

***Le droit et les  
politiques de  
l'environnement  
en Amérique  
du Nord***





COMMISSION DE  
COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE  
COMISIÓN PARA LA  
COOPERACIÓN AMBIENTAL  
COMMISSION FOR  
ENVIRONMENTAL COOPERATION

**Printemps  
2000**

**Volume 4**

# *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*

**EB** LES ÉDITIONS  
YVON BLAIS INC.

C.P. 180 Cowansville (Québec) Canada  
Tél.: (450) 266-1086 FAX: (450) 263-9256

Pour de plus amples renseignements sur la présente publication ou sur toute autre publication de la CCE, s'adresser à :

Commission de coopération environnementale  
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200  
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9  
Tél. : (514) 350-4300  
Télé. : (514) 350-4314  
Courriel : info@ccemtl.org

**<http://www.cec.org>**

ISBN 2-89451-428-X

© Commission de coopération environnementale, 2000

Tous droits réservés.

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2000  
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2000

*Disponible en español* – ISBN: 2-89451-429-8

*Available in english* – ISBN: 2-89451-427-1

La présente publication a été préparée par le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) et ne reflète pas nécessairement les vues des gouvernements du Canada, du Mexique ou des États-Unis.

Ce livre a été imprimé sur du papier recyclé.

## PROFIL

En Amérique du Nord, nous partageons des ressources naturelles vitales : l'air, les océans et les rivières, les montagnes et les forêts qui, ensemble, constituent la base d'un riche réseau d'écosystèmes qui assurent notre subsistance et notre bien-être. Mais si elles doivent continuer d'être une source de vie et de prospérité, ces ressources ont besoin d'être protégées. La protection de l'environnement en Amérique du Nord est une responsabilité que partagent le Canada, le Mexique et les États-Unis.

La Commission de coopération environnementale (CCE) est une organisation internationale qui a été créée par le Canada, le Mexique et les États-Unis, en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Elle a pour mandat de s'occuper de questions d'environnement à l'échelle de l'Amérique du Nord, d'aider à prévenir tout différend relatif à l'environnement et au commerce et de promouvoir l'application efficace de la législation de l'environnement. L'ANACDE complète les dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) qui ont trait à l'environnement.

La CCE s'acquitte de son mandat grâce aux efforts conjugués de ses trois principaux organes : le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte. Le Conseil, qui est l'organe de direction, est constitué de représentants des plus hautes autorités environnementales de chacun des pays. Le Secrétariat est chargé de mettre en œuvre le programme de travail annuel de la CCE et d'assurer un soutien administratif, technique et fonctionnel au Conseil. Le Comité consultatif, qui compte quinze membres, soit cinq de chaque pays, est chargé pour sa part de formuler des avis au Conseil sur toute question qui entre dans le champ d'application de l'ANACDE.

## MISSION

La CCE encourage la coopération et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens économiques, commerciaux et sociaux de plus en plus nombreux qui unissent le Canada, le Mexique et les États-Unis.



## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS . . . . .	XI
PARTIE I: ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX TRANSFRONTALIERS . . . . .	1
Éléments figurant ordinairement dans les ententes sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers . . . . .	3
Définition de termes techniques contenus dans des accords internationaux . . . . .	7
Questions relevant du paragraphe 10(7) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement . . . . .	19
Le processus de « notification » dans le contexte de l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers : étude comparée de certains accords bilatéraux et multilatéraux . . . . .	55
Annexe : Tableaux. . . . .	81
L'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers conformément à l'alinéa 10(7)(a) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement: étude comparée de certains accords bilatéraux et multilatéraux. . . . .	105
Annexe : Tableaux . . . . .	127

Mitigation des impacts environnementaux transfrontaliers  
en vertu de l'alinéa 10(7)(c) de l'Accord nord-américain  
de coopération dans le domaine de l'environnement :  
étude comparée de certains accords bilatéraux et  
multilatéraux . . . . . 145

Annexe : Tableaux . . . . . 159

Règlement des différends dans le cadre de l'évaluation  
des impacts environnementaux transfrontaliers :  
étude comparée de certains accords bilatéraux  
et multilatéraux. . . . . 171

Annexes. . . . . 189

PARTIE II : ACCÈS AUX TRIBUNAUX ET AUX  
ORGANISMES ADMINISTRATIFS  
EN MATIÈRE DE POLLUTION  
TRANSFRONTALIÈRE . . . . . 221

L'accès aux tribunaux et aux organismes administratifs  
en matière de pollution transfrontalière . . . . . 223

## INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

En 1993, dans le contexte des négociations qui ont mené à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis ont convenu d'un cadre de coopération environnementale à l'échelle du continent : l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Cet accord prévoyait la création de la Commission de coopération environnementale (CCE), l'entité responsable de sa mise en œuvre.

L'énoncé de mission de la CCE se fonde sur le préambule et les objectifs de l'ANACDE. Ainsi, la CCE a pour mandat « d'encourager la coopération et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens économiques, commerciaux et sociaux de plus en plus nombreux qui unissent le Canada, le Mexique et les États-Unis ».

Les documents de référence que renferme le présent volume ont été préparés par le Secrétariat de la CCE dans le but de faciliter et d'éclairer les discussions et les négociations gouvernementales sur la suite à donner à deux questions transfrontalières connexes : un régime d'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers (EIET) pour l'Amérique du Nord, et des recommandations visant à éliminer les obstacles qui restreignent l'accès aux tribunaux et aux organes administratifs relativement à des questions environnementales transfrontalières. Ces activités cadrent avec les fonctions dévolues au Conseil de la CCE aux termes des paragraphes 10(7) et 10(9) de l'ANACDE.

La partie I de ce volume renferme une série de documents de référence qui ont été rédigés en vue des discussions, tenues sous les auspices de la CCE, entre spécialistes gouvernementaux nord-américains de l'EIET en vue d'instaurer un régime nord-américain dans ce domaine. Ces documents inventorient et examinent de façon critique les instruments juridiques existants (tant formels qu'informels) dont les

dispositions pourraient s'avérer pertinentes dans le cadre de l'élaboration de régimes d'EIET. Chacun des documents en question porte sur l'un des éléments communs aux régimes d'EIET en vigueur : la notification, l'évaluation, les mesures d'atténuation et le règlement des différends. Le Secrétariat expose et résume ces éléments dans le premier document de la partie I du présent volume. Il faut toutefois noter que la description de ces éléments ainsi que le contenu des documents de référence ne reflètent pas nécessairement les vues des gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis.

La partie II du volume comprend un seul document de référence, que le Secrétariat a préparé pour fournir aux gouvernements et à l'ensemble du public nord-américain des renseignements sur les recours dont disposent actuellement les citoyens, au niveau national, pour demander réparation en matière d'environnement. Ce document évalue également les obstacles auxquels les citoyens nord-américains peuvent se buter lorsqu'ils vivent « du mauvais côté de la frontière ».

La publication de ces documents de référence est destinée à aider les particuliers et les organisations – de l'Amérique du Nord et d'ailleurs – qui s'intéressent à l'instauration et à la promotion de l'évaluation des impacts environnementaux dans un contexte transfrontalier, de même qu'à l'élimination des obstacles qui entravent l'accès transfrontalier aux tribunaux et aux organes administratifs.

La CCE est redevable à un certain nombre de spécialistes pour leur contribution à la rédaction et à la révision des divers documents de référence. Elle tient particulièrement à souligner la participation de M. Howard Mann à la préparation des documents figurant dans la partie I, ainsi qu'à la coordination de la révision de la dernière ébauche du document portant sur l'accès aux tribunaux. Outre les personnes dont le nom est mentionné dans le document constituant la partie II du volume, la CCE souhaite également remercier celles qui suivent pour leur participation à la préparation et la correction de ce recueil : M. Greg Block, directeur des programmes à la CCE, M<sup>e</sup> Stéphanie Johnson, conseillère juridique, et M<sup>mes</sup> Nathalie Herren et Julie-Anne Bellefleur, adjointes aux programmes. La CCE est également reconnaissante à M<sup>e</sup> Louis Bossé, directeur des publications, Les Éditions Yvon Blais inc., pour sa collaboration.

Il convient de souligner que les documents de référence qui figurent dans la partie I n'étaient pas censés, à l'origine, faire l'objet d'une diffusion à grande échelle, de sorte que les diverses ébauches (et leur traduction) n'ont pas été soumises à un processus de révision et

d'approbation aussi rigoureux que celui prévu dans un tel cas. Malgré les efforts déployés pour garantir la fiabilité des divers documents, la CCE et les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis déclinent toute responsabilité quant au contenu de la présente publication; il est toujours préférable que le lecteur consulte les sources citées dans les documents.

Marc Paquin

Éditeur, Droit et politiques de l'environnement en Amérique du Nord  
Secrétaire du Conseil de la CCE et gestionnaire des projets juridiques



## **PARTIE I**

# **Évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers**



## ÉLÉMENTS FIGURANT ORDINAIREMENT DANS LES ENTENTES SUR L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX TRANSFRONTALIERS<sup>1</sup>

*Le présent document ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission de coopération environnementale ou des Parties signataires de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*

### PREMIER ÉLÉMENT

#### **Notification d'un projet proposé pouvant avoir des impacts environnementaux transfrontaliers importants et préjudiciables**

1. Une Partie qui détermine, avant la réalisation d'un projet proposé<sup>2</sup> sur son territoire (« Partie d'origine »), que ledit projet peut avoir des impacts environnementaux transfrontaliers importants et préjudiciables (« impacts transfrontaliers »), devrait en aviser au plus vite les Parties que ledit projet peut toucher (« Parties susceptibles d'être touchées »);
2. La Partie d'origine devrait notifier au plus vite les Parties susceptibles d'être touchées par un projet proposé, tel qu'énoncé au paragraphe 1, mais, habituellement, au plus tard lorsqu'elle informe sa population d'un tel projet, et ce, afin de donner aux Parties susceptibles d'être touchées et à leur population une occasion valable que leurs observations soient prises en compte;
3. Dans leur réponse à la notification d'un projet proposé, les Parties susceptibles d'être touchées doivent indiquer si elles ont l'intention de

1. Dans le présent document, l'expression « évaluation des impacts environnementaux » (EIE) fait référence soit à une procédure officielle d'EIE soit à une procédure d'approbation d'un projet (telle la délivrance d'un permis) donnant lieu à l'examen des impacts que des projets proposés peuvent avoir sur le plan environnemental.
2. La définition de l'expression « projet proposé » est essentielle en ce qui a trait au champ d'application des accords sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers (EIET). Les entités qui désirent conclure de telles ententes doivent soigneusement déterminer les activités que cette expression vise ou ne vise pas.

formuler des observations ou de participer à une évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers si une telle évaluation est entreprise.

## DEUXIÈME ÉLÉMENT

### **Fourniture d'informations pertinentes et consultation entre les Parties sur un projet proposé pouvant avoir des impacts environnementaux transfrontaliers importants et préjudiciables**

1. La Partie d'origine devrait fournir aux Parties susceptibles d'être touchées les informations pertinentes leur permettant de prendre adéquatement connaissance de la nature du projet proposé;
2. Si, avant la réalisation d'un projet proposé, la Partie d'origine prend connaissance de nouvelles informations importantes relativement au fait que ledit projet peut avoir des impacts environnementaux transfrontaliers importants et préjudiciables, elle devrait faire parvenir ces informations sans délai aux Parties susceptibles d'être touchées;
3. La Partie d'origine devrait, à la demande d'une Partie touchée ou susceptible d'être touchée, et que la notification ait ou n'ait pas été donnée conformément aux dispositions du premier élément, lui faire parvenir dans les meilleurs délais toute information relative au fait qu'un projet proposé peut avoir des impacts environnementaux transfrontaliers importants et préjudiciables;
4. Les Parties devraient entreprendre des consultations, dans un délai raisonnable, sur les impacts réels ou éventuels, à l'échelle transfrontalière, d'un projet proposé, et ce, à la demande de toute Partie touchée ou susceptible d'être touchée.

## TROISIÈME ÉLÉMENT

### **Évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers importants et préjudiciables que pourrait avoir un projet proposé, et examen des observations formulées par les Parties susceptibles d'être touchées et par leur population**

1. La Partie d'origine devrait évaluer les impacts environnementaux transfrontaliers importants et préjudiciables que pourrait avoir un projet proposé, et veiller à ce que les Parties susceptibles d'être touchées et leur population aient une occasion valable de participer au processus d'évaluation;

2. La Partie d'origine devrait examiner pleinement les observations formulées par les Parties susceptibles d'être touchées et par leur population;
3. La Partie d'origine devrait transmettre sans délai aux Parties susceptibles d'être touchées les documents écrits découlant de toute évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers et leur indiquer si le projet sera ou non réalisé.

#### QUATRIÈME ÉLÉMENT

##### **Considération de mesures d'atténuation des possibles impacts environnementaux transfrontaliers importants et préjudiciables**

1. La Partie d'origine devrait envisager, sans délai, la prise de mesures d'atténuation au cours de l'évaluation des impacts environnementaux d'un projet proposé;
2. Lorsque la Partie d'origine décide, le cas échéant, de prendre des mesures d'atténuation, elle devrait considérer les observations pertinentes formulées par les Parties susceptibles d'être touchées ou par leur population.

#### CINQUIÈME ÉLÉMENT

##### **Coopération permanente**

1. Les Parties devraient coopérer en permanence en partageant leur expérience et de l'information afin de favoriser l'amélioration des méthodes et des techniques d'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers, d'atténuation de ces impacts et de surveillance après la réalisation des projets.



## Commission de coopération environnementale

---

Secrétariat

Distr.  
GÉNÉRALE

TEIA/96.02.05/S/2

29 mars 1996

Original : anglais

Français

---

### DÉFINITION DE TERMES TECHNIQUES CONTENUS DANS DES ACCORDS INTERNATIONAUX

#### Document de référence

*Le présent document ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission de coopération environnementale ou des Parties signataires de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*

Lors de la réunion de février 1996 sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers, les Parties ont demandé au Secrétariat de préparer une liste des termes faisant l'objet d'une définition dans des accords internationaux en vigueur et dans d'autres documents relatifs à ce domaine. Nous présentons ci-après cette liste.

Les auteurs ont consulté chacun des traités et documents mentionnés en annexe dans le but de dresser une liste de définitions des termes techniques. Les termes et expressions dont l'intention est identique ou semblable à celle des termes et expressions choisis par les Parties en février sont reproduits ici avec leur référence précise. Dans certains cas, les définitions visent des questions précises, comme la pollution atmosphérique ou les déversements de pétrole, et reflètent la portée de l'instrument cité. Outre les articles définitoires contenus dans les traités, sont également présentés des articles ou des extraits dont le libellé tient de la définition. Une distinction a été établie entre ceux-ci et les dispositions qui visent l'application de l'instrument ou qui établissent des normes.

Les termes signalés par les Parties mais qui sont restés sans définition figurent à la fin de la liste.

La plupart des instruments consultés contenaient très peu de définitions. Il semblerait plutôt que les parties contractantes s'entendent sur le sens de plusieurs des termes techniques employés dans le cadre d'évaluations des effets environnementaux, et sur lesquels elles se sont appuyées. De plus, les dispositions détaillées qui régissent l'application d'un instrument ou qui énoncent des normes présentent les différents termes et expressions en contexte, ce qui va au-delà du concept traditionnel de la définition. Le Secrétariat a préparé une étude distincte de ces dispositions précises pour l'usage des Parties.

## DÉFINITIONS

### Transfrontalier (transfrontière)

- L'expression « zone frontière » désigne [TRADUCTION] « la région située à 100 kilomètres de part et d'autre des frontières terrestres et maritimes qui séparent les Parties » (Accord de La Paz, art. 4, 1983; voir également l'Accord sur la Commission de coopération environnementale à la zone frontière entre le Mexique et les États-Unis [BECC], art. VII).

### Impacts, effets nocifs

- L'expression « incident polluant » désigne [TRADUCTION] « un rejet, ou une menace de rejet, d'un côté de la frontière terrestre internationale, de toute substance dangereuse dont l'ampleur cause, ou menace de causer, des effets nocifs importants et imminents à la santé ou au bien-être de la population ou à l'environnement » (Accord de La Paz, annexe II, art. premier, 1985).
- L'expression « *pollution* d'un cours d'eau international » désigne [TRADUCTION] « toute modification préjudiciable de la composition ou de la qualité des eaux d'un cours d'eau international causée directement ou indirectement par une activité humaine » (Ébauches d'articles de la Commission du droit international des Nations Unies, art. 21.1, 1994; voir également « impacts nocifs »).
- L'expression « pollution atmosphérique » désigne « l'introduction dans l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement, de substances ayant une action nocive de nature à mettre en danger la

santé de l'homme, à endommager les ressources biologiques et les écosystèmes, à détériorer les biens matériels, et à porter atteinte ou nuire aux valeurs d'agrément et aux autres utilisations légitimes de l'environnement, l'expression « polluants atmosphériques » étant entendue dans le même sens » (Accord sur la qualité de l'air, art. 1(1), 1991).

- Le terme « impact » désigne « tout effet d'une activité proposée sur l'environnement, notamment sur la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction entre ces facteurs; il désigne également les effets sur le patrimoine culturel ou les conditions socio-économiques qui résultent de modifications de ces facteurs » (Convention d'Espoo, art. 1vii), 1991).
- Le terme « effets » est défini dans le contexte : « [activités] ...dont les effets sont particulièrement complexes et peuvent être préjudiciables, y compris les activités qui ont de graves effets sur l'homme ou sur les espèces ou organismes auxquels on attache une valeur particulière, les activités qui compromettent la poursuite de l'utilisation ou l'utilisation potentielle d'une zone touchée et les activités imposant une charge supplémentaire que le milieu n'a pas la capacité de supporter » (Convention d'Espoo, Appendice III, art. 1c), 1991).
- Le terme « effets » désigne « toute conséquence nocive directe ou indirecte, immédiate ou différée, d'un accident industriel, notamment sur :
  - i) Les être humains, la flore et la faune,
  - ii) Les sols, l'eau, l'air et le paysage.
  - iii) L'interaction entre les facteurs visés aux alinéas i et ii,
  - iv) Les biens matériels et le patrimoine culturel, y compris les monuments historiques »(Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, Commission économique des Nations unies pour l'Europe, art. premier, 1992).
- L'expression « effets néfastes des changements climatiques » désigne « les modifications de l'environnement physique ou des biotes dues à des changements climatiques et qui exercent des effets nocifs significatifs sur la composition, la résistance ou la productivité des écosys-

tèmes naturels et aménagés, sur le fonctionnement des systèmes socio-économiques ou sur la santé et le bien-être de l'homme » (Convention sur les changements climatiques, art. 1.1, 1992).

- Le terme « dommage » comprend [TRADUCTION] « les dommages causés à la santé et à la sécurité humaine, à l'utilisation des eaux à toute fin salubre, ou aux ressources biologiques du cours d'eau » (Ébauches d'articles de la Commission du droit international des Nations Unies, art. 21.2, 1994).

#### **Effets transfrontaliers (transfrontières)**

- L'expression « pollution atmosphérique transfrontière » désigne « la pollution atmosphérique dont la source physique est comprise totalement ou en partie dans une zone relevant de la juridiction nationale d'une des Parties et qui exerce des effets dommageables autres que des effets d'ordre planétaire, dans une zone relevant de la juridiction de l'autre Partie » (Accord sur la qualité de l'air, art. 1(2), 1991).
- L'expression « impact transfrontière » désigne « tout impact, et non pas exclusivement un impact de caractère mondial, qu'aurait dans les limites d'une zone relevant de la juridiction d'une Partie une activité proposée dont l'origine physique se situerait en tout ou partie dans la zone relevant de la juridiction d'une autre Partie » (Convention d'Espoo, art. 1viii), 1991).
- L'expression « impact transfrontière » désigne « tout effet préjudiciable important qu'une modification de l'état des eaux transfrontières causée par une activité humaine dont l'origine physique se situe entièrement ou en partie dans une zone relevant de la juridiction d'une Partie produit sur l'environnement d'une zone relevant de la juridiction d'une autre Partie. Cet effet sur l'environnement peut prendre plusieurs formes : atteinte à la santé et à la sécurité de l'homme, à la flore, à la faune, au sol, à l'air, à l'eau, au climat, au paysage et aux monuments historiques ou autres constructions, ou interaction de plusieurs de ces facteurs; il peut s'agir aussi d'une atteinte au patrimoine culturel ou aux conditions socio-économiques résultant de modifications de ces facteurs » (Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, art. 1(2), 1992).
- L'expression « effets transfrontières » désigne « des effets graves se produisant dans les limites de la juridiction d'une Partie à la suite

d'un accident industriel survenant dans les limites de la juridiction d'une autre Partie » (Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, art. 1d), 1992).

- L'expression « impacts transfrontières » désigne [TRADUCTION] « tout effet nocif important sur le milieu riverain résultant d'un changement de l'état des eaux causé par une activité humaine et dont l'étendue dépasse les limites d'une zone relevant de la juridiction d'une des Parties contractantes. Ces changements peuvent toucher la vie et les biens, la sécurité des installations et l'écosystème aquatique concernés » (Convention sur le Danube, art. premier, 1994).

### Mesures d'atténuation

- L'expression « mesures en réaction à » désigne [TRADUCTION] « les mesures visant à éliminer, dans la mesure possible, la menace que font peser de tels incidents et à réduire au minimum tout effet préjudiciable sur l'environnement et la santé et le bien-être de la population » (Accord de La Paz, annexe II, art. III, 1985).
- [TRADUCTION] « [...] fournir les moyens adéquats en leur possession visant à éliminer la menace que font peser de tels incidents et à réduire au minimum les effets préjudiciables sur le milieu marin et sur la santé et le bien-être de la population » (Accord sur la pollution marine conclu entre le Mexique et les États-Unis, art. III, 1980).
- « [...] des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier » (Directive de l'Union européenne, art. 5(2), 1985).

