

*“J’ai toujours voulu me  
baigner dans les Grands  
Lacs ... mais je n’ai  
jamais eu l’occasion de  
le faire, et j’espère  
qu’un jour mes enfants  
ou les générations à  
venir pourront réaliser  
mon rêve.”*

*Un étudiant du secondaire,  
Réunion biennale de 1989*

**Cinquième Rapport biennal  
sur la qualité de l’eau  
dans les Grands Lacs  
Partie I**

Commission mixte internationale

Bureaux de la Commission:

100, rue Metcalfe Street, 18<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) K1P 5M1

2001 S Street N.W., 2nd Floor  
Washington D.C. 20440

Bureau régionale des Grands lacs  
100, avenue Ouellette, 8<sup>e</sup> étage  
Windsor (Ontario) N9A 6T3

**Imprimé au Canada**

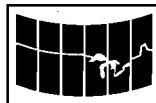
CINQUIÈME RAPPORT BIENNAL PRÉSENTÉ  
AUX GOUVERNEMENTS DES ÉTATS-UNIS ET  
DU CANADA AINSI QU'AUX ÉTATS ET  
PROVINCES DU BASSIN DES GRANDS LACS,  
AUX TERMES DE L'ACCORD DE 1978 RELATIF À  
LA QUALITÉ DE L'EAU DANS LES GRANDS LACS

---

**PARTIE I**

**COMMISSAIRES**

E. Davie Fulton  
Gordon K. Durnil  
Robert S.K. Welch  
Donald L. Totten  
Claude Lanthier



Commission mixte internationale  
États-Unis et Canada

Commission mixte internationale, 1990`

Cinquième Rapport biennal sur la qualité de l'eau  
dans les Grands lacs, Partie I

ISBN 1-895085-08-X

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	1
RÉUNION BIENNALE DE 1989 .....	5
COMMENTAIRES D'ORDRE GÉNÉRAL FAITS PAR DES INTERVENANTS À LA RÉUNION BIENNALE .....	9
Inversion du fardeau de la preuve .....	9
Normes .....	9
Législation et réglementation .....	10
COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES FAITS PAR DES INTERVENANTS À LA RÉUNION .....	13
Programme-pilote de déversement nul .....	13
Participation continue des citoyens .....	14
Participation des autochtones .....	15
Programme de la Commission en vue de la consultation du public .....	16
Sensibilisation et responsabilité du public .....	16
RÉSUMÉ .....	19

## INTRODUCTION

A large, stylized, white letter 'L' is set against a dark, textured background. The letter is positioned on the left side of the page, partially overlapping the main text area.

a Commission mixte internationale est tenue de soumettre aux gouvernements du Canada et des États-Unis, au moins tous les deux ans, ses observations en ce qui concerne l'application de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Habituellement, le rapport que la Commission présente après chaque réunion biennale fait surtout état des observations que lui ont inspirées les rapports de son Conseil consultatif sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et de son Conseil consultatif scientifique, qui couvrent les deux années écoulées depuis le précédent rapport. Le présent rapport biennal n'échappe pas à la règle; nous nous sommes en effet servis des données abondantes et utiles contenues dans ces rapports. Nous avons cependant décidé que, cette fois, nous ferions également état des réactions du public et, en particulier, de ses interventions à la réunion biennale elle-même.

Depuis quelques années, on dispose de plus en plus de rapports relatifs aux Grands Lacs qui émanent d'organisations non gouvernementales telles que le Sierra Club, la Rawson Academy, Great Lakes United, Greenpeace, ainsi que des importants travaux de la Conservation Foundation et de l'Institut de recherches politiques (*Great Lakes, Great Legacy*), sans même parler d'autres publications consacrées à divers sujets pertinents. La publication de tous ces documents et l'intérêt croissant de ces institutions à l'égard des Grands Lacs montrent que le grand public est de mieux en mieux informé des lacunes de la mise en oeuvre de l'Accord, et

qu'il s'en inquiète. Ces diverses organisations regroupent et représentent directement des milliers d'habitants du bassin des Grands Lacs qui vivent des deux côtés de la frontière internationale, appartiennent à toutes sortes de juridictions et de municipalités et viennent de toutes les couches sociales.

