
La portée de la nouvelle loi dite « du pollueur-payeur »

Robert Daigneault*

L'auteur examine les dispositions de la *Loi 65 (Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement, sanctionnée en juin 1990)* concernant la décontamination et la restauration de l'environnement. Après avoir passé en revue les nouveaux pouvoirs que cette loi attribue au ministre de l'Environnement, il compare la *Loi 65* avec la loi fédérale américaine appelée *CERCLA* ou *Superfund* et avec d'autres dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. L'auteur analyse ensuite les mécanismes d'application de la nouvelle loi de façon à en dégager la portée réelle. Il en commente certains aspects tels que les conditions régissant l'exercice des pouvoirs institués par la loi, les personnes qui y sont assujetties, l'étendue de leur responsabilité, notamment au plan de la rétroactivité, et les possibilités de recours contre les tiers. L'auteur conclut sur le nouveau type de responsabilité qu'engendre cette loi et sur l'impact d'une telle législation sur les droits des justiciables.

The author examines the provisions of Bill 65 (*An Act to Amend the Environment Quality Act, sanctioned in June 1990*) relating to the contamination and restoration of the environment. After reviewing the new powers given to the Minister of Environment by the Act, he compares them to the American federal legislation called *CERCLA* or *Superfund*, and to other provisions of the *Environment Quality Act*. The author analyses the enforcement mechanisms of the new Act to determine its actual scope. He comments on aspects such as the conditions necessary for exercising the powers established by the Act, the persons subject to such powers, the extent of their liability, especially the retroactive effect, and the possibility of claims against third parties. The author concludes by assessing the new type of liability that this Act creates and the impact of such legislation on individual rights.

* Avocat, Lapointe Rosenstein (Montréal). L'auteur remercie M. Howard Levine, stagiaire en droit, pour sa collaboration à ce travail.

*Sommaire***Introduction**

- I. Les nouveaux pouvoirs en matière de décontamination
 - A. *Premier régime*
 - B. *Deuxième régime*
 - C. *Synthèse*
- II. Le *Superfund* et les dispositions équivalentes en droit québécois
 - A. *La loi américaine*
 - B. *La Loi sur la qualité de l'environnement*
- III. La *Loi 65* : une loi qui se fonde sur la simple présence de contaminants
 - A. *Les seuils déclencheurs*
 - B. *La présence du contaminant*
 - C. *Divers types de contaminants*
 1. Un contaminant potentiellement nuisible
 2. Un contaminant prohibé
 - D. *La nature des obligations créées*
- IV. Les modalités d'application des reconrs de la *Loi 65*
 - A. *Le mécanisme de l'ordonnance*
 - B. *L'exécution de l'ordonnance*
 - C. *La responsabilité des administrateurs et des dirigeants d'une corporation visée par une ordonnance*
 - D. *Le mécanisme de l'avis et l'effet du classement*
- V. Les personnes visées par la *Loi 65*
 - A. *La responsabilité dans certaines lois non québécoises*
 1. La loi américaine
 2. La loi ontarienne
 3. La loi de la Colombie-Britannique
 - B. *Le régime de responsabilité au Québec*
 - C. *Les limites à la responsabilité*
- VI. Les erreurs des autres et les erreurs du passé

A. La responsabilité du fait étranger

1. Une responsabilité solidaire
2. Les recours contre les tiers
3. Le propriétaire

B. Une responsabilité rétroactive

1. Les seuils réglementaires
2. Les contaminants prohibés
3. Les contaminants potentiellement nuisibles

Conclusion

* * *

Introduction

La *Loi 65*¹ dite « Loi du pollueur-payeur », sanctionnée le 22 juin 1990, aura un impact majeur sur l'activité commerciale et industrielle au Québec. Comme nous le verrons, ses effets sont préoccupants tant par leur étendue que par leur caractère rétroactif. Cette loi apporte à la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec² des modifications importantes destinées à accroître le pouvoir d'intervention du ministre de l'Environnement pour la remise en état des lieux contaminés. Le ministre pourra, dans les cas prévus par la loi ou par règlement, ordonner au responsable d'une contamination de lui fournir une étude de caractérisation du milieu ou de procéder à des travaux de remise en état des lieux. Le ministre pourra également, en enregistrant un avis de contamination contre la propriété, restreindre l'usage d'un sol ou empêcher son propriétaire de creuser, construire ou démolir. Enfin, les personnes qui exerceront certaines activités qui seront déterminées par règlement ne pourront démanteler leurs installations sans caractériser le sol et le décontaminer.

La *Loi 65* demeure une loi mal connue et bien des « rumeurs » ont circulé quant à ses véritables conséquences juridiques. On la perçoit comme consacrant au Québec le principe du « pollueur-payeur », d'où son appellation populaire. On l'associe aussi avec la législation fédérale américaine en matière de sols contaminés. Ces deux perceptions doivent cependant être nuancées.

Le principe du pollueur-payeur existait déjà — à l'état rudimentaire, il faut en convenir — dès l'entrée en vigueur de la L.q.e. en 1972, notamment aux articles 59, 113 et 115³. Ces articles permettent au ministre, dans certains cas, de

¹*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1990, c. 26 [ci-après *Loi 65*].

²L.R.Q., c. Q-2 [ci-après *L.q.e.*].

³L.Q. 1972, c. 49, art. 59, 113 et 115.

faire exécuter aux frais du contrevenant certaines obligations imposées par la loi ou des travaux de remise en état des lieux. Les dispositions des articles 114.1 et 115.1 se sont ensuite rajoutées à la *L.q.e.* pour pouvoir parer à des situations de risque appréhendé⁴. Le ministre peut émettre des ordonnances ou prendre des mesures pour prévenir ou réparer un dommage à l'environnement, aux frais de personnes reliées à ces dommages. Il est donc plus juste de dire que la *Loi 65* vient « renforcer l'application du principe pollueur-payeur » comme le disait devant l'Assemblée nationale le ministre de l'Environnement, monsieur Pierre Paradis, lors de l'adoption de la *Loi 65*⁵. Nous verrons plus loin de quelle façon la nouvelle loi atteint cet objectif.

Soulignons également d'importantes distinctions entre la *Loi 65* et la loi fédérale américaine appelée communément « *Superfund* » ou « *CERCLA* »⁶ qui, si elle porte aussi sur la décontamination et la restauration de l'environnement, n'en est pas moins très différente quant à ses mécanismes et à ses effets.

Nous verrons qu'en Ontario et en Colombie-Britannique, notamment, les modifications législatives récentes se rapprochent davantage du *Superfund* que ne le fait la législation québécoise. Ajoutons enfin que la *Loi 65* comporte aussi une partie « omnibus »⁷ qui apporte des modifications d'ordre général à plusieurs articles de la *L.q.e.*, notamment quant aux sanctions administratives et pénales.

Situer la *Loi 65* dans une juste perspective et en cerner les véritables conséquences, tel est l'objectif de cet article. Ce texte examine les pouvoirs nouveaux introduits par la *Loi 65* dans la *L.q.e.* du Québec (I) et les compare avec des pouvoirs existants de même qu'avec la loi fédérale américaine (II). Il étudie ensuite les paramètres de son application : la présence d'un contaminant (III), les modalités et les effets de l'exercice de son pouvoir par le ministre (IV) et les personnes visées par la loi (V). Enfin, il examine l'étendue de la responsabilité inposée par cette loi (VI).

I. Les nouveaux pouvoirs en matière de décontamination

Dans l'arsenal des moyens qu'offre la *L.q.e.* pour combattre la dégradation de l'environnement, les dispositions particulières introduites par la *Loi 65* sur la décontamination et la restauration de l'environnement constituent sans contredit l'artillerie lourde. Rétroactivité, solidarité, restrictions d'usage, décontamina-

⁴L.Q. 1978, c. 65, art. 40 et 41.

⁵Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 20 juin 1990, p. 3935.

⁶*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980*, 26 U.S.C. 4611 (1982) amendé par la *Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986*, Pub. L. No 99-499, 100 Stat. 1613 (codifié tel que modifié 42 U.S.C.S. § 9601 (Law co-op 1989)) [ci-après *Superfund*].

⁷*Loi 65*, art. 6 à 20.

tion forcée, l'inventaire est vaste et redoutable. Même si certaines de ces dispositions ne sont pas encore en vigueur, leurs conséquences éventuelles sont telles qu'elles sont d'ores et déjà source d'inquiétude.

Ces pouvoirs apparaissent dans une nouvelle section du chapitre I de la *L.q.e.*, la section IV.2.1 intitulée « Décontamination et restauration ». Ils se répartissent en deux sous-sections : la première portant sur l'environnement en général, la seconde ne portant que sur le sol⁸. Comme la définition du mot « environnement » dans la *L.q.e.*⁹ comprend le sol, celui-ci se trouve par conséquent visé dans chacune des deux nouvelles sous-sections. On peut donc dire que la *Loi 65* institue d'abord un régime de base s'appliquant à tout l'environnement incluant le sol et ensuite un deuxième régime, particulier aux sols contaminés. Voici sommairement en quoi consistent ces deux régimes.

A. Premier régime¹⁰

Le premier régime peut porter sur l'eau, le sol, l'air et le milieu ambiant. Il comprend, d'une part, des ordonnances de caractérisation (assorties ou non de travaux obligatoires de remise en état)¹¹ et, d'autre part, des ordonnances de remise en état¹².

Par le biais d'une ordonnance de caractérisation, le ministre peut, lorsqu'il soupçonne¹³ qu'un contaminant est présent dans l'environnement dans une quantité ou une concentration supérieure à celle prévue par règlement¹⁴ ou lors-

⁸La *L.q.e.* est ainsi modifiée par l'insertion des art. 31.42 à 31.52.

⁹*L.q.e.*, art. 1, al. 4.

¹⁰Les nouveaux art. 31.42 à 31.45 sont introduits dans la *L.q.e.* par l'art. 4 de la *Loi 65*. Pour les distinguer des articles pré-existants, nous y ferons référence comme aux art. 31.42 à 31.45 *Loi 65*.

¹¹Art. 31.42 *Loi 65*. Les termes « remise en état » sont utilisés tout au long de ce texte pour désigner indifféremment la décontamination ou la restauration de l'environnement ou encore le fait de ramasser, d'enlever, de recueillir ou de neutraliser un contaminant.

¹²Art. 31.43 *Loi 65*.

¹³« Motifs raisonnables » signifie en réalité plus que des soupçons. Nous parlons de soupçons dans ce texte simplement pour mettre en relief le contraste avec une contamination vraiment constatée.

¹⁴Art. 31.42, al. 1 *Loi 65* :

Le ministre peut, lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un contaminant est présent dans l'environnement dans une quantité ou une concentration supérieure à celle établie par règlement adopté en vertu du paragraphe *a* de l'article 31.52, ordonner à quiconque y a émis, déposé, dégagé ou rejeté le contaminant, en tout ou en partie, et ce, même avant le 22 juin 1990, de lui fournir une étude de caractérisation de l'environnement, un programme de décontamination ou de restauration de l'environnement décrivant les travaux visant à décontaminer ou à restaurer l'environnement et un échéancier de la réalisation de ces travaux.

qu'un contaminant prohibé ou potentiellement nuisible y est présent¹⁵, forcer l'auteur d'une contamination à lui fournir une étude de caractérisation de l'environnement, un projet de remise en état et un échéancier de l'exécution des travaux.

L'ordonnance doit être motivée et indiquer le délai d'envoi des documents requis¹⁶. Après réception des documents, travaux et échéancier sont approuvés par le ministre¹⁷. La personne visée est alors liée par cette approbation¹⁸.

Si la présence du contaminant est constatée par le ministre, et non seulement soupçonnée, il ne lui est pas nécessaire d'ordonner une caractérisation¹⁹. Il peut ordonner directement les travaux de remise en état qu'il juge appropriés. Cette ordonnance doit aussi être motivée et elle doit décrire les travaux tels

¹⁵Art. 31.42, al. 2 *Loi 65* :

Le ministre peut également, lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'est présent dans l'environnement un contaminant dont la présence y est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens, rendre une ordonnance au même effet à l'égard de quiconque y a émis, déposé, dégagé ou rejeté le contaminant, en tout ou en partie, et ce, même avant le 22 juin 1990.

¹⁶Art. 31.42, al. 3 *Loi 65* :

L'ordonnance contient l'énoncé des motifs du ministre et le délai dans lequel doivent lui être fournis les documents. Elle prend effet le seizième jour qui suit celui de sa signification ou à toute date ultérieure que le ministre y indique.

¹⁷Art. 31.42, al. 4 *Loi 65* :

Dans les soixante jours de la réception des documents, le ministre approuve, avec ou sans modification, les travaux de décontamination ou de restauration projetés et l'échéancier de leur réalisation. Le responsable visé dans l'ordonnance doit, à la demande du ministre, lui fournir dans le délai qu'il fixe tout renseignement, toute recherche ou toute étude dont il estime avoir besoin pour accorder son approbation.

¹⁸Art. 31.42, al. 5 *Loi 65* : « Le responsable visé dans l'ordonnance doit alors exécuter ces travaux conformément à l'échéancier, tels qu'ils ont été approuvés. »

¹⁹Art. 31.43, al. 1 et al. 2 *Loi 65* :

Le ministre peut, lorsqu'il constate la présence d'un contaminant dans l'environnement dans une quantité ou une concentration supérieure à celle établie par règlement adopté en vertu du paragraphe a de l'article 31.52, ordonner à quiconque y a émis, déposé, dégagé ou rejeté le contaminant, en tout ou en partie, et ce, même avant le 22 juin 1990, de le ramasser, de l'enlever, de le recueillir ou de le neutraliser et de prendre toutes les mesures qu'il lui indique pour décontaminer ou restaurer l'environnement.

Le ministre peut également, lorsqu'il constate la présence dans l'environnement d'un contaminant dont la présence y est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens, rendre une ordonnance au même effet à l'égard de quiconque y a émis, déposé, dégagé ou rejeté le contaminant, en tout ou en partie, et ce, même avant le 22 juin 1990.

qu'ils ont été proposés au cours de représentations faites par la personne visée ou tels que le ministre l'aura déterminé²⁰.

B. Deuxième régime

Le deuxième régime qui, comme nous l'avons mentionné, est particulier aux sols contaminés²¹ comprend, d'une part, un pouvoir d'enregistrement d'avis restreignant l'usage du sol et, d'autre part, des restrictions par voie de classement lors de la cessation d'activités pouvant contaminer le sol.

Le ministre a ainsi le pouvoir, lorsqu'il constate qu'un contaminant est présent dans le sol au-delà d'un seuil réglementaire²², de signifier au propriétaire de ce sol un avis l'informant de la présence du contaminant²³. Après une période de représentations, le ministre peut enregistrer l'avis contre la propriété en cause. Cet enregistrement empêche le propriétaire de changer l'usage du sol ou d'entreprendre certains travaux sans l'autorisation du ministre. Pour l'obtenir, il doit lui fournir une étude de caractérisation du sol, une description et un échéancier des travaux de remise en état ainsi qu'une description du changement prévu d'usage ou des travaux qu'il veut faire autoriser²⁴.

²⁰Art. 31.43, al. 3 *Loi 65* :

L'ordonnance contient l'énoncé des motifs du ministre, soit la description des travaux et l'échéancier de la réalisation de ceux-ci, proposés par le responsable qui a fait des représentations en vertu de l'article 31.44 et approuvés, avec ou sans modification, par le ministre, soit la description des travaux qu'il ordonne et l'échéancier de la réalisation de ceux-ci. Elle prend effet le seizième jour qui suit celui de sa signification ou à toute date ultérieure qu'il y indique.