### Important

- [TRADUCTION] « [...] dont l'ampleur ou l'importance est telle qu'il faut réagir immédiatement pour contenir, récupérer ou détruire la substance afin d'éliminer la menace ou de réduire au minimum les effets de celle-ci sur la flore et la faune marines, et sur la santé et le bien-être de la population » (Accord sur la pollution marine conclu entre le Mexique et les États-Unis, art. IIa), 1980).
- [TRADUCTION] « [...] selon que ces activités soient identifiées comme entraînant un impact
  - a) moins que mineur ou passager,

- b) mineur ou passager, ou
- c) plus que mineur ou passager »

(Protocole du Traité de l'Antarctique, art. 8, 1991).

### **Autorité gouvernementale compétente**

- L'expression « autorité compétente » désigne « l'autorité (ou les autorités) nationale(s) désignée(s) par une Partie pour accomplir les tâches visées dans la présente Convention et/ou l'autorité (ou les autorités) habilitée(s) par une Partie à exercer des pouvoirs décisionnels concernant une activité proposée » (Convention d'Espoo, art. 1ix), 1991).
- L'expression « autorité(s) compétente(s) » désigne « celles que les États membres désignent en vue de s'acquitter des tâches résultant de la présente directive » (Directive de l'Union européenne, article premier, 1985).

### **Projet**

- Le terme « projet » désigne « la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages [et] d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol » (Directive de l'Union européenne, article premier, 1985).
- L'expression « activité proposée » désigne « toute activité ou tout projet visant à modifier sensiblement une activité, dont l'exécution doit faire l'objet d'une décision d'une autorité compétente suivant toute procédure nationale applicable » (Convention d'Espoo, art. 1v), 1991).

### **Environnement**

- Le terme « environnement » désigne [TRADUCTION] « l'atmosphère, le sol et les eaux de surface et souterraines, y compris les ressources naturelles qui y sont contenues, notamment les poissons, la faune, les forêts, les terres agricoles et les pâturages, les rivières, les ruisseaux, les couches aquifères et tous les autres éléments de l'écosystème » (Accord de La Paz, annexe II, art. 1b), 1985).

- Définition d'après le contexte : « tout effet [...] sur l'environnement, notamment sur la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction entre ces facteurs » (Convention d'Espoo, art. 1vii), 1991).
- Définition d'après le contexte : « Cet effet sur l'environnement peut prendre plusieurs formes : atteinte à la santé et à la sécurité de l'homme, à la flore, à la faune, au sol, à l'air, à l'eau, au climat, au paysage et aux monuments historiques ou autres constructions, ou interaction de plusieurs de ces facteurs; il peut s'agir aussi d'une atteinte au patrimoine culturel ou aux conditions socio-économiques résultant de modifications de ces facteurs » (Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, art. 1.2, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe).
- Définition d'après le contexte : « [...] éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet proposé, y compris notamment la population, la faune, la flore, le sol, l'eau, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, y compris le patrimoine architectural et archéologique, le paysage et l'interrelation entre les facteurs précités » (Directive de l'Union européenne, annexe III, 1985).

### Évaluation des impacts environnementaux

- L'expression « évaluation de l'impact sur l'environnement » désigne « une procédure nationale ayant pour objet d'évaluer l'impact probable d'une activité proposée sur l'environnement » (Convention d'Espoo, art. 1 vi), 1991).
- [TRADUCTION] « des procédures d'analyse d'ensemble ayant pour objet l'évaluation préalable et simultanée des impacts découlant de décisions, notamment les impacts qui touchent les sphères économique, sociale et environnementale. [...] l'étude devrait également comprendre une évaluation des coûts, des avantages et des risques » (Action 21, chapitre 8, art. 8.5b))
- Le terme « ÉIE » désigne : [TRADUCTION] « l'examen, l'analyse et l'évaluation d'activités planifiées, en vue d'assurer un développement durable et sans danger pour l'environnement » (Programme des Nations Unies pour l'environnement, 1987).

### Surveillance

- [TRADUCTION] « Il y aura une *surveillance* régulière et efficace en vue d'évaluer les impacts des activités en cours d'exécution, ce qui comprend la vérification des impacts anticipés;
- [...] pour faciliter la détection, le plus tôt possible, des effets possibles et imprévus sur l'environnement de l'Antarctique et des écosystèmes qui y sont rattachés ou qui en dépendent, causés par des activités exécutées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone du Traité de l'Antarctique » (Protocole du Traité de l'Antarctique, art. 3.2d) et e), 1991).
- [TRADUCTION] « évaluer et vérifier les impacts de toute activité qui va de l'avant [...] afin de fournir un registre régulier et vérifiable de ses impacts » (Protocole du Traité de l'Antarctique, annexe I, art. 5).

### Décision

- L'expression « autorisation » (*development consent*) désigne « la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet » (Directive de l'Union européenne, article premier, 1985).

### Déclaration (ou énoncé)

- [TRADUCTION] « évaluation environnementale préalable : évaluation succincte et informelle de l'activité proposée dans le but de déterminer s'il est probable que ses effets soient importants » (Programme des Nations Unies pour l'environnement, principe 2, note de bas de page (d), 1987).
- [TRADUCTION] « évaluation environnementale préalable : [...] évaluer si une activité proposée peut entraîner plus qu'un impact mineur ou passager » (Protocole du Traité de l'Antarctique, annexe I, art. 2(1), 1991)

### Aucune définition des termes suivants n'a été trouvée

- *Notification, dommages à l'environnement, consultation publique, responsabilité et liste de documents.*

## SOURCES CONSULTÉES

- Accord sur l'Escaut : Accord concernant la protection de l'Escaut, République française, Royaume des Pays-Bas, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne, 1994.
- Agenda 21 : Agenda 21, United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992
- Accord sur la qualité de l'air : Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air, 1991.
- Annexe II de l'Accord de La Paz : Agreement of Cooperation between The United States of America and the United Mexican States Regarding Pollution of the Environment Along the Inland International Boundary by Discharges of Hazardous Substances, 1985 (Accord de coopération sur la pollution de l'environnement le long de la frontière intérieure internationale causée par des déversements de substances dangereuses), Annex II to the Agreement between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in The Border Area (Accord sur la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement frontalier).
- Bay of Fundy Protocol, Draft : Protocol on Transboundary Environmental Impact Assessment, Gulf of Maine Council on the Marine Environment, draft for discussion purposes, 1994.
- Convention sur la biodiversité : Convention sur la biodiversité biologique, juin 1992.
- British Columbia/Washington State Environmental Cooperation Agreement : Environmental Cooperation Agreement Between the Province of British Columbia and the State of Washington (Accord de coopération environnementale entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington), 7 mai 1992.
- Convention sur les changements climatiques : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1992.
- Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eaux transfrontières et des lacs internationaux de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, 1992.
- Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels de la Commission, 1992.

- Convention d'Espoo : Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, 1991.
- Directive de l'Union européenne : Directive du conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.
- Protocole du Traité sur l'Antarctique : Protocole sur la protection de l'environnement du Traité sur l'Antarctique, Annexe I : évaluation des impacts environnementaux, 1991.
- Convention de protection du Danube : Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River (Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube), juin 1994.
- Ébauches d'articles de la C.D.I., 1994 : Commission du droit international, ébauches d'articles sur l'utilisation des cours d'eau transfrontières à des fins autres que la navigation (Draft Articles on the Non-Navigational Uses of International Watercourses), telles que présentées au Sixième comité de l'Assemblée générale des Nations Unies, 1994.
- Accord de La Paz : Accord sur la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement frontalier entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis Mexicains (Agreement Between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area), 1983.
- Accord Mexique-États-Unis sur la pollution marine : Agreement of Cooperation between the United States of America and the United Mexican States Regarding Pollution of the Marine Environment by Discharges of Hydrocarbons and other Hazardous Substances, 1980) (Accord de coopération relative à la pollution marine par des hydrocarbures ou d'autres substances nocives).
- Protocole d'entente de coopération environnementale entre l'État de New York et le Québec, 10 mai 1993.
- Principes directeurs en matière d'évaluation des impacts environnementaux transfrontières (Transboundary Impact Assessment Overarching Principles), adoptés par le Conseil de la Commission de coopération environnementale, octobre 1995.

Accord entre les États-Unis et le Mexique sur la Commission de coopération en environnement frontalier : Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Concerning the Establishment of a Border Environment Cooperation Commission and a North American Development Bank (Accord entre les États-Unis et le Mexique sur l'établissement d'une Commission de coopération en environnement frontalier et d'une Banque nord-américaine de développement), 6 novembre 1993.

United Nations Environment Programme (UNEP), Goals and Principles of Environmental Impact Assessment (Objectifs et principes d'évaluation des impacts environnementaux du PNUE), 17 juin 1987.



## Commission de coopération environnementale

---

Secrétariat

Distr.  
GÉNÉRALE

TEIA/96.02.05/S/WP.01

15 mars 1996

Original : anglais

Français

---

### QUESTIONS RELEVANT DU PARAGRAPHE 10(7) DE L'ACCORD NORD-AMÉRICAIN DE COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

#### Document de référence

*Le présent document ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission de coopération environnementale ou des Parties signataires de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*

#### INTRODUCTION

Suite à la réunion des Parties le 1<sup>er</sup> et le 2 février 1996, le Secrétariat a reçu la tâche de préparer une brève description des questions que les Parties considèrent pertinentes en rapport au projet sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers (ÉIET) et de souligner diverses options possibles. Le présent document traite de ces deux éléments. Les questions soulevées par les Parties sont décrites dans des sections distinctes. Cependant, elles ont parfois été regroupées ou déplacées dans une autre section pour assurer la cohérence du document.

Ce document de travail est composé de quatre parties principales correspondant aux questions qui intéressent les Parties, soit :

- la notification;

- l'échange d'information et l'évaluation;
- les mesures d'atténuation des impacts; et
- la consultation et le règlement des différends.

## **PARTIE I : NOTIFICATION**

### **1. Élément déclencheur de la notification**

Dans ce contexte précis, on parle de l'élément déclencheur de la notification, par une Partie à une autre, à l'effet qu'il y a peut être lieu d'étudier, lors du processus d'évaluation, les impacts transfrontaliers qu'un projet risque de causer. Les facteurs susceptibles de déclencher la notification énumérés ci-dessous démontrent que les autorités du pays à l'origine des impacts ont la responsabilité de notifier l'autre Partie, mais que les autorités du pays qui risque d'être touché peuvent également mettre le processus en mouvement. Le processus sera enclenché par un facteur pris séparément, ou par une combinaison des facteurs énumérés ici.

#### **1.1 Liste de projets éventuels**

Les Parties pourraient dresser une liste de projets des secteurs public et privé qui seraient susceptibles de déclencher la notification. Cette liste pourrait figurer dans une annexe. Les projets visés seraient ceux qui pourraient causer d'éventuels impacts environnementaux transfrontaliers importants en raison de leur nature et/ou de leur dimension.

#### **1.2 Proximité d'une frontière**

Tout projet, figurant ou non sur la liste, situé à une certaine distance d'une frontière pourrait devenir sujet à notification. Pris séparément, ce facteur permet de donner l'assurance que tous les projets situés à l'intérieur de la distance fixée feront l'objet d'une notification à l'autre Partie. S'il est utilisé en même temps qu'une liste de projets, ce facteur permettra de limiter les projets sujets à notification à ceux auxquels les deux critères s'appliquent (le projet figure sur la liste *et* il se trouve à l'intérieur de la distance fixée).

### 1.3 *Éventualité d'impacts importants*

Le fait que les autorités du pays où doit être exécuté le projet déterminent qu'il peut causer d'importants impacts environnementaux transfrontières peut être un critère indépendant qui suffit à déclencher le processus de notification pour tout projet proposé. Ce critère s'appliquerait à tous les types de projets, quelle que soit leur distance de la frontière. Il peut également s'appliquer en même temps que l'un des critères précédents, ou les deux à la fois, soit :

- en tant que deuxième ou troisième condition pour déterminer s'il faut notifier l'autre Partie (la liste de projets et/ou la distance d'une frontière *et* d'éventuels impacts importants); ou
- en tant que critère subsidiaire à appliquer lorsque les autres facteurs n'englobent pas une proposition de projet pouvant produire d'éventuels impacts importants.

La détermination de ce que constituent d'éventuels impacts « importants » présente des difficultés en soi. Une façon de contourner ces difficultés serait d'établir dans une annexe les critères initiaux qui serviraient à orienter la détermination. On pourrait ajouter à ces critères une approche fondée sur la prudence. Cette approche pourrait faire partie de la détermination ou constituer un élément à part. Ce principe peut se résumer ainsi : en présence d'un doute quelconque, il faut aviser l'autre Partie. Cet aspect du processus peut être relié à un mécanisme de consultation et/ou de règlement des différends (voir les sections 12 et 13 ci-dessous).

### 1.4 *Notification à la discrétion des autorités / Connaissance des informations disponibles*

Une autre façon de procéder serait de laisser la notification entièrement à la discrétion des autorités du pays où doit être réalisé le projet. La mise en œuvre de cette approche serait fondée sur les principes de bon voisinage et de réciprocité; cette pratique ne ferait appel à aucune des orientations décrites ci-dessus. Il pourrait également s'agir d'un critère de plus à prendre en considération – et non d'un critère unique –, un peu comme le critère subsidiaire relatif à la détermination des « impacts importants » décrit à la section 1.3.

### **1.5 *Obligations en matière de réglementation interne / Mesures nationales proactives***

Le processus d'évaluation environnementale d'une Partie et la législation qui s'y rapporte peuvent contenir des dispositions relatives à l'évaluation des impacts transfrontières et ce, même si les Parties n'ont adopté aucun mécanisme international dans ce domaine. Cela est également vrai dans les situations où les autorités n'ont pas prévu d'évaluation interne des impacts environnementaux. Lorsque de telles dispositions existent, les Parties pourraient souhaiter utiliser le processus de notification que nous décrivons dans ce document.

### **1.6 *Demande d'information soumise par les autorités d'une Partie potentiellement touchée***

Lorsque les autorités d'une Partie ont connaissance d'un projet n'ayant pas fait l'objet d'une notification, elles peuvent présenter une demande d'information et de « notification » si elles sont d'avis que ce projet peut causer des impacts environnementaux importants. Étant donné que l'obligation de notifier revient *a priori* aux autorités du pays où le projet sera exécuté, la demande d'information et de « notification » de la part de la Partie potentiellement affectée constitue un moyen subsidiaire de recevoir notification. Ce mécanisme peut être jumelé à un processus de consultation officiel ou informel (voir la section 12 ci-dessous sur les consultations). Des critères applicables à ce type de demande d'information pourraient être élaborés.

### **1.7 *Demandes de notification formulées par le public de manière officielle ou informelle***

En l'absence d'une procédure officielle de notification de gouvernement à gouvernement, ou lorsqu'une Partie touchée ne formule pas une demande de notification, les citoyens de l'un ou l'autre des pays pourraient prendre l'initiative de mettre en branle le processus de notification. Les Parties pourraient imposer des conditions à ce processus, en créant notamment l'obligation de fournir les motifs de la demande de notification y compris une indication des impacts appréhendés.

### **1.8 *Déroptions au processus d'ÉIET***

Dans certaines situations, il pourrait s'avérer nécessaire de déroger à l'obligation d'enclencher un processus d'évaluation des impacts environnementaux transfrontières. Ce pourrait être le cas lorsque les autori-

tés doivent prendre des mesures nécessaires et urgentes en matière de sécurité nationale ou en réaction à des catastrophes naturelles ou à d'autres situations d'urgence.

## 2. Contenu de la notification

Comme il est mentionné ci-dessus, la notification initiale vise d'éventuels impacts transfrontaliers qui pourraient être analysés lors de l'évaluation du projet. L'information communiquée serait ainsi de nature préliminaire; elle aurait pour but de fournir assez de données aux autorités concernées (plus de deux échelons peuvent être concernés) pour qu'elles puissent juger de façon éclairée si des impacts transfrontaliers importants risquent de se produire et, si c'est le cas, s'ils devraient faire l'objet d'une évaluation complète.

### 2.1 *Exigences pour qu'un minimum d'information soit fourni à l'autre Partie*

Les Parties pourraient créer des exigences pour qu'un minimum d'information soit fourni aux autorités du pays touché. L'information pourrait inclure les éléments suivants :

- le type de projet et sa raison d'être;
- l'emplacement, la conception et les dimensions du projet;
- la date de la proposition de projet et la date prévue du début des travaux d'exploitation;
- l'autorité responsable désignée et ses coordonnées;
- les impacts transfrontières éventuels du projet et les mesures d'atténuation envisagées; et
- les délais pour fournir la réponse suite à la notification (s'ils ne sont pas mentionnés ailleurs).

Si des exigences quant au minimum d'information sont énoncées, les autorités de chaque pays auraient la latitude de fournir des informations complémentaires. Si l'emplacement et la nature d'un projet laissent supposer raisonnablement qu'une ÉIET sera requise, il pourrait être souhaitable de fournir l'information complémentaire le plus tôt possible dans le processus, y compris à l'étape de la notification.

## 2.2 *Solutions de rechange à l'exigence d'un minimum d'information*

Une solution de rechange à l'exigence de fournir un minimum d'information pourrait être de créer une obligation de portée générale en vertu de laquelle une Partie serait tenue de fournir à l'autre Partie les éléments suivants :

- toute l'information publique disponible ayant trait à la proposition de projet, ou
- toute l'information que l'autorité responsable a mise à la disposition du public dans le pays où sera exécuté le projet risquant de causer des impacts environnementaux.

Cette solution, ou des solutions analogues, pourrait être combinée avec l'exigence de fournir un minimum d'information décrite plus haut. La solution de rechange décrite dans la présente section risque d'être moins uniforme cependant, surtout si plusieurs échelons d'autorité sont concernés.

## 2.3 *Formats et protocoles uniformisés*

L'établissement d'un format ou d'un protocole uniformisé eu égard aux informations qu'il faut communiquer dans la notification pourrait être de nature à assurer que les autorités du pays où doit être exécuté le projet fournissent toute l'information de façon standardisée. Si un tel format était adopté, il devrait refléter l'information à fournir tel que l'auraient déterminé les Parties ou les autorités concernées, sans toutefois donner lieu à une deuxième exigence d'une autre nature. Le format uniformisé pourrait figurer dans une annexe technique.

## 2.4 *Renseignements protégés / Secrets de fabrication / Information confidentielle*

Cette question concerne à la fois l'information communiquée dans la notification et celle exigée pour mener une ÉIET (voire même pour effectuer les examens de suivi). Il est généralement entendu qu'il convient de restreindre la divulgation de ce type d'information, à l'exemple de ce qui se fait dans la législation nationale. On pourra se référer aux lois nationales pour une orientation sur le type de limites à imposer. Une autre solution serait d'énoncer des critères ou des lignes directrices sur mesure qui comprennent les renseignements personnels de nature confidentielle protégés par la loi, les secrets sur les procédés de fabrication et/ou les informations concernant la sécurité nationale.

Les Parties pourraient s'entendre pour créer une condition voulant que si des renseignements protégés ou de l'information confidentielle étaient divulgués lors de la notification, ou plus tard dans le processus, les autorités qui recevraient ces renseignements leur donneraient le même traitement confidentiel que leur ont donné les autorités d'origine. Si cela s'avérait impossible à réaliser, on pourrait alors s'attendre à ce que ce type d'information ne soit pas divulguée.

### 3. Logistique de la notification : qui, quand et comment?

Cette section traite de quatre questions portant sur la logistique de la notification : quand faut-il donner notification, par quel moyen, qui doit notifier, et à qui faut-il notifier.

#### 3.1 *Quand faut-il donner notification?*

Encore une fois, la notification comme on l'entend ici vise à déterminer s'il faut effectuer une ÉIET; elle ne s'applique pas aux étapes ultérieures du processus. Voici des exemples de délais de notification que les Parties pourraient vouloir étudier :

- « dès que possible » : on s'assure ainsi que la notification est faite très tôt dans l'échelle du temps. Les autorités devront peut-être rechercher l'information de manière plus pressante que ne le prévoit leur procédure administrative régulière relative à la réception et la gestion de ce type d'information;
- « dès que les circonstances le permettent » : cette voie est moins exigeante et permet de concilier plus facilement la notification avec le cours régulier des procédures administratives, tout en maintenant l'exigence qu'une notification soit donnée rapidement;
- « en même temps que la notification au public » : cette troisième possibilité exige une connaissance de la législation nationale énonçant les délais d'avis à la population du pays où sera exécuté le projet susceptible de causer des impacts. Les Parties pourraient toujours combiner les possibilités, de manière à fixer un délai maximum d'application. Exemple : dès que possible/ dès que les circonstances le permettent, mais pas plus tard que l'avis public dans le pays où sera exécuté le projet. Il est à remarquer que la participation du public à l'échelle locale n'a parfois lieu qu'une fois l'évaluation terminée, et ne vise qu'à fournir des commentaires.

### 3.2 *Par quels moyens donner notification?*

Aujourd'hui, la technologie permet de transmettre l'information de plusieurs façons. Les autorités gouvernementales pourraient notifier d'autres autorités gouvernementales par l'un des moyens suivants :

- support informatique : courrier électronique, réseau Internet, disquette;
- télécopieur;
- courrier ordinaire ou recommandé; ou
- téléphone.

L'on peut supposer que la notification devra être faite par écrit pour assurer une communication précise de l'information. Les moyens peuvent être combinés. Par exemple, une Partie pourrait d'abord aviser l'autre Partie par télécopieur qu'une notification plus détaillée est disponible sur support informatique. Ce moyen serait particulièrement adapté lorsqu'il faut diffuser l'information à grande échelle (voir les sections 3.3 et 3.4).