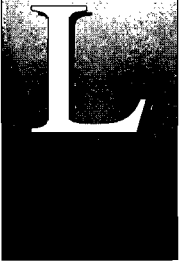
Un grand nombre de conclusions et de recommandations contenues dans les rapports mentionnés ci-dessus, ainsi qu'une bonne partie des commentaires du public faits à l'occasion de la cinquième Réunion biennale de la Commission à Hamilton (Ontario), viennent confirmer les conclusions et les recommandations déjà présentées à la Commission par son Conseil de la qualité de l'eau et son Conseil consultatif scientifique et communiquées aux gouvernements par la Commission.

Le public s'inquiète de plus en plus de l'écosystème des Grands Lacs et presse les gouvernements d'agir pour que soient atteints les objectifs de l'Accord; il n'a d'ailleurs pas manqué de le faire savoir - et de manière fort éloquente - à la dernière réunion biennale de la Commission. C'est pourquoi nous avons décidé de traiter ici spécifiquement de cette réunion.

Lorsque nous avons entrepris la rédaction de notre rapport, il nous est apparu encore plus clairement qu'il convenait de le diviser en deux parties, la première traitant des préoccupations générales inspirées par les progrès réalisés, ou par l'absence de progrès, comme on l'a fait observer à la réunion, et la seconde, traitant plus

en détail des mesures à prendre pour donner suite à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Notre rapport a donc été divisé en conséquence. Comme les autres questions demanderont plus de temps à régler et qu'il est assez urgent d'informer les gouvernements des préoccupations du public, nous avons décidé de présenter la Partie I de notre rapport, qui traite de la réunion biennale. Nous ferons diligence pour présenter la Partie II dès que possible.





a cinquième Réunion biennale de la Commission s'est déroulée à Hamilton (Ontario) les 11, 12 et 13 octobre 1989. Cette réunion s'est distinguée, entre autres, par l'excellence des locaux mis à notre disposition et par la chaleureuse hospitalité du maire et du conseil municipal. Nous notons avec plaisir que la haute qualité de la réception qui nous a été réservée par la ville de Hamilton trouve son pendant dans les efforts diligents déployés pour rétablir la qualité de l'eau dans le port de Hamilton et la région avoisinante.

Si cette réunion a été remarquable par la qualité des dispositions sur le plan matériel, elle l'a aussi été par son contenu, grâce au nombre élevé de particuliers qui y ont participé et à la qualité de leurs interventions. Comme il y avait un nombre record de personnes présentes, et d'intervenants, et qu'il y en avait aussi parmi eux qui s'exprimaient au nom des organisations représentatives mentionnées ci-dessus, entre autres, il est juste de dire que la population des Grands Lacs était effectivement bien représentée.

Nous avons entendu beaucoup de commentaires enthousiastes sur le fait que cette réunion avait été organisée de manière à permettre au public de participer et d'exprimer ses vues, et sur l'importance de sa participation effective. Il convient cependant de noter que si les éloges étaient nombreux à ce sujet, il n'en allait pas de même lorsqu'il s'agissait des progrès réalisés dans le cadre de l'Accord — en fait, c'était tout le contraire. Si d'aucuns ont reconnu qu'il y avait eu amélioration dans certaines régions ou sur

certain points isolés, et s'en sont dits heureux, la quasi-totalité des intervenants ont déclaré que les progrès réels à l'égard des objectifs de l'Accord étaient tristement, pour ne pas dire totalement, inexistant; ils estimaient en outre qu'il fallait en blâmer les gouvernements, car c'est à eux qu'il incombe de veiller à ce que les objectifs de l'Accord soient réalisés afin d'en concrétiser les principes et l'objet.

