

## La protection de l'environnement et ses implications en droit constitutionnel

Gérald A. Beaudoin\*

Il se peut que nous soyons en train d'apprendre ce que nous devons apprendre, juste au bon moment.

*Barbara Ward et René Dubos<sup>1</sup>*

La protection de l'environnement est devenue un sujet à la mode. Les législateurs ont enfin saisi toute son importance dans notre monde d'aujourd'hui et ont commencé à adopter plusieurs mesures législative pour enrayer la pollution, pour protéger l'environnement et pour améliorer la qualité de la vie.

Dans les pays fédéraux comme le Canada, où les compétences législatives sont partagées, il faut se demander au départ quel législateur a compétence en la matière. Pour y répondre, il faut s'en reporter à la Constitution, à la jurisprudence et à la doctrine.

La doctrine prend forme sous nos yeux.<sup>2</sup> La jurisprudence demeure encore mince, et la Constitution pour sa part ne traite pas

---

\* Doyen, faculté de droit, l'Université d'Ottawa.

<sup>1</sup> Nous n'avons qu'une terre (1976) Dialogue 78 (version française).

<sup>2</sup> Alhérière, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien* (1976); Franson et Lucas, *Canadian Environmental Law* (1976); LaForest, *Natural Resources and Public Property Under the Canadian Constitution* (1969) et *Water Law in Canada; The Atlantic Provinces*, Information Canada (1973). Citons également au sujet du territoire, les ouvrages suivants: Brun, *Le territoire du Québec* (1973); Brossard, Immarigeon, LaForest et Patenaude, *Le territoire québécois* (1970); au sujet des richesses minières, Lacasse, *Le claim en droit québécois* (1976). Parmi la gamme des articles et revues sur la question de l'environnement signalons: Alhérière, *Les problèmes constitutionnels de la lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique au Canada* (1972) 50 R.du B.Can. 561; Brière, *Les droits de l'Etat, des riverains et du public dans les eaux publiques de l'Etat du Québec*, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, Québec (1970); Brun, *Le droit québécois et l'eau (1663-1969)* (1970) 11 C.de D. 7; Emond, *The Case for a Greater Federal Role in the Environmental Protection Field: An Examination of the Pollution Problem and the Constitution* (1972) 10 Osgoode Hall L.J. 647; Gibson, *Constitutional Jurisdiction over Environmental Management in Canada* (1973) 23 U.of T.L.J. 54; Jordan, *Great Lakes Pollution: A framework for action* (1971-72) 5 Ottawa L.Rev. 65; Kenniff et Giroux, *Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement* (1974) 15 C.de D. 5; Landis, *Legal Controls of Pollution in the Great Lakes*

expressément de la protection du milieu. Nos ancêtres n'imaginaient pas que dans un pays aux espaces aussi vastes, aux richesses naturelles aussi variées et abondantes, l'environnement pût un jour être menacé. N'étant énuméré ni à l'article 91, ni à l'article 92 ou aux autres articles de *l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867*, le domaine de la protection de l'environnement est-il du ressort du Parlement fédéral, en vertu de la clause introductive de l'article 91? D'aucuns seraient portés à le croire. Ce serait là, à notre avis, une vue erronée du fédéralisme canadien.

La tentation existe de "caractériser" ou de "qualifier" toutes les activités reliées à la protection de l'environnement sous un vocable global unique et nouveau, étranger aux secteurs connus et déjà distribués entre le Parlement central et les législatures provinciales par l'Acte de 1867. Dans un article de fort bonne tenue consacré à *Sir Lyman Duff and the Constitution*, le juge Gérald LeDain alors qu'il était professeur a traité de la possibilité pour les cours de justice de qualifier sous un vocable unique plusieurs "sujets" de législation:

As reflected in the *Munro* case, the issue with respect to the general power, where reliance cannot be placed on the notion of emergency, is to determine what are to be considered to be single, indivisible matters of national interest and concern lying outside the specific heads of jurisdiction in sections 91 and 92. It is possible to invent such matters by applying new names to old legislative purposes. There is an increasing tendency to sum up a wide variety of legislative purposes in single, comprehensive designations. Control of inflation, environmental protection, and preservation of the national identity or independence are examples.<sup>3</sup>

L'auteur pose le problème.

Le professeur Lederman dans un remarquable article intitulé *Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation*<sup>4</sup> réfère à l'étude de son collègue et rejette (à bon droit selon nous) et sans ambages la tentation de considérer comme un sujet unique et nouveau la lutte anti-pollution. Pour lui, le Parle-

---

*Basin* (1970) 48 R.du B.Can. 66; Lucas, "The Legal Control of Pollution in Canada" dans les *Travaux du huitième colloque international de droit comparé*, Université d'Ottawa (1970), à la p.11 et *Water Pollution Control Law in British Columbia* (1969) 4 U.B.C. L.Rev. 56; Morin, *Le progrès technique, la pollution et l'évolution récente du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique* (1970) 8 Can.Y.B.Int.Law 158; Pharand, *Oil Pollution Control in the Canadian Arctic* (1971) 7 Texas Int'l L.J. 45.

<sup>3</sup> (1974) 12 Osgoode Hall L.J. 261 à la p.293.

<sup>4</sup> (1975) R.du B.Can. 597 à la p.615.

ment fédéral et les législateurs provinciaux, chacun dans leur sphère, doivent conjuguer leurs efforts pour écarter ce mal envahissant.

La protection de l'environnement ne peut à notre avis constituer un sujet unique relevant d'un seul pouvoir public. Il s'agit au contraire d'un agrégat de matières. Il n'a pas l'unicité et la spécificité voulues pour revêtir une forme globale et unique. Il est diffus; il touche à d'innombrables secteurs d'activités. Il ne peut être que partagé dans un régime fédéral comme le nôtre.