Les moyens décrits ci-dessus supposent que la notification ne se fera pas par voie diplomatique. Si les Parties décident d'utiliser le canal diplomatique, elles pourraient vouloir s'entendre sur une procédure de notification de nature plus officielle (voir les sections 3.3 et 3.4).

### 3.3 *Qui donne notification?*

La question de savoir qui sera chargé de notifier nous amène à considérer le rôle joué par les autorités fédérales et les autorités des États et des provinces. Dans les questions qu'elles ont proposées pour étude, les Parties ont abordé à maintes reprises le rôle des organismes de compétence fédérale, provinciale ou étatiques.

Dans les trois pays, les pouvoirs en matière d'évaluation environnementale et d'octroi de permis et autorisations sont répartis entre les autorités fédérales et les autres échelons de gouvernement. Dans certains cas, les autorités responsables, aux deux échelons, exercent des pouvoirs quant aux permis, aux autorisations et à l'évaluation environnementale d'un même projet.

Ces facteurs mettent en relief la question du rôle des différentes autorités. Dans le cas de l'ÉIET, l'autorité qui a d'abord été chargée d'évaluer un projet visé pourrait avoir la tâche de notifier. Il pourrait s'agir d'une autorité fédérale, provinciale ou étatique. Les Parties pourraient également nommer une autorité dans chaque région frontalière qui aurait pour fonction de notifier. En troisième lieu, les autorités centrales chargées de l'évaluation environnementale pourraient se charger de donner notification. Quatrième possibilité, le gouvernement central pourrait donner notification par voie diplomatique.

### 3.4 *À qui faut-il donner notification?*

Le principe appliqué à la question de savoir *qui* donne notification s'applique aussi à la question de savoir *à qui* il faut la faire parvenir. Si la notification émane des autorités compétentes en matière d'évaluation dans le pays où doit être réalisé le projet – qu'il s'agisse des autorités centrales, provinciales ou d'État –, il serait logique que les autorités du pays à qui est envoyée la notification soient celles qui exercent les mêmes pouvoirs. Il pourrait s'agir de plus d'un échelon d'autorité, dans plus d'un pays.

Si les Parties décident de créer une procédure de notification par les autorités centrales, elles pourraient désigner des organismes à cet échelon qui recevraient l'information des autres branches de leur administration et qui se chargeraient de la transmettre à leurs homologues du pays concerné. Les Parties pourraient choisir cette manière de notifier, qu'elles décident de désigner des autorités chargées de l'évaluation environnementale pour remplir cette fonction ou d'utiliser la voie diplomatique. Si les Parties s'entendaient pour que la notification soit faite par les autorités centrales, celles-ci pourraient se charger de retransmettre l'information reçue aux autorités locales de leur ressort. Cette solution serait de nature à assurer un niveau approprié de participation au processus d'ÉIET, tout en respectant le partage des pouvoirs et les divisions administratives de chacune des Parties.

Les Parties pourraient également songer à instituer un dépositaire central à leurs frontières. Ce dépositaire recevrait les notifications des Parties à l'échelle régionale, nationale, voire trilatérale. Cette possibilité pourrait s'ajouter au processus de notification décrit précédemment, ou constituer une solution de rechange. Un dépositaire central aiderait les autorités gouvernementales et les citoyens intéressés à avoir accès à l'information contenue dans la notification.

### 3.5 *Besoin de coordination*

Quelle que soit la formule de notification choisie, la coordination du processus de notification et des réponses des autorités notifiées aura une importance cruciale quant à l'efficacité de l'ÉIET. Quelques possibilités en la matière sont présentées ci-dessous.

Si les Parties choisissaient la formule de notification par les autorités centrales, elles devraient mettre en place des procédures internes pour que les autorités locales du pays où sera exécuté un projet puissent aviser « l'autorité chargée de notifier ». Il faudrait également créer une procédure inverse, en vertu de laquelle l'autorité nationale du pays touché transmet l'information aux autorités locales concernées, après réception d'une notification. À ce stade, il peut être nécessaire de créer une procédure complémentaire pour coordonner la tenue d'une ÉIET.

Si les Parties décident que la notification ne sera pas centralisée à l'échelon fédéral mais qu'elle relèvera plutôt des autorités concernées directement, elles pourraient alors établir des lieux de notification régionale pour faciliter l'accès à l'information et sa diffusion. Pour démarrer le processus, on pourrait transmettre une télécopie succincte ou un bref avis par écrit à l'effet qu'une proposition de projet figure dans un registre.

Les Parties pourraient aussi décider de créer un ou plusieurs comités régionaux dans chaque zone frontière pour faciliter la gestion de cet aspect du processus et des étapes ultérieures de l'ÉIET. La structure de ces comités pourrait également accroître la pertinence du processus d'ÉIET pour les communautés locales. Cette approche devrait respecter les processus locaux et faire en sorte que l'ÉIET soit la plus efficace possible, conformément aux Principes directeurs. (Évaluation environnementale transfrontalière : Principes directeurs, adoptés par le Conseil de la CCE en octobre 1995).

Plus simplement encore, les Parties pourraient décider d'élaborer un organigramme de circulation de l'information qui serait adapté aux divers projets, de manière à faciliter le processus de notification. L'organigramme pourrait être régionalisé de manière à le rendre plus précis et plus pertinent.

La plupart des approches présentées ici exigeraient que les autorités fédérales et les autres paliers de gouvernement d'une région fassent un travail préliminaire pour déterminer leurs rôles et pouvoirs respectifs. Ce travail préliminaire augmentera sans doute l'efficacité des étapes ultérieures du processus.

### **3.6 *Langues utilisées dans les documents (Responsabilité pour la traduction)***

Les Parties pourraient vouloir se pencher sur la question de la langue utilisée pour communiquer l'information et décider, plus particulièrement, si la notification et les autres documents devraient être rédigés dans la ou les langues officielles des autorités à qui ils sont destinés.

### **3.7 *Avis au public***

Outre les exigences de notification aux autorités d'une autre Partie, les Parties pourraient vouloir se pencher sur la question de l'avis aux citoyens du pays risquant d'être affecté. Cet aspect comprend les mêmes éléments décrits ci-dessus quant au moment opportun de notifier et à la langue de rédaction des documents. Il soulève également la question de savoir si les autorités nationales ou locales du pays où sera exécuté le projet devraient se charger d'aviser la population du pays risquant de subir les impacts. En règle générale, les autorités du pays où se réalise un projet ont la responsabilité de donner notification. Cependant, lorsqu'il s'agit d'aviser le public, la connaissance des moyens appropriés pour aviser le public et inviter les citoyens à participer au processus, de même que la connaissance qu'ont les citoyens de la procédure locale, incitent à penser que cette tâche serait mieux accomplie par un organisme local ou, à tout le moins, qu'il pourrait y avoir un partage de responsabilités dans ce domaine.

### **3.8 *Coûts du processus de notification***

Les Parties auront peut-être à déterminer également qui assumera les coûts relatifs à la notification, notamment lorsqu'il faudra faire traduire des documents ou diffuser de l'information à plusieurs organismes gouvernementaux ou à la population. Les Parties pourraient vouloir se demander s'il convient d'appliquer le principe voulant que le pollueur assume les frais en pareille situation. Il convient de faire une distinction entre les coûts relatifs à la notification et les coûts afférents à la participation d'une Partie notifiée ou de ses citoyens à l'étude de l'information et à toute autre étape du processus d'ÉIET.

## **4. Questions concernant le pays ou les autorités notifiés**

Une condition essentielle du succès d'une ÉIET réside dans l'acceptation par les autorités notifiées d'assumer la responsabilité d'examiner l'information reçue et de répondre dans les meilleurs délais.

#### **4.1 Délai de réponse**

On peut prévoir un délai fixe de réponse, ou des modalités plus souples. Rappelons que la réponse à ce stade porte sur l'exigence de tenir une ÉIET. En conséquence, l'efficacité du processus, qui est l'un des Principes directeurs, pourrait être renforcée par des délais de réponse, dont voici quelques exemples :

- un délai fixe (de trente, soixante ou quatre-vingt-dix jours);
- un concept du type « dès que possible / dès que les circonstances le permettent »;
- un amalgame des deux éléments précédents : dès que possible / dès que les circonstances le permettent, mais au plus tard dans les soixante jours; ou
- un délai fixé par la Partie qui notifie l'autre Partie, mais qui comprend un minimum de trente à soixante jours pour répondre.

Les Parties pourraient prévoir des dispositions quant à la prolongation du délai en raison de circonstances exceptionnelles. Cette disposition pourrait contenir une exigence de faire état des circonstances invoquées pour profiter de la prolongation.

#### **4.2 Que faire lorsque l'autre Partie ne répond pas?**

Si, à l'expiration du délai prévu, la Partie notifiée n'a pas répondu, la Partie qui a notifié pourrait mettre un terme au processus d'ÉIET. Les Parties pourraient également prévoir un nouvel examen, à condition qu'elles soient en mesure d'adapter le processus en conséquence.

Dans un souci de respecter l'esprit de bon voisinage énoncé dans les Principes directeurs, il pourrait être souhaitable que la Partie qui donne notification avise l'autre Partie de l'expiration imminente du délai de réponse.

#### **4.3 Demande de complément d'information**

Après avoir reçu notification, la Partie notifiée peut vouloir obtenir des informations complémentaires afin de prendre une décision plus éclairée. Les Parties pourraient prévoir des mécanismes concernant le complément d'information, dans cette section ou dans la section se rapportant à la consultation. Une prise de contact informelle visant à obtenir

des précisions ou des renseignements complémentaires serait de nature à faciliter le processus. Lorsqu'une Partie fournit un complément d'information à une autre Partie et que plusieurs échelons d'autorité sont concernés par la notification, il serait bon de s'assurer que tous les échelons notifiés initialement reçoivent l'information complémentaire de la même manière et par les mêmes canaux qu'à l'origine.

Si l'information complémentaire présente un intérêt pour la Partie qui la reçoit, il pourrait s'avérer nécessaire de prolonger le délai de réponse. Le délai pourrait être prolongé à la demande de la Partie notifiée. La communication de nouvelles informations pourrait par ailleurs constituer un facteur qui donne lieu à une prolongation *de facto* du délai de réponse tel que prévu à la section 4.1.

#### **4.4 *Nouvelles circonstances créées par la communication d'informations complémentaires***

À l'expiration du délai de réponse, ou une fois que la décision de mettre un terme à l'ÉIET a été prise, les autorités concernées pourraient recevoir des informations complémentaires qui requièrent une révision de la décision. Lorsque cette situation se présente, il devrait incomber aux autorités qui reçoivent de nouvelles informations de les porter à la connaissance des autres autorités dès que possible afin de faire avancer les consultations visant à évaluer les faits dans leur état actuel. Encore une fois, les contacts informels pourraient faciliter le règlement de problèmes qui pourraient surgir dans une telle situation.

### **5. Responsabilité de l'autorité/pays qui a donné notification, après réception d'une réponse**

Lorsqu'une Partie répond à la notification en indiquant qu'elle souhaite la tenue d'une ÉIET, les autorités de la Partie qui ont notifié et de la Partie ou des Parties notifiées entreront dans le processus décrit dans les deux prochaines parties. Il pourrait être justifié de prévoir un mécanisme de réexamen par voie de consultation, ou de règlement des différends, dans l'éventualité où plusieurs autorités concernées ne s'entendent pas sur le besoin d'effectuer une ÉIET (voir Partie IV, ci-dessous).

## **PARTIE II : ÉCHANGE D'INFORMATION ET ÉVALUATION**

Cette partie traite des questions identifiées par les Parties et qui se rapportent à l'information nécessaire pour la tenue d'une ÉIET efficace

et à l'évaluation en tant que telle. Il s'agit de la deuxième étape du processus, qui découle de l'étape de notification.

Le concept d'échange d'information tel qu'employé ici fait référence à des renseignements plus étendus que ceux fournis à l'étape de la notification. De plus, nous pouvons anticiper l'existence de responsabilités réciproques entre la Partie qui a donné notification et celles qui pourraient être touchées. En outre, il pourrait être nécessaire d'envisager un flux continu de l'information pertinente, et non seulement un échange de documents en une seule fois.

Les questions relatives à l'évaluation en soi seront étudiées après les questions portant sur l'échange d'information. L'étude du processus de l'évaluation portera sur l'objet de l'évaluation, qui est responsable d'évaluer, comment rendre compte de l'évaluation et toute autre information complémentaire. Les questions portant sur la participation du public font suite à l'étude de l'évaluation.

## **6. Échange d'information**

### **6.1 *Information complémentaire requise par les Parties***

Le type d'information nécessaire pour compléter les renseignements fournis dans la notification pourrait porter notamment sur la procédure à suivre au cours de l'évaluation et lors des processus ultérieurs d'étude et de prise de décision. Le fait de fournir cette information pourrait rendre l'ensemble du processus transparent et pourrait assurer l'efficacité de l'évaluation ainsi que son à-propos.

De l'information complémentaire de fond sur les sujets suivants pourrait aussi faire l'objet de communication :

- des détails additionnels sur la nature du projet et d'éventuelles solutions de rechange;
- la géographie locale, le climat, etc.;
- les caractéristiques de l'environnement et son potentiel (cours d'eau, confluence des vents, biodiversité, etc.);
- le régime d'utilisation du sol (agricole, urbain, industriel);
- les données socio-économiques;

- les zones, dans les régions concernées, qui jouissent d'une protection spéciale;
- les sites historiques et culturels pertinents;
- les mesures possibles visant l'atténuation des impacts environnementaux;
- la méthodologie utilisée pour mener l'évaluation, y compris les hypothèses sous-jacentes et les méthodes prédictives; etc.

L'information sur le premier point serait probablement fournie par les autorités du pays où doit être réalisé le projet. L'information relative aux autres points pourrait provenir de toutes les autres autorités concernées.

À ce stade du processus, une Partie fournit des informations de base que l'autre Partie utilise pour évaluer les impacts. Les Parties pourraient fixer des délais pour transmettre cette information de base. La Partie affectée qui détient des renseignements peut les transmettre à l'autre Partie lorsqu'elle répond à la notification, ou à l'intérieur d'un délai fixé à l'avance. Si une Partie n'est pas en mesure de fournir toute l'information immédiatement, elle peut préciser à l'autre Partie la nature et l'étendue de l'information qu'elle lui fera suivre.

Les Parties pourraient également prévoir des délais pour que les autorités du pays qui vont exécuter le projet transmettent l'information qu'elles détiennent.

## **6.2 Échange permanent d'information**

Pour assurer la coopération entre les autorités concernées, il faudra sans doute que les Parties apportent des précisions sur des données déjà transmises ou fournissent un complément d'information, ou d'autres types de renseignements, à mesure que le déroulement du processus d'évaluation indique que d'autres questions devraient être examinées. Les Parties pourraient par conséquent prévoir des dispositions énonçant le besoin de ce type de coopération permanente entre elles.

## **6.3 Mécanismes d'échange d'information**

Cette section traite de questions similaires à celles des sections 3.3, 3.4 et 3.5 (qui donne notification à qui, et coordination du processus de

notification). Si les Parties pensent mener le processus d'ÉIET par la voie diplomatique, elles opteront pour une approche et des mécanismes plus officiels. Il faudrait dans ce cas établir une coordination adéquate entre les agents diplomatiques et les responsables des évaluations des impacts environnementaux. Si ce sont les autorités nationales de l'environnement qui s'occupent du processus, il faudra alors créer des mécanismes similaires, mais qui seront adaptés à cet échelon de l'administration.

Lorsque le processus d'ÉIET s'appuie sur les autorités locales en matière d'évaluation des impacts environnementaux, les organismes locaux compétents peuvent se charger directement de coordonner l'échange d'information entre leurs différents services. La coordination se produirait de toute façon, du moins de manière informelle, quel que soit le canal retenu. (Signalons encore une fois qu'« autorités locales en matière d'évaluation des impacts environnementaux » fait référence aux autorités fédérales, provinciales ou étatiques qui pourraient prendre part à l'évaluation de n'importe quelle proposition de projet.)

Les outils technologiques de transmission de l'information (courrier, télécopieur, support informatique, etc.) peuvent être adaptés aux moyens locaux, mais ces outils devront refléter le type d'information échangé et sa source. À titre d'exemple, le transfert d'informations imprimées à un format informatique peut présenter des difficultés; dans ce cas, le télécopieur ou le courrier constituent un moyen plus efficace de transmettre l'information. Les Parties voudront peut-être faire en sorte que l'identification de l'information échangée et l'accusé de réception s'inscrivent dans la procédure plus officielle.

## 7. Évaluation

L'alinéa 2(1)e) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) crée l'obligation générale pour chaque Partie d'« effectuer, s'il y a lieu, des études d'impact sur l'environnement » en ce qui concerne son territoire. Le paragraphe 10(7) porte sur l'évaluation « de l'impact environnemental d'activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs transfrontières », sans traiter de la question des évaluations nationales. Même si l'on peut prévoir, comme l'ont souligné les Parties, qu'il y aura de nombreux chevauchements en ce qui a trait aux aspects de procédure et d'information visant l'application de ces deux dispositions, les commentaires qui suivent (et ceux qui précèdent, d'ailleurs) se limitent à l'application du paragraphe 10(7) et à l'étude d'éventuels impacts environnementaux transfrontières importants.

### **7.1 Détermination de ce qui constitue des impacts importants (détermination initiale – approche par étapes)**

L'action de déterminer de manière initiale (ou préliminaire) qu'un projet ou une activité envisagé risque de causer des impacts transfrontières importants est une facette importante de la discussion sur la notification. En effet, cette détermination peut être de nature à enclencher le processus de notification (voir la section 1.3), tandis que la pleine détermination (ou évaluation) des impacts potentiels importants est au cœur du processus d'ÉIET.

### **7.2 Portée du projet**

Parmi les nombreux facteurs dont il faudra tenir compte, la portée de l'évaluation environnementale sera déterminée en tout premier lieu par la nature et les dimensions du projet étudié. Il s'ensuit que la définition du projet aura une importance cruciale. Prenons l'exemple d'un projet visant la construction d'un aéroport. Le projet pourrait comprendre les pistes d'atterrissage, l'aérogare, les installations de cargo et les ateliers. Mais on pourrait également y inclure toutes les voies de communication par route ou rail, les hôtels et les infrastructures connexes. De la même façon, on peut amalgamer un projet de pré-construction de voies d'accès à de nouvelles installations au projet principal, ou l'évaluer séparément. Les Parties pourraient vouloir étudier le rôle que les autorités du pays touché auraient à jouer dans ce domaine, dans la mesure où elles seraient appelées à y jouer un rôle.

### **7.3 Détermination de la portée de l'évaluation**

La portée de l'évaluation est également reliée aux impacts que le projet risque de produire. D'un point de vue conceptuel, l'évaluation tiendra compte des facteurs environnementaux, socio-économiques (y compris le développement), historiques et culturels. Le processus de détermination de la portée de l'évaluation devrait délimiter précisément les domaines d'étude. En ce qui concerne l'évaluation des solutions de rechange, les Parties voudront peut-être étudier la possibilité de créer un système de pondération qui permette d'établir une comparaison fondée sur leur valeur relative de chaque domaine identifié. Les Parties pourraient aussi se pencher sur le rôle que devraient jouer les autorités du pays touché dans le processus de détermination de l'évaluation d'éventuels impacts transfrontières, dans la mesure où elles seraient appelées à y jouer un rôle.

Les impacts qui risquent d'être causés à l'environnement seront différents d'un projet à l'autre; il en va de même des éléments devant faire l'objet de l'évaluation. Il peut donc être impossible de dresser une liste définitive des facteurs devant faire partie d'une étude d'impacts sur l'environnement. Par conséquent, les Parties auraient peut-être intérêt à évaluer les deux options suivantes, qui consistent à :

- produire une déclaration de portée générale à l'effet que tous les facteurs potentiellement affectés qu'ils soient de nature environnementale, socio-économique (y compris le développement), historique et culturelle feront partie de l'évaluation; et
- produire une déclaration de portée générale qui repose sur une liste à laquelle les autorités concernées peuvent faire référence, tout en étant conscientes que a) tous les facteurs ne seront pas nécessairement pertinents à chaque projet, et b) des facteurs complémentaires devront être ajoutés dans certains cas.

La deuxième liste dont il est question ici pourrait être élaborée en se servant d'exemples d'études que les autorités d'évaluation environnementale ont déjà eu à effectuer dans divers domaines ou pour divers projets.

Les Parties pourraient faire explicitement mention des effets cumulatifs du projet dans les régions potentiellement affectées et de l'interaction des impacts éventuels.

#### **7.4 *Qui effectue l'évaluation et en appliquant quel processus? (Participation des gouvernements)***

L'une des questions cruciales en matière d'ÉIET est de savoir qui effectue l'évaluation, et à l'aide de quels types de procédures. Dans ce domaine, les Principes directeurs marquent une nette préférence pour les pratiques et procédures déjà en vigueur, et soulignent le besoin d'effectuer des ÉIET de façon efficace. Les Principes directeurs, en outre, mettent en relief le rôle important que doivent jouer les autorités touchées. L'ANACDE fournit également des orientations à ce sujet.

Il y a trois possibilités pour la tenue d'une ÉIET, chacune supposant la participation des autorités touchées avant l'élaboration de l'évaluation :

- l'ÉIET est effectuée par les autorités du pays où doit être exécuté le projet en se fondant sur l'information communiquée par les autres Parties (et les citoyens);

- l'ÉIET est effectuée par les autorités du pays ou des pays risquant de subir les impacts éventuels du projet, en se fondant sur l'information fournie par le pays où sera situé le projet; et
- l'ÉIET est effectuée de façon intégrée par les autorités du pays où doit se réaliser le projet et par les autorités du pays ou des pays risquant d'en subir les impacts.

Chacune de ces possibilités peut être jumelée à l'un des trois processus suivants d'évaluation des impacts transfrontières :

- le processus en vigueur dans le pays où sera situé le projet est présumé applicable;
- le processus en vigueur dans le pays qui risque de subir les impacts environnementaux est présumé applicable; ou
- les Parties s'entendent au préalable pour créer un processus spécial (fondé sur une obligation) ou un processus est créé pour chaque cas particulier (fondé sur le pouvoir discrétionnaire des autorités).