La Commission et ses conseils ont aussi fait l'objet de critiques. Nous entendons d'ailleurs analyser avec soin les observations qui nous ont été faites et prendre les mesures qui s'imposent. Nous répondrons en fait à certaines d'entre elles plus loin dans ce rapport. Cependant, les critiques — et les suggestions — à l'égard des domaines où les Parties en particulier ou les gouvernements en général doivent assumer la responsabilité ont été si nombreuses et si pertinentes que nous estimons devoir, conformément à notre rôle consultatif aux termes de l'Accord, en faire état dans notre rapport.

La meilleure façon de procéder est de présenter les choses en deux sections distinctes, la première traitant des critiques et/ou suggestions concernant les questions de caractère général ou de fond, et la seconde, les points ou domaines particuliers de l'Accord lui-même. Si une grande partie de ce qui a été dit à Hamilton correspond aux vues passées et présentes des conseils et de la Commission, celle-ci n'est pas nécessairement d'accord avec toutes les inquiétudes et les vues exprimées à cette occasion, dont beau-

coup sont examinées dans les pages suivantes.

## COMMENTAIRES D'ORDRE GÉNÉRAL FAITS PAR DES INTERVENANTS À LA RÉUNION BIENNALE

**L**a plupart des exposés que nous avons entendus avaient un thème commun : le moment est venu de traduire les principes, les buts et objectifs de l'Accord en une ou des lois applicables et de veiller à ce que ces lois soient effectivement mises en oeuvre. Ce thème comportait plusieurs variantes — certains intervenants considéraient que l'on avait effectué suffisamment de recherches scientifiques pour établir l'existence du danger et que l'essentiel était maintenant d'appliquer des lois interdisant la fabrication et/ou le déversement de polluants dangereux; d'autres recommandaient d'élargir la base ou le champ de ces recherches, et d'autres encore pensaient que la priorité absolue consistait à prendre des mesures d'application — les lois de base étant en place, mais la volonté nécessaire pour les appliquer laissant, apparemment, beaucoup à désirer. Comme nous présenterons nos recommandations à la Partie II de ce rapport, nous ne traiterons ici que des grandes questions.

**Inversion du fardeau de la preuve** Beaucoup de participants ont déclaré que le principe de l'inversion du fardeau de la preuve devrait être incorporé aux lois, quelles qu'elles soient, qui seront adoptées. Dans la pratique, cela signifie qu'avant de fabriquer ou de mettre au rebut un produit ou une substance qui pourrait ou non pénétrer dans l'environnement, le requérant lui-même devra prouver que son action ne sera *pas* nocive.

**Normes** Certains ont reproché aux instances gouvernementales riveraines (États, provinces ou municipalités) — et aux deux

gouvernements fédéraux — de n'avoir jusqu'ici adopté aucun programme appliquant pleinement le principe du déversement nul. Dans le même contexte, d'autres intervenants ont déploré le fait que l'on s'écarte trop souvent des normes, ou que l'on applique pas les exigences qui sont ou devraient être intégrées aux plans d'action corrective (PAC). Cela revenait à dire, implicitement, que les municipalités riveraines et autres autorités locales — qui sont directement touchées par les PAC — ne se sont pas vu offrir la possibilité de participer activement à l'ensemble du processus de mise en oeuvre de l'Accord. Certains ont également recommandé que l'application des PAC soit imposée par la loi.

**Législation et réglementation** D'après certaines personnes, la Commission devrait avoir aussi pour mandat d'étudier tous les projets de lois et/ou de règlements ayant trait à ce qu'il est autorisé, ou interdit, de déverser dans l'écosystème du bassin des Grands Lacs, avant qu'ils ne soient adoptés, et de déterminer dans quelle mesure ils sont conformes au but et aux objectifs de l'Accord. L'exemple a été donné d'un projet de loi, récemment présenté par un État dans le domaine du contrôle des déversements, qui ne reconnaît absolument pas, pour ne pas dire transgresse, l'esprit, sinon la lettre de l'Accord, en ce qui concerne l'élimination des substances toxiques dangereuses et l'atteinte d'un niveau nul de déversement.

