

THE CANADIAN BAR REVIEW

LA REVUE DU BARREAU CANADIEN

VOL. L

DECEMBER 1972 DECEMBRE

NO. 4

LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'ESPACE ATMOSPHERIQUE AU CANADA

DOMINIQUE ALHERITIERE*

Québec

Introduction

Les problèmes constitutionnels de la lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique font partie de la question du partage des compétences législatives en matière de gestion du milieu. Le législateur tant fédéral¹ que provincial² vient d'aborder le problème non sans s'interroger sur les limites constitutionnelles de son intervention et, avant que les tribunaux se prononcent, il y a place pour quelques spéculations sur la façon dont devraient être résolus les problèmes constitutionnels que pose en la matière la structure fédérale du Canada.

Pour le citoyen des grandes villes, la pollution de l'espace atmosphérique constitue le problème qui vient en tête de ses préoccupations,³ avant celui de la pollution de l'eau.⁴ Pour la seule année 1969, plus de quatre cents articles du quotidien *Toronto Globe and Mail* et plus de six cents dépêches du journal *New York Times* furent consacrés à ce problème.⁵ Son importance et son actualité ne sont plus à démontrer mais nous nous permettons de faire quelques commentaires sur ses sources et ses effets.

* Dominique Alhéritière, LL.M., Québec.

¹ Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, S. C., 1971, c. 47.

² Les législations provinciales furent rassemblées dans: Conseil canadien des ministres des Ressources, *A Digest of Environmental Legislation in Canada* (1970), vol. II: Air; toutefois sept des dix provinces ont connu une refonte totale de leur législation en la matière depuis 1970.

³ A. Auliciems et I. Burton, *Perception and Awareness of Air Pollution in Toronto* (Natural Hazard Research No. 13) (1970), p. 2.

⁴ *Ibid.*, p. 19.

⁵ *Ibid.*, p. 19.

Nous comprendrons dans la pollution de l'espace atmosphérique, d'une part la pollution de l'air, d'autre part la pollution de l'espace atmosphérique par le bruit.

La pollution de l'air provient de trois activités principales: les transports, l'activité industrielle (l'industrie recherche la source d'énergie la moins coûteuse, ce qui implique fréquemment l'utilisation de combustibles de qualité inférieure et très polluants)⁶ et la combustion domestique⁷ (chauffage, incinérateurs . . .). Des causes plus exceptionnelles, parfois spectaculaires, peuvent survenir; certaines, comme les incendies de forêts, sont le fait de l'homme; d'autres sont au contraire des phénomènes naturels et vu l'absence d'une quelconque activité humaine ne doivent pas être comprises dans l'acceptation du mot pollution: ce sont par exemple les éruptions volcaniques.

A la pollution de l'air s'ajoute la pollution de l'espace par le bruit, la source principale de cette forme de pollution étant les transports et aussi les activités industrielles.

La pollution atmosphérique coûte aux Canadiens entre un et deux milliards de dollars par année;⁸ elle affecte en effet particulièrement la santé des individus⁹ mais, aussi, provoque des dommages aux immeubles, contribue à la pollution des eaux et du sol, s'accompagne d'odeurs désagréables, amoindrit la visibilité et endommage les cultures.¹⁰ Des effets nocifs sur les animaux furent également constatés lors de certaines catastrophes. On peut de plus mentionner le choc psycho-social de la pollution de l'air.¹¹ Il faut ensuite noter que la pollution thermique de l'atmosphère peut avoir une certaine influence sur la ressource eau en accélérant l'évaporation.¹² Enfin, la pollution de l'air peut nuire aux industries elles-mêmes, certaines d'entre elles, comme les industries alimentaires ou pharmaceutiques, ayant besoin d'air pur.¹³

Tous ces effets deviennent dramatiques quand des circonstances exceptionnelles malsaines se conjuguent pour provoquer

⁶ H. Whaley, F. D. Friedrich, G. K. Lee et E. R. Mitchell, La pollution atmosphérique, ses causes et sa réduction (1968), Circulaire d'information IC 211, C.C.R.L., Canada: Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

⁷ M. Katz, Nature et sources de la pollution de l'air, in: La pollution et notre milieu (1966), vol. I, document de référence A2-2, pp. 31-37.

⁸ Discours de l'honorable Jack Davis, Ministre des Pêches et Forêts au sujet du Bill C-224, Débats de la Chambre des Communes, Ottawa, 19 février 1971, p. 3577.

⁹ Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Québec (1970), vol. IV, t. I, pp. 41-43.

¹⁰ Comptes-rendus, de la conférence: Les ressources et notre avenir, Ottawa (1962), t. III, pp. 232-233.

¹¹ D. O. Anderson, Effets de la contamination de l'air sur la santé, in: La pollution et notre milieu, *op. cit.*, note 7, vol. I, document de référence A3-2.

¹² *Ibid.*

¹³ J. Vernier, La bataille de l'environnement (1971), p. 87.

les grands accidents de pollution dont les plus connus furent ceux de la vallée de la Meuse en 1930, de Donora en 1948 et de Londres en 1952.¹⁴

Afin de ne pas étendre exagérément le sujet, nous n'examinerons ni les problèmes posés par l'encombrement de l'espace atmosphérique par les ondes radio, ni ceux qui découlent de ce que l'on appelle la pollution visuelle. Cette dernière forme de pollution est en effet impossible à définir de façon objective; quant aux ondes radio, elles soulèvent des problèmes constitutionnels dont l'étude est désormais classique et n'entre pas exactement dans la question de la pollution de l'espace atmosphérique.

La souplesse de l'Acte de 1867 permet d'établir un partage grossier des compétences en matière de lutte contre la pollution de l'air bien que ce problème ne soit pas mentionné dans le texte, ce qui ne saurait surprendre pour une constitution plus que centenaire. Contre-partie de cette souplesse, l'incertitude du texte est grande et menace sans cesse de bouleversements un partage établi au jour le jour. De l'interprétation donnée à l'Acte de 1867, nous pouvons établir les grandes lignes du partage actuel: ce sera l'objet de notre première partie, tandis que nous essaierons dans une seconde partie d'évaluer l'importance et le sens des menaces que l'incertitude du partage fait peser sur la répartition actuelle des compétences en matière de lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique.

I. Etablissement du partage.

L'interprétation judiciaire de l'Acte de 1867 permet de reconnaître en matière d'aménagement de l'espace, des compétences tant provinciales que fédérales.