Les Parties pourraient élaborer ce troisième processus dans le cadre des recommandations qu'elles développeront en vertu de l'article 10(7) de l'ANACDE ou demander aux autorités locales d'élaborer leurs propres processus à cette fin. En se rappelant les Principes directeurs, on peut supposer que les Parties utiliseront les processus qui existent déjà, en les adaptant, si nécessaire, aux besoins transfrontières, plutôt que de développer un processus entièrement nouveau.

Si les Parties déterminent qu'il serait plus approprié de permettre de formuler des observations après l'évaluation, les questions soulevées à cette étape seront moins importantes pour le processus.

La participation du public est un autre facteur à prendre en compte au moment de déterminer le processus d'évaluation. Quoique cette question est traitée plus en détail ci-après, les Parties pourraient vouloir évaluer les effets du choix d'un processus donné sur la capacité des citoyens du pays éventuellement touché de prendre une part active à l'évaluation. Il faudrait alors examiner la connaissance qu'ont les citoyens des procédures locales et la facilité d'avoir accès aux mécanismes administratifs ou d'entrer en contact avec les fonctionnaires. Les Parties pourraient également envisager de tenir des consultations de « gouvernement à gouvernement » avant les consultations publiques.

### **7.5 Coûts relatifs à la tenue d'une ÉIET**

Une autre question que les Parties pourraient vouloir considérer à ce stade est celle des coûts liés à l'ÉIET. Les Parties pourraient vouloir évaluer cette question en fonction du type de processus retenu, et en se fondant peut-être sur le principe voulant que c'est le pollueur qui assume les frais.

## **8. Participation du public**

La structure et l'objectif général de l'ANACDE favorisent un niveau élevé de participation du public dans les questions relatives à l'environnement en vertu de l'Accord. Le paragraphe 10(7) appelle plus particulièrement à une « évaluation approfondie des observations présentées par les autres Parties et par des personnes des autres Parties ». Les Principes directeurs prévoient que le public recevra l'information adéquate et qu'il aura l'occasion de participer de manière significative au processus d'ÉIET mis en place par les Parties conformément aux régimes nationaux et infranationaux. La question de savoir quelles autorités sont mieux placées pour se charger de la participation du public et celle portant sur l'efficacité du processus constituent également des facteurs importants.

### **8.1 Participation du public du pays potentiellement touché**

Il existe au moins deux façons d'établir des normes minimales pour assurer la participation du public. La première consiste à placer les citoyens du pays touché sur un pied d'égalité avec le public du pays où sera situé le projet. L'autre consiste à mettre les citoyens du pays touché sur un même niveau que les autorités de leur pays, sous réserve de la protection des renseignements confidentiels ou de nature privée.

### **8.2 Participation des ONG**

Les Parties pourraient vouloir déterminer s'il est souhaitable d'établir une distinction entre la participation du public et la participation des organisations non gouvernementales locales, nationales et internationales.

### **8.3 Modalités visant à assurer que l'information soit fournie de manière efficace et dans les meilleurs délais**

Pour assurer une participation active des citoyens, les autorités doivent leur fournir une quantité suffisante d'informations. Il convient

alors de déterminer qui sera responsable de fournir l'information, dans quels délais et au moyen de quels mécanismes. Les choix quant à la responsabilité et les délais seront influencés par le type de processus d'ÉIET retenu par les autorités gouvernementales (voir section 7.4). Voici deux possibilités :

- les autorités locales du pays risquant d'être touché fournissent à leurs citoyens l'information qu'elles ont reçue du pays où sera situé le projet aussitôt qu'elle arrive en leur possession, sous réserve des questions de protection des renseignements confidentiels ou de nature privée (voir section 2.4); et
- l'information est mise à la disposition des citoyens du pays touché au même moment qu'elle est rendue publique dans le pays où sera réalisé le projet, soit directement par les autorités du pays d'origine, soit par celles du pays touché.

Le mécanisme utilisé pour rendre l'information publique revêt également beaucoup d'importance. On aura recours à un avis à grande échelle lorsqu'il faut informer le plus grand nombre possible de personnes de la disponibilité de l'information et de la manière d'y accéder. L'information pourrait être imprimée et placée sur support informatique. Les autorités pourraient diffuser des avis dans les journaux locaux et/ou sur les chaînes locales de radio et de télévision.

Voir la section 2.4 sur les questions relatives aux restrictions imposées quant au type et à la qualité des informations rendues publiques, en apportant les modifications nécessaires le cas échéant. Les questions relatives à la langue utilisée et à la traduction de documents seront également pertinentes (voir section 3.6). Les Parties pourraient envisager de créer un mécanisme pour que le public puisse demander des informations complémentaires pendant l'évaluation.

#### **8.4 *Crédibilité du processus***

Les Parties ont délimité un certain nombre de questions que l'on pourrait regrouper sous le concept de « participation réelle » du public, l'un des principaux objectifs des Principes directeurs. Pour plusieurs observateurs aujourd'hui, les modalités favorisant la participation véritable du public constituent un test décisif quant à la crédibilité du processus d'évaluation des impacts environnementaux.

Il a été dit auparavant qu'il y a échange d'information sur la raison d'être du projet et ses solutions de rechange, ce qui permettrait aux gou-

vernements de formuler des observations. Ces deux éléments, ainsi que les questions se rapportant à l'envergure du projet qui fera l'objet d'une évaluation, la portée de l'ÉIET en soi, la pondération des facteurs évalués, etc., seraient peut-être des domaines que les Parties pourraient considérer comme propices à la participation publique.

Les Parties pourraient vouloir étudier un autre moyen d'assurer la pleine participation du public. Il s'agirait en l'occurrence de déterminer avec précision les étapes où la participation des citoyens serait souhaitable. Ou bien, les Parties pourraient proposer des normes minimales d'équité quant au traitement accordé aux citoyens du pays où sera réalisé le projet et à ceux du pays risquant d'être touché. Cette solution de rechange pourrait être proposée sous réserve qu'elle ne puisse pas faire l'objet de procédures judiciaires ou de demandes de redressement de la part des citoyens qui veulent contester le processus, ou l'information divulguée ou retenue. Si les Parties adoptent cette approche, elles voudront peut-être mettre en place des processus de rechange pour traiter ces questions. Il pourrait s'agir d'un mécanisme de consultation ou de règlement des différends.

### **8.5 Participation des peuples autochtones affectés**

Les Parties voudront peut-être réfléchir au rôle que pourraient jouer les peuples autochtones, à titre de volet distinct de la question de la participation au processus d'ÉIET. La participation des autochtones peut revêtir un caractère officiel lorsque leurs organismes représentatifs sont concernés par l'exécution d'un projet. Par ailleurs, la participation peut être informelle si le but est de donner une considération particulière aux questions culturelles et historiques importantes pour les autochtones, et de recevoir leurs commentaires, dans un contexte où ces questions devront être évaluées ou encore lorsqu'elles sont soumises aux autorités concernées.

### **8.6 Coûts liés à la participation du public et soutien financier des organismes intéressés**

Outre la traduction, il peut y avoir d'autres coûts liés au processus de participation des citoyens : diffusion de l'information au public, fora, audiences publiques, présentations, etc. Ces coûts peuvent être liés à la participation de fonctionnaires et responsables des autorités comme à celle des citoyens. Dans ce contexte, les Parties voudront peut-être se pencher sur la question de la participation du public et du soutien finan-

cier qu'elles pourraient fournir aux intervenants; ce soutien est par ailleurs prévu dans plusieurs lois relatives à l'évaluation des impacts environnementaux.

### **8.7 *Comment faire état de la participation publique dans le rapport d'ÉIET***

Quels aspects de la participation publique devraient figurer dans le rapport d'ÉIET? Quelle présentation faut-il donner à ces informations? Qui doit se charger de les faire figurer dans le rapport? Les Parties pourraient tenir compte de l'analyse du public et des informations que les citoyens ont soumises sur le bien-fondé des questions étudiées (le projet, les impacts environnementaux, les mesures d'atténuation, etc.). On pourrait également y faire figurer la portée et la nature des préoccupations du public quant aux impacts éventuels du projet.

Il y a plusieurs possibilités pour faire état de la participation publique : 1) elle peut être reflétée dans le corps même du rapport principal si les autorités concernées effectuent une évaluation du projet; 2) elle peut faire partie d'un rapport d'ÉIET distinct; ou 3) elle peut être présentée en tant que rapport distinct sur la participation publique. Les observations directes des citoyens pourraient également figurer en annexe.

Cet aspect du rapport pourrait être placé sous la responsabilité des autorités chargées du volet du rapport d'ÉIET concernant la participation publique. La décision sur cette question sera fonction des choix que les Parties auront faits en réponse aux suggestions contenues dans les sections 7.4 et 8.3.

## **9. Rapport d'ÉIET**

### **9.1 *Contenu du rapport***

Le rapport d'ÉIET pourrait faire partie du rapport principal portant sur l'évaluation des impacts environnementaux du projet à l'étude, ou constituer une annexe ou même un rapport distinct portant uniquement sur ce sujet. Les Parties voudront peut-être élaborer un modèle de rapport ou d'annexe, afin d'établir un format normalisé et de dresser une liste des éléments qui devraient figurer dans ces documents. Il pourrait s'agir, notamment, des éléments suivants :

- une description et la raison d'être du projet;

- l'emplacement du projet et le début prévu de la phase d'exécution;
- une description du processus d'étude, de la méthodologie d'évaluation et des facteurs ayant fait l'objet de l'évaluation;
- les impacts transfrontaliers risquant de se produire et une évaluation de leur importance;
- un résumé des conclusions en langage courant (et dans les langues appropriées);
- les recommandations présentées aux responsables au niveau de la prise de décision ou les décisions en tant que telles, selon la pratique en vigueur dans le pays visé en ce qui a trait à la présentation des rapports; et
- le résultat des consultations effectuées par le gouvernement.

Au besoin, on pourra joindre des annexes techniques.

## 9.2 *Étapes envisageables du rapport*

Les Parties pourraient réfléchir à la question de savoir si une ébauche du rapport sur les impacts transfrontières ne devrait pas d'abord être soumise au gouvernement et/ou au public afin de recueillir leurs commentaires avant la présentation de la version finale. Ce serait peut-être là un moyen de faciliter la participation des citoyens et de permettre aux organismes gouvernementaux concernés de faire une révision finale. Les Parties pourraient imposer un délai à la période ouverte aux observations ou à la tenue d'une réunion publique pour débattre du rapport.

## 10. **Décision**

Le terme « décision » tel qu'employé ici fait référence à la décision d'autoriser ou non l'exécution d'un projet et, dans l'affirmative, à quelles conditions. La première question ici est de savoir si des conclusions à l'effet que le projet causera des impacts auront un effet déterminant sur la décision. Il s'agit, en d'autres termes, de savoir si de telles conclusions sont de nature à lier les responsables chargés de prendre une décision quant au projet, ou si ces conclusions ne sont que des éléments d'information servant à orienter les décideurs. Les processus et les questions soulevées plus haut peuvent servir à étayer les deux approches.

### ***10.1 Communication aux autorités gouvernementales***

La décision quant à un projet devrait être communiquée à toutes les autorités intéressées. La décision peut comprendre les mesures d'atténuation des impacts probables du projet tel qu'il a été conçu initialement ainsi que les programmes de suivi et les mesures adoptées pour assurer que ces conditions seront respectées. Les Parties pourraient décider de fixer un délai pour la communication de cette décision.

### ***10.2 Publication de la décision***

Conformément aux Principes directeurs, la décision devrait être rendue publique. Il s'agit ici de savoir quelles autorités rendraient la décision publique, et à quel moment. Les questions soulevées à la section 8.3 seront d'une importance cruciale à cette étape. On pourrait se demander s'il ne serait pas souhaitable d'établir un parallèle entre les responsabilités énoncées à la section 8.3 et la publication de la décision. Sur la question des délais, il s'agirait pour les Parties d'évaluer le meilleur moment pour aviser tant les autorités gouvernementales que le public du pays où le projet sera exécuté.

### ***10.3 Motifs de la décision***

La publication de la décision devrait être accompagnée des motifs venant l'étayer.

### ***10.4 Informations complémentaires***

Les Parties pourraient vouloir réfléchir à la situation où des autorités d'un autre pays ou des citoyens désirent apporter des informations complémentaires à l'attention des décideurs, une fois que la décision est prise.

## **PARTIE III : MESURES D'ATTÉNUATION**

### **11. Définition et application**

#### ***11.1 Définition***

Le concept d'atténuation fait référence à toute mesure qui élimine, réduit ou compense les préjudices environnementaux probables causés par un projet; cela comprend les changements à la conception du projet et à ses processus, et les solutions de rechange proposées.

### ***11.2 Exigences de fond quant aux mesures d'atténuation des impacts transfrontaliers***

Les Parties pourraient étudier la possibilité de créer une exigence de fond quant à l'atténuation des impacts importants d'un projet en faisant valoir que c'est là un objectif conforme au droit international et à l'esprit de l'ANACDE. Une autre façon de procéder serait de s'assurer que chaque Partie (y compris les autorités autres que fédérales) traite les questions d'atténuation des impacts transfrontières comme s'il s'agissait d'impacts internes.

Par ces deux approches, on éliminerait la possibilité que les dommages à l'environnement dans un pays voisin soient considérés comme étant exempts de coûts; de plus, ces approches seraient conformes au principe voulant que le pollueur assume les frais. Il est à remarquer que ce point est lié au rôle d'une autorité, décrit dans la section 10, lorsqu'elle conclut que le projet causera des impacts importants à l'environnement.

### ***11.3 Critères permettant de déterminer le type de projet qui devrait inclure des mesures d'atténuation***

C'est aux responsables chargés d'évaluer le projet et aux autorités qui prennent la décision qu'il revient de déterminer quels projets devraient inclure des mesures d'atténuation. (Les fonctions d'évaluation et de prise de décision peuvent être remplies par les mêmes responsables ou par des fonctionnaires différents.) Si les conclusions indiquent qu'un projet aura probablement des impacts transfrontaliers importants, cela justifierait de prime abord l'étude de mesures d'atténuation ou l'application d'exigences en matière d'atténuation, si c'est la voie que les Parties choisissent. Le promoteur d'un projet pourrait aussi vouloir étudier, pendant le processus d'évaluation, des changements au projet ou proposer des solutions de rechange pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'impacts importants probables dès le début.

### ***11.4 Types de mesures de correction ou de prévention***

Dans la logique de ce qui précède, les mesures d'atténuation pourraient comprendre, entre autres éléments :

- des modifications, à la conception, aux processus et à l'exploitation du projet, visant à éviter des impacts ou y répondre, selon le cas, et qui seraient fondées sur une approche de prévention de la pollution;

- l'utilisation de technologies de production plus propres;
- des emplacements de rechange pour le projet;
- l'utilisation de technologies de prévention de la pollution;
- la récupération ou conservation d'autres sites environnementaux pour compenser les préjudices causés dans une zone;
- l'indemnisation financière, ou d'un autre ordre, pour la perte de propriété privée présentant un attrait environnemental, ou pour la perte d'avantages ou d'agréments liés à l'environnement (ce qui peut comprendre des pertes économiques liées au préjudice prévu); et
- l'indemnisation financière, ou d'un autre ordre, pour la perte de propriété du domaine public présentant un attrait environnemental, ou pour la perte d'avantages ou d'agréments liés à l'environnement (ce qui peut comprendre des pertes économiques liées au préjudice prévu).

### *11.5 Coopération technique internationale en matière de technologies et de gestion de l'environnement*

Les Parties pourraient étudier la possibilité d'encourager la coopération technique internationale dans ce domaine. Ce type de coopération pourrait inclure l'échange d'informations, le transfert de technologie, la formation et l'éducation; ces aspects s'inscriraient dans un processus d'atténuation des impacts transfrontaliers probables d'un projet. De tels mécanismes de coopération pourraient veiller à ce que le tout soit conforme à l'ANACDE et à l'ALENA.

Outre la capacité technique des promoteurs, les Parties pourraient étudier la possibilité de leur imposer, à titre de mesure ou de condition d'atténuation des impacts, d'avoir recours aux meilleures pratiques de gestion environnementale. L'application et l'amélioration de ces techniques peuvent également être mises en œuvre en faisant appel à la coopération technique externe.

### *11.6 Suivi des mesures d'atténuation*

Lorsqu'il sera nécessaire d'adopter des mesures d'atténuation, les Parties pourraient se demander s'il convient d'effectuer un suivi de sur-

veillance et d'évaluation quant à leur application. Étant donné que l'on parle toujours d'impacts qui sont transfrontaliers par définition, les mesures visant à assurer le suivi devraient s'inscrire dans le cadre du processus de coopération tout en respectant la souveraineté et le territoire de chaque Partie, conformément aux Principes Directeurs et aux dispositions de l'ANACDE. Voici ce que pourraient comprendre les mesures de suivi :

- l'analyse des impacts réels après la réalisation du projet;
- la surveillance de l'application des mesures d'atténuation visant à vérifier leur conformité et leur efficacité;
- la création d'obligations, en cas d'omission d'appliquer des mesures d'atténuation, ou en raison de leur inefficacité;
- l'étude des leçons apprises; et
- la désaffectation du projet et la récupération du site.

Les Parties pourraient vouloir se pencher sur les obligations que pourraient avoir les autorités du pays où est exécuté le projet si les mesures d'atténuation qu'elles ont adoptées échouent.

### *11.7 Mécanismes nationaux et internationaux de financement*

Les Parties pourraient vouloir étudier la question de la création de mécanismes nationaux ou internationaux de financement pour aider à la mise en œuvre de mesures d'atténuation visant la réduction ou l'élimination des impacts environnementaux importants qu'un projet donné risquerait de causer.

## **PARTIE IV : CONSULTATION ET RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS**

L'évaluation environnementale transfrontalière est, par nature, un processus continu d'interaction et d'échange d'information et de points de vue. Ce sera particulièrement vrai de l'interaction professionnelle entre les personnes engagées dans le processus d'évaluation. La consultation dont il est question ici pourrait avoir un caractère moins officiel qu'on ne l'entend généralement à l'échelle internationale. Les questions soulevées par les Parties sont d'ailleurs toutes aussi pertinentes que l'on retienne ce processus informel ou un processus plus officiel. Le règlement des différends, tel que nous le verrons ci-dessous, est quant à lui un processus qui aura un caractère plus officiel.

## 12. Consultation

### 12.1 *Entre quelles autorités y aura-t-il consultation?*

Si les Parties décident d'adopter la voie diplomatique, les consultations auront un caractère plus officiel. Il en sera de même si les Parties décident que les autorités centrales en matière d'environnement seront les principaux acteurs en matière de consultation. Mais si ce sont les autorités locales qui se voient attribuer ce rôle, les possibilités de contact informel seront sans doute plus vastes.

Si elles favorisent plutôt l'interaction entre les autorités locales, les Parties pourraient favoriser un principe général à l'effet qu'il y aurait un processus de consultation initiale à l'échelon local avant de passer à l'échelon national. Cette voie permettrait essentiellement de tenter de régler toutes les questions à l'échelon local – soit là où se fait le travail technique – avant de recourir à la voie diplomatique.

### 12.2 *Questions faisant l'objet de la consultation*

Les étapes ou les questions qui pourraient faire l'objet de consultations officielles ou informelles comprennent notamment :

- la prédétermination;
- le déclenchement;
- la notification;
- l'évaluation;
- la détermination des impacts importants;
- le rapport;
- les mesures d'atténuation des impacts;
- la participation du public;
- la décision; et
- la révision et suivi après l'exécution du projet.

Les Parties pourraient vouloir délimiter ces étapes, ou bien encourager, au besoin, les consultations relatives à toute question pouvant surgir pendant le processus. En fonction des points de vue qu'elles exprimeront par rapport au principe général dont il est question ci-dessus, les Parties pourraient désigner des autorités à l'échelon tant local que national pour la tenue de ces consultations, selon les besoins.

### **13. Règlement des différends**

#### ***13.1 Reconnaissance de la négociation bilatérale ou des autres moyens utilisés / Épuisement des mécanismes bilatéraux***

Il pourra parfois être nécessaire d'avoir recours à un mécanisme définitif de règlement des différends. Si les Parties ont décidé d'adopter le principe général en matière de consultations énoncé ci-dessus, elles pourraient vouloir adopter un principe analogue pour le règlement des différends. La voie diplomatique ne serait utilisée que lorsque les tentatives de règlement d'un différend à l'échelon local se sont soldées par un échec.

De plus, les Parties pourraient penser à adopter un principe général visant à chercher des moyens coopératifs bilatéraux de règlement des différends avant d'avoir recours à des processus officiels de règlement.

Enfin, les Parties pourraient étudier toute une gamme de moyens de règlement des différends, tels que le recours aux bons offices, la médiation, l'arbitrage ou les procédures judiciaires. Tous ces moyens, à l'exception du dernier, pourraient être mis en application à l'échelon local ou par la voie diplomatique. Les différentes questions pouvant donner lieu à un règlement des différends peuvent être considérées à la lumière de celles énumérées dans la section 12.2.