De nombreux intervenants ont avancé, dans leurs mémoires,

qu'il était indispensable de traduire dès maintenant les principes de l'Accord en une loi applicable; et que si les mesures de correction et de décontamination sont importantes, elles le sont moins que l'adoption et l'application d'une législation préventive, car sans prévention à la source, elles n'ont qu'un caractère propitiatoire et ne permettent pas de régler le problème. Certains ont recommandé que les gouvernements fassent en sorte que les PAC et autres mesures correctives obligent les pollueurs à assumer les coûts de décontamination ou, du moins, à y contribuer de manière appréciable. Si elle n'est pas sans intérêt, la proposition s'inscrit cependant dans le cadre d'un principe général universellement accepté.

Ce principe est le suivant : en ce qui concerne la promulgation de mesures préventives et l'imposition de sanctions pour les infractions, il faut mettre fin à l'attitude qui consiste à dire que "les affaires continuent" : il faut appliquer strictement le principe de l'élimination totale des rejets et d'autres restrictions, au besoin, et imposer des sanctions sévères en cas d'infraction. Un thème s'est dégagé de façon claire ou implicite de la grande majorité des déclarations faites à la réunion : le moment est venu de donner force de loi au principe de l'Accord, à savoir interdire la production et/ou le déversement de substances dangereuses et imposer des sanctions appropriées en cas d'infraction; la priorité absolue doit être donnée à cette exigence. Chaque fois que cette proposition a

été faite, elle a été accueillie par de vifs applaudissements.

Deux ou trois des participants ont suggéré une manière précise d'atteindre cet objectif général, et elle mérite d'être mentionnée. Il s'agirait de modifier les dispositions de l'Accord afin de mettre en vigueur les interdictions et les sanctions suggérées ci-dessus et de les incorporer à un traité officiel entre les deux pays. Cela permettrait de donner force de loi à ces dispositions et de les appliquer de manière uniforme dans l'ensemble du bassin. Pour reprendre les mots d'un participant, "cela rétablirait l'harmonie entre les éléments juridiques et éthiques" en ce qui concerne la protection de l'environnement, qui est notre responsabilité.

## COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES FAITS PAR DES INTERVENANTS À LA RÉUNION

**D**e sérieuses inquiétudes ont été exprimées devant les retards inutiles, ou du moins l'incertitude, qui accompagnent la préparation d'une liste complète des substances désignées comme polluantes et qui doivent être interdites, et la promulgation des dispositions appropriées. Dans ce contexte, plusieurs intervenants ont fait valoir que si les effets sur la santé de l'être humain sont un critère important lorsqu'il s'agit de déterminer si telle ou telle substance devrait, ou non, figurer sur une telle liste, les effets confirmés dans ce domaine ne devraient en aucun cas être considérés comme le critère déterminant unique ou définitif.

On a fait observer que du point de vue de l'écosystème, tous les éléments de l'environnement - humains, animaux, végétaux et autres — sont interdépendants, et que ce qui, à long terme, nuit à un élément aura inévitablement le même effet sur les autres. On a fait valoir également que les effets nocifs de certaines substances sur les animaux, les oiseaux et les poissons du bassin des Grands Lacs sont abondamment documentés, et que devant l'impératif besoin de protéger l'intégrité de l'écosystème, il n'y a plus de temps à perdre: il faut ajouter les substances dont on sait qu'elles sont nocives dans ce contexte à la liste des substances interdites ou contrôlées en vertu de l'Accord, faire en sorte que ces interdictions et ces mesures de contrôle soient incorporées à des lois efficaces et applicables, et veiller à la mise en oeuvre coordonnée de ces lois.