On nous permettra ici de faire un court parallèle avec l'inflation, domaine que certains ont vainement tenté de qualifier comme un sujet unique et nouveau. A l'automne 1975 le Parlement canadien crut nécessaire d'adopter une mesure anti-inflation. Le 12 juillet 1976, dans une opinion consultative des plus significatives, la Cour suprême du Canada, à une majorité de 7 à 2, prononçait la validité de la loi fédérale anti-inflation en reconnaissant que le Parlement en se basant sur son pouvoir général de légiférer avait agi dans une situation d'urgence. Les juges Beetz et de Grandpré, dissidents, tout en admettant que l'inflation pouvait à un moment donné, constituer une situation d'urgence, ont déclaré la mesure fédérale inconstitutionnelle au motif que le Parlement n'avait pas manifesté dans sa loi qu'il y avait urgence, et que la loi en question reposait sur la théorie de la dimension nationale ou de l'intérêt national. Cette dernière théorie pour eux n'a aucune application possible en la matière; seul un cas d'urgence ou un amendement constitutionnel peut modifier le partage des pouvoirs en matière économique. Trois des juges majoritaires, les juges Ritchie, Pigeon et Martland écartent carrément eux aussi l'application de la théorie de la dimension nationale mais déclarent valide la loi fédérale sur la base du pouvoir d'urgence. Enfin les juges Laskin, Judson, Spence et Dickson concluent à la validité de la loi sur la situation d'urgence, mais ne rejettent pas avec autant de vigueur que les cinq autres, la théorie de l'intérêt national.

Cette décision établit que la lutte à l'inflation dans des circonstances normales relève des deux pouvoirs, vu que *l'A.A.N.B., 1867* opère un partage des compétences en matière économique. Cependant, dans une situation d'urgence, le pouvoir législatif central peut adopter une mesure qui envahit temporairement et exceptionnellement les secteurs provinciaux. La théorie de l'intérêt national cependant ne reçoit aucune application. De plus, l'inflation ne constitue pas en soi un sujet unique et nouveau qui entre dans la compétence proprement résiduelle du Parlement central.

En matière de protection de l'environnement, une situation d'urgence, quoique toujours possible en temps de paix, nous apparaît peu

probable. Elle n'existe certes pas à l'heure actuelle. On ne peut dire non plus qu'on l'appréhende vraiment. La situation présente, en cette matière, n'a rien de commun avec la guerre, l'invasion, l'insurrection réelle ou appréhendée, l'inflation élevée conjuguée avec un taux élevé de chômage, une épidémie, *etc.* Elle ne se compare en aucune façon avec les situations exceptionnelles où les tribunaux ont jusqu'ici reconnu l'application du pouvoir fédéral d'urgence tant en temps de guerre que de paix. A cause de ces conséquences, on ne doit recourir à la théorie de l'urgence que dans des cas réellement graves. Sinon nous risquerions de vivre presque sans cesse dans un état d'urgence. Pour employer les mots du juge Beetz:

Le pouvoir d'urgence ... donne au Parlement pour faire face à la situation d'urgence une compétence concurrente et prépondérante sur des matières qui normalement relèvent exclusivement des provinces. Sur ce point l'exercice de ce pouvoir équivaut à une modification temporaire *pro tanto* de la Constitution fédérale par l'action unilatérale du Parlement.<sup>4a</sup>

La théorie de l'intérêt national est également à rejeter. Nombreux sont les domaines qui ont pris de l'ampleur et qui n'en cessent pas moins de relever de l'autorité législative des provinces. Il n'est que de citer par exemple, l'assurance ou la croissance économique. Le juge Beetz écrit que si on admettait cette théorie pour l'inflation il faudrait faire de même pour la protection de l'environnement; il est évident qu'il n'accepte pas cette application. Recourir à la théorie de l'intérêt national en matière de lutte anti-pollution c'est accepter l'avènement de l'état unitaire à plus ou moins court terme.

Sur le plan constitutionnel, on peut certes faire une analogie entre la lutte anti-inflation et la lutte anti-pollution. Il s'agit clairement au départ de deux domaines où les compétences législatives sont nettement divisées. Ainsi, le juge Beetz, sans se prononcer sur la validité constitutionnelle de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*<sup>5</sup> écrit que même si cette mesure dans son titre déclare qu'il est devenu urgent dans l'intérêt national de prendre des mesures à l'égard de la pollution des ressources en eau au Canada, il ne croit pas qu'il s'agisse vraiment d'une mesure d'urgence au sens constitutionnel du terme. Nous sommes entièrement de son avis. Ni la théorie de l'urgence, ni celle de l'intérêt national ne s'appliquent eu égard à cette mesure et la validité de cette loi doit être jugée à la lumière du partage législatif tracé par l'*A.A.N.B., 1867*.

---

<sup>4a</sup> *Re Anti-Inflation Act* [1976] 2 R.C.S. 373 à la p.463.

<sup>5</sup> S.C. 1969-70, Sess.2, c.52. Certains auteurs ont émis des doutes sur la constitutionnalité de certaines dispositions de cette loi. Voir Alhérière, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien, supra*, note 2, à la p.206 et ss.

La théorie de la dimension nationale, sans pour autant avoir été écartée dans tous les cas, a reçu le 12 juillet 1976, une interprétation en matière d'inflation qui nous apparaît fort juste. On n'imagine guère qu'elle puisse être invoquée avec plus de succès en matière de protection de l'environnement.

Reste la compétence résiduelle proprement dite qui forme le troisième volet du pouvoir général de légiférer du Parlement fédéral. Comme il a été déjà mentionné plus haut la protection de l'environnement ne peut, à notre avis, être considérée comme un domaine unique et nouveau. La lutte anti-pollution (comme la lutte anti-inflation) constitue un agrégat de matières sans spécificité propre.<sup>6</sup> Le cercle de la compétence résiduelle fédérale n'est pas fermé à tout jamais, mais pour y pénétrer il faut présenter un caractère que ne possède pas la lutte anti-pollution. Nous verrons plus loin qu'il ressort de l'arrêt *Dryden Chemicals*<sup>7</sup> que la compétence législative en matière de pollution est partagée; la protection de l'environnement dans l'air, sur le sol et dans l'eau, relève tantôt du Parlement central, tantôt des législatures provinciales. Ainsi, on pourrait imaginer un code de la protection de l'environnement dans les matières fédérales et un autre dans les rubriques provinciales.

A l'intérieur de leur sphère respective l'un et l'autre pouvoir public peuvent assurer la protection de l'environnement. Ils s'acquitteront de leur tâche, tantôt en s'appuyant sur une compétence énumérée, tantôt en utilisant une compétence "ancillaire".<sup>8</sup> Aux termes de l'*A.A.N.B., 1867*, le Parlement et les législateurs provinciales disposent non seulement de compétences législatives exclusives ou concurrentes mais également de droits de propriété. Ces compétences et ces droits les habilitent à protéger l'environnement.

### 1. La compétence provinciale

Les compétences législatives exclusives des législatures provinciales sont principalement énoncées à l'article 92 de l'*A.A.N.B., 1867*. Dans les seize "casiers" provinciaux apparaissent quinze domaines définis sur lesquels les législatures peuvent légiférer et dans le

---

<sup>6</sup> Le professeur Gibson dans une étude fouillée intitulée *Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada* (1973) 23 U.of T.L.J. 54 à la p.85 conclut que la gestion du milieu ne forme pas une unité constitutionnelle homogène et qu'il s'agit d'une compétence partagée.

