celle de la "probabilité prépondérante". Dans un procès pénal, le tribunal exige d'être convaincu "au-delà de tout doute raisonnable". On peut envisager ces forces probantes comme le degré de conviction ou de certitude subjective du tribunal à propos de la fiabilité de la preuve.

La force probante constitue donc le facteur crucial lorsque le tribunal éprouve des doutes sur un point donné. Elle revêt plus d'importance encore lorsque le tribunal doit avoir une preuve "au-delà de tout doute raisonnable". Dans les procès civils, où la probabilité prépondérante est utilisée, le tribunal se contente d'apprécier la preuve qui lui est soumise avant de rendre sa décision. Il peut conserver des doutes, mais cependant conclure que, dans l'ensemble, les allégations du demandeur, selon lesquelles il y a eu dommages, ont plus de chances d'être vraies, et que ce dernier s'est acquitté par conséquent du fardeau qui reposait sur lui.

b) La préférence industrielle

En second lieu, bien que les remarques du professeur Krier portent sur le fardeau de la preuve, il apparaît qu'elles découlent d'une orientation, favorable à l'industrie, de la législation de gestion des ressources. De nombreux auteurs ont signalé cette tendance au Canada et aux États-Unis (181).

Prenons en considération la répartition en catégories des lois pertinentes effectuées au début du chapitre III. Les critiques portent directement sur les lois régissant la mise en valeur et l'exploitation de certaines ressources (catégorie 8) et celles réglementant certaines industries (catégorie 9). Elles peuvent également s'appliquer aux lois générales de lutte contre la pollution (catégorie 1), parce que l'acquisition de droits de propriété sur les ressources et l'obtention de permis en vertu d'autres lois font présumer, en pratique, que la firme qui en fait la demande obtiendra un permis d'exploiter. En d'autres termes, il existe une présomption de droit à ce permis. Les organismes de lutte contre la pollution peuvent inscrire des conditions de traitement et de surveillance des polluants dans le permis d'exploiter, mais ils ne peuvent le refuser. En pratique, ils ne fixent pas de conditions trop sévères, à moins qu'une autre partie ait montré l'existence de risques graves, ou qu'eux-mêmes en soient convaincus (182). La firme qui sollicite le permis n'est pas tenue de fournir de preuve de non-contamination. Cette lacune est aggravée par la formation de nombreux responsables de la lutte contre la pollution et l'expérience qu'ils ont acquise lors de leur séjour dans l'industrie (183).

Ces observations s'appliquent également aux lois de santé publique (catégorie 5), aux lois spéciales réglementant certains contaminants (catégorie 3) et peut-être aussi aux lois de sécurité et d'hygiène du travail, ainsi qu'à celles d'indemnisation des victimes d'accidents du travail (catégorie 2). Ce fait s'explique par les pressions exercées par l'industrie et l'attitude des fonctionnaires en matière de la mise en vigueur de la réglementation (184), et aussi par la nature pénale des poursuites qui sont nécessaires pour son observation. Dans celles-ci, non seulement le plaignant doit-il assumer le fardeau de la preuve, mais encore la force probante de celle-ci doit-elle être impossiblement élevée pour surmonter tout doute raisonnable. C'est ce qui s'est produit dans de nombreuses poursuites intentées en vertu de la Loi (fédérale) des pêcheries, où il fallait prouver au-delà de tout doute raisonnable qu'une substance était "délétère pour le poisson". Si ces effets sont indiqués sans être établis avec certitude, les experts refuseront vraisemblablement de déclarer cette substance "délétère" (185). C'est pourquoi on renonce souvent à tenter des poursuites. On a rencontré des difficultés similaires lors de procès intentés en vertu de la Loi (fédérale) sur les aliments et drogues (186).

En outre, les organismes officiels hésitent souvent à entreprendre des poursuites, sauf en dernier recours. Ils préfèrent s'entendre à l'amiable avec les pollueurs (187).

En matière de normes fixées par la loi sur l'indemnisation des victimes d'accidents du travail, plusieurs lois provinciales permettent l'imposition d'une amende lorsque la Commission estime que les conditions de travail sont trop dangereuses (188). Dans certains cas, l'entreprise responsable a dû assumer le fardeau de la preuve (189).

La Loi sur les aliments et drogues ne contient que de simples interdictions, par exemple, de la vente d'un "produit alimentaire contenant ou transportant une substance toxique ou dangereuse" (190), ainsi que de la vente de certains produits alimentaires ou pharmaceutiques nommément désignés: toute infraction à cette loi peut entraîner des poursuites pénales, et la confiscation après condamnation. En matière de danger pour la santé, le fardeau de la preuve incombe la plupart du temps à la Direction générale de la protection de la santé de Santé et Bien-être social Canada, qui est chargée de faire appliquer la Loi. Toutefois, il arrive en pratique qu'il soit imposé aux fabricants de produits nouveaux. Les données qui les concernent doivent être présentées à la Direction générale, et la commercialisation de ces produits ne peut commencer que sur l'autorisation de cette dernière (191).

De même, les normes de contamination maximale des gaz d'échappement des véhicules automobiles, établies en vertu des lois fédérales et provinciales pertinentes, ne fixent que des limites maximales de pollution, soutenues par des sanctions pénales. En vertu du Règlement (fédéral) sur la sécurité des véhicules automobiles (192), Transports Canada procède, lors de la présentation des nouveaux modèles de l'année, aux essais sur des automobiles de toutes les marques et modèles importés ou construits au Canada. Le Ministère a la charge de démontrer toute infraction à une norme.

Toutefois, en Colombie-Britannique (193) et en Ontario (194), c'est le constructeur qui est tenu de procéder aux essais. Il existe des procédures détaillées pour chaque type de véhicule automobile. Leur commercialisation ne peut commencer que lorsque les essais ont donné des résultats satisfaisants. Il s'ensuit que le fardeau de la preuve n'est pas imposé de la même façon par des lois fédérales ou provinciales qui, dans l'ensemble, sont très similaires. Toutefois, les normes concernant certains contaminants, et adoptées en vertu des lois sur les véhicules automobiles, diffèrent quelque peu.

De façon générale, c'est Environnement Canada qui doit assumer le fardeau de la preuve en vertu de la Loi sur les contaminants de l'environnement. Les autorités doivent "être convaincues" que toute substance "met . . . ou risque de mettre en danger la santé ou l'environnement au Canada" (195) avant de pouvoir l'inscrire dans la liste des substances réglementées. Il faut qu'elles soupçonnent le risque qu'une substance fait courir à la santé publique ou à l'environnement avant d'entreprendre une enquête et de recueillir des données à son sujet. Elles doivent "avoir des motifs de croire" que cette substance mettra notablement en danger la santé publique ou l'environnement, avant d'obliger le fabricant à communiquer des données sur son produit (196).

Toutefois, quiconque importe ou fabrique pour la première fois plus de cinq cents kilogrammes d'un composé chimique est tenu de le signaler et de communiquer tout renseignement qu'il possède sur les risques que ce composé pourrait faire courir à la santé publique ou à l'environnement (197). Le Ministre peut exiger de tout firme qui importe, fabrique ou traite certaines substances, la communication de renseignements quantitatifs (198). En pratique, il serait donc possible, grâce à l'obligation de communiquer certains renseignements, d'imposer le fardeau de la preuve, ou tout au moins d'un commencement de preuve, aux fabricants ou aux importateurs de substances potentiellement dangereuses.

Notre exposé peut se résumer en quatre points:

- 1) Le fardeau de la preuve incombe plus souvent à l'organisme réglementaire (ou à un tiers s'intéressant à la protection de la

santé ou de l'environnement) qu'au fabricant de substances dangereuses.

- 2) L'attribution du fardeau de la preuve en matière de substances dangereuses diffère selon les diverses catégories de lois, et même à l'intérieur d'une catégorie, et comme le montre la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles.
- 3) Il est nécessaire de préciser la nature du fardeau de la preuve et ce que doit prouver la partie qui l'assume. Les lois ne précisent pas souvent la nature de ce fardeau et la partie qui doit l'assumer.
- 4) Par conséquent, ce sont la politique et les pratiques de l'organisme réglementaire qui décident de cette nature, et de la partie qui doit assumer le fardeau de la preuve.

2. Force probante et incertitude

L'éventualité d'un dommage causé par une substance dangereuse apparaît souvent fort subjective, et l'on ne peut démontrer l'existence d'un lien objectif entre risque et dommages (199).

Dans bien des genres de poursuites, telle l'action intentée en vue d'obtenir l'interruption d'activités risquant de porter atteinte à l'environnement, les tribunaux exigent qu'on les convainque de la probabilité d'un dommage imminent et irréparable (200). Le tribunal doit être convaincu par la force probante de la probabilité prépondérante, par opposition au fardeau de la preuve. On a même soutenu que le concept de fardeau de la preuve était étranger au problème de l'incertitude. Gelpe et Tarlock (201) énoncent leur argumentation comme suit:

"Aujourd'hui, l'action de persuasion (c'est-à-dire le fardeau de la preuve) permet au juge évaluant les faits de trancher des questions qui ne pourraient l'être autrement. Il est probable qu'il autorisera une activité risquant de porter atteinte à la santé publique ou de nuire à l'utilisation d'une ressource s'il n'y a aucune preuve de dommage futur, quel que soit celui sur qui le fardeau de la preuve repose. Si l'on obligeait le responsable de cette activité à fournir un commencement de preuve qu'elle n'entraînera aucun dommage, c'est-à-dire qu'elle ne comporte aucun risque, l'utilisation des ressources serait soumise à des restrictions indues" (202).

Des lois et des jugements étatsuniens récents ont réduit un peu la complexité du problème de la fiabilité en favorisant le principe de la comparaison "risques/avantages", laquelle permet aux tribunaux d'accepter une force probante variable; le degré de fiabilité exigé varie selon la gravité du dommage éventuel et les avantages offerts par l'activité du défendeur. Les tribunaux sont donc en mesure

d'interrompre une activité présentant des risques pour la santé, dans les cas incertains, quand les avantages procurés sont insuffisants. La force probante est variable en ce sens qu'une force probante moins forte suffit dans les cas suivants: 1) l'ampleur des dommages serait grande; 2) leur probabilité d'occurrence est grande; 3) il y a d'autres voies d'action. Les tribunaux canadiens recourent en fait à la même méthode quand ils décident s'il leur faut accorder une injonction préalable en vertu du critère de "comparaison des avantages et inconvénients" (203).

Au Canada, à l'exception du cas d'injonctions préalables, ces critères de fiabilité suscitent toujours de graves problèmes de preuve dans les poursuites civiles et les recours en cassation. Citons à ce propos l'affaire récente de Canada Metal Co. Ltd. and MacFarlane qui s'est produite en Ontario (204). Le directeur de la Direction générale de la salubrité de l'air du ministère de l'Environnement avait émis une ordonnance d'interdiction, qui avait entraîné la fermeture des usines de recyclage du plomb de la Canada Metal Company et de la Roto-Cast Ltd. à Toronto. Il avait agi conformément aux dispositions de l'Environmental Protection Act lui donnant le pouvoir d'émettre des ordonnances d'interdiction lorsqu'il a des "motifs raisonnables et convaincants de croire ... qu'une source de contamination ... rejette dans l'environnement des contaminants qui constituent ... un danger immédiat pour la vie, la santé ou la propriété ...". Les poursuites avaient été intentées après réception, par la Direction générale de la salubrité de l'air, des résultats d'une analyse du sang de voisins des usines, et montrant une forte concentration saturnine chez quelques-uns.

À la demande des firmes industrielles concernées, la Cour suprême de l'Ontario cassa cette ordonnance. Le directeur avait agi d'après un rapport de ses techniciens qui indiquaient "qu'un relevé chimique du sol, de la végétation et de l'air ambiant aux abords de l'usine ... révélait ... des concentrations de plomb de beaucoup supérieures à celles que l'on trouve normalement dans le cadre urbain". Le ministère de la Santé avait également fait savoir qu'on avait procédé à des prélèvements de sang sur 725 personnes habitant à proximité des usines, et que trois d'entre elles présentaient des "teneurs en plomb dangereuses".

Le tribunal conclut que le directeur avait agi sans preuve valable, et qu'il avait exercé son pouvoir "de façon arbitraire et inconsidérée". Le juge Keith fit la déclaration suivante:

"Quelle force probante peuvent avoir les mots "considerably in excess of those found in the normal urban environment"? Nulle part a-t-on établi ce que devaient être les niveaux de concentration saturnine dans un environnement urbain normal, et encore moins ce que ... le directeur ... croyait qu'il devait être. Il est sans valeur de dire que les concentrations de

plomb dans le sol, la végétation et l'air ambiant aux abords de l'usine étaient supérieurs ... à ceux que l'on trouve dans un cadre urbain normal" (205).

Et il ajouta au sujet des analyses de sang:

"Sur les 725 personnes ayant subi l'analyse sanguine, 722 n'avaient pas une teneur saturnine dangereuse. En d'autres mots, d'après cette attestation, c'était le cas de 99,6 pour cent des voisins de l'usine ayant subi l'analyse sanguine. Lors des plaidoiries, l'avocat de l'intimé a reconnu que la personne dont le sang avait la plus forte teneur en plomb travaillait chez un fabricant d'accumulateurs, et que son état ne pouvait être imputable aux activités de la Canada Metal Co. En outre, la personne dont le taux de plomb était de 93 ug était un jeune enfant de vingt mois, qui avait l'habitude d'avalier de la poussière, geste dangereux indépendamment de ce que peut contenir la terre. On n'a pu obtenir aucun renseignement sur la personne dont la concentration de plomb était de 76 ug.

La déclaration assermentée ne nous dit pas combien de temps tous ces gens ont habité "aux abords" de l'usine de la Canada Metal Co., ni leur âge, ni les autres sources de contamination auxquelles ces personnes auraient été exposées, le cas échéant. En somme, même lorsqu'on a procédé aux analyses les plus élémentaires, il s'est avéré qu'une seule personne, au plus, sur 725, avait une concentration de plomb anormalement élevée dans son sang, et c'était le seul cas, à l'époque, qui pouvait être raisonnablement imputé à la présence de l'usine de la Canada Metal Co." (206).

Le juge Keith ne fit aucune remarque particulière au sujet du témoignage de l'expert désigné par la Canada Metal Co. Cependant, il fit remarquer que sa déclaration "faisait ressortir l'existence d'un danger plus grand: celui de courir prématurément aux conclusions, sans étude suffisante" (207).

Sans doute, le directeur aurait-il pu fournir des données plus complètes. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la Direction générale tentait de mettre rapidement fin à ce qui semblait constituer, d'après les indications recueillies, un danger sérieux pour la santé publique. Elle a conclu subjectivement que ce danger existait. En se fondant sur la preuve objective dont il a été saisi, le tribunal a conclu subjectivement en sens contraire. Il se peut que la Direction générale et le tribunal aient utilisé des critères de force probante différents, ou qu'ils ne se soient simplement pas entendus sur le poids à accorder à la preuve. Soulignons que le tribunal possédait des données inconnues de la Direction générale au

moment de prononcer l'ordonnance.

D'autre part, il semble que le tribunal ait utilisé un critère différent quant au fond. Le juge Keith a souligné que le tribunal s'attendait raisonnablement à l'utilisation, par la Direction générale, du même critère auquel il recourait pour accorder des injonctions interlocutoires, c'est-à-dire la comparaison avantages/inconvénients. La question n'est pas résolue.

Des problèmes encore plus sérieux se posent dans les procès où l'on doit appliquer la règle du "doute raisonnable". Mentionnons, par exemple, les difficultés qu'ont connues les autorités fédérales quand elles ont intenté des poursuites en vertu de l'article 4 de la Loi sur les aliments et drogues, en se fondant sur la notion de "substance délétère", parce que les experts ne pouvaient convaincre le tribunal au-delà de tout doute raisonnable, que cette substance "induisait" le cancer (208).

3. Raison probante et critères de fond

Jusqu'ici, notre exposé sur la force probante concernait les tribunaux. Qu'en est-il des organismes réglementaires? À quelles raisons probantes sont-ils soumis? Par exemple, sur quelle raison probante s'appuie le Ministre, en vertu de la Loi sur les contaminants de l'environnement, lorsqu'il juge qu'une substance constitue un risque notable pour la santé publique ou pour l'environnement, et qu'il faut donc l'interdire? La Loi n'en parle pas clairement. Aucune des lois sur les contaminants que nous avons examinées ne mentionne clairement le degré de certitude subjective que doivent atteindre les décideurs à l'égard de la preuve dont ils sont saisis.

Toutefois, la Loi sur les contaminants de l'environnement contient un critère de fond que le Ministre doit utiliser. Il doit être "convaincu" que la substance "met notablement en danger la santé publique ou l'environnement". Cependant, ce critère pêche par sa très grande imprécision, car il n'indique pas les facteurs dont le Ministre doit tenir compte, l'importance qu'il doit leur accorder, ni la méthode d'évaluation à employer pour déterminer s'il y a "danger pour la santé publique ou l'environnement". Devrait-il soumettre la population à des analyses médicales? Faudrait-il surveiller des facteurs physiques et biologiques du cadre de vie? Comment effectuer ces analyses? À partir de quelle concentration les contaminants devraient-ils être considérés comme dangereux?

Le Ministre agit sur les conseils de l'organisme responsable, mais il possède des pouvoirs discrétionnaires très étendus. Dans le cadre général de la norme ou du critère légal, il peut faire appliquer la réglementation avec vigueur ou fermer les yeux. Tout dépend des

lignes de conduite adoptées.

On fait deux observations: 1) hormis le fardeau de la preuve, le critère de fond concernant toute substance dangereuse est crucial; 2) en général, la loi confère à l'organisme responsable de larges pouvoirs discrétionnaires, de sorte que c'est la politique qu'il suit qui détermine le critère de fond utilisé.

4. Fardeau du coût

Certains juristes, tout en déclarant que le déplacement du fardeau de la preuve n'a pas de rapport avec le problème de l'incertitude, soulignent qu'il existe un fardeau plus important encore, celui du coût (209). Ils distinguent le problème de la détermination de la nature de la preuve et de celui qui doit en assumer le fardeau, du problème de l'attribution des charges de la recherche sur les risques à la santé publique et à l'environnement et de la diffusion des résultats. D'après ces juristes, il serait plus logique d'exiger que les firmes disposant des moyens financiers ou techniques fournissent les conclusions concernant les risques ou les répercussions, quelle que soit la partie qui aura à assumer finalement le fardeau de la preuve. Cette charge imposée au défendeur ne contrevient pas à la règle selon laquelle le demandeur doit assumer le fardeau de la preuve.

L'imposition d'essais aux constructeurs d'automobiles, en vertu des lois pertinentes de l'Ontario et de la Colombie-Britannique et les essais stipulés dans la Loi sur les contaminants de l'environnement concordent avec cette opinion. Toutes les lois générales de lutte contre la pollution autorisent l'organisme responsable à exiger des renseignements détaillés des demandeurs de permis. Ces dispositions permettent, en pratique, de transférer le fardeau du coût à d'autres. Lorsque la Direction générale de la protection de la santé applique la Loi sur les aliments et drogues, elle transfère une bonne partie du fardeau du coût au fabricant.

Soulignons, toutefois, que la plupart des dispositions n'imputent pas explicitement le coût des recherches et des analyses au pétitionnaire. Elles donnent simplement à l'organisme responsable le pouvoir discrétionnaire d'exiger la réalisation d'essais et la communication des résultats. Ces observations s'appliquent à la Loi sur les contaminants dans l'environnement, à la Loi sur les aliments et drogues, aux lois sur la sécurité du travail et à la plupart des lois générales de lutte contre la pollution.

B. Recours de droit civil

Les poursuites civiles privées peuvent jouer un rôle limité pour la réduction de la contamination d'origine technique (210). Les personnes lésées demandant indemnisation peuvent intenter des poursuites fondées sur certains chefs de préjudice et responsabilités du fait des choses. Lorsque les tribunaux jugent que les dommages sont sérieux et que l'indemnisation ne peut suffire, ils émettent une injonction pouvant entraîner la cessation de l'activité qui produit la contamination. Ils accordent parfois des injonctions restreintes limitant la durée de l'activité nuisible, ou réduisant la concentration ou la quantité des substances contaminantes rejetées. De cette façon, il est possible au tribunal d'imposer des normes judiciaires pour une usine en particulier, par rapport à une personne ou à une catégorie de personnes. Cependant, ces tentatives d'établissement de normes judiciaires ont été, en général, assez peu poussées.

Habituellement, il est nécessaire que le demandeur prouve que la contamination a effectivement endommagé la santé, les biens ou la jouissance de ceux-ci. Il s'ensuit que ce genre de poursuites constitue une tentative de dépollution après coup. Si les effets nocifs de la respiration ou de l'absorption digestive d'une substance toxique particulière ne sont pas mortels pour les personnes ou les animaux, il peut être extrêmement difficile de prouver la probabilité prédominante de l'action toxique des substances rejetées par le défendeur (211).

Les poursuites en indemnisation des dommages causés par les effets délétères ou cumulatifs des substances toxiques peuvent aussi être bloquées par la prescription légale. Selon la loi, les procès doivent être intentés dans un délai limité (ordinairement six ans) après les dommages (212). Cette condition peut empêcher toute poursuite pour dommages à la santé dans une maladie à longue période de latence, telle l'amiantose.

Dans les poursuites privées pour entraves aux droits du demandeur, par exemple à la jouissance d'un terrain (à cause des fumées ou des mauvaises odeurs), sans qu'il y ait dommage matériel, le tribunal tient compte de la nature et des conditions du quartier, et s'efforce de délimiter les obligations de chacune des parties pour établir si l'activité du défendeur est "déraisonnable". En d'autres termes, il prend en considération certains critères sociaux et économiques pour déterminer la responsabilité. Il est possible d'obtenir des injonctions interlocutoires pour restreindre le rejet de contaminants avant qu'un dommage soit causé. Cependant, pour obtenir une telle injonction, il faut prouver que si l'activité se poursuivait, elle entraînerait immédiatement des dommages irréparables, et que le défendeur ne souffrirait aucun tort sérieux

si l'injonction était accordée. Le fardeau de la preuve repose sur le demandeur dans ce "critère du moindre préjudice". Il est probable que le tribunal exigera du demandeur qu'il s'engage à indemniser le défendeur pour tout dommage que ce dernier subirait à la suite de l'injonction interlocutoire, s'il avait gain de cause ultérieurement.

Dans le cas d'une poursuite visant à interdire l'émission de substances dangereuses, il est difficile de satisfaire au critère du moindre préjudice. L'affaire récente de Stein contre The City of Winnipeg (213) en est un bon exemple. Stein avait intenté une action pour empêcher la municipalité de continuer son programme de pulvérisation d'insecticide "métoxychlore" sur les arbres et les arbustes des terrains municipaux. Le juge des référés rejeta la demande d'injonction interlocutoire du demandeur, bien que la municipalité n'eût pas observé l'article 653 (1) de la City of Winnipeg Act, exigeant que le comité exécutif du conseil municipal effectue une prospective d'environnement de "tout projet de travaux publics que la municipalité veut entreprendre, et qui pourrait nuire notablement à la qualité de l'environnement".

L'injonction interlocutoire fut aussi refusée en appel. Le demandeur ne put prouver qu'il existait d'autres insecticides que le méthoxychlore pour détruire l'invasion des chenilles arpeuteuses, ni qu'il subirait des dommages irréparables si l'on effectuait la pulvérisation. La déclaration suivante du juge Matas, concernant le problème des dommages irréparables, souligne les facteurs considérés comme importants par le tribunal, et le processus d'évaluation qu'il a suivi:

"J'ai jugé que les points suivants étaient pertinents:

- 1) Seule l'exposition continue à l'insecticide pulvérisé pourrait compromettre la santé du demandeur. On peut déduire raisonnablement de la preuve qu'on retrouverait des conditions semblables chez les personnes de même sensibilité.
- 2) Bien que le programme complet doive s'échelonner sur plusieurs semaines, on ne se fera qu'une seule pulvérisation à chaque endroit.
- 3) La pulvérisation ne couvrira pas toute la ville; elle sera limitée aux quartiers désignés.
- 4) Il est possible que la pulvérisation n'ait pas lieu dans le quartier du demandeur; si elle l'est, l'insecticide ne sera pas pulvérisé dans le voisinage immédiat de sa maison.
- 5) Les particuliers peuvent pulvériser des insecticides contenant du méthoxychlore dans le terrain qui leur appartient. Il est possible que cette propriété soit contiguë à celle d'une personne sensible à ce produit chimique.

Tous ces facteurs tendent à mitiger le caractère irréparable des dommages allégués par le demandeur. Par contre, la municipalité a montré que l'annulation du programme causerait de sérieux ennuis aux citoyens. Ainsi, le D^r Ellis a dit, au paragraphe 7 de sa déposition assermentée:

"Si l'on n'enraye pas l'invasion de la chenille du bombyx galonné et de la chenille arpentuse, il s'ensuivra une défoliation des arbres, qui les affaiblira par manque de nourriture, et réduira ensuite leur résistance à l'attaque des autres insectes nuisibles et des maladies".

Les citoyens se préoccuperaient sûrement de la protection des arbres et des conséquences de leur disparition sur le cadre urbain dans certains quartiers. Il faut tenir compte des effets désastreux de cette disparition sur le plan esthétique et sur celui de l'environnement général.

Il y a donc opposition entre deux incidences d'environnement: les effets défavorables de la pulvérisation sur Stein et peut-être d'autres personnes, et les effets défavorables sur le plan esthétique et sur celui de l'environnement général d'une absence de pulvérisation entraînant la disparition des arbres. On ne peut faire de comparaison bien tranchée entre un danger pour la santé humaine et un autre pour les choses. La disparition des arbres aurait un effet sur l'Homme aussi bien que sur l'environnement matériel.

J'ai conclu que le demandeur ne s'était pas acquitté du fardeau de la preuve selon le critère du moindre préjudice. A tous les égards, c'est la ville qui souffrirait des inconvénients les plus grands d'une injonction interlocutoire. Je rejette la demande, avec dépens à la charge du demandeur, dans le présent tribunal et dans la Cour du banc de la Reine" (214).