²¹Les nouveaux art. 31.46 à 31.51 *L.q.e.* introduits par la *Loi 65* ne s'appliquent pas au gouvernement pour les terres du domaine public : art. 126 *L.q.e.* tel que modifié par la *Loi 65*, art. 21. Pour les distinguer des articles préexistants, nous y ferons référence comme aux art. 31.46 à 31.51 *Loi 65*.

²²Ce sont les mêmes seuils que pour les art. 31.42 et 31.43 *Loi 65*. Voir *supra*, note 14 et 19.

²³Art. 31.46 *Loi 65* :

Le ministre peut, lorsqu'il constate la présence d'un contaminant dans le sol dans une quantité ou une concentration supérieure à celle établie par règlement adopté en vertu du paragraphe a de l'article 31.52, signifier au propriétaire de ce sol un avis l'informant de la présence du contaminant.

²⁴Art. 31.49, al. 1 à 3 *Loi 65* :

Le propriétaire d'un sol à l'égard duquel le ministre a enregistré un avis en vertu de l'article 31.48 doit, avant d'en changer ou d'en modifier l'usage, et ce conformément aux règlements de zonage municipaux, d'y entreprendre des travaux d'excavation ou de construction ou de démanteler ses équipements ou bâtiments, demander l'autorisation du ministre et lui fournir :

1. une étude de caractérisation du sol ;
2. un programme de décontamination ou de restauration du sol décrivant les travaux visant à le décontaminer ou le restaurer et un échéancier de la réalisation de ces travaux ;
3. la description du changement ou de la modification de l'usage ou des travaux d'excavation, de construction ou de démantèlement projetés, selon le cas.

D'autre part, lorsqu'une personne exerce une activité classée par règlement²⁵ comme étant susceptible de contaminer le sol, elle doit d'abord obtenir l'autorisation du ministre avant de démanteler ses équipements ou bâtiments. Pour obtenir cette autorisation elle doit procéder comme dans le cas du propriétaire ayant fait l'objet de l'enregistrement d'un avis²⁶. Dans les deux cas, l'autorisation du ministre ne sera donnée qu'après la confirmation que les travaux de décontamination ou de restauration ont été exécutés et que le niveau de décontamination fixé par règlement a été atteint²⁷.

C. Synthèse

Les personnes visées par l'un ou l'autre de ces régimes se répartissent en trois groupes. D'abord, les personnes qui ont contaminé l'environnement seront assujetties au premier régime. Ensuite, le propriétaire d'un sol contaminé, qu'il soit ou non l'auteur de la contamination, pourra voir sa propriété grevée par l'enregistrement d'un avis. Enfin, les personnes dont l'activité sera considérée contaminante, qu'il y ait eu ou non contamination, se verront liées par des règles particulières lors de la cessation de leurs activités.

Des trois ordres de pouvoir établis par la *Loi 65* (ordonnances, avis, classement), seul le régime des ordonnances est en vigueur au moment d'écrire ces lignes²⁸. Tous ces pouvoirs relèvent du ministre de l'Environnement du Québec à l'exception du classement des activités contaminantes. Mais dans tous les cas,

Le ministre approuve, avec ou sans modification, les travaux de décontamination ou de restauration projetés et l'échéancier de leur réalisation.

Le propriétaire doit alors exécuter ces travaux conformément à l'échéancier, tels qu'ils ont été approuvés.

²⁵Art. 31.51, al. 1 *Loi 65* :

Quiconque exerce une activité dont l'exercice, selon le règlement adopté en vertu du paragraphe *c* de l'article 31.52, est susceptible de contaminer le sol doit, avant de démanteler ses équipements ou ses bâtiments, demander l'autorisation du ministre et lui fournir les documents mentionnés aux paragraphes 1 et 2 du premier alinéa de l'article 31.49 ainsi que la description des travaux de démantèlement projetés.

²⁶*Ibid.*

²⁷Art. 31.49, al. 4 *Loi 65* :

Le ministre peut autoriser le changement ou la modification de l'usage du sol, les travaux d'excavation, de construction ou de démantèlement après s'être assuré :

1. que les travaux de décontamination ou de restauration ont été exécutés conformément au troisième alinéa ;
2. que le niveau de décontamination prescrit par règlement a été atteint.

Art. 31.51, al. 4 *Loi 65* :

Le ministre peut autoriser les travaux de démantèlement après s'être assuré :

1. que les travaux de décontamination ou de restauration ont été exécutés conformément au troisième alinéa ;
2. que le niveau de décontamination prescrit par règlement a été atteint.

²⁸*Loi 65*, art. 22.

y compris le classement, le ministre possède un pouvoir discrétionnaire très large quant aux modalités d'application.

On constate que le point commun, l'aboutissement de toutes ces dispositions est le même : l'exécution de travaux de remise en état des lieux, travaux qui auront reçu au préalable l'approbation du ministre ou auront été prescrits par lui. Dans le cas des ordonnances, l'exécution est obligatoire. Dans les autres cas, elle est facultative en ce sens que la personne visée a le choix de s'abstenir de poser le geste rendant obligatoire l'exécution des travaux (demande d'autorisation pour changement d'usage, pour démantèlement, etc.).

Tel est l'essentiel des nouveaux moyens qu'offre à l'État la *Loi 65* pour s'attaquer au problème des sites contaminés. C'est ce choix de moyens qui distingue de façon marquée la *Loi 65* de la loi fédérale américaine. Dans le *Superfund*, l'État agit directement pour décontaminer un site, à moins que l'une des personnes responsables ne soit en mesure de le faire et ne s'exécute. L'intervention de cette personne ne sera alors cependant pas improvisée. Elle devra en principe se faire sous supervision. Les coûts de l'intervention sont ensuite recouverts des personnes responsables. Passons en revue les dispositions de la loi américaine pour y comparer la loi québécoise. Cette comparaison se limitera à la loi fédérale américaine. Les lois des États respectifs peuvent varier considérablement.

II. Le *Superfund* et les dispositions équivalentes en droit québécois

A. La loi américaine

Le pouvoir général d'intervention de l'État est prévu dans la loi fédérale américaine à l'article 104²⁹. Lorsqu'il y a libération ou menace de libération de substances dangereuses ou de contaminants à risque dans l'environnement, l'Administration américaine peut prendre les mesures considérées nécessaires pour y remédier. Elle peut aussi permettre au propriétaire ou à l'occupant du site d'où origine le contaminant, ou à toute autre personne visée par la loi, de

²⁹Art. 104(a)(1) (42 U.S.C.S. 9604 (a) (1)) :

Whenever (A) any hazardous substance is released or there is a substantial threat of such a release into the environment, or (B) there is a release or substantial threat of release into the environment of any pollutant or contaminant which may present an imminent and substantial danger to the public health or welfare, the President is authorized to act, consistent with the national contingency plan, to remove or arrange for the removal of, and provide for remedial action relating to such hazardous substance, pollutant or contaminant at any time [...] When the President determines that such action will be done properly and promptly by the owner or operator of the facility or vessel or by any other responsible party, the President may allow such person to carry out the action, conduct the remedial investigation, or conduct the feasibility study in accordance with section 122.

prendre ces mesures, si elle le juge approprié. Outre ce pouvoir d'intervention directe, l'article 106 crée un pouvoir d'ordonnance d'urgence pour protéger l'environnement ainsi que la santé et le bien-être du public³⁰.

À la suite d'une intervention de l'État les personnes suivantes voient leur responsabilité engagée, selon l'article 107 du *Superfund* : (1) le propriétaire ou l'exploitant actuel ou antérieur de l'installation d'où émane la pollution, (2) celui qui a fait transporter ou déposer le contaminant dans l'installation et (3) le transporteur ou autre intermédiaire, si c'est ce dernier qui a choisi l'installation³¹. Nous rendons par « installation » le terme « facility » défini de façon très vaste dans le *Superfund*. Ce terme peut comprendre des édifices, sites ou contenants divers³². La Loi américaine donne donc à l'État un pouvoir général et direct d'intervention en matière de contamination de l'environnement. Les coûts sont exigibles indistinctement d'une foule de personnes très diverses.

On voit nettement que le système mis en place par la *Loi 65* est d'une nature très différente : ordonnances, avis, classement, chacun de ces moyens étant dirigé vers une personne distincte, soit l'auteur de la contamination, le propriétaire des lieux ou encore celui qui exerce une activité donnée. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de point commun entre l'une ou l'autre loi. Au contraire,

³⁰106(a) (42 U.S.C.S. 9606 (a)) :

[...] When the President determines that there may be an imminent and substantial endangerment to the public health or welfare or the environment because of an actual or threatened release of a hazardous substance from a facility [...] the President may also, after notice to the affected State, take other action under this section including, but not limited to, issuing such orders as may be necessary to protect public health and welfare and the environment.

³¹Art. 107 (a) (42 U.S.C.S. 9606 (a)) :

- (1) The owner and operator of a vessel or a facility,
- (2) any person who at the time of disposal of any hazardous substance owned or operated any facility at which such hazardous substances were disposed of,
- (3) any person who by contract, agreement, or otherwise arranged for disposal or treatment, or arranged with a transporter for transport for disposal or treatment, of hazardous substances owned or possessed by such person, by any other party or entity, at any facility or incineration vessel owned or operated by another party or entity and containing such hazardous substances, and
- (4) any person who accepts or accepted any hazardous substances for transport to disposal or treatment facilities, incineration vessels or sites selected by such person, from which there is a release, or a threatened release which causes the incurrence of response costs, of a hazardous substance, shall be liable for [...].

³²Art. 101 (9) (42 U.S.C.S. 9601 (9)) :

(A) any building, structure, installation, equipment, pipe or pipeline (including any pipe into a sewer or publicly owned treatment works), well, pit, pond, lagoon, impoundment, ditch, landfill, storage container, motor vehicle, rolling stock, or aircraft, or (B) any site or area where a hazardous substance has been deposited, stored, disposed of, or placed, or otherwise come to be located ; but does not include any consumer product in consumer use or any vessel.

certain aspects de la loi américaine nous seront utiles pour essayer de dégager la portée réelle de la *Loi 65*.

B. *La Loi sur la qualité de l'environnement*

Il importe de mentionner que la *L.q.e.* contenait déjà depuis 1978, c'est-à-dire deux ans avant l'entrée en vigueur du *Superfund*, des pouvoirs analogues à ceux de la loi américaine, pouvoirs qui n'ont à toutes fins utiles été que peu ou pas utilisés. On les trouve aux articles 114.1 et 115.1 de la loi.

La ressemblance entre le premier alinéa de l'article 115.1 de la *L.q.e.*³³ et le début du sous-paragraphe 104(a)(1) du *Superfund* est frappante. Dans les deux cas, on parle de libération réelle ou appréhendée d'un contaminant dans l'environnement³⁴. Dans les deux cas, on parle de risque pour la santé humaine. Il y a bien sûr des différences entre les deux lois. Le *Superfund* ne vise pas seulement des contaminants susceptibles de comporter un risque, mais également des substances nommément désignées³⁵. Ces dernières sont énumérées dans d'autres lois ou apparaissent sur une liste élaborée en vertu d'une autre disposition du *Superfund*. Lorsqu'une telle substance est en cause, le risque est présumé³⁶. Nous verrons que sur ce plan il y a une certaine parenté entre la *Loi 65* et le *Superfund*. Cependant, le risque que posent les contaminants dangereux dans le *Superfund* est établi en fonction du danger pour la santé et le bien-être publics tandis que, dans l'article 115.1 de la *L.q.e.*, on l'étend au risque posé à la faune, à la végétation et à l'environnement en général.

Le deuxième alinéa de l'article 115.1 de la *L.q.e.* rejoint l'article 107 du *Superfund* quant aux personnes considérées responsables. L'article 115.1 ne va pas aussi loin cependant que sa contrepartie américaine et se contente de viser :

³³Art. 115.1 *L.q.e.* :

Le ministre est autorisé à prendre toutes les mesures qu'il indique pour nettoyer, recueillir ou contenir des contaminants émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement ou susceptibles de l'être ou pour prévenir qu'ils ne soient émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement lorsque, à son avis, ces mesures sont requises pour éviter ou diminuer un risque de dommage à des biens publics ou privés, à l'homme, à la faune, à la végétation ou à l'environnement en général.

Le ministre peut, en la manière de toute dette due au gouvernement, réclamer les frais directs et indirects afférents à ces mesures de toute personne ou municipalité qui avait la garde ou le contrôle de ces contaminants et de toute personne ou municipalité responsable de l'émission, du dépôt, du dégagement ou du rejet des contaminants, selon le cas, que celle-ci ait été ou non poursuivie pour infraction à la présente loi. La responsabilité est solidaire lorsqu'il y a une pluralité de débiteurs.

³⁴Le terme « libération » et ses dérivés seront utilisés dans ce texte pour désigner les termes « émission », « dépôt », « dégagement » ou « rejet » ou leurs dérivés.

³⁵Ce sont les « hazardous substances » définies à l'art. 101 du *Superfund*.

³⁶*United States c. Wade* 577 F. Supp. 1326 (D. Pa. 1983) ; *United States c. Conservation Chemical Co.* 619 F. Supp. 162 (D. Mo. 1985).

(1) le responsable de la contamination et (2) les personnes qui avaient la garde ou le contrôle des contaminants.

Le pouvoir d'ordonnance en cas d'urgence de l'article 106 du *Superfund* trouve son équivalent dans la *L.q.e.* à l'article 114.1³⁷. Equivalence, mais non sans différences. Ainsi, à l'article 114.1 de la *L.q.e.*, la notion d'urgence n'est pas définie tandis qu'à l'article 106 du *Superfund*, on parle plutôt de menace imminente et substantielle pour la santé ou le bien-être public ou pour l'environnement. L'article 114.1 ne vise pas le responsable de la contamination contrairement à l'article 115.1 de la *L.q.e.* Il vise plutôt le propriétaire des contaminants. Aux États-Unis, les articles 104 et 106 du *Superfund* visent indifféremment les mêmes personnes³⁸. L'article 114.1 de la *L.q.e.* ne s'applique que dans les cas accidentels ou illégaux alors que le *Superfund* ne contient pas cette limitation. Enfin, si aucune disposition n'a été prévue à l'article 114.1 pour le recouvrement des frais contrairement à l'article 115.1, c'est qu'un autre article y pourvoit³⁹.

En résumé, le dénominateur commun entre le *Superfund* et les articles 114.1 et 115.1 de la *L.q.e.* est le suivant : pouvoir d'intervention directe en cas de risque réel ou appréhendé et pouvoir d'ordonnance en cas d'urgence, chaque fois aux frais d'un tiers.

Revenons à présent aux nouveaux pouvoirs de la *Loi 65* en gardant à l'esprit ces précisions sur le *Superfund* et les autres dispositions de la *L.q.e.*

III. La *Loi 65* : une loi qui se fonde sur la simple présence de contaminants

L'autorité du ministre à prendre les mesures prévues par la *Loi 65* dépend de la présence de contaminants dans un lieu donné. Dans certains cas, le contaminant doit dépasser un seuil donné pour donner ouverture à un recours du ministre. Dans d'autres, il s'agit d'une substance dont la seule présence est prohibée. Enfin, ce n'est pas dans tous les cas que le ministre aura à constater la présence du contaminant pour pouvoir intervenir. Il nous faut étudier ces paramètres afin de circonscrire l'application de la *Loi 65*.