**Programme-pilote de déversement nul** Plusieurs autres sug-



gestions ou recommandations précises nous paraissent mériter au moins une mention dans ce rapport. L'une, présentée par plusieurs personnes et très favorablement accueillie, était que l'on devrait lancer dès maintenant, du moins à titre d'essai, un programme destiné à éliminer totalement les rejets. Dans plus d'un mémoire, on recommandait de commencer par faire un essai pour le lac Supérieur, en faisant valoir que cette région n'est pas aussi fortement industrialisée que celles qui entourent les autres lacs et qu'il serait donc plus facile de déterminer les problèmes et les possibilités de réalisation d'un tel programme. En outre, les leçons qui en seraient tirées pourraient être immédiatement appliquées à l'ensemble du bassin; les partisans de cet essai considéraient d'ailleurs que le lac Supérieur était un bon point de départ pour un tel effort de décontamination puisque ses eaux sont distribuées dans l'ensemble du réseau. Il convient également de noter une autre proposition importante, présentée dans un exposé très bien accueilli, et liée à la question de l'élimination totale des rejets et à l'essai proposé pour le lac Supérieur. Cette proposition, elle aussi apparemment bien accueillie, avait trait à l'interdiction immédiate de l'usage du chlore dans la production de pâte à papier.

**Participation continue des citoyens** Nous avons également entendu certaines personnes déplorer que la Commission et ses conseils ne soient pas directement et constamment informés de la situation et des problèmes des lacs, et proposer que la Commission

constitue, pour chaque lac, un comité consultatif de citoyens qui lui fournirait en permanence des observations pratiques sur les problèmes qui existent ainsi que sur les moyens de les éliminer et les progrès à cet égard. Cela montre, encore une fois, que le public s'inquiète de plus en plus de l'absence de mécanismes suffisants qui lui permettraient d'avoir son mot à dire sur des questions comme la localisation des problèmes et les mesures préventives et correctives requises, ou encore de participer à la conception et à la mise en oeuvre de certaines mesures spécifiques.

**Participation des autochtones** Plusieurs représentants de bandes indiennes ou d'associations d'autochtones ont également présenté des mémoires faisant état de critiques et de préoccupations analogues à celles exposées ci-dessus. Ils ont fait remarquer que les autochtones sont tributaires depuis des siècles de leur environnement, mais qu'ils vivent en harmonie avec cet environnement — qu'en vérité, ils contribuent eux-mêmes à son équilibre. Comme l'intégrité de cet écosystème est plus importante pour eux que pour la population non indienne, ils sont plus directement et plus profondément touchés par les bouleversements qui s'y produisent. Ils ont demandé que l'on tienne davantage compte de cette situation, qu'on leur permette de contribuer plus efficacement au règlement des problèmes et qu'on reconnaisse avec eux que la prévention à la source, et la décontamination après coup, est le seul moyen pratique et efficace de maintenir l'intégrité de l'écosystème.

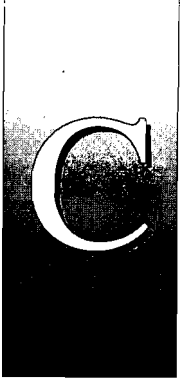
**Programme de la Commission en vue de la consultation du public** En réponse aux critiques et suggestions concernant la participation du public, la Commission a annoncé, à la réunion même, qu'elle élabore actuellement des mesures qui devraient permettre de régler le problème. Elle s'est engagée à faire une plus large place à la contribution du public et met actuellement la dernière main à l'organisation d'une série de tables rondes en divers points du bassin afin de discuter de certains problèmes liés à l'Accord. Cela devrait - et c'est le but visé - non seulement donner au public une occasion directe de se prononcer, mais également permettre l'élaboration de plans concrets et réalisables en vue d'une participation permanente à des niveaux satisfaisants.

**Sensibilisation et responsabilité du public** Il est une autre question qui, si elle est étroitement liée à celle de la participation du public, demande cependant d'être examinée séparément : il s'agit de la nécessité de sensibiliser le public, non seulement à l'ampleur et à l'imminence des dommages irréversibles qui menacent l'environnement, mais aussi à l'urgence des mesures destinées à répondre à cette menace, mesures qui nécessiteront de nombreux changements à nos modes de vie et entraîneront des dépenses substantielles. Nombre d'intervenants considéraient que les pollueurs industriels et commerciaux devaient assumer une part équitable et proportionnée des mesures nouvelles, mais la majorité d'entre eux estimaient aussi qu'inévitablement, des coûts impor-

tants devraient être assumés par les gouvernements — en fait, par les citoyens de nos deux pays — et que ces derniers étaient, en général, prêts à reconnaître que c’était malheureusement à ce prix que l’environnement serait sauvegardé. Ce n’est pas sans intérêt que la Commission a pris note de ces observations.