---

## ANNEXE

### NOTIFICATION

#### 1) **Éléments déclencheurs – Indice indiquant au pays qu'il doit faire une notification :**

- Quand devrait-on déclencher le processus d'ÉIET?
- Liste d'éléments déclencheurs possibles :
  - Liste des projets
  - Proximité de la frontière
  - Importance potentielle de l'impact
  - Demande d'un pays risquant d'être touché
  - Obligations réglementaires internes du pays
  - Connaissance d'informations disponibles
  - Notification discrétionnaire
  - Sur-notification/dans le doute, notifier
  - Mesures internes proactives
  - Demande du public (officielle ou non)
- Exemptions du processus d'EIET

#### 2) **Contenu – Renseignements inclus dans la notification**

- Renseignements minimaux requis
  - Tous les renseignements publics disponibles
  - Type de projet, emplacement, date de la proposition
  - Présentation uniformisée des rapports
- Renseignements protégés/Secrets commerciaux/Informations confidentielles
- Présentations et protocoles uniformisés

**3) Logistique – quand, comment et qui?**

- Quand?
  - Processus séquentiel ou en plusieurs étapes
  - Dès que les circonstances le permettent ou le plus tôt possible
  - En même temps que le public local
- Comment?
  - Moyen
  - Qui paie?
    - Diffusion
    - Responsable de la traduction
  - Besoin de coordination
- À qui est adressée la notification?
  - Entités centralisées fédérales, étatiques, provinciales (liste)
  - Organigramme du flux d'information
  - Autorité compétente
  - Homologue local
  - Coordination des réponses si plusieurs autorités sont notifiées
- Qui est chargé de la notification?
  - Qui est chargé des copies multiples?
  - Responsabilité d'informer le public du pays risquant d'être touché

**4) Questions concernant le pays notifié**

- Réponse
  - Moment de la réponse
- Quoi faire s'il n'y a pas de réponse?
  - Arrêt définitif du processus
  - Continuation du processus

- Demande de renseignements supplémentaires
- Opportunités émanant de nouvelles informations

#### **5) Responsabilités du pays qui fait la notification**

- Suivi d'une réponse

#### **ÉCHANGE D'INFORMATIONS**

##### **1) Informations supplémentaires éventuellement nécessaires**

##### **2) Échanges constants**

##### **3) Mécanisme des échanges**

#### **ÉVALUATION**

##### **1) Détermination des impacts importants**

- Portée de l'évaluation du projet (facteurs dont on tient compte)
  - Évaluation des dommages sociaux, économiques et environnementaux
- Qui effectue l'évaluation?
  - Autorité de réglementation
- Qui fournit les données et les informations détaillées?
- Portée du projet concerné par le processus d'ÉIET
- Détermination initiale – Approche par étapes
- Coûts relatifs à la tenue d'une ÉIET

##### **2) Occasions de participation du public**

- Moment opportun
- Renseignements suffisants

- Crédibilité du processus
  - Possibilité de débattre du problème
  - Possibilité de participation des citoyens des pays concernés
    - Égalité des chances de participation
  - Participation des ONG
  - Inclusion dans le rapport des conclusions de la consultation publique
  - Participation des peuples autochtones affectés
  - Coûts liés à la participation du public et soutien financier des organismes intéressés
- 3) Occasion de participation du gouvernement**
- Inclusion dans le rapport des consultations gouvernementales
  - Participation des autorités étatiques, provinciales et locales
  - Mécanismes
  - Consultation inter-gouvernements avant les consultations publiques
- 4) Rapport**
- Contenu du rapport
  - Étapes envisageables du rapport
- 5) Méthodes et procédures actuellement en vigueur**
- Priorité accordée aux processus locaux
  - Cohérence avec l'ANACDE
- 6) Possibilité d'évaluation parallèle ou conjointe**

**7) Décision**

- Présenter les motifs de la décision
- Diffusion
- Informations supplémentaires pouvant modifier la décision

**MESURES D'ATTÉNUATION****1) Définition d'atténuation****2) Critères de sélection des projets nécessitant des mesures d'atténuation**

- Mesures d'atténuation permettant d'éviter de conclure que les impacts sont importants

**3) Types de mesures correctives ou préventives****4) Coopération technique internationale****5) Mécanismes nationaux et internationaux de financement****6) Suivi des mesures d'atténuation**

- Analyse d'après-projet, suivi des mesures d'atténuation, leçons apprises
- Abandon du projet et remise en état
- Obligations si les mesures d'atténuation échouent

**7) Reconnaissance des meilleures pratiques de gestion du pays pour la détermination des mesures d'atténuation****8) Exigence substantielle d'atténuation des impacts transfrontières?**

## CONSULTATION ET RÉOLUTION DES DIFFÉRENDS

### 1) Consultation

- Entre quelles autorités y aura-t-il consultation?
- Consultation avant la détermination
- Favoriser les consultations en fonction des besoins
- Consultations sur :
  - toute question émanant du processus
  - les éléments déclencheurs
  - la notification
  - les impacts importants
  - l'évaluation
  - le rapport
  - les mesures d'atténuation
  - la participation du public
  - la décision
  - le suivi

### 2) Résolution des différends

- Reconnaissance des mécanismes de négociations bilatérales ou des autres mesures prises
- Épuisement de tous les mécanismes bilatéraux

## Commission de coopération environnementale

---

Secrétariat

Distr.  
GÉNÉRALE

TEIA/96.02.05/S/1

15 mars 1996

Original : anglais

Français

---

### LE PROCESSUS DE « NOTIFICATION » DANS LE CONTEXTE DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX TRANSFRONTALIERS : ÉTUDE COMPARÉE DE CERTAINS ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX

#### Document de référence

*Le présent document ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission de coopération environnementale ou des Parties signataires de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement.*

#### PORTÉE

Conformément à l'article 10(7) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), ses Parties signataires ont entrepris d'élaborer des recommandations au sujet de l'évaluation des impacts environnementaux transfrontières d'activités envisagées, « en vue d'un accord entre les Parties sur les obligations découlant du présent article ». Le présent document de travail examine les questions et modèles associés à l'aspect « notification » du processus d'évaluation des impacts environnementaux dans un contexte transfrontière, conformément à l'article 10(7) de l'ANACDE. Le présent document de travail traite plus particulièrement de la référence à la procédure de « notification » contenue à l'article 10(7)(b), et aborde un bon

nombre de questions qui se posent dans le cadre de l'élaboration d'un processus d'évaluation des impacts environnementaux transfrontières dans le contexte de l'ANACDE. Ce document tient également compte des Principes directeurs de l'évaluation environnementale transfrontalière adoptés en octobre 1995 par le Conseil de la CCE.

Ce document portant exclusivement sur les questions de notification, les autres questions connexes n'y sont pas abordées. Notamment, la question de seuil de déclenchement de la notification n'est pas examinée dans le présent document. Par conséquent, on ne tient pas compte des paramètres de déclenchement tels ceux prévus à l'alinéa (a) : « activités » (project), « décision » (decision), « qui risquent d'avoir » (likely) et « importants » (significant). On présume essentiellement dans le présent document que le seuil de déclenchement de la notification a été atteint, ou qu'une Partie pense qu'il a été atteint. C'est donc sans préjudice d'une application quelconque des modalités de l'alinéa (a).

Il sera néanmoins nécessaire, relativement à certaines questions, de traiter ou d'aborder des points associés aux autres alinéas ou éléments de l'article 10(7), ce qui est notamment le cas en ce qui concerne l'identification de l'« autorité gouvernementale compétente » (competent government authority) citée à l'alinéa (a), qui est liée, comme cela est mentionné ci-après, à la question de savoir qui notifie et qui est notifié. Dans d'autres cas, on mentionne qu'une question peut éventuellement être examinée à un endroit plus approprié que dans le cadre de la notion de notification de l'alinéa (b). À moins d'indication contraire, tous les numéros et lettres d'alinéas se rapportent à l'article 10(7).

Il convient de prendre note d'un autre facteur important, à savoir que dans l'optique principale du présent document, on suppose l'intervention d'une proposition de projet du gouvernement ou du secteur privé qui déclenchera un processus national d'évaluation environnementale. Quand aucun processus n'est déclenché, d'autres questions se posent. On les aborde en particulier dans la discussion ci-après relative à l'absence de notification. Cette question peut néanmoins être tout aussi pertinente dans le contexte de discussions relatives au déclenchement de la notification, surtout lorsqu'il convient de décider si on doit établir un seuil de déclenchement spécial afin de garantir une notification et une éventuelle évaluation environnementale à cause des risques d'impacts transfrontières importants, en l'absence d'autres seuils. Cette question échappe à la portée du présent document.

## FORMAT

La notification a deux grands objectifs :

- garantir que les gouvernements ou personnes notifiés sont au courant d'activités envisagées et de ses impacts transfrontières possibles importants, et
- fournir à ces gouvernements et personnes une occasion de participer en temps utile à un processus d'évaluation visant à garantir qu'on tient compte adéquatement de tels impacts et qu'on prend les mesures qui s'imposent.

Le présent document de travail circonscrit plusieurs questions à examiner pour atteindre ces objectifs, à savoir :

- Qui notifie et qui est notifié?
- Quand effectuer la notification?
- Quels renseignements inclure dans la notification?
- La décision de participer
- L'absence de notification
- La notification au public

Pour chacune de ces questions, on effectue une analyse générale de son rôle dans l'élaboration d'une recommandation du Conseil selon l'art. 10(7), on explique brièvement comment d'autres accords, exécutoires ou autres, ont abordé le problème, et on examine les liens éventuels de ces précédents avec le contexte actuel.

On examine notamment des traités officiels relevant du droit international et des accords moins officiels faisant intervenir des champs de compétence autres que les États. Des textes juridiques nord-américains, régionaux ou de portée plus globale sont inclus. On s'appuie sur ces textes pour refléter le mieux possible les pratiques en vigueur dans le domaine. La discussion ne vise pas à indiquer une option prioritaire ou préférentielle.

Remarquons qu'il existe relativement peu d'accords entre le Mexique et les États-Unis, et entre le Canada et les États-Unis, traitant

des détails spécifiques d'une évaluation environnementale dans un contexte transfrontalier. Ainsi, même si l'Accord de La Paz de 1983 exige l'évaluation des projets qui risquent d'avoir des impacts importants sur la région frontalière<sup>1</sup>, ni l'Accord, ni ses annexes ne mentionne de détails précis sur cette procédure. L'Annexe II comporte des modalités de notification d'incidents réels ou appréhendés à l'intérieur des terres dans la région frontalière, que nous prenons comme analogie dans le présent document. Mais nous n'examinons pas ici les modalités des autres annexes de l'Accord de La Paz, ou de l'Accord lui-même. Il en va de même en ce qui concerne les accords entre le Mexique et les États-Unis, et entre le Canada et les États-Unis, qui régissent respectivement la Commission internationale des eaux transfrontalières et la Commission mixte internationale<sup>2</sup>.

Parmi les ententes dans lesquelles ces questions sont traitées longuement, la Convention d'Espoo de 1991, signée par le Canada et par les États-Unis<sup>3</sup>, est le régime le plus développé, car il traite spécifiquement de la question de l'évaluation des impacts environnementaux transfrontières. C'est pourquoi il constitue un document de référence constant dans la présente étude. En outre, les signataires de la Convention ont élaboré plusieurs documents examinant les questions découlant de son application. Deux d'entre eux sont particulièrement pertinents pour nous, et nous y référerons en fonction des besoins<sup>4</sup>.

La documentation en matière de notification dans le contexte transfrontière est, dans le meilleur des cas, rare. Mais il existe de nombreux documents sur les exigences générales du droit international en matière d'évaluation des impacts transfrontières appréhendés des activités (et politiques) proposées<sup>5</sup>. De nombreux documents portent aussi

1. L'Article 7 de l'Accord de La Paz de 1983 définit la région frontalière comme une zone de 100 kilomètres de chaque côté de la frontière (Art. 4).
2. Il s'agit principalement du Traité de 1944 entre les États-Unis et le Mexique sur l'utilisation des eaux du Colorado, du Tijuana et du Rio Grande, 3 UNTS 313, et du Traité de 1909 entre les États-Unis et la Grande-Bretagne respectant les eaux limitrophes des États-Unis et du Canada, 4 AJIL (Supp.) 239, 1909.
3. La Convention provient du groupement régional de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe dont le Mexique ne fait pas partie.
4. Il s'agit du rapport intitulé *Coopération bilatérale et multilatérale dans le contexte des évaluations des impacts environnementaux transfrontières*, présenté par la délégation des Pays-Bas à une réunion des signataires de la Convention, CEP/WG.3/R.4, 11 janvier 1995, ci-après appelé *Rapport des Pays-Bas*; et du *Rapport final du groupe de travail sur les aspects juridiques et administratifs de l'application pratique des dispositions pertinentes de la Convention*, ENVWA/WG.3/R.12, 31 août 1993, ci-après appelé *Rapport du groupe de travail*.
5. Consulter le chapitre 15, *Environmental Impact Assessment*, de l'ouvrage *Principles of International Law I*, de Philippe Sands (Manchester University Press, 1995), qui examine les derniers développements des lois internationales dans ce domaine, et

sur les questions de juridiction extra-territoriale associées à la National Environmental Protection Act (Loi nationale sur la protection de l'environnement), des États-Unis. Cependant, très peu d'entre eux approfondissent les grandes questions de ces thèmes et abordent réellement la question de la notification. Nous avons essayé de nous concentrer uniquement sur ce dernier type de documents, laissant l'examen des questions plus générales à d'autres occasions, si le besoin s'en fait sentir.

Le présent document est accompagné d'un tableau distinct résumant les précédents et les options relevées dans les accords examinés. Comme en ce qui concerne le présent document, on ne doit pas voir dans ce tableau des options « préférées », mais tout simplement des variantes ou solutions de rechange pouvant aider les Parties dans leurs discussions, qui proviennent des accords existants qui sont cités dans la mesure où l'espace le permettait. On peut utiliser les tableaux séparément à titre de documents de contexte.

Afin de faciliter la lecture du présent document, étant donné la grande sensibilisation des Parties et du Secrétariat sur ces questions, nous nous sommes efforcés d'éviter les notes de bas de pages et références détaillées. La liste complète des sources et des références suit le présent texte. Une liste distincte des sources utilisées dans les tableaux est annexée à ces derniers.

## QUESTIONS

### Qui notifie et qui est notifié?

Le problème de savoir qui notifie et qui est notifié met l'accent sur la participation officielle des gouvernements par le biais d'autorités gouvernementales compétentes dans un processus d'ÉIE transfrontières. Nous soulevons plus loin, au chapitre sur la notification du public, la question distincte de l'avis au public, qu'il y ait ou non participation officielle du gouvernement.

Quand on se demande qui notifie et qui est notifié, il faut savoir à quelles autorités correspond le terme « autorité gouvernementale compétente » de l'alinéa (a). Ce problème est particulièrement pertinent dans le contexte de l'ANACDE, où les paliers de gouvernement fédéraux et

---

analyse notamment les trois principaux textes adoptés au cours des récentes années, la Directive de l'Union européenne sur les évaluations environnementales, la Convention d'Espoo et le protocole du Traité sur l'Antarctique.

provinciaux/étatiques<sup>6</sup> se partagent la compétence en matière d'évaluation environnementale dans les trois pays. Ce problème pose donc directement la question du rôle des autorités infranationales dans le processus établi par une recommandation du Conseil, laquelle question est également soulevée par les quelques références aux processus nationaux et infranationaux d'évaluation environnementale présentes dans les Principes directeurs de l'évaluation environnementale transfrontalière adoptés par le Conseil en octobre 1995.

La plupart des accords internationaux dans ce domaine n'ont pas inclus les autorités infranationales dans le processus de notification. Ainsi, dans le cadre de la Convention d'Espoo, la notification se fait entre les autorités du palier national, les ministères des affaires étrangères des pays étant compétents en la matière. Ceci démontre bien que la notion de diplomatie d'État à État est centrale en ce qui concerne les questions environnementales transfrontalières. Cette notion a été d'ailleurs très appuée dans les débuts du droit international de l'environnement.

Le Canada-US Trail Smelter Arbitration (Arbitrage canado-américain sur les traînées de fonderies) de 1941, un des premiers exemples du traitement de questions environnementales par le droit international, appuie fortement ce sens historique voulant que les problèmes environnementaux transfrontières se règlent d'État à État, au moyen de résolutions diplomatiques. D'autres accords bilatéraux concernant les frontières mexico-américaine et canado-américaine, élaborés dans le moule traditionnel du droit international, soutiennent aussi cette notion. Cependant, on remarque ci-après qu'en pratique cette approche s'élargit et inclut maintenant aussi les champs de compétence non fédéraux<sup>7</sup>.

Apparemment, le modèle opérationnel de relations d'État à État de la Convention d'Espoo a été appliqué à l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air. En effet, ce dernier ne prévoit aucune participation obligatoire des gouvernements de niveau inférieur au fédéral, mais plutôt l'obligation pour les gouvernements fédéraux de s'assurer « de la coopération des gouvernements des provinces et des États qui peut être nécessaire pour la mise en œuvre de l'Accord ». La notification, comme

6. Conformément à l'ANACDE, le terme « provincial » englobe dans le présent document les gouvernements territoriaux.

7. L'Article 9 de l'Accord de La Paz, par exemple, permet aux Parties d'inviter les gouvernements locaux et municipaux, et d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, à participer aux réunions des coordinateurs nationaux. Les états locaux participent maintenant aux quatre groupes de travail établis dans le cadre de l'Accord. Voir Stephen P. Mumme, « New Directions in United States-Mexican Transboundary Environmental Management : A Critique of Current Proposals », 32 *Nat. Res. J.* 539 (1993), p. 558-559.

le précise l'article V de l'Accord, se fait de pays à pays, les gouvernements provinciaux et des États y contribuant de façon moins officielle. Aucun arrangement officiel d'élargissement de l'emploi du terme « notification » dans l'Accord n'a encore été conclu<sup>8</sup>.

L'article 7 de l'Accord de La Paz de 1983 de coopération pour la protection et l'amélioration des problèmes environnementaux et transfrontaliers, entre les États-Unis et le Mexique, fait directement référence à l'évaluation des impacts transfrontaliers des projets proposés, [TRADUCTION] « adéquatement, conformément à leurs lois, réglementations et politiques nationales respectives ». L'Accord demande l'élaboration d'accords plus détaillés sur des questions spécifiques. À ce jour, cinq de ces accords ont été élaborés, dont aucun ne traite de manière générale de l'évaluation des impacts environnementaux transfrontières.

L'Annexe II à l'Accord de La Paz porte sur la protection de la zone frontalière à l'intérieur des terres contre les substances dangereuses. Elle met l'accent sur les déversements et autres incidents semblables et contient des modalités de notification commençant par la nomination d'un « coordonnateur sur place » (on-scene coordinator) par chaque Partie, sur une base régionale dans la région frontalière. Ce coordonnateur a la responsabilité initiale de notifier les deux présidents nationaux d'une équipe binationale conjointe d'intervention, établie en vertu de l'Accord, qu'un incident ou un danger imminent d'incident pourrait entraîner des dommages transfrontières. Ce processus ressemble beaucoup à celui d'un accord conclu en 1980 entre les États-Unis et le Mexique sur la protection de l'environnement marin. Apparemment, c'est l'exemple le plus élaboré de notification environnementale dans un contexte analogue à celui d'une ÉIE.

L'Accord de novembre 1993 entre les États-Unis et le Mexique sur la Commission de coopération environnementale frontalière a créé ladite Commission de coopération environnementale frontalière (BECC) et la Banque nord-américaine de développement (NADBANK). Il stipule que tous les projets qu'il certifie pour être financé à titre de projet d'infrastructure environnementale doivent subir une ÉIE avant d'amorcer le processus de demande. Cette ÉIE doit tenir compte de tout effet environnemental transfrontière important. L'Accord stipule que le Conseil de la BECC doit s'assurer que le projet remplit certaines conditions nécessaires lui permettant d'atteindre des niveaux élevés de

8. Le Rapport d'étape de 1994 de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air indique que les efforts d'élaboration d'une procédure conjointe de notification se sont avérés irréalisables à court terme. On a donc adopté des procédures moins formelles. P. 17.

protection de l'environnement, [TRADUCTION] « en consultation avec les états et localités concernés »<sup>9</sup>. Ce faisant, l'Accord souligne la pertinence et le rôle des autorités étatiques et locales dans l'évaluation du projet avant que la BECC décide de le certifier en vue de son financement. Même si cela ne s'applique pas expressément à la mise en œuvre de l'ÉIE exigée, cela complète de tels processus lorsqu'ils ne sont pas inclus. L'Accord donne aussi au public l'occasion de formuler ses commentaires sur les projets en question (voir ci-après). La BECC ne statue que sur les projets d'infrastructures environnementales qui lui sont présentés.

Même si les accords précédents n'incluent pas totalement les compétences non fédérales dans la portée de leurs obligations, l'ANACDE le fait dans le cas du Mexique et des États-Unis, et offre un mécanisme pour inclure le Canada. Nous avons ainsi l'occasion d'examiner plus en détail le rôle de tous les champs de compétence qui partagent la responsabilité des évaluations environnementales en Amérique du Nord, ce qui comprend la détermination de qui notifie et qui est notifié, sur laquelle repose la présente discussion.

En ce qui concerne la frontière canado-américaine, plusieurs accords non inclus dans l'ensemble du droit international ont été conclus entre des gouvernements provinciaux canadiens et des États américains dans le but de favoriser et de soutenir l'approche transfrontière des questions environnementales, notamment :

- l'Accord de coopération environnementale entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington, qui ne fait pas spécifiquement référence aux ÉIE transfrontières, mais établit un mécanisme local, le Conseil de coopération environnementale, qui a assuré la promotion des notifications et des interactions au niveau local dans ce domaine;
- la Protocole d'entente de coopération environnementale entre l'État de New York et le Québec, qui fait explicitement référence à la notification mutuelle de tout projet proposé risquant d'avoir un impact sur l'environnement de l'autre Partie, avant sa mise en œuvre, et
- l'ébauche de Protocole du Golfe du Maine sur les évaluations des impacts environnementaux transfrontières (entre le Maine,

---

9. Art. II, al. 3(c)(2) de l'Accord de 1993 entre les États-Unis et le Mexique.

le New Hampshire, le Massachusetts, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse), qui fait appel à la notification et au partage d'informations, et va jusqu'à suggérer l'harmonisation des divers processus d'ÉIE et l'utilisation des processus mutuels pour le recueil d'informations sur le territoire des autres Parties.<sup>10</sup>

À notre connaissance, aucun autre accord semblable n'existe eu égard à la frontière entre les États-Unis et le Mexique<sup>11</sup>.