A. Les compétences provinciales.

La lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique requiert la prise en charge de certaines activités qui ne cadrent pas toujours avec les énumérations précises de l'article 92 de l'Acte de 1867 mais dont la réglementation peut facilement être classée dans l'une ou l'autre de ces énumérations, certaines d'entre elles pouvant servir plusieurs fois comme fondement constitutionnel à des réglementations diverses. Il semble donc préférable d'examiner les compétences provinciales au fil des grandes questions que pose la lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique plutôt que d'examiner une à une les énumérations de l'article 92 et d'en évaluer le contenu. Cette dernière démarche conduirait de toute façon

¹⁴ P. Chovin et A. Roussel, *La pollution atmosphérique*, "Que sais-je?" no 1330 (1968), pp. 56-60.

à des développements disproportionnés, l'importance matérielle des catégories de sujets énumérés étant très variable. Nous adopterons la même attitude lorsqu'il faudra estimer la part qui semble revenir au Fédéral.

1) *La propriété de l'espace atmosphérique.*

Toute discussion des problèmes relatifs à la lutte contre la pollution des ressources doit commencer par une étude de la propriété de ces ressources, même si les compétences rattachées au titre de propriété sont bien différentes des compétences législatives et même si les premières ne recouvrent pas entièrement les secondes et vice versa.¹⁵

Les provinces détiennent la plus grande partie des droits de la Couronne sur les terres et les ressources naturelles à l'intérieur de leurs frontières¹⁶ et l'on peut se demander si ces droits en entraînent d'autres sur l'espace surplombant ces terres. Au Québec, il semble établi que le propriétaire du sol n'a qu'un droit de propriété limité sur l'espace aérien situé au-dessus de sa propriété.¹⁷ On peut considérer l'espace aérien du Québec comme une "res omnium communis" au sens de l'article 499 du Code civil.¹⁸

Evidemment, certaines traces de la maxime "Cujus est solum ejus est usque ad coelum et ad inferos" demeurent et on peut prétendre que le propriétaire de la surface est propriétaire de tout l'espace aérien qu'il peut raisonnablement utiliser.¹⁹

Au Québec, ce caractère "raisonnable" fut toutefois fortement restreint dans la mesure où les tribunaux appliquèrent la théorie de l'abus de droit.²⁰ D'autre part, il semble que même dans l'espace aérien utilisé, ce n'est que l'espace lui-même qui fait l'objet de la possession et non l'air qu'il contient.²¹ Il semble donc que pour le sujet qui nous occupe, l'étude de la propriété n'apporte aucune solution, même provisoire. Les compétences législatives joueront donc à plein.

L'importance des droits de propriété des provinces devra cependant être retenue dans la mesure où avec l'article 92(5) de l'Acte de 1867 ("l'administration et la vente des terres publi-

¹⁵ Voir les notes de lord Herschell dans: *Le Proc. gén. du Can. v. Le Proc. gén. de l'Ont.*, [1898] A.C. 700.

¹⁶ Acte de l'Amérique du nord britannique, 1867, art. 109; 1930, 20-21 Geo. V, c. 26; 1949, 13 Geo. VI, c. 1.

¹⁷ *Lacroix v. R.*, [1954] Ex. C.R. 69; *Shepherd v. R.*, [1964] Ex. C.R. 274.

¹⁸ J. Dupont, Les voies de communication aériennes. in: Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (1970), vol. 8, p. 20.

¹⁹ J. G. Fleming, *Law of Torts* (3e éd., 1965), pp. 43-44.

²⁰ *Air-Rimouski v. Gagnon*, [1952] C.S. 149.

²¹ D. Gibson, Les compétences constitutionnelles au Canada dans le domaine de la gestion du milieu, étude constitutionnelle effectuée pour le Gouvernement du Canada (1970), pp. 11-12.

ques appartenant à la province. . . .”) elle permet aux provinces de jouer un rôle important dans la gestion du milieu, l'aménagement du territoire et la protection des ressources. Ainsi, la réglementation de l'industrie forestière est fondamentalement une question de compétence provinciale; or une saine gestion des ressources forestières ne peut manquer d'avoir des conséquences sur la qualité de l'air.²²

La dégradation de la qualité de l'air apparaît souvent comme un fait urbain qui, au bas de l'échelle des responsabilités, relève des affaires municipales ou inter-communautaires.

2) *Les affaires municipales (aspects locaux, aspects de santé publique).*

Dans une analyse brillante et révolutionnaire, Philippe Saint-Marc explique que le bien-être est l'amalgame des trois composantes: niveau de vie, conditions de vie et milieu de vie,²³ que la recherche de ce bien-être passe par la défense de la nature (pour l'amélioration de la qualité de l'air, de l'eau. . . .) et que cette défense est d'abord un problème politique.²⁴ Les choix doivent donc s'opérer à chaque niveau politique, le premier niveau étant celui de la municipalité. Le fait que la lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique requiert des mesures nationales voire mondiales ne saurait en effet paralyser des prises de responsabilité dans le cadre politique de base, la municipalité. Si certains maires ont pour programme l'amélioration du niveau de vie en promettant d'attirer les industries de toute sorte, d'autres se font élire en proposant d'abord une préservation du milieu de vie, élément fondamental du bien-être, par la promesse de refouler les industries polluantes et de n'accueillir que les activités propres. Certains de ces choix sont politiques et font l'objet des luttes électorales municipales.

Une législation provinciale uniforme s'appliquant à toutes les municipalités, grandes ou petites, industrielles ou rurales, ne peut pas toujours convenir et ceci serait encore plus vrai d'une législation fédérale, encore plus uniforme. C'est pourquoi certains spécialistes insistent pour que soient conservées, améliorées et développées les structures métropolitaines.²⁵ La planification urbaine relève des provinces qui ont reçu de l'Acte de 1867 le pouvoir de contrôler les institutions municipales, de légiférer en matière de propriété et de droits civils, de terres publiques, d'ouvrages et d'entreprises d'une nature locale.

²² Ph. Saint-Marc, *Socialisation de la nature* (1972), pp. 243-248.

²³ *Ibid.*, p. 13.

²⁴ *Ibid.*, p. 35.

²⁵ J. Marier, *Structures métropolitaines contre la pollution de l'air*, in: *La pollution et notre milieu*, *op. cit.*, note 7, vol. II, document de référence B16-2-1, pp. 8-9.