1. Droit d'adresser une requête

L'affaire Stein souligne une autre restriction importante dans ce genre de poursuites. Pour tenter une action, le demandeur doit prouver qu'il a le droit d'adresser une requête, c'est-à-dire démontrer qu'il a subi des dommages personnels, et non des ennuis ou des préjudices soufferts par le public en général. La Cour d'appel du Manitoba a décidé que Stein avait effectivement le droit d'adresser une requête, même s'il ne présentait aucune preuve de dommages "propres et particuliers". Toutefois, cette décision est fondée largement sur l'article de la City of Winnipeg Act, qui exige expressément la réalisation d'une prospective d'ambiance. Cette disposition est peu répandue, car elle a été calquée sur l'article

102 (1) c) de la National Environmental Policy Act des États-Unis, où les citoyens lui ont donné du mordant grâce à des poursuites judiciaires. Le droit de présenter une requête constitue une sérieuse restriction pour les poursuites privées. L'affaire Rosenberg étudiée plus loin, le montre bien.

2. Poursuites collectives

Il est impossible de tourner la limitation posée par le droit de présenter une requête en intentant une action collective au nom de tous les citoyens affectés par une substance toxique. Certaines affaires, jugées au Canada, ont montré qu'un groupe de personnes ne se trouvait pas en meilleure position que l'une d'entre elles si chacune est incapable de démontrer la réalité de dommages personnels (215).

C. Sanction judiciaire

Aux États-Unis, la réglementation des contaminants chimiques a été fortement influencée par les critères de sanction judiciaire (216). En effet, traditionnellement, les tribunaux étatsuniens ont joué un rôle important de sanction et de mise en vigueur de la réglementation en général. On prévoit que les actions en justice constitueront la principale méthode de coercition et les lois sont rédigées en conséquence. Les litiges considérables, se fondant sur la prospective d'ambiance exigée par la National Environmental Policy Act, illustrent ce rôle des tribunaux étatsuniens (217). Un certain nombre de poursuites se sont aussi fondées sur les normes de contamination maximale contenues dans la Clean Air Act (218).

La situation au Canada est bien différente (219). Les tribunaux n'y ont pratiquement aucune tradition de mise en vigueur de la réglementation de la contamination. Leur rôle se restreint aux questions de procédure et de répartition des compétences. En l'absence de stipulations légales précises, les tribunaux ne sanctionnent pas le bien-fondé des décisions prises par les organismes administratifs, car ils usurperaient le rôle de ces derniers. Les tribunaux montrent particulièrement peu d'empressement à examiner le bien-fondé de décisions réglementaires d'un organisme pourvu légalement d'un large pouvoir discrétionnaire. Nous avons déjà souligné que la plupart des lois réglementant les substances toxiques accordent ce genre de pouvoir.

On note quelques exceptions à ce manque d'intérêt du pouvoir judiciaire. L'affaire Canada Metal, étudiée ci-dessus, en constitue un exemple notable (220). Il est toutefois évident que les bases d'une sanction judiciaire de décisions discrétionnaires d'organismes officiels sont fort étroites, particulièrement lorsque le

fonctionnaire responsable a eu la prudence de ne pas publier les motifs de sa décision ou des documents pertinents.

Il s'ensuit que les tribunaux n'interviennent guère pour sanctionner les décisions des organismes responsables de la lutte contre les substances toxiques, ou les normes qu'ils ont établies. Pour casser une décision pertinente, il leur faut prouver que l'organisme s'est fondé sur des éléments hors de propos, ou qu'il a omis de tenir compte d'éléments pertinents. Il est pratiquement nécessaire de prouver qu'il a agi de façon arbitraire ou fantaisiste (221).

Si le tribunal chargé de sanctionner la décision estime qu'elle a été prise après un processus de caractère "quasi judiciaire", elle peut l'infirmier pour vices de procédure (222). Parmi ceux-ci, citons l'omission d'un préavis suffisant aux intéressés, la non-communication de données pertinentes ou le déni du droit de faire des représentations (223). Mais ce genre de sanction soulève une difficulté: il ne porte pas directement sur le fond d'une affaire. Si une décision est cassée pour vice de procédure, l'organisme concerné est libre de recommencer celle-ci de façon appropriée, et de prendre la même décision.

Il est juste cependant d'ajouter que le fond et la procédure sont souvent reliés. Les exigences de la publicité en matière de procédure influent considérablement (bien que de façon difficilement quantifiable) sur le fond des décisions de l'organisme intéressé.

De même faut-il déterminer qui a droit de soulever des questions de fond et de procédure au cours d'une poursuite. C'est là le problème du droit de présenter une requête, étudié à propos de l'affaire Stein (224). En dépit de la décision prise dans celle-ci, la catégorie de personnes ayant droit d'intenter une action reste très restreinte. Il est toujours nécessaire de prouver l'existence d'un intérêt économique et personnel à ce propos, comme l'a montré la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire Rosenberg contre Grand River Conservation Authority (225). La Cour a décidé que deux membres dissidents de la Conservation Authority, qui proposaient de vendre des terrains pour la construction d'une route, n'avaient pas le droit de contester la décision, vu que leurs droits personnels n'étaient pas affectés.

La prescription légale, qui interdit d'intenter une action passé un délai déterminé, restreint aussi la sanction judiciaire, tout comme l'obligation éventuelle de payer les frais de procès de l'autre partie, en cas d'insuccès.

L'étude que nous venons d'effectuer ne vise pas à encourager les poursuites en justice comme méthode de sanction ou de coercition.

On sait maintenant que la facilité des poursuites judiciaires aux États-Unis a été une grande cause de retards dans la réglementation, de frais et d'incertitude (226). Il faut aussi se rappeler que la sanction judiciaire constitue une arme à deux tranchants. Les pollueurs peuvent aussi intenter des poursuites pour infirmer des normes ou casser des ordonnances réglementaires. L'affaire de la Canada Metal Co. en est un exemple.

Toutefois, si on ne peut avoir recours à la sanction et à la coercition judiciaires, comme c'est le cas au Canada, comment pourrait-on maintenir une surveillance sur les pouvoirs discrétionnaires des organismes chargés de la lutte contre la contamination? Qu'arrive-t-il quand l'organisme responsable néglige d'élaborer des normes de contamination maximale, en établit de ridiculement indulgentes, ou refuse de les faire observer? C'est dans de telles situations qu'il serait fort important de faciliter le recours à la sanction judiciaire ou autres méthodes de supervision valables, telles la publicité de l'information recueillie par l'organisme intéressé et la participation du public aux décisions de ce dernier.

D. Participation du public

Après un tour d'horizon de la législation canadienne en matière d'environnement, tant fédérale que provinciale, et une étude en profondeur de la jurisprudence, l'un de nous conclut dans un récent article que:

"Les droits de participation des citoyens aux décisions des organismes responsables de la gestion des ressources et de l'environnement ne sont guère étendus. On sait aussi que les organismes qui ont pouvoir de faire participer le public à leurs activités, en général ne le font pas de façon efficace, ou ne le font pas du tout. En particulier, cette participation a été extrêmement restreinte dans l'importante phase de formulation des problèmes. De plus, il existe peu de droits de participer ou d'occasions de le faire en matière de mise en oeuvre des décisions de l'organisme" (227).

L'analyse des lois et des règlements concernant les substances toxiques, effectuée au chapitre III, conduit à la même conclusion. Par exemple, les lois de répression des six contaminations à l'étude ne prévoient pas explicitement la participation du public, et même pas la publication préalable des règlements contenant les normes (228). La Loi sur les contaminants de l'environnement et la Loi sur les aliments et drogues ne contiennent aucune disposition à cet effet. Par contre, de nombreuses lois générales de lutte contre la pollution adoptées par les législatures provinciales contiennent des dispositions favorisant la participation du public dans des domaines particuliers, et pour l'élaboration de normes générales. Toutefois, à

quelques exceptions près, cette participation dépend du bon vouloir de l'organisme concerné. Bien que des enquêtes publiques en matière de normes aient été effectuées par la Direction de la lutte contre la pollution de Colombie-Britannique, l'Office albertain de protection de l'environnement et la Commission des Accidents du travail de la C.-B., la participation du public n'est pas pour autant assurée. Les lois ne prévoient pas celle-ci, ou bien les organismes intéressés agissent selon leur bon vouloir. On se demande alors si, dans la pratique, les organismes utilisent effectivement leur pouvoir de tenir des enquêtes publiques ou donnent au public l'occasion de participer autrement à leurs activités. Si, empiriquement, on découvre qu'en pratique le public participe aux travaux, on peut se demander alors s'il est souhaitable de garantir cette participation dans des lois d'habilitation. Dans l'affirmative, sous quelle forme devraient se présenter ces garanties, eu égard à la diversité des modes possibles de participation du public, et à l'avantage de laisser chaque organisme choisir le mode le plus approprié à ses fonctions et responsabilités?

Il y a aussi le problème des frais. Les particuliers et les associations bénévoles se sont rendu compte qu'il ne suffisait pas d'aller aux enquêtes publiques des organismes réglementaires, alors que toute intervention efficace leur était interdite par manque de ressources. Les procédures, telles l'élaboration des normes maximales de contamination, soulèvent de complexes questions techniques ou scientifiques, qui nécessitent l'aide de chercheurs ou d'experts-jurés pour préparer et présenter les mémoires. Les associations concernées ont sollicité l'aide financière de certains organismes réglementaires. La plupart de ces demandes ont été généralement repoussées, parce que l'organisme ne disposait pas du pouvoir juridique de financer les parties intervenantes (229).

Celles-ci ont parfois obtenu une aide pécuniaire pour participer aux travaux d'un certain nombre de commissions d'enquête spéciales, comme la Commission d'enquête sur le gazoduc de la vallée du Mackenzie (Commission Berger), la Commission royale d'enquête sur la planification de l'approvisionnement en électricité de l'Ontario (Commission Porter), l'Enquête fédérale sur l'oléoduc et le port pétrolier de Kitimat (Commission Thompson) et l'Enquête sur le gazoduc de la route de l'Alaska (Commission Lysyk). Plusieurs organismes réglementaires, dont la Commission municipale de l'Ontario et la Commission des services publics de l'Alberta, ont aussi financé les associations intervenantes.

La difficulté principale provient de l'absence de dispositions légales prévoyant le financement de l'intervention des citoyens, ou le remboursement de leurs frais. Par conséquent, il dépend du bon vouloir de la Commission d'enquête ou du tribunal, à condition que ces organismes disposent de pouvoirs discrétionnaires suffisants. En cas d'insuffisance, il leur est parfois possible d'aider les associations

bénévoles, par le biais de contrats d'expertise ou d'autres moyens. Mais le bon vouloir de l'organisme concerné est déterminant. Ainsi, lorsque la Commission des services publics de l'Alberta hésita à financer l'action des parties intervenant pour le public, et refusa de rembourser certains frais en se fondant sur des critères d'"efficacité" et de "nécessité raisonnable de dépense" (230), certains groupes, telle l'Association des consommateurs du Canada, durent acquitter des frais considérables à propos d'une action judiciaire importante concernant les tarifs.

Nous n'avons pas découvert de procédure légale de poursuite judiciaire par des citoyens pour faire élaborer ou mettre en oeuvre des normes maximales de contamination. Les organismes concernés accueillent les plaintes, mais conservent toute liberté à propos des mesures à prendre.

Il est généralement possible aux particuliers d'entreprendre des poursuites privées sans l'aide ni le consentement des organismes réglementaires (231). Mais, dans la pratique, cette action est malaisée, parce que l'organisme réglementaire détient souvent seul les données permettant d'établir la réalité d'une infraction. Par exemple, il peut être impossible de savoir si la quantité de contaminants rejetée dépasse les normes permises ou les prescriptions des permis d'exploiter, sans connaître les relevés des rejets, que détient l'organisme réglementaire ou la firme concernée (232). Si l'organisme refuse sa collaboration, aucun acte judiciaire ne peut être entrepris pour forcer la divulgation de ces données jusqu'à ce qu'une action soit intentée; mais il est peu probable que celle-ci puisse l'être sans que le demandeur ne dispose préalablement de ces données.

E. Accès à l'information

En général, rien n'oblige les ministères ou autres organismes officiels à communiquer ou à révéler des données qu'ils détiennent en matière de substances toxiques (233). Dans les dix catégories de lois distinguées au chapitre III, seule la Water Resources Management Act, adoptée par la législature saskatchewanaise en 1972, prévoit explicitement la communication des données par les organismes réglementaires (234).

Aucune loi n'établit un droit de l'information sous certaines réserves, comme le fait la Freedom of Information Act étatsunienne (235). Le Cabinet canadien a émis des directives en matière de communication de documents (236), mais seulement sur le plan parlementaire, et le citoyen ordinaire ne peut en forcer l'observation par les fonctionnaires ou les ministères. Ces directives contiennent, du reste, des exceptions très générales. En pratique, la Loi sur les secrets officiels et le serment d'office auxquels sont soumis les

fonctionnaires provinciaux et fédéraux créent une présomption à l'encontre de la communication d'information.

La doctrine de la prérogative de la Couronne constitue un autre obstacle à la communication de données par l'État (237). Si un ministre invoque cette doctrine pour protéger la confidentialité de certains documents, il devrait revenir aux tribunaux de les examiner pour déterminer si la sécurité nationale ou l'intérêt public seraient affectés par leur communication (238). Bien qu'il revienne au tribunal de trancher cette question, il accordera beaucoup d'importance à l'attestation du ministre. Toute large utilisation de cette prérogative de la Couronne par le secteur public est freinée par la publicité défavorable qu'elle engendrerait probablement. C'est pourquoi les fonctionnaires ne l'utilisent qu'après une étude minutieuse et, en pratique, ils la restreignent aux questions d'économie et de sécurité nationale. Il est toutefois possible qu'un ministre invoque cette prérogative au sujet des données concernant le risque d'irradiation, à Port Hope, par exemple.

Il existe un dernier obstacle à la communication de données: la législation punissant la diffamation. Les organismes réglementaires refusent de communiquer des données suggérant l'existence de délits possibles, parce qu'elles pourraient être diffamatoires (239). Même si ces données sont communiquées, l'émission d'une injonction interlocutoire dans une poursuite en diffamation peut en restreindre l'utilisation par des personnes ou groupes de personnes, ou par les organismes eux-mêmes qui voudraient les publier pour inciter les firmes industrielles à réduire leurs rejets de contaminants (240). Si ces données étaient publiées en dépit de l'injonction, les responsables seraient condamnés pour outrage au tribunal, même s'il s'avérait par la suite que les données n'étaient pas diffamatoires (241). Les poursuites en diffamation peuvent donner lieu à des dommages-intérêts très élevés.

Au cours de l'année dernière, la confidentialité des documents officiels a été étudiée par un comité parlementaire, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes légaux. Son enquête a débuté quand la Chambre des communes lui a soumis le projet de loi d'intérêt privé C-225, qui aurait ouvert les dossiers officiels au simple citoyen. Lors des audiences, le Comité entendit de nombreux témoins et il recueillit une quantité impressionnante de données concernant la confidentialité des documents officiels (242). Le compte rendu des délibérations du Comité contient l'intéressante liste de 33 lois ayant des dispositions à cet effet (243). Celle-ci est loin d'être complète, mais elle montre néanmoins que le droit canadien accorde une importance plus grande à la confidentialité des données officielles qu'à leur libre communication. Après le début des travaux du Comité, le Cabinet a révélé, dans le Discours du trône d'octobre 1972, son intention de présenter un projet de loi à ce sujet (244).

Trois exemples illustrent l'ampleur des limitations à la communication des données officielles. Le premier concerne Environnement Canada. En vertu de la Loi (fédérale) sur les pêcheries, ce ministère applique la réglementation limitant les rejets mercuriels par les usines de chlore. Il surveille donc l'achat, l'utilisation et les rejets de mercure. Ces données sont indispensables pour qui veut savoir si les mesures de lutte contre la contamination mercurielle sont efficaces. Le Ministère publiait naguère ces données, mais ses conseillers l'ont encouragé à cesser cette publication (245).

Le deuxième exemple découle de l'application de la Loi sur les eaux intérieures du Nord. En vertu de cette loi, chaque permis de rejet d'effluent contient habituellement des stipulations pour la protection des eaux. Il est indispensable de connaître ces stipulations pour évaluer l'utilité des mesures de protection adoptées, ou déterminer si une usine donnée se conforme à la Loi. Et pourtant, un recherchiste employé par les auteurs s'est vu tout d'abord interdire l'accès aux données contenues dans les permis, puis en a obtenu communication limitée sous condition de ne pas les révéler.

Le troisième exemple concerne les rapports d'inspection, et il est tiré des délibérations du Comité mixte permanent des règlements et autres textes légaux (246). En 1975, des fonctionnaires du Service de la santé avaient inspecté un certain nombre de restaurants de Whitehorse. Le Service refusa de communiquer à l'Association des consommateurs les données recueillies parce que "la divulgation de tels renseignements nuirait aux relations de travail que le Service de la santé cherche à nouer avec les propriétaires des restaurants". Le Ministre de Santé et Bien-être social Canada a expliqué son point de vue dans une lettre adressée au Comité mixte permanent des règlements et autres textes légaux. En voici un extrait:

"Soulignons que la Direction de l'hygiène du milieu préfère des méthodes éducatives pour améliorer les normes de salubrité, lorsque cela est possible. Si le fonctionnaire responsable faisait connaître publiquement les résultats des essais de laboratoire dès qu'il découvre un manquement aux normes, il ne ferait que nuire à la réputation de l'exploitant, avant même de lui fournir l'occasion de remédier aux lacunes. De plus, le fonctionnaire porterait atteinte à son rôle de conseiller, en se transformant en policier".

Le ministre poursuit sa lettre en soulignant que des mesures vigoureuses seraient prises, y compris la publication des résultats des essais, dans le cas où il y aurait "danger imminent pour la santé publique". Cependant, il existe un plus grand risque d'empoisonnement alimentaire dans les établissements dont la propreté laisse le plus à désirer. Le Service d'hygiène accorde aux exploitants la possibilité

de remédier au manque de salubrité, sans avoir à souffrir d'une baisse de leur clientèle: mais c'est au détriment du public, qui est privé du droit de choisir des restaurants plus salubres, et d'éviter ainsi tout risque d'empoisonnement. L'attitude du Service revient à supprimer l'un des motifs d'amélioration les plus irrésistibles, la crainte de perdre la clientèle.

Il existe des raisons valables à cette politique de non-communication des données. Notre société attache énormément d'importance à l'intimité de la vie privée. Or, l'Administration recueille une grande quantité de données personnelles. Il est important de maintenir rigoureusement leur confidentialité. Il faut agir de même en matière de données concernant la sécurité nationale ou les relations internationales, par exemple.

Les secrets de fabrication en sont un autre exemple, et ils concernent directement notre étude. La composition des nouveaux produits chimiques et leurs méthodes de fabrication constituent en général des secrets industriels. En cas de divulgation, les entreprises qui mettent au point de nouveaux produits risquent de ne pas tirer profit de leurs efforts. Malheureusement, ce sont les renseignements dont a besoin celui qui cherche à évaluer les risques de ces nouveaux produits pour la santé publique et l'environnement. Cette opposition d'intérêts entraîne des controverses, d'où la nécessité d'organismes chargés d'évaluer les avantages et inconvénients de la confidentialité et de la communication des données. À l'heure actuelle, ce sont les ministères qui détiennent les données, et il n'existe pas d'instance d'appel.

Les exemples ci-dessus et les dossiers de confidentialité examinés par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes légaux montrent que trop de données sont gardées secrètes. Cette confidentialité réduit les moyens dont le public dispose pour détecter les risques présentés par les substances nouvelles, et prendre les mesures appropriées. Nous ne proposons nullement la divulgation de toutes les données, car c'est impossible pour les raisons indiquées précédemment. Nous déplorons plutôt l'absence de mécanismes permettant l'accès aux données, de directives valables pour déterminer si un renseignement peut être divulgué et à quel moment, et enfin d'instances chargées de réviser la décision de refus de l'information, prise par un fonctionnaire isolé.

Dans certains cas, l'intéressé parvient à obtenir la communication des données. Celle-ci peut être exigée par citation à comparaître par-devant le tribunal. Mais la difficulté provient de ce que les données sont nécessaires à une étape antérieure, comme nous l'avons indiqué dans notre exposé sur les poursuites civiles, afin de déterminer si une action en justice devrait être intentée. Par ailleurs, la doctrine de la prérogative de la Couronne risque d'empêcher la communication des données.

Les participants à une procédure réglementaire ont parfois droit à la communication des données. Bien que les ministères puissent en refuser la divulgation comme bon leur semble, ces organismes réglementaires quasi-judiciaires sont parfois obligés de révéler certaines données. Les règles de procédure équitable, ou principes d'équité naturelle, obligent tout organisme réglementaire menant une enquête quasi-judiciaire à fournir aux parties des données suffisantes pour préparer et présenter leur dossier efficacement (247). Ces règles, aussi importantes qu'elles soient, souffrent d'un certain nombre de lacunes. Tout d'abord, il n'existe pas de procédure reconnue pour exiger des données, ni de directives concernant ce qui doit être divulgué. Ensuite, ces règles ne peuvent être invoquées que par une partie intervenante dans l'enquête quasi-judiciaire, et il faut déterminer, en premier lieu, qui a droit de comparaître. Finalement, ces règles ne s'appliquent que lorsque l'organisme réglementaire tient une enquête quasi-judiciaire. Malheureusement, il est difficile de déterminer quand ce genre d'enquête s'impose, mais il est clair que le principe de procédure équitable ne s'applique pas habituellement quand l'organisme établit des règles d'application générale. Par conséquent, ce principe ne sera pas suivi par l'organisme quasi-judiciaire lorsqu'il fixe des normes. Et pourtant, c'est l'un des cas où la divulgation des données est fort importante, car elle permet d'évaluer les risques, et de faire participer le public à l'élaboration des normes.

Malgré ses limitations, le principe de procédure équitable a obligé les organismes réglementaires quasi-judiciaires à étudier la possibilité de divulgation des données à de nombreuses reprises. Leurs hésitations à cet égard sont éloquentes (248). Le tour d'horizon des décisions administratives en matière de divulgation de données nous convainc qu'il n'est pas possible de circonscrire des catégories distinctes de données qui échapperaient complètement à la divulgation. Toute classification permettant de protéger la confidentialité indispensable de certains documents engloberait avec eux d'autres documents dont la divulgation ne pourrait nuire. Par conséquent, le décisionnaire devra examiner cette possibilité à la lumière des circonstances particulières, en comparant les inconvénients d'une divulgation à ceux de la confidentialité.

Très souvent, il est possible de communiquer les données indispensables sans répercussions fâcheuses ailleurs. Par exemple, il serait parfois possible de publier les rapports d'étude sur les risques présentés par certains produits sans nommer les fabricants. Un autre exemple nous vient d'Environnement Canada. Ce ministère reçoit des rapports trimestriels des firmes de produits chimiques, au sujet de quantités de substances qu'elles fabriquent ou importent. Ces données doivent rester confidentielles, car des concurrents

pourraient s'en servir pour accaparer les débouchés. Cependant, après que les données sont périmées, c'est-à-dire une fois l'année terminée, elles pourraient être publiées sans dommage. Dans d'autres cas, il serait possible de divulguer des données pondérées, d'où l'importance de déterminer le moment opportun pour la divulgation et d'identifier les données. La communication de celles-ci est souvent possible, à condition d'assurer la protection des intéressés. Il suffirait, par exemple, d'interdire à l'utilisateur des données de les communiquer à des gens qui pourraient les employer à mauvais escient.

Le droit canadien et les méthodes administratives favorisent la confidentialité. Aucune loi n'accorde aux citoyens le droit à la communication des données, dont la divulgation, au contraire, est souvent interdite. Dans de nombreux cas, les organismes officiels ont le pouvoir discrétionnaire de communiquer les données, mais leur conservatisme, la formation et les traditions de la fonction publique, ainsi que la crainte d'ennuis, militent contre cette divulgation. Les conséquences en sont particulièrement fâcheuses en matière de lutte contre les contaminations. Le simple citoyen ne connaît nullement les taux de pollution de son cadre de vie, et on l'empêche ainsi de se plaindre aux autorités compétentes. Les fabricants de ces substances toxiques ne souffrent d'aucun désavantage, car ils disposent déjà de ces données. En conséquence, le processus de décisions favorise la fabrication des substances toxiques. L'expérience des organismes réglementaires quasi-judiciaires montre que la stipulation légale de communication des données conduit à un équilibre entre les nécessités de cette dernière et celles de la confidentialité. La mise en oeuvre d'une législation établissant clairement le droit du public à l'information permettrait d'atteindre l'équité en cette matière, et de contrebalancer le parti-pris de notre mécanisme décisionnel actuel (249).

F. Observation de la loi

1. Les poursuites

Nous avons déjà mentionné le problème de la preuve en matière de poursuites pour contamination. Il n'est nullement insurmontable. Comme nous l'avons indiqué au chapitre III, l'utilisation de mesures officieuses, comme les mises en garde et la persuasion d'observer des normes facultatives, s'est révélée efficace, selon l'expérience d'organismes tels que la Direction générale de la protection de la santé.

D'autre part, il est possible de modifier la législation pour faciliter les poursuites. Si, par exemple, on ne peut faire la preuve judiciaire d'un dommage aux biens ou à la santé causé par une substance donnée, il suffit de l'inscrire, comme il est souvent

possible, dans les listes des substances réglementées. Cette méthode a été utilisée par la Direction générale de la protection de la santé, en vertu de la Loi sur les aliments et drogues, et par le Service de protection de l'environnement, en vertu de la Loi des pêcheries. La suppression de la preuve d'intention délictueuse simplifierait également les poursuites. C'est ce qui a été fait avec succès dans le cas de l'article 33 de la Loi des pêcheries (250). Une autre méthode consiste à prévoir des dispositions permettant la preuve grâce à l'attestation d'un analyste établissant la composition des rejets ou la qualité du milieu récepteur, pour se dispenser du témoignage d'expert. La Loi sur les aliments et drogues et la Loi des pêcheries contiennent toutes les deux des dispositions à cet effet.

2. L'obligation de progrès techniques

On devrait s'intéresser aux normes de contamination maximale des gaz d'échappement automobile incluses récemment dans la Federal Clean Air Act des États-Unis. Ces normes ne sont pas fondées sur les meilleures techniques disponibles, comme c'est le cas des normes canadiennes, mais plutôt sur les techniques futures. Pour s'y conformer à la date fixée, les constructeurs d'automobiles ont dû, non seulement installer des dispositifs antipollution, mais souvent les inventer. L'évolution de cette législation est rapportée dans une étude récente d'Environment Reporter (251).