En ce qui concerne l’éducation du public, les participants ont souligné à maintes reprises qu’il était indispensable que nos écoles apprennent à tous les enfants, dès leur très jeune âge, à connaître et à comprendre les liens qui nous unissent à l’environnement, notre dépendance à l’égard de l’intégrité de l’écosystème du bassin, et la responsabilité qui incombe à chaque individu et à la collectivité de veiller à ce que rien, dans le comportement des êtres humains, ne mette en péril cette intégrité. C’était là un thème qui a été repris dans les commentaires de plusieurs élèves des écoles secondaires qui ont présenté un rapport sur les résultats d’une conférence éducative d’une journée intitulée “The IJC, the Great Lakes and You”, qui avait eu lieu au début de la semaine. Ces jeunes gens avaient élaboré un certain nombre d’objectifs pour l’année 2020, et conçu des projets précis destinés à illustrer dans leurs écoles et leurs collectivités un comportement qui témoigne de l’importance accordée à l’environnement. Ce commentaire dénote chez eux l’espoir d’un avenir plus souriant et la volonté de reconnaître qu’il leur appartenait de contribuer à sa réalisation.

## R É S U M É



omme nous l'avons dit plus haut, l'objet de la Partie I de notre rapport est essentiellement d'attirer l'attention des gouvernements sur les inquiétudes du public à l'égard des problèmes liés à l'Accord. Nous présenterons dans la Partie II du rapport des recommandations concernant certains de ces problèmes et d'autres questions. Pour ce qui est de l'organisation interne ou de la gestion de la Commission, nous avons déjà indiqué ci-dessus les mesures pertinentes proposées ou en cours. Il reste donc le domaine général du respect des principes et des objectifs de l'Accord, question qui a suscité tant d'inquiétude et donné lieu à des avis si largement partagés qu'il est indispensable de prendre rapidement des mesures constructives pour exprimer les objectifs de l'Accord dans des textes de lois efficaces et applicables.

Il est si important de maintenir la confiance et l'appui du public à l'égard de l'Accord et des activités qui lui sont liées, et les raisons de s'inquiéter sont si réelles, qu'il nous a paru indispensable d'alerter sans tarder les Parties et les juridictions. C'est là l'objet de la Partie I de notre Rapport biennal.

Quant aux conclusions et recommandations, elles seront incluses dans la Partie II du rapport, qui suivra bientôt. Nous y ferons également état de certaines conclusions auxquelles nous sommes parvenus après examen des rapports du Conseil consultatif de la qualité de l'eau et du Conseil consultatif scientifique ainsi que d'autres rapports et documents, avec les recommandations in-

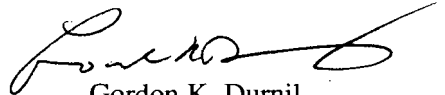
spirées par cet examen. Nous y ferons aussi, en ce qui concerne le problème de l'application de l'Accord - examiné dans la présente Partie - des recommandations fondées sur les constats auxquels nous sommes arrivés après avoir examiné non seulement les commentaires du public à la réunion de Hamilton, mais aussi les rapports de nos conseils et d'autres données. Ces éléments d'information très divers serviront à leur tour de base aux recommandations spécifiques que nous formulerons dans la Partie II.

---

Signé ce 8ième jour de février 1990 en tant que Partie I du Cinquième rapport biennal de la Commission mixte internationale aux termes de l'accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs.