³⁷Art. 114.1 *L.q.e.* :

Lorsqu'il estime qu'il y a urgence, le ministre peut ordonner à toute personne ou municipalité qui est propriétaire de certains contaminants ou qui en avait la garde ou le contrôle, de ramasser ou d'enlever tout contaminant déversé, émis, dégagé ou rejeté dans l'eau ou sur le sol, accidentellement ou contrairement aux dispositions de la présente loi ou des règlements du gouvernement et de prendre les mesures requises pour nettoyer l'eau et le sol et pour que ces contaminants cessent de se répandre ou de se propager dans l'environnement.

³⁸*United States c. Price* 577 F. Supp. 1103 (D. N.J. 1983).

³⁹Voit l'art. 113 *L.q.e.*

A. *Les seuils déclencheurs*

La mise en oeuvre d'une partie de la *Loi 65* nécessite que soient établies par règlement des seuils de contamination. Toutes les dispositions de la *Loi 65* relatives à ces seuils ne sont pas encore en vigueur. On peut cependant s'attendre à ce qu'elles s'inspirent de la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*⁴⁰. Il peut s'agir d'abord de seuils de contamination à atteindre pour que soit autorisé le changement d'usage, lorsqu'un avis est enregistré contre une propriété, ou alors le démantèlement, lorsqu'il s'agit d'une activité classée contaminante par règlement⁴¹. Il peut s'agir aussi de seuils de contamination qui doivent être dépassés pour que le ministre puisse émettre un avis, une ordonnance de remise en état ou une ordonnance de caractérisation⁴². La *Loi 65*, dans une certaine mesure, contiendra donc des balises qui permettront au justiciable de savoir s'il pourrait être ou non assujéti à ces recours. De telles balises n'existent pas dans la loi américaine. La seule certitude qu'on y retrouve est celle des substances désignées, c'est-à-dire les « hazardous substances » qui répondent à la définition de ce terme dans la loi. Il s'agit, comme nous l'avons vu, de substances qui sont énumérées dans d'autres lois ou encore dans une liste établie conformément au *Superfund*.

Il est curieux de constater que le seuil de contamination qui donne ouverture à l'enregistrement d'un avis n'est pas nécessairement le même que celui qui permettra par la suite au ministre d'autoriser le changement d'usage, l'excavation, la construction ou le démantèlement. Le premier est établi par un règlement visé au paragraphe a de l'article 31.52 tandis que le second est établi par un règlement visé au paragraphe b du même article.

Cela s'explique par le fait que la procédure d'avis peut être justifiée par un niveau de contamination plus bas que ce qui peut être compatible avec le changement d'usage ou les autres travaux envisagés par le propriétaire. En effet, la procédure d'avis est une procédure préventive d'application générale. L'autorisation de changer d'usage ou d'entreprendre d'autres travaux est particulière à chaque cas et les seuils de contamination pourront varier en fonction du zonage municipal. Ainsi, l'effet d'un avis enregistré contre une propriété peut survivre à une autorisation délivrée par le ministre en vertu des articles 31.49 ou 31.51. Ce sont d'ailleurs les seuils de contamination déterminés en vertu du paragraphe

⁴⁰Ministère de l'Environnement du Québec, *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*, Québec, Gouvernement du Québec, 1988. Voir aussi B. H. Rahill, « La planification et la réalisation des travaux de réhabilitation et de remise en service de sites contaminés et industriels » dans *La décontamination et la vente de terrains contaminés d'usines et des sites de ressources naturelles*, Toronto, The Canadian Institute, 1990, IV-7.

⁴¹Voir l'art. 31.49, al. 4 et l'art. 31.51, al. 4 *Loi 65* ; ci-dessus, partie 1.B.

⁴²Voir les art. 31.42, al. 1 ; 31.43, al. 1 et 31.49, al. 1 *Loi 65* ; ci-dessus, partie 1.A.

a de l'article 31.52 qui sont déterminants pour la radiation de l'enregistrement d'un avis⁴³.

Concrètement, supposons qu'un terrain est contaminé à un niveau de 10 ppm d'une substance X et que le règlement adopté en vertu du paragraphe *a* de l'article 31.52 prévoit qu'un avis peut être enregistré contre ce terrain lorsque la contamination atteint 1 ppm. Un règlement adopté en vertu du paragraphe *b* de l'article 31.52 pourrait déterminer que, dans une zone industrielle, une construction peut être autorisée si la substance X est présente à moins de 5 ppm. Le propriétaire pourra donc être autorisé à construire après avoir entrepris des travaux de décontamination qui ramèneront la concentration de la substance X en deçà de 5 ppm. Il ne pourra cependant pas obtenir la radiation de l'avis enregistré contre sa propriété, le seuil de 1 ppm n'ayant pas été atteint.

Cette détermination par règlement des seuils de contamination est reliée à l'économie générale de la *Loi 65* qui renvoie constamment à la *présence* de contaminants. Dans la loi américaine, c'est plutôt la *libération* constatée ou appréhendée d'une substance qui donne ouverture aux recours prévus et sans quantification de cette substance, comme c'est d'ailleurs le cas pour les articles 114.1 et 115.1 de la *L.q.e.* La définition de la libération d'une substance (« release ») est très large⁴⁴ et la jurisprudence américaine a interprété libéralement ce terme. Par exemple, lorsque sur un site où se trouve entreposé du créosote, le sol et la végétation en sont tachés et ce à la grandeur du site, et lorsque l'accès du public au site n'est pas empêché par des murs ou autres barrières, il y a libération ou libération appréhendée de créosote justifiant une intervention des autorités⁴⁵. De même, la découverte de cyanure, de plomb, de cadmium ou autre substance toxique sur un site, reliée au fait que visiblement personne ne veut assurer le contrôle de ces substances, constitue une libération ou une libération appréhendée de substances dangereuses⁴⁶. Encore, l'exposition au mercure que subissent les travailleurs d'une usine de thermomètres et leurs familles ainsi que la migration du mercure par le système d'égouts des résidences des travailleurs constituent une libération de substances dangereuses au sens de la définition de « release » dans le *Superfund*⁴⁷. La jurisprudence américaine a donc tendance à assimiler la menace de libération d'un contaminant à la seule présence de ce contaminant.

La *Loi 65* a contourné cette difficulté d'interprétation en renvoyant directement à la présence du contaminant ou même tout simplement en présumant

⁴³Art. 31.50 *Loi 65*.

⁴⁴*Superfund*, art. 101(22) (42 USCS § 9601(22), « release »).

⁴⁵*United States c. Dickerson* 660 F. Supp. 227 (D. Ga. 1987).

⁴⁶*United States c. Northern Air Plating Co.* 670 F. Supp. 742 (D. Mich. 1987).

⁴⁷*Vermont c. Staco Inc.* 684 F. Supp. 822 (D. Vt. 1988).

cette présence. Les activités classées contaminantes par règlement sont un exemple frappant d'une telle présomption.

B. La présence du contaminant

Si, pour la mise en application de la *Loi 65*, les seuils de contamination constituent une première variable, le degré de certitude que doit avoir le ministre quant à la présence d'un contaminant constitue la deuxième variable. Il existe une gradation pour ce qui est de la connaissance que doit posséder le ministre pour enclencher ses nouveaux pouvoirs en matière de décontamination. Nous distinguons trois cas.

Dans le premier cas, celui des activités classées par règlement (article 31.51), il existe en quelque sorte une présomption de contamination. Dès qu'une personne exerce une telle activité, elle ne peut démanteler ses équipements ou bâtiments sans exécuter une étude de caractérisation et des travaux de remise en état. Le ministre n'a pas à constater ni même soupçonner la présence d'un contaminant. Son rôle se borne à approuver les travaux de remise en état, sans qu'il ait à justifier son intervention.

Dans le deuxième cas, celui de l'ordonnance de caractérisation (article 31.42), il n'y a pas de présomption, mais des soupçons suffisent. Le ministre ayant lieu de croire à la présence d'un contaminant en ordonne en quelque sorte le constat. Le ministre ne peut ordonner de travaux puisqu'il ne connaît pas le degré ni la nature de la contamination. Il appartient au responsable de soumettre sa proposition de travaux de remise en état quand l'étude est connue.

Dans le troisième cas, pour émettre un avis ou une ordonnance de remise en état, le ministre doit d'abord constater la présence du contaminant. On comprend que de simples soupçons justifieraient mal pareille atteinte à la libre jouissance de la propriété.

Il va de soi que lorsque la loi exige, comme condition préalable à l'exercice d'un recours, que le ministre constate la présence d'un contaminant, cela suppose à tout le moins certaines analyses, un certain dosage de sa part. C'est le cas d'une ordonnance de remise en état des lieux rendue en vertu de l'article 31.43 et de l'émission d'un avis en vertu de l'article 31.46. La nécessité de l'analyse est clairement démontrée par l'obligation du ministre d'accompagner l'avis préalable d'ordonnance des rapports techniques, d'analyses ou d'études dont il a tenu compte⁴⁸. La même obligation lui est imposée lorsqu'il émet un avis destiné à être enregistré contre une propriété⁴⁹. Pour constater la présence du contaminant, le ministre dispose d'un pouvoir d'inspection qui autorise ses

⁴⁸Art. 31.44 *Loi 65*.

⁴⁹Art. 31.47 *Loi 65*.

fonctionnaires à pénétrer sur un terrain ou dans un édifice autre qu'une maison d'habitation pour échantillonner, installer des appareils ou faire des analyses⁵⁰.

Dans le cas de l'ordonnance de remise en état (article 31.43), la présence constatée du contaminant rend évidemment superflue l'étude de caractérisation. Dans le cas de l'avis qui s'enregistre contre une propriété contaminée (article 31.46), il peut cependant sembler curieux que la personne visée dans l'avis soit tenue à une étude de caractérisation. Cela peut s'expliquer par l'absence de contemporanéité entre le moment de l'enregistrement de l'avis et celui du changement d'usage, de la construction ou du démantèlement prévu. La contamination initialement constatée peut en effet s'être aggravée depuis l'enregistrement de l'avis.

C. Divers types de contaminants

Une troisième variable vient nuancer davantage la notion de présence de contaminants en matière d'ordonnance. Il s'agit du type de contaminant présent.

Il n'existe qu'une seule condition préalable à l'enregistrement d'un avis contre une propriété : la constatation de la présence d'un contaminant *au-delà d'un certain seuil*. En matière d'ordonnance, les constats ou les simples soupçons peuvent s'appliquer à trois types de contaminants : la présence d'un contaminant *au-delà du seuil réglementaire* (dont nous avons parlé un peu plus haut), la présence d'un contaminant *prohibé* ou encore celle d'un contaminant *potentiellement nuisible*.

1. Un contaminant potentiellement nuisible

Les termes « potentiellement nuisible » sont utilisés ici pour désigner le contaminant « dont la présence est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens », tel qu'énoncé aux articles 31.42 et 31.43. Le libellé des premier et deuxième alinéas de ces deux articles est similaire à celui de l'article 20 de la *L.q.e.* qui constitue, dans cette loi, l'interdiction générale de polluer⁵¹.

⁵⁰Art. 119 *L.q.e.*

⁵¹Art. 20 *L.q.e.* :

Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au

Cette similarité de rédaction permet de transposer aux nouvelles ordonnances la jurisprudence déjà bien établie concernant l'article 20. Ainsi, le mot « susceptible » a été originellement défini dans la cause *P.G. Québec c. New Brunswick International Paper Co.*⁵² Il s'agit d'une possibilité, plutôt que d'une probabilité. Une jurisprudence constante a par la suite maintenu cette interprétation⁵³ : la loi n'exige pas la preuve d'un préjudice réel⁵⁴ puisqu'il est question de risque éventuel ; il importe peu que ce préjudice soit immédiat ou non, bref ou prolongé, grave ou minime⁵⁵. Le mot « contaminant », défini dans la *L.q.e.* comme une chose « susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement »⁵⁶ contient lui aussi une notion de possibilité⁵⁷. Toutefois, une décision de la Cour supérieure dans l'arrêt *Piette c. Texaco Canada Ltée*⁵⁸ laisse croire que cette susceptibilité s'interprète en fonction non pas de critères théoriques mais bien à la lumière de faits concrets. On peut aisément comprendre que l'écoulement de mazout sur un sol spécialement aménagé et endigué pour contenir un tel écoulement n'est pas comparable, par exemple, à l'écoulement du même mazout dans un ruisseau.

L'article 20 a récemment été interprété par la Cour d'appel dans un arrêt qui a cassé une jurisprudence constante⁵⁹. La Cour a statué que le troisième volet de l'article 20 relatif à un contaminant potentiellement nuisible (« susceptible ») ne trouvait d'application qu'en l'absence de règlements régissant les deux premiers volets (normes maximales ou prohibition). Bien que rendu en matière pénale, le jugement est rédigé en des termes généraux qui laissent croire que cette interprétation vaudrait également dans le cas, par exemple, d'une ordonnance rendue en vertu de l'article 25 de la *L.q.e.* En effet, cet article fait directement référence à l'article 20⁶⁰.

bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.

⁵²(4 juillet 1980), Bonaventure 105-27-000660-76, M. le juge S. Cloutier, dans Y. Duplessis, J. Héту et J. Piette, *La protection juridique de l'environnement du Québec*, Montréal, Thémis, 1982, à la p. 72.

⁵³*Piette c. St-Amant*, (27 mars 1979), Trois-Rivières 400-27-002478-78 (C.S.), M. le juge M. Langlois ; *Piette c. Poirier*, [1982] R.L. 554 (C.S.P.) ; *Excavation A. Lachapelle Inc. c. Piette*, (30 janvier 1985), Arthabaska 415-36-000001-838, J.E. 85-312 (C.S.), M. le juge G. Desjardins ; voir aussi les commentaires de Me Michel Yergeau, dans *Loi sur la qualité de l'environnement, texte annoté*, Montréal, SOQUIJ, 1988 aux pp. 81-82.

⁵⁴*Excavation A. Lachapelle Inc. c. Piette*, *ibid.* ; *Piette c. St-Amant*, *ibid.*

⁵⁵*Piette c. St-Amant*, *ibid.* ; *P.G. Québec c. New Brunswick International Paper Co.*, (4 juillet 1980), Bonaventure, 105-27-000669-76 (C.S.P.), M. le juge S. Cloutier.

⁵⁶Art. 1, al. 5 *L.q.e.*

⁵⁷*P.G. Québec c. Dépotoir Commar Ltée*, [1981] C.S. 202.

⁵⁸(30 août 1982), Montréal 500-27-012042-802 (C.S.), M. le juge J. Ducros.

⁵⁹*Alex Couture Inc. c. Piette*, [1990] R.J.Q. 1262 (C.A.) [ci-après *Alex Couture*].