Lutter contre la pollution de l'espace atmosphérique peut être considéré comme une action nécessaire à la santé publique et à ce titre constituer une matière de nature locale. Ainsi, au Québec, la lutte contre cette forme de pollution relève en principe du ministère de la Santé²⁶ même si un transfert tend à s'opérer au profit du ministre de l'Environnement.

La compétence des provinces sur les institutions municipales permet un aménagement de la compétence en matière de lutte contre la pollution de l'air. La Loi d'hygiène publique du Québec indique que les municipalités sont chargées de faire observer cette loi.²⁷ La communauté urbaine de Montréal a pris un important règlement contre la pollution de l'air.²⁸

L'interdiction de certaines pollutions de l'air peut enfin relever de la compétence provinciale pour des aspects de santé publique en dehors ou lors des activités de travail. Ainsi, l'article 41 du chapitre 11 des règlements d'Hygiène du Québec²⁹ spécifie qu'aucun système d'extraction mécanique des poussières ne doit viciar de façon dangereuse l'air que respirent les ouvriers à l'intérieur ou à l'extérieur de l'usine.

Ces aspects locaux ou municipaux de la lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique sont encore plus sensibles quand on envisage la nécessité d'établir des règlements de zonage qui, bien pensés, représentent la meilleure arme contre la pollution de l'air et contre la pollution par le bruit.

3) *La réglementation de la propriété: zonage et aménagement urbain.*

L'une des façons les plus radicales de lutter contre la pollution de l'air ou contre ses effets est d'établir de savants règlements de zonage de façon à séparer les sources de pollution des zones résidentielles,³⁰ de créer des espaces verts nécessaires à une certaine épuration de l'air et au repos du citoyen. De tels règlements requièrent une étude sérieuse des conditions locales,³¹ tant économiques que sociales, physiques ou climatiques.

²⁶ Règlements provinciaux d'hygiène. Gazette officielle du Québec, 3 juin 1944, no 22, vol. 76, tels qu'amendés et publiés dans la Gazette officielle du Québec, 30 octobre 1965, no 44, vol. 97, c. 11, art. 2.

²⁷ Pour les aspects administratifs de la lutte contre la pollution de l'air du Québec, voir: J. Gélinas et J. A. Roy, *Le rôle du Gouvernement du Québec dans la lutte contre la pollution atmosphérique* (1969), 9 Sources 1 (Le Conseil canadien des ministres des Ressources).

²⁸ Pollution de l'air, règlement no 9, 31 mars 1970.

²⁹ *Supra*, note 26.

³⁰ J. R. Taylor, A. Hasegawa et L. A. Chambers, *Réduction de la pollution de l'air par le choix de l'emplacement et le zonage*, monographie de l'O.M.S. sur la pollution de l'air (1961).

³¹ M. Katz, *Nouvelles techniques (air)*, in: *La Pollution et notre milieu*, *op. cit.*, note 7, vol. III, document de référence D23-2, pp. 26-33.

La pollution par le bruit est en tout cas une question essentiellement locale et la lutte contre ce méfait n'aurait jamais dû échapper à la compétence provinciale si les tribunaux n'avaient abusivement étendu les compétences fédérales. Dans une affaire de 1963, on refusa l'application d'un règlement municipal anti-bruit à des courses de canots à moteur³² qui avaient lieu sur une rivière dans les limites de la municipalité.³³ De telles décisions restent incompréhensibles, quand bien même on aurait une vue passablement large de l'étendue du pouvoir fédéral sur la navigation.

Le contrôle de la pollution par le bruit doit d'abord relever des provinces car il dépend avant tout de l'établissement de règlements de zonage,³⁴ habituellement de compétence provinciale ou municipale. Nous savons toutefois que l'emplacement des aéroports relève de la compétence fédérale sur l'aéronautique.³⁵ La lutte contre le bruit des aéroports est ainsi rendue fort complexe pour les provinces qui ne peuvent inclure ni prévoir dans leurs plans de zonage l'emplacement des aéroports.

Quant au bruit de la circulation routière, les provinces peuvent certainement exiger tel système de silencieux sur les automobiles, comme il leur appartient d'adopter une législation appropriée pour restreindre la nocivité des gaz d'échappement. Il faut toutefois noter que le Fédéral peut adopter de telles réglementations pour les appliquer à tout véhicule importé, grâce à son pouvoir en matière de commerce international et d'import-export.³⁶

En ce qui concerne le boom supersonique, on pourrait penser que toute réglementation sur ce phénomène relève du Fédéral qui jouit de la compétence législative en matière d'aéronautique. Il semble cependant qu'une législation provinciale anti-boom devrait pouvoir être reconnue valide sous un autre aspect et pour une autre fin, à savoir par exemple, la protection des immeubles ou monuments historiques dont la réglementation peut être classée dans les articles 92(13) ou 92(16) de l'Acte de 1867.³⁷ Les

³² *R. v. Rice*, [1963] 1 C.C.C. 108.

³³ On a également décidé que les navires à vapeur dans un port situé à l'intérieur d'une municipalité n'étaient pas assujettis à un règlement de cette municipalité contre l'émission de fumée, dans: *R. v. Canada Steamships Lines*, [1960] O.W.N. 277 (Ontario, Cour de comté).

³⁴ P. A. Franken et D. G. Page, *Noise in the Environment* (1972), 6 *Environmental Science and Technology* 124, à la p. 126.

³⁵ *Johannesson v. Rural Municipality of West Saint-Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292.

³⁶ C. H. McNairn, *Airport Noise Pollution: The Problem and the Regulatory Response* (1972), 50 *R. du B. Can.* 248, aux pp. 258, 259, 270, 271.

³⁷ *Ibid.* Le professeur McNairn pense toutefois qu'une telle loi provinciale serait inconstitutionnelle alors qu'une loi provinciale réglementant le bruit des automobiles serait valide; il nous semble pourtant que ces deux lois auraient le même "pith and substance", à savoir la lutte contre le bruit et non la réglementation de l'aéronautique d'une part, et celle de la circul-

compétences provinciales en matière de relations patronales-ouvrières et de conditions de travail permettent aux provinces de réglementer le niveau du bruit ainsi que le niveau de la pollution de l'air dans le milieu de travail.