<sup>7</sup> *Interprovincial Co-operatives Ltd et Dryden Chemicals Ltd v. La Reine* [1976] 1 R.C.S. 477.

<sup>8</sup> La jurisprudence a reconnu que le Parlement fédéral (*A.G.Ont. v. A.G.Can.* [1894] A.C. 189) et les législateurs provinciales (*A.G.Ont. v. Barfried Enterprises* [1963] R.C.S. 570) avaient cette faculté.

seizième un pouvoir de type résiduel qui porte sur "les choses de nature locale et privée". Il faut soustraire cette compétence résiduelle de celle qui est octroyée à l'autorité centrale par la clause introductive de l'article 91. Les articles 93 à 95 accordent aux législatures provinciales d'autres compétences législatives.

Les rubriques de l'article 92 ont fait l'objet de nombreux arrêts. Dans l'ensemble, et, à juste titre selon nous, la treizième rubrique qui porte sur la propriété et les droits civils a été généreusement interprétée par le Comité judiciaire du Conseil Privé. Elle comprend, par exemple, les relations du travail (sauf pour les entreprises et sociétés relevant de la seule compétence législative fédérale), l'assurance, la mise en marché (à l'intérieur de la province), le commerce intra-provincial, et évidemment le droit délictuel, le droit contractuel, *etc.*

Le Québec comme d'autres provinces a déjà commencé à adopter des mesures législatives destinées à protéger l'environnement. Citons, par exemple, la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la *Loi sur la conservation de la faune*, et la *Loi sur les biens culturels*.<sup>9</sup>

#### a) *Les compétences législatives provinciales*

Parmi les compétences énumérées, il en est qui ont plus d'importance que d'autres en matière de protection de l'environnement. Viennent immédiatement à l'esprit la propriété et les droits civils (rubrique 13), les institutions municipales (rubrique 8), l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province et des bois et des forêts qui s'y trouvent (rubrique 5), les entreprises et ouvrages locaux (rubrique 10), le pouvoir résiduel provincial (rubrique 16), la compétence fiscale (rubriques 2 et 9), et le paragraphe 15 de l'article 92 qui habilite les législatures provinciales à assortir de sanctions les dispositions législatives édictées en vertu de l'article 92.

La compétence en matière de propriété et de droits civils arrive au premier rang. Elle est globale et permet à l'autorité provinciale de régir une foule de secteurs d'activités: la récréologie,<sup>9a</sup> les loisirs,

---

<sup>9</sup> *Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c.49; *Loi de la conservation de la faune*, L.Q. 1969, c.58 mod.par L.Q. 1970, c.49, L.Q. 1971, c.60; *Lois sur les biens culturels*, L.Q. 1972, c.19. Voir aussi *Loi des parcs provinciaux*, S.R.Q. 1964, c.201 mod.par L.Q. 1971, c.59; *Loi du développement de la Baie James*, L.Q. 1971, c.34; *Loi concernant le parc Forillon et ses environs*, L.Q. 1970, c.32; *Loi concernant les environs du nouvel aéroport international*, L.Q. 1970, c.48.

<sup>9a</sup> Certains auteurs toutefois rattachent la récréologie à l'art.92(16) plutôt qu'à l'art.92(13); voir Alhéritière, *supra*, note 2, à la p.66.

les sports, l'aménagement de territoire (avec le jeu combiné des articles 92(5) et 109), le commerce local, les relations du travail, la mise en marché, le transport local *etc.* Combiné avec le pouvoir résiduel et celui sur les entreprises locales et sur le droit fiscal, elle accorde aux législatures un champ d'action fertile en matière économique et industrielle; les arrêts récents de la Cour suprême dans l'affaire *Morgan-Jacobson* sur l'acquisition de territoire par des non-résidents,<sup>10</sup> l'affaire *Ross* sur les conséquences civiles des crimes,<sup>11</sup> et l'affaire *Vapor*<sup>12</sup> sur le recours civil, illustrent l'étendue de cette compétence. Cette treizième rubrique constitue vraiment l'assise de l'autonomie provinciale.

La compétence des législatures sur les institutions municipales est primordiale en matière de protection de l'environnement. Les municipalités n'ont que des pouvoirs délégués, mais ils sont considérables. La réglementation du zonage, des égouts, de la collecte des déchets, des aqueducs, des usines d'épuration et de filtration, de l'alimentation en eau potable, de la salubrité des immeubles, de l'hygiène, de la construction locale, est l'apanage des législatures, ainsi que la lutte à la pollution par le bruit, les odeurs et la fumée, la protection de l'environnement par des mesures destinées à relever l'esthétique, à faire de la planification urbaine, *etc.*

Les législatures provinciales ont également juridiction sur l'environnement culturel en vertu des articles 92(13), 92(16) et 93; cependant, certains auteurs comme le professeur Lederman affirment que le pouvoir central a une certaine compétence en matières de culture et qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir provincial exclusif.<sup>13</sup> Par exemple, l'autorité fédérale en se repliant sur son pouvoir de dépenser, a établi un Conseil des Arts qui subventionne les oeuvres de recherche, d'invention et de création artistiques; le Secrétariat d'Etat joue également un rôle en ce domaine. Ceci dit, en cette matière, les provinces ont quand même une grande responsabilité. On ne s'étonnera pas que le Québec y attache une importance capi-

---

<sup>10</sup> *Morgan et Jacobson v. P.G. de l'Île du Prince Édouard et Léo Blaquière et al.* (1975) 5 N.R. 455. Voir un commentaire de Beaudoin sur cet arrêt (1975) R.du B. 724, et de Brun, *Le Québec peut empêcher la vente du sol québécois à des non-Québécois* (1975) 16 C.de D. 973.

<sup>11</sup> *Ross v. Le Régistrare des véhicules automobiles et le P.G. de l'Ont.* [1975] 1 R.C.S. 5.

<sup>12</sup> *Vapor Canada Ltd et al. v. MacDonald et al.* (1976) 66 D.L.R. (3d) 1.

<sup>13</sup> Lederman, *Unity and Diversity in Canadian Federalism* (1975) R.du B.Can. 597 aux pp.611, 615 et 616. L'autorité fédérale subventionne les arts et les sciences, les minorités françaises hors du Québec, et une école des langues pour les fonctionnaires.

tale: il est le foyer principal de la culture française en Amérique du Nord et a adopté des mesures importantes pour protéger son patrimoine culturel.