⁶⁰Art. 25 *L.q.e.* :

Lorsqu'il constate la présence dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20, le ministre peut ordonner au responsable de la source de contamination de cesser

Les articles 31.42 et 31.43 ne contiennent pas cette référence directe à l'article 20 bien qu'ils utilisent les mêmes termes. On peut donc se demander si le raisonnement de la Cour d'appel dans la cause *Alex Couture* pourra s'appliquer dans ce contexte. Pour interpréter l'article 20, la Cour a examiné le pouvoir réglementaire régissant l'application de cet article. Ce pouvoir est celui qui établit quelles sont les concentrations maximales permissibles de divers contaminants dans l'environnement en vertu de l'article 31(d) de la *L.q.e.*⁶¹

L'article 31.52 ne détermine pas de seuil permmissible. Son objet est différent. Il fixe une condition préalable à l'exercice du pouvoir d'ordonnance du ministre, c'est-à-dire les niveaux de contamination qui justifient le recours à l'ordonnance⁶². La rédaction des deux dispositions est différente. L'une fait clairement référence à des quantités maximales *permmissibles*, l'autre non. Cette notion de permission avait d'ailleurs retenu l'attention de la Cour d'appel dans *Alex Couture*⁶³. Il y avait une contradiction flagrante. On ne pouvait permettre et interdire en même temps.

Il est néanmoins possible de transposer le ratio du jugement *Alex Couture* pour arriver malgré tout à une interprétation similaire à celle de l'article 20 de la *L.q.e.*. En effet, dans le cas d'un contaminant qui serait à la fois régi par une norme et potentiellement nuisible, on se trouverait dans la situation paradoxale où le ministre aurait le pouvoir d'intervenir en vertu du deuxième alinéa de l'article 31.42 ou de l'article 31.43 mais ne pourrait intervenir en vertu du premier alinéa, alors qu'il s'agit du même pouvoir (« une ordonnance au même effet »).

Nous sommes devant une disposition qui porte indubitablement atteinte aux droits individuels. La personne visée par une ordonnance peut encourir des déboursés astronomiques⁶⁴. Les lois qui portent ainsi atteinte aux libertés indi-

définitivement ou temporairement ou de limiter, selon les conditions qu'il impose, l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de ce contaminant. [...].

⁶¹Art. 31 *L.q.e.* :

Le gouvernement peut adopter des règlements pour :
[...]

(d) déterminer pour toute catégorie de contaminants ou de sources de contamination une quantité ou une concentration maximale permmissible d'émission, de dépôt, de dégagement ou de rejet dans l'environnement pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec ;[...].

⁶²Art. 31.52 *L.q.e.* :

Le gouvernement peut adopter des règlements pour :

a) établir, pour l'application des articles 31.42, 31.43 et 31.46, les quantités ou les concentrations de contaminants au-delà desquelles tout élément qui compose l'environnement, et qui en contient dans une quantité ou concentration supérieure, est contaminé ;[...].

⁶³*Supra*, note 59 à la p. 1267.

⁶⁴La moyenne des coûts de décontamination d'un site, pendant de la décennie 1980-1990, a été de 2,56 millions de dollars (Commission d'enquête sur les déchets dangereux, *Les déchets dange-*

viduelles doivent, en cas d'ambiguïté, être interprétées restrictivement⁶⁵. Il y a réelle ambiguïté quand, devant la même situation de fait, un pouvoir tantôt s'exerce et tantôt ne s'exerce pas selon qu'on lise le premier ou le deuxième alinéa d'une disposition⁶⁶. Dans ces conditions, la fixation par règlement d'un seuil de contamination pour une substance donnée exclurait l'exercice du pouvoir d'ordonnance fondé sur le seul risque que représente cette même substance.

2. Un contaminant prohibé

Les articles 31.42 et 31.43 contiennent un double pouvoir d'ordonnance. Le premier alinéa de chacun des articles prévoit un pouvoir d'ordonnance qui ne peut s'appliquer que si des règlements ont été adoptés en vertu de l'article 31.52. Le deuxième alinéa de chacun des articles prévoit un pouvoir d'ordonnance qui s'applique dans le cas de contaminants potentiellement nuisibles mais aussi dans le cas de contaminants prohibés par règlement. Mais cette fois, aucune référence n'est faite à l'article 31.52. Ce dernier article ne prévoit d'ailleurs aucun pouvoir de prohibition. Dans ces conditions, on peut se demander quels sont ces contaminants dont la présence est prohibée par règlement. Si l'on examine les divers pouvoirs réglementaires contenus à la *L.q.e.*, on peut conclure qu'il s'agit de contaminants prohibés en vertu de l'article 31(c) de la *L.q.e.* qui donne au gouvernement le pouvoir d'adopter des règlements pour

(c) prohiber, limiter et contrôler les sources de contamination de même que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement de toute catégorie de contaminants pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec.

Il en résulterait que tout règlement actuel prohibant la libération d'un contaminant dans l'environnement pourrait servir à l'application des articles 31.42 et 31.43. Comme le *Règlement sur les déchets dangereux*⁶⁷ interdit la libération dans l'environnement d'un déchet dangereux autrement que de la manière prévue au règlement⁶⁸, une ordonnance pourrait être émise lorsque l'environnement a été contaminé par un déchet dangereux sans qu'il soit nécessaire de démontrer la possibilité de nuire et sans que des seuils réglementaires aient été adoptés en vertu de l'article 31.52(a) pour ces substances. La *Loi 65* contient donc, elle aussi, des substances désignées analogues aux « hazardous substances » auxquelles fait référence le *Superfund*, dont nous avons parlé plus haut.

reux au Québec — une gestion environnementale, Québec, Les publications du Québec, 1990 à la p. 237).

⁶⁵P.A. Côté, *Interprétation des lois*, 2e éd., Cowansville, Qué., Yvon Blais, 1990 à la p. 445.

⁶⁶*Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1969 à la p. 247.

⁶⁷D. 1000-85, 29 mai 1985, G.O.Q. 1985. II. 3235 ; *erratum* 24 juillet 1985, G.O.Q. 1985. II. 5255 ; modifié par D. 1314-88, 14 septembre 1988, G.O.Q. 1988. II. 4769.

⁶⁸*Ibid.* à l'art. 9.

D. *La nature des obligations créées*

Dans la loi américaine, en vertu de l'article 107 du *Superfund*, l'obligation incombant aux personnes qui y sont visées est d'ordre financier. Dans la *Loi 65*, il s'agit, nous l'avons vu, d'une obligation de faire, c'est-à-dire une obligation de remise en état des lieux, obligation qui se matérialisera différemment selon les diverses personnes qui peuvent y être assujetties⁶⁹. Cette obligation pourra en effet être, selon le cas : latente, immédiate ou encore sous condition suspensive.

L'obligation latente est celle de la personne qui peut être sujette à une ordonnance ou à un avis enregistré contre sa propriété mais qui n'en reçoit pas. La menace est toujours là mais elle ne se matérialise pas. C'est l'épée de Damoclès. L'obligation latente est la situation qui prévaut aux États-Unis. Il existe cependant dans la loi américaine une liste des sites prioritaires sur lesquels l'État doit intervenir (« National Priorities List »)⁷⁰.

L'obligation immédiate est celle qui découle d'une ordonnance dûment signifiée après prescription des délais ou épuisement des recours d'appel. Elle ne concerne que l'auteur ancien ou actuel d'une contamination.

L'obligation sous condition suspensive est celle du propriétaire d'un sol contre lequel un avis a été enregistré ou celui qui exerce une activité classée par règlement comme étant contaminante. Tant que ces personnes n'ont pas l'intention d'accomplir l'un des actes envisagés au premier alinéa des articles 31.49 ou 31.51, aucune obligation ne leur est imposée.

IV. Les modalités d'application des reconrs de la *Loi 65*

Il s'agit maintenant d'étudier le fonctionnement des principaux mécanismes de la *Loi 65*, soit l'ordonnance, l'avis et le classement de certaines activités réputées contaminantes.

A. *Le mécanisme de l'ordonnance*

L'ordonnance est un acte administratif émanant du ministre de l'Environnement créant une obligation dont la sanction peut être d'ordre civil ou pénal. La *Loi 65* n'innove pas en ce sens. Le pouvoir d'ordonnance existe dans la *L.q.e.* depuis les tout débuts⁷¹ et son application a été élargie par la suite⁷². C'est un pouvoir discrétionnaire qui appartient au ministre. Cette discrétion s'infère

⁶⁹Voir ci-dessus partie I.

⁷⁰*Superfund*, art. 116(b) (42 USCS § 9616(b)).

⁷¹Art. 25, 26, 34, 57, 59 *L.q.e.*

⁷²1978, c. 64, art. 40 (L.R.Q., c. Q-2, art. 114.1) et 1978, c. 64, art. 7 (L.R.Q., c. Q-2, art. 27.1).

de l'économie générale de la *L.q.e.* Chaque fois que la *L.q.e.* prévoit un pouvoir d'ordonnance, le texte aurait pu être rédigé de manière à ce que le justiciable se voit obligé par le seul effet de la loi, sans passer par le mécanisme de l'ordonnance. Le législateur n'a de toute évidence pas voulu créer systématiquement de telles obligations, laissant au ministre le soin d'apprécier l'opportunité d'obliger ou non le justiciable.

Une procédure détaillée encadre l'émission d'une ordonnance rendue en vertu de la *Loi 65*⁷³. Un avis doit préalablement être signifié à la partie visée de même qu'au propriétaire des lieux. Cet avis doit être accompagné des documents dont le ministre a tenu compte pour émettre l'ordonnance. La partie visée de même que le propriétaire des lieux ont tous deux la possibilité de faire des représentations, y compris de suggérer d'autres mesures que celles prévues par le ministre. Cette procédure préalable obligeant le ministre à entendre les parties donne à l'ordonnance un caractère quasi-judiciaire⁷⁴. Le ministre doit exercer son pouvoir en respectant les règles de justice naturelle⁷⁵.

Lorsque les personnes visées dans l'ordonnance sont appelées à faire des représentations, elles peuvent proposer au ministre aux fins de l'article 31.43 les travaux de décontamination requis et l'échéancier de leur réalisation. Le ministre a alors le pouvoir de les approuver⁷⁶ avec ou sans modification. Le refus d'une telle approbation est cependant sans appel⁷⁷. S'ils sont approuvés, ces travaux n'écartent pas l'ordonnance. Ils y sont intégrés⁷⁸.

Les ordonnances instituées par la *Loi 65* sont assujetties aux dispositions générales concernant les ordonnances dans la *L.q.e.* Ainsi on peut interjeter appel à la Commission municipale d'une ordonnance rendue par le ministre⁷⁹. Cet appel suspend l'exécution de l'ordonnance⁸⁰. Cette possibilité d'appel n'est pas à prendre à la légère. Lors de poursuites pénales, les tribunaux se sont refusés à remettre en cause le contenu possiblement excessif d'une ordonnance. La Cour n'a pas à se substituer à la juridiction d'appel de la Commission municipale⁸¹.

Une première ordonnance en vertu de l'article 31.42 de la *Loi 65* a été émise le 4 septembre 1990 contre des compagnies minières pour une contami-

⁷³Art. 31.44 *Loi 65*.

⁷⁴P. Garant, *Droit administratif*, 2e éd., Cowansville, Qué., Yvon Blais, 1985 aux pp. 639 et s.

⁷⁵*Ibid.* à la p. 753.

⁷⁶Art. 31.44, al. 3 *Loi 65*.

⁷⁷Art. 96 *L.q.e.* tel que modifié par la *Loi 65*, art. 6.

⁷⁸Art. 31.43, al. 3 *Loi 65*.

⁷⁹*Supra*, note 77.

⁸⁰Art. 99 *L.q.e.*

⁸¹*P.G. Québec c. Industries P.P.G. Canada Ltée*, [1979] C.P. 35 à la p. 46 ; voir aussi *Montréal Skeet Club c. P.G. Québec*, (7 avril 1986), Beauharnois, 760-27-000359-853, J.E. 86-545 (C.S.P.), M. le juge R. Barette, confirmé en appel.

nation à l'arsenic⁸². Cette ordonnance a été portée en appel⁸³. Elle exige des intimées la soumission d'une étude de caractérisation mais sans exiger un programme de travaux de remise en état. Une autre ordonnance, mais en vertu de l'article 31.43 cette fois, a été émise contre une compagnie dont l'activité aurait causé une contamination au plomb⁸⁴.

B. L'exécution de l'ordonnance

La personne à qui l'on signifie une ordonnance de décontamination se trouve dans l'obligation d'intervenir sur un milieu dont elle n'est pas nécessairement propriétaire. Pour parer à la possibilité que le propriétaire lui en refuse l'accès, la *Loi 65* modifie l'article 106.1 de la *L.q.e.* pour rendre l'ordonnance opposable au propriétaire. Toute personne qui entrave de quelque façon l'exécution d'une ordonnance commet une infraction et est dorénavant passible des mêmes peines que la personne qui est assujettie à une ordonnance et qui ne s'y conforme pas⁸⁵. Puisque l'ordonnance est signifiée non seulement à la personne visée mais également au propriétaire⁸⁶, ce dernier a la connaissance requise pour commettre l'infraction d'entrave. Les amendes dont sont passibles les personnes qui négligent de se conformer à une ordonnance ou qui entravent son exécution sont d'ailleurs les plus sévères que contient la *L.q.e.* Une personne physique est passible d'une amende d'au moins 2 000 \$ et d'au plus 20 000 \$ pour une première infraction et d'au moins 4 000 \$ et d'au plus 40 000 \$ pour une infraction subséquente. Pour la corporation, l'amende minimale est de 6 000 \$ et maximale de 250 000 \$ pour une première infraction. Une récidive entraîne cependant une amende d'au moins 50 000 \$ et d'au plus 1 000 000 \$ et une nouvelle récidive rend la corporation passible d'une amende d'au moins 500 000 \$ avec le même maximum⁸⁷. Une récidive est une infraction survenant dans les deux ans d'une condamnation à une même infraction⁸⁸.

Outre la sanction pénale, le non-respect d'une ordonnance entraîne une sanction civile, en ce sens que le ministre peut la faire exécuter aux frais de la personne visée dans l'ordonnance. Ces frais constituent alors une créance privilégiée du gouvernement sur les biens meubles et immeubles du contrevenant et prenant rang immédiatement après les frais de justice⁸⁹. Ce pouvoir du ministre existait déjà dans la *L.q.e.* pour tous genres d'ordonnances⁹⁰. En permettant

⁸²*Beattie Gold Mines Ltd. et Mines d'or Eldorado Inc.*, ordonnance no 401, 4 septembre 1990.

⁸³*Beattie Gold Mines Ltd, et Mines d'or Eldorado inc. c. Ministre de l'environnement*, Commission municipale, CM-47260-A.

⁸⁴*Balmat Canada inc.*, ordonnance no 403, 19 février 1991. Elle est également en appel.

⁸⁵Art. 106.1 *L.q.e.* tel que modifié par la *Loi 65*, art. 7.

⁸⁶Art. 31.44 *Loi 65*.

⁸⁷Art. 106.1 *L.q.e.* tel que modifié par la *Loi 65*, art. 7.

⁸⁸*Code de procédure pénale*, L.Q. 1987, c. 96, art. 236.

⁸⁹Art. 113, al. 2 *L.q.e.*

⁹⁰Art. 113, al. 1 *L.q.e.*

l'exécution directe de l'ordonnance par l'État avec recouvrement des frais du tiers responsable, la *Loi 65* reprend certains éléments de l'article 115.1 de la *L.q.e.* ainsi que de la loi américaine⁹¹.

En matière d'ordonnance, la *Loi 65* a apporté à la *L.q.e.* une autre modification, discrète mais significative. Le mot « peut » a été remplacé par le mot « doit » à l'article 118.2⁹². L'article 118.2 prévoit l'enregistrement d'une ordonnance contre l'immeuble appartenant à la personne visée dans cette ordonnance, ce qui lie l'acquéreur éventuel. Ce pouvoir, qui était facultatif, est dorénavant obligatoire. Évidemment, le libellé de l'article 118.2 ne permet pas l'enregistrement d'une ordonnance qui ne vise pas le propriétaire (par exemple si elle vise l'occupant).