Les paragraphes 8, 13 et 16 de l'article 92 permettraient aux provinces de prétendre réglementer largement l'utilisation de l'espace atmosphérique et de lutter efficacement contre sa pollution ou contre les effets de cette pollution. L'arme provinciale la plus puissante semblerait être la compétence en matière d'aménagement urbain et de zonage qui découle des paragraphes que nous venons de citer, tirés de l'article 92 de l'Acte de 1967. Une telle compétence fut malheureusement contournée par certaines prétentions fédérales³⁸ et fut même tournée en dérision dans l'affaire *Munro*.³⁹

Le Fédéral peut en effet avancer plusieurs compétences qui peuvent lui servir de fondement constitutionnel pour s'engager dans la lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique.

B. Les compétences fédérales.

La protection de la santé publique exige une lutte sévère contre les diverses formes de pollution; or les atteintes graves contre la santé peuvent faire l'objet d'une réglementation classifiable dans la compétence fédérale sur le droit criminel. L'article 91(27) sera donc le premier titre de compétence fédérale en matière de lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique.

1) Santé publique et droit criminel.

La Loi fédérale des aliments et drogues⁴⁰ fut validée car l'on considéra que la falsification d'un produit de consommation de façon dangereuse pour la santé était une matière dont la réglementation pouvait être classée dans la compétence fédérale sur le droit criminel.⁴¹ La falsification du milieu, aussi dangereuse pour la santé que la falsification des aliments, pourrait certainement être considérée de la même façon.

Le "bang" explosif des avions supersoniques est dangereux pour la santé, interrompant le sommeil et affectant les personnes

ation automobile d'autre part. Si notre détermination de la matière est juste une loi provinciale réglementant le bruit des avions serait valide au même titre que celle réglementant le bruit des automobiles.

³⁸ *Johannesson v. Rural Municipality of West Saint-Paul*, *supra*, note 35.

³⁹ *Harold Munro v. Commission de la Capitale nationale* (1966), 57 D.L.R. (2d) 753; cf. à ce sujet l'étude du professeur A.-G. Tremblay intégrée au Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *op. cit.*, note 18, t. I: les problèmes de la région de la capitale canadienne, vol. 4, pp. 56 et ss.

⁴⁰ On la retrouve aujourd'hui dans les S.R.C., 1970, c. F-27.

⁴¹ *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1934] 1 D.L.R. 706 (Cour d'appel de la Colombie britannique).

âgées, les jeunes enfants ou les malades,⁴² de même que la pollution de l'air met en péril la santé des citoyens.

Acte anti-social par excellence, l'acte de pollution sera certainement dans l'avenir sévèrement criminalisé; il ne semble pas y avoir d'obstacles constitutionnels à cette évolution, mais il faut toutefois souligner que la compétence fédérale en droit criminel permet d'interdire mais laisse peu de possibilités de réglementation. Le Fédéral devra donc chercher des compléments à cette compétence pour élaborer une véritable politique de gestion de l'espace atmosphérique.

2) *Recherches et statistiques météorologiques.*

Le Fédéral peut jouer un rôle important par le biais de sa compétence sur la statistique. En matière de lutte contre la pollution atmosphérique, on note par exemple les études du laboratoire canadien de recherche sur la combustion.⁴³

La compétence fédérale sur la statistique peut fonder l'action du Fédéral dans le domaine des prévisions météorologiques. Les nouvelles techniques qui permettent maintenant de provoquer la pluie par ensemencement des nuages ne manqueraient pas de soulever des difficultés d'ordre constitutionnel qui concernent davantage peut-être le problème de la gestion des ressources en eau. Il semble en tout cas que sous l'aspect "droits civils" et "matières d'une nature locale", les provinces puissent interdire certaines activités visant à modifier le climat afin qu'une détérioration de ce climat ne devienne un facteur d'amplification de la pollution atmosphérique par exemple. Les modifications atmosphériques peuvent d'autre part affecter la circulation aérienne ou l'agriculture et sous l'un de ces deux aspects une législation fédérale ne manquerait pas d'être valide et prépondérante.

Tout ceci ne donne cependant pas au Fédéral des compétences suffisamment larges pour mener une politique d'ensemble de gestion de l'espace atmosphérique et l'extension des pouvoirs fédéraux en la matière peut être nécessaire vu la responsabilité internationale qui pèse sur le Canada; enfin, on peut imaginer qu'il appartient au Fédéral de régler les procédures destinées à éviter les litiges entre les provinces concernant la pollution interprovinciale au cas où l'absence d'accords mettrait en péril la sauvegarde du milieu.

3) *Responsabilité internationale et nationale du Canada.*

Avant que le Canada ne devienne responsable internationalement, les États-Unis d'Amérique et l'Empire britannique avaient

⁴² M. Tamboise, *Le bruit, fléau social* (1965).

⁴³ Centre de recherches sur les combustibles, Direction des mines, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

signé des accords au sujet des problèmes que pouvait poser la frontière canado-américaine. La Commission mixte internationale fut ainsi créée en 1909.⁴⁴ Les traités qui furent passés alors que l'article 132 de l'Acte de 1867 s'appliquait encore ont laissé au Fédéral une juridiction absolue. Certains d'entre eux pourraient nécessiter une action fédérale pour lutter contre la pollution de l'air.⁴⁵

Les aspects internationaux de la pollution atmosphérique furent récemment très bien démontrés⁴⁶ et la nécessité d'une action internationale est maintenant évidente. Ayant déjà fait l'expérience de sa responsabilité internationale dans ce domaine,⁴⁷ le Canada entend évidemment prendre les mesures internes nécessaires à l'application des traités et accords internationaux. Depuis l'interprétation que lord Atkin⁴⁸ fit de la cause de l'aéronautique,⁴⁹ la seule chance qui reste au Fédéral pour faire appliquer comme il l'entend les accords passés avec des pays étrangers en matière de lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique serait que cette matière soit considérée comme pouvant être attribuée à la clause des pouvoirs résiduels. Ceci paraît peu probable puisque nous avons vu qu'une interprétation honnête de l'Acte de 1867 permet de trouver dans l'article 92 des énumérations pouvant fonder des lois relatives à la pollution atmosphérique. Si la clause "paix, ordre et bon gouvernement" doit intervenir, il est plus raisonnable de penser que ceci se fera au cours d'une renaissance de la théorie des dimensions nationales. En attendant, le principe qui veut que l'application des traités au Canada dépende de l'autorité compétente pour légiférer dans la matière sur laquelle porte le traité, est largement battu en brèche dans les faits et le Fédéral en prend à son aise. Ainsi, les principales dispositions de la Loi sur le transport aérien qui reprennent les dispositions de la Convention de Varsovie portent sur des matières de propriété et de

⁴⁴ Loi du Traité des eaux limitrophes internationales, S.R.C., 1970, c. 1-20.