Au chapitre des entreprises et ouvrages locaux, les secteurs visés sont nombreux. Ils comprennent *inter alia* les chemins de fer locaux, les compagnies de téléphone intra-provinciales non déclarées de l'avantage général du Canada, les centrales hydro-électriques, et les barrages. On voit tout de suite la portée de cette compétence sur la gestion du milieu.

L'autorité fédérale et les législatures provinciales ont un pouvoir "concurrent" ou "simultané" en matière d'agriculture aux termes de l'article 95 de l'*A.A.N.B., 1867* sous réserve de la prépondérance de la législation fédérale en cas d'incompatibilité entre les deux législations. Cette compétence en matière d'agriculture ne semble pas avoir été interprétée de façon libérale et certains croient qu'on a vidé ce pouvoir de sa substance.<sup>14</sup> Ainsi, c'est en vertu de l'article 92(13) que la mise en marché des produits agricoles à l'intérieur des provinces relève de l'autorité exclusive de ces dernières.<sup>15</sup> Le professeur Gibson dans une remarquable étude sur la gestion du milieu, écrit que sur la base de l'article 95 une province pourrait légiférer sur la croissance des récoltes, sur l'élevage du bétail et sur la gestion des terres agricoles, le tout, sujet à la prépondérance fédérale.<sup>16</sup>

Les législatures provinciales ont également compétence, et de façon prioritaire selon le juge Duff, en matière de bien-être social.<sup>17</sup> Il en est clairement ainsi en matière de santé en vertu des rubriques 7, 13 et 16 de l'article 92. Sans doute l'autorité centrale intervient-elle en ces deux domaines surtout par le truchement de son pouvoir de dépenser et par son pouvoir en droit criminel.<sup>18</sup> Mais le rôle des provinces demeure primordial.

---

<sup>14</sup> Abel, *Laskin's Canadian Constitutional Law* 4th ed. (1975) à la p.253. Pour l'auteur l'art.95 demeure une zone obscure: "The possibilities represented by s.95 have, so far, foundered on a construction of the agriculture power which has drained it of substance, both as a source of provincial legislation and of federal legislation".

<sup>15</sup> Pour la mise en marché de type provincial, voir *Shannon v. Lower Mainland Products Dairy Board* [1938] A.C. 708 et le renvoi sur la mise en marché *Reference re The Natural Products Marketing Act, 1934* [1936] R.C.S. 398.

<sup>16</sup> Gibson, *supra*, note 2, aux pp.66-67.

<sup>17</sup> *In re Adoption Act* [1938] R.C.S. 398 à la p.402.

<sup>18</sup> Le ministre Marc Lalonde dans une publication du Gouvernement canadien de 1974 intitulé *Nouvelle perspective de la santé des canadiens* consacre le septième chapitre de son ouvrage aux pouvoirs que se reconnaît l'autorité fédérale en matière de santé (aux pp.45, 46, 47 et 48). Il réfère aux articles 91(11), 91(24), 91(27), 91(28), 95, 91(6) et 91(7) de l'*A.A.N.B., 1867*, au pouvoir de



Si la compétence en matière de pêcheries côtières et intérieures ne relève que de la seule autorité fédérale en vertu de l'article 91(12) la jurisprudence a reconnu que la réglementation des conserveries de poissons ou des établissements de préparation des produits de la pêche sont des matières relatives à la propriété et aux droits civils dans la province.<sup>19</sup> Et les procédés de transformation que l'on fait subir aux poissons frais afin d'en faire une denrée propre à être mise en marché ne sont pas inclus dans la rubrique 12 de l'article 91.<sup>20</sup> Dans le fameux arrêt sur les pêcheries, Lord Herschell distingue bien entre la compétence législative et les droits de propriété,<sup>21</sup> distinction déjà faite par la Cour suprême.<sup>22</sup>

Il faut mentionner également les rubriques 8, 13 et 16 de l'article 92 qui permettent aux provinces d'écarter la pollution visuelle ainsi que la pollution causée par le bruit et la fumée dans les entreprises et les institutions de leur ressort législatif. La pollution de l'air est due à un grand nombre d'activités comme la circulation automobile, le transport lourd, les activités industrielles, ou la combustion domestique.

La compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils est restreinte toutefois au territoire provincial. Dans le célèbre arrêt *Dryden Chemicals Ltd*,<sup>23</sup> rendu par la Cour suprême du Canada, l'action était basée sur l'allégation que les défenderesses avaient causé des dommages aux pêcheries du Manitoba en permettant que leurs usines de Saskatchewan et d'Ontario déversent du mercure qui était charrié au Manitoba par l'écoulement naturel des rivières. Les juges de la majorité, par la voix du juge Pigeon décidèrent que la législation manitobaine sous examen visait à enrayer la pollution inter-provinciale et ne relevait pas de la compétence des provinces. Seul le Parlement fédéral pouvait enrayer un tel mal. Il ne s'agissait pas de propriété et de droits civils au Manitoba. Cependant, trois des sept juges qui ont entendu la cause furent dissidents et le quatrième juge de la majorité écrivit ses propres motifs.

---

dépenser, etc. Cependant il ajoute que l'autorité fédérale reconnaît que la distribution des soins de santé a été traditionnellement reconnue comme une question relevant du ressort provincial exclusivement.

<sup>19</sup> *A.G. B.C. v. A.G. Can.* [1914] A.C. 153 à la p.171.

<sup>20</sup> *A.G. Can. v. A.G. B.C.* [1930] A.C. 111 à la p.121.

<sup>21</sup> *A.G. Can. v. A.G. Que. et al.* [1898] A.C. 700 à la p.714 (l'arrêt sur les pêcheries).

<sup>22</sup> *La Reine v. Robertson* (1882) 6 R.C.S. 52. Le juge en chef Laskin y réfère dans l'arrêt *Dryden Chemicals Ltd* [1976] 1 R.C.S. 477 à la p.492. Cette distinction est devenue un élément essentiel d'interprétation constitutionnelle.

<sup>23</sup> *Supra*, note 7.