C. *La responsabilité des administrateurs et des dirigeants d'une corporation visée par une ordonnance*

L'article 113 de la *L.q.e.* a été modifié par la *Loi 65* pour permettre au ministre de faire exécuter une ordonnance non seulement aux frais de la personne visée mais également aux frais des administrateurs et dirigeants de la corporation si l'ordonnance vise une corporation⁹³. Cela constitue visiblement un accroc au principe du respect du voile corporatif.

À nouveau sur ce plan, la *Loi 65* se rapproche dans ses effets de la loi américaine. Aux États-Unis, on a observé une tendance à contourner le voile corporatif en matière de contamination de l'environnement. Les décisions des tribunaux qui ont eu cet effet s'expliquent principalement par le fait que le *Superfund* vise tout aussi bien le propriétaire ou l'exploitant d'une installation (« owner or operator »⁹⁴). C'est généralement par le biais de la notion d'exploitant (« operator ») que la responsabilité d'une compagnie-mère est engagée en plus de celle de sa filiale⁹⁵. Les administrateurs et dirigeants peuvent également se trouver responsables dans la mesure où ils entrent dans l'une des catégories de personnes visées à l'article 107(a) du *Superfund*. Ainsi dans l'affaire *NEPACCO*⁹⁶, le vice-président de la compagnie avait été trouvé responsable pour deux raisons principales. D'abord il avait organisé le transport et l'élimination d'un déchet dangereux⁹⁷. La Cour considéra aussi qu'il était le propriétaire ou l'exploitant de l'usine parce qu'il était un actionnaire important et un dirigeant actif de la

⁹¹Ci-dessus, partie II.

⁹²Art. 118.2 *L.q.e.* tel que modifié par la *Loi 65*, art. 16.

⁹³Art. 113 *L.q.e.* tel que modifié par la *Loi 65*, art. 12.

⁹⁴Voir l'art. 107(a) du *Superfund*, *supra*, note 31.

⁹⁵*Idaho c. Bunker Hill Co.* 635 F. Supp. 665 (D. Idaho 1986) ; *United States c. Nicolet, Inc.* 712 F. Supp. 1205 (D. Pa. 1989) ; *United States c. Kayser-Roth Corp., Inc.* 910 F.2d 24 (1st Cir. 1990).

⁹⁶*United States c. Northeastern Pharmaceutical & Chemical Co.* 579 F. Supp. 823 (D. Mo. 1984) [ci-après *NEPACCO*].

⁹⁷Voir l'art. 107(a)(3) du *Superfund*, *supra*, note 31.

corporation⁹⁸. Une décision plus récente allait dans le même sens à l'égard d'un actionnaire président qui surveillait de près la gestion d'une usine⁹⁹. Par contre le simple fait d'être l'actionnaire majoritaire de la corporation responsable de la contamination ne suffit pas si l'actionnaire n'intervient pas dans l'administration de l'entreprise ou dans la prise de décision¹⁰⁰.

L'article 113 de la *L.q.e.* tel que modifié par la *Loi 65* pose un problème d'interprétation concernant la responsabilité des administrateurs et des dirigeants, qui dépend littéralement de l'emplacement d'une virgule dans la dernière phrase du premier alinéa :

Le ministre peut également la faire exécuter [la chose ordonnée par le ministre] aux frais des administrateurs et des dirigeants de la corporation qui refuse ou néglige de la faire et en recouvrer le coût avec intérêts et frais de ceux-ci, lesquels sont tenus solidairement dans les cas suivants :

1. ils ont autorisé ou encouragé la corporation à refuser ou à négliger de la faire ou lui ont ordonné ou conseillé de refuser ou négliger de la faire ;
2. ils ont toléré que la corporation refuse ou néglige de la faire.

La virgule entre les mots « ceux-ci » et « lesquels » laisse entendre que les paragraphes 1 et 2 se rattachent au deuxième membre de la phrase et constituent une énumération des cas donnant ouverture à la solidarité entre les débiteurs. Cela signifierait que les frais d'exécution d'une ordonnance seraient automatiquement exigibles des administrateurs ou dirigeants indépendamment des cas des paragraphes 1 et 2 et, donc, quelle que soit l'implication de ces personnes. La lecture du nouvel article 113 aurait été tout autre si une virgule avait aussi été placée entre les mots « solidairement » et « dans », ce qui donnerait : « en recouvrer le coût avec intérêts et frais de ceux-ci, lesquels sont tenus solidairement, dans les cas suivants ». Seuls les administrateurs et dirigeants fautifs auraient alors été tenus aux frais, et solidairement. La lecture du texte anglais du même article montre bien qu'on a plutôt voulu créer une responsabilité absolue de tous les administrateurs et dirigeants et non pas une solidarité à l'endroit uniquement de ceux qui sont fautifs.

La *Loi 65* prévoit un nouveau recours pénal contre les administrateurs et dirigeants d'une compagnie, qui a aussi pour effet de soulever le voile corporatif.

⁹⁸Voir *NEPACCO*, *supra*, note 96 à la p. 847 :

Since defendant [...] arranged for the disposal and transport of the hazardous waste, he is liable under Section 107(a)3, regardless of whether he actually owned or possessed the hazardous waste, substance or facility [...]

Et, *supra*, à la p. 848 : « as both vice president and as a major stockholder, actively participating in NEPACCO's management, he can be classified as both an owner and operator of the NEPACCO plant ».

⁹⁹*Kelley ex rel. Michigan Natural Resources Comm'n c. Arco Industries Corp.* 721 F. Supp. 873 (D. Mich. 1989).

¹⁰⁰*Joslyn Mfg. Co. c. T.L. James & Co.* 893 F. 2d 80 (5th Cir. 1990) (jugement porté en appel).

Un administrateur ou dirigeant engagera sa responsabilité pénale en amenant une corporation à refuser ou négliger de se conformer à une ordonnance¹⁰¹. C'est là une autre modification sérieuse de la *L.q.e.*, qui vaut pour toutes les ordonnances, non seulement celles de la *Loi 65*. Le geste doit être positif et une simple omission ne suffirait pas à engager la responsabilité pénale, si l'on en juge par les premiers mots de l'article 109.3 de la *L.q.e.* :

109.3 Un administrateur ou un dirigeant de cette corporation qui amène cette corporation par un ordre, une autorisation, un conseil ou un encouragement [...].

D. Le mécanisme de l'avis et l'effet du classement

L'ordonnance est le plus élaboré des mécanismes prévus dans la *Loi 65*. Celui de l'avis fonctionne de façon beaucoup plus simple. Ainsi que nous l'avons vu, l'avis n'a pas d'application lorsqu'est constatée la simple présence d'un contaminant prohibé ou d'un contaminant potentiellement nuisible¹⁰². Le contaminant doit exister dans des concentrations ou des quantités qui dépassent le seuil réglementaire pour donner ouverture au mécanisme de l'avis. Le mécanisme de l'avis est assorti d'une procédure préalable semblable à celle de l'ordonnance¹⁰³. L'avis doit être signifié au propriétaire du sol où l'on a constaté la présence du contaminant. Tout comme pour l'ordonnance, l'avis doit être motivé et être accompagné d'une copie de tout rapport dont le ministre a tenu compte et il est possible pour le propriétaire de faire des représentations au ministre.

Cette première étape franchie, l'avis est alors enregistré par dépôt contre chaque lot ou partie de lot affecté. Le propriétaire doit être informé de cet enregistrement et une copie est transmise à la municipalité¹⁰⁴. L'enregistrement pourra être radié si le niveau de contamination du sol est ramené en deçà du seuil réglementaire¹⁰⁵.

Contrairement à l'ordonnance, la loi ne donne pas le pouvoir au ministre d'intervenir en lieu et place du propriétaire du sol visé dans l'avis. La même situation prévaut dans le cas d'une personne exerçant une activité classée contaminante et les considérations qui suivent valent pour cette personne aussi bien que pour le propriétaire visé par un avis. Ces personnes doivent obtenir une autorisation du ministre en vertu des articles 31.49 ou 31.51¹⁰⁶ de la loi avant d'effectuer soit des travaux, soit un changement d'usage. Le pouvoir du ministre

¹⁰¹Voir l'art. 109.3 *L.q.e.* tel que modifié par la *Loi 65*, art. 11.

¹⁰²Ci-dessus, partie I.B.

¹⁰³Art. 31.47 *Loi 65*.

¹⁰⁴Art. 31.48 *Loi 65*.

¹⁰⁵Art. 31.50 *Loi 65*.

¹⁰⁶Ci-dessus, partie I.B.

se limite alors à ne pas autoriser le changement d'usage ou les travaux projetés. La personne qui agirait sans cette autorisation commettrait une infraction pénale visée à l'article 107 de la *L.q.e.*

Même si elle s'abstient d'agir, il semble que la personne visée se voie néanmoins obligée, dès qu'elle adresse au ministre une demande d'autorisation en vertu des articles 31.49 et 31.51, de fournir l'étude de caractérisation et les autres documents requis par ces articles. Qui plus est, elle se trouverait obligée d'exécuter les travaux de remise en état approuvés par le ministre, qu'elle s'abstienne ou non de changer l'usage, d'excaver, de construire ou de démanteler. Selon le cas, elle peut en effet être pénalisée en vertu soit de l'article 107¹⁰⁷, soit de l'article 106.1¹⁰⁸.

La procédure d'appel qui s'applique en matière d'ordonnance vaut également lorsque le ministre signifie un avis en vertu de l'article 31.46, lorsqu'il refuse d'accorder une autorisation de changement d'usage, d'excavation, de construction ou de démantèlement ou lorsqu'il s'oppose aux travaux de décontamination proposés¹⁰⁹.

V. Les personnes visées par la *Loi 65*

Nous verrons que l'identification des personnes visées par la *Loi 65* est intimement liée à la nature des obligations qui en découlent. Le pouvoir d'ordonnance atteint un groupe de personnes beaucoup plus vaste que l'enregistrement d'un avis ou le classement d'une activité. C'est donc surtout du pouvoir d'ordonnance qu'il sera question dans cette partie, ou plus particulièrement des articles 31.42 et 31.43. Les articles 31.42 et 31.43 visent « quiconque a émis, déposé, dégagé ou rejeté le contaminant, en tout ou en partie, et ce, même avant le 22 juin 1990 ». Il est intéressant de comparer ces termes avec ceux de l'article 20, al.1 de la *L.q.e.*, qui énonce la prohibition générale de polluer : « Nul ne doit émettre, déposer, dégager, ou rejeter *ni permettre* l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant [...] » (nos italiques). Les différences entre ces formulations laissent croire que les articles ne visent pas exactement les mêmes personnes. Sur un point, le législateur semble avoir restreint l'application des articles 31.42 et 31.43. On n'y trouve pas le mot « permettre » comme à l'article 20 de la *L.q.e.* Sous un autre aspect, l'application rétroactive des articles 31.42 et 31.43 et l'inclusion dans ces articles des personnes responsables d'une émission partielle de contaminants leur donne une portée plus large que l'article 20.

¹⁰⁷Art. 106.1 *L.q.e.* tel que modifié par la *Loi 65*, art. 7(1).

¹⁰⁸Art. 107 *L.q.e.* tel que modifié par la *Loi 65*, art. 8(1).

¹⁰⁹Art. 96 *L.q.e.* tel que modifié par la *Loi 65*, art. 6.

Considérons quel est ce « quiconque » susceptible d'être visé par une ordonnance. Si l'on se réfère à d'autres articles de la *L.q.e.*, on se rend compte que le législateur a utilisé des termes très différents pour les autres recours administratifs. Ainsi une ordonnance émise en vertu des articles 25 ou 26 de la *L.q.e.* vise le *responsable d'une source de contamination*. L'article 115.1 est au même effet, comme nous l'avons vu, car il permet au ministre de l'Environnement d'intervenir aux frais de la personne responsable de la libération d'un contaminant dans l'environnement ou de la personne qui a la garde ou le contrôle du contaminant. Cette notion de garde ou de contrôle est également présente à l'article 114.1, qui vise en plus le propriétaire des contaminants libérés.

Les articles 31.42 et 31.43 semblent n'impliquer que la personne qui commet un acte positif. Il serait pourtant difficile d'accepter que seule cette personne se voie pénalisée tandis que l'instigateur du geste échapperait à toute responsabilité. Par ailleurs, il serait abusif qu'une personne se voie contrainte par ordonnance à réparer les dégâts d'un tiers négligent sur lequel elle n'aurait aucun contrôle. Il doit exister une limite au delà de laquelle une personne ne serait pas « responsable » au sens des articles 31.42 et 31.43 ; cependant, ces articles ne contiennent aucun indice sur la nature de cette responsabilité. Se pose donc le problème de la qualification de la responsabilité de ce « quiconque » mentionné aux articles 31.42 et 31.43 de la *Loi 65*.

A. *La responsabilité dans certaines lois non québécoises*

1. La loi américaine

Aux États-Unis, les tribunaux ont qualifié de stricte la responsabilité encourue en vertu du *Superfund*, en ce que les possibilités de défense ont été considérablement restreintes par cette loi¹¹⁰. Selon l'article 107(b) du *Superfund*, une personne n'échappe à toute responsabilité que si elle peut établir que la contamination est causée par la force majeure ou la faute d'un tiers non lié, et à condition de démontrer, dans ce dernier cas, qu'elle a pris toutes les précautions raisonnables nécessaires¹¹¹. Selon le concept canadien élaboré par la Cour suprême

¹¹⁰*United States c. Chem-Dyne Corp.* 572 F. Supp. 802 (D. Ohio 1983) ; *NEPACCO*, *supra*, note 96.

¹¹¹Art. 107(b) (42 U.S.C.S. 9607(b)) :

There shall be no liability under subsection (a) of this section for a person otherwise liable who can establish by a preponderance of the evidence that the release or threat of release of a hazardous substance and the damages resulting therefrom were caused solely by—

(1) an act of God ;

(2) an act of war ;

(3) an act or omission of a third party other than an employee or agent of the defendant, or than one whose act or omission occurs in connection with a contractual relationship, existing directly or indirectly, with the defendant [...] if the defendant establishes by a

du Canada dans l'arrêt *Sault-Ste-Marie*¹¹², le défendeur peut invoquer la diligence raisonnable.

Il faut comprendre cependant que les recours institués par le *Superfund* ne sont pas à proprement parler des recours d'ordre pénal comme ceux donnant ouverture à la responsabilité stricte au Canada. Du reste les lois pénales québécoises n'ont pas codifié ce concept de responsabilité bien qu'il fasse partie de notre droit. Au niveau fédéral, il est courant de trouver des dispositions législatives qui codifient la responsabilité stricte¹¹³.

Dans les autres provinces la législation est parfois plus explicite que la loi québécoise quant à la responsabilité de la personne visée par une ordonnance.