⁴⁵ Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, maintenant aux S.R.C., 1970, c. M-12, reconnue valide dans *R. v. Daniels* (1969), 2 D.L.R. (3d) 1: on connaît les conséquences néfastes que peuvent avoir la pollution de l'air ou le bruit sur les migrations et la reproduction de ces espèces.

⁴⁶ E. G. Lee, *International Legal Aspects of Pollution of the Atmosphere* (1971), 21 U. of T. L.J. 203.

⁴⁷ M. Katz, *La réduction de la pollution de l'air à l'échelon régional*, in: *La pollution et notre milieu*, op. cit., note 7, vol. II, document de référence B17-2-2, pp. 2 et 3.

⁴⁸ *Le Proc. gén. du Can. v. Le Proc. gén. de l'Ont. et autres*, [1937] A.C. 326.

⁴⁹ *La réglementation de l'aéronautique au Canada*, [1932] A.C. 54. Dans cette cause, Lord Sankey invoqua l'article 132, l'article 91(2 et 5) de l'Acte de 1867, et l'importance nationale. Lord Atkin prétendra toutefois que seul le premier argument sert de *ratio decidendi* à la cause et que les autres ne sont qu'*obiter dicta*.

droits civils, comme l'a fait très justement remarquer monsieur le professeur Pourcelet;⁵⁰ l'annexe 2 de la loi fédérale⁵¹ est à cet égard d'une constitutionnalité douteuse.

La faiblesse des compétences fédérales dans l'interprétation que l'on peut actuellement donner du partage des pouvoirs en matière de lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique peut expliquer la relative timidité de la récente Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique.⁵² Cette loi est à première vue bizarre et semble être une illustration de la pratique du bâton et de la carotte vis-à-vis des provinces. D'une part, il y a en effet un appel continu à la coopération et l'article 8 donne à la loi un aspect plus persuasif que contraignant; ces premières observations montrent semble-t-il la gêne du Fédéral qui n'est pas sûr de ses compétences en la matière. D'autre part, le Fédéral paraît envisager l'utilisation de tout l'arsenal dont il dispose, utilisation qui demande que soient retenues des techniques constitutionnelles très discutées, voire douteuses. Ainsi, les articles 10 à 18 de la loi font appel aux immunités interjuridictionnelles, fort discutables; l'article 3(3) rappelle l'arme que constitue le pouvoir de dépenser; l'article 7(1a) montre qu'en matière de pollution de l'air on tenterait d'utiliser par le biais du droit criminel l'aspect dangereux de la pollution pour la santé des personnes afin d'établir une réglementation nationale en espérant obtenir le même succès qu'avec la Loi des aliments et drogues; l'article 7(1b) ignore même la distinction à faire entre l'autorité compétente pour la passation d'un traité et l'autorité compétente pour son application interne; l'article 7(3) soulève l'argument de l'urgence et d'une situation critique à caractère national; quant à l'article 22, il va carrément à l'encontre de la décision rendue dans la célèbre affaire de la margarine.⁵³ Bref, cette loi semble d'un point de vue constitutionnel être une nécropole juridique à moins que le partage actuel des compétences soit remis en cause et que la Cour suprême du Canada cautionne les premiers signes de bouleversement que l'on a vu apparaître dans les affaires *Johannesson*,⁵⁴ *Munro*,⁵⁵ la cause des droits miniers sous-marins⁵⁶ et autres.

II. Les risques du bouleversement du partage et les tentatives de stabilisation.

Quatre questions en pleine évolution rendent le partage actuel des

⁵⁰ M. Pourcelet, L'aéronautique au Canada, étude non publiée de l'Institut de recherche en droit public pour le Comité de la Constitution de l'Assemblée nationale du Québec (1965), pp. 15-19.

⁵¹ Loi sur le transport aérien, S.R.C., 1970, c. C-14.

⁵² Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, *supra*, note 1.

⁵³ *Canadian Federation of Agriculture v. Proc. gén. du Qué.* [1951] A.C. 179.

⁵⁴ *Supra*, note 35.

⁵⁵ *Supra*, note 39.

⁵⁶ *Avis relatif aux droits miniers sous-marins*, [1967] S.C.R. 792.

pouvoirs en matière de lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique très incertain et le menacent sans cesse de bouleversements dans un sens toujours plus favorable au Fédéral. Après une brève étude de chacune de ces questions, il faudra chercher des solutions de stabilisation de ce partage qui tiennent compte du fédéralisme et de l'idéal recherché: la sauvegarde du milieu.

A. *Les facteurs d'incertitude.*

L'incertitude vient du pouvoir fédéral sur l'aéronautique dont on entrevoit mal les limites; du problème de l'immunité interjuridictionnelle dont les conséquences sont difficiles à admettre; d'une réapparition de la théorie des dimensions nationales sans que l'on n'ose affirmer s'il s'agit d'une réhabilitation définitive ou non; enfin d'une utilisation du pouvoir de dépenser.

1) *L'aéronautique.*

Le professeur Gibson écrit:⁵⁷

Il est probable par exemple qu'une loi provinciale relative à l'enlèvement des ordures ménagères puisse être appliquée à l'encontre des autorités d'un aéroport, même si l'aviation et les aéroports, sont de compétence fédérale, alors qu'une loi provinciale pour la diminution du bruit ne puisse être appliquée au bruit produit par les avions.

Une telle prudence de la part d'un tel spécialiste nous montre l'incertitude qui demeure quant à l'étendue du pouvoir fédéral en matière d'aéronautique. Cette nouvelle compétence fédérale reçoit en tout cas des développements inquiétants pour l'autorité provinciale et a fait l'objet d'études fort complètes.⁵⁸ Elle a permis au Fédéral de décider de questions très importantes pour les problèmes de lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique, telles que l'emplacement des aéroports, la hauteur des édifices voisins des aéroports.⁵⁹

La Commission canadienne des transports peut jouer un rôle énorme: lorsqu'elle délivre un permis d'exploitation d'un service aérien commercial elle peut joindre au permis les conditions qu'elle juge nécessaires ou désirables dans l'intérêt public.⁶⁰ La réduction du bruit peut dans certains cas nécessiter la réduction du trafic aérien: des mesures en ce sens pourraient donc être prises par la Commission canadienne des transports qui limiteraient la délivrance des permis.⁶¹

⁵⁷ *Op. cit.*, note 21, p. 7.