Au nom de la majorité, le juge Pigeon fit remarquer:

Bien qu'on puisse dire que la loi vise des dommages causés au Manitoba, elle ne s'applique pas à des actes posés dans la province: la réclamation se fonde essentiellement sur un acte posé à l'extérieur de la province, c'est-à-dire le déversement du polluant.<sup>24</sup>

... en *common law* la pollution des eaux, lorsqu'elle cause un préjudice, constitue un délit civil qui donne naissance à une cause d'action à ceux dont les droits de propriété sont atteints par cette pollution.<sup>25</sup>

A mon avis, on doit aborder la pollution des eaux interprovinciales de la même façon que le commerce interprovincial ... Ici nous sommes en présence d'un problème de pollution qui n'est pas réellement de portée locale mais véritablement interprovinciale.<sup>26</sup>

Enfin le juge Pigeon conclut qu'une législature provinciale n'a pas compétence sur les actes posés dans une autre province et sur les dommages qui s'ensuivent. Le Manitoba dans l'instance ne pouvait pas légiférer lui-même; il était limité aux recours de *common law* ou à ceux qui découlent des lois fédérales.<sup>27</sup> Ainsi, la pollution est un domaine partagé. En aucun endroit il n'est question que ce sujet relève en exclusivité du Parlement fédéral en vertu de sa compétence résiduelle ou de la théorie de l'intérêt national.<sup>28</sup>

#### b) *Les droits de propriété*

On a vu plus haut que la jurisprudence tant de la Cour suprême que du Comité judiciaire du Conseil Privé a fait une nette distinction entre la compétence législative et les droits de propriété.

L'article 109 de l'*A.A.N.B.*, 1867 prévoit que les terres, mines, minéraux et redevances appartiennent aux provinces. Par le jeu des articles 109 et 117, les provinces ont reçu la propriété résiduaire du domaine public.<sup>29</sup> Dans leurs territoires, les provinces sont propriétaires de la plupart des ressources naturelles qui n'appartiennent pas à des intérêts particuliers et elle peuvent légiférer pour les pro-

<sup>24</sup> *Ibid.*, à la p.507.

<sup>25</sup> *Ibid.*, à la p.511.

<sup>26</sup> *Ibid.*, aux pp.513-14.

<sup>27</sup> *Ibid.*, à la p.516.

<sup>28</sup> Voir l'article du professeur Lederman, *supra*, note 4, à la p.614. Voir au sujet de l'arrêt *Dryden Chemicals Ltd*, *supra*, note 7, le commentaire suivant: Hertz, *Interprovincial, The Constitution and the Conflict of Laws* (1976) 26 U.of T.L.J. 84.

<sup>29</sup> Barbeau, *Droit constitutionnel canadien* (1974) à la p.221. La jurisprudence entérine ce principe: signalons *St Catherine's Milling and Lumber* (1889) 14 App.Cas. 46; l'arrêt sur les pêcheries, *supra*, note 21; *Ont. Mining Co. Ltd v. Seybold* [1903] A.C. 73; *A.G. Can. v. Western Highbie and Albion Investments* [1945] R.C.S. 385.

téger. Ainsi que l'écrivait le juge Pigeon dans l'affaire *Dryden Chemicals Ltd.*:

Il semble évident qu'une province, à titre de propriétaire des pêcheries de l'intérieur situées dans son territoire, a le droit de légiférer en vue de protéger ses biens.<sup>30</sup>

Le juge en chef Laskin, dissident, partageait cet avis sur ce point précis:

Il est clair pour moi qu'une province qui a des droits de propriété peut prendre des mesures pour les protéger et, de la même façon, protéger les intérêts que d'autres peuvent avoir dans ces droits, en intentant ou en autorisant des actions en dommages-intérêts, fondées soit sur la *common law* soit sur des dispositions statutaires.<sup>31</sup>

Dans l'arrêt *K.V.P. Company Limited v. McKie*<sup>31a</sup> la Cour suprême du Canada a maintenu selon les principes de la *common law* le droit des propriétaires riverains d'obtenir une injonction et des dommages-intérêts à l'encontre du propriétaire d'une usine polluante.

L'article 109 qui octroie des droits de propriété, conjugué avec les articles 95(5) et 92(13) qui donnent des compétences législatives confère aux provinces un vaste pouvoir en matière d'aménagement du territoire, d'acquisition et de gestion de terres, d'exploitation des ressources naturelles et de leur mise en marché provinciale. On pense ici à l'industrie forestière et à sa protection contre les feux de forêt, à l'extraction et à l'exploitation du pétrole dans une province comme l'Alberta, à la mise en valeur des richesses hydroélectriques au Québec, à l'industrie minière, à l'industrie du bois et du papier, etc. La jurisprudence établit également que l'expression "terres" à l'article 92(5) s'étend également aux eaux et aux mines.<sup>32</sup> Bien que le Parlement central ait compétence exclusive sur la navigation, les provinces dans bien des cas sont propriétaires des fonds sous-jacents de l'eau. L'autorité fédérale détient le droit de propriété de certains fonds par le jeu de l'article 108 de l'*A.A.N.B., 1867* et par l'exercice de son pouvoir d'expropriation ou d'achat. Les droits de propriété toutefois que peuvent détenir les autorités provinciales ne leur donnent pas la faculté d'entraver les droits de navigation et de pêche.<sup>33</sup>

En vertu de leurs droits de propriété, les provinces jouent un rôle très important dans la conservation de la faune et de la flore. Les

<sup>30</sup> *Supra*, note 7, à la p.516.

<sup>31</sup> *Ibid.*, à la p.495.

<sup>31a</sup> [1949] R.C.S. 698, cité par M. le juge Pigeon dans l'affaire *Dryden Chemicals*, *supra*, note 7, à la p.511.

<sup>32</sup> Voir *Burrard v. The King* [1911] A.C. 87 qui traite les eaux et *A.G. B.C. v. A.G.Can.* (1889) 14 App.Cas. 295 qui traite les mines.

<sup>33</sup> *A.G. Can. v. A.G. Qué.* [1921] 1 A.C. 413.

articles 92(5), 92(9) et 109 donnent compétence aux provinces sur la conservation du gibier<sup>34</sup> et sur l'émission des permis de chasse. En plus, les provinces peuvent aménager des parcs provinciaux et des espaces verts sur leur territoire.