CHAPITRE V

CONCLUSIONS

Après notre étude du droit constitutionnel, nous sommes convaincus que les restrictions imposées par la Constitution ne devraient pas gêner sérieusement les Administrations fédérale et provinciales dans leur lutte contre la contamination de l'environnement. Le Parlement et les législatures provinciales peuvent se concerter pour adopter des législations complémentaires. Chaque palier d'administration dispose de pouvoirs suffisants pour agir efficacement en cette matière, et pourrait même se dispenser d'aide extérieure.

La législation actuelle paraît couvrir les contaminants étudiés, et toutes les activités éventuellement sources de contamination. Grâce à elle, les organismes officiels sont munis de pouvoirs qui semblent en général suffisants. Mais il n'en résulte pas que le Canada aurait pris des mesures suffisantes contre la contamination. L'adéquation de la législation ne suffit pas à assurer l'efficacité des mesures prises, qu'on ne peut évaluer qu'en analysant le comportement des organismes réglementaires (252). De plus, il existe des lacunes organiques dans la législation, et nous allons les examiner.

On a établi des normes pour quelques-uns, mais non pour tous les contaminants étudiés. Ces normes sont parfois fondées sur la technologie la plus commode, mais souvent on ne distingue aucun critère (253). Elles sont souvent incluses dans des directives, qui n'ont pas force exécutoire, et ne sont pas publiées. Il est souvent assez difficile de savoir quelles sont les normes en vigueur pour un contaminant donné. Il se peut que l'absence de force exécutoire gêne la réglementation, mais il faudrait le confirmer par des études pratiques. Il ne semble pas judicieux de fonder les normes sur la technologie la plus commode, car elles n'obligent pas l'industrie à perfectionner ses techniques de dépollution. On paraît croire qu'aucun progrès ne sera jamais réalisé! C'est là une hypothèse qui conduit à sa propre réalisation.

En dernier lieu, le cadre juridique actuel de la réglementation favorise largement la contamination de l'environnement. Notre régime juridique avantage la confidentialité, par rapport à la divulgation des données. Le citoyen canadien n'a pas droit d'accès aux dossiers officiels. Les organismes de l'État ne publient pas les études sur l'envergure de la contamination et les dommages qu'elle cause. Ils refusent de communiquer toute information concernant les infractions éventuelles à la loi, sous prétexte qu'elle pourrait être diffamatoire (254), ou pourrait gêner les relations de travail entre l'inspecteur et la firme surveillée (255). Il est difficile au citoyen de prendre connaissance des normes de contamination maximale, parce qu'elles

sont souvent incluses dans des directives officieuses. Aussi ne peut-il participer à l'élaboration des normes ou des règlements, ni exercer des pressions sur son député lorsque la loi n'est pas appliquée convenablement.

Même s'il pouvait se renseigner lui-même, le simple citoyen se rendrait compte qu'il n'a même pas le droit de participer aux phases cruciales du processus réglementaire. Bien peu de lois stipulent une forme quelconque de participation du public à l'élaboration des normes ou des règlements. Dans la pratique, si l'industrie est consultée, les associations d'intérêt public ne le sont que rarement.

Les pollueurs sont favorisés de trois façons: ils possèdent toutes les données utiles concernant les substances qu'ils rejettent et la position des organismes publics, ou y ont accès aisément. La législation ou les méthodes de l'Administration leur assurent des contacts réguliers avec les autorités responsables.

Cette situation est aggravée par les règles de la preuve judiciaire, et la nature des risques à évaluer en matière de contaminants. Dans notre système juridique, c'est la personne voulant faire cesser des activités normales en apparence qui doit généralement prouver leur nocivité. Même les organismes officiels doivent habituellement assumer cette charge. Malheureusement, les risques provoqués par la diffusion d'un nouveau contaminant sont rarement évidents, et il est très difficile de prouver qu'il causera des dommages. Même des lois nouvelles comme la Loi sur les contaminants de l'environnement présentent ce défaut. En vertu de cette loi, il faut que les autorités soupçonnent un risque pour la santé publique ou l'environnement avant d'entreprendre une enquête et de recueillir des données; elles doivent "avoir des motifs de croire" qu'une substance présente un risque considérable pour la santé publique ou l'environnement, avant de pouvoir obliger les fabricants à communiquer les données pertinentes.

Cette inéquité évidente ne peut que favoriser la diffusion, dans notre cadre de vie, d'agents toxiques dont l'action a été insuffisamment étudiée. Si nous voulons réellement réduire les contaminations dangereuses, il nous faudra adopter une législation corrigeant cette inéquité, en rendant le processus réglementaire plus accessible au simple citoyen.

ANNEXE

ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE, 1867 (dispositions diverses)

VI. Distribution des pouvoirs législatifs

Pouvoirs du Parlement

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent Acte) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

1. La modification, de temps à autre, de la Constitution du Canada, sauf en ce qui concerne les matières rentrant dans les catégories de sujets que la présente loi attribue exclusivement aux législatures des provinces, ou en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province, ou à quelque catégorie de personnes en matière d'écoles, ou en ce qui regarde l'emploi de l'anglais ou du français, ou les prescriptions portant que le Parlement du Canada tiendra au moins une session chaque année et que la durée de chaque Chambre des Communes sera limitée à cinq années, depuis le jour du rapport des brefs ordonnant l'élection de cette Chambre; toutefois, le Parlement du Canada peut prolonger la durée d'une Chambre des Communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, si cette prolongation n'est pas l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de ladite Chambre.

- 1A. La dette et la propriété publiques.
2. La réglementation du trafic et du commerce.
- 2A. L'assurance-chômage.
3. Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation.
4. L'emprunt de deniers sur le crédit public.
5. Le service postal.

6. Le recensement et les statistiques.
7. La milice, le service militaire et le service naval, et la défense du pays.
8. La fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada.
9. Les amarques, les bouées, les phares et l'île de Sable.
10. La navigation et les bâtiments ou navires (shipping).
11. La quarantaine et l'établissement et maintien des hôpitaux de marine.
12. Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.
13. Les passages d'eau (ferries) entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces.
14. Le cours monétaire et le monnayage.
15. Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie.
16. Les caisses d'épargne.
17. Les poids et mesures.
18. Les lettres de change et les billets promissoires.
19. L'intérêt de l'argent.
20. Les offres légales.
21. La banqueroute et la faillite.
22. Les brevets d'invention et de découverte.
23. Les droits d'auteur.
24. Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens.
25. La naturalisation et les aubains.
26. Le mariage et le divorce.
27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.
28. L'établissement, le maintien, et l'administration des pénitenciers.
29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

1. L'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent Acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur.
2. La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux.
3. Les emprunts de deniers sur le seul crédit de la province.
4. La création et la tenure des charges provinciales, et la nomination et le paiement des officiers provinciaux.
5. L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent.
6. L'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de réforme dans la province.
7. L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine.
8. Les institutions municipales dans la province.
9. Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux, ou municipaux.
10. Les travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes:
 - a) Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province.
 - b) Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou tout pays étranger.
 - c) Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le Parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces.
11. L'incorporation des compagnies pour des objets provinciaux.

12. La célébration du mariage dans la province.
13. La propriété et les droits civils dans la province.
14. L'administration et la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux.
15. L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité, ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article.
16. Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

95. Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par le présent déclaré que le Parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration de toutes les provinces, ou aucune d'elles en particulier; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera pas incompatible avec aucun des actes du Parlement du Canada.

96. Le Gouverneur général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

97. Jusqu'à ce que les lois relatives à la propriété et aux droits civils dans l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, et à la procédure dans les cours de ces provinces, soient rendues uniformes, les juges des cours de ces provinces qui seront nommés par le Gouverneur général devront être choisis parmi les membres des barreaux respectifs de ces provinces.

98. Les juges des cours de Québec seront choisis parmi les membres du barreau de cette province.

99. 1) Sous réserve du paragraphe 2) du présent article, les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais ils pourront être révoqués par le Gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des Communes.

2) Un juge d'une cour supérieure, nommé avant ou après l'entrée en vigueur du présent article, cessera d'occuper sa charge lorsqu'il aura atteint l'âge de soixante-quinze ans, ou à l'entrée en vigueur du présent article si, à cette époque, il a déjà atteint ledit âge.

100. Les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque les juges de ces dernières sont alors salariés, seront fixés et payés par le Parlement du Canada.

101. Le Parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent Acte, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.

109. Toutes les terres, mines, minéraux et réserves royales appartenant aux différentes provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick lors de l'union, et toutes les sommes d'argent alors dues ou payables pour ces terres, mines, minéraux et réserves royales, appartiendront aux différentes provinces d'Ontario, Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, dans lesquelles ils sont sis et situés, ou exigibles, restant toujours soumis aux charges dont ils sont grevés, ainsi qu'à tous intérêts autres que ceux que peut y avoir la province.*

117. Les diverses provinces conserveront respectivement toutes leurs propriétés publiques dont il n'est pas autrement disposé dans le présent Acte, - sujettes au droit du Canada de prendre les terres ou les propriétés publiques dont il aura besoin pour les fortifications ou la défense du pays.

121. Tous les articles du crû, de la provenance ou manufacture d'aucune des provinces seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces.

132. Le Parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers.

* L'Acte de l'Amérique de Nord britannique, 1930, 21 Geo. V, chap. 26. (R.-U.) mettait les quatre provinces de l'Ouest sur le même pied que les provinces fondatrices.

RENVOIS ET BILIOGRAPHIE

1. S.R.C. 1970, chap. s-9, art. 727-761, ajouté par le chap. 27 (2e supplément), art. 3.
2. P.A.T.A. v. A.-G. Can., (1931) A.C. 310.
3. Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada v. The Queen, (1965) R.C.S. 303, 2 D.L.R. (2d) 11.
4. A.-G. B.C. v. A.-G. Can. (1937) A.C. 368, (1937) 1 D.L.R. 688.
5. A.-G. Ont. v. Reciprocal Insurers, (1924) A.C. 328, (1924) 1 D.L.R. 789.
6. Concernant the Board of Commerce Act, (1922) 1 A.C. 191.
7. Ref. Re. The Validity of s.5 (a) of the Dairy Industry Act (Margarine Case), (1951) A.C. 179, (1950) 4 D.L.R. 689.
8. (1933) 4 D.L.R. 501, (1934) 1 D.L.R. 706 (addendum). (B.C.C.A.).
9. Berryland Canning Co. v. The Queen, (1974) 44 D.L.R. (3d) 568 (F.C.T.D.).
10. D. Gibson, "Constitutional Jurisdiction over Environmental Management in Canada" (1973), 23 U. Tor. L.J. 54, 83; B. McDonald, "Constitutional Aspects of Canadian Anti-Combines Law Enforcement" (1969), 47 Revue du Barreau canadien 161.
11. Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada v. The Queen, renvoi 3 ci-dessus.
12. Ibid.
13. MacDonald, Railquip Enterprises v. Vapor Canada, (1976) 7 N.R. 477; 66 D.L.R. (3d) 1.
14. Berryland Canning Co. v. The Queen, renvoi 9 ci-dessus, p. 575.
15. Voir The King v. Eastern Terminal Elevator Co., (1925) S.C.R. 434.
16. H. Marx, "The Energy Crisis and the Emergency Power in Canada" (1975), 2 Dalhousie L.J. 446.
17. Munroe v. National Capital Commission, 1966 S.C.R. 663.
18. Johanneson v. West St. Paul, 1952 1 S.C.R. 292.

19. Concernant Regulation and Control of Radio Communication, (1932) A.C. 304.
20. Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ont. Labour Relations Bd., (1956) O.R. 862, 5 D.L.R. (2d) 342 (Ont. H. Ct).
21. (1975) 5534 D.L.R. (3d) 321.
22. Ibid., p. 357.
23. renvoi 21 ci-dessus.
24. Calgary and Edmonton Land Co. v. A.-G. Alta., (1911) 45 S.C.R. 170; R. v. Karchaba, (1966) 52 D.L.R. (2d) 438 (B.C.C.A.).
25. C.P.R. v. Notre Dame de Bon Secours, (1899) A.C. 367; C.P.R. v. A.-G. B.C., (1950) A.C. 122.
26. Commission du salaire minimum v. The Bell Telephone Co., (1966) S.C.R. 767.
27. Workmen's Compensation Bd., v. C.P.R., 1920 A.C. 184, 48 D.L.R. 218; Sincennes McNaughton Lines Ltd. v. Bruneau, (1924) S.C.R. 168, 1924 2 D.L.R. 7.
28. A.-G. Man. v. Manitoba Egg & Poultry Association, (1971) S.C.R. 689, 19 D.L.R. (3d) 169.
29. Burns Food Ltd. v. A.-G. Man., (1974) 40 D.L.R. (3d) 731 (S.C.C.).
30. Les compétences des législatures provinciales et du Parlement fédéral sont simultanées en matière de santé: le Parlement, en vertu du pouvoir en matière de droit pénal et du pouvoir général, les législatures provinciales, en vertu de leur pouvoir en matière d'affaires d'intérêt local, de propriété et de droit civils. On peut consulter une étude intéressante sur ce sujet: McKall, "Constitutional Jurisdiction Over Public Health" (1975), 6 Man. L.J. 317.
31. Renvoi 28 ci-dessus, p. 717.
32. Comparez R v. Ferriers, (1910) 15 W.L.R. 331 (Sask. Dist. Ct.) avec In Re Shelly, (1913) 4 W.W.R. 741 (Cour suprême de l'Alberta). On peut consulter une étude intéressante sur ce sujet: McKall, "Constitutional Jurisdiction Over Public Health", 1975, 6 Man. L.J. 317.

33. Voir W.R. Lederman, "The Concurrent Operation of Federal and Provincial Laws in Canada" (1962-1963), 9 McGill L.J. 185; B. Kaskin, "Occupying the Field: Paramountcy in Penal Legislation" (1963), 41 Revue du Barreau canadien 234.
34. Voir par exemple, Ross v. Registrar of Motor Vehicles (1974), 42 D.L.R. (3d) 68 (S.C.C.).
35. Voir renvoi 21 ci-dessus, p. 359 (le juge Pigeon), pp. 335 et 336 (le juge Laskin).
36. Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 91 (6).
37. Sincennes McNaughton Lines v. Bruneau, (1924) S.C.R. 168.
38. Voir Ref. re. Employment and Social Insurance Act, (1936) S.C.R. 427.
39. Transport Oil Ltd. v. Imperial Oil Ltd., (1935) 2 D.L.R. 500 (Ont. C.A.).
40. Direct Lumber Co. v. Western Plywood Co., (1962) R.C.S. 646, 650.
41. Bennesiewicz v. Dionne, (1946) 1 D.L.R. 426 (Alta. Dist. Ct.). Voir aussi R. v. Zelensky, (1977) 1 W.W.R. 155.
42. Doyle v. Bell, (1884-1885) 11 O.A.R. 326.
43. Voir renvoi 13 ci-dessus.
44. Ibid.
45. Voir Northern Helicopters Ltd. v. Vancouver Soaring Association (1973), 31 D.L.R. (3d) 321 328 (BSCS, juge Berger).
46. P.E.I. Potato Marketing Bd. v. Willis, (1952) S.C.R. 392.
47. S.O. 1971, chap. 86, modifié par 1972, chap. 106, art. 1 et 3.
48. R.S.O. 1970, chap. 332, modifié par S.O. 1972, chap. 1, art. 70.
49. S.R.C. 1970, (1^{er} supp.) chapitre 5.
50. S.C. 1970-72, chap. 47.
51. S.R.C. 1970, chap. F-14 modifié, et Règlements d'application.
52. Voir le chapitre II.

53. The Workers' Compensation Act, S.B.C. 1968, chap. 59 modifié; Asbestosis Regulation, B.C. Reg. 409/59; Accident Prevention Regulations, B.C. Reg. 409/59 modifié. (Une enquête publique a été tenue en mai 1976 au sujet des modifications proposées aux règlements).
54. The Occupational Health Act, S.S. 1972, chap. 86, modifié.
55. The Department of Health Act, R.S.N. 1970, chap. 83, modifié, art. 23 oo) (loi d'habilitation).
56. The Public Health Act, R.S.M. 1970, chap. P210, art. 34 et Industrial Establishment Regulations, M.R.R. P210-R5.
57. M.R.R. P210-R8.
58. Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1 (partie IV); Règlement du Canada sur les substances dangereuses, DORS/72-66.
59. Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique. C.P. 1974-1195 (30 mai 1974).
60. The Radiation Protection Act, R.S.A. 1970, chap. 309.
61. Par exemple, The Public Health Act, R.S.N.S. 1967, chap. 247 modifié, art. 123 (I) a, 124; The Public Health Act, R.S.O. 1970, chap. 377 modifié, art. 6-42 et X-Ray Safety Regulation, R.R.O. 1970, Reg. 721.
62. Règlement sur l'essence au plomb, DORS/74-459; Règlement sur l'essence sans plomb, DORS/73-663.
63. Règlement sur le mercure provenant des fabriques de chlore et de soude caustique, DORS/72-92.
64. Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, S.R.C. 1970(1^{er} supp.) chap. 26 et les Règlements d'application.
65. Par exemple, Ontario Public Health Act, Food Premises Regulations, R.R.O. 1970, Reg. 706.
66. R.S.C. 1970, chap. F-27 modifié et les Règlements.
67. S.C. 1974-1975, chap. 72.
68. Ibid. art. 4 c).
69. Pollution Prevention Regulations for the Mineral Industry, Sask. Reg. 317/69.

70. Par exemple, The British Columbia Mines Regulation Act, S.B.C. 1967, chap. 25 modifié; The Coal Mines Regulation Act, S.B.C. 1969, chap. 3 modifié.
71. Par exemple, The Pesticides Control Act, R.S.N.B. 1973, chap. P-8; The Pest Control Products Act, S.N.S. 1970, chap. 12.
72. Asphalt Paving Plant Regulations, Ont. Reg. 183/72, conformément à l'Environmental Protection Act.
73. Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1970, chap. S-9, 1970, chap. S-9, 1970 (2^e supp.) chap. 27; Règlement sur les substances polluantes, DORS 73-113; Règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures, DORS/71-495, 73-500; Règlement sur la pollution de l'air DORS/64-97 modifié.
74. Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers, DORS/71-578.
75. Règlement sur les effluents des raffineries de pétrole, DORS/73-670.
76. S.R.C. 1970, chap. H-3.
77. T.R./72-46.
78. DORS/74-355.
79. DORS/73-477.
80. DORS/70-482.
81. DORS/70-482.
82. DORS/73-402.
83. Voir le Black's Law Dictionary (4^e éd. rév.) p. 1451.
84. Schreiber et coll., Rapport du Groupe de travail sur l'amiantose, sous-comité de l'hygiène du milieu, Direction de l'hygiène du milieu, Santé et Bien-être social Canada, Ottawa, 15 février 1976.
85. Règlement du Canada sur les substances dangereuses, DORS/72-66, établi en vertu du Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 84 (1) f).

86. Loi sur les produits dangereux, S.R.C. 1970, chap. H-3, Annexe, Partie I, n^o 9, ajouté par DORS/70-482 (jouets), et le n^o 15, ajouté par DORS/73-402 (vêtements).
87. Ibid., n^o 26 ajouté par DORS/76-342.
88. Public Health Regulations Division 20, Alta, Reg. 298/72, modifié par 3/73.
89. Occupational Health and Safety Act, S.A. 1976, chap. 40.
90. B.C. Reg. 64/72.
91. B.C. Reg. 409/59.
92. B.C. Workers Compensation Board, second projet de modification, février 1976.
93. Source: D^r D.K. Verna, Alberta, Occupational Health and Safety Division, cité dans The Technical Aspects of Asbestos (étude d'Assad et Rajhans rédigée pour le Conseil des sciences du Canada) p. 53.
94. Ontario, ministère de la Santé, Direction de la protection de la santé au travail, août 1976.
95. Industrial Safety Regulations, Ont. Reg 259/72.
96. Ibid., art. 26.
97. Ontario, ministère de l'Environnement, Tentative Guidelines for Asbestos Emissions, ECOLOG, Ontario Sect., p. 219, août 1975.
98. Asbestos Regulations, Sask. Reg. 58/75.
99. Can. Env. Law, Stats. Fed. 2C, 2D.
100. DORS/76-464.
101. Normes et objectifs pour l'eau potable au Canada (1968), ECO/LOG, division fédérale, pp. 84 à 91.
102. Sec. B. 15.001 et tableau 1.
103. DORS/74-356; 71-200; 70-483.
104. Man. Rev. Reg. p. 210 R-8.
105. B.C. Reg. 64/72.

106. Franson et Lucas, Canadian Environmental Law (1976) Stats. B.C. 12.1.4 (cité ci-après de la façon suivante: Can. Env. Law).
107. Can. Env. Law, Stats. B.C. 12.5.
108. Can. Env. Law, Stats. B.C. 12.6.
109. Can. Env. Law, Stats. B.C. 12.7.
110. Can. Env. Law, Stats, B.C. 12.8.
111. Direction de la lutte contre la pollution de la Colombie-Britannique, Pollution Control Objectives for the Food, Agriculture and Miscellaneous Industries, conformes au texte de la p. 122 de ECO/LOG B.C..
112. NFLD. Reg. 32/74.
113. Lettre de N. Holloway, en date du 8 août 1975.
114. Can. Env. Law, Stats. Ont. 4.F.2.
115. Can. Env. Law, Stats, Ont. 4E.18.
116. Can. Env. Law, Stats, Ont. 4T.
117. Ibid., 4T.4.3.
118. Ibid., 4T.4.5.
119. Ibid., 4T.7.1.
120. Effluent guidelines and Receiving Water Quality Objectives for the Mining Industry in Ontario (1973).
121. Directive de la Commission des eaux du Québec (juin 1969).
122. Water Quality Criteria (juin 1970).
123. Can. Env. Law, Stats. Fed. 7C.
124. Charlebois, Three Perspectives on Mercury in Canada: Medical, Technical and Economic (rapport rédigé pour le Conseil des sciences du Canada, 1976), p. 79.
125. Entrevues avec L. Buffa et C. Alexander.
126. Interprovincial Cooperatives, Ltd. v. The Queen, (1975) 53 D.L.R. (3d) 321 (C.S.C.). Les pêcheries ont été fermées en vertu du Règlement de pêche du Manitoba DORS/71-264.

127. Règlement sur l'immersion de déchets en mer, DORS/75-595, art. 5 b).
128. Can. Env. Law, Stats. Fed. 11F.
129. Can. Env. Law, Stats. B.C. 12.6.
130. Ibid., 12.8.
131. Ibid., 11.9.
132. Ibid., 11.13.
133. Ibid., 12.5.
134. Nfld. Reg. 32/74.
135. Can. Env. Law. Stats. Ont. 4E.18.
136. Ibid., 4F.2.
137. Effluent Guidelines and Receiving Water Quality Objectives for the Mining Industry in Ontario (1973).
138. Direction de la lutte contre la pollution de l'eau, Water Quality Criteria, (1970), ECO/LOG, Sask. 11.405-11.415.
139. Objectifs afférents à la qualité de l'air ambiant, DORS/74-325, 75-32.
140. Ibid.
141. Gazette du Canada, Partie I, le 7 août 1976, p. 3897; (1976) 5 C.E.L.N. 43.
142. Alta. Reg. 218/75.
143. B.C. Reg. 64/72.
144. B.C. Pollution Control Board, Pollution Control Objectives for the Mining, Milling and Smelting Industries, décembre 1973, annexe I, tableau III, usines d'acide nitrique.
145. Pollution Control Objectives for Food-Processing and Other Miscellaneous Industries, 1975, tableau 1 de l'annexe.

146. Pollution Control Objectives for the Chemical and Petroleum Industries, mars 1974, annexe I, tableau VI.
147. Renvoi 145 ci-dessus, annexe I, tableau 2. Objectives for Gaseous and Particulate Emissions from Stationary Combustion Sources.
148. Mines and Quarries Regulations, N.B. Reg./74-2, annexe A, art. 4.1.
149. Lettre de N. Holloway, en date du 8 août 1975.
150. Ambient Air Quality Criteria, Ont. Reg. 872/74 modifié par 158/75.
151. Industrial Safety Regulations, Ont. Reg. 259/72.
152. R.R.O. Reg. 15, annexe n° 62, modifié par Ont. Reg. 873/74.
153. Air Pollution Control Act, Air Pollution Control Regulations, Sask. Reg. 211/75, annexe I.
154. Sask. Reg. 87/71.
155. R.S.C. 1970, chap. A-19.
156. Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique, DORS/74-334.
157. Ibid., art. 5,8.
158. Ibid., art. 11.
159. Ibid., art. 19.
160. Loi sur les dispositifs émettant des radiations, S.R.C. 1970, chap. 34 (1^{er} supp.).
161. DORS/72-43; 72-222; 74-601; 75-638; 76-104; 76-106.
162. DORS/75-638.
163. R.S.A. 1970, chap. 309.
164. R.S.A. 1970, chap. 310.
165. Voir Public Health Act, R.S.N.S. 1967, chap. 247, art. 123 (1) a), 124.
166. B. 23.007 ajouté par C.P. 1976-265, le 10 février 1976.

167. DORS/74-367.
168. Ces normes maximales sont mentionnées dans l'étude d'E.J. Arnold rédigée pour le Conseil des sciences du Canada: "Technical Aspects of Vinyl Chloride in the Environment", p. 14.
169. Voir renvoi 171 ci-dessous.
170. B.C. Workers Compensation Board, deuxième projet de modification, Industrial Health and Safety Regulations, février 1976.
171. Projet de réglementation, Loi de la qualité de l'environnement, Gazette officielle du Québec, 12 février 1975. Les normes maximales en vigueur sont de 500 millièmes, tel qu'indiqué dans le Règlement des établissements industriels et commerciaux, Gazette officielle du Québec, vol. 104, n° 52B, p.11933, art 25. Voir partie II. Giroux et Kenniff, "Politique et poisons - Aspects légaux de la lutte contre les agents toxiques au Québec".
172. Bulletin d'information n° 21 sur le chlorure de vinyle gazeux, publié par la Direction de la protection de la santé du travailleur.
173. Public Health Regulations, Divis. 20, Alberta, Règlement 298/72, modifié par 3/73. Ce pouvoir a récemment été inclus dans l'Occupational Health and Safety Act, S.A. 1976, chap. 40, entré en vigueur le 1^{er} décembre 1976.
174. Au Québec, la Loi de la qualité de l'environnement délègue de nombreux pouvoirs, tout comme les lois de santé publique des autres provinces.
175. Voir Morrison "The Canadian Approach to Food and Drug Regulations" (1975) 30 Food Drug, Cosmetic Law Journal 632, 637, 639, 640.
176. Voir le rapport du groupe de travail B dans Morley (dir. de publ.) Ask the People, annexe B (1973) qui contient une excellente étude des problèmes posés par la promulgation des normes de contamination maximale.
177. Voir Thompson, "A Proposal for an Anticipatory Preventive System", Morley (dir. de publ.), Ask the People 107 (1973); Dales, Pollution, Property and Prices (1968); Hardin, "Exploring New Ethics for Survival: The Voyage of the Spaceship "Beagle" 57-65 (1972).