⁵⁸ J. Dupont, *op. cit.*, note 18, pp. 1-176. C. H. McNairn, *Aeronautics and the Constitution* (1971), 49 R. du B. Can. 411.

⁵⁹ Loi sur l'aéronautique, S.R.C., 1970, c. A-3, art. 6 (l-j).

⁶⁰ *Ibid.*, art. 16(6).

⁶¹ L'obtention d'un permis est obligatoire pour l'exploitation d'un service aérien. *Ibid.*, art. 17(1).

La compétence fédérale en matière d'aéronautique telle qu'interprétée par les tribunaux semble attribuer au Parlement le pouvoir de légiférer contre le bruit lorsqu'il provient du "bang" supersonique et des opérations de décollage et d'atterrissage des avions.⁶² La conférence sur la réduction du bruit causé par l'aviation civile, tenue à Londres en 1966, a proposé d'inclure le bruit comme l'un des facteurs réglementant l'attribution du certificat de navigabilité aux avions. L'Organisation de l'Aviation civile internationale (O.A.C.I.) a décidé lors de la conférence tenue à Montréal en 1969 sur le "bruit des aéronefs au voisinage des aéroports", la fixation de normes internationales minima de bruit calculées selon le poids de l'avion au décollage; l'O.A.C.I. a alors institué un certificat acoustique, document obligatoire accompagnant le certificat de navigabilité.⁶³ Membre de l'O.A.C.I., le Canada veille à l'application des normes dans le pays.⁶⁴ Or l'immatriculation des avions relève exclusivement de la compétence fédérale. Le Fédéral est compétent pour signer mais aussi pour appliquer les traités en la matière, depuis que l'aéronautique fut considérée comme matière devant être attribuée à la compétence générale du Parlement et que la réglementation de cette matière fut classée dans la clause des pouvoirs résiduels.⁶⁵

Entendue largement, la compétence fédérale sur l'aéronautique est inquiétante pour les provinces car elle peut désorganiser les plans provinciaux de lutte contre la pollution de l'air et contre le bruit en contredisant les règlements de zonage, d'aménagement urbain, en empêchant les législatures de passer des lois valides réglementant le bruit des avions, l'émission de gaz nocifs. Les dimensions de cette compétence sont parfois même multipliées par ce que l'on a coutume d'appeler les immunités fédérales.

2) Les immunités fédérales.

Ce que l'on peut appeler l'immunité interjuridictionnelle constitue certainement le péché le plus grave contre la logique d'un partage satisfaisant des compétences.⁶⁶

Cette immunité vient soit d'une disposition constitutionnelle,⁶⁷ soit de l'interprétation jurisprudentielle donnée à certaines compétences fédérales. Ces immunités affaiblissent considérablement les compétences provinciales. C'est ainsi que la Haute Cour d'On-

⁶² C. H. McNairn, *op. cit.*, note 58, p. 444.

⁶³ Ph. Saint-Marc, *op. cit.*, note 22, pp. 349 et 352; G. F. FitzGerald, *Aircraft Noise in the Vicinity of Aerodromes and Sonic Boom* (1971), 21 U. of T. L.J. 226.

⁶⁴ Pour plus de détails, lire l'article de C. H. McNairn, *op. cit.*, note 36, aux pp. 259 et seq.

⁶⁵ *Johannesson v. Rural Municipality of West St-Paul*, *supra*, footnote 35.

⁶⁶ D. Gibson, *Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism* (1969), 47 R. du B. Can. 40.

⁶⁷ Art. 125 de l'Acte de 1867.

tario a admis que le gouvernement fédéral voyait ses propres édifices échapper aux règlements de zonage provinciaux ou municipaux.⁶⁸ La lutte contre la pollution de l'air et contre le bruit exigeant l'adoption de règlements de zonage précis et complexes, on voit la désorganisation que peut provoquer une telle règle, règle qui cache difficilement le fait que l'on admet l'importance nationale de ces ouvrages, importance qui ne saurait les soumettre à une réglementation locale.

3) *Les dimensions nationales.*

La clause "paix, ordre et bon gouvernement" a déjà reçu des applications qui vont permettre au Fédéral soit d'agir directement dans le domaine de la pollution de l'air, soit d'influencer les politiques provinciales. Cette clause est à l'origine de la construction de la théorie des dimensions nationales, des pouvoirs d'urgence et des compétences résiduelles. Cette dernière théorie a joué, nous l'avons vu, en matière d'aéronautique. La théorie des pouvoirs d'urgence pourrait évidemment être utilisée après une déclaration d'urgence faite en cas par exemple de graves retombées radioactives. Quant à la théorie des dimensions nationales, les travaux de cette construction jurisprudentielle furent brusquement et pendant longtemps arrêtés car le Conseil privé jugea qu'elle coûtait trop cher au fédéralisme canadien. Elle fut cependant reprise plusieurs fois par la Cour suprême du Canada et elle apparaît à n'en point douter dans la perspective de certains passages de la nouvelle loi de 1971.⁶⁹ Aussi longtemps qu'il le pourra, il semble cependant que le Fédéral refusera de l'utiliser car elle est trop choquante pour le fédéralisme. Il préférera utiliser d'autres possibilités qui d'ailleurs ne sont pas étrangères à certains éléments de cette théorie, tel que le pouvoir de dépenser.

4) *Le pouvoir de dépenser et la taxation fédérale.*

De plus en plus on propose une discrimination fiscale à l'encontre des industries qui polluent trop. Ces mesures peuvent être prises surtout par le Fédéral qui ainsi va pouvoir imposer des choix qu'on aurait peut-être préférés différents au niveau local. Pourtant, l'utilisation de la taxation est difficilement critiquable non seulement du simple point de vue de l'opportunité de la mesure (il est normal que les pollueurs paient le prix de l'épuration et des dommages causés à la paupérisation de la collectivité par une baisse de leur milieu de vie) mais encore du point de vue de sa constitutionnalité (l'article 91(3) est assez large). Plus contestable est l'utilisation que l'on peut faire des sommes prélevées.

⁶⁸ *Ottawa v. Shore and Horwitz Construction Co.* (1960), 22 D.L.R. (2d) 247.

⁶⁹ Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, *supra*, note 1.