En Europe, où la Convention d'Espoo et la Directive de l'Union européenne sur les évaluations environnementales créent des obligations pour les États, on constate maintenant que l'interaction au niveau infranational augmente<sup>12</sup>. L'Annuaire du droit international de l'environnement de 1992 rapporte que l'État fédéral allemand de Nord du Rhin-Westphalie, et les provinces néerlandaises de Gelderland, Limburg et Overijssel ont conclu un accord qui faisait appel au partage d'informations en matière d'évaluation environnementale. Toutefois le rapport ne précise pas la portée de cet accord<sup>13</sup>.

L'Accord sur l'Escaut de 1994 inclut spécifiquement deux juridictions fédérales et trois infra-fédérales dans une Commission créée pour protéger le fleuve Escaut<sup>14</sup>, qui sert de centre de partage d'informations, notamment sur l'évaluation des impacts environnementaux.

- 
10. En plus des provinces et États, des bureaux régionaux d'agences fédérales sont représentés au Conseil sur l'environnement marin du Golfe du Maine. Le Conseil et son groupe de travail n'ont pas encore adopté cette ébauche de protocole, ce qui ne se produira probablement pas avant l'automne 1996.
  11. Un analyste pense que cela est dû à des obstacles juridiques aux activités extraterritoriales des États. Il remarque qu'on peut contourner ces obstacles grâce à l'application actuelle de la loi américaine. Thomas Lundmark, « Local US Agencies and Mexican Infrastructure », 25 *Env't Pol. & L.* 103 (1995), p. 104.
  12. Le rapport du groupe de travail de l'ECE suggère que, pour des motifs d'efficacité, les tâches de notification et d'évaluation devraient être réparties entre les parties, à moins qu'il n'en soit convenu autrement. La partie d'où provient le problème mettrait en œuvre son processus pour les impacts internes, tandis que la partie touchée appliquerait son processus d'étude des impacts sous sa juridiction. Les informations seraient intégrées dans un seul rapport. Une notification et un échange d'informations adéquats sous-tendent cette approche. *Supra*, note 4, p. 7, par. 28.
  13. Ulrich Beyerlin et Torsten Bartsch, « Coopération environnementale transfrontière : informations préalables/Consultation/Évaluation des impacts environnementaux », 3 *Yb. Int'l Env't L.* 185 (1992).
  14. Il s'agit de la France, des Pays-Bas et de trois régions de la Belgique, soit la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne.

Dans ce contexte, il se peut que l'approche « du haut vers le bas » des notifications de pays à pays évolue vers un modèle ou mécanisme moins centralisé réservant un rôle plus grand aux entités infranationales et/ou locales. Un processus décentralisé peut accorder davantage d'autorité opérationnelle au niveau local dans les trois pays. Il pourrait inclure tant les niveaux provincial/étatique et local, que les bureaux régionaux des agences fédérales<sup>15</sup>.

Un deuxième élément à envisager est la question de savoir s'il y a un « problème » à résoudre ou à traiter par l'entremise des mécanismes traditionnels de droit international de pays à pays quand on notifie un projet afin d'évaluer ses éventuels impacts environnementaux transfrontières. Une autre approche consisterait à mettre davantage l'accent sur l'élaboration de mécanismes coopératifs à l'intention des professionnels (et du public) participant directement à l'identification et à l'évaluation des questions environnementales. Dans cette optique, un « problème » international n'apparaît que lorsqu'une des agences ou des Parties concernées considère que les processus coopératifs établis échouent<sup>16</sup>.

- 
15. Steven Kennett débat plus en détail de cette tendance dans le contexte des évaluations des impacts environnementaux transfrontières des projets proposés au Canada dans son ouvrage « *The Canadian Environmental Assessment Act's Transboundary Provisions: Trojan Horse or Paper Tiger?* » (Les modalités transfrontières de la *Loi canadienne sur les évaluations environnementales*: cheval de Troie ou tigre de papier?), 5 *J.E.L.P.* 263 (1995). Lundmark, *supra*, note 11, prétend qu'il vaut mieux [TRADUCTION] « canaliser les responsabilités et financer les agences locales existantes. Elles ont l'expertise. Elles ont l'expérience. Et elles sont parties prenantes dans le résultat », p. 105.
  16. Une analyse récente du lien entre les accords commerciaux et la coopération environnementale avance qu' [TRADUCTION] « idéalement, la solution parfaite pour les régions partageant un écosystème unique demeure les accords de coopération qui font que la frontière n'est plus un facteur en ce qui concerne les coûts de production liés à l'environnement ». L'auteur prône des approches *ex ante* de l'internalisation des coûts dans ce contexte coopératif. Voir Nick Johnstone, « International Trade, Transfrontier Pollution, and Environmental Cooperation: A Case Study of the Mexican-American Border Region » (Commerce international, pollution transfrontière et coopération environnementale: étude de cas de la région frontalière entre le Mexique et les États-Unis.), 35 *Nat. Res. J.* 33 (1995), p. 61. La sécurité environnementale, un autre point de départ d'analyse, a poussé d'autres analystes à la même conclusion, dans le cadre de la notion de « droit international émergent des écosystèmes »: [TRADUCTION] « L'hypothèse principale de cet article est que les efforts visant à promouvoir et à garantir la sécurité de l'environnement exigent que l'emphase du droit environnemental international passe d'une approche territoriale à une approche plus axée sur les écosystèmes. » Jutta Brunnée et Stephen Toope, « Environmental Security and Freshwater Resources: A Case for International Ecosystem Law » (Sécurité environnementale et ressources en eau douce: un cas en faveur du droit international des écosystèmes), 5 *Yb. Int'l Env't L.* 41 (1994), p. 55.

On trouve l'application la plus avancée de ce dernier type d'approche dans deux accords, très éloignés de l'environnement nord-américain, mais pas nécessairement des trois Parties. Le premier est l'Annexe I sur les évaluations des impacts environnementaux du Protocole du Traité sur l'Antarctique, de 1991. Selon cet accord, les signataires doivent effectuer une évaluation environnementale avant toute décision de mettre en œuvre des activités dans l'Antarctique. Si une évaluation initiale démontre que des impacts importants sont probables, l'Annexe I stipule qu'il faut effectuer une évaluation environnementale complète, qui doit être présentée au Comité de protection de l'environnement établi par le Protocole, à toutes les autres Parties, et rendue accessible au public de toutes les Parties. L'approbation du projet ne peut avoir lieu qu'après la réception des commentaires et un examen du comité consultatif du Traité sur l'Antarctique, après que le Comité sur l'environnement lui ait fait parvenir ses commentaires. Même si dans ce cas la notification est faite une fois une ébauche d'évaluation terminée, le contexte de mise en œuvre d'évaluation de projets dans la région rend cette tâche plus facile à entreprendre quand on la combine avec le large éventail de notifications et la participation des structures organisationnelles des Parties. Bien sûr, on peut se demander si ce modèle est totalement applicable au contexte qui nous occupe, étant donné la situation unique de l'Antarctique et de son gouvernement. Néanmoins, il peut donner des indications quant à l'élaboration d'une approche plus large conformément à l'article 10(7).

Le deuxième exemple est la Convention de protection du Danube de 1994, qui établit la Commission internationale du Danube, laquelle entre autres fonctions, recueille des informations pour des fins d'évaluations des impacts environnementaux des projets proposés dans tout le bassin du Danube. La Commission transmet les informations émanant de la Partie d'origine aux autres Parties. La capacité supplémentaire d'aider à déterminer les informations requises ne fait qu'ajouter à la structure coopérative favorisée par l'utilisation de la Commission.

Le Rapport des Pays-Bas sur la Convention d'Espoo suggère également qu'un organisme mixte, nouveau ou existant, pourrait être utile pour remplir les fonctions de son régime général, dans le contexte des ententes bilatérales ou régionales d'application de la Convention<sup>17</sup>. Ces exemples auraient tous tendance à faire du processus d'ÉIE transfrontières davantage une activité professionnelle de routine qu'une activité diplomatique.

---

17. *Supra*, note 4, p. 9, par. 29.

En résumé, on peut avancer les trois modèles suivants, relatifs à la question de savoir qui notifie et qui est notifié :

- Le modèle de Partie à Partie, dans lequel les agences locales ou nationales, premières informées d'un projet devant être notifié, doivent aviser leur propre autorité fédérale, qui à son tour transmet la notification à l'autorité fédérale désignée de la Partie touchée. Cette dernière est alors chargée d'aviser ses propres agences appropriées aux divers paliers et de vérifier si elles, ou l'autorité nationale, souhaitent participer à l'ÉIE.
- L'agence responsable de la décision gouvernementale ou de l'évaluation du projet proposé notifie, au cas par cas, les autres agences gouvernementales des deux pays frontaliers chargées de l'évaluation environnementale ou des questions de protection relatives au projet et aux plans d'évaluation proposés. Pour renforcer la notification de pays à pays, on pourrait ajouter ici une notification distincte à une autorité fédérale désignée.
- On peut circonscrire au préalable un groupe régional d'agences responsables chacune de certains secteurs de la protection de l'environnement ou de certaines activités d'ÉIE dans la région en question. Selon ce type de structure, quand le seuil de notification est atteint par un projet proposé, toutes les agences régionales, incluant les agences des provinces/États et les agences fédérales ayant des bureaux régionaux ou centraux, seraient avisées du projet. Là encore, on pourrait ajouter à cette approche une notification de pays à pays par l'entremise des canaux diplomatiques. Le groupement régional pourrait refléter les divisions administratives et les paliers de compétence en vigueur dans la région concernée, soit directement, soit par le biais d'une organisation plus structurée.

Toutes ces approches sont compatibles avec l'ANACDE et avec les Principes directeurs que le Conseil a adoptés précédemment. Toutefois, les deux dernières approches semblent plus conformes aux Principes directeurs qui réfèrent aux processus d'évaluations actuels qui constituent collectivement le système continental des ÉIE. De plus, ces approches cadrent sans doute mieux avec les pratiques en vigueur entre les juridictions non fédérales, du moins à la frontière canado-américaine.

Notons ici que le Rapport des Pays-Bas sur la Convention d'Espoo suggère que, pour que la Convention soit appliquée efficacement, il serait utile que les Parties soient informées des autorités responsables

des ÉIE et de leurs diverses étapes, et qu'elles disposent d'un organigramme décrivant le processus et les échéanciers. Cette approche constitue peut-être une alternative avec laquelle les Parties à l'ANACDE sont plus familières<sup>18</sup>.

Maintenant que nous avons traité la question principale relative au rôle des autorités non fédérales dans ce contexte, la discussion des autres questions sera beaucoup plus courte.

### Quand effectuer la notification?

Les accords en vigueur indiquent trois orientations :

- *La notification visant à soutenir la participation de la juridiction potentiellement touchée ou de ses ressortissants au processus initié par la juridiction qui envisage une activité.*

Le principe directeur de cette orientation est de notifier le plus tôt possible. L'article V de l'Accord sur la qualité de l'air indique que la notification doit avoir lieu le plus tôt possible avant une décision. L'article 3 de la Convention d'Espoo exige que la notification ait lieu le plus tôt possible, et au plus tard lors de la notification de ses ressortissants. L'article 7 de la Directive de l'U.E. impose une notification de pays à pays en même temps que l'avis aux ressortissants du pays. Manifestement, dans tous les cas, la notification doit être faite suffisamment à temps pour permettre l'élaboration et l'échange des informations requises pour effectuer une évaluation adéquate des impacts environnementaux dans le cadre de ces accords.

Les processus en vigueur entre les provinces et les États à la frontière canado-américaine reflètent tous cette approche.

- *La notification après une ébauche d'évaluation, incluant les impacts transfrontières, mais à temps pour qu'on puisse tenir intégralement compte des commentaires avant que la décision définitive relative au projet soit prise.*

Le Protocole du Traité sur l'Antarctique, et l'Accord entre les États-Unis et le Mexique sur la BECC, utilisent cette approche. Comme cela a été indiqué précédemment, dans le premier cas, la situation est relativement unique en ce qui concerne les facteurs géographiques et environnementaux. Cette approche s'accompagne de délais précis avant l'autorisation d'un projet.

---

18. *Supra*, note 4, p. 4, par. 10.

L'Accord sur la BECC concerne le financement des projets et non l'autorisation gouvernementale de les mettre en œuvre. La BECC n'évalue pas les projets, mais garantit seulement qu'ils sont examinés par les autorités gouvernementales et par le public.

Apparemment, cette approche n'a pas été adoptée dans les accords d'évaluation des impacts environnementaux transfrontières plus généraux.

- *La notification assez tôt pour permettre à la juridiction risquant d'être touchée d'évaluer les impacts sur son propre territoire et de les rapporter à la Partie d'origine.*

Les ébauches d'articles de la Commission de droit international sur l'utilisation des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation reflètent cette dernière orientation. Son principe clé est une approche très traditionnelle de la souveraineté nationale, selon laquelle la Partie touchée entreprend sa propre évaluation et fait un rapport distinct. La caractéristique bilatérale de cette approche est soutenue par des échéanciers stricts et l'exigence de fournir les informations relatives au projet et, par la suite, à ses impacts éventuels. À cet effet, la C.D.I. suggère une notification « en temps utile » (article 12). La consultation traditionnelle entre les États après le rapport appuie également ce processus.

Une variante beaucoup moins traditionnelle semble figurer dans l'ébauche de Protocole de la baie de Fundy. Si on l'examine dans son contexte intégral, cette ébauche de Protocole semble suggérer que la juridiction touchée « prête » en fait son processus à la juridiction qui propose le projet pour qu'elle étudie les impacts transfrontières, mais dans le cadre du rapport d'ÉIE de ceux qui font la proposition. Ceci permettrait la production d'un rapport intégré en utilisant des processus et mécanismes habituels dans la juridiction risquant d'être touchée.

Dans le Rapport des Pays-Bas, on semble noter que lorsque la notification est rattachée à une étape précise du processus d'ÉIE du pays d'origine – dans le cas de la Convention d'Espoo, la notification est rattachée à l'échéancier de notification du public du pays d'origine – cela peut entraîner des divergences importantes si les processus concernés diffèrent<sup>19</sup>. Par conséquent, si on a recours à une telle approche, il est nécessaire de bien comprendre tous les processus qui interviennent pour garantir la cohérence des applications.

19. *Supra*, note 4, p. 10. Cette question est traitée un peu plus en détail dans le rapport du Groupe de travail, *supra*, note 4, p. 3, par. 8.

### Quelles informations devraient contenir les notifications?<sup>20</sup>

Les principales différences découlant des accords traitant ce sujet en détail ont trait au fait que la notification précède ou non l'évaluation. Si la notification suit l'évaluation, elle permet aussi de commenter les conclusions de l'évaluation. Si la notification est liée à une étape précise du processus d'ÉIE du pays d'origine, le contenu de la notification variera avec l'ordre dans lequel cette étape est effectuée<sup>21</sup>.

Les accords existants peuvent servir de modèle pour l'approche retenant la participation au processus d'évaluation avant qu'il soit terminé. Ces accords suggèrent que l'élément crucial est de garantir que la notification initiale contient suffisamment d'informations pour permettre aux autorités prévenues (ou au public) de prendre une décision informée en ce qui concerne leur (sa) participation à l'ÉIE. Par exemple, la Convention d'Espoo fixe un processus de fourniture d'informations à deux étapes. La première étape, moins détaillée, concerne la décision de participer et requiert que soient comprises des informations sur l'activité proposée, les renseignements accessibles relatifs aux impacts potentiels, et la nature de la décision éventuelle. La deuxième, plus détaillée, appuie une réelle participation informée au processus d'évaluation. Elle comprend des informations au sujet de la procédure d'ÉIE, les échéanciers de transmission des informations, et les renseignements pertinents sur le projet et ses impacts éventuels.

Les signataires de la Convention d'Espoo ont examiné le contenu de ces modalités, et la question du format de la notification. Ils continuent à étudier ces deux aspects, et tentent d'élaborer une forme standardisée de notification<sup>22</sup>.

La Directive de l'U.E. présente aussi une hiérarchie, mais qui n'est pas liée d'aussi près à la décision de participer. D'après ses modalités, ceux qui proposent un projet doivent fournir une série minimale de renseignements à son sujet. Ces informations, qui peuvent être à leur tour incluses dans le processus de notification, comprennent notamment :

- une description du site, de la conception et de la taille du projet,

20. Nota : On ne tient pas compte ici des modalités d'échange et de fourniture d'informations après l'étape de notification. Ce sujet sera traité de manière plus adéquate sous le titre « échange d'informations », qu'on trouve aussi à l'alinéa 10(7)(b).

21. Voir le rapport du Groupe de travail, *supra*, p. 6, par. 25.

22. Ceci a été suggéré dans le rapport du Groupe de travail, *id.*, p. 11, par. 44.

- les mesures prévues pour éviter, réduire et rectifier les effets importants,
- les données requises pour évaluer les principaux effets que le projet aura vraisemblablement, et
- un résumé non technique de ces éléments.

Le promoteur peut aussi avoir à fournir les renseignements supplémentaires suivants, qui seront donc inclus dans le processus de notification :

- d'autres détails sur le projet, par exemple le processus de production, la nature des matériaux qui seront utilisés, et ainsi de suite,
- un aperçu des principales alternatives,
- les motifs du choix,
- une description des aspects de l'environnement qui seront vraisemblablement touchés et les causes de ces impacts probables, notamment l'utilisation de ressources, les émissions ou les déchets,
- les mesures de prévention ou d'atténuation des impacts, et
- une description des méthodes de prévision utilisées et des difficultés éventuellement rencontrées pendant l'évaluation.

La Commission européenne étudie ces exigences de renseignements dans le cadre du processus de proposition d'amendements de la Directive, dans le but de les rendre plus cohérents d'un membre de l'U.E. à l'autre<sup>23</sup>.

Le mécanisme institutionnel associé à la Convention de protection du Danube consiste en une approche beaucoup plus brève, demandant un échange d'informations « tel que déterminé par la Commission internationale » (article 12). Il est difficile de dire si cela s'avérera suffisant à long terme. Les orientations prises par l'U.E. et par la Convention d'Espoo suggèrent que cela ne sera pas efficace.

---

23. Voir la Proposition d'une Directive du Conseil amendant la Directive 85/337/CEE, 1985, adoptée par la Commission le 16 mars 1994, *Bulletin de l'Union européenne*, n° 3, 1994.

Quand la notification se rattache à l'ébauche terminée du rapport d'ÉIE, comme dans le cas de l'Antarctique, l'ébauche de rapport elle-même est incluse dans la notification.

C'est également le cas dans l'Accord sur la BECC qui exige, en plus de la nécessité d'une ÉIE, que le Conseil de la BECC examine les éventuels avantages et risques environnementaux, les coûts et les autres solutions dans le contexte des normes et des objectifs environnementaux de la région touchée (article II, al. 3(c)(1)). Ceci assure, au moins indirectement, que la BECC reçoit un niveau minimal de renseignements requis dans l'évaluation ou dans les documents connexes, et qu'elle doit également rendre accessibles en vue de commentaires.

L'exclusion des renseignements protégés de la divulgation publique par les lois pertinentes est liée de près à la question de l'inclusion de renseignements dans les notifications. La Convention d'Espoo (article 2.8) exclut des notifications les informations que les lois, réglementations, modalités administratives ou méthodes juridiques acceptées considèrent préjudiciables au secret industriel et commercial ou à la sécurité nationale. La Directive de l'U.E. renvoie aux limites imposées par la loi nationale ou les modalités administratives, relatives à la protection de l'intérêt du public, et au secret industriel et commercial dans le pays d'origine du projet. L'Accord sur la qualité de l'air n'indique pas les informations à inclure dans une notification, mais stipule par ailleurs que les informations que le propriétaire considère exclusives, selon les lois de l'endroit où il a obtenu ces informations, ne peuvent pas être divulguées sans le consentement du propriétaire (article VII.2).

La Convention de protection du Danube, mis à part ces types d'exclusion, stipule aussi que ceux à qui on transfère des informations protégées doivent les traiter avec autant de confidentialité. Elle précise en outre que le fait que des renseignements soient personnels constitue un motif pour leur non-divulgation (art. 13).

Plusieurs textes juridiques, dont les ébauches d'articles de la Commission du droit international, traitent d'un sujet connexe : les situations d'extrême urgence qui perturbent le besoin même de notification (art. 19).

La langue de la notification et les informations qu'elle contient sont également des questions pertinentes dans le contexte qui nous occupe : les documents devraient-ils être accessibles dans la langue du pays et des ressortissants touchés? Dans ce cas, qui est responsable de la traduc-

tion et des coûts associés? Le rapport du groupe de travail de la CEE suggère que le pays d'origine assume ces coûts<sup>24</sup>.

Enfin, on peut se demander si le pays d'origine devrait profiter de la notification pour demander des informations dont il pourrait avoir besoin pour évaluer complètement les éventuels impacts transfrontières. On peut examiner cette question dans le cadre du présent problème ou au chapitre des échanges d'information.

### **La décision de participer**

L'accent est, ici aussi, mis sur la participation officielle d'autorités gouvernementales à l'évaluation des éventuels impacts transfrontières. On traite séparément ci-après de la participation du public.

Deux éléments sont examinés ici :

- le délai de réponse relatif à la participation, et
- les informations devant être incluses dans une réponse affirmative de participation.

Les accords actuels n'abordent pas ce sujet en détail.

La Convention d'Espoo est la seule qui en traite complètement dans le contexte d'un avis de participation à un processus d'évaluation. Elle précise que celui qui notifie doit préciser un délai « raisonnable » de réponse, « compte tenu de la nature de l'activité proposée » (article 3.2). La Partie avisée doit répondre dans le délai imparti, et notamment accuser réception de la notification et préciser si elle souhaite participer à l'évaluation.