178. Krier, "Environmental Litigation and the Burden of Proof", Baldwin et Page (dir. de publ.), Law and the Environment 105, (1970). Voir également Hanks et Hanks, "An Environmental Bill of Rights: The Citizen Suit and the National Environmental Policy Act of 1969" (1970) 24 Rutgers L. Rev. 230, pp. 265-268; Sax, Defending the Environment: A Strategy for Citizen Action 136-157 (1971).
179. Ibid., à la page 107.
180. Voir Cross et Wilkins, An Outline of the Law of Evidence, chap. 2 (4^e édition, 1975).
181. Voir, par exemple, Dales, renvoi 177 ci-dessus, Lucas, "Legal Techniques for Pollution Control: The Role of the Public" (1971) 6 U.B.C. L. Rev. 167, 183-185.
182. Voir Lucas et Moore, "The Utah Controversy: A Case Study of Public Participation in Pollution Control" (1973), 13 Natural Res. J. 36, 57.
183. Ibid., Estrin, "The Legal and Administrative Management of Ontario's Air Resources 1967-74" tiré d'Environmental Management and Public Participation, 182, 193 (1975) Elder (dir. de publ.).
184. Ibid.
185. Les difficiles problèmes de la preuve dans ce genre de procédures sont étudiés plus loin.
186. Entrevue avec le D^r D.G. Chapman, conseiller en matière législative, Direction des aliments, Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada.
187. Voir Franson, Blair, et Bozzer, "The Legal Framework for Water-Quality Management in the Lower Fraser River of British Columbia", Westwater Research Centre 1974; Estrin. renvoi 183 ci-dessus, pp. 177 à 179.
188. Par exemple, The Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1960, chap. 413, art. 61 modifié.
189. Par exemple, les ordonnances de la B.C. W.C.B. prononcées contre Cominco Ltd. Voir les décisions n^{os} 15, 36, 167 dans le Workers' Compensation Reporter.
190. Loi sur les aliments et drogues, S.R.C. 1970, chap. F-27, art. 4 a) modifié.

191. Entrevue avec le Dr D.G. Chapman, renvoi 186 dessus; Morrison "The Canadian Approach to Food and Drug Regulations", (1975) 30 Food Drug Cosmetic L.J. 632; Curren, "Canadian Regulation of Food, Drugs, Cosmetics and Devices - An Overview" (1975) 30 Food, Drug, Cosmetic L.J. 644, 646 et 650.
192. DORS/70-487 modifié par 74-407. Directives pour les essais des gaz d'échappement automobile.
193. Motor Vehicle Act, Air Pollution Control Regulations, B.D. Reg. 229/70.
194. Air Contaminants from Motor Vehicles, R.R.O. 1970, Reg. 12.195 S.C. 1974-75-76, chap. 72.
195. S.C., 1974-75-76, chap. 72.
196. Ibid., art. 4(1).
197. Ibid., art. 4(6).
198. Ibid., art. 3.
199. Par exemple, la controverse sur la contamination radioactive à Port Hope; celle concernant la contamination saturnine à Toronto (voir Re Canada Metal and MacFarlane, étudié plus loin); celle concernant les fibres d'amiante de Duluth, Minnesota (voir Reserve Mining Co. v. U.S., (1974) 498F. (2d) 1073, 1085 (8th Cir.) et le commentaire dans (1975) 59 Minn. L. Rev. 892); celle concernant l'essence avec plomb (voir Ethyl Corporation v. Environmental Protection Agency (1975) 7 E.R.C. 1353 (D.C. Cir.)).
200. Voir, par exemple, Stein v. City of Winnipeg, étudié plus loin.
201. Gelpe et Tarlock, "The Uses of Scientific Information in Environmental Decision-making" (1974) 48 U.S.C. L. Rev. 371.
202. Ibid., p. 416.
203. Par exemple, Reserve Mining Co. v. U.S., renvoi 199 ci-dessus (fibres d'asbeste rejetées dans le lac Supérieur par la mine Taconite).
204. (1974) 1 O.R. 577 (Ont. H.C.).
205. Ibid., à la p. 589.
206. Ibid., à la p. 590.

207. Ibid., à la p. 591.
208. Entrevue avec D.G. Chapman, renvoi 186 ci-dessus.
209. Voir Gelpe et Tarlock, renvoi 201 ci-dessus, p. 416.
210. Pour une étude détaillée de l'utilisation des poursuites privées pour la protection de l'environnement, voir: McLaren, "The Common Law Nuisance Action and the Environmental Battle - Well-Tempered Swords or Broken Reeds", (1972), 10 Osgoode Hall L.J. 505; Elder, "Environmental Protection through the Common Law" (1973), 12 Western Ontario L. Rev. 107; Lucas, "Legal Techniques for Pollution Control: The Role of the Public", (1971) 6 U.B.C. L. Rev. 167, 168; Anisman, "Water Pollution Control in Ontario", (1972) 5 Ottawa L. Rev. 342; Jurgensmeyer, "Common Law Remedies and the Protection of the Environment" (1971) 6 U.B.C. L. Rev. 216; Katz, "The Function of Tort Liability in Technology Assessment"; (1969) 38 Cincinnati L. Rev. 587.
211. Voir Roberts et Sullivan, "The Role of the Technological Expert in Complex Environmental Litigation", (1976), 54 R. du B. can. 65.
212. Voir en général Williams, Limitation of Actions in Canada, en particulier les chap. 6 et 12 (1972 et suppléments).
213. (1975) 48 D.L.R. (3d) 223 (Man. C.A.).
214. Ibid., pp. 237, 238.
215. Pour une étude plus approfondie, voir l'étude rédigée par le B.C. Institute for Economic Policy Analysis Workshop, "Environment Protection Through Class Actions", mai 1974.
216. Voir Decision-Making for Regulating Chemicals in the Environment, 21 (Nat. Academy of Sciences, Washington, D.C. 1975).
217. Voir Anderson, N.E.P.A. In the Courts (1973); Macdonald et Conway, Environmental Litigation 160-174 (1972).
218. Bolbach, "The Courts and the Clean Air Act", Environment Reporter, Monographie n° 19 (juillet 1975).
219. Voir Lucas, "Legal Foundations for Public Participation in Environmental Participation in Environmental Decision-making", (1976), 16 Natural Res. J. 73, 94-102.
220. Ibid., pp. 89 à 96.

221. Comme dans Re Canada Metal and MacFarlane, renvoi 204 ci-dessus.
222. Voir B.C. Law Reform Commission, Report on Civil Rights, Part 3, procédure à suivre auprès des organismes légaux 12-17 (1974).
223. Voir Western Mines Ltd. v. Greater Campbell River Water District (1967), 58 W.W.R. 705 (C.A.C.-B.); Re Application of Hooker Chemicals (Nanaimo) Ltd. (1970) 75 W.W.R. 354 (B.C.S.C.).
224. Voir plus haut, ch. IV, B.1.
225. (1976), 69 D.L.R. (3d) 384, 5 C.E.L.N. 39 (Ont. C.A.); confirmant (1975), 9 O.R. (2d) 771 (Ont. H.C.).
226. Voir Decision-making for Regulating Chemicals in the Environment, renvoi 218, p. 21.
227. Lucas, "Legal Foundations for Public Participation in Environmental Decision-making", renvoi 219 ci-dessus, p. 102.
228. La procédure administrative prévue par la législation étatsunienne exige que les règles soient publiées au préalable, afin que le public et les firmes industrielles puissent faire des observations. Parfois, on fait de même au Canada, mais il n'y a généralement aucune obligation à cet effet; voir Morrison, "Canadian Approach to Food and Drug Regulations", renvoi 191 ci-dessus, p. 640.
229. L'Office national de l'énergie a pris une telle décision en 1976, lors de l'enquête publique au sujet du gazoduc de la vallée du Mackenzie. Voir aussi le rapport du commissaire John T. Gray, de la Commission canadienne des transports, adopté par cette dernière le 15 mars 1976.
230. Voir le Position Paper on Interventions and Costs publié le 24 février 1977 par l'Alberta Public Utilities Board.
231. Voir Berner, "Private Prosecutions and Environmental Control Legislation: A Study" (Environnement Canada, 1972); Burns, "Private Prosecutions in Canada: The Law and a Proposal for Change" (1975) 21 McGill L.J. 269. Certaines lois comme la Newfoundland Department of Provincial Affairs and Environment Act et la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec exigent que le procureur général de la province autorise les poursuites.
232. Berner, renvoi 231 ci-dessus.
233. Voir Franson, "Government Secrecy in Canada", (1973), 2 Nature Canada (n° 2) 31; Mitchell, "Access to Information", étude rédigée pour le Conseil de la recherche sur la consommation, 1975.

234. Water Resources Management Act, 1972, S.S. 1972, chap. 146, art. 8.
235. 5 U.S.C. par. 552 (1970).
236. Guidelines on the Production of Papers, directive du Cabinet n° 45, (1973).
237. Voir Linslead, "The Law of Crown Privilege in Canada and Elsewhere" (1968-1969), 3 Ottawa L. Rev. 79, 449.
238. L'attitude du Canada en cette matière n'est pas tout à fait claire. Toutefois l'article 41 (2) de la Loi sur la Cour fédérale est plus restrictif, car il rend définitive l'attestation du ministre dans certains cas, tels que les relations inter-gouvernementales et la défense nationale. Voir Landerville v. La Reine, (1976) 70 D.L.R. (3d) 122 (C.F.D.P.I.).
239. Délibérations du Comité mixte permanent des règlements et autres textes légaux, renvoi 242 ci-dessous, n° 64, pp. 21 et 22.
240. Voir Canada Metal Co. Ltd. v. C.B.C., (1974) 44 D.L.R. (3d) 481 (Ont. H.C.), et (1975) 7 O.R. (2d) 261 (Ont. D.C.) confirmant 44 D.L.R. (3d) 329.
241. Voir Canada Metal Co. Ltd. v. C.B.C. (n° 2), (1974) 48 D.L.R. (3d) 641 (Ont. H.C.), confirmé par (1976) 11 O.R. (2d) 167 (C.A.); et Canada Metal Co. Ltd. v. C.B.C., renvoi 240 ci-dessus.
242. Voir les délibérations du Comité mixte permanent des règlements et autres textes légaux (1^{ère} session du 30^e Parlement), n°s 10, 17, 19, 22, 32, 47, 48, 50, 52, 53, 61, 62, 64, 66, 69, 70, 71, 73, 76, 79, 80, 81. Un sommaire et une bibliographie figurent dans un rapport préparé par le conseil du Comité. Voir l'annexe RSL-39, ibid., n° 81.
243. Ibid., annexe RSl-11, n° 19, pp. 41 à 51.
244. Voir le Livre vert sur l'accès à l'information, Législation sur l'accès aux documents officiels (Secrétariat d'Etat, 1977).
245. Entrevue avec L. Buffa et C. Alexander. D'autres exemples figurent dans les délibérations du Comité mixte permanent des règlements et autres textes légaux, renvoi n° 242 ci-dessus, n° 64, pp. 13, 14; ibid., pp. 21, 22; ibid., n° 66, pp. 15 16. Voir également ibid., n° 66, pp. 25, 26.

246. Ibid., n° 64, pp. 13-14.
247. Voir Re Hogan and Director of Pollution Control (1972), 24 D.L.R. (3d) 363 (C.S.C.-B.).
248. Certaines de ces affaires sont examinées par H. Janish, "Fairness: Confidentiality and Staff Studies" (1975), dans Current Issues in Administrative Law, Dalhousie Continuing Legal Education Series, n° 7, pp. 14 à 29.
249. Voir Franson et Burns, "Environmental Rights for the Canadian Citizen; A Prescription for Reform" (1974), 12 Alberta Law Rev. 153.
250. S.C. 1970 (1^{er} supp.) chap. 17.
251. Bonine, "The Evolution of 'Technology - Forcing' in the Clear Air Act", Environment Reporter, Monographie n° 21, juillet 1975.
252. Voir "Le mécanisme réglementaire de la répartition des compétences en matière de réglementation des agents toxiques au Canada" par Doern.
253. Les fonctionnaires d'Environnement Canada et de certains ministères provinciaux ont informé les auteurs qu'ils employaient les critères de la technologie la plus commode pour élaborer leurs normes.
254. Voir renvoi 239 ci-dessus.
255. Ibid., pp. 13 et 14.

II^e PARTIE
ASPECTS JURIDIQUES DE LA LUTTE
CONTRE LES AGENTS TOXIQUES AU QUÉBEC
par
Lorne Giroux
et
Patrick Kenniff

LORNE GIROUX

M. Lorne Giroux est né en 1945 à Trois-Rivières, Qué. En 1975, il obtint un B.A. au Séminaire des Trois-Rivières, Université Laval et une licence en Droit en 1968. L'Université Harvard lui décerna une maîtrise en Droit en 1970, et il acheva sa thèse de doctorat sur les "Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec" à L'École des gradués, Université Laval. M. Giroux fut admis au Barreau du Québec en 1970.

Il commença sa carrière d'enseignant comme professeur adjoint à la Faculté de Droit de l'Université Laval, où il avait précédemment travaillé comme chercheur, activité qu'il avait également déployée au ministère des Affaires intergouvernementales du Québec. En 1973, il fut professeur invité à l'Université de Sherbrooke et à l'Université d'Ottawa. Il est actuellement professeur agrégé à la Faculté de Droit de l'Université Laval. M. Giroux a été membre de nombreux comités universitaires, juridiques et d'environnement. Il a publié plusieurs articles dans des revues juridiques et d'environnement, et il s'est spécialisé dans l'étude de la juridiction urbaine.

PATRICK KENNIFF

M. Patrick Kenniff naquit en 1943 à St. Paul, Minnesota. Il acquit la nationalité canadienne en 1965. Il fit ses études de premier cycle au Collège Loyola de Montréal, où il obtint un baccalauréat en mathématiques en 1964 et un baccalauréat ès Arts en 1965. Il obtint son diplôme en Droit en 1969 à l'Université Laval et fut admis au Barreau du Québec en 1970. La London School of Economics and Political Science lui décerna un doctorat en Droit en 1973 pour sa thèse sur "La mainmise publique sur le sol et l'utilisation des ressources en sol dans le Droit de la Province de Québec". Au cours de sa carrière universitaire, on lui décerna plusieurs prix et bourses, et il fut président de l'Union canadienne des étudiants en 1965-1966, et président de la Commission de recherche et d'information de la Conférence internationale des étudiants en 1966-1968.

Depuis 1973, M. Kenniff enseigne à la Faculté de Droit de l'Université Laval, et il participe aux travaux de plusieurs comités. Il a publié plusieurs articles dans des revues françaises et anglaises, tels les Cahiers du Droit et Government Regulation and the Law.

TABLE DES MATIÈRES

I	INTRODUCTION	103
II	ASPECTS JURIDICTIONNELS	105
III	SURVEILLANCE DE LA SANTÉ DES TRAVAILLEURS ET DÉPISTAGE	109
	A. Les établissements industriels	110
	B. Les mines	113
	C. Cas particulier des radiations	114
IV	PRÉVENTION DE LA CONTAMINATION	117
	A. Qualité du milieu de travail	117
	1. Normes d'émission	117
	2. Ventilation	120
	3. Mesures spéciales	121
	4. Les laboratoires	123
	5. Les fonderies	123
	6. Les mines	124
	B. L'air ambiant	125
	1. Généralités	125
	2. Amiante	128
	3. Mercure	128
	4. Oxydes d'azote	128
	5. Chlorure de vinyle	129
	6. Plomb	130
	7. Radiations	130
	C. L'eau	131
	1. Généralités	131
	2. Mercure	132
	3. Plomb	135
	4. Chlorure de vinyle	136
V	PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES NORMES	137
VI	RECHERCHES SUR LES MALADIES INDUSTRIELLES	139
VII	INDEMNISATION DES TRAVAILLEURS	141
VIII	LES RECOURS DU DROIT CIVIL	143
IX	CONCLUSION GÉNÉRALE	147

I^{er} CHAPITRE

INTRODUCTION

Les problèmes soulevés par la présente étude ne sont pas nouveaux; c'est ainsi qu'à l'époque romaine certains effets toxiques du mercure étaient déjà connus. Mais ce n'est que depuis la révolution industrielle que ce problème a atteint une ampleur et une intensité telles qu'il puisse justifier une intervention gouvernementale. En effet, l'industrialisation a eu non seulement pour effet d'exposer un plus grand nombre de travailleurs, et la population en général, aux substances déjà connues mais, en plus, l'évolution de la technologie a largement étendu l'éventail des substances utilisées dans les méthodes de production et dont les effets sur la santé sont souvent inconnus. Aux États-Unis, on estime à 3 000 le nombre de nouveaux produits chimiques mis sur le marché annuellement. Leurs effets ne se manifestent souvent qu'après de nombreuses années d'exposition, alors qu'il est trop tard pour corriger les effets nocifs sur une catégorie de travailleurs ou de citoyens.

Au plan scientifique, l'identification, les procédés d'utilisation et le contrôle sur les effets des substances toxiques posent déjà de sérieuses difficultés. Celles-ci se répercutent sur le plan juridique. Les imprécisions et les incertitudes des données scientifiques permettent difficilement l'élaboration et l'application de normes qui respectent les exigences de clarté et de précision qui sont l'apanage du Droit. Quelle serait la validité d'une norme précise qui ne repose pas sur des données scientifiques certaines? Peut-on valablement déterminer avec précision le seuil critique d'exposition à une quantité donnée de la substance, pour une période déterminée? Plusieurs scientifiques prétendent que le seuil critique est un critère inacceptable vu les effets différents que produit la substance selon la personne affectée.

Au-delà de ces discussions scientifiques, il reste que des personnes sont atteintes, parfois mortellement, à la suite d'exposition à des substances toxiques. Faut-il permettre leur mise en marché avant même que leurs effets sur la santé ne soient au moins partiellement connus? D'aucuns soutiendraient qu'il faille mettre le fardeau de la preuve de l'absence de toxicité du côté de l'entreprise qui utilise la substance. Le régime juridique doit apporter des réponses à ces questions.

La fixation des normes ne constitue qu'un des problèmes que confronte le régime juridique. Dans un contexte politique donné, il serait utopique de penser que la détermination de normes précises va en assurer le respect. C'est pourquoi l'avocat doit également se préoccuper des multiples problèmes de juridiction susceptibles de

paralyser la mise en oeuvre d'une norme théoriquement efficace. Cette efficacité, qui est un objectif essentiel du régime juridique, est assurée non seulement par une norme réaliste, mais davantage par les moyens juridiques et administratifs qui sont mis en place pour assurer son respect.

Une norme est édictée pour assurer la protection du travailleur ou du citoyen. Parallèlement à cet objectif de protection, il y a celui d'assurer à ceux qui sont atteints ou susceptibles d'être atteints d'une maladie reliée à une exposition à la substance, les soins requis et le cas échéant, une indemnisation satisfaisante. À cette fin, la loi doit prévoir des mesures permettant, en autant que l'état des connaissances médicales le permet, le dépistage et le traitement précoces des maladies.

Ce sont les aspects que nous entendons faire ressortir au cours de la présente étude. Pour illustrer et permettre d'éclairer la problématique générale, le Conseil des sciences du Canada a choisi de faire porter cette étude sur six substances toxiques dont l'utilisation est répandue au Canada. Ce sont le chlorure de vinyle, le mercure, l'amiante, le plomb, les oxydes d'azote et les radiations.

Cette étude s'attaque plus précisément au régime juridique et administratif d'une juridiction canadienne, le Québec. Nous estimons que cette concentration sur une juridiction permettra d'approfondir la problématique par une compréhension plus précise d'un cas d'espèce. Par ailleurs, certaines de ces substances toxiques ont une importance capitale au Québec. Ainsi, pour le chlorure de vinyle, neuf des quatorze cas identifiés d'angiosarcome au Canada chez des travailleurs des usines où l'on utilise le chlorure de vinyle se trouvaient au Québec. La récente communication du D^r Michel Pagé au Congrès de l'ACFAS révélait aussi que 60 pour cent des ouvriers de l'usine de la B.F. Goodrich à Shawinigan ont un taux sanguin anormal d'antigène carcino-embryonnaire, signe possible d'un début de cancer (Le Devoir, 14 mai 1976, p. 13). Pour l'amiante et le mercure, leur importance est bien connue au Québec, le premier par l'ampleur de l'exploitation minière qui en est fait et le second, par les séquelles qui se font sentir du déversement de grandes quantités de mercure dans l'air et l'eau par les entreprises qui l'utilisent dans leurs procédés industriels. L'actualité a beaucoup fait état des dangers que pose l'amiante à la santé des travailleurs (Commission Beaudry, Rapport préliminaire, avril 1976) et de l'impact d'une surconcentration de mercure dans les poissons sur la santé des indigènes du Nord-Ouest québécois (Comité d'étude et d'intervention sur le mercure au Québec, Étude sur les effets médicaux et toxicologiques du mercure organique dans le Nord-Ouest québécois, juillet 1976). Nous tenterons, par le présent texte, de situer des événements dans leur contexte juridique et administratif.

CHAPITRE II

ASPECTS JURIDICTIONNELS

Pour déterminer quels sont les organismes responsables de l'administration des normes législatives et réglementaires visant les substances toxiques à l'étude, il faut distinguer deux périodes: celle antérieure à 1972, et celle depuis cette date. Un dénominateur commun les relie: le chevauchement de plusieurs juridictions qui ont pour mission l'application de diverses normes dont la cohérence est loin d'être acquise.

Avant 1972, trois ministères étaient présents dans le secteur: celui des Affaires sociales (autrefois, de la Santé), celui du Travail et celui des Richesses naturelles. La sécurité au travail relevait du ministère du Travail et la santé des travailleurs, du ministère des Affaires sociales (Loi des établissements industriels et commerciaux, S.R.Q. 1964, c. 150, art. 21). D'une part, la sécurité au travail était régie essentiellement par le Règlement concernant les établissements industriels et commerciaux (R.A.L. 1972, vol. 5, p. 5-405) adopté sous l'empire de la Loi des établissements industriels et commerciaux. La santé des travailleurs, d'autre part, faisait l'objet du Règlement concernant les établissements industriels (R.A.L. 1972, vol. 7, p. 7-099) étant le chapitre II des Règlements provinciaux d'hygiène adoptés en 1944 en vertu de la Loi de l'hygiène publique (S.R.Q. 1964, c. 161). Le ministère des Richesses naturelles, pour sa part, avait juridiction sur tout ce qui portait sur la sécurité et la santé des travailleurs dans les mines. Les mines, d'ailleurs, étaient soustraites, sauf disposition expresse contraire, du champ d'application de la Loi des établissements industriels et commerciaux (S.R.Q. 1964, c. 150, art. 3). Dans cette loi, seul le paragraphe 4 de l'article 25 fait mention des mines, en donnant aux inspecteurs des ministères du Travail et des Affaires sociales une juridiction concurrente à celle des inspecteurs du ministère des Richesses naturelles. Rien dans la Loi des établissements industriels et commerciaux ne permet de rendre applicable aux mines la réglementation adoptée en vertu de cette loi.

Ce chevauchement de juridiction antérieur à 1972 soulève une autre difficulté qui est encore d'actualité. Le Règlement concernant les établissements industriels de 1944 fut adopté en vertu des pouvoirs que donnait au lieutenant-gouverneur en conseil l'article 99 de la Loi de l'hygiène publique. Pour la définition d'établissement industriel, cet article renvoie à la Loi des établissements industriels et commerciaux qui, nous l'avons vu, exclut expressément les mines. Or, le Règlement concernant les établissements industriels, au paragraphe c) de l'article 1, comprend justement les mines et carrières dans la définition d'établissement industriel. Faut-il en

conclure que ce Règlement, pour autant qu'il prétend régir les mines et carrières et les assujettir à la juridiction du ministère des Affaires sociales (avant 1972), était ultra vires? Nous ne le croyons pas, car l'article 197 de l'ancienne Loi des mines (S.R.Q. 1964, c.89 abrogée) permettait au lieutenant-gouverneur en conseil d'adopter des règlements portant sur la sécurité et la santé des travailleurs dans les mines. Même si le Règlement de 1944, relevant des Affaires sociales, s'autorise exclusivement de l'article 99 de la Loi de l'hygiène publique (selon le préambule même du Règlement original: G.O.Q. 1944, 3 juin 1944, p. 1230), la définition d'établissement industriel englobant les mines et carrières doit être tenue pour valide dans la mesure où une disposition quelconque d'une autre loi autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à adopter un tel règlement. C'est ce que fait l'article 197 de l'ancienne Loi des mines. Pour décider de la validité d'un règlement, on doit s'interroger, non pas sur l'intention de l'organisme qui l'a adopté, mais sur le pouvoir objectif dont il était investi pour l'adopter.

L'effet de cette conclusion équivaut à reconnaître au ministère des Affaires sociales, avant 1972, une juridiction concurrente à celle du ministère des Richesses naturelles quant à la matière couverte par le Règlement concernant les établissements industriels. En pratique, cependant, le ministère des Affaires sociales s'est toujours refusé d'intervenir dans le secteur minier, abandonnant ainsi ce secteur à une juridiction de facto exclusive du ministère des Richesses naturelles. Il faut aussi conclure que le ministère des Richesses naturelles, peu enclin à appliquer un règlement dont l'administration relève d'un autre ministère, ne s'est jamais préoccupé de le faire respecter.

Depuis 1972, la situation décrite n'a guère changé, sauf pour un point sur lequel nous reviendrons. La Loi des mines de 1965 contient aussi une disposition qui habilite le lieutenant-gouverneur en conseil à réglementer la sécurité et la salubrité des mines (L.Q. 1965, c. 34, art. 261, 268 para. o). C'est en vertu de cette disposition que fut adopté en 1971 le Règlement relatif à la salubrité et à la sécurité du travail dans les mines et carrières (R.A.L. 1972, vol. 3, p. 3-055) qui, comme nous le verrons, ne contient que peu de dispositions sur la santé des travailleurs. Par ailleurs, l'article 72 de la Loi de la qualité de l'environnement (L.Q. 1972, c. 49) nous renvoie à la Loi des mines pour tout ce qui touche la réglementation des opérations industrielles dans le secteur minier.