2. La loi ontarienne

En Ontario, l'*Environmental Protection Act* a été récemment amendé pour élargir la portée des pouvoirs d'ordonnance des articles 6 et 7 de cette loi, c'est-à-dire les « control orders » et « stop orders »¹¹⁴. Avant l'amendement, ces pouvoirs ne pouvaient être exercés qu'à l'encontre de la personne responsable qui pouvait être le propriétaire, l'occupant ou la personne ayant la garde ou le contrôle de la source de contamination¹¹⁵. La loi modifiée vise maintenant le propriétaire ou l'ancien propriétaire, l'occupant ou l'ancien occupant, et la personne ayant ou ayant eu le contrôle ou la garde de la source du contaminant. On n'y mentionne plus le mot « responsable »¹¹⁶. Les « control orders » et « stop

preponderance of the evidence that (a) he exercised due care with respect to the hazardous substance concerned, taking into consideration the characteristics of such hazardous substance, in light of all relevant facts and circumstances, and (b) he took precautions against foreseeable acts or omissions of any such third party and the consequences that could foreseeably result from such acts or omissions [...].

¹¹²R. c. *Sault-Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, 85 D.L.R. (3d) 161 [ci-après *Sault-Ste-Marie* cité aux R.C.S.]; voir ci-dessous, partie B.

¹¹³*Loi sur la protection de l'environnement*, S.C. 1988, c. 22, art. 125; *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, S.R.C. 1985, c. T-19, art. 8.

¹¹⁴*An Act to Amend the Environmental Protection Act and the Ontario Water Resources Act*, S.O. 1990, c. 18.

¹¹⁵*Environment Protection Act*, R.S.O. 1980, c. 141, art. 1(m) :

“Person responsible” means the owner, or the person in occupation or having the charge, management or control of a source of contaminant.

¹¹⁶L'art. 6(1) du *Environmental Protection Act*, *ibid.*, est abrogé par le *Act to Amend the Environmental Protection Act and the Ontario Water Resources Act*, *supra*, note 114, et remplacé par la disposition suivante :

When the report of a provincial officer contains a finding that a contaminant discharged into the natural environment is a contaminant the use of which is prohibited by the regulations or is being discharged in contravention of section 13 or the regulations, the Director may issue a control order directed to,

- (a) an owner or previous owner of the source of contaminant ;
- (b) a person who is or was in occupation of the source of contaminant ; or

orders » dont il est question aux articles 6 et 7 de la loi ontarienne équivalent au pouvoir de faire limiter ou cesser la libération d'un contaminant, prévu à l'article 25 de la *L.q.e.* Or l'article 25 vise le responsable d'une source de contamination. On voit donc que par les amendements de 1990, le droit ontarien s'éloigne de la rédaction législative québécoise et se rapproche plutôt de celle du *Superfund* américain quant aux personnes visées.

Assez curieusement cependant, le changement n'a pas été fait dans le cas des « clean-up orders » qui sont en fait des ordonnances de décontamination. Amendé en 1990¹¹⁷, mais uniquement quant aux effets de l'ordonnance, l'article 16 de la loi ontarienne s'applique à la personne qui cause ou permet la libération d'un contaminant dans l'environnement¹¹⁸. On note que l'article 16 contient le mot « permits » et ne vise donc pas uniquement la personne qui a posé un acte positif. Elle rejoint en cela le libellé de l'article 20 de la *L.q.e.*

3. La loi de la Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, l'article 22 du *Waste Management Act*¹¹⁹, modifié en 1990¹²⁰, va également beaucoup plus loin que les articles 31.42 et 31.43 de la *L.q.e.* Cet article prévoit que divers types d'ordonnance peuvent être émis contre une personne qui avait, à l'époque de la libération du contaminant, la possession, la garde ou le contrôle de cette substance, son propriétaire actuel ou même le propriétaire à l'époque de la libération du contaminant, en plus de la personne qui en a été la cause ou qui l'a autorisée¹²¹.

(c) a person who has or had the charge, management or control of the source of contaminant.

L'art. 7(1), tel qu'amendé, se lit comme suit :

When the Director, upon reasonable and probable grounds, is of the opinion that a source of contaminant is discharging into the natural environment any contaminant that constitutes, or the amount, concentration or level of which constitutes, an immediate danger to human life, the health of any persons, or to property, the Director may issue a stop order directed to,

- (a) an owner or previous owner of the source of contaminant ;
- (b) a person who is or was in occupation of the source of contaminant ; or
- (c) a person who has or had the charge, management or control of the source of contaminant.

¹¹⁷*An Act to Amend the Environmental Protection Act and the Ontario Water Resources Act, supra*, note 114.

¹¹⁸*Environmental Protection Act, supra*, note 115, art. 16 :

Where any person causes or permits the discharge into the natural environment of a contaminant that injures or damages land, water, property or plant life, the Minister, where he is of the opinion that it is in the public interest so to do, may order such person to do all things and take all steps necessary to repair the injury or damage.

¹¹⁹S.B.C. 1982, c. 41.

¹²⁰*Waste Management Amendment Act*, S.B.C. 1990, c. 74.

¹²¹Art. 22 du *Waste Management Act, supra*, note 119, tel que modifié par l'art. 11 du *Waste Management Amendment Act, ibid.* :

On voit donc que les personnes qui peuvent être sujettes à une ordonnance de décontamination ne sont pas les mêmes en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec. En Ontario, il s'agit de la personne qui cause ou permet la contamination tandis qu'en Colombie-Britannique, avec l'amendement de 1990, l'ordonnance peut être émise contre toute personne impliquée de près ou même de loin dans la contamination d'un site. Cette analyse comparative montre le caractère restrictif des termes utilisés dans les articles 31.42 et 31.43 de la *Loi* 65. C'est en faisant appel aux règles de droit régissant la responsabilité que nous tenterons d'en cerner la portée.

B. Le régime de responsabilité au Québec

Il existe divers régimes de responsabilité en droit québécois. En droit civil, on trouve un régime de base fondé sur la notion de faute, avec plusieurs variantes possibles : obligation de moyen ou de résultat, présomption de fait ou de faute. On trouve également des régimes où la faute n'entre pas en ligne de compte. C'est le cas notamment des articles 1054, al. 7 et 1727 *C.c.B.-C.* L'article 1054, al. 7 *C.c.B.-C.* rend le maître ou le commettant responsable des dommages causés par la faute de son préposé. Le mandant est responsable des actes de son mandataire en vertu de l'article 1727 *C.c.B.-C.* Dans les deux cas, il s'agit de responsabilité sans faute parce que la responsabilité du commettant ou

(1) Where a manager is satisfied on reasonable grounds that a substance is causing pollution, the manager may order :

- (a) the person who had possession, charge or control of the substance at the time it escaped or was emitted, spilled, dumped, discharged, abandoned or introduced into the environment,
- (b) any other person who caused or authorized the pollution, or
- (c) the person who owns or occupies the land on which the substance is located or on which the substance was located immediately before it escaped or was emitted, spilled, dumped, discharged, abandoned or introduced into the environment

to do any of the things referred to in subsection (2).

(2) An order under subsection (1) shall be served on the person to whom it applies and may require that person, at its own expense, to

- (a) provide to the manager information that the manager requests relating to the pollution,
- (b) undertake investigations, tests, surveys and any other action the manager considers necessary to determine the extent and effects of the pollution and to report the results to the manager,
- (c) acquire, construct or carry out any works or measures that are reasonably necessary to control, abate or stop the pollution,
- (d) adjust, repair or alter any works to the extent reasonably necessary to control, abate or stop the pollution,
- (e) abate the pollution, and
- (f) carry out remediation in accordance with any criteria established by the director and any additional requirements specified by the manager[...].

du mandant se trouve engagée sans qu'il n'y ait nécessairement faute de sa part¹²².

En droit pénal canadien, l'arrêt *Sault-Ste-Marie* a clairement distingué un type de responsabilité pénale (appelé « responsabilité stricte ») basé lui aussi sur la faute. Le défendeur qui a commis l'*actus reus* peut se disculper en démontrant qu'il n'a pu empêcher le résultat prohibé ou qu'il a agi raisonnablement. C'est donc le défendeur qui a le fardeau de la preuve pour ce qui est de la défense de diligence raisonnable, qu'il doit établir selon la prépondérance des probabilités¹²³. L'arrêt *Sault-Ste-Marie* distingue les infractions de responsabilité stricte des infractions où l'accusé doit avoir eu une intention coupable (*mens rea*). Il les distingue également des infractions de responsabilité absolue, où le défendeur voit sa responsabilité engagée du moment qu'il a commis l'acte prohibé.

Si la *Loi 65* créait une responsabilité d'ordre pénal, il ne pourrait pas s'agir de responsabilité exigeant le *mens rea*, puisque rien dans la loi ne laisse entrevoir la nécessité d'une intention coupable. D'autre part, il ne s'agirait pas non plus de responsabilité absolue, parce que ce type de responsabilité doit être clairement prévu par le législateur. Le défendeur est toujours présumé avoir accès à la défense de diligence raisonnable¹²⁴. Ainsi la personne visée pourrait échapper à l'ordonnance en invoquant une défense de *common law* et cette défense serait également ouverte en toute logique à la personne qui a commis l'acte positif. Notons que l'emploi du mot « permettre » ne serait pas nécessaire pour faire d'une infraction une infraction de responsabilité stricte¹²⁵.

Dans le cas d'une corporation qui agit par l'entremise de ses représentants ou employés, on se rapproche en matière d'infraction de responsabilité stricte, de la responsabilité civile sans faute du maître ou du commettant. La corporation ne pouvant agir que par des tiers, elle engage en fait directement sa responsabilité, sans qu'elle n'ait la possibilité de mettre la faute sur le préposé. C'est comme si c'était la corporation elle-même qui agissait, qui commettait l'infraction¹²⁶.

Si la responsabilité donnant ouverture à l'ordonnance est d'ordre civil, le commettant serait présumé fautif et la diligence raisonnable ne serait d'aucun secours¹²⁷. En principe c'est la faute du préposé qui est transférée au commet-

¹²²J.-L. Baudouin, *La responsabilité civile délictuelle*, 3e éd. Cowansville, Qué., Yvon Blais, 1990 à la p. 254 : « La faute du commettant n'est, en effet, aucunement nécessaire à la mise en oeuvre de sa responsabilité ».

¹²³*Sault-Ste-Marie*, *supra*, note 112 à la p. 1325.

¹²⁴*Ibid.* à la p. 1326.

¹²⁵*Ibid.* aux pp. 1330 et 1331.

¹²⁶*Canadian Dredge & Dock Co. c. R.*, [1985] 1 R.C.S. 662 à la p. 674, 19 D.L.R. (4th) 314.

¹²⁷Voir, *supra*, note 122.

tant, car le préposé doit lui-même être fautif¹²⁸. La *Loi 65* laisse toutefois entendre que la commission de l'acte positif suffit sans qu'aucune faute du préposé n'ait à être démontrée.

Sommes-nous, en matière d'ordonnance, dans le domaine de la responsabilité civile ou celui de la responsabilité pénale ? Dans son traité sur la responsabilité civile délictuelle, le professeur Jean-Louis Baudouin, aujourd'hui juge à la Cour d'appel, fait une analyse des deux ordres de responsabilité :

L'ordre pénal énumère les conduites jugées antisociales, en dresse une liste limitative [...] et les assortit de peines spécifiquement prévues [...], dont la sévérité dépend non du préjudice réel effectivement subi, mais de la gravité sociale de l'acte reproché. Au contraire, le droit civil se contente d'un principe général de responsabilité, faisant peu cas du caractère antisocial de la conduite de l'auteur du dommage ou de la gravité de la faute commise. Seuls entrent en ligne de compte le préjudice subi par la victime et le lien entre ce préjudice et la faute¹²⁹.

Peine, peu importe le préjudice causé par l'acte répréhensible ; réparation, peu importe le caractère répréhensible de l'acte causant le dommage : tel est l'essentiel de ces deux régimes. Selon cette caractérisation, il semble bien que dans le cas qui nous concerne, il s'agisse de responsabilité civile. En effet, la finalité de l'ordonnance n'est pas de punir l'auteur d'un acte condamnable. L'acte posé peut n'avoir jamais constitué une infraction et avoir été exécuté en toute bonne foi. L'ordonnance vise à réparer un dégât, à compenser un dommage qui n'est peut-être pas subi par une victime mais qui peut être considéré comme l'ayant été par la société en général. La responsabilité est en quelque sorte publique et sa sanction est civile.

Il s'agit d'une responsabilité sans faute, le libellé des articles 31.42 et 31.43 n'autorisant pas d'excuse. Il n'y a donc pas place pour la diligence raisonnable. L'absence de faute a déjà été reconnue en matière de troubles de voisinage¹³⁰ auxquels sont certainement assimilables les cas de contamination de l'environnement. On pourrait y voir une application du principe de l'acceptation du risque associé au profit tiré d'une activité. Nadeau s'en sert pour expliquer la présomption de faute du commettant¹³¹. Ici, l'auteur de la contamination ne profite pas des services d'un préposé mais plutôt de l'usage de substances à risque. Mais le fardeau de responsabilité semble excessif quand, en plus, la loi crée une forme de solidarité et lui donne un effet rétroactif. Nous y reviendrons.

Sur la base des principes de la responsabilité civile, serait donc considérée comme ayant libéré un contaminant dans l'environnement la personne qui a

¹²⁸*Ibid.* à la p. 259 : « Trois conditions essentielles doivent être réunies pour engager la responsabilité du commettant [...]. Il faut [notamment] que le préposé ait commis une faute civile. »

¹²⁹*Ibid.* à la p. 19.

¹³⁰*Katz c. Reitz*, [1973] C.A. 230 à la p. 237.

¹³¹A. et R. Nadeau, *Traité pratique de la responsabilité civile délictuelle*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1971 à la p. 382.

commis elle-même le geste positif ou la personne qui l'a fait exécuter par un mandataire, préposé, employé ou agent. L'absence du mot « permettre », à notre avis, n'autorise pas cependant d'aller plus loin en liant par ordonnance le propriétaire d'un contaminant qui l'a remis à un tiers sans se soucier de l'usage qu'il en ferait ou le propriétaire qui a toléré qu'un tiers dépose un contaminant sur sa propriété. Ce propriétaire pourrait possiblement être le « responsable d'une source de contamination » au sens de l'article 25 de la *L.q.e.* mais non une personne ayant commis l'acte visé par les articles 31.42 et 31.43. Par les termes qu'il a utilisés, le législateur a restreint la portée de ces articles, contrairement à ce que l'on peut observer aux États-Unis ou dans les autres provinces.

C. *Les limites à la responsabilité*

Les considérations exposées plus haut sur l'essence de la responsabilité civile nous amènent à conclure qu'une ordonnance pourrait être rendue même à l'encontre d'une personne qui a posé un geste non seulement exempt de faute mais également parfaitement légal et même dûment autorisé. Il est difficile d'admettre qu'une personne ait pu, à un certain moment, être autorisée par le ministre de l'Environnement à contaminer un site et se voie ultérieurement forcée par le même ministre à le décontaminer. Contrairement au *Superfund* américain, rien n'a été prévu dans la *Loi 65* pour parer à de telles éventualités. Dans le *Superfund*, le recouvrement de frais reliés à la libération autorisée (« Federally Permitted Release ») de contaminants dans l'environnement est régi par le droit commun ou les autres dispositions statutaires pertinentes plutôt que par l'article 107(a) du *Superfund*¹³². Par ailleurs, lorsqu'un lieu d'élimination ou de dépôt de déchets dangereux est dûment autorisé, la responsabilité découlant du *Superfund* est transférée et assumée par un fonds spécial (« Post-closure Liability Fund ») établi en vertu du *Solid Waste Disposal Act*¹³³.