Enfin, les terres en déshérence<sup>35</sup> et les *bona vacantia*<sup>36</sup> appartiennent aux provinces en vertu de l'article 109. Il en est ainsi en principe des métaux précieux parce qu'ils sont considérés comme des redevances au sens de l'article 109.<sup>37</sup> Et même si on ne peut comme tel être propriétaire de l'air ambiant, les législatures provinciales dans le cadre des activités décrites à l'article 92 ont une certaine compétence législative pour assurer l'assainissement de l'air. Comme l'eau courante ne ferait pas l'objet d'un droit de propriété,<sup>38</sup> en cette matière, la doctrine préfère référer aux droits d'usage.<sup>39</sup>

## 2. La compétence fédérale

### a) *Les compétences législatives fédérales*

L'article 91 de l'*A.A.N.B., 1867* donne une liste des sujets qui sont exclusifs au Parlement central. De plus, la clause introductive de cet article accorde au Parlement fédéral un pouvoir proprement résiduel et dans lequel, jusqu'ici la jurisprudence a fait entrer, parmi d'autres sujets, l'aéronautique, le contrôle de l'énergie nucléaire, l'aménagement de la capitale nationale, et l'incorporation des sociétés à objets fédéraux. La protection de l'environnement ne peut être considérée comme un sujet unique et nouveau qui entrerait dans le cercle restreint du pouvoir résiduel fédéral. L'autorité centrale a

---

<sup>34</sup> Gibson, *supra*, note 2, à la p.65. Voir sur les droits de pêche et de chasse une excellente étude du Prof. Brun, "Les implications juridiques d'une politique d'accessibilité aux territoires de chasse et de pêche au Québec" dans *Le territoire du Québec* (1974). L'auteur fait remarquer à la p.266 que le droit de pêcher et de chasser est, en principe, un accessoire de la propriété. Les poissons et le gibier apparaissent comme des fruits naturels de la propriété foncière que le titulaire acquiert par voie d'accession, sujets aux lois et règlements.

<sup>35</sup> *A.G. Ont. v. Mercer* (1883) 8 App.Cas. 767.

<sup>36</sup> *R. v. A.G. B.C.* [1924] A.C. 213.

<sup>37</sup> *A.G. B.C. v. A.G. Can.* (1889) 14 App.Cas. 295. Lacasse, *supra*, note 37, à la p.19.

<sup>38</sup> Voir notes du juge en chef Laskin dans l'arrêt *Dryden Chemicals Ltd*, *supra*, note 7, à la p.499: "Il n'y a évidemment aucun droit de propriété sur les eaux courantes...". Voir Alhéritière, *supra*, note 2, à la p.30.

<sup>39</sup> Voir LaForest, Alhéritière, Brun et Lacasse, *supra*, note 2.

adopté un nombre croissant de lois relatives à la protection de l'environnement.<sup>40</sup>

La possibilité de recourir au pouvoir général de légiférer dans une situation d'urgence, demeure fort éloignée en matière de protection de l'environnement en temps de paix. On pourrait l'envisager dans les cas d'épidémie ou de retombées radioactives.

Néanmoins, lors de la crise du pétrole de 1973 le Parlement a adopté une *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*,<sup>41</sup> qui n'a jamais été proclamée en vigueur. Elle permettait à l'exécutif fédéral de proclamer la situation d'urgence et d'autoriser l'établissement d'un programme de répartition obligatoire des produits pétroliers. Cette loi adoptée en temps de paix n'a pas fait l'objet d'une décision de la part des tribunaux. Il s'agit d'une mesure temporaire venue à expiration le 30 juin 1976.

Nombreux sont les pouvoirs énumérés qui habilite le Parlement central à légiférer de façon directe ou accessoire pour protéger l'environnement. Principalement, il s'agit des rubriques de la propriété publique (art.91(1A)), la navigation (art.91(9), (10) et (13)), les pêcheries côtières et intérieures (art.91(12)), le droit pénal (art.91(27)), l'agriculture (art.95), le transport interprovincial et international (art.91(10), 92(10a), 92(10b)), les entreprises interprovinciales (art.92(10a)), le pouvoir déclaratoire (art.92(10c)), et le pouvoir de dépenser (art.91(3) et (1A)).

La compétence en matière de navigation, libéralement interprétée par la jurisprudence, permet au Parlement de lutter efficacement contre plusieurs formes de pollution dans les eaux. Le Parlement peut légiférer pour écarter la pollution de l'air par les bateaux et la pollution de l'eau par les déchets que déversent les vaisseaux. Il peut

---

<sup>40</sup> Voir *inter alia* la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, c.F-14; la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, S.R.C. 1970, c.5 ; la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, S.C. 1970-71-72, c.47; la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, S.R.C. 1970, c.2 (1er supp.); la *Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz*, S.R.C. 1970, c.O-4; la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*, S.R.C. 1970, c.I-22; la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, S.R.C. 1970, c.M-12; la *Loi sur l'inspection du poisson*, S.R.C. 1970, c.F-12; la *Loi sur le Conseil de recherches sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, c.F-24; la *Loi sur la Convention relative aux phoques à fourrures du Pacifique*, S.R.C. 1970, c.F-33; la *Loi sur la Convention relative aux pêcheries de saumon du Pacifique*, S.R.C. 1970, c.F-19; la *Loi sur la Convention concernant la chasse à la baleine*, S.R.C. 1970 c.W-8; la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1970, c.S-9; et la *Loi sur la protection des eaux navigables*, R.S.C. 1970, c.N-19.

<sup>41</sup> S.C. 1973-74, c.52. Voir sur le sujet l'article fort intéressant du Prof. Marx, *The Energy Crisis and the Emergency Power* (1975) 3 Dal.L.J. 446.

prohiber tout ouvrage ou tout obstacle qui obstrue la navigation dans les cours d'eau navigables, et peut enrayer la pollution par l'huile sur les nappes d'eau navigables. Ce pouvoir est considérable, attendu que le Canada regorge de cours d'eau.<sup>42</sup> Sur la base de ce pouvoir on a même refusé l'application d'un règlement municipal anti-bruit pour des courses de canots à moteur se tenant dans les limites d'une municipalité.<sup>43</sup>

La juridiction fédérale sur les pêcheries est également importante. Le pouvoir central peut légiférer sur la conservation et la protection du poisson<sup>44</sup> et réglementer les méthodes et le droit de pêche. Pour protéger la faune marine, il peut prohiber le dépôt de matières délétères.

En vertu de son pouvoir en matière commerciale, le Parlement réglemente le commerce international (exportation et importation) et le commerce interprovincial, et il peut interdire l'entrée au pays de produits polluants de contaminants. (Il est intéressant de noter le parallèle entre ce pouvoir et le pouvoir conféré par l'article 91(2) d'enrayer certaines formes de pollution interprovinciale.<sup>44a</sup> Le juge Pigeon dans l'affaire *Dryden Chemicals Ltd* déclare expressément qu'à son avis "on doit aborder la pollution des eaux interprovinciales de la même façon que le commerce interprovincial".)<sup>45</sup> Ce pouvoir sur le commerce interprovincial et international permet au Parlement central d'intervenir par voie législative pour réglementer certains aspects de l'exploitation du pétrole et de l'électricité et pour régir le transport interprovincial et international.