La modification survenue en 1972 provient de l'adoption de la Loi de la qualité de l'environnement et de la création des Services de protection de l'environnement. En vertu des articles 71 à 89 de la Loi de 1972, le ministre chargé de l'application de cette loi assume une responsabilité directe en matière de salubrité des établissements industriels et commerciaux (sauf les mines), sans pour autant que la Loi n'abroge les règlements déjà en vigueur dans le domaine. De plus,

une loi rétroactive adoptée en 1974 (L.Q. 1974, c. 51) a fait, du Règlement concernant les établissements industriels, un règlement adopté en vertu de la Loi de la qualité de l'environnement. Fort de cette nouvelle juridiction superposée à celles déjà existantes au sein de deux ministères, le ministre responsable a proposé un projet de Règlement sur la qualité du milieu de travail qui remplacerait le règlement de 1944 (G.O.Q. 1975, vol. 107, n° 7, p. 895).

La présence de trois ministères dans le domaine de la salubrité du milieu de travail constitue déjà une anomalie. Elle est aggravée par le fait que les règlements (y compris le projet de 1975) ne respectent pas la frontière juridictionnelle que la loi leur trace. Ainsi, on trouve dans chaque texte réglementaire un enchevêtrement de mesures visant la santé et la sécurité des travailleurs et la salubrité des lieux. La difficulté d'identifier le véritable responsable à travers ce labyrinthe sert souvent d'excuse à l'inaction gouvernementale. Le maintien d'une telle incohérence nous paraît inacceptable.

Aux yeux des Services de protection de l'environnement, le partage juridictionnel devrait s'établir entre ces Services, pour tout ce qui concerne la qualité du milieu de travail, et le ministère des Affaires sociales, pour les aspects proprement médicaux de dépistage et de soins. Le projet de Règlement sur la qualité du milieu de travail, devant être administré par les Services de protection de l'environnement, a été préparé, comme nous le verrons plus loin, en respectant ce partage. Le problème de ce partage provient du fait que le ministère du Travail prétend exercer, et exerce toujours une juridiction en matière de sécurité et de salubrité du milieu de travail, et notamment en matière d'inspection des lieux. Pour les Services de protection de l'environnement, la juridiction du ministère du Travail devrait se limiter aux aspects de stricte sécurité physique et de prévention des accidents du travail. Nous n'avons pas obtenu l'avis du ministère du Travail sur ce problème juridictionnel.

Actuellement, à notre avis, il est clair que les Services de protection de l'environnement ont juridiction exclusive lorsqu'une substance toxique est déversée à l'extérieur du milieu de travail. Il y a cependant chevauchement des normes et des juridictions dans le cas d'émissions à l'intérieur des lieux physiques où s'exécute le travail.

CHAPITRE III

SURVEILLANCE DE LA SANTÉ DES TRAVAILLEURS ET DÉPISTAGE

Les substances faisant l'objet de cette étude posent un danger pour la santé de l'Homme à un degré qu'il est difficile de fixer avec précision selon l'état actuel des connaissances médicales. Le danger est souvent plus grave pour le travailleur qui est appelé par les fonctions de son emploi à côtoyer ou à manipuler régulièrement la substance toxique, mais cela n'est pas vrai dans tous les cas. Le mercure, par exemple, n'est pas perçu comme un danger en milieu de travail autant que lorsqu'il est dégagé dans l'environnement par des usines qui l'utilisent dans des procédés industriels. Le mercure devient alors un danger pour ceux qui, au terme d'un processus d'assimilation en chaîne, s'exposent à des concentrations trop fortes de la substance.

Même si ces substances toxiques peuvent donc poser un danger à la fois dans l'environnement général et dans le milieu du travail, ce n'est que dans le milieu du travail que le législateur a prévu des mesures spéciales destinées à protéger la santé de ceux qui subissent une exposition à ces substances. Pour le moment, nous sommes encore bien souvent au stade de la perception du problème en ce qui concerne l'environnement général et les modes de surveillance et de dépistage, voire de protection, ne sont qu'à l'état fort embryonnaire.

En milieu de travail, les mesures de protection doivent se situer en aval et en amont du danger. En aval, par des mesures de dépistage et de traitement des travailleurs atteints de maladies résultant de leur exposition aux substances toxiques, et en amont, par des mesures préventives de salubrité du milieu de travail visant à diminuer le risque de maladies industrielles. Il sera question dans cette partie du premier ensemble de mesures, alors que le second sera abordé au cours de la partie suivante.

En somme, le dépistage et le traitement des maladies industrielles est une forme de protection du travailleur contre les risques inhérents à son milieu de travail. Dans cette optique, il est normal de se soucier du caractère obligatoire de l'examen médical administré au travailleur, de la qualité et de l'uniformité de cet examen et de l'utilisation qui est faite des résultats. Il faut reconnaître, cependant, que cela soulève pour le juriste les problèmes délicats de la confidentialité du dossier médical et du degré de pouvoir discrétionnaire confié au médecin traitant. La pénurie au Canada de médecins spécialisés dans les maladies industrielles rend plus aiguë toute défaillance qui pourrait être constatée au niveau du dépistage et du traitement de la maladie.

Au Québec, plusieurs dispositions réglementaires régissent cette question. Chaque règlement étant administré par un ministère différent, le chevauchement des juridictions relevé dans la partie précédente exacerbe la multiplicité des dispositions réglementaires.

A. Les établissements industriels

Le Règlement concernant les établissements industriels (R.A.L. 1972, p.7-099), bien qu'il remonte à 1944, contient des dispositions très claires sur les examens médicaux. D'abord, dans la mesure où les substances toxiques à l'étude sont véhiculées par les poussières circulant à l'intérieur de l'usine (amiante, plomb), l'industrie devient assujettie aux articles 31 à 36 visant les entreprises où les ouvriers sont exposés aux poussières réputées dangereuses pour la santé. L'article 31 impose alors un examen physique et radiologique à l'embauche, qui doit démontrer que la personne est physiquement apte à travailler dans des conditions d'empoussiérage. Cet examen doit être répété annuellement (article 32). Son contenu est exposé à l'article 33: examen clinique par un médecin reconnu expert dans le diagnostic des maladies du poumon, histoire industrielle et médicale complète, examen radioscopique et radiographique. Les conditions physiques que doit présenter le travailleur pour être embauché ou confirmé dans son emploi sont énumérées en détail à l'article 35, et servent à circonscrire le pouvoir discrétionnaire du médecin lors du diagnostic. Selon la formulation du règlement, on est porté à conclure que cet examen médical est conçu surtout pour le dépistage de l'amiantose, de la silicose et des autres pneumoconioses, et non pour le dépistage des maladies, tel le cancer, qui sont depuis peu reliées au travail dans des conditions d'empoussiérage, notamment dans l'industrie de l'amiante.

Ailleurs dans ce Règlement, aux articles 27 à 29, on prévoit la déclaration obligatoire par un médecin traitant toute maladie dite "professionnelle" dont il a connaissance. Sont expressément nommées comme maladies professionnelles, celles reliées à l'exposition au mercure, à l'amiante et au plomb. La déclaration doit être faite au médecin hygiéniste désigné par le ministre pour surveiller la salubrité des établissements industriels (appelé "directeur" dans le Règlement: art. 1, para. a). En vertu d'un arrêté-en-conseil de 1975 (A.C. 1778-75 du 30 avril 1975) concernant la nomination des médecins hygiénistes, sont désignés comme tels les chefs de département de santé communautaire des centres hospitaliers.

Par ailleurs, aux articles 52 à 54, des dispositions spéciales sont édictées pour les industries qui utilisent des procédés industriels dangereux. L'article 52 permet au directeur de la division de l'hygiène industrielle du ministère des Affaires sociales d'ordonner à un officier de son ministère ou à un inspecteur des établissements

industriels du ministère du Travail d'exiger qu'un employé qui travaille à un procédé industriel considéré dangereux, et qui y travaillait pendant six mois avant une visite d'inspection, subisse un examen physique, à des intervalles spécifiés par un ou des médecins qualifiés.

Les soulignés de la phrase précédente font ressortir l'imprécision du texte réglementaire. Qui doit dire si un procédé industriel est dangereux? Quels critères régiront cette décision? Qu'est-ce qu'un médecin qualifié? Voilà autant d'éléments qui contribuent à rendre le texte incertain et partant, difficile d'application.

Le contenu de l'examen et les critères de diagnostic ne sont pas précisés comme ce fut le cas pour les travailleurs exposés à la poussière. Les articles 53 et 54 exigent toutefois que le rapport soit fait selon les prescriptions du ministère des Affaires sociales et expédié dans les 48 heures au directeur de l'hygiène industrielle du ministère.

D'autres mesures plus précises sont énoncées aux articles 67 à 71 quant aux travailleurs exposés au danger d'intoxication par le plomb. L'établissement industriel doit alors nommer un médecin qui a pour mission de surveiller la santé de ces travailleurs, et dont le nom doit aussitôt être communiqué au ministère (article 67). Chaque travailleur ainsi visé doit subir un examen médical mensuel, ou dès qu'il se sent indisposé (article 67). De plus, le médecin désigné doit procéder périodiquement (à des intervalles que peut aussi préciser le directeur de la division de l'hygiène industrielle du ministère) à des analyses sanguines. Le contenu de ces analyses et des autres tests que doit subir le travailleur dont on soupçonne l'intoxication, est clairement énoncé à l'article 68. Le chef d'établissement doit aussi tenir un registre détaillé pour tous les travailleurs visés, dont un extrait doit être envoyé au ministère dès qu'un cas d'intoxication est constaté.

Toutes ces dispositions visent donc trois catégories de travailleurs: 1) ceux qui sont exposés à la poussière (art. 31 à 36); 2) ceux qui travaillent à un procédé industriel considéré dangereux pour la santé (art. 48, 52 à 54); et 3) ceux qui sont exposés au danger d'intoxication par le plomb (art. 67 à 71). Elles peuvent recevoir, par conséquent, une application simultanée, sauf lorsqu'un même travailleur tombe dans plusieurs catégories, auquel cas les dispositions les plus exigeantes l'emporteraient.

Au plan juridictionnel, par ailleurs, deux problèmes sont posés par ce règlement. Premièrement, ce règlement est administré maintenant par les Services de protection de l'environnement car, depuis 1972, il est devenu un règlement adopté en vertu de la Loi de la qualité de l'environnement (Loi concernant la protection de l'environnement,

L.Q. 1974, c.51, art. 1). Or, le règlement réfère toujours au directeur de la division de l'hygiène industrielle et aux fonctionnaires du ministère des Affaires sociales, ainsi qu'aux inspecteurs du ministère du Travail. Par entente entre les Services et ces ministères, c'est le ministère des Affaires sociales qui continue de s'occuper des aspects médicaux de l'hygiène industrielle. Cette incohérence administrative n'a d'autre résultat qu'une tendance à la non-application des normes réglementaires.

Le second problème juridictionnel, pour le moment, n'existe qu'à l'état de prévision: le projet de Règlement relatif à la qualité du milieu de travail (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 107, n° 7, p. 895) prévoit l'abrogation du Règlement concernant les établissements industriels. Or, le projet de règlement, fidèle à l'entente intervenue entre les Services de la protection de l'environnement et le ministère des Affaires sociales, ne prévoit rien sur les aspects médicaux de l'hygiène industrielle. L'incohérence cédera donc le pas au vide, dans l'espoir que le ministère des Affaires sociales comblera éventuellement ce vide. Afin d'y procéder, le législateur a modifié l'article 50 de la Loi de la protection de la santé publique (L.Q. 1972, c. 42; mod. 1975, c. 63) en 1975 pour donner au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de faire des règlements sur les examens médicaux, les dossiers médicaux et en général, les mesures de protection de la santé des travailleurs. Ce pouvoir réglementaire, d'une portée générale, pourrait même, à notre avis, être appliqué au secteur minier pour ainsi donner juridiction au ministère des Affaires sociales, comme nous l'indiquerons ultérieurement (voir B. les mines, ci-dessous).

Par comparaison au règlement que nous venons d'examiner, le Règlement concernant les établissements industriels et commerciaux (R.A.L. 1972, vol. 5, p. 5-405) est fort laconique et imprécis au chapitre du dépistage des maladies industrielles. À l'article 14.2.1, il stipule que dans les établissements où la santé des travailleurs est exposée à des risques particuliers, le Service d'inspection désigné par le gouvernement (art. 1, para. 16 et 25) peut exiger des examens médicaux d'embauche et des examens périodiques pour ces travailleurs, cette disposition ne semble pas avoir sa place. De plus, si l'on analyse les dispositions du règlement à la lumière de l'article 21 de la Loi des établissements industriels et commerciaux (S.R.Q. 1964, c.150), on se rend compte que le Service d'inspection dont il est question relève non pas du ministère du Travail, mais du ministère des Affaires sociales. En pratique, donc, il faut penser que ce ministère ferait davantage appel en matière de dépistage aux dispositions plus précises du Règlement concernant les établissements industriels.

B. Les mines

La salubrité dans les mines constitue présentement une juridiction autonome relevant du ministère des Richesses naturelles (Loi des établissements industriels et commerciaux, S.R.Q. 1964, c. 150, art. 3; Loi de la qualité de l'environnement, L.Q. 1972, c. 49, art. 72). Compte tenu de la portée générale des modifications apportées aux articles 48 et 50 de la Loi de la protection de la santé publique en 1975 (L.Q. 1972, c. 41, mod. 1975, c. 63), cependant, il se peut que le lieutenant-gouverneur en conseil puisse, à l'avenir, adopter un règlement sur le dépistage et sur les examens médicaux qui s'appliquerait au secteur minier, et dont l'application serait assurée par le ministère des Affaires sociales. Cette interprétation découle du fait que le secteur minier n'est pas soustrait à l'application de la Loi de la protection de la santé publique et des règlements adoptés sous son empire, contrairement au régime autonome que prévoient expressément la Loi des établissements industriels et commerciaux et la Loi de la qualité de l'environnement. Aucun règlement général n'a encore été adopté s'autorisant des pouvoirs étendus prévus par les amendements de 1975.

Pour les mines, le dépistage des maladies est maintenant régi par le Règlement d'application de la Loi des mines concernant le certificat médical des ouvriers (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 107, n 18, p. 2078). Ce règlement établit comme condition d'obtention et de conservation d'un emploi dans le secteur minier (défini pour comprendre les procédés de transformation réalisés sur le site de la mine, art. 1, para. 2), l'examen médical annuel obligatoire. Aucune qualification particulière n'est exigée du médecin qui fait l'examen. Quant à l'examen lui-même, il doit comprendre une radiographie pulmonaire, et être fait selon les normes et exigences de la Commission des accidents du travail (art. 2,3). Pour sa part, la C.A.T. n'a pas élaboré de normes et d'exigences quant aux examens médicaux, mis à part l'obligation imposée à l'employeur par le Règlement n 56 (1974) concernant l'examen médical prévu à l'article 22 de la Loi des accidents du travail (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 106, n 3, p. 105), d'en payer le coût. Elle n'a pas émis non plus de recommandations ou directives à caractère non contraignant, si bien qu'en pratique, le renvoi aux "exigences et normes" de la C.A.T. n'ajoute rien au point de vue juridique à l'exigence d'une radiographie pulmonaire.

Le médecin est appelé à décider, au terme de son examen, si le travailleur est apte, au point de vue médical, à occuper un emploi dans une exploitation minière ou une carrière (art. 2,5). Aucun critère ne permet de circonscrire sa liberté de diagnostic: il suffit qu'il juge (critère subjectif d'appréciation) le travailleur apte à travailler au point de vue médical. Le diagnostic du médecin est définitif; rien ne permet de le modifier. Tout au plus les certificats d'aptitude sont-ils émis par le directeur du service de pneumologie de la C.A.T. sur les

formules prévues en annexe et fournies par le ministère des Richesses naturelles (art. 7). Le rôle du directeur se limite alors à certifier que le travailleur a été examiné et qu'il est apte, au point de vue médical, à occuper un emploi.

L'employeur est tenu par ailleurs de garder une liste des employés de l'entreprise, qu'un fonctionnaire du ministère des Richesses naturelles est habilité en tout temps à comparer aux certificats médicaux que doit conserver l'employeur. Les dossiers médicaux ne sont pas transmis au gouvernement si bien qu'ils ne peuvent servir de source de renseignements à des fins de recherche épidémiologique.

C. Cas particulier des radiations

Etant donné la juridiction fédérale sur l'énergie atomique, il n'est pas surprenant de ne rien trouver dans les règlements québécois traitant de la surveillance de la santé des travailleurs des mines d'uranium ou des installations où sont maniées des substances radioactives. Il en est ainsi pour le Règlement concernant les établissements industriels (R.A.L. 1972, vol. 7, p. 7-099), à l'exception des dispositions qui exigent la déclaration par le médecin traitant de toute "...intoxication professionnelle ou maladie du travail infectieuse ou non survenant dans sa clientèle" (art. 27 à 29).

Comme nous l'avons signalé, le projet de Règlement relatif à la qualité du milieu de travail (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 107, n° 7, p. 895) est muet sur les examens médicaux et sur la surveillance de la santé des travailleurs, pour des raisons qui découlent de l'entente établissant le partage de juridiction entre le ministère des Affaires sociales et les Services de protection de l'environnement.

Assez curieusement, cependant, on trouve une disposition du Règlement concernant les établissements industriels et commerciaux (G.O.Q. 1972, vol. 104, n° 528, p. 11933) qui édicte que "les travailleurs exposés aux radiations ionisantes doivent subir des examens médicaux à intervalles plus ou moins fréquents, selon la durée d'exposition" (art. 10.3.4). Cet article fort laconique et imprécis se situe dans une section portant sur les radiations dangereuses où il est question, dans les autres articles (10.3.1 et 10.3.2), des sources de rayonnement intense en infrarouge et des émissions dangereuses de radiations ultraviolettes. Pour l'usage, la manipulation et le transport de substances radioactives, l'article 10.3.3 renvoie tout simplement aux Règlements établis par la Commission de contrôle de l'énergie atomique du Canada. Il est impossible de conclure de cet ensemble de dispositions que les travailleurs exposés à la radiation bénéficient d'une surveillance en vertu de la réglementation québécoise qui soit aussi efficace que celle garantie aux travailleurs exposés à la poussière, au plomb ou à d'autres substances dangereuses.

Quant aux mines, le Règlement relatif à la salubrité et à la sécurité du travail dans les mines et les carrières (R.A.L. 1972, vol. 3, p. 3-055) et le Règlement d'application de la Loi des mines concernant le certificat médical des ouvriers (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 107, n° 18, p. 2078) pourraient aussi bien s'appliquer aux mines d'uranium ou à d'autres substances utilisées par l'industrie nucléaire. Leurs dispositions sont en apparence de portée générale et s'appliquent aux mines et aux usines de transformation situées sur le terrain d'une mine. Il faut, encore une fois cependant, lire ces textes en rapport avec les règlements déjà élaborés par la Commission de contrôle de l'énergie atomique du Canada, et donner préséance à ceux-ci.

Bien que nous ne nous soyons pas fixé comme tâche d'étudier les Règlements de la C.C.E.A.C., un mot s'impose à leur sujet. En effet, le Règlement d'application de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique (DORS/74-334, G.C. Partie II, vol. 108, n° 12, p. 1783 du 26.6.74) prévoit des dispositions assez détaillées sur les examens médicaux et sur la surveillance de la santé des travailleurs dans les entreprises où l'on manipule des "substances prescrites" (i.e. radioactives), les établissements nucléaires et les établissements où l'on emploie des "travailleurs sous rayonnements". Les exigences précises quant à la tenue des examens sont généralement contenues dans les permis décernés à ces établissements (art. 7, 9, 11, 17), mais on retrouve dans le Règlement une interdiction d'employer un "travailleur sous rayonnements" dont l'état de santé n'est pas satisfaisant aux yeux de la Commission, sur recommandation d'un conseiller médical (art. 17(1)).

CHAPITRE IV

PRÉVENTION DE LA CONTAMINATION

A. Qualité du milieu de travail

L'imbroglieo juridictionnel déjà signalé se manifeste de façon particulière ici, puisque les dispositions réglementaires visant à prévenir la contamination dans le milieu du travail se trouvent dans les mêmes règlements, c'est-à-dire le Règlement concernant les établissements industriels (R.A.L. 1972, vol. 7, p. 7-099) administré par les Services de protection de l'environnement et le Règlement sur les établissements industriels et commerciaux (R.A.L. 1972, vol. 5, p. 5-405) administré par le ministère du Travail. Ici encore, il nous faut tenir compte de l'adoption possible du projet de Règlement relatif à la qualité du milieu de travail (G.O.Q. 1975, vol. 107, n° 7, p. 895) ce qui aura pour effet de clarifier le partage juridictionnel entre les Services de protection de l'environnement et le ministère du Travail. Par contre, pour certains de ces contaminants, et en particulier l'amiante, la situation se complique davantage du fait que le ministère des Richesses naturelles détient une part importante de la juridiction sur ce contaminant.

Cette analyse de la réglementation québécoise sur la qualité du milieu de travail en ce qui a trait aux substances toxiques étudiées sera divisée en cinq parties. Nous verrons d'abord les normes générales d'émission, ensuite les dispositions concernant la ventilation du milieu de travail, celles concernant les mesures spéciales réglementant les établissements où l'on manipule les substances toxiques, celles applicables aux laboratoires, aux fonderies, et enfin la réglementation particulière aux travaux dans les mines. Au besoin, nous consacrerons quelques développements aux dispositions particulières s'appliquant à l'une ou l'autre de ces substances.

1. Normes d'émission

Le Règlement concernant les établissements industriels requiert de l'exploitant qu'il prenne les mesures nécessaires pour que la limite de concentration dans l'atmosphère des locaux de travail ne dépasse pas les normes suivantes pour les substances identifiées:

Amiante	5 millions de particules/pi ³
Oxydes d'azote	25 ppm
Mercure	1 mg/10 m ³
Plomb	1,5 mg/10m ³
Chlorure de vinyle	500 ppm

Radiation Gamma	
Rayons X	0,1 roentgen
Radon	
Thoron	10 ⁻⁸ curies/m ³

Ces normes constituent des concentrations maximales admissibles, sans pourtant que le règlement n'indique un laps de temps précis au cours duquel seront mesurées ces concentrations.

Le projet de Règlement sur la qualité du milieu de travail, quant à lui, prévoit les normes suivantes de concentration dans l'air (Annexe C):

Amiante	5 fibres 5 µm de longueur/cm ³
Azote, dioxyde d'	5 ppm ou 9 mg/m ³ (concentration maximum)
Azote, monoxyde d'	25 ppm ou 30 mg/m ³ (concentration moyenne) 35,5 ppm ou 45 mg/m ³ (concentration maximum)
Mercure (toutes formes, excepté alkylique)	0,05 mg/m ³ (concentration moyenne) 0,15 mg/m ³ (concentration maximum)
Mercure (composés organiques et alkyliques) peau	0,001 ppm ou 0,01 mg/m ³ (concentration moyenne) 0,003 ppm ou 0,03 mg/m ³ (concentration maximum)
Plomb	0,15 mg/m ³ (concentration moyenne) 0,45 mg/m ³ (concentration maximum)
Chlorure de vinyle	1 ppm (concentration moyenne) 5 ppm (concentration maximum)

Le projet ne contient pas de normes d'émission des radiations, mais il fixe cependant une norme de concentration dans l'air pour les composés solubles ou insolubles de l'uranium naturel de 0,2 mg/m³ (concentration moyenne) et de 0,6 mg/m³ (concentration maximum). La durée minimum de la concentration maximale n'est fixée que pour le chlorure de vinyle (15 minutes); pour les autres substances, la concentration maximale peut être atteinte en tout temps, pourvu que la concentration moyenne, pondérée sur huit heures, n'excède pas le niveau permis.

La grande différence entre le Règlement actuel et le projet de Règlement vient cependant de la terminologie employée dans le projet de règlement. L'article 13 exige que tout établissement soit conçu, aménagé ou pourvu d'un système de traitement ou d'évacuation de façon à ne pas excéder les concentrations déjà mentionnées. L'article 14 fait défense d'exploiter un établissement dont l'opération émet dans l'air, à l'intérieur de l'établissement, des gaz, poussières ou vapeurs indiqués à l'annexe C en quantité supérieure aux normes, à moins que les employés ne portent des équipements de protection conformes aux normes du N.I.O.S.H. et de l'A.C.G.I.H. rendues applicables par l'article 17. L'article 11 est au même effet.

Dans le cas de présence simultanée de plusieurs gaz, fumées, vapeurs ou matières particulées ayant des effets additifs, la même prohibition d'exploitation, sauf au cas de port d'équipement de protection, existe en vertu de l'article 15 si les concentrations excèdent les normes fixées par l'A.C.G.I.H. (T.L.V. for Chemical Substances and Physical Agents in Workroom Environment with Intended Changes for 1974).

Les normes établies par le projet de Règlement s'appliqueront dès son entrée en vigueur à tout nouvel établissement, ou à tout réaménagement ou modification d'un établissement existant portant sur l'une des matières visées par le règlement, ou encore à tout agrandissement d'un établissement existant (article 3). Pour le reste, les établissements existants ne devront s'y plier qu'à compter du 1^{er} janvier 1978 (article 4).

À première vue, les normes proposées (sauf pour l'amiante) semblent plus strictes que les normes actuelles. C'est notamment le cas du plomb car, même si la norme maximale est la même, la norme proposée s'applique autant à l'arséniate de plomb qu'au plomb minéral contenu dans les fumées ou poussières. Le projet de Règlement, cependant, contient une déficience importante lorsqu'il s'agit des moyens à prendre pour assurer son respect. Ainsi, à l'article 18, l'exploitant de l'établissement n'est tenu d'effectuer des prélèvements pour vérifier la conformité aux normes qu'une fois par année ou chaque fois qu'il y a une modification de procédé industriel. À première vue, cette exigence paraît insuffisante. Quant à la façon d'effectuer les prélèvements, l'article 19 renvoie purement et simplement aux normes américaines du N.I.O.S.H., Industrial Hygiene Operation Manual, chapitre V.