La *Loi 65* crée donc une situation où un justiciable a pu être autorisé en bonne et due forme à poser un geste, par exemple à rejeter dans l'environnement une substance correspondant à certaines normes, et se retrouver obligé ultérieurement à entreprendre des travaux de décontamination parce que le rejet de cette substance a entraîné une contamination au-delà de seuils réglementaires qui, incidemment, ne sont toujours pas connus à ce jour. Il est difficile de prédire quelle attitude adopteront les tribunaux en appliquant les dispositions de la *Loi 65*, mais il y a certainement lieu d'en modérer la portée et de la ramener à de justes proportions. Si un acte n'a pas à être fautif ou illégal pour justifier une ordonnance, il faudrait au moins que cet acte n'ait pas fait l'objet d'une forme quelconque d'autorisation, dans la mesure, bien entendu, où le titulaire en respecte les conditions. Cette autorisation aurait pu prendre la forme d'un certificat

¹³²*Superfund*, art. 107(j) (42 USCS § 9607(j)).

¹³³*Superfund*, art. 107(k) (42 USCS § 9607(k)).

d'autorisation¹³⁴, d'un certificat de conformité¹³⁵, d'un permis d'exploitation¹³⁶, d'une attestation d'assainissement¹³⁷ ou d'un programme d'assainissement¹³⁸. Ces documents fixent les balises guidant l'exercice des activités des personnes qui en sont titulaires et ces personnes ont besoin d'être raisonnablement certaines des obligations auxquelles elles s'exposent. La société ne gagnerait aucunement à ce que tous et chacun soient constamment maintenus dans le doute et vivent dans la crainte constante qu'un jour les recours de la *Loi 65* soient exercés contre eux.

VI. Les erreurs des autres et les erreurs du passé

L'aspect le plus préoccupant de la *Loi 65* est cette « responsabilité d'un fait étranger » qu'elle impose à certaines personnes et l'effet rétroactif des articles 31.42 et 31.43 concernant les ordonnances de caractérisation et de décontamination.

A. La responsabilité du fait étranger

Nous disons « responsabilité d'un fait étranger » puisque nous ne sommes plus ici dans le régime de la responsabilité du fait d'autrui au sens des règles habituelles du droit civil. Cette responsabilité se retrouve à deux endroits. D'une part, les articles 31.42 et 31.43 visent les personnes qui ont libéré un contaminant « en tout ou en partie ». C'est donc dire que si une personne a libéré le dixième de la quantité connue d'un contaminant dans un site donné, elle pourra être tenue de procéder à la décontamination en lieu et place de toutes les autres personnes qui en auront libéré les neuf autres dixièmes. D'autre part, l'article 31.46 peut être invoqué à l'encontre du propriétaire actuel d'un sol contaminé, qu'il ait été ou non l'auteur de la contamination. Encore une fois, cette personne se verra dans l'obligation de procéder à un nettoyage en lieu et place de la personne qui était à l'origine de la contamination.

1. Une responsabilité solidaire

L'expression « en tout ou en partie » dans le régime d'ordonnance a pour effet de créer une responsabilité solidaire. Le ministre peut choisir la personne qui lui convient et par ordonnance obliger cette personne pour le tout. Du côté américain, la jurisprudence a déterminé que la responsabilité en vertu du *Superfund* était divisible s'il était possible de départager le dommage causé par chacune des personnes qui ont contaminé un site. S'il est impossible d'attribuer à

¹³⁴Art. 22, 32 et 48 *L.q.e.*

¹³⁵Art. 54 *L.q.e.*

¹³⁶Art. 32.1 et 55 *L.q.e.*

¹³⁷Art. 31.10 et s. *L.q.e.* (non en vigueur).

¹³⁸Art. 116.2 *L.q.e.*

chacun sa part du dommage, l'obligation est solidaire¹³⁹. Le *Superfund* ne contient en fait pas de règle sur ce sujet : c'est par l'application des principes de *common law* gouvernant la solidarité des obligations que les tribunaux américains en sont arrivés à ce résultat¹⁴⁰. De plus, si plusieurs personnes se sont liées pour violer la loi, elles auront le fardeau de prouver la part contributive de chacune¹⁴¹. Dans l'arrêt *Ottati*¹⁴², la quantité de produits chimiques transportés sur le site par chacun des divers défendeurs était connue. Certains défendeurs réclamaient donc la division de la réclamation en conséquence. Cependant, comme les diverses substances avaient été inélangées et qu'il se trouvait dans l'eau souterraine des composantes identiques à celles des produits de chaque défendeur, il n'était pas possible de départager la contribution de chacun à la contamination générale du site. On les déclara donc solidairement responsables.

Il ne faut pas oublier, cependant, que cette jurisprudence américaine s'applique dans le cadre d'une réclamation. Solidarité et divisibilité sont des questions qui sont généralement soulevées dans le contexte des obligations comme, par exemple, les attributs d'une dette. Dans la loi québécoise, nous sommes en matière d'ordonnance. La question se pose donc à savoir si une ordonnance serait divisible et si une personne pourrait appeler un tiers pour qu'il soit lui aussi assujéti à l'ordonnance. En principe, rien ne permet un tel recours, le ministre ayant en quelque sorte le choix de diriger son ordonnance contre la personne qui lui convient. Autoriser la mise en cause d'un tiers par la personne visée par une ordonnance aurait pour effet de permettre indirectement ce qui n'est pas possible directement, c'est-à-dire de forcer le ministre à émettre une ordonnance contre une personne précise. L'ordonnance est en effet discrétionnaire et on ne peut contraindre l'administration à exercer sa discrétion¹⁴³. De plus, dans la mesure où on assimile le pouvoir du ministre à une créance solidaire, il est reconnu que le demandeur a le choix de poursuivre celui des co-débiteurs solidaires qui lui convient¹⁴⁴. Cumulée au pouvoir rétroactif des articles 31.42 et 31.43, cette responsabilité solidaire pourrait donner une portée redoutable à de telles ordonnances. Ainsi la personne qui aurait, à n'importe quel moment, libéré une quantité infime d'un contaminant dans l'environnement pourrait être obligée de décontaminer un site que des contaminations antérieures ou subséquentes ont rendu malsain. Ainsi celui qui fait déposer dans une décharge un contaminant s'expose à devoir décontaminer éventuellement tout le

¹³⁹*NEPACCO*, *supra*, note 96 ; *Idaho c. Bunker Hill Co.*, *supra*, note 95 ; *United States c. Monsanto Co.* 858 F. 2d 160 (4th Cir. 1988).

¹⁴⁰*United States c. Chem-Dyne Corp.*, *supra*, note 110.

¹⁴¹*Ibid.*

¹⁴²*United States c. Ottati & Goss Inc.* 630 F. Supp. 1361 (D. N.H. 1985).

¹⁴³*Supra*, note 74 à la p. 847 ; *Bélisle et Coursanges c. Drummondville Sud et al.*, [1981] C.S. 98.

¹⁴⁴Art. 1107 C.c.B.-C.

site. Les contaminants doivent cependant être de même nature, la loi faisant référence à quiconque a libéré le contaminant.

Une personne qui encourt des frais en exécutant une ordonnance a-t-elle un recours contre les autres personnes énumérées dans la *Loi 65* ? Quelle serait la nature de ce recours ? La jurisprudence américaine a reconnu la possibilité, pour une personne ayant encouru des frais de décontamination, de réclamer ces frais des tiers responsables. Les décisions des tribunaux en ce sens se sont appuyées sur l'article 107(a)(4)(B) du *Superfund*, qui mentionne que les personnes responsables en vertu de cet article sont redevables du coût des mesures correctrices prises par toute personne en conformité avec le *National Contingency Plan*¹⁴⁵. L'article 107(e)(2) prévoit que l'article 107 n'a pas pour effet d'empêcher une personne d'exercer des recours contre des tiers¹⁴⁶.

2. Les recours contre les tiers

Comme rien n'a été prévu à ce sujet dans la *L.q.e.* ni dans la *Loi 65*, il faut s'en remettre aux règles de base en matière d'obligation. Rappelons que nous traitons ici du recours exercé par la personne qui s'est vu signifier l'ordonnance et qui a été contrainte de l'exécuter, recours que cette personne entend exercer contre des tiers à l'égard de qui aucune ordonnance n'a été émise, par omission ou par choix du ministre. Les tiers pourraient-ils alors être obligés en vertu d'une responsabilité civile quasi-délictuelle ou quasi-contractuelle envers la personne visée dans l'ordonnance ?

Il serait tentant à prime abord d'associer le geste de l'exécutant de l'ordonnance à la gestion d'affaires¹⁴⁷ ou encore de fonder sa réclamation sur l'enrichissement sans cause¹⁴⁸. Mais de quelle affaire a-t-on assumé la gestion ? Si le tiers n'a pas été visé par l'ordonnance, en quoi y avait-il une affaire à gérer ? Si le tiers s'est enrichi en n'ayant pas décontaminé lui-même le site, n'y a-t-il pas une cause à cet enrichissement, à savoir l'ordonnance¹⁴⁹ ? Et si l'on fonde plutôt le

¹⁴⁵L'art. 107(a)(4)(B) du *Superfund* (42 U.S.C.S. 9607(a)(4)(B)) prévoit en effet que toutes les personnes nommées à l'art. 107(a)(1), (2), (3) et (4) sont responsables des frais encourus par une personne conformément à la loi : « any other necessary costs of response incurred by any other person consistent with the national contingency plan ». Voir aussi le *National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan* 40 CFR part 300 (1986).

¹⁴⁶Art. 107(e)(2) du *Superfund* (42 U.S.C.S. 9607 (e)(2)) :

nothing in this title [...] shall bar a cause of action that an owner or operator or any other person subject to liability under this section, or a guarantor, has or would have, by reason of subrogation or otherwise against any person.

¹⁴⁷Art. 1046 *C.c.B.-C.*

¹⁴⁸J.-L. Baudouin, *Les obligations*, 3e éd., Cowansville, Qué., Yvon Blais, 1989 à la p. 323.

¹⁴⁹À ce sujet, le professeur Baudouin, *ibid.* à la p. 333, précise que :

[L]'enrichissement qui puise sa source dans une obligation légale particulière, naturelle ou dans une acte juridique ne peut être un enrichissement « sans cause » puisqu'il trouve précisément sa cause ou justification dans cette obligation ou cet acte juridique.

recours sur la responsabilité quasi-délictuelle, quel est le quasi-délit et quel est le lien causal entre ce quasi-délit et le dommage subi par le réclamant ? La cause n'est-elle pas simplement l'ordonnance ? Évidemment la situation serait tout autre si l'ordonnance visait plusieurs personnes et que l'une d'entre elles seulement s'exécutait.

Il est donc capital, à l'étape des représentations qui suivent l'avis d'ordonnance prévu à l'article 31.44, que la personne à qui s'adresse l'ordonnance insiste auprès du ministre pour qu'il rende également l'ordonnance à l'encontre des autres personnes qui ont libéré des contaminants dans le site. Pour ce faire, elle devrait rechercher et compiler les noms de toutes les personnes qui ont pu contribuer à la contamination du site et soumettre cette liste au ministre s'il ne l'a pas déjà en main. En matière d'ordonnance donc, la *Loi 65* est manifestement plus lourde de conséquences que la loi américaine quant à l'impact financier potentiel sur l'auteur d'une contamination. Espérons que les tribunaux québécois seront sensibles à cette réalité et qu'ils seront disposés à élaborer petit à petit un corps de règles jurisprudentielles qui viendra régir adéquatement ce nouveau type de responsabilité.

3. Le propriétaire

À certains égards, la loi québécoise est plus favorable pour le propriétaire qu'elle ne l'est aux États-Unis. La *Loi 65* n'a pas une portée aussi grande que la loi américaine. D'abord, la *Loi 65* ne vise que le propriétaire actuel, alors que la loi américaine vise également les anciens propriétaires¹⁵⁰. De plus, la *Loi 65* distingue le propriétaire et l'exploitant. L'exploitant n'est visé que par l'article 31.51, et seulement s'il exerce une activité classée contaminante. Le propriétaire est visé par l'article 31.46. La loi américaine ne distingue pas le propriétaire de l'exploitant actuel ou ancien¹⁵¹.

La loi américaine apporte cependant un tempérament à la responsabilité du propriétaire. Le propriétaire peut se soustraire à sa responsabilité en démontrant que le dommage est le fait d'un tiers sans lien contractuel avec lui et que toutes les précautions raisonnables ont été prises pour éviter la contamination, défense qui est ouverte en vertu de l'article 107(b)(3) à toutes les personnes énumérées à l'article 107(a)¹⁵². Si la vente constitue un lien contractuel au sens de l'article 107(b)(3), l'absence d'un lien contractuel est établi si l'acheteur montre qu'il ignorait ou n'avait pas de raisons de soupçonner la présence du contaminant, et

Voir aussi J. D. Fine et J. David, « Cause in the Quebec Law of Enrichment Without Cause » (1973) 19 R.D. McGill 453.

¹⁵⁰*Ecodyne Corp. c. Shah* 718 F. Supp. 1454 (D. Cal. 1989) ; *Superfund*, art. 107(a)(2), *supra*, note 31.

¹⁵¹*Superfund*, art. 107(a), *supra*, note 31.

¹⁵²Voir les art. 107(a) et 107(b)(3), cités aux notes 31 et 111.

qu'il avait fait les recherches utiles pour s'en assurer au moment où il est devenu propriétaire du lieu contaminé¹⁵³.

Lorsque cette partie de la *Loi 65* sera en vigueur, la question qui se posera alors sera donc de savoir si l'enregistrement d'un avis venant restreindre l'usage d'un terrain est une forme d'éviction donnant au propriétaire touché un recours contre l'ancien propriétaire en garantie d'éviction, même si l'effet de l'avis ne se matérialise pas immédiatement. Rappelons que l'obligation du propriétaire est sous condition suspensive. L'avis n'a pas pour effet de l'empêcher de poursuivre ses activités habituelles. S'il ne change pas l'usage du sol, s'il n'entreprend aucun travail d'excavation, de construction ou de démantèlement, il peut n'avoir jamais à entreprendre des travaux de remise en état. Comme la vente du terrain est possible, le propriétaire peut transmettre cette obligation à l'acquéreur. L'acquéreur est lié par l'avis enregistré contre la propriété, l'article 31.49 faisant référence d'une façon générale au « propriétaire d'un sol à l'égard duquel le ministre a enregistré un avis ».

B. Une responsabilité rétroactive

Un autre effet de la *Loi 65* est sa rétroactivité. Le ministre peut exercer le pouvoir d'ordonnance des articles 31.42 et 31.43 même lorsque le polluant a été émis avant le 22 juin 1990¹⁵⁴. La rétroactivité se manifestera également au détriment du propriétaire futur d'un site contaminé, en ne lui donnant pas comme aux États-Unis la possibilité de se soustraire à sa responsabilité face à un propriétaire antérieur qui aurait contaminé le site sans sa connaissance.