La compétence fédérale sur les entreprises ou ouvrages interprovinciaux comme les chemins de fer, les bateaux, les lignes de télégraphie et de téléphone, les pipelines, les gazoducs, ainsi que sur les travaux locaux déclarés de l'avantage général du Canada, et, sur les relations du travail dans les dites entreprises, permet à l'autorité centrale de toucher à une foule de secteurs et de lutter efficacement contre plusieurs formes possibles de pollution causées par les activités de ces entreprises.

Son pouvoir en droit pénal fut généreusement interprété par la jurisprudence et lui permet d'édicter de nouveaux crimes. Ainsi

---

<sup>42</sup> MacNeill dans son ouvrage *La gestion du milieu*, Information Canada (1971) à la p.169 écrit que le Canada possède un quart des réserves mondiales d'eau douce.

<sup>43</sup> *R. v. Rice* [1963] 1 C.C.C. 108.

<sup>44</sup> Alhéritière, *supra*, note 2, aux pp.82-83.

<sup>44a</sup> Voir les notes du juge en chef Laskin dans l'affaire *Dryden Chemicals Ltd*, *supra*, note 7, aux pp.494-95.

<sup>45</sup> *Supra*, note 7, à la p.513.

l'autorité centrale peut prohiber des pratiques qui mettent la santé publique en danger.<sup>46</sup>

Le pouvoir central a compétence sur les oiseaux migrateurs par le jeu de l'article 132 devenu désuet depuis l'accession du Canada à l'indépendance. Le Parlement fédéral a adopté certaines mesures sur le sujet.<sup>47</sup>

En vertu d'un amendement apporté à l'*A.A.N.B.*, en 1871,<sup>48</sup> l'autorité centrale peut légiférer sur les territoires non érigés en province. Ces territoires sont immenses, s'étendant presque jusqu'au pôle nord. Le Parlement détient ici l'exclusivité et la plénitude des pouvoirs législatifs et depuis le *Statut de Westminster, 1931*, il jouit également de la compétence extraterritoriale.<sup>48a</sup>

Ces pouvoirs considérables, on le voit, habilent les autorités centrales à jouer un rôle éminent en matière d'environnement dans ces secteurs bien définis. Mais, à la kyrielle des pouvoirs énumérés, il faut ajouter les pouvoirs non énumérés que les tribunaux ont octroyés à l'autorité centrale par le jeu de la clause introductive de l'article 91. Par exemple, la compétence fédérale en matière de radio-communications habilite le Parlement à écarter la pollution qui, dans certains cas, pourrait être causée par les ondes. La compétence en aéronautique confère un vaste pouvoir au Parlement sur le plan de la protection de l'environnement vu qu'elle comprend le choix de l'emplacement des aéroports. La législation anti-bruit sur les pistes d'envol relèverait de la seule autorité centrale et le boum supersonique également.<sup>49</sup>

Dans notre monde moderne, le contrôle de l'énergie nucléaire revêt une importance souveraine pour la protection de l'environnement. L'autorité centrale a légiféré sur le contrôle de l'énergie atomique et de l'uranium. La Cour suprême n'a pas encore eu à se prononcer directement sur la question. Cependant, dans l'arrêt *Pronto*

<sup>46</sup> Voir par exemple l'arrêt *A.G. Ont. v. Hamilton Street Railway Co.* [1903] A.C. 524 à la p.529 sur le sens étendu à accorder à l'art.91(27); l'arrêt *Proprietary Articles Trade Association* [1931] A.C. 310 à la p.324 pour la création de nouveaux crimes comme les délits économiques; et *Standard Sausage Co. v. Lee* (1934) 1 D.L.R. 706 (C.A.B.C.), pour le recours au droit criminel pour protéger la santé publique. La *Loi des aliments et drogues*, S.R.C. 1927, c.76 dans cette dernière instance fut reconnue valide.

<sup>47</sup> *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, supra, note 40, reconnue valide par la Cour suprême: *Daniels v. The Queen* (1969) 2 D.L.R. (3d) 1 (S.C.C.).

<sup>48</sup> *L'A.A.N.B., 1871*, 34-35 Vict., c.28, arts.2 et 4.

<sup>48a</sup> *Statut de Westminster, 1931*, 22-23 Geo.V, c.4, art.3 (U.K.).

<sup>49</sup> McNairn, *Aeronautics and the Constitution* (1971) 49 R.du B.Can. 411.

*Uranium Mines*, une cour ontarienne a reconnu que le secteur était fédéral,<sup>50</sup> et à la suite de cette décision, et par suite de l'usage de son pouvoir déclaratoire en ce domaine, l'autorité centrale s'assure un rôle très important dans la protection du milieu.

b) *Les droits de propriété*

L'autorité centrale dispose aussi d'un vaste pouvoir en matière de richesses naturelles et de protection de l'environnement sur le sol, les eaux, et l'air.<sup>51</sup> Le Canada revendique en plus une souveraineté sur les eaux de la région arctique.<sup>52</sup>

En 1967, la jurisprudence a attribué à l'autorité centrale la propriété des terres y inclus les minéraux et les richesses du lit de la mer et du sous-sol de la mer territoriale au large des côtes de la Colombie-britannique. Elle lui a octroyé du même coup soit en vertu de la clause résiduaire de l'article 91, soit en vertu de l'article 91(1A) la compétence législative sur ces terres et minéraux ainsi que le droit de les exploiter.<sup>53</sup> Le plateau continental, aussi, est la propriété du gouvernement fédéral.

A l'intérieur des provinces l'autorité centrale s'est vue reconnaître des droits de propriété. L'article 108 prévoit que les travaux publics et les propriétés publiques de chaque province énumérés dans le troisième annexe de l'*A.A.N.B., 1867* appartiennent au pouvoir central (e.g., les canaux, les ports publics, les navires, les travaux d'amélioration sur les lacs et rivières, les routes militaires, et les arsenaux).

L'article 91(1A) de l'*A.A.N.B., 1867* comme on l'a vu, habilite le Parlement canadien à légiférer sur la propriété publique. Il s'agit d'un pouvoir législatif direct comme tous ceux qui sont énumérés à l'article 91.