E. Davie Fulton  
Coprésident



Gordon K. Durnil  
Coprésident



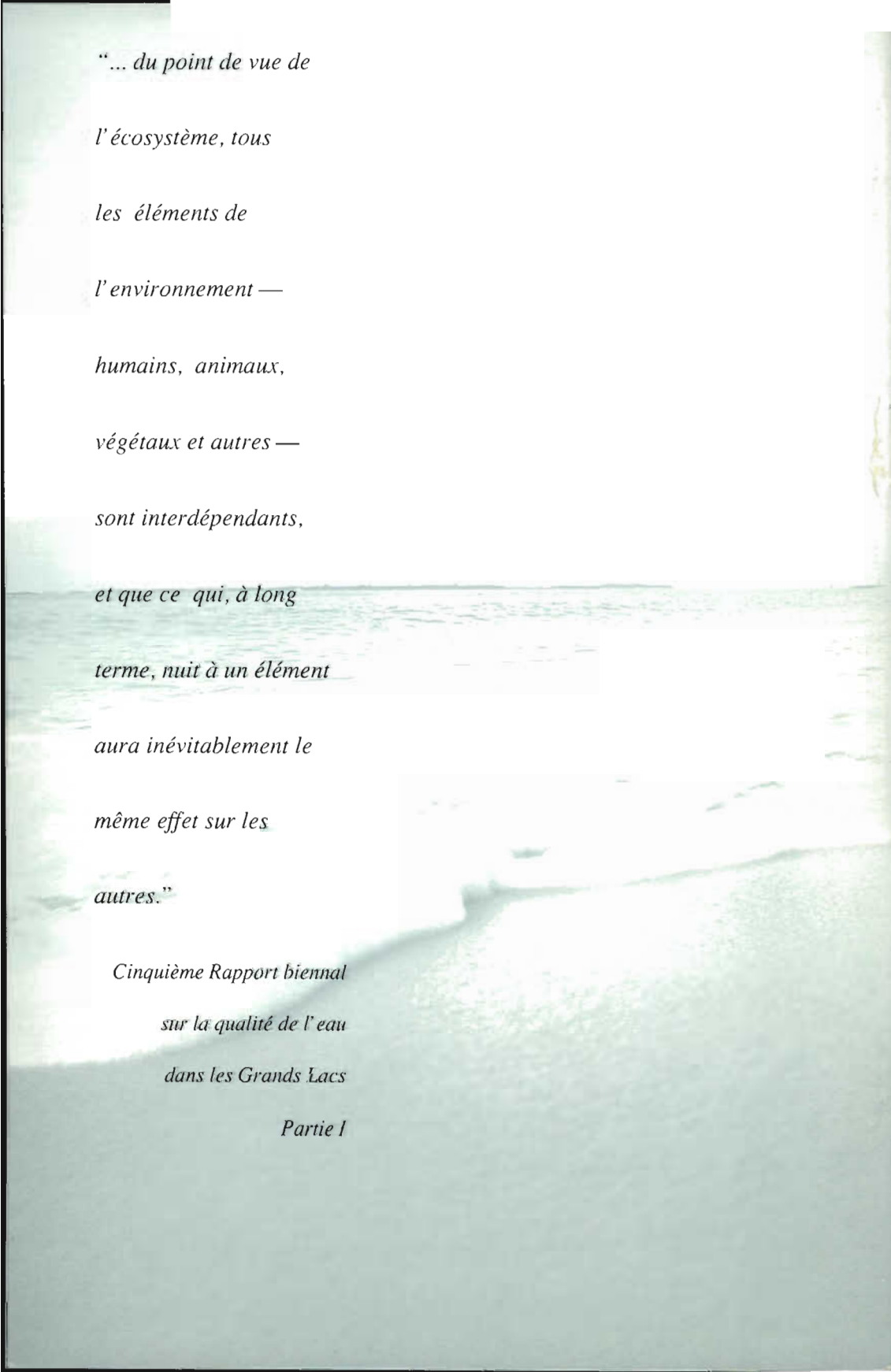
Robert S.K. Welch  
Commissaire



Donald L. Totten  
Commissaire



Claude Lanthier  
Commissaire



*“... du point de vue de  
l'écosystème, tous  
les éléments de  
l'environnement —  
humains, animaux,  
végétaux et autres —  
sont interdépendants,  
et que ce qui, à long  
terme, nuit à un élément  
aura inévitablement le  
même effet sur les  
autres.”*

*Cinquième Rapport biennal  
sur la qualité de l'eau  
dans les Grands Lacs*

*Partie I*