Un problème se pose ici du fait qu'en plus des normes actuelles et des normes proposées par les Services de protection de l'environnement, il existe d'autres normes d'émission dans le milieu de travail, contenues cette fois dans le Règlement concernant les établissements industriels et commerciaux adopté en vertu de la Loi sur les établissements industriels et commerciaux (S.R.Q. 1964, ch. 150)

administrée par le ministère du Travail. En effet, en vertu de l'article 5.1.5 de ce règlement, les impuretés de l'air produites à l'intérieur des bâtiments doivent être éliminées dès leur point d'origine afin de réduire leur concentration à un taux inférieur à la limite maximale admissible dans la norme Threshold Limit Values of Airborne Contaminants (édition 1971) de l'A.C.G.I.H. En vertu de l'article 10.2.0, paragraphe 3, s'il est impossible d'enlever les gaz, poussières, etc., conformément à l'article 5.1.5., le chef d'établissement doit alors fournir aux travailleurs, qui doivent les utiliser, les appareils respiratoires de protection exigés par l'article 12.6.1 qui exige alors ceux reconnus par le N.I.O.S.H. (amendement à l'article 12.6.1; G.O.Q. 1976, Partie 2, vol. 108, p. 4009).

Le problème est alors évidemment de savoir quelle norme appliquer dans le cas où il y a divergence entre celles édictées par le Règlement sur les établissements industriels ou le projet de Règlement sur la qualité du milieu de travail et celles incorporées dans le Règlement sur les établissements industriels et commerciaux. À notre avis, le pouvoir de réglementation prévu aux articles 87a) et 88b) d) i) et j) de la Loi de la qualité de l'environnement (L.Q. 1972, ch. 49) est beaucoup plus précis que celui prévu à l'article 5 de la Loi des établissements industriels et commerciaux, de telle sorte que les normes prévues dans les règlements administrés par les Services de protection de l'environnement doivent primer en cas d'incompatibilité. Cette interprétation est confirmée par les termes même de l'article 4 de la Loi sur les établissements industriels et commerciaux en vertu desquels "les établissements industriels et commerciaux...doivent... offrir, en un mot, toutes les conditions de salubrité nécessaires à la santé du personnel, tel que requis par les règlements établis en vertu de la Loi de l'hygiène publique". Or, on l'a vu, ces règlements relèvent depuis 1972 de la juridiction des Services de protection de l'environnement, en vertu de l'article de la Loi de 1974 (L.Q. 1974, ch. 51).

2. Ventilation

Le Règlement sur les établissements industriels actuellement en vigueur contient un certain nombre de dispositions sur la ventilation des locaux. L'article 13 permet au médecin hygiéniste de prescrire d'office l'exigence d'une ventilation artificielle lorsqu'il le croit nécessaire pour protéger la santé et, en vertu de l'article 19, les poussières et fumées toxiques doivent être évacuées directement en dehors des locaux de travail, à sa satisfaction. Le Règlement sur les établissements industriels et commerciaux contient également des dispositions générales sur la ventilation à ses articles 5.1.1 à 5.1.6.

Les dispositions les plus complètes et les plus précises à ce sujet sont cependant contenues dans les articles 20 à 31 du projet de Règlement sur la qualité du milieu de travail. Ce projet de règlement prévoit des normes précises applicables à un système de ventilation, qu'il soit naturel ou mécanique. Il exige l'installation d'un système de ventilation locale par extraction dans les cas d'émissions localisées de gaz, poussières ou vapeurs et détermine des normes de conception (art. 14 et 15). Il interdit, enfin, les systèmes de recirculation d'air à moins que les concentrations de gaz, de poussières ou de vapeurs obtenues après recirculation et traitement de l'air provenant des systèmes de ventilation locale ne soient inférieures ou égales à 20 pour cent des concentrations moyennes admissibles déjà vues (art. 31).

3. Mesures spéciales

Tant la réglementation présentement en vigueur que celle qui est projetée prévoient des dispositions particulières s'appliquant aux industries où l'on prépare ou utilise les substances toxiques faisant l'objet de cette étude. Ainsi, pour le mercure et le plomb, la règle générale à cet effet est exposée à l'art. 48 du Règlement concernant les établissements industriels qui requiert que des "précautions spéciales" soient prises afin de protéger efficacement les personnes qui se servent de mercure, du plomb ou de leurs composés ou qui sont exposées à venir en contact avec ces poisons industriels. Ce même règlement, à l'article 49, exige que les récipients ou colis contenant le mercure, le plomb ou leurs composés destinés à être utilisés comme ingrédient ou matière première dans l'industrie soient étiquetés à cet effet. Sur demande d'un inspecteur des établissements industriels ou d'un fonctionnaire du ministère des Affaires sociales, les fabricants, distributeurs ou importateurs peuvent être tenus de placer dans leurs établissements des affiches indiquant le danger et les précautions à prendre contre ces substances. Ils peuvent même être tenus de fournir des informations précises sur le pourcentage des ingrédients qui entrent dans la composition des substances toxiques qu'ils vendent à des fins industrielles (art. 50 et 51).

Des dispositions particulières réglementent la façon dont doivent être construits les locaux où sont manipulées des substances susceptibles d'être une source de danger pour les ouvriers. Le mercure et le plomb sont nommément mentionnés. En vertu de l'article 2 du Règlement sur les établissements industriels, aucun tel établissement ne peut être établi sans que les plans en soient soumis au ministre pour approbation. En pratique, cependant, cette obligation est considérée comme remplie lorsque sont soumis les renseignements nécessaires pour l'obtention d'un certificat d'autorisation au Directeur des Services de protection de l'environnement conformément à l'article 22 de la Loi de la qualité de l'environnement et aux articles

2 à 9 du Règlement général relatif à l'administration de la Loi de la qualité de l'environnement (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 107, n^o 32, p. 4801).

Cette obligation est continuée et précisée dans le projet de Règlement relatif à la qualité du milieu de travail. Puisque l'amiante, le mercure, le plomb et même l'uranium sont parmi les substances dangereuses énumérées à l'article 1, para. p), ce projet de règlement exige l'approbation des plans et devis par le Directeur, conformément à l'article 73 de la Loi, pour toute construction ou modification d'un établissement où est produite, entreposée ou utilisée l'une quelconque de ces substances (art. 6 du projet). A partir du 1^{er} janvier 1978, un permis d'exploitation sera exigé pour tout établissement existant où l'une de ces substances sera produite, entreposée ou utilisée. Dans certains cas, une permission des autorités municipales pourrait même être exigée (art. 7 du projet).

De plus, les articles 61 à 65 du Règlement sur les établissements industriels contiennent un ensemble de dispositions concernant, non seulement la disposition physique des locaux de travail, mais également les méthodes de travail dans le cas de procédés industriels impliquant le maniement du plomb. Les articles 66 et 72 du même Règlement imposent des obligations aux chefs d'établissements et aux employés afin de minimiser les risques d'intoxication. L'article 73 impose l'affichage, dans les locaux de travail, des obligations et interdictions déjà énumérées, ainsi que du nom et de l'adresse du médecin et des heures de visite en cas d'urgence. On retrouvera la reprise d'une partie de ces dispositions particulières aux articles 118 à 121 du projet de Règlement sur la qualité du milieu de travail. Des mesures parallèles de protection sont exigées pour l'entreposage et la manutention des substances toxiques (dont le plomb) à l'article 10.1.5 du Règlement sur les établissements industriels et commerciaux.

Pour le cas des radiations, il faut tenir compte de l'article 91 de la Loi de la qualité de l'environnement qui oblige l'utilisateur d'une source de rayonnement ou autre agent vecteur d'énergie à en faire la déclaration au Directeur selon des modalités qui ne sont pas encore fixées par règlement (art. 92, para. c)).

D'autres mesures particulières de protection contre les radiations dangereuses sont édictées par le Règlement concernant les établissements industriels et commerciaux (G.O.Q. 1972, vol. 104, n^o 528, p. 11933). Ces mesures concernant d'abord les sources de rayonnement intense en infrarouge qui, en vertu de l'article 10.3.1, doivent être masquées par des écrans absorbant la chaleur, des écrans d'eau ou d'autres dispositifs de protection des travailleurs. L'article 10.3.2, quant à lui, détermine les précautions à prendre dans les locaux où on effectue des travaux comportant une source dangereuse de radiations ultraviolettes telles que la soudure électrique. Quant

aux substances proprement radioactives, l'article 10.3.3 requiert que leur usage, leur manipulation et leur transport soient effectués conformément aux Règlements établis par la Commission de contrôle de l'énergie atomique du Canada.

4. Les laboratoires

Depuis 1972, date de l'adoption de la Loi de la protection de la santé publique (L.Q. 1972, c. 42), toutes les mesures de contrôle des services de laboratoire relèvent du ministère des Affaires sociales. Ceci confirme l'entente de partage de juridiction entre les Services de protection de l'environnement et le ministère des Affaires sociales, entente elle-même consacrée par les termes mêmes de l'article 93 de la Loi de la qualité de l'environnement (L.Q. 1972, c. 49). Les paragraphes a) et 1) de l'article 50 de la Loi autorisent le lieutenant-gouverneur en conseil à adopter des règlements relatifs aux laboratoires et aux équipements émetteurs de rayons, après consultation du Bureau provincial de médecine. Ce pouvoir a été exercé lors de l'adoption du Règlement en vertu de la Loi de la protection de la santé publique (G.O.Q. 1974, Partie 2, vol. 106, n° 10, p. 1827; modifié 1975, Partie 2, vol. 106, n° 26, p. 3323). Ce règlement, bien qu'il exige un permis de laboratoire pour tout laboratoire (art. 7.001, "laboratoire" défini à l'art. 1, para. b) de la Loi), et notamment pour un établissement d'examens en radioisotopes ou en radiologie (art. 7.001a), ne contient que de rares dispositions régissant les critères d'émission du permis: coût, assurances requises, date de la demande, etc. (art. 7.008, 7.010). Ce règlement est totalement muet sur les mesures de protection du personnel.

5. Les fonderies

Il est difficile de déterminer avec exactitude l'applicabilité aux substances examinées, et notamment au plomb et au mercure, du Règlement relatif à la sécurité et à l'hygiène dans les travaux de fonderie (G.O.Q. 1973, Partie 2, vol. 105, n° 28, 10 octobre 1973, p. 5533). Ce Règlement ne fait pas mention de substances particulières, et il nous semble plutôt s'intéresser à la sécurité lors de la manutention de métaux en fusion ou à l'état liquide. Mentionnons cependant l'article 14.2.1 concernant le nettoyage à la main des grosses pièces coulées: en particulier, cette disposition impose l'utilisation d'un système d'aspiration pour empêcher une concentration de poussière supérieure à la limite maximale admissible dans la norme T.L.V. for Substances in Workroom Air de l'A.C.G.I.H. (édition 1972).

6. Les mines

Même si théoriquement la définition d'établissement industriel dans le Règlement concernant les établissements industriels et l'article 72 de la Loi de la qualité de l'environnement peuvent laisser planer un doute quant à l'applicabilité du Règlement sur les établissements industriels en milieu minier, en pratique cette réglementation n'est pas appliquée dans les mines. Quant au Règlement sur les établissements industriels et commerciaux, l'article 3 de la Loi sur les établissements industriels et commerciaux en exclut explicitement l'application en milieu minier.

De plus, nous avons discuté, au chapitre II, de la validité de l'article 1c) du Règlement concernant les établissements industriels de 1944 qui déclare que ces dispositions s'appliquent aux mines et carrières. Notre opinion à ce sujet apparaît tout à fait nouvelle, puisque le ministère des Richesses naturelles a toujours considéré que ce règlement, adopté sous l'empire de l'ancienne Loi de l'hygiène publique, n'avait aucune application en milieu minier, pas plus que n'en aurait le projet de Règlement relatif à la qualité du milieu de travail, advenant son éventuelle entrée en vigueur.

Ceci nous ramène donc au Règlement relatif à la salubrité et à la sécurité du travail dans les mines et carrières (R.A.L. 1972, vol. 3, p. 3-055) dont les dispositions sont susceptibles de s'appliquer en pratique surtout aux mines d'amiante, mais dont l'application aux autres mines n'est pas exclue. Soulignons l'article 15 imposant à l'exploitant de fournir des masques ou appareils respiratoires au personnel qui est nécessairement exposé aux fumées ou vapeurs irritantes ou dangereuses, ou à des concentrations incommodes de poussière ou de gaz. C'est à l'exploitant qu'il incombe de voir à les faire porter par le personnel. En plus de l'obligation d'affichage dans les ateliers de préparation de minerai, les laboratoires, les fonderies et les usines métallurgiques aux endroits où les personnes sont exposées au danger d'intoxication (article 32), les articles 59 à 68 ainsi que l'article 110 imposent l'obligation d'éliminer ou de contrôler les fumées, poussières ou gaz nocifs afin d'empêcher que les ouvriers ne soient exposés à des concentrations insalubres.

On cherchera cependant en vain dans ce règlement des normes générales d'émission pour l'amiante actuellement en vigueur pour les mines, comme il en existe une dans le Règlement concernant les établissements industriels pour les entreprises de transformation et de traitement de l'amiante, autres que celles situées sur le site même de l'exploitation minière. Pour combler ce vide, et parce que le ministère des Richesses naturelles a toujours considéré que le Règlement concernant les établissements industriels de 1944 ne s'est jamais appliqué en milieu minier, un nouvel article 68a fut ajouté en 1975 (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 107, n° 26, p. 3471) au Règlement

relatif à la salubrité et à la sécurité du travail dans les mines et carrières fixant à compter du 1^{er} janvier 1978 une norme de 5 fibres d'amiante de plus de 5 micromètres par centimètre cube d'air. Cette disposition requiert que toute mine dont l'exploitation est susceptible d'émettre des poussières d'amiante doit être conçue, aménagée ou pourvue d'un système de traitement ou d'évacuation de façon à ce que la concentration de ces poussières dans l'air, à l'intérieur de la mine, n'excède pas la norme fixée sur une période de huit heures. On remarquera d'ailleurs que la terminologie employée est beaucoup moins sévère que celle de l'article 14 du projet de Règlement relatif à la qualité du milieu de travail qui interdit l'exploitation d'un établissement à moins que n'y soient respectées les normes d'émission qu'il fixe.

B. L'air ambiant

1. Généralités

Le dégagement dans l'atmosphère des substances toxiques faisant l'objet de cette étude, ailleurs que dans le milieu du travail, est susceptible d'être réprimé suivant les dispositions de la Loi de la qualité de l'environnement et des règlements adoptés sous son empire: d'abord, en vertu des dispositions générales de la Loi (art. 20 et suiv.) qui interdisent "l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant...susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain..."; ensuite, en vertu de certaines dispositions précises de la Loi (art. 47 à 53) qui prévoient, entre autres, la nécessité d'obtenir l'autorisation du Directeur pour l'installation de tout appareil de suppression de la pollution atmosphérique, et la possibilité de fixer des normes quant à la pollution causée par les véhicules automobiles (pour une étude générale des dispositions et de la portée de cette loi, voir P. Kenniff et L. Giroux, "Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement", (1974) 15 Cahiers de Droit 5 (à 71); pour la version anglaise, voir "The Law Relating to the Protection and the Quality of the Environment in Québec" in P. Elder, Ed., Environmental Management and Public Participation, Toronto, C.E.L.A., 1975, chap. 7, p. 213).

À l'heure actuelle, outre le Règlement général relatif à l'administration de la Loi de la qualité de l'environnement (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 107, n° 32, p. 4801) il n'existe aucun règlement québécois en vigueur en matière de pollution de l'air ambiant. Deux sont à l'état de projet et seront analysés comme tels ici: le projet de Règlement relatif à la qualité de l'atmosphère (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 107, n° 47, p. 6501) et le projet de Règlement relatif aux émissions des véhicules automobiles (G.O.Q. 1974, Partie 2, vol. 106,

n° 25, p. 4195). Un troisième projet, celui du Règlement relatif aux carrières (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 107, n° 16, p. 1895) aurait pu nous intéresser également par les dispositions qu'il contient sur la pollution de l'air et de l'eau, mais la définition de "carrière" à l'article 1, para. c) exclut expressément les mines d'amiante et de métaux à ciel ouvert.

Dans cette section, nous examinerons d'abord des points communs à toutes les substances étudiées, pour ensuite étudier les dispositions particulières à chaque substance. Même si le lecteur demeure conscient que les règlements étudiés ici ne sont souvent qu'à l'état de projet, il faut tout de même le mettre en garde, car l'adoption éventuelle de ces textes demeure des plus hypothétiques. Lors des séances récentes de la Commission parlementaire chargée d'étudier le projet de Règlement relatif à la qualité de l'atmosphère, l'Opposition a accusé le gouvernement d'avoir cédé sur la sévérité de plusieurs normes même avant de publier son projet (Le Devoir, mercredi 15 septembre 1976, pp. 1,6). On a voulu suggérer par là que le gouvernement était de nouveau prêt à assouplir ses normes avant d'adopter définitivement le projet, une accusation qui revêt d'autant plus de crédibilité qu'il s'est écoulé plus de huit mois entre la date de la publication du projet et le début des séances de la Commission parlementaire. Par contre, la tenue même d'une Commission parlementaire, un précédent dans la procédure d'adoption des règlements d'application de la Loi de la qualité de l'environnement, suggère que le gouvernement serait disposé à prêter une oreille plus attentive aux revendications des "consommateurs de la pollution"...

Il existe une certaine ambiguïté entre les dispositions de la section VI de la Loi de la qualité de l'environnement (arts 47 à 53) et l'article 2^e du Règlement général relatif à l'administration de la Loi de la qualité de l'environnement. En vertu de cette disposition réglementaire, "les constructions, travaux et activités pour lesquels une autorisation est déjà prévue aux sections V et VI de la Loi" sont soustraits à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation selon les articles 22, 23 et 24 de la Loi. Or, l'article 48, dans la section VI de la Loi oblige à soumettre les plans et devis au Directeur des services de protection de l'environnement et à obtenir son autorisation pour l'installation de tout équipement destiné à empêcher ou réduire la contamination de l'atmosphère. L'article 2^e du Règlement général a-t-il pour effet de soustraire à l'obligation imposée par les articles 22, 23 et 24 toute l'entreprise dont l'activité entraîne le déversement de contaminants dans l'atmosphère, du simple fait de l'installation d'un équipement anti-pollution, fût-il minime par rapport à la contamination totale par l'entreprise, ou ne s'appliquât-il qu'à l'appareil anti-pollution? Même si la première interprétation devait prévaloir, ce qui nous semble aller à l'encontre de l'esprit de la Loi, il faudrait néanmoins tenir compte de l'article 10 du Règlement général relatif à l'administration de la Loi de la qualité de l'environnement.

En effet, cet article 10 détermine les renseignements à fournir sur une demande d'autorisation soumise en vertu de l'article 48 de la Loi de la qualité de l'environnement et impose, entre autres, l'obligation de fournir une énumération des points d'émission, de la nature et de la qualité des contaminants rejetés dans l'atmosphère.

Quant au projet de Règlement relatif à la qualité de l'atmosphère (G.O.Q., Partie 2, vol. 105, 30.12.75, p. 6501), il est susceptible, advenant son adoption, de s'appliquer aux contaminants faisant l'objet de notre étude. Il détermine d'abord des normes d'air ambiant pour l'ensemble du territoire du Québec. La norme de concentration moyenne pour les particules en suspension dans l'atmosphère (une matière particulaire, selon l'art.1, para. q), est toute substance matérielle, à l'exception de l'eau non combinée, qui existe sous une forme liquide ou solide, finement divisée) est de 0-150 microgrammes par mètre cube d'air pour 24 heures et de 0-70 microgrammes/m³ pour la moyenne géométrique annuelle (art. 3 et 5). Il fixe également une norme de 0-7,5 tonnes/km² comme moyenne sur trente jours pour les retombées de poussières. Pour le dioxyde d'azote, la norme de concentration moyenne est fixée à 0,0-0,22 ppm, moyenne sur une heure; à 0,0-0,11 ppm, moyenne sur 24 heures; et à 0,0-0,55 ppm, moyenne arithmétique annuelle.

À compter du 1^{er} janvier 1980, l'article 7 interdira de construire ou de modifier une source fixe de contamination de l'air (c'est-à-dire autre qu'un véhicule automobile selon l'art. 1t) ou d'augmenter la production d'un bien ou d'un service dont les émissions de particules de poussière et de dioxyde d'azote, entre autres, seront susceptibles d'en augmenter la concentration au-delà de la limite maximale déjà mentionnée à l'article 5. Les particules en suspension ne sont pas visées par cet article 7. Étant donné que l'article 5 ne parle pas d'une aire géographique précise mais bien de l'ensemble du territoire québécois, il faudrait en conclure que l'interdiction de l'article pourrait s'appliquer dès qu'une source fixe serait susceptible d'excéder la norme à l'intérieur de toute unité de mesure où qu'elle soit située à l'intérieur du Québec! Ces normes sont mesurées selon l'article 8: dans le cas du dioxyde d'azote, le para. h) renvoie à une publication d'Environnement Canada (Méthode normalisée de référence pour le dosage (par chimiluminescence) du dioxyde d'azote dans l'atmosphère, EPS-1-AP-742).

Par ailleurs, l'article 20 du projet de Règlement édicte des taux d'émission de particules en suspension dans l'atmosphère pour toutes les sources fixes, à l'exception de celles qui sont visées par des dispositions spéciales du projet de Règlement. Ces taux, qui sont donnés aux annexes A et B du projet, sont exprimés en kg/h d'émission, par rapport aux taux d'alimentation du procédé industriel exprimés en tonnes métriques/h. Si le projet de Règlement était adopté tel quel, ces normes s'appliqueraient dès son entrée en vigueur aux sources

fixes nouvelles, et à compter du 1^{er} décembre 1978 aux sources fixes existantes.

2. Amiante

En plus des normes générales fixées pour l'air ambiant au début du projet de Règlement relatif à la qualité de l'atmosphère, certaines dispositions du projet ont trait spécifiquement à l'amiante. Ainsi, l'article 46 précise que la norme d'émission dans l'atmosphère pour les entreprises de transformation et pour les procédés de concassage, de séchage et de stockage et de traitement du minerai dans l'industrie primaire, ne doit pas dépasser 2 fibrilles d'amiante par centimètre cube d'air, à compter du 31 décembre 1978. Une fibrille d'amiante est définie comme une particule plus longue que 5 micromètres dont le rapport longueur/diamètre est plus grand ou égal à 3/1 (art. 1, para. 1)).

Certains pourraient penser, à la lecture de cette norme, qu'elle est suffisamment générale pour s'appliquer aux mines et aux entreprises de transformation de l'amiante quant à la qualité de l'air à l'intérieur du lieu de travail. Il n'en est rien, cependant, car le mot "atmosphère" utilisé dans le règlement doit recevoir la définition que lui donne la Loi de la qualité de l'environnement à l'article 1, para. 2): "l'air ambiant qui entoure la terre à l'exclusion de l'air qui se trouve à l'intérieur d'une construction ou d'un espace souterrain".

L'article 66 du projet de Règlement, qui précise les méthodes à utiliser pour mesurer les émissions des substances faisant l'objet de dispositions précises dans le projet de Règlement, est muet sur le cas des fibres d'amiante.

3. Mercure

Aucune disposition particulière du projet de Règlement relatif à la qualité de l'atmosphère ne vise le mercure. Il en est de même des autres projets de règlement auxquels nous référerions au cours de la section "Généralités" plus haut.

4. Oxydes d'azote

Outre la mention précise du dioxyde d'azote que nous retrouvons à l'article 5 du projet de Règlement relatif à la qualité de l'atmosphère, ce projet ne contient pas de dispositions spéciales sur les oxydes d'azote. Il vise d'ailleurs essentiellement les sources fixes, dont sont exclus par définition les véhicules automobiles (art. 1, para. t)).

Le projet de Règlement relatif aux émissions des véhicules automobiles (G.O.Q. 1974, Partie 2, vol. 106, n° 25, p. 4195) devait s'appliquer à tout véhicule automobile identifié comme modèle de l'année 1975 ou d'une année subséquente (art. 2). La lenteur dont fait preuve le gouvernement pour la mise en vigueur de ce projet rendra nécessaire un correctif à cette disposition sur le champ d'application du Règlement.

Aux termes de l'article 4 du projet, la teneur en oxydes d'azote du gaz d'échappement ne doit pas dépasser 3,0 grammes par mille de distance parcouru par un véhicule léger. Aucune norme n'est prévue pour les véhicules lourds (défini comme étant un véhicule de plus de 12 places ou de plus de 6 000 livres: art. 1, para. 1)). La méthode de mesure adoptée par le projet est celle décrite dans Motor Vehicle Safety Test Methods du ministère fédéral du Transport, Sécurité routière, approuvé le 1^{er} septembre 1973 (art. 7).

Signalons aussi que ce projet de Règlement, à l'article 3, défend à toute personne d'offrir en vente, d'exposer pour la vente, de vendre, d'utiliser ou de permettre l'utilisation d'un véhicule automobile non muni d'un appareil destiné à réduire les gaz d'échappement en deçà de la norme fixée à l'article 4. Il est également interdit de modifier ou d'enlever un tel appareil si cette modification ou enlèvement aurait pour effet d'augmenter l'émission des contaminants au-delà de la concentration prévue à l'article 4 (art. 10). Le propriétaire a le devoir, selon l'article 12, de maintenir l'appareil en bon état de fonctionnement en tout temps. Cette réglementation provinciale vient ainsi compléter la réglementation fédérale (Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles, D.O.R.S./70-487, Gazette du Canada, vol. 104, Partie II, n° 22, pp. 1245 ss et amendements) adoptée conformément à la Loi fédérale sur la sécurité des véhicules automobiles (S.R.C. 1970 (1^{er} supp.) c. 26, art. 2.1) qui prescrit des normes d'émission applicables aux échappements des véhicules fabriqués, importés ou distribués par des grossistes au Canada.

5. Chlorure de vinyle

Il n'existe pas dans la réglementation québécoise actuelle, ni dans le projet de Règlement relatif à la qualité de l'atmosphère (G.O.Q. 1975, Partie II, vol. 107, n° 47, 30.12-75, p. 6501), de dispositions précises quant à la présence de chlorure de vinyle gazeux dans l'air ambiant. Cependant, on peut se demander si les normes de l'article 11 du projet de Règlement concernant les composés organiques gazeux, ainsi que l'article 52 concernant les réservoirs de composés organiques, seraient applicables au chlorure de vinyle gazeux, étant donné qu'un composé organique est défini à l'article 1 para. d) comme "un composé constitué de carbone et d'hydrogène combinés ensemble ou à un ou plusieurs autres éléments". Le niveau élevé de la norme (1,3 kg par

heure) permet de soupçonner que la disposition ne vise pas le chlorure de vinyle, malgré sa formulation très générale.