1. Les seuils réglementaires

L'effet rétroactif le plus important de la *Loi 65* est certainement celui qui donne ouverture à une ordonnance pour parer à une contamination antérieure à l'adoption de la loi. Le premier alinéa des articles 31.42 et 31.43 permet au

¹⁵³L'art. 101(35) restreint la portée de l'expression « lien contractuel » :

(A) The term "contractual relationship", for the purpose of section 107(b)(3) includes, but is not limited to, land contracts, deeds or other instruments transferring title or possession, unless the real property on which the facility concerned is located was acquired by the defendant after the disposal or placement of the hazardous substance on, in, or at the facility, and one or more of the circumstances described in clauses (i), (ii), or (iii) is also established by the defendant by a preponderance of the evidence :

(i) At the time the defendant acquired the facility, the defendant did not know and had no reason to know that any hazardous substance which is the subject of the release or threatened release was disposed of on, in, or at the facility ;

[...]

(B) To establish that the defendant had no reason to know, as provided in clause (i) of subparagraph (A) of this paragraph, the defendant must have undertaken, at the time of acquisition, all appropriate enquiry into the previous ownership and uses of the property consistent with good commercial or customary practice in an effort to minimize liability. [...]

¹⁵⁴Voir les art. 31.42, al.1 et 2 ; 31.43, al.1 et 2 *Loi 65*.

ministre de rendre une ordonnance lorsqu'une contamination dépasse les seuils fixés par règlement adopté en vertu de l'article 31.52(a). Lorsque ces seuils auront été fixés par règlement, le ministre pourra exercer son recours contre tous ceux qui ont libéré des contaminants antérieurement à l'adoption du règlement. Conclure que les articles 31.42, al. 1 et 31.43, al. 1 seraient inopérants pour les contaminations antérieures à l'adoption des règlements enlèverait en effet tout sens à l'expression « et ce, même avant le 22 juin 1990 » qui y apparaît. Une modification apportée par la *Loi 65* à l'article 109 de la *L.q.e.*¹⁵⁵ peut cependant jeter une certaine confusion sur l'interprétation de la rétroactivité de ces articles. L'article 109 prévoit maintenant que la contravention à une disposition d'un règlement qui fixe les seuils de contamination ou les activités classées contaminantes ne constitue pas une infraction si elle a été commise avant la date de son entrée en vigueur.

On peut se demander quel est l'effet de cette modification. Elle semble vouloir protéger le justiciable contre des condamnations rétroactives. Cependant, les pouvoirs réglementaires auxquels l'article 109 modifié fait référence ne sont pas, à proprement parler, des dispositions donnant ouverture à une infraction. Ce n'est pas parce que du jour au lendemain une personne se trouve à exercer une activité qui est classée contaminante que cette personne commet une infraction. A-t-on voulu, par cette disposition, empêcher que des ordonnances puissent être émises avec effet rétroactif, c'est-à-dire qu'elles ne pourraient être émises contre une personne qui a libéré un contaminant avant le 22 juin 1990 ? Ce n'est pas ce que dit le nouvel article 109 et cela enlèverait toute application à l'expression « et ce, même avant le 22 juin 1990 » contenue aux articles 31.42, al. 1 et 31.43, al. 1. De plus, une personne qui ne respecterait pas une telle ordonnance ne commettrait pas une infraction en vertu de l'article 109, mais bien de l'article 106.1, et non pas pour un acte posé dans le passé mais pour un acte actuel, à savoir le non-respect d'une ordonnance. L'article 109 de la *L.q.e.* tel que modifié ne paraît pas faire obstacle à la fixation par règlement de seuils de contamination qui donneraient ouverture au pouvoir

¹⁵⁵Art. 109 *L.q.e.* :

Quiconque contrevient à la présente loi ou à un règlement établi en vertu de ses dispositions, commet une infraction et est passible, dans tous les cas où il n'est pas imposé d'autre peine, d'une amende d'au moins 300 \$ et d'au plus 5 000 \$.

La *Loi 65* y ajoute cet alinéa :

Toutefois ne constitue pas une infraction :

1. une contravention à une disposition d'un règlement adopté en vertu du paragraphe a de l'article 31.52, dans la mesure où le contaminant visé à l'article 31.42, 31.43 ou 31.46 a été émis, déposé, dégagé ou rejeté avant la date d'entrée en vigueur de ce règlement ;
2. une contravention à une disposition du règlement visé au deuxième alinéa de l'article 31.42 ou au deuxième alinéa de l'article 31.43, dans la mesure où le contaminant a été émis, déposé, dégagé ou rejeté avant la date d'entrée en vigueur de ce règlement ;
3. une contravention à une disposition d'un règlement adopté en vertu du paragraphe c de l'article 31.52.

d'ordonnance, même contre une personne qui aurait libéré les contaminants avant la date d'entrée en vigueur de la loi.

En somme, l'effet des articles 31.42, al. 1 et 31.43, al. 1 est de permettre au gouvernement de fixer dans l'avenir des seuils réglementaires qui donneront ouverture à l'émission d'une ordonnance pour des actions qui peuvent être antérieures à la date de sanction de la loi. Cette rétroactivité est-elle infinie dans le temps ? Les effets de la loi sont tellement lourds qu'il faut baliser d'une manière quelconque cet effet rétroactif. Les lois rétroactives doivent être interprétées restrictivement¹⁵⁶. Il faut quelque part fixer une limite dans le temps. Tenter de trouver des arguments historiques pour fixer cette limite serait s'exposer à tomber dans l'aléatoire et l'arbitraire. Il faut une limite plus précise et qui puisse se justifier en droit.

Pour fixer ces balises, examinons l'acte auquel on applique rétroactivement une conséquence. L'acte visé est le fait d'avoir libéré dans l'environnement un contaminant. La *Loi 65* ne définit pas la notion de contaminant. Mais comme les dispositions qu'elle établit sont intégrées, à titre de modifications, à la *L.q.e.*, c'est à la lumière de cette loi que le mot « contaminant » doit être interprété¹⁵⁷. C'est à l'article 1(5) de la *L.q.e.*, que l'on définit le mot « contaminant »¹⁵⁸. Cette définition est en vigueur depuis le 21 décembre 1972, c'est-à-dire depuis les tout débuts de la *L.q.e.*¹⁵⁹ Avant cette date, la notion de « contaminant » n'existait pas en droit québécois en matière d'environnement.

On pourrait donc dire qu'avant 1972, une personne ne peut avoir libéré dans l'environnement un contaminant puisque « contaminant » est une notion de droit et que cette notion n'existait pas à cette époque en matière d'environnement. Ajoutons qu'un contaminant doit être susceptible d'altérer la qualité de l'environnement. La nouvelle définition du mot « contaminant » permettait d'assujettir à la *L.q.e.* toutes les substances qui à l'avenir allaient présenter un risque d'altération de la qualité de l'environnement ou qui allaient concrètement causer cette altération. La loi d'origine n'avait pas d'effet rétroactif et on peut en déduire qu'une matière qui avait déjà accompli son oeuvre d'altération échappait à son emprise. On peut donc soutenir que l'effet rétroactif de la *Loi 65*, en ce qui concerne les seuils de contamination pouvant être adoptés par règlement, ne peut remonter au-delà de la sanction de la définition du mot « contaminant » dans la *L.q.e.*, c'est-à-dire le 21 décembre 1972.

¹⁵⁶Côté, *supra*, note 65 à la p. 147.

¹⁵⁷Nous invoquons ici le principe de l'uniformité d'expression, voir *ibid.* à la p. 313.

¹⁵⁸La définition de « contaminant » est restée inchangée depuis l'entrée en vigueur de la *L.q.e.* en 1972. Voir l'art. 1, al. 5 *L.q.e.*

¹⁵⁹*Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49.

2. Les contaminants prohibés

Penchons-nous à présent sur les deuxièmes alinéas des articles 31.42 et 31.43. Cette fois on y vise deux types de contaminants. Les contaminants dont la présence est prohibée par règlement et les contaminants potentiellement nuisibles. Nous avons vu plus haut ce que l'on entendait par « prohibée par règlement »¹⁶⁰. Il s'agit d'un pouvoir réglementaire qui n'est pas directement prévu dans la *Loi 65*, donc à un pouvoir réglementaire qui pré-existe. L'effet rétroactif est donc ici différent de celui des articles 31.42, al. 1 et 31.43, al. 1. La loi peut-elle s'appliquer rétroactivement à une époque où la présence de contaminants n'était pas prohibée ? Dans ce cas-ci, il y a deux interprétations possibles des termes « et ce, même avant le 22 juin 1990 » qui apparaissent aux alinéas en question. On peut considérer que la *Loi 65* vise ainsi les contaminants dont la présence était déjà prohibée avant son entrée en vigueur. On peut aussi soutenir qu'on pourra dans l'avenir prohiber la présence d'un contaminant dans l'environnement pour donner effet à la loi dans le passé. Lorsqu'on est en présence d'une loi rétroactive, il faut retenir l'interprétation la plus restrictive qu'on nous présente : « Dans le doute, on est justifié de choisir le sens qui limite le plus les effets rétroactifs d'une loi »¹⁶¹.

L'interprétation la plus restrictive est celle qui ne permet pas d'émettre une ordonnance pour un acte qui a été posé avant que la présence du contaminant ne soit prohibée. Une personne qui aurait libéré un contaminant à une époque où la présence de ce contaminant était prohibée et antérieurement au 22 juin 1990 pourrait donc se voir signifier une ordonnance. Cette interprétation se défend très bien. Le geste est déjà illégal, indépendamment de l'entrée en vigueur de la *Loi 65*, parce qu'il est contraire à l'article 20, al. 2 de la *L.q.e.* qui interdit la libération d'un contaminant prohibé¹⁶². La *Loi 65* donne ainsi le pouvoir au ministre de recourir à l'ordonnance pour réparer les dommages causés par cet acte même s'il a été commis avant son entrée en vigueur. Si par contre le gouvernement adopte dans l'avenir un règlement prohibant la présence dans l'environnement d'un contaminant donné, le ministre ne pourrait s'autoriser des articles 31.42 ou 31.43 pour rechercher la responsabilité des personnes qui, avant cette prohibition, auraient libéré un tel contaminant dans l'environnement.

3. Les contaminants potentiellement nuisibles

Le dernier type de contaminant visé dans ces articles est le contaminant potentiellement nuisible, c'est-à-dire, comme nous l'avons vu, le contaminant

¹⁶⁰Ci-dessus, partie III.C.2.

¹⁶¹Côté, *supra*, note 65 à la p. 485.

¹⁶²Art. 20, al. 2 *L.q.e.* :

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement [...].

dont la présence « est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens »¹⁶³. Il est évident que dans la mesure où elle donne ouverture au recours, cette susceptibilité doit s'apprécier au moment où la présence du contaminant est soupçonnée ou constatée. Cette susceptibilité doit être liée non pas au contaminant lui-même mais à sa présence dans l'environnement selon les termes mêmes de la loi. Le moment où un tel contaminant a été libéré peut cependant être antérieur à l'entrée en vigueur de la loi. Si, à cette époque, la présence du contaminant n'était pas susceptible des effets que l'on constate aujourd'hui, pourrait-on quand même y appliquer rétroactivement la *Loi 65* ? Cela n'est pas certain. Ce qui est sûr, et pour les mêmes raisons que celles énoncées plus haut pour les seuils réglementaires, cette rétroactivité ne pourrait remonter au-delà de l'entrée en vigueur de la *L.q.e.* et de la définition du mot « contaminant », c'est-à-dire le 21 décembre 1972.

Il y aurait donc en matière d'ordonnance deux régimes de rétroactivité, l'un pouvant remonter jusqu'au 21 décembre 1972 et l'autre ne pouvant pas remonter au-delà de l'adoption des règlements prohibant la présence d'un contaminant ou au-delà du moment où la présence du contaminant est devenue potentiellement nuisible, c'est-à-dire frappée de l'interdiction du deuxième alinéa *in fine* de l'article 20 de la *L.q.e.* Il y a également deux moments possibles de prise d'effet des pouvoirs d'ordonnance, soit le jour de l'entrée en vigueur de la *Loi 65*, pour les contaminants dont la présence était déjà prohibée par règlement à cette date et pour les contaminants dont la présence est potentiellement nuisible, soit le jour où entrèrent en vigueur les règlements fixant un seuil de contamination, pour les autres contaminants.

Rappelons que dans les autres cas, soit ceux des propriétaires de terrains contaminés et des personnes exerçant des activités classées contaminantes, le régime ne vaudra que pour l'avenir, au moment de l'adoption des règlements appropriés. Les personnes qui seront alors propriétaires d'un site contaminé ou les personnes qui seront alors en train d'exercer une activité classée contaminante, seront celles à qui les nouvelles dispositions s'appliqueront. Elles ne seront pas à l'abri des gestes passés des tiers.

Conclusion

Le principal impact de la *Loi 65* est certainement de créer une nouvelle forme de responsabilité. C'est un régime de responsabilité que l'on peut qualifier d'artificiel parce qu'il est créé de toute pièce par cette loi. C'est un régime de responsabilité qui est particulier parce qu'il ne requiert pas qu'il y ait de

¹⁶³C'est la définition que l'on trouve à l'art. 20 *L.q.e.* et aux art. 31.42, al. 2 et 31.43, al. 2 *Loi 65*.

dommage à autrui ou d'acte fautif. Cette responsabilité n'est ni d'ordre contractuel, ni d'ordre délictuel ; elle est purement statutaire. Elle frappe des personnes qui pourraient n'être absolument pas concernées par les faits qui en sont générateurs. C'est le cas du propriétaire d'un terrain contaminé. C'est le cas d'une personne qui exercerait aujourd'hui une activité classée contaminante mais qui ne serait pas l'auteur de la contamination constatée lors de la cessation éventuelle de ses activités. Cette responsabilité frappe également les personnes qui ont pu, par le passé, exercer des activités parfaitement légales. Elle entraîne aujourd'hui une révision du passé. C'est une responsabilité redoutable : elle ne permet aucune échappatoire. Elle place les gens dans l'incertitude et l'attente du pire : ils pourraient même avoir à rendre compte des actes des autres.

À plusieurs égards, la *Loi 65* se distingue nettement de la législation fédérale américaine portant sur le même objet : le *CERCLA* ou *Superfund*. Il faudra donc être prudent lorsqu'il s'agira d'apprécier les risques environnementaux de ce côté-ci de la frontière. La jurisprudence américaine en matière de décontamination de l'environnement ne pourra être transposée dans notre droit sans qu'on y apporte d'importantes nuances. L'appellation de « Loi du pollueur-payeur » convient difficilement à la *Loi 65*, puisqu'elle laisse supposer que ce principe est nouveau en droit québécois et puisque la loi ne fait pas payer que les pollueurs.

La responsabilité d'un nouveau genre que crée la *Loi 65* peut être lourde de conséquences pour la société québécoise. Soit, le problème de la contamination de l'environnement est un problème sérieux. Des correctifs s'imposent et de façon urgente. Mais si la collectivité québécoise n'a pas par le passé pris ses responsabilités, elle ne peut à n'importe quel prix et à n'importe quelle condition demander aujourd'hui à des membres de cette même collectivité de supporter à eux seuls les conséquences de cette tolérance ou de cette négligence.

La *Loi 65* contient peu de dispositions visant à baliser la responsabilité que l'on veut faire porter par ces personnes. Il reviendra donc à nos tribunaux d'élaborer progressivement les règles qui viendront régir cette nouvelle forme de responsabilité. Il est à espérer que l'on prendra vite conscience de la très grande portée de la *Loi 65* et de ses lourdes conséquences et que l'on réussira le plus tôt possible à en bien cerner l'application, en demeurant soucieux d'apporter les correctifs qui s'imposent face à la dégradation de l'environnement, mais en évitant de rendre des personnes injustement victimes des erreurs des autres et de celles du passé.