Le pouvoir de dépenser du Fédéral peut avoir une importance particulière en matière d'aménagement urbain. Les recherches nécessaires à de tels plans d'aménagement et l'exécution des projets sont en effet extrêmement coûteuses, souvent irréalisables sur le seul budget provincial. En fixant les conditions de son aide financière, le Fédéral peut orienter les choix des élus locaux et obliger les autorités provinciales à prendre certaines décisions; bref, le partage des responsabilités établi par la Constitution peut en fait s'en trouver bouleversé.⁷⁰

La compétence fédérale en matière d'aéronautique, les immunités interjuridictionnelles dont profitent les sociétés de la Couronne, la théorie des dimensions nationales et le pouvoir de dépenser sont les quatre principaux facteurs d'incertitude qui menacent le partage actuel des pouvoirs en matière de lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique. Il est certain que l'évolution de l'un de ces quatre facteurs dépend de l'évolution des trois autres. Ainsi, le pouvoir fédéral en matière d'aéronautique prendra une extension d'autant plus grande que l'on sera amené à étendre la théorie des dimensions nationales; les conséquences de ce pouvoir seront d'autant plus fortes que l'on acceptera de multiplier les cas d'immunités interjuridictionnelles. L'incertitude de ces facteurs tient au fait qu'étant très discutés on ne peut prévoir l'importance que la jurisprudence attribuera à chacun d'eux. La menace qu'ils constituent pour le partage tient au fait qu'ils peuvent tous constituer un élément puissant de centralisme; l'aéronautique est devenue un domaine prioritaire dans l'économie nationale; les sociétés de la Couronne du chef du Canada sont puissantes et profitent du système des immunités interjuridictionnelles; les sujets qui prétendent à une importance nationale se multiplient sans cesse; enfin, c'est une évidence d'écrire que la puissance financière du Fédéral rend beaucoup plus significatives pour l'Etat central les possibilités du pouvoir de dépenser.

Certes l'incertitude du partage des pouvoirs au Canada est la juste contre-partie d'une grande souplesse du texte de l'Acte de 1867 et de son interprétation, qualité dont il est impensable de se plaindre. Il semble toutefois possible de proposer certains palliatifs à l'incertitude du droit constitutionnel canadien afin d'éviter le risque de voir l'équilibre du fédéralisme canadien se rompre dans des matières nouvelles mais qui comme celle de la lutte contre la pollution prendront une importance considérable dans la vie du pays.

⁷⁰ André Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement* (1969); C. H. McNairn, *op. cit.*, note 36, aux pp. 289-290: pour l'aéroport international de Sainte-Scholastique le Fédéral a exproprié 88,000 acres alors que l'aéroport lui-même ne s'étendra que sur 18,000 acres.

B. *Les éléments de solution.*

Certains facteurs d'incertitude devraient disparaître et des améliorations pourraient être apportées pour parfaire le partage actuel des compétences en matière de lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique et éviter qu'un bouleversement de ce partage aboutisse à l'éclipse du fédéralisme canadien par excès de centralisme.

1) *La fin des immunités.*

Les immunités fédérales en territoire provincial sont certainement ce qu'il y a de plus choquant, et pour établir une politique saine de lutte contre la pollution, il faut que les provinces aient un droit de contrôle sur toutes les sources de la pollution, y compris celles qui jusqu'à présent sont de juridiction fédérale.⁷¹

Il faut également revenir à la sage décision du Conseil privé dans *C.P.R. v. Notre-Dame du Bonsecours*,⁷² dans laquelle on avait obligé une compagnie nationale de chemin de fer à nettoyer les fossés sur sa propriété comme l'exigeait un règlement municipal.

Que les tribunaux s'entêtent à exempter une entreprise fédérale des lois provinciales ordinaires alors même que la justification constitutionnelle reste imprécise, constitue certainement l'aberration la plus anti-fédérale du partage. Il serait pourtant facile de supprimer cette anomalie si le Parlement central se décidait à légiférer afin que les entreprises fédérales soient soumises aux lois locales excepté lorsqu'une loi fédérale en décidera autrement pour chaque cas particulier, les exceptions législatives pouvant être d'autre part sanctionnées par les tribunaux.⁷³ Cette loi générale supposerait déjà une certaine coopération de la part du Fédéral.

2) *Délégation et coopération.*

L'interdépendance des problèmes et l'interdépendance physique conduisent inévitablement à l'interdépendance des compétences. . . . Si les politiques de tous les ordres de gouvernement ne sont pas conçues et harmonisées pour résoudre les problèmes d'encombrement, de décrépitude, d'éparpillement et autres problèmes connexes, leur portée respective pourrait être neutralisée en partie et il se produirait des pertes à tous les niveaux. Au pire, elles pourraient avoir des résultats contradictoires et aggraver la situation.⁷⁴

La délégation de pouvoirs peut s'analyser soit comme une forme de coopération quand chaque ordre de gouvernement délègue ses pouvoirs à un organisme commun, soit comme une abdica-

⁷¹ Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *op. cit.*, note 9, annexe 6: Problèmes de la détérioration du milieu et de la conservation de l'environnement, p. 14.

⁷² [1899] A.C. 367.

⁷³ D. Gibson, *op. cit.*, note 21, p. 67.

⁷⁴ J. W. MacNeil, *La gestion du milieu* (1971), p. 96.

tion de pouvoirs. La jurisprudence invalida la délégation interparlementaire comme répondant à la seconde analyse,⁷⁵ mais valida les expédients répondant à la première,⁷⁶ expédients qui finalement eurent le même résultat que celui attendu de la délégation formelle.⁷⁷

De telles pratiques devraient sans aucun doute être développées en matière de lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique.

3) *Le problème des traités.*

Même au niveau international, une coopération peut s'exercer entre deux municipalités ou deux Etats-membres de façon plus efficace et en tout cas plus rapide que celle qui s'exerce entre deux Etats centraux. Ainsi, une collaboration s'est en fait établie entre l'Etat de New York et la province d'Ontario et entre la ville de Détroit et la ville de Windsor.⁷⁸

Parallèlement, le travail de la Commission mixte internationale n'a cessé de se développer depuis 1909.⁷⁹ La Commission a créé le Bureau international de la pollution de l'air pour Saint-Clair-Détroit; ces formules sont intéressantes et méritent d'être développées.⁸⁰

S'il est souhaitable de laisser aux autorités provinciales une liberté plus grande afin qu'elles puissent passer les accords internationaux qui s'imposent pour mener une lutte efficace contre la pollution de l'air, il semble de plus en plus inadmissible de refuser au Fédéral le droit d'appliquer les traités passés avec d'autres Etats sur des matières qui, sur le plan interne, relèvent de la compétence des provinces. Un tel système vient, nous le savons, d'une décision de lord Atkin⁸¹ et de la volonté du Conseil privé de préserver le fédéralisme. Evidemment, toute matière pouvant faire l'objet d'un traité international, on peut imaginer la force centralisatrice d'une solution donnant compétence au Fédéral sur chaque question faisant l'objet d'un traité. L'importance capitale

⁷⁵ *Att. Gen. N. S. v. Att. Gen. Can.*, [1951] S.C.R. 31.