6. Plomb

En plus des normes générales d'émissions de particules en suspension pour les sources fixes, le projet de Règlement relatif à la qualité de l'atmosphère détermine, à son article 40, des normes d'émissions particulières pour les fonderies secondaires de plomb définies à l'article 1 j) du projet. Ainsi, advenant l'adoption du projet, dans le cas des fonderies secondaires de plomb par manipulation du matériau et des rebuts de métal qui concernent particulièrement le Québec, la norme maximale serait de 23 milligrammes de particules en suspension et de 30 milligrammes de plomb par mètre cube de gaz sec aux conditions normalisées. Cette norme serait immédiatement applicable aux nouvelles fonderies secondaires de plomb et le deviendrait le 1^{er} décembre 1976 pour celles déjà existantes. Les méthodes de mesure pour les normes des articles 20 et 40 sont indiquées à l'article 66.

Remarquons enfin que le projet de Règlement relatif aux émissions des véhicules automobiles (G.O.Q., Partie 2, vol. 106, 25.9.74, p. 4195) ne contient aucune norme d'émission pour le plomb utilisé comme additif dans l'essence pour véhicules automobiles. Ce problème est régi par deux règlements fédéraux adoptés en vertu des articles 22 et 23 de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (S.C. 1970-71-72, c. 47): Règlement sur l'essence sans plomb, D.O.R.S./73-663, G.C. Partie II, vol. 107, n^o 21; Règlement sur l'essence au plomb, D.O.R.S./74-459, G.C. Partie II, vol. 108, n^o 15.

7. Radiations

Une étude attentive de la législation et de la réglementation québécoise actuelle révèle qu'il n'y a que très peu de dispositions applicables sur la protection de l'air ambiant et de l'eau contre les radiations.

La Loi de la qualité de l'environnement contient une section IX intitulée: "Protection contre les rayonnements et les agents vecteurs d'énergie". C'est le ministre de l'Environnement qui, en vertu de l'article 90 de la Loi, a les fonctions de surveiller et contrôler les sources de rayonnement, les plasmas, les champs, les ondes matérielles, les pressions et tout autre agent vecteur d'énergie (ces contaminants sont définis aux para. 13 à 17 de l'article 1). Quiconque possède ou utilise une source de rayonnement ou autre agent vecteur d'énergie doit en faire la déclaration au Directeur des services de protection de l'environnement tel qu'exigé par l'article 91. La même disposition exige que l'usage en soit fait conformément aux modalités et normes

déterminées par règlement. Actuellement, il n'y a aucun règlement adopté, ni sous l'empire de l'article 91, ni en vertu de l'article 92 mais, même si les modalités de la déclaration exigée par l'article 91 ne sont pas encore précisées par règlement selon le para. c) de l'art. 92, nous sommes d'avis que les termes de l'article 91 sont impératifs et requièrent qu'une déclaration soit quand même faite au Directeur.

Assez curieusement, la seule disposition réglementaire québécoise ayant pour effet d'empêcher des émissions de radiations dans l'environnement général est le Règlement concernant le transport des explosifs et autres matières dangereuses dans les tunnels de la région de Montréal (G.O.Q., vol. 107, n° 36, 8 oct. 1975, p. 5301) adopté en vertu de l'article 5 para. a) de la Loi des transports (1972, ch. 55). En vertu de l'article 4h) toute matière qui émet des radiations à un taux supérieur à 0,002 microcurie par gramme est une matière dangereuse, et l'article 6 défend d'utiliser un véhicule pour la transporter dans le tunnel Louis-Hyppolyte Lafontaine et sur l'autoroute Ville-Marie. Évidemment, ce règlement n'est pas un règlement visant la protection de l'environnement, mais plutôt la sécurité du public voyageur même s'il est susceptible d'empêcher l'émission d'un contaminant dans l'air ambiant.

C. L'eau

1. Généralités

Les dispositions législatives et réglementaires québécoises visant à prévenir la contamination du milieu hydrique par les substances étudiées sont actuellement disséminées dans un ensemble de règlements et de projets de règlement portant sur des sujets spécifiques. Il n'y a aucune norme générale de la qualité de l'eau actuellement en vigueur ou même à l'état de projet, comme c'est le cas pour la qualité de l'air.

En somme, on ne retrouve aucune mention précise des substances étudiées dans ces règlements ou projets de règlement, si bien qu'il faut extrapoler leur application à partir de textes souvent fort généraux. Le mercure est évidemment la substance qui pose le plus grave danger de pollution lorsqu'il est déversé dans l'eau et atteint ainsi les sources alimentaires de l'Homme, telle le poisson. Pour cette raison, nous consacrerons la rubrique qui suit au mercure, tout en soulignant que les textes étudiés sont souvent suffisamment généraux pour pouvoir s'appliquer à l'amiante et au plomb en milieu hydrique. Les oxydes d'azote et le chlorure de vinyle étant présents sous forme de gaz, ne sont pas visés par les dispositions portant sur le rejet des solides et des liquides dans l'eau. Des sections distinctes seront cependant consacrées aux cas particuliers du plomb et du chlorure de vinyle.

2. Mercur

Il faut souligner au point de départ que le problème soulevé par la pollution due au mercure est complexe. La Loi de la qualité de l'environnement, surtout aux articles 32 à 46 portant sur la qualité de l'eau et la gestion des eaux usées, ne permet pas d'y apporter une solution complète. Ces dispositions permettent, bien sûr, d'identifier la source d'une contamination et de faire cesser cette contamination pour l'avenir. En revanche, elles ne permettent aucune mesure utile pour pallier aux dangers causés par la contamination ancienne, voire la réparer, surtout une fois qu'elle s'est introduite dans la chaîne alimentaire. Le législateur a même pris la peine d'adopter une mesure législative expresse interdisant le recours à l'injonction contre une industrie établie dans une municipalité depuis plus de cinq ans et dont l'emplacement a été approuvé par règlement de la municipalité (Loi des cités et villes, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 427(18), alinéa 3). Cette disposition fut adoptée pour contrer une certaine jurisprudence qui avait accueilli l'injonction en pareilles circonstances (Canada Paper Co. v. Brown (1922) 63 RCS 243). Une disposition semblable au profit des fonderies, raffineries et autres usines de traitement du minerai dans le cantons de Rouyn, de Holland et de McKenzie était contenue aux articles 121 et 122 de l'ancienne Loi des mines (S.R.Q. 1964, c. 89, abrogée).

Dans cette optique, il ne reste plus au gouvernement qu'à interdire aux personnes de se nourrir des aliments dont la contamination par le mercure a pu être identifiée. Ce pouvoir d'interdire, dans l'unique cas des mollusques, relève présentement du ministre fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social qui agit en vertu de l'article 38 du Règlement de pêche du Québec (R.A.L. 1972, vol. 7, p. 7-653) adopté par le gouverneur en conseil. Pour le reste, la loi et les règlements sont muets.

Cette mise au point ayant été faite, revenons aux règlements et aux projets de règlement établis en vertu de la Loi de la qualité de l'environnement.

Le Règlement relatif à la gestion des déchets liquides (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 107, n° 36, p. 5291) contient à son article 3 une interdiction totale de tout déversement de déchet liquide dans l'environnement, à moins qu'il ne se fasse dans un établissement détenteur d'un permis d'exploitation d'un système de gestion des déchets liquides. La norme se trouve alors fixée au niveau zéro, et le déchet liquide est assimilé à un contaminant prohibé selon l'article 20 de la Loi de la qualité de l'environnement. Par conséquent, l'article 106 de cette loi reçoit application et rend le contrevenant passible d'une amende maximum de 5 000 \$ pour la première infraction et de 10 000 \$ pour toute infraction subséquente. Ce règlement est applicable au mercure s'il est contenu dans un produit résiduaire

liquide ou semi-liquide à 20°C, même mélangé avec de l'eau (art. 1 para. b) et si le volume en est tel qu'il puisse être transporté par camion pour son élimination (art. 2). Si un tel déversement a lieu dans l'environnement, même par accident, le responsable doit procéder à son nettoyage en vertu de l'article 9. Soulignons enfin que le Règlement relatif à la gestion des déchets liquides vise essentiellement les substances qui ne sont pas rejetées dans l'environnement de façon continue à la suite d'un procédé industriel, c'est-à-dire les effluents.

Le projet de Règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout (G.O.Q. 1974, Partie 2, vol. 106, n° 24, p. 4133), quant à lui, interdit le rejet, en tout temps, dans un réseau d'égout sanitaire ou combiné, c'est-à-dire à la fois sanitaire et pluvial, d'eaux usées qui contiennent du mercure en concentration supérieure à 0 mg/L, si le réseau dessert 5 000 personnes ou moins, et 0,01 mg/L, s'il dessert 20 000 personnes ou plus, avec des valeurs intermédiaires proportionnelles à la clientèle desservie (arts 3 et 6g), 8). De plus, il y a, en vertu de l'article 6 i), prohibition absolue de déversement du mercure, même s'il n'est pas contenu dans une eau usée.

L'article 7 du projet, par ailleurs, fixe à 0 mg/L, la norme pour le rejet d'ions de mercure dans un réseau d'égout pluvial. On retrouve aussi au para. f) de cet article, une interdiction de déverser du mercure, même si celui-ci n'est pas contenu dans une eau.

On constate alors que la norme est partout fixée à zéro, tant en vertu du Règlement relatif à la gestion des déchets liquides que du projet de Règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout, sauf que la norme pour les réseaux d'égout combinés ou sanitaires régis par celui-ci est fixée à 0,01 mg/L, pour un réseau desservant 20 000 personnes ou plus. Cette dernière norme reçoit alors application, conformément à l'article 3, alinéa 2 du Règlement relatif à la gestion des déchets liquides:

"Sous réserve des dispositions du règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout établi en vertu de la Loi, la même prohibition s'applique au rejet, dépôt ou déversement de déchets liquides dans un réseau d'égout exploité par une municipalité ou par une personne visée au troisième alinéa de l'article 32 de la Loi".

Un dernier point au sujet du Règlement et du projet de Règlement mérite l'attention. Alors que le Règlement ne précise pas de méthode à utiliser pour mesurer les déchets liquides (outre la viscosité, le point d'éclair et le pourcentage d'eau de l'huile abat-poussière: art.6), le projet de Règlement en édicte une. Il s'agit de suivre la 13^e édition (1971) de l'ouvrage intitulé Standard Methods for the Examination of Water and Waste publié conjointement par l'American Public Health Association, l'American Water Works Association et la Water Pollution Control Federation.

Dans la mesure où le mercure ou l'un de ses composés est susceptible d'être utilisé dans un procédé de fabrication de papier ou de pâte à papier, il faut tenir compte du projet de Règlement relatif aux effluents et déchets de fabriques de pâtes et papiers (G.O.Q. 1975, Partie 2, vol. 107, n° 43, p. 5883), en particulier les sections II et III qui concernent les effluents et les études d'impact.

C'est ainsi qu'en vertu de l'article 20, outre les exigences du Règlement relatif à l'administration de la Loi de la qualité de l'environnement, la demande de certificat d'autorisation en vue de la construction d'une nouvelle fabrique de pâtes et papiers doit être accompagnée d'une étude de l'impact que produira sur l'environnement la réalisation de ce projet. Selon l'article 1 para. 1) de ce même projet de Règlement, une nouvelle fabrique sera celle qui commencera à rejeter des contaminants dans l'eau après la publication dans la Gazette officielle du Québec du Règlement adopté.

Quant aux effluents, le projet de Règlement prévoit des normes quantitatives exprimées en kg/tonne de matières en suspension des eaux de procédé rejetées dans l'environnement, ainsi que des normes de demande biochimique en oxygène 5 jours (DBO₅) exprimées également en kg/tonne. Ces normes qui sont propres à chaque procédé industriel varient selon qu'il s'agit d'une nouvelle fabrique et d'une fabrique existante que l'on modifie ou dont on augmente la production. Ces normes varient également pour les autres fabriques existantes (sans modification, ni augmentation de production), en fonction d'un échéancier déterminé par le projet de Règlement (articles 2 à 5). En plus de ces normes d'émission, ce projet de Règlement contient un ensemble de dispositions applicables au procédé de production lui-même et visant à réduire les dangers de rejet. Ces dispositions deviendront également obligatoires conformément à un échéancier (articles 8, 11, 14).

L'évacuation et la gestion des déchets des fabriques de pâtes et papiers sont régies par les dispositions de la Section IV, qui prévoient des normes précises de disposition et d'enfouissement ayant pour objet la protection des cours d'eau et de la nappe phréatique.

Enfin, on trouve une autre disposition d'interdiction concernant le mercure dans le projet de Règlement relatif aux piscines publiques (G.O.Q. 1974, Partie 2, vol. 106, n° 30, p. 4721). Il s'agit de l'interdiction énoncée à l'article 36, d'utiliser un débitmètre ou un thermomètre à colonne de mercure dans toute piscine (définition de "piscine": art. 1 para. f)).

3. Plomb

Le Québec s'est d'abord préoccupé de la présence du plomb dans les eaux de consommation en adoptant son Règlement relatif aux eaux embouteillées (G.O.Q., Partie 2, vol. 106, 9.9.74, p.3). L'article 5 de ce règlement interdit l'embouteillage, la vente ou la distribution d'une eau embouteillée si celle-ci ne répond pas aux normes qualitatives et aux conditions de production ou de distribution des eaux prévues dans le règlement. En pratique cependant, cette interdiction a une portée plus limitée que ne laissent entendre les termes généraux de l'article 5 puisque la seule norme de qualité concerne l'eau embouteillée qualifiée "eau de source". Cette eau de source doit contenir, pour justifier cette appellation, moins de 0,05 ppm en ions Pb. Rien n'empêche qu'une eau embouteillée contienne plus d'ions Pb, sauf qu'elle devra alors être vendue sous un qualificatif différent, soit "eau minérale" ou "eau traitée". Le règlement contient une série de dispositions concernant la distribution des eaux embouteillées, en particulier l'art. 18 para. 1) qui oblige à indiquer sur le contenant la concentration en ppm des ions Pb. À notre avis, ces dispositions visent beaucoup plus la protection du consommateur par une réglementation du commerce des eaux embouteillées que la prévention de la contamination des eaux.

Lorsque le plomb est contenu dans un produit résiduaire liquide ou semi-liquide à 20°C, même mélangé avec de l'eau, la prohibition totale de son déversement à titre de déchet liquide suivant l'article 3 du Règlement relatif à la gestion des déchets liquides, que nous avons vue lors de notre étude du mercure, est applicable au plomb avec les mêmes conséquences (voir section précédente).

Le Règlement relatif à la gestion des déchets liquides va par contre poser, quant au plomb, un conflit avec le projet du Règlement relatif aux rejets d'égout si ce dernier est éventuellement adopté. Ce projet de règlement interdit le rejet, en tout temps, dans un réseau d'égout sanitaire ou combiné, c'est-à-dire à la fois sanitaire et pluvial, d'eaux usées qui contiennent du plomb en concentration supérieure à 3 mg/L, si le réseau dessert 5 000 personnes ou moins, et 10 mg/L, s'il dessert 20 000 personnes ou plus, avec des valeurs intermédiaires proportionnelles à la clientèle desservie (Art. 3 et 6g) 10). De plus, il y a, en vertu de l'article 6i), prohibition absolue de déversement de plomb, même s'il n'est pas contenu dans une eau usée.

L'article 7 du projet de Règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout vise les rejets dans les égouts pluviaux sans mentionner le plomb parmi les substances dont le rejet est interdit. Il faut donc en conclure que ce projet de règlement n'interdit pas les déversements de plomb dans les égouts pluviaux. Rappelons, cependant, que l'article 3, alinéa 2 du Règlement relatif à la gestion des déchets liquides édicte que:

"Sous réserve des dispositions du règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout établi en vertu de la Loi, la même prohibition s'applique au rejet, dépôt ou déversement de déchets liquides dans un réseau d'égout exploité par une municipalité ou par une personne visée au troisième alinéa de l'article 32 de la Loi".

Deux hypothèses doivent ici être envisagées. S'il s'agit d'un déversement de plomb dans un réseau d'égout pluvial qui ne rencontre pas les conditions qui permettent de rendre applicable le Règlement relatif à la gestion des déchets liquides (article 1, para. b), 2), ce déversement est alors permis en vertu de l'article 7 du projet du Règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout, qui seul reçoit alors application. S'il s'agit d'un déversement de plomb dans un réseau d'égout pluvial qui rencontre les conditions qualitatives et quantitatives d'application du Règlement relatif à la gestion des déchets liquides, les deux règlements sont alors susceptibles de s'appliquer, l'un interdisant le rejet, l'autre le permettant. A notre avis, le projet de Règlement, s'il était adopté, devrait alors primer, permettant ainsi le rejet de déchets liquides de plomb dans un réseau d'égout pluvial. Cette conclusion se fonde sur deux motifs: d'abord l'emploi des mots "sous réserve" à l'article 3, alinéa 2 du Règlement et ensuite, la primauté de la disposition particulière et postérieure de l'article 7 du projet de Règlement sur l'interdiction de l'article 3 du Règlement relatif à la gestion des déchets liquides.

4. Chlorure de vinyle

Selon les textes scientifiques que nous avons examinés, le chlorure de vinyle est essentiellement insoluble dans l'eau. Mélangé à d'autres liquides, tel l'alcool, cependant, il peut être introduit dans l'eau et ainsi tomber sous le coup de la définition de "déchets liquide" prévue à l'article 1 para. b) du Règlement relatif à la gestion des déchets liquides (G.O.Q. 1975, Partie II, vol. 107, n° 36, 8.10.75, p. 5291).

Si cette interprétation est exacte, il en résulte l'application à ce déchet de l'interdiction totale d'émission dans l'environnement édictée à l'article 3 du Règlement, à moins que cette émission n'ait lieu dans un établissement détenteur d'un permis d'exploitation d'un système de gestion des déchets liquides. Les conséquences juridiques de cette interdiction ont déjà été étudiées à la section 2, lors de l'exposé portant sur le mercure comme contaminant de l'environnement hydrique.

CHAPITRE V

PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES NORMES

L'élaboration des normes de qualité du milieu de travail au Québec se fait au niveau de la réglementation, puisque la législation ne constitue qu'un cadre habilitant. Au moment du débat entourant l'adoption de la Loi de la qualité de l'environnement, le ministre responsable avait promis que les règlements pris en application de la Loi devaient faire l'objet d'auditions et d'études publiques en commission parlementaire avant d'être adoptés (Kenniff et Giroux, op.cit. p. 70, note 159). Jusqu'à tout récemment, cette promesse n'avait pas été respectée, et le ministre s'en était tenu à la procédure prévue à l'article 124 de la Loi.

En vertu de cette disposition, un projet de règlement est publié par le ministre dans la Gazette officielle avec avis qu'à l'expiration des soixante jours qui suivent cette publication, il sera présenté pour adoption par le lieutenant-gouverneur en conseil. Le ministre a l'obligation "d'entendre" toute objection écrite qui lui est adressée avant l'expiration de ce délai. Il nous est difficile à ce stade d'évaluer concrètement la portée pratique de cette procédure. En particulier, nous ne savons pas quelles sont les personnes ou groupes qui se sont prévalus de ce mécanisme de consultation, ni quelle est la nature et la portée de l'audition qui leur a été accordée par le ministre. Il est cependant certain que le délai de soixante jours peut être largement dépassé puisque, à titre d'exemple, le projet de Règlement relatif à la qualité du milieu de travail, publié le 12 février 1975, n'a pas encore été adopté.

Tout récemment, par contre, en plus de la procédure statutaire, le ministre a soumis le projet de Règlement relatif à la qualité de l'atmosphère à la Commission parlementaire permanente des affaires municipales et de l'environnement (Journal des débats, commissions parlementaires les 14, 15 et 16 septembre 1976, nos 140 à 142). Il est important de signaler qu'au cours de trois jours d'audiences publiques, un seul organisme de protection de l'environnement, la Society to Overcome Pollution - STOP, s'est présenté devant la Commission parlementaire. Les autres intervenants étaient soit des représentants de l'industrie, soit des consultants privés.

CHAPITRE VI

RECHERCHES SUR LES MALADIES INDUSTRIELLES

Quelle que soit la valeur de la recherche que mènent les entreprises manufacturières dans le domaine du dépistage et de la prévention des maladies industrielles, elle est souvent critiquée pour deux raisons principales: d'abord les résultats sont difficiles d'accès pour les parties les plus intéressées, c'est-à-dire les travailleurs et les syndicats; ensuite, les entreprises sont soupçonnées d'un parti-pris qui porte atteinte à l'objectivité de l'investigation scientifique. Un effort de recherche parallèle, surtout gouvernemental, parfois même en collaboration avec l'industrie, est alors proposé comme contrepoids à l'hégémonie de la recherche privée. De plus, le gouvernement peut assumer un rôle capital dans l'échange d'information et de conclusions entre les divers organismes de recherche, allant jusqu'à imposer une obligation à ces organismes de rendre leurs recherches disponibles à un organisme central de coordination. Par ailleurs, le gouvernement peut choisir d'intervenir pour exiger qu'on évalue les effets d'une nouvelle substance sur les travailleurs avant de l'introduire dans un procédé de fabrication.

Au Québec, on cherchera en vain une consécration législative ou réglementaire de cette volonté de l'État de mettre la recherche sur les maladies industrielles au service de ces objectifs. On trouve par contre des textes très généraux qui, interprétés librement, pourraient autoriser le gouvernement à adopter ces objectifs sans même la nécessité de légiférer de nouveau; mais la présomption, face au flou des textes, penche du côté de l'inaction. À titre d'exemple, le ministre des Affaires sociales est autorisé à faire ce qui est nécessaire pour promouvoir la santé de la population et, entre autres, à créer un conseil de la recherche en santé (Loi du ministère des Affaires sociales, L.Q. 1970, c. 42, art. 3, 10a). Aucun règlement n'est venu donner vie à ces dispositions.

Aussi, la Loi de la protection de la santé publique, bien que la plupart de ses dispositions portent sur les maladies contagieuses ou vénériennes, renferme certaines dispositions générales qui chargent le ministre des Affaires sociales du dépistage et du traitement des maladies, de la collecte et de l'analyse des données médicales et épidémiologiques ainsi que des données sur la fréquence des maladies (article 2). Le lieutenant-gouverneur en conseil, pour sa part, est habilité à adopter des règlements pour déterminer le contenu des dossiers que les employeurs doivent obligatoirement tenir (article 50, para. q). Le Règlement en vertu de la Loi de la protection de la santé publique (G.O.Q. 1974, vol. 106, n° 10, p. 1827) ne contient rien au sujet de la collecte et de l'analyse des données, ni au sujet du contenu des dossiers. Ces dispositions de la Loi demeurent donc pour le moment lettre morte.

Par ailleurs, il y a le Centre de recherche industrielle du Québec, créé en 1969 (L.Q. 1969, c. 62), qui compte parmi ses objectifs celui de faire des "recherches en sciences appliquées" (Charte du C.R.I.Q., art. 17). Outre cette formule passe-partout, rien n'habilite cet organisme à faire de la recherche sur les maladies industrielles.

Enfin, en ce qui concerne la Commission des accidents du travail, les reproches qui lui ont été faits quant aux maladies industrielles causées par l'amiante s'appliqueraient probablement à toutes les substances étudiées. On accuse la Commission de se désintéresser de l'aspect recherche et prévention au profit de sa mission d'indemnisation et d'assurance (Comité d'étude sur la salubrité dans l'industrie de l'amiante, Rapport préliminaire, avril 1976, pp. 15-16).

Où se situe alors l'effort de recherche gouvernemental? S'il existe, il faudra le trouver au niveau des services chargés d'appliquer les mesures de surveillance et de contrôle des dangers connus. Le secteur préventif n'a pas encore, sur le plan juridique, droit au chapitre. Il en résulte, vu l'absence de reconnaissance législative, une impossibilité réelle d'allouer des fonds publics à de telles activités.

CHAPITRE VII

INDEMNISATION DES TRAVAILLEURS

Le problème de l'indemnisation des travailleurs victimes de maladies industrielles a été assimilé par le législateur québécois à celui de l'indemnisation des accidents du travail, parce qu'il résulte de la même difficulté d'utiliser les recours de droit privé. Ces difficultés se situent surtout au niveau de la preuve et du lien de causalité.

Si une maladie industrielle rend un travailleur incapable de gagner son salaire intégral à l'ouvrage où il était employé ou si elle cause sa mort, et si cette maladie est due à la nature du travail accompli dans les douze mois précédant l'incapacité, l'article 105, para. 1 de la Loi des accidents du travail (S.R.Q. 1964, c. 159) rend applicable à ce travailleur ou à ses dépendants les compensations que la loi prévoit en cas d'accident. En contre-partie, la Loi lui enlève son recours civil contre l'employeur.

Afin de faciliter la preuve, la Loi prévoit que si, au moment où l'incapacité se manifeste ou immédiatement auparavant, le travailleur exerçait une occupation identifiée par règlement, et si la maladie dont il souffre en est une que le règlement lie à l'exercice de cette occupation, la maladie est présumée avoir été causée par cette occupation (Loi des accidents du travail, art. 105, para. 8; Règlement déterminant les maladies industrielles, R.A.L. 1972, vol. 6, p. 6-811). Une disposition résiduaire crée une présomption identique pour toute maladie caractéristique d'un emploi. Sont nommément identifiées comme maladies industrielles, les empoisonnements au plomb et au mercure, les maladies consécutives à l'exposition aux rayons X ou aux substances radio-actives, l'amiantose et les autres pneumoconioses. Les maladies liées au chlorure de vinyle et aux oxydes d'azote tombent sous le coup de la disposition résiduaire.

La présomption ne bénéficie pas, cependant, au travailleur qui a volontairement et faussement déclaré par écrit, ne pas avoir auparavant souffert de la maladie pour laquelle il réclame l'indemnisation; il perd alors tout droit à compensation (art. 105, para. 1).