Le rapport du Groupe de travail et le Rapport des Pays-Bas sur la Convention d'Espoo suggèrent tous les deux qu'un délai de un à quatre mois est raisonnable dans la plupart des cas<sup>25</sup>.

Les ébauches d'articles de la Commission du droit international en matière de cours d'eau internationaux reposent sur le fait que chaque Partie effectue sa propre évaluation des impacts sur son territoire. Un délai d'évaluation de six mois est prévu ici pour faire l'étude et en com-

---

24. Rapport du Groupe de travail, *supra*, note 4, p. 10, par. 40-41. Le Rapport traite aussi des types de documents devant être traduits.

25. *Supra*, note 4, p. 4, par. 15 et p. 10, par. 37.

muniquer les conclusions. Si l'évaluation présente des difficultés spéciales, ce délai peut être prolongé. La Partie qui prépare la réponse doit alors fournir ses conclusions et leurs motifs (Partie III).

Le Protocole du Traité sur l'Antarctique ne prévoit qu'un examen de l'évaluation terminée. Un délai de 90 jours est prévu pour permettre aux autres Parties et au public de fournir des commentaires, mais au moins 120 jours sont requis pour les commentaires découlant de la réunion consultative du Traité sur l'Antarctique. Ces délais sont minimaux. La réunion consultative dispose d'un délai maximal de quinze mois pour fournir ses commentaires, après quoi le projet peut être mis en œuvre en l'absence desdits commentaires (annexe I, article 3).

L'absence d'échéanciers explicites pour les réponses semble imposer *de facto* les délais fixés par les processus impliqués au niveau national. La période exigée par la Convention d'Espoo pourrait raisonnablement être liée à ces délais également.

La nature des informations qui devraient être fournies au pays d'origine pour l'évaluation constitue une question connexe dont on pourrait traiter de manière plus pertinente dans le contexte d'une étude des exigences d'échange d'informations de l'article 10(7)(b).

### **Absence de notification**

Il y a deux motifs principaux d'absence de notification. Premièrement, le pays d'origine n'a pas à prendre de décision gouvernementale dans le cadre de ses lois ou politiques. Il peut s'agir uniquement du palier national, ou des niveaux national et infranational s'ils figurent tous les deux dans l'accord. Deuxièmement, la décision est requise, mais le pays d'origine croit qu'il est improbable qu'il y ait des impacts transfrontières importants.

Le premier cas pose la question d'exiger, par l'entremise d'un accord international, qu'une évaluation des impacts transfrontières vraisemblables constitue le seuil déclencheur d'une évaluation environnementale nationale ou soit en elle-même une décision gouvernementale. Jusqu'à présent les ententes d'évaluations transfrontières ne l'exigent pas. Toutefois, des accords sectoriels ou régionaux, comme ceux relatifs aux cours d'eau transfrontières imposent de telles exigences, relatives aux impacts sur les cours d'eau. On le constate dans l'Accord sur la protection du Danube et les ébauches d'articles de la Commission du droit international, ainsi que dans des accords comme la

Convention de 1992 de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux<sup>26</sup>.

L'Accord sur la BECC exige l'évaluation des impacts transfrontières des projets proposés demandant un financement à la NADBANK. Cette exigence s'ajoute peut-être aux exigences nationales d'ÉIE de la juridiction d'origine du projet.

Selon le rapport d'étape de 1994 de l'Accord sur la qualité de l'air, un « désaccord fondamental » a affecté l'application des dispositions de notification, à savoir si l'alinéa 1 de l'article V de l'Accord crée l'obligation d'évaluer les éventuels impacts atmosphériques transfrontières ou s'il défère cette obligation aux lois, réglementations et politiques des pays respectifs<sup>27</sup>. Ce désaccord subsiste encore aujourd'hui.

Le Protocole du Traité sur l'Antarctique stipule qu'il faut effectuer une évaluation de tous les projets de cette région, peu importe les exigences juridiques nationales.

Même si les tendances du droit international semblent favoriser le développement d'une obligation d'évaluer les impacts transfrontières, peu importe les exigences nationales, il apparaît difficile de le faire dans la situation actuelle. Il en va de même de la mise en application. Le texte de l'article 10(7)(a) reflète ces difficultés en soulignant que les activités assujetties sont celles qui dépendent de la décision d'une « autorité gouvernementale compétente ». Les Parties peuvent vouloir examiner plus à fond cette question dans le cadre d'une discussion de ce sous-alinéa.

Les préoccupations les plus courantes ont trait à la situation où le pays d'origine ne croit pas qu'il y aura des impacts transfrontières importants. Certains accords dans ce domaine envisagent les options dont disposent les autres Parties dans ce cas. La Convention d'Espoo exige que les Parties participent à des discussions eu égard à la possibilité qu'un projet cause des impacts transfrontières importants, à la demande d'une Partie inquiète. Les Parties doivent échanger suffisamment d'informations pour tenir ces discussions quand une d'entre elles prétend qu'un impact résultera d'un projet devant être obligatoirement évalué selon la Convention et qui n'a pas fait l'objet d'une notification<sup>28</sup>. Si les Parties ne s'entendent pas, une procédure spéciale d'enquête est prévue par la Convention d'Espoo (Appendice IV).

26. Dont le texte figure p. 703 du 3<sup>e</sup> *Yearbook of International Environmental Law* (1992).

27. *Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air, rapport d'étape de 1994*, p. 16.

28. La Convention prévoit l'évaluation obligatoire des projets énumérés à l'Annexe I, et l'évaluation discrétionnaire quand le projet satisfait à certains critères (art. 3).

L'article 7 de la Directive de l'U.E. invite plus simplement un pays n'ayant pas reçu de notification à demander des informations au pays d'origine. Les ébauches d'articles de la Commission du droit international (article 18) stipulent qu'un pays doit avoir un « motif sérieux de croire » qu'un impact important découlera d'une mesure prévue avant de faire une telle demande, et il doit documenter les raisons de cette croyance. Si le désaccord persiste, des consultations et des négociations sont alors prévues.

L'Accord sur la qualité de l'air aborde la question dans le contexte de notifications et de consultations en cas de préoccupations conjointes touchant la pollution atmosphérique. Des procédures de résolution des différends, notamment une référence éventuelle à la Commission du droit international si les deux Parties en conviennent, font partie des solutions découlant de l'Accord sur le plan général (Art. XIII, al. 2). On trouve aussi dans la plupart des autres accords une option de résolution officielle des différends.

Les textes existants mentionnent en général un processus à deux étapes pour les cas où il n'y a pas de notification, mais où une Partie croit qu'il y aura des impacts transfrontières importants. La première étape concerne la notification et la consultation, et la deuxième est la mise en œuvre plus officielle de processus de résolution des différends.

### **Notification du public**

Le principe de participation du public, inclut dans les Principes directeurs adoptés par le Conseil, pose directement la question de la notification du public.

La question de la notification du public se pose que les agences gouvernementales soient officiellement notifiées et participent, ou qu'elles ne le soient pas et/ou ne participent pas. Une question théorique importante consiste à savoir si on applique les droits et processus du pays d'origine ou ceux du pays notifié, ou si on doit adopter des droits internationaux minimaux de notification et de participation du public<sup>29</sup>.

---

29. Un récent examen de la Directive de l'U.E., notamment, mentionne que certains commentateurs critiquent la Directive pour [TRADUCTION] « ne pas apporter à la Communauté le commencement d'un nouveau type de prise de décisions auquel participe le public à l'échelle de la communauté, mais plutôt se borner à ressasser les procédures administratives en place ». Paul McHugh, « The European Community Directive – An Alternative Environmental Impact Assessment Procedure » (« La Directive de la Communauté européenne – une autre procédure d'évaluations des impacts environnementaux »), 34 *Nat. Res. J.* 589 (1994), p. 614.

De nombreux accords n'abordent tout simplement pas cette question. La plupart de ceux qui en traitent ont opté pour la première solution. Ainsi, la Directive de l'U.E. confère les mêmes droits aux ressortissants du pays touché. Ceci implique que les droits et rôles du public diffèrent d'une juridiction à l'autre<sup>30</sup>. Apparemment, aucun texte juridique n'adopte l'approche qui consiste à donner au public les mêmes droits que dans le pays touché. Le Principe directeur pertinent adopté par le Conseil de la CEE stipule que la participation du public doit cadrer avec les régimes nationaux et infranationaux, mais il ne précise pas de quelle Partie.

L'Accord sur la BECC et le Protocole du Traité sur l'Antarctique prévoient des droits d'examen et de commentaires sur les ébauches complètes des évaluations avant que les autorités compétentes puissent prendre une décision. L'Accord exige que tous les documents relatifs aux projets concernés soient accessibles au public. De son côté, le Protocole exige que l'ébauche d'évaluation soit mise à la disposition du public par le pays qui propose le projet, de même que par toutes les autres Parties lorsqu'elles en reçoivent une copie à commenter. La Partie qui propose le projet doit rendre accessible, sur demande, toute information supplémentaire.

Le Rapport des Pays-Bas avance que des arrangements détaillés traitant de ce problème sont requis dans les accords bilatéraux ou régionaux, et suggère trois solutions :

- que le pays d'origine soit responsable de toutes les notifications au public,
- que le pays touché notifie ses propres ressortissants, ou
- que ces deux Parties assurent ensemble la rapidité de la première option et l'efficacité de la deuxième<sup>31</sup>.

Même si ces questions ne sont pas clairement détaillées dans les rares accords existants où elles sont mentionnées, les Parties peuvent

---

30. Voir p. ex. Gisèle Bakkenist, « Notification of Transnational Environmental Impacts » (Notification d'impacts environnementaux transfrontières), 3 *Rev. E.C. Int'l Env't L.* 7 (1994).

31. Rapport des Pays-Bas, *supra*, note 4, p. 11-12.

---

vouloir tenir compte des situations et questions suivantes dans le cadre de leurs discussions :

- la notification du public quand une autorité gouvernementale notifiée participe officiellement,
- la notification du public quand des autorités gouvernementales sont notifiées mais décident de ne pas participer à l'ÉIE,
- la notification du public en l'absence de toute autre notification ou participation officielle,
- le contenu de la notification du public, et
- un registre public d'information.

Il se peut qu'il soit plus pertinent d'envisager d'autres éléments, comme la participation réelle du public à un processus d'évaluation, les consultations publiques et le traitement des commentaires du public, en relation avec l'échange d'informations, les consultations ou la conduite de l'évaluation.

Pour atteindre l'objectif mentionné dans les Principes directeurs, soit de « garantir au public l'accès à l'information nécessaire, ainsi qu'une participation significative à ces procédures ou mécanismes », il se peut qu'il faille des dispositions traitant de chacun de ces aspects.

## SOURCES CONSULTÉES

- Accord sur la qualité de l'air : Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air, 1991.
- Accord sur l'Escaut : Accord concernant la protection de l'Escaut, République française, Royaume des Pays-Bas, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne, 1994.
- Annexe II de l'Accord de La Paz : Agreement of Cooperation between The United States of America and the United Mexican States Regarding Pollution of the Environment Along the Inland International Boundary by Discharges of Hazardous Substances, 1985, (Accord de coopération sur la pollution de l'environnement le long de la frontière intérieure internationale causée par des déversements de substances dangereuses), Annexe II de l'Agreement between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area (Accord sur la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement frontalier).
- Protocole du Traité sur l'Antarctique : Protocole sur la protection de l'environnement du Traité sur l'Antarctique, Annexe I : évaluation des impacts environnementaux, 1991.
- Protocole de la baie de Fundy, ébauche : Protocole sur les évaluations des impacts environnementaux transfrontières, Conseil sur l'environnement marin du Golfe du Maine, ébauche de travail, 1994.
- Accord de coopération environnementale entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington (British Columbia/Washington State Environmental Cooperation Agreement), 7 mai 1992.
- Convention de protection du Danube : Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River (Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube), juin 1994.
- Convention d'Espoo : Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière), Commission économique des N.U. pour l'Europe, 1991.
- Directive de l'U.E. : Directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets privés et publics sur l'environnement.

Ébauches d'articles de la C.D.I., 1994 : Commission du droit international, Ébauches d'articles sur l'utilisation des cours d'eau transfrontières à des fins autres que la navigation (Draft Articles on the Non-Navigational Uses of International Watercourses), tels que présentés au Sixième comité de l'assemblée générale des Nations Unies, 1994.

Accord de La Paz : Accord sur la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement frontalier entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis Mexicains (Agreement Between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area), 1983.

Accord Mexique-États-Unis sur la pollution marine : Agreement of Cooperation between the United States of America and the United Mexican States Regarding Pollution of the Marine Environment by Discharges of Hydrocarbons and other Hazardous Substances, 1980 (Accord de coopération relative à la pollution marine par des hydrocarbures ou d'autres substances nocives)

Protocole d'entente de coopération environnementale entre l'État de New York et le Québec, 10 mai 1993.

Principes directeurs en matière d'évaluation des impacts environnementaux transfrontières (Transboundary Impact Assessment Overarching Principles), adoptés par le Conseil de la Commission de coopération environnementale, octobre 1995.

Accord entre les États-Unis et le Mexique sur la Commission de coopération en environnement frontalier : Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Concerning the Establishment of a Border Environment Cooperation Commission and a North American Development Bank (Accord entre les États-Unis et le Mexique sur l'établissement d'une Commission de coopération en environnement frontalier et d'une Banque nord-américaine de développement), 6 novembre 1993.

Traité de 1944 entre les États-Unis et le Mexique sur l'utilisation des eaux du Colorado, du Tijuana et du Rio Grande, 3 UNTS 313.

Traité de 1909 entre les États-Unis et la Grande-Bretagne concernant les eaux limitrophes des États-Unis et du Canada, 4 AJIL (Supp.) 239, 1909.



## Commission de coopération environnementale

---

Secrétariat

Distr.  
GÉNÉRALE

TEIA/96.02.05/S/1 – Annexe

15 mars 1996

Original : anglais

Français

---

### LE PROCESSUS DE « NOTIFICATION » DANS LE CONTEXTE DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX TRANSFRONTALIERS : ÉTUDE COMPARÉE DE CERTAINS ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX

#### Document de référence

#### Annexe : Tableaux

Ce bref document de contexte présente sous forme de tableaux un résumé de certains accords traitant de questions liées au processus de « notification » des éventuels impacts environnementaux transfrontières d'un projet proposé, dans le but d'évaluer ces impacts. Certains de ces accords sont des traités à part entière régis par les lois internationales, d'autres des traités qui ne sont pas encore entrés en vigueur, d'autres encore des ententes ne relevant pas des lois internationales. Ils sont présentés ici non pas en raison de leur statut juridique, mais comme exemples dont les Parties peuvent vouloir tenir compte dans l'élaboration de recommandations conformément à l'article 10(7) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE).

L'ordre de présentation ne doit pas être considéré comme un choix ou l'établissement de priorités des approches adoptées dans ces divers

accords. En général, les accords nord-américains sont cités en premier, les autres accords ou documents dans lesquels les Parties jouent un rôle étant examinés ensuite, et les ententes dans lesquelles les Parties ne jouent aucun rôle étant présentées en dernier. Les accords mentionnés ci-après comprennent des références détaillées à au moins un aspect du processus de notification :

- Qui notifie et qui est notifié?
- Quand effectuer la notification?
- Quels renseignements inclure dans la notification?
- La décision de participer
- L'absence de notification
- La notification au public

Les accords ne traitent pas tous de tous ces éléments.

Le lecteur pourra noter que certains accords portant spécifiquement sur une frontière ou l'autre ne figurent pas dans cet aperçu, en particulier l'Accord de La Paz de 1983 lui-même (l'Annexe II à cet Accord est présentée ci-après à titre d'exemple de régime de notification dans la région, même s'il ne traite pas expressément des évaluations préalables des impacts), et les accords relatifs à la Commission des eaux limitrophes internationales entre le Mexique et les États-Unis, et à la Commission mixte internationale entre le Canada et les États-Unis. Même si ces accords ont une certaine pertinence en matière d'évaluation transfrontière (ainsi, l'Accord de La Paz exige spécifiquement l'évaluation de tous les impacts dans la région frontalière), aucun d'entre eux ne donne de détails sur la manière de mettre en œuvre le processus. Le présent examen se limite aux accords contenant des détails précis sur la notification.

Le présent document ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission de coopération environnementale ou des Parties signataires de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement.

## QUI NOTIFIE ET QUI EST NOTIFIÉ?

Accord	Qui notifie	Qui est notifié	Remarques
Accord sur la qualité de l'air, Canada-États-Unis	Le gouvernement national (article V.2)	Le gouvernement national.	<p>« Partie » veut dire gouvernements nationaux.</p> <p>- Selon l'article XIV.2, les Parties s'efforcent de s'assurer la coopération des gouvernements des provinces et des états pour la mise en œuvre de l'accord.</p>
Protocole de la baie de Fundy, ébauche seulement	L'autorité provinciale ou de l'État, et/ou l'autorité nationale régionale.	L'autorité provinciale ou de l'État, et/ou l'autorité nationale régionale.	<p>Le Protocole fonctionne sur une base d'écosystème régional, incluant les composantes terrestre et marine du bassin de la baie de Fundy. Les bureaux étatiques, provinciaux et régionaux des autorités nationales participent tous au processus du Conseil de la baie de Fundy. Ni le Conseil, ni son Groupe de travail n'ont encore adopté l'ébauche de Protocole.</p>

## QUI NOTIFIE ET QUI EST NOTIFIÉ?

Accord	Qui notifie	Qui est notifié	Remarques
Accord mexico-américain sur la CCEF			Ici, l'approche ne consiste pas à notifier une autorité gouvernementale, mais à fournir l'ÉIE à la CCEF qui doit alors examiner toutes les informations en collaboration avec les autorités étatiques et locales dans le cadre du processus de certification pour le financement. (Partie I, art. II, par. 3 (c)(1))
Annexe II de l'Accord de La Paz, 1985 (Pollution de la frontière internationale terrestre)	Notification par un « coordinateur in-situ » désigné – Chaque pays a un coordinateur sur place pour chaque région frontalière. (Appendice I, art. 1)	La notification est envoyée aux deux présidents de l'équipe binationale conjointe d'intervention créée pour traiter les impacts transfrontières, réels ou probables. Après avoir notifié les responsables locaux désignés, une autre notification est envoyée au niveau diplomatique. (Appendice I, par. 1(2)(f) et 2.5)	L'annexe ne traite pas directement de la notification d'ÉIE, mais de la notification d'un incident réel ou probable impliquant l'impact de substances dangereuses sur les eaux frontalières. Il est inclus ici comme exemple de régime de notification très élaboré à la frontière mexico-américaine et d'application de l'Accord de La Paz. La notification n'est qu'à des fins de consultation : une intervention conjointe n'est pas obligatoire. (Appendice I, par. 2.5)

**QUI NOTIFIE ET QUI EST NOTIFIÉ?**

Accord	Qui notifie	Qui est notifié	Remarques
<p>Accord sur la pollution marine entre le Mexique et les États-Unis, 1980 (sur les accidents marins ayant un aspect transfrontière)</p>	<p>Un « coordonnateur in-situ » notifie son président de l'équipe binationale conjointe d'intervention. (Annexe I)</p>	<p>Un président notifie l'autre. Après avoir notifié les responsables locaux désignés, une autre notification est envoyée au niveau diplomatique. (Annexe II)</p>	<p>Ne porte pas directement sur la notification de l'ÉIE, mais sur la notification en cas d'incident réel ou appréhendé de pétrole en mer. Cet accord a servi de point de départ pour la rédaction de l'annexe II de l'Accord de La Paz, qui en est d'ailleurs presque une copie conforme.</p>
<p>Convention d'Espoo</p>	<p>Le gouvernement national. (par. 3(1))</p>	<p>Le gouvernement national. (par. 3(1))</p>	<p>Espoo entend par Partie les pays signataires, et élargit la reconnaissance à d'autres paliers de gouvernement quand une Partie les désigne comme autorité compétente ou les habilite à prendre des décisions relativement à une activité proposée (article 1(ix)).</p>

### QUI NOTIFIÉ ET QUI EST NOTIFIÉ?

Accord	Qui notifie	Qui est notifié	Remarques
<p>Protocole du Traité sur l'Antarctique, Annexe I, 1991</p>	<p>Le Protocole est silencieux à ce sujet. La Partie impliquée dans le projet ou la personne ou l'organisation qui a préparé l'ébauche de l'évaluation environnementale détaillée (EED) (Annexe I, par. 3.2(1)) pourrait potentiellement être responsable de la notification. Le processus lui-même cependant est coordonné soit par la Partie impliquée, soit par une personne désignée par les Parties lorsque plus qu'une Partie est impliquée (Art. 8).</p>	<p>Les Parties, le public et le Comité de protection de l'environnement établi par le protocole doivent avoir accès à l'ébauche d'EED (Annexe I, par. 3.3 et 3.4).</p>	<p>Ce protocole traite des évaluations d'une région du patrimoine mondial, effectuées par les pays y entreprenant des activités, contrairement aux questions transfrontières. Toutes les Parties « partagent » la responsabilité de la protection de l'environnement. La notification en question vise une ébauche d'EED. Celle-ci est préparée seulement après qu'une EE initiale indique qu'une activité proposée est susceptible d'avoir plus qu'un impact mineur ou passager, ou qu'il est autrement déterminé qu'une activité proposée est susceptible d'avoir cet impact. (Annexe I, par. 3.1).</p>

**QUI NOTIFIE ET QUI EST NOTIFIÉ?**

Accord	Qui notifie	Qui est notifié	Remarques
Accord sur l'Escaut, 1994	Art. 5 : ne traite pas à proprement parler de la notification, mais utilise sa Commission comme plaque tournante d'échange d'informations sou-mises par les Parties ou les observateurs sur les projets ayant un impact transfrontière sur le fleuve Escaut (art. 5 et 7).	Toutes les Parties signataires partagent les informations.	La France, les Pays-Bas et trois gouvernements infranationaux belges composent la Commission. (L'Accord inclut aussi une définition du principe de précaution dans un contexte transfrontière.)
Convention de protection du Danube, 1994	La Partie. (Art. 10)	La Commission internationale sur le Danube. (Art. 10)	La Convention est une application spécifique de l'Accord sur les cours d'eau transfrontières de la CEENU. Elle traite de l'évaluation des impacts environnementaux trans-frontières dans le bassin récepteur du Danube.