⁷⁶ *P.E.I. Potato Marketing Board v. H. B. Willis*, [1952] 2 S.C.R. 292.

⁷⁷ K. Lysyk, *The Interdelegation Doctrine: A Constitutional Paper Tiger?* (1969), 47 R. du B. Can. 271.

⁷⁸ J. J. Schueneman, *Air Pollution Control Administration*, in: A. C. Stern, *Air Pollution* (2d ed., 1968), vol. III: *Sources of Air Pollution and their Control*, p. 767; W. B. Drowley, *Examen des progrès accomplis dans la lutte contre la pollution de l'air en Ontario*, in: *La pollution et notre milieu*, *op. cit.*, note 7, vol. II, document de référence B10-2, p. 5.

⁷⁹ *Traité des eaux limitrophes internationales* du 11 janvier 1909, reproduit en annexe de la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, *supra*, note 44.

⁸⁰ M. W. Thompson, *La pollution le long de la frontière canado-américaine*, in: *La pollution et notre milieu*, *op. cit.*, note 7, vol. II, document de référence B17-1-1, pp. 7-9.

⁸¹ *Le Proc. gén. du Can. v. Le Proc. gén. de l'Ont. et autres*, *supra*, note 48.

de la lutte pour la sauvegarde de l'environnement exige cependant une solution différente de celle qui prévaut en ce moment⁸². Aussi pourrait-on préconiser le compromis suivant: laisser aux autorités fédérées un assez large pouvoir de traiter qui, non-utilisé, reviendrait en totalité au Fédéral. Devant l'urgence du problème on ne peut accepter l'inaction sous couvert de fédéralisme. Il faut donc prévoir un certain pouvoir de contrainte aux mains des autorités centrales afin que progresse la lutte contre la pollution. A moyen terme d'ailleurs, ces mêmes autorités centrales devraient savoir se dépouiller de certaines de leurs prérogatives afin que la nécessaire mondialisation de la protection de la nature puisse devenir réalité.

De même apparaissent dépassés les litiges sans fin entre les provinces ou les Etats, litiges qui bloquent toute action efficace pour lutter contre la pollution:

La supranationalité, c'est-à-dire la délégation d'une partie de la souveraineté nationale à une autorité internationale statuant à la majorité est la condition de la survie de l'homme, car c'est le seul moyen d'introduire dans la vie internationale la possibilité de la rapidité.⁸³

Aux Etats-Unis d'Amérique, bien des litiges provenant de la pollution atmosphérique interétatique furent évités par une coopération intense entre les Etats et de nombreuses commissions interétatiques furent établies.⁸⁴ Ce qui peut être fait dans un Etat fédéral devra être fait au niveau international.

La lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique est une question fort importante et fort complexe qui ne saurait être réglée par le seul établissement d'un partage clair et précis des compétences. Il faut également qu'une fois les pouvoirs répartis entre les différents ordres de gouvernement, chaque ordre de gouvernement occupe pleinement son champ de compétences et légifère de façon efficace. On peut regretter le fait que certaines provinces canadiennes n'aient pas de loi concernant spécifiquement la pollution atmosphérique et que le Québec soit du nombre.⁸⁵ Il faut en effet remarquer que bien des problèmes découlant de la difficulté d'établir un partage des pouvoirs en la matière disparaîtraient si l'on prenait localement la mesure de ses responsabilités. La pollution de l'air peut être réglée en partie au niveau municipal ou urbain-communautaire; les effets interprovinciaux de la pollution atmosphérique et, par là, les conséquences d'un partage des pouvoirs incertain et peu satisfaisant, pourraient

⁸² D. Gibson, *op. cit.*, note 21, pp. 65 et seq.

⁸³ Ph. Saint-Marc, *op. cit.*, note 22, p. 352.

⁸⁴ S. Edelman, Air Pollution Control Legislation, in: A. C. Stern, *op. cit.*, note 78, vol. III: Sources of Air Pollution and Their Control, p. 555.

⁸⁵ *Supra*, note 2. Pour une compilation en langue française des lois québécoises voir: Précis de législation concernant la pollution du milieu au Canada, Montréal (Conseil canadien des ministres des Ressources) (1970).

diminuer fortement d'intensité par une volonté de lutte plus marquée au niveau local.⁸⁶ La lutte contre la pollution de l'air concerne particulièrement la qualité de la vie urbaine. Certains choix sont politiques au sens étymologique du terme et doivent donc être pris au niveau de la cité. La compétence des provinces sur les institutions municipales, la propriété et les droits civils et les matières d'une nature purement locale ou privée leur permettent de prétendre à l'exercice de larges pouvoirs en matière de lutte contre la pollution de l'espace atmosphérique. Le Parlement fédéral semble avoir des titres de compétence plus limités, tel que son pouvoir en matière de droit criminel, mais, profitant de son large pouvoir en matière d'aéronautique, du système des immunités interjuridictionnelles, d'une certaine réapparition de la théorie des dimensions nationales et de sa puissance financière, il peut fortement contrarier les plans provinciaux. La nécessité de l'intervention fédérale devrait davantage se traduire dans l'élargissement des compétences du Parlement en cas de litiges "interprovinciaux"⁸⁷ et en matière d'application des traités internationaux, bref, chaque fois que le problème aura atteint la gravité qui, par inaction des responsables locaux, fait de la pollution de l'air un problème sans frontières et urgent à résoudre.

⁸⁶ Symposium sur la pollution de l'air et sur le bruit, Montréal, 21, 22, 23 sept. 1970: communication de W. Brabant: description du réseau d'échantillonnage et recherches de laboratoires.

⁸⁷ Selon le professeur D. Gibson, la mise sur pied d'une procédure pour régler les litiges interprovinciaux relève du Parlement fédéral en vertu de la clause résiduelle et nous partageons entièrement son avis: *The Constitutional Content of Canadian Water Planning* (1969), 7 *Alta L. Rev.* 71, à la p. 88.