Si le Parlement fédéral ne se prévaut pas de la compétence prévue à l'article 91(1A) les lois provinciales d'application générale eu égard à la propriété peuvent recevoir application, dans une certaine mesure, en vertu de la théorie dite du "champ inoccupé"; mais si le

<sup>50</sup> *Pronto Uranium Mines Ltd v. The Ontario Labour Relations Board et al.* [1956] O.R. 862 per J. McLennan (en chambre). Le pouvoir déclaratoire fédéral s'est exercé dans le cas des permis fédéraux pour l'exploration de l'uranium et autres substances radioactives. Voir Lacasse, *supra*, note 2, à la p.22.

<sup>51</sup> Voir Pharand, *supra*, note 2.

<sup>52</sup> Voir Pharand, *The Law of the Sea of the Arctic; with Special Reference to Canada* (1973).

<sup>53</sup> *Renvoi sur les droits miniers sous-marins* [1967] R.C.S. 792. Cette opinion consultative de la Cour suprême a fait l'objet de critiques vives surtout au Québec. On lira à ce sujet Brossard, *supra*, note 2, aux pp.152-68.



Parlement envahit le champ qui est le sien, il déplace, à l'égard de sa propriété publique, l'application des lois provinciales. La compétence fédérale en vertu de l'article 91(1A) de l'*A.A.N.B., 1867* a été libéralement interprétée. La propriété fédérale échappe en principe à l'emprise des lois provinciales. La jurisprudence se prononce dans le sens de l'immunité,<sup>54</sup> mais plusieurs auteurs croient que pareille immunité va beaucoup trop loin.<sup>55</sup> Pour le moment, rien ne laisse croire à un renversement de la jurisprudence sur le sujet.

Le Parlement peut ajouter à la propriété publique que lui accorde l'*A.A.N.B., 1867* celle qu'il acquiert par voie d'achat, de vente, donation, ou expropriation. La jurisprudence a reconnu que l'autorité centrale jouissait d'un vaste pouvoir d'expropriation pour les fins fédérales.<sup>56</sup> Il fait usage de ces pouvoirs pour l'aménagement de la région de la capitale nationale. De plus, il acquiert des terrains pour y établir des parcs nationaux et pour installer des camps militaires. Mais il faut noter que l'article 117 prévoit que les différentes provinces conservent toutes leurs propriétés publiques respectives dont l'*A.A.N.B., 1867* ne dispose pas sous réserve du droit de l'autorité centrale de s'approprier tout terrain ou propriété publique pour la défense du pays.

### Conclusion

Le Parlement fédéral et les législatures provinciales depuis quelque temps multiplient les mesures destinées à protéger l'environnement et à assurer une meilleure qualité de la vie. C'est un événement heureux. Les législateurs ont à faire preuve d'imagination créatrice; le champ d'intervention apparaît infini.

Sans doute, comme ils agissent à l'intérieur d'un cadre constitutionnel donné, il leur faut se restreindre à leur sphère législative et faire preuve de dextérité dans la rédaction de leurs lois. Bien que les textes constitutionnels ne soient pas toujours concluants, ils

---

<sup>54</sup> LaForest, *Natural Resources and Public Property Under the Canadian Constitution*, supra, note 2, à la p.190. L'auteur analyse la jurisprudence sur le sujet.

<sup>55</sup> Gibson, *The "Federal Enclave" Fallacy in Canadian Constitutional Law* (1976) *Alta.L.Rev.* 167. Alhéritière, *Les problèmes constitutionnels de la lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique au Canada*, supra, note 2, à la p.573. Voir du même auteur, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien*, supra, note 2, à la p.195 et ss.

<sup>56</sup> Voir *A.G. B.C. v. C.P.R.* [1906] A.C. 204; *A.G. Que. v. The Nipissing Central Ry Co.* [1926] A.C. 715 aux pp.722-23; *Munro v. N.C.C.* (1966) 57 D.L.R. (2d) 753. Voir l'excellent ouvrage d'Andrée Lajoie, *Expropriation et fédéralisme au Canada* (1972). Le pouvoir central peut exproprier les terres de la Couronne provinciale pour les fins fédérales.

sont toutefois assez indicatifs pour que ni les législatures provinciales ni le législateur central ne hissent la Constitution comme paravent pour masquer leur inaction.

Jusqu'ici l'un et l'autre ont agi quoiqu'il existe peut-être un peu plus de timidité chez les provinces. A tort selon nous, car leurs compétences sont vastes et tout les invite à légiférer.

Il ne nous apparaît pas nécessaire que la Constitution soit amendée pour que le domaine de la protection de l'environnement soit confié en exclusivité à un seul pouvoir. Il est bien que les compétences demeurent partagées. Ce partage n'empêche pas la coopération de l'un et de l'autre pouvoir. Les articles 91 et 92 ne comportent pas un plan disjonctif parfait; il y a chevauchement. Les compétences sont souvent complémentaires. De plus, si la délégation interparlementaire est interdite, il est possible pour une législature ou un Parlement de déléguer des pouvoirs législatifs à des niveaux subalternes; notre histoire législative compte des précédents heureux en matière de délégations obliques. On devrait y recourir pour la protection de l'environnement. La jurisprudence s'est montrée généreuse: après avoir écarté le délégation interparlementaire, elle est, par la suite, allée aussi loin que possible pour permettre l'équivalent.<sup>57</sup>

Les auteurs du Rapport du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada déposé en 1972 recommandaient que la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau relève de la compétence commune des assemblées législatives provinciales et du Parlement fédéral et que ce dernier détienne un pouvoir prépondérant.<sup>58</sup> Ce rapport sérieux et intéressant contient plusieurs recommandations qui emportent notre adhésion. Cependant au chapitre de la pollution nous écartons l'idée d'une compétence commune. Car il faudrait alors stipuler une prépondérance en cas de conflit; et, cette prépondérance dans une matière aussi diffuse et tentaculaire risque de détruire le jeu normal des articles 91 et 92 et de porter une atteinte très sérieuse à la dimension fédérale de la Constitution. Il vaut beaucoup mieux que les deux ordres de pouvoirs publics légifèrent en la matière en se repliant sur les compétences que la Constitution leur a reconnues.

---

<sup>57</sup> Voir un article intéressant du Dr LaForest sur la question, *Delegation of Legislative Power in Canada* (1975) 21 McGill L.J. 131 et un article savant du Professeur Blache, *Délégation et fédéralisme canadien* (1976) R.D.U.S. 235.

<sup>58</sup> *Report of the House-Senate Committee on the Constitution*, Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada, connu sous le nom *Rapport Molgat - MacGuigan*, Information Canada (1972), à la p.91.