## QUAND EFFECTUER LA NOTIFICATION?

Accord	Quand	Remarques
Accord sur la qualité de l'air, Canada-États-Unis	Art. V.2 : « Le plus tôt possible avant qu'une décision à leur sujet (actes, activités et projets proposés) ne soit prise. »	Les actes, activités ou projets envisagés sont ceux proposés et assujettis au seuil de notification défini à l'article V.1, p. ex. qui causeraient probablement une pollution atmosphérique transfrontalière importante.
PE entre l'État de New York et le Québec	Sect. 5 : « Avant [la mise en œuvre] de toute mesure ou projet important dans une région située dans leurs juridictions respectives... »	Cette section ne précise pas le processus d'ÉIE, mais s'applique dans ce contexte.
Protocole de la baie de Fundy	« Tôt au cours du processus décisionnel », et « avant toute décision d'autorisation de l'activité proposée ».	Comprend aussi une référence à la consultation réalisée tôt au cours du processus, pour permettre une détermination conjointe de la portée et de l'étendue de l'ÉIE.
Accord mexico-américain sur la CCEF	Avant une décision de certification de financement de la part de la CCEF.	L'ÉIE doit être présentée dans le cadre de la demande du processus de certification pour le financement.
Annexe II de l'Accord de La Paz, 1985	En cas d'incident de pollution passé ou imminent, qui nécessiterait éventuellement une intervention conjointe, le coordonnateur in-situ doit faire « immédiatement » la notification.	Il ne traite pas des ÉIE, mais donne un cadre pour une intervention conjointe en cas d'incident de pollution passé ou imminent ayant un impact sur la région frontalière terrestre. L'Accord de 1980 sur la pollution marine entre le Mexique et les États-Unis présente une structure semblable.

## QUAND EFFECTUER LA NOTIFICATION?

Accord	Quand	Remarques
Convention d'Espoo	Art. 3(1) : « Dès que possible et au plus tard lorsqu'elle informe son propre public de cette activité. »	
Ébauches d'articles de la C.D.I., 1994	Art. 12 : « Notification en temps opportun. »	
Directive de l'U.E., 1985	Art. 7 : « En même temps qu'il [met les informations] à la disposition de ses propres ressortissants. »	
Protocole du Traité sur l'Antarctique, Annexe I, 1991	Une période de commentaires d'au moins 90 jours; et notification au Comité de protection de l'environnement au moins 120 jours avant la prochaine réunion consultative du Traité sur l'Antarctique (par. 3.3 et 3.4).	

## QUELS RENSEIGNEMENTS INCLURE DANS LA NOTIFICATION?

Accord	Modalités de base : contenu/format	Exceptions	Remarques
Accord sur la qualité de l'air		Art. VII.2 : les Comités « ne doivent pas communiquer, sans le consentement de leur propriétaire, les renseignements qui leur ont été désignés comme étant couverts par des droits exclusifs en vertu de la législation du territoire où ces renseignements ont été obtenus. »	
Protocole de la baie de Fundy			Le Protocole ne traite pas explicitement de ce sujet, mais demande, quand cela est approprié, d'utiliser le processus d'ÉIE d'une autre juridiction à titre de mécanisme de recueil des données.
PE entre l'État de New York et le Québec	S.5 : Y sont mentionnées spécialement les « mesures adéquates d'atténuation ».		La section ne traite pas spécifiquement de la notification d'ÉIE.

**QUELS RENSEIGNEMENTS INCLURE DANS LA NOTIFICATION?**

Accord	Modalités de base : contenu/format	Exceptions	Remarques
Convention d'Espoo	<p>Art. 3.2 : renseignements sur l'activité proposée; y compris tout renseignement disponible sur son éventuel impact trans-frontière; la nature de la décision qui pourra être prise; le délai dont dispose la Partie pour répondre à la notification.</p> <p>Doit aussi inclure les informations suivantes initialement ou après que la Partie ait décidé de participer : des informations pertinentes relatives à la procédure d'ÉIE; l'échéancier pour la communication d'observations; les informations pertinentes sur l'activité proposée et sur l'impact trans-frontière important qu'elle pourrait avoir.</p>	<p>Art. 2.8 : Les Parties conservent le droit d'appliquer, « à l'échelon national, les lois, règlements, dispositions administratives ou pratiques juridiques acceptées visant à protéger les renseignements dont la divulgation serait préjudiciable au secret industriel et commercial ou à la sécurité nationale. »</p>	<p>Des examens techniques effectués par les Parties ont révélé des lacunes dans le processus de notification. Elles sont en cours de traitement.</p> <p>L'approche de fourniture des informations de la Convention d'Espoo est à deux étapes. Il faut fournir beaucoup plus de détails après la décision de participer.</p>

## QUELS RENSEIGNEMENTS INCLURE DANS LA NOTIFICATION?

Accord	Modalités de base : contenu/format	Exceptions	Remarques
Ébauches d'articles de la C.D.I., 1994  Convention de protection du Danube, 1994	Art. 12 : « données et informations techniques disponibles pour permettre aux pays notifiés d'évaluer les effets possibles des mesures prévues ». Art. 14 : obligation de fournir à l'État notifié, sur demande, toute donnée et information disponibles nécessaires à une évaluation précise.	Art. 14 : les données accessibles et nécessaires à l'évaluation. Art. 19 : à l'exception des mesures prévues qui sont « d'une extrême urgence pour protéger la santé ou la sécurité publique, ou d'autres intérêts aussi importants. Art. 31 : à l'exception des informations vitales à la défense ou à la sécurité nationale d'un État.  - assujetti à des frais raisonnables pour les informations demandées qui ne sont pas directement accessibles. (par. 12(3))	Les modalités s'appliquent aux mesures prévues risquant d'avoir des impacts sur les cours d'eau. Les modalités prévoient un processus à une seule plutôt qu'à deux étapes. Elles favorisent un processus d'évaluation non intégrée, chaque Partie évaluant les impacts dans sa propre juridiction.

## QUELS RENSEIGNEMENTS INCLURE DANS LA NOTIFICATION?

Accord	Modalités de base : contenu/format	Exceptions	Remarques
Convention de protection du Danube, 1994 ( <i>suite</i> )		<p>(<i>suite</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soumis aux lois nationales sur les renseignements personnels, les droits de propriété intellectuelle et la sécurité nationale. (par. 12(5))</li> <li>- les renseignements protégés qui sont fournis sont traités comme tels par celui qui les reçoit. (par. 12(6))</li> </ul>	
Directive de l'U.E., 1985	Art. 5 : au minimum : une description du site, de la conception et de la dimension du projet; les mesures envisagées pour éviter, réduire et rectifier les effets importants; les données nécessaires pour évaluer les principaux effets éventuels du projet; et un résumé non technique de ces informations.	Limites imposées par les règlements et dispositions administratives nationales et par les pratiques juridiques établies concernant la sauvegarde de l'intérêt public et du secret industriel et commercial dans le pays d'origine du projet. (Art. 10)	Système à deux niveaux pour les informations minimales et les informations plus détaillées.

**QUELS RENSEIGNEMENTS INCLURE DANS LA NOTIFICATION?**

Accord	Modalités de base : contenu/format	Exceptions	Remarques
Directive de l'U.E., 1985 ( <i>suite</i> )	<p>(<i>suite</i>)            Annexe III : renseignements supplémentaires que la Partie trouve pertinents; détails supplémentaires sur le projet, comme le processus de production, la nature des matériaux utilisés, etc.; aperçu des principales solutions de substitution; raisons du choix; la description des aspects de l'environnement qui seront susceptibles d'être affectés; les causes des effets probables du projet, comme l'utilisation de ressources, les émissions, les déchets; les mesures de prévention ou d'atténuation des impacts; un résumé de l'information ci-dessus; les difficultés rencontrées pendant l'évaluation.</p>		

**QUELS RENSEIGNEMENTS INCLURE DANS LA NOTIFICATION?**

Accord	Modalités de base : contenu/format	Exceptions	Remarques
<p>Convention d'Espoo</p> <p>Ébauches d'articles de la C.D.I., 1994</p>	<p>Art. 3.3 : « dans le délai spécifié dans la notification ».</p> <p>Art. 13 : six mois pour évaluer et étudier les effets éventuels de la mesure prévue et pour communiquer les conclusions.</p> <p>Art. 15 : répondre le plus rapidement possible, en indiquant les conclusions.</p>	<p>Art. 3.3 : accuser réception de la notification, indiquer l'intention de participer ou non à la procédure d'ÉIE.</p> <p>Les conclusions, ainsi que leurs motifs justificatifs (art. 15).</p>	<p>Art. 3.2 : exige que la Partie qui notifie indique un délai raisonnable de réponse, « compte tenu de la nature de l'activité proposée ».</p> <p>Ces modalités s'appliquent, « sauf entente à l'effet contraire » des Parties (art. 13).</p> <p>Les modalités établissent un processus à une étape plutôt que deux. Elles traduisent aussi un processus d'évaluation non intégrée, chaque Partie évaluant les impacts sous sa propre juridiction.</p> <p>Un processus de consultations et de négociations est prévu pour résoudre les différends.</p>

**RÉPONSE / DÉCISION DE PARTICIPER**

Accord	Quand?	Informations à inclure	Remarques
<p>Protocole du Traité sur l'Antarctique, Annexe I, 1991</p>	<p>Aucune décision ne peut être prise relativement à un projet proposé tant que le Comité consultatif de l'Antarctique n'a pas eu l'occasion d'examiner l'ébauche d'évaluation, sur les conseils du Comité; assujetti à un délai maximal de 15 mois à partir de la diffusion de l'ébauche d'évaluation (par. 3(5)).</p>		<p>Aucune exigence particulière de réponse.</p>

## L'ABSENCE DE NOTIFICATION

Accord	Processus	Remarques
<p>Accord sur la qualité de l'air Art. V.6 Art. IX, XI, XII Convention d'Espoo</p> <p>Ébauches d'articles de la C.D.I., 1994</p> <p>Directive de l'U.E., 1985</p>	<p>Notification et consultations relatives à un problème conjoint. Référence conjointe éventuelle à la Commission mixte internationale.</p> <p>Consultations et résolution officielle des différends.</p> <p>Art. 2.5 : engager, à l'initiative de l'une quelconque des Parties, des discussions sur le point de savoir si une activité est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important.</p> <p>Art. 3.7 : quand une Partie considère qu'elle sera touchée par un projet proposé devant obligatoirement être évalué dans le cadre de l'Annexe 1, et qui n'a pas été notifié, les Parties doivent échanger « des informations suffisantes aux fins d'engager des discussions sur le point de savoir si un impact transfrontière préjudiciable important est probable ». En cas de persistance du désaccord, un processus d'enquête est prévu.</p> <p>Art. 18 : En l'absence de notification, un pays « ayant de sérieuses raisons de croire » que les mesures prévues auront des impacts transfrontières négatifs importants peut demander l'application des modalités de notification.</p> <p>Art. 16 : Permet à une Partie ayant fait une notification de mettre en œuvre la mesure en question en l'absence de réponse après le délai prescrit.</p> <p>Art. 7 : Un pays considérant qu'il est susceptible d'être affecté notablement peut demander des informations.</p>	<p>La Convention d'Espoo contient une liste de projets dont l'évaluation est obligatoire en fonction de conditions précises, les projets ne figurant pas sur cette liste mais risquant de causer des impacts transfrontières importants pouvant être évalués sur une base volontaire. Comprend aussi une annexe guide pour la détermination de ce fait.</p> <p>Les justifications doivent être fournies (par. 18.1).</p> <p>En cas de persistance du désaccord, des consultations et des négociations sont prévues (par. 18.2, 17.2, 17.3).</p>

## LA NOTIFICATION AU PUBLIC

Accord	Qui/Quand?	Informations à inclure	Remarques
Accord mexicain américain sur la CCEF	Partie I, par. II(4) : faire en sorte que les informations sur tous les projets soient accessibles avant la décision de certification; donner un avis écrit et une occasion raisonnable de commenter toutes les lignes directrices générales et toutes les demandes de certification.	Aucun détail spécifique mentionne les « informations documentaires sur tous les projets » demandant de l'aide ou la certification. (Partie I, par. II(4)) Restrictions sur la divulgation d'informations risquant d'enlever l'application de la loi, d'informations d'affaires ou exclusives, ou d'informations violant la vie privée ou portant atteinte à la confidentialité du processus décisionnel gouvernemental et toute autre information que la Commission accepte, sur demande, de traiter confidentiellement (Partie I, par. III (10)).	La CCEF n'entreprend pas d'évaluation, mais en exige une dans le cadre du processus de certification dans l'éventualité d'impacts transfrontières importants. La certification est nécessaire pour le financement de la NADBANK.

## LA NOTIFICATION AU PUBLIC

Accord	Qui/Quand?	Informations à inclure	Remarques
Convention d'Espoo  Directive de l'U.E., 1985	<p>Art. 3.8 : par les Parties concernées; au public de la Partie touchée dans les zones susceptibles d'être touchées; accorder la possibilité de formuler des observations ou des objections sur l'activité proposée.</p> <p>Ne circonscrit pas explicitement l'avis au public du pays touché, mais mentionne une action sur une base mutuelle et équivalente. Les ressortissants du pays d'origine ont accès aux informations exigées par l'autorité locale.</p>	<p>Aucun détail fourni.</p> <p>Avant la décision : semblable à la procédure de pays à pays. (art. 5.6.7)</p>	<p>Selon l'article 2.6, la Convention donne les mêmes droits de commentaire et de participation aux ressortissants de toutes les Parties touchées et de la Partie d'origine.</p>

## LA NOTIFICATION AU PUBLIC

Accord	Qui/Quand?	Informations à inclure	Remarques
<p>Protocole du Traité sur l'Antarctique, Annexe I, 1991</p>	<p>Le pays d'origine diffuse son ébauche d'évaluation environnementale détaillée au public et tous les autres pays, qui l'ont reçue, doivent également la diffuser (par. 3(3)).</p>	<p>Ébauche d'évaluation environnementale détaillée (par. 3(3)). Les autres informations devant être mises à la disposition du public incluent une description des procédures, une liste annuelle des évaluations initiales et les décisions connexes, les évaluations initiales (sur demande), l'information obtenue suite à la surveillance de projets mis sur pied en vertu d'une évaluation initiale ou détaillée et toutes autres mesures entreprises en raison de ceci, et les évaluations détaillées finales accompagnées d'une notification des décisions connexes et des évaluations des effets connexes (art. 6).</p>	<p>La notification ne concerne pas la participation à l'élaboration de l'ébauche d'évaluation, mais les commentaires de celle-ci. Tout ressortissant concerné de n'importe quelle Partie peut faire des commentaires. (par. 3(3))</p>

---

**SOURCES CONSULTÉES**

Accord sur l'Escaut : Accord concernant la protection de l'Escaut, République française, Royaume des Pays-Bas, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne, 1994.

Accord sur la qualité de l'air : Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air, 1991 (*Air Quality Accord : Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Canada on Air Quality*), March 1991.

Annexe II de l'Accord de La Paz : Accord de coopération sur la pollution de l'environnement le long de la frontière intérieure internationale causée par des déversements de substances dangereuses (*Annex II to the La Paz Agreement : Agreement of Cooperation between The United States of America and the United Mexican States Regarding Pollution of the Environment Along the Inland International Boundary by Discharges of Hazardous Substances*), 1985, Accord sur la coopération par la protection et l'amélioration de l'environnement frontalier (*Annex II to the Agreement between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area*).

Protocole du Traité sur l'Antarctique : Protocole sur la protection de l'environnement du Traité sur l'Antarctique, annexe I, Évaluation des impacts environnementaux (*Antarctic Treaty Protocol : Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, Annex I : Environmental Impact Assessment*), 1991.

Protocole de la Baie de Fundy, ébauche : Protocole sur les évaluations des impacts environnementaux transfrontières, Conseil sur l'environnement marin du Golfe du Maine, ébauche de travail (*Bay of Fundy Protocol : Draft Protocol on Transboundary Environmental Impact Assessment, Gulf of Maine Council on the Marine Environment*), 1994.

Convention de protection du Danube : Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube (*Danube River Protection Convention : Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River*), juin 1994.

Convention d'Espoo : Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (*Espoo Convention : Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, UN Economic Commission for Europe*), 1991.

Directive de l'Union européenne : Directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets privés et publics sur l'environnement (*EU Directive : Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment*).

Ébauches d'articles de la C.D.I. : Commission du droit international, ébauches d'articles sur l'utilisation des cours d'eau transfrontières à des fins autres que la navigation, tels que présentés au Sixième Comité de l'assemblée générale des Nations Unies (*I.L.C. Draft Articles, 1994 : International Law Commission, Draft Articles on the Non-Navigational Uses of International Watercourses, as submitted to the Sixth Committee of the United Nations General Assembly*), 1994.

Accord de La Paz : Accord sur la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis Mexicains (*La Paz Agreement : Agreement Between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area*), 1983.

Accord Mexique-États-Unis sur la pollution marine : Accord de coopération relative à la pollution marine par des hydrocarbures ou d'autres substances nocives entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis Mexicains (*Mexico-US Marine Pollution Agreement : Agreement of Cooperation between the United States of America and the United Mexican States Regarding Pollution of the Marine Environment by Discharges of Hydrocarbons and other Hazardous Substances*), 1980.

Protocole d'entente de coopération environnementale entre l'État de New York et le Québec : Protocole d'entente de coopération en matière d'environnement entre le gouvernement de l'État de New York et le gouvernement du Québec (*New York State-Québec MOU : Memorandum of Understanding on Environment Cooperation between the Government of the State of New York and the Gouvernement du Québec*), 10 mai 1993.

Accord entre les États-Unis et le Mexique sur la Commission de coopération en environnement frontalier : Accord entre les États-Unis et le Mexique sur l'établissement d'une commission de coopération en environnement frontalier et d'une Banque nord-américaine de développement (*US-Mexico BECC Agreement : Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Concerning the Establishment of a Border Environment Cooperation Commission and a North American Development Bank*), 6 novembre 1993.

## Commission de coopération environnementale

---

Secrétariat

Distr.  
GÉNÉRALE

TEIA/96.02.05/S/3

2 avril 1996

Original : anglais

Français

---

### L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX TRANSFRONTALIERS CONFORMÉMENT À L'ALINÉA 10(7)(a) DE L'ACCORD NORD-AMÉRICAIN DE COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT : ÉTUDE COMPARÉE DE CERTAINS ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX

#### Document de référence

*Le présent document ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission de coopération environnementale ou des Parties signataires de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*

#### INTRODUCTION

Selon le paragraphe 10(7) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), le Conseil est tenu d'examiner les questions relatives à l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers (ÉIET) de projets proposés et de faire des recommandations en vue d'un accord entre les Parties dans un délai de trois ans. Le présent document fait partie d'une série d'études qui analysent les divers éléments du paragraphe 10(7) de l'ANACDE à la lumière d'accords internationaux déjà en vigueur ou en voie d'être adoptés dans ce domaine.

Ce document analyse plus particulièrement les questions soulevées par l'alinéa 10(7)a) de l'ANACDE, dont voici la teneur :

- a) évaluation de l'impact environnemental d'activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs transfrontières importants et dépendent de la décision d'une autorité gouvernementale compétente, y compris une évaluation approfondie des observations présentées par les autres Parties et par des personnes des autres Parties;

Le présent document propose une analyse d'un certain nombre d'accords bilatéraux et multilatéraux, et de plusieurs instruments non contraignants (« *soft law* ») en matière d'ÉIET<sup>1</sup>. Même si plusieurs accords bilatéraux ou multilatéraux traitent de l'évaluation environnementale de manière générale, peu nombreux sont ceux qui fournissent des précisions significatives sur le processus et le contenu de l'ÉIE. Les accords qui fournissent le plus de précisions sont la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (Espoo, 1991), la Directive de l'Union européenne sur l'évaluation environnementale (1985) et le *Protocole du traité de l'Antarctique sur la protection de l'environnement* (1991). Bien que cette analyse se fonde plus particulièrement sur ces trois instruments, d'autres accords, directives ou principes ont également été étudiés lorsqu'ils permettaient d'éclaircir une question particulière. Les *Principes directeurs en matière d'évaluation des impacts transfrontaliers* (ci-après appelés « les Principes directeurs »), adoptés par le Conseil en octobre 1995, ont également été utiles pour la préparation de cette étude.

Ce document constitue avant tout une analyse de la teneur des accords et des instruments en question. Il ne reflète pas les lois ou les pratiques nationales en matière d'ÉIE en vigueur dans les États signataires de l'ANACDE, ou dans tout autre pays. Il est important de souligner ce fait car la plupart des instruments internationaux relatifs à l'ÉIE s'appuient fortement sur la législation et les pratiques nationales pour préciser les modalités d'application. Cette déférence pour les régimes nationaux en matière d'ÉIE est également reflétée dans les Principes directeurs qui traitent de la question de la complémentarité et du respect des processus nationaux et infranationaux. En règle générale, nous n'aborderons pas les cas où la législation nationale est invoquée pour

---

1. Les accords et autres instruments analysés pour les fins de l'élaboration de cette étude, ainsi que les tableaux s'y rapportant, sont présentés à la fin du document. Pour en savoir davantage sur l'ÉIET dans le droit international, voir P. Sands, *Principles of International Environmental Law I*, chap. 15 (Manchester University Press, 1995); D. Hunter et