Une des difficultés de la Loi actuelle en matière de maladies industrielles repose sur la courte période au cours de laquelle la maladie doit se manifester. En effet, l'incapacité doit se manifester dans les douze mois qui suivent l'accomplissement d'un emploi de nature à causer cette maladie (art. 105, para. 1). Dans le cas d'amiantose ou de silicose, le délai est porté à cinq ans; après le délai, la Commission peut accueillir la réclamation si elle estime que la justice l'exige (art. 108). Ces périodes sont trop courtes pour permettre à certaines maladies insidieuses associées aux substances faisant l'objet de cette étude de se manifester.

En partie pour remédier à cette situation dans le cas de l'amiantose et de la silicose, une loi du Québec de 1975 (L.Q. 1975, ch. 55) a instauré un régime spécial d'indemnisation en faveur des victimes de ces maladies dans les mines, les carrières et les industries connexes sur le site. Ce régime, qui est supplémentaire au régime de la Loi des accidents du travail, est administré par la Commission des accidents du travail.

CHAPITRE VIII

LES RECOURS DU DROIT CIVIL

Les difficultés qu'éprouvaient les travailleurs à faire valoir devant les tribunaux leurs réclamations pour les dommages causés par les accidents du travail ou les maladies industrielles ont conduit le législateur, comme nous l'avons vu, à créer un régime spécial d'indemnisation. Ce régime, cependant, ne s'applique pas aux dommages subis par les citoyens victimes de la contamination résultant du rejet dans l'environnement de substances toxiques, lorsque ces victimes ne sont pas des travailleurs de l'industrie responsable. C'est notamment le cas de l'empoisonnement au mercure des Amérindiens et des Inuits du Nord-Ouest québécois. Dans un tel cas, les recours des victimes doivent alors se fonder sur le droit civil.

Ces recours du droit civil sont limités et nous tenterons ici d'en préciser les frontières. Le droit privé reconnaît deux types de recours contre l'industrie responsable: l'injonction et l'action en dommages-intérêts. L'injonction peut faire l'objet d'un recours distinct ou elle peut être associée à une demande en dommages-intérêts.

L'injonction est un recours draconien; si elle est accueillie, elle aura pour conséquence soit la fermeture de l'usine, soit des déboursés considérables en équipement et en main-d'oeuvre. Le tribunal ne se souciera pas des difficultés pratiques que pourrait éprouver l'industrie à se conformer à l'ordre de la cour. Certains jugements célèbres ont ainsi ordonné à des entreprises de cesser de polluer l'atmosphère: Canada Paper Co. v. Brown, (1922) 63 R.C.S. 243; McKie v K.V.P. Co., (1949) R.C.S. 698. Le législateur québécois a réagi à cette jurisprudence par l'adoption, en 1926, d'une disposition de la Loi des cités et villes qui met à l'abri de l'injonction les usines de pâtes et papiers et les autres industries établies depuis plus de cinq ans, pourvu que le conseil municipal ait autorisé l'entreprise à fonctionner dans la municipalité. Un tel règlement, une fois adopté, ne peut plus être abrogé (L.Q. 1926, c. 37 devenu l'art. 427.18 de la Loi des cités et villes). L'ancienne Loi des mines (S.R.Q. 1964, c. 89) protégeait aussi les fonderies dans certains cantons du Nord-Ouest québécois, du recours à l'injonction (art. 121, 122).

En matière d'injonction, il faut cependant tenir compte, dans le cas d'une injonction interlocutoire, du critère du moindre préjudice. En effet, le juge saisi de la requête doit rechercher laquelle des deux parties subira le plus grand préjudice pendant la durée de l'instance, soit l'intimé, au cas de l'octroi de l'injonction, soit le requérant, au cas de rejet de sa requête. (En droit québécois, voir Beaulieu v. Brique Citadelle Ltée, (1971) C.S. 181; Gros-Louis v. S.D.B.J., (1974) R.P. 38, pp. 203-204). Lors d'une demande d'injonction permanente, le juge doit s'en tenir au mérite de la requête (Fasana v. Pierrefonds, (1974) C.S. 460).

L'autre recours, celui en dommages-intérêts, est fondé sur l'article 1053 du Code civil. Tout le droit de la responsabilité au Québec repose sur cette disposition qui exige, comme condition de la réparation, que le demandeur établisse la faute du défendeur, un dommage subi et l'existence d'un lien de causalité entre la faute et le dommage. Dans le cas qui nous préoccupe ici, la jurisprudence fait un aménagement particulier de cette règle reposant sur la théorie des troubles de voisinage. On considère en effet que l'entreprise (indépendamment de son titre d'occupation) devient responsable des dommages que son activité cause à ses voisins lorsque ce préjudice dépasse les inconvénients normaux du voisinage (J.-L. Baudouin, La responsabilité civile délictuelle, Montréal, P.U.M., 1973, n° 80 et suiv.). Il faut remarquer, cependant, que cette mesure doit s'apprécier suivant les circonstances, car la normalité peut varier d'un quartier ou d'une région à l'autre: Drysdale v. Dugas, (1896) 26 R.C.S. 20.

En matière des maladies causées par la contamination de l'environnement, les insuffisances du recours en responsabilité du droit civil apparaissent à plusieurs titres. Il est souvent difficile d'identifier l'auteur du dommage alors que plusieurs industries contribuent à la contamination. La difficulté essentielle réside cependant dans la détermination d'un lien de causalité entre le dommage subi et la conduite d'une activité industrielle donnée. Aussi est-il parfois difficile d'établir l'existence d'une faute alors que la contamination résulte de l'activité normale d'une entreprise normale de ce type, souvent bénéficiant par ailleurs d'autorisations administratives ou du moins d'une absence de prohibition réglementaire. De plus, les règles particulières applicables en matière de troubles de voisinage sont souvent inopérantes lorsqu'il n'y a pas proximité géographique entre la source de contamination et l'endroit où le dommage se fait sentir. Enfin, la prescription d'un an qui s'applique en matière de blessures corporelles résultant d'un délit peut être source de problèmes, lorsque le dommage se manifeste progressivement ou seulement après plusieurs années, même s'il est généralement admis que le délai court du moment où le dommage se manifeste (Code civil, art. 2262 2; Baudouin, précité, n°s 731, 732).

Lorsqu'il s'agit de pollution des eaux, il faut signaler que les règles de la responsabilité civile sont appuyées de certaines dispositions du Code civil en matière de servitudes naturelles ou légales. Ainsi, il y a lieu à l'action négatoire de servitude pour empêcher une entreprise de déverser un contaminant dans un cours d'eau en amont de la propriété de demandeur: voir, en général, P. Kenniff, "Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois - I", (1975) 16 Cahiers de Droit 763, pp. 818-821.

Les lacunes du régime juridique de protection des citoyens contre les dangers de la contamination de l'environnement sont évidentes. (Pour une analyse approfondie de ce problème en droit français, voir

Patrick Girod, La réparation du dommage écologique, Paris, L.G.D.J., 1974). Elles ont déjà été constatées dans le contexte du milieu de travail et le législateur, pour y remédier, a adopté un régime spécial d'indemnisation, celui des accidents du travail. Il est impératif qu'il étudie maintenant l'opportunité d'en faire autant pour les victimes de la pollution de l'environnement général.

CHAPITRE IX

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au terme de la présente étude, le lecteur aura été sans doute frappé par la multiplicité des règlements susceptibles de s'appliquer aux agents toxiques qui ont fait l'objet des discussions, tant dans le milieu du travail que dans l'environnement général. Cette multiplicité de règlements, qui parfois se chevauchent, est aggravée par la présence d'un trop grand nombre d'intervenants au niveau de leur administration. Il en résulte que les règlements demeurent parfois d'une application difficile. Il nous apparaît évident que l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires ne suffira pas à résoudre les problèmes que nous avons soulevés tant qu'il n'y aura pas une clarification et un partage réaliste des responsabilités des divers ministères participant à la lutte contre la contamination industrielle. Un tel partage implique d'abord une définition précise du rôle et de la mission propre à chacun des intervenants. En particulier, la protection de la santé des travailleurs et du public devrait être dissociée des fonctions de promotion industrielle et économique.

De plus, les dispositions sur le dépistage et le traitement des maladies et des toxicités engendrées par ces différentes substances sont souvent inadéquates, parce qu'elles n'assurent pas l'uniformité des examens médicaux et la disponibilité des données épidémiologiques. Nous avons d'ailleurs constaté que le meilleur règlement sur ce sujet est le Règlement concernant les établissements industriels de 1944 qui sera malheureusement bientôt abrogé. Il faut, de toute urgence, assurer la continuité du régime de dépistage par un nouveau règlement relevant du ministère des Affaires sociales. En même temps, il faut prévoir un effort de recherche parallèle à celui que fournit l'industrie utilisant une substance dangereuse, afin de recueillir et de centraliser les données épidémiologiques et expérimentales.

C'est à l'occasion de l'étude sur l'amiante que nous est apparu avec le plus d'acuité le problème des contaminants miniers. Si l'on tient compte du fait qu'aux yeux du ministère des Richesses naturelles, le Règlement concernant les établissements industriels et le projet de Règlement relatif à la qualité du milieu de travail n'ont aucune application dans les mines et dans les ateliers de traitement et de transformation de minerai, il est permis de se demander si une classe importante de travailleurs québécois sont adéquatement protégés contre les dangers des plus importants contaminants industriels au Québec. Plutôt que de devoir multiplier les interventions législatives et réglementaires ponctuelles pour pallier à l'insuffisance des textes actuels applicables aux mines, ne vaudrait-il pas mieux régler une fois pour toutes le problème en rendant applicables au milieu minier les règlements fixant les normes de protection pour tous les établissements industriels? Il serait temps que soit révisée la politique québécoise

traditionnelle qui veut que l'industrie minière évolue en marge de tous les contrôles auxquels sont soumis les autres secteurs industriels.

Les effets de certains autres contaminants, tout particulièrement le mercure, qui sont aussi nocifs à long terme que ceux de l'amiante, sont plus sournois parce qu'ils se répercutent sur la chaîne alimentaire et dans l'environnement général. Les Québécois font aujourd'hui le douloureux apprentissage d'une réalité qu'ils ont trop longtemps négligée: c'est une erreur fondamentale que d'évaluer le bien-fondé d'une politique visant à prévenir une contamination en se limitant à une analyse coûts-bénéfices qui ne tienne compte que des effets économiques à court terme et qui minimise les coûts sociaux susceptibles de se manifester sur une plus longue période. Le déversement massif de ces contaminants dans l'environnement était sans doute jadis un moyen facile de réduire les coûts de production. Les économies alors réalisées entraînent aujourd'hui des coûts sociaux que doit assumer la collectivité: pêcheries fermées, maladies graves, perte d'utilisation du domaine public, menace constante et invisible à la santé collective. Dans un tel contexte, les économies d'autrefois se justifient-elles encore aujourd'hui?

Publications du Conseil des sciences du Canada

Rapports annuels

Premier rapport annuel, 1966-1967 (SS1-1967F)
Deuxième rapport annuel, 1967-1968 (SS1-1968F)
Troisième rapport annuel, 1968-1969 (SS1-1969F)
Quatrième rapport annuel, 1969-1970 (SS1-1970F)
Cinquième rapport annuel, 1970-1971 (SS1-1971F)
Sixième rapport annuel, 1971-1972 (SS1-1972F)
Septième rapport annuel, 1972-1973 (SS1-1973F)
Huitième rapport annuel, 1973-1974 (SS1-1974F)
Neuvième rapport annuel, 1974-1975 (SS1-1975F)
Dixième rapport annuel, 1975-1976 (SS1-1976F)
Onzième rapport annuel, 1976-1977 (SS1-1977F)
Douzième rapport annuel, 1977-1978 (SS1-1978F)

Rapports

- Rapport n° 1.* Un programme spatial pour le Canada, juillet 1967 (SS22-1967/1F, \$0.75)
Rapport n° 2. La proposition d'un générateur de flux neutroniques intenses - Première évaluation et recommandations, décembre 1967 (SS22-1967/2F, \$0.25)
Rapport n° 3. Un programme majeur de recherches sur les ressources en eau du Canada, septembre 1968 (SS22-1968/3F, \$0.75)
Rapport n° 4. Vers une politique nationale des sciences au Canada, octobre 1968 (SS22-1968/4F, \$0.75)
Rapport n° 5. Le soutien de la recherche universitaire par le gouvernement fédéral, septembre 1969 (SS22-1969/5F, \$0.75)
Rapport n° 6. Une politique pour la diffusion de l'information scientifique et technique, septembre 1969 (SS22-1969/6F, \$0.75)
Rapport n° 7. Les sciences de la Terre au service du pays - Recommandations, avril 1970 (SS22-1970/7F, \$0.75)
Rapport n° 8. Les arbres... et surtout la forêt, 1970 (SS22-1970/8F, \$0.75)
Rapport n° 9. Le Canada... leur pays, 1970 (SS22-1970/9F, \$0.75)
Rapport n° 10. Le Canada, la science et la mer, 1970 (SS22-1970/10F, \$0.75)
Rapport n° 11. Le transport par ADAC: Un programme majeur pour le Canada, décembre 1970 (SS22-1970/11F, \$0.75)
Rapport n° 12. Les deux épis, ou l'avenir de l'agriculture, mars 1971 (SS22-1970/12F, \$0.75)
Rapport n° 13. Un réseau transcanadien de téléinformatique: 1^{ère} phase d'un programme majeur en informatique, août 1971 (SS22-1971/13F, \$0.75)
Rapport n° 14. Les villes de l'avenir - Les sciences et les techniques au service de l'aménagement urbain, septembre 1971 (SS22-1971/14F, \$0.75)
Rapport n° 15. L'innovation en difficulté: Le dilemme de l'industrie manufacturière au Canada, octobre 1971 (SS22-1971/15F, \$0.75)
Rapport n° 16. «... mais tous étaient frappés» - Analyse de certaines inquiétudes pour l'environnement et dangers de pollution de la nature canadienne, juin 1972 (SS22-1972/16F, \$1.00)
Rapport n° 17. In vivo - Quelques lignes directrices pour la biologie fondamentale au Canada, août 1972 (SS22-1972/17F, \$1.00)
Rapport n° 18. Objectifs d'une politique canadienne de la recherche fondamentale, septembre 1972 (SS22-1972/18F, \$1.00)
Rapport n° 19. Problèmes d'une politique des richesses naturelles au Canada, janvier 1973 (SS22-1973/19F, \$1.25)
Rapport n° 20. Le Canada, les sciences et la politique internationale, avril 1973 (SS22-1973/20F, \$1.25)
Rapport n° 21. Stratégies pour le développement de l'industrie canadienne de l'informatique, septembre 1973 (SS22-1973/21F, \$1.50)
Rapport n° 22. Les services de santé et la science, octobre 1974 (SS22-1974/22F, \$2.00)

- Rapport n° 23,* Les options énergétiques du Canada, mars 1975 (SS22-1975/23F, Canada: \$2.75; autres pays: \$3.30)
- Rapport n° 24,* La diffusion des progrès techniques des laboratoires de l'État dans le secteur secondaire, décembre 1975 (SS22-1975/24F, Canada: \$1.00; autres pays: \$1.20)
- Rapport n° 25,* Démographie, technologie et richesses naturelles, juillet 1976, (SS22-1976/25F, Canada: \$2.00; autres pays: \$2.40)
- Rapport n° 26,* Perspective boréale - Une stratégie et une politique scientifique pour l'essor du Nord canadien, août 1977, (SS22-1977/26F, Canada: \$2.50; autres pays: \$3.00)
- Rapport n° 27,* Le Canada, société de conservation - Les aléas des ressources et la nécessité de technologies inédites, septembre 1977, (SS22-1977/27F, Canada: \$2.25; autres pays: \$2.70)
- Rapport n° 28,* L'ambiance et ses contaminants - Une politique de lutte contre les agents toxiques à retardement de l'ambiance professionnelle et de l'environnement, octobre 1977, (SS22-1977/28F, Canada: \$2.00; autres pays: \$2.40)

Études de documentation

Les cinq premières études de la série ont été publiées sous les auspices du Secrétariat des sciences.

- Special Study No. 1,* Upper Atmosphere and Space Programs in Canada, by J. H. Chapman, P. A. Forsyth, P. A. Lapp, G. N. Patterson, February 1967 (SS21-1/1, \$2.50)
- Special Study No. 2,* Physics in Canada: Survey and Outlook, by a Study Group of the Canadian Association of Physicists headed by D. C. Rose, May 1967 (SS21-1/2, \$2.50)
- Étude n° 3,* La psychologie au Canada, par M. H. Appley et Jean Rickwood, Association canadienne des psychologues, septembre 1967 (SS21-1/3F, \$2.50)
- Étude n° 4,* La proposition d'un générateur de flux neutroniques intenses - Évaluation scientifique et économique, par un Comité du Conseil des sciences du Canada, décembre 1967 (SS21-1/4F, \$2.00)
- Étude n° 5,* La recherche dans le domaine de l'eau au Canada, par J. P. Bruce et D.E.L. Maasland, juillet 1968 (SS21-1/5F, \$2.50)
- Étude n° 6,* Études de base relatives à la politique scientifique - Projections des effectifs et des dépenses R & D, par R. W. Jackson, D. W. Henderson et B. Leung, 1969 (SS21-1/6F, \$1.25)
- Étude n° 7,* Le gouvernement fédéral et l'aide à la recherche dans les universités canadiennes, par John B. Macdonald, L. P. Dugal, J. S. Dupré, J. B. Marshall, J. G. Parr, E. Sirluck, E. Vogt, 1969 (SS21-1/7F, \$3.00)
- Étude n° 8,* L'information scientifique et technique au Canada, *Première partie*, par J.P.I. Tyas, 1969 (SS21-1/8F, \$1.00)
II^e partie, Premier chapitre: Les ministères et organismes publics (SS21-1/8-2-1F, \$1.75)
II^e partie, Chapitre 2: L'industrie (SS21-1/8-2-2F, \$1.25)
II^e partie, Chapitre 3: Les universités (SS21-1/8-2-3F, \$1.75)
II^e partie, Chapitre 4: Organismes internationaux et étrangers (SS21-1/8-2-4F, \$1.00)
II^e partie, Chapitre 5: Les techniques et les sources (SS21-1/8-2-5F, \$1.25)
II^e partie, Chapitre 6: Les bibliothèques (SS21-1/8-2-6F, \$1.00)
II^e partie, Chapitre 7: Questions économiques (SS21-1/8-2-7F, \$1.00)
- Étude n° 9,* La chimie et le génie chimique au Canada: Étude sur la recherche et le développement technique, par un groupe d'étude de l'Institut de Chimie du Canada, 1969 (SS21-1/9F, \$2.50)
- Étude n° 10,* Les sciences agricoles au Canada, par B. N. Smallman, D. A. Chant, D. M. Connor, J. C. Gilson, A. E. Hannah, D. N. Huntley, E. Mercier, M. Shaw, 1970 (SS21-1/10F, \$2.00)
- Étude n° 11,* L'invention dans le contexte actuel, par Andrew H. Wilson, 1970 (SS21-1/11F, \$1.50)
- Étude n° 12,* L'aéronautique débouche sur l'avenir, par J. J. Green, 1970 (SS21-1/12F, \$2.50)

- Étude n° 13,* Les sciences de la Terre au service du pays, par Roger A. Blais, Charles H. Smith, J. F. Blanchard, J. T. Cawley, D. R. Derry, Y. O. Fortier, G.G.L. Henderson, J. R. Mackay, J. S. Scott, H. O. Seigel, R. B. Toombs, H.D.B. Wilson, 1971 (SS21-1/13F, \$4.50)
- Étude n° 14,* La recherche forestière au Canada, par J. Harry G. Smith et Gilles Lessard, mai 1971 (SS21-1/14F, \$3.50)
- Étude n° 15,* La recherche piscicole et faunique, par D. H. Pimlott, C. J. Kerswill et J. R. Bider, juin 1971 (SS21-1/15F, \$3.50)
- Étude n° 16,* Le Canada se tourne vers l'océan – Étude sur les sciences et la technologie de la mer, par R. W. Stewart et L. M. Dickie, septembre 1971 (SS21-1/16F, \$2.50)
- Étude n° 17,* Étude sur les travaux canadiens de R & D en matière de transports, par C. B. Lewis, mai 1971 (SS21-1/17F, \$0.75)
- Étude n° 18,* Du formol au Fortran – La biologie au Canada, par P. A. Larkin et W.J.D. Stephen, août 1971 (SS21-1/18F, \$2.50)
- Étude n° 19,* Les conseils de recherches dans les provinces, au service du Canada, par Andrew H. Wilson, juin 1971 (SS21-1/19F, \$1.50)
- Étude n° 20,* Perspectives d'emploi pour les scientifiques et les ingénieurs au Canada, par Frank Kelly, mars 1971 (SS21-1/20F, \$1.00)
- Étude n° 21,* La recherche fondamentale, par P. Kruus, décembre 1971 (SS21-1/21F, \$1.50)
- Étude n° 22,* Sociétés multinationales, investissement direct de l'étranger et politique des sciences du Canada, par Arthur J. Cordell, décembre 1971 (SS21-1/22F, \$1.50)
- Étude n° 23,* L'innovation et la structure de l'industrie canadienne, par Pierre L. Bourgault, mai 1973 (SS21-1/23F, \$2.50)
- Étude n° 24,* Aspects locaux, régionaux et mondiaux des problèmes de qualité de l'air, par R. E. Munn, janvier 1973 (SS21-1/24F, \$0.75)
- Étude n° 25,* Les associations nationales d'ingénieurs, de scientifiques et de technologues du Canada, par le Comité de direction de SCITEC et le Professeur Allen S. West, juin 1973 (SS21-1/25F, \$2.50)
- Étude n° 26,* Les pouvoirs publics et l'innovation industrielle, par Andrew H. Wilson, décembre 1973 (SS21-1/26F, \$3.75)
- Étude n° 27,* Études sur certains aspects de la politique des richesses naturelles, par W. D. Bennett, A. D. Chambers, A. R. Thompson, H. R. Eddy et A. J. Cordell, septembre 1973 (SS21-1/27F, \$2.50)
- Étude n° 28,* Formation et emploi des scientifiques – Caractéristiques des carrières de certains diplômés canadiens et étrangers, par A. D. Boyd et A. C. Gross, février 1974 (SS21-1/28F, \$2.25)
- Étude n° 29,* Considérations sur les soins de santé au Canada, par H. Roche Robertson, décembre 1973 (SS21-1/29F, \$2.75)
- Étude n° 30,* Un mécanisme de prospective technologique – Le cas de la recherche du pétrole sous-marin sur le littoral atlantique, par M. Gibbons et R. Voyer, mars 1974 (SS21-1/30F, \$2.00)
- Étude n° 31,* Savoir, Pouvoir et Politique générale, par Peter Aucoin et Richard French, novembre 1974 (SS21-1/31F, \$2.00)
- Étude n° 32,* La diffusion des nouvelles techniques dans le secteur de la construction, par A. D. Boyd et A. H. Wilson, janvier 1975 (SS21-1/32F, \$3.50)
- Étude n° 33,* L'économie d'énergie, par F. H. Knelman, juillet 1975 (SS21-1/33F, Canada: \$1.75; autres pays: \$2.10)
- Étude n° 34,* Développement économique du Nord canadien et mécanismes de prospective technologique: Étude de la mise en valeur des hydrocarbures dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort, et dans l'Archipel arctique, par Robert F. Keith, David W. Fischer, Colin E. De'Ath, Edward J. Farkas, George R. Francis et Sally C. Lerner, mai 1976 (SS21-1/34F, Canada: \$3.75; autres pays: \$4.50)
- Étude n° 35,* Rôles et fonctions des laboratoires de l'État en matière de diffusion des nouvelles techniques vers le secteur secondaire, par A. J. Cordell et J. M. Gilmour, 1977 (SS21-1/35F, Canada: \$6.50; autres pays: \$7.80)
- Étude n° 36,* Économie politique de l'essor du Nord, par K. J. Rea, novembre 1976 (SS21-1/36F, Canada: \$4.00; autres pays: \$4.80)

- Étude n° 37,* Les sciences mathématiques au Canada, par Klaus P. Beltzner, A. John Coleman et Gordon D. Edwards, mars 1977 (SS21-1/37F, Canada: \$6.50; autres pays: \$7.80)
- Étude n° 38,* Politique scientifique et objectifs de la société, par R. W. Jackson, août 1977 (SS21-1/38F, Canada: \$4.00; autres pays: \$4.80)
- Étude n° 39,* La législation canadienne et la réduction de l'exposition aux contaminants, par Robert T. Franson, Alastair R. Lucas, Lorne Giroux et Patrick Kenniff, août 1978 (SS21-1/39F, Canada: \$4.00; autres pays: \$4.80)
- Étude n° 40,* Réglementation de la salubrité de l'environnement et de l'ambiance professionnelle au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Suède, par Roger Williams, 1978 (SS21-1/40F, Canada: \$5.00; autres pays: \$6.00)
- Étude n° 41,* Le mécanisme réglementaire et la répartition des compétences en matière de réglementation des agents toxiques au Canada, par G. Bruce Doern, 1978 (SS21-1/41F, Canada: \$5.50; autres pays: \$6.00)
- Étude n° 42,* L'exploitation du gisement du fiord Strathcona - Une étude de cas en matière de décision, par Robert B. Gibson, 1978 (SS21-1/42F, Canada: \$8.00; autres pays: \$9.60)

Aspects de la politique scientifique du Canada

- Aspects 1, septembre 1974 (SS21-2/1F, \$1.00)
- Aspects 2, février 1976 (SS21-2/2F, \$1.00)
- Aspects 3, juin 1976 (SS21-2/3F, Canada: \$1.00; autres pays: \$1.20)

Perceptions

- N° 1,* Croissance démographique et problèmes urbains, par Frank Kelly, novembre 1975 (SS21-3/1F-1975, Canada: \$1.25; autres pays: \$1.50)
- N° 2,* Répercussions de l'évolution de la pyramide des âges au Canada, par Lewis Auerbach et Andrea Gerber, novembre 1976 (SS21-3/2F-1976, Canada: \$3.25; autres pays: \$3.90)
- N° 3,* La production vivrière dans l'environnement canadien, par Barbara J. Geno et Larry M. Geno, mars 1977 (SS21-3/3F-1977, Canada: \$3.25; autres pays: \$3.90)
- N° 4,* La population et la protection des sols agricoles, par Charles Beaubien et Ruth Tabacnik, janvier 1978 (SS21-3/4F-1978, Canada: \$4.00; autres pays: \$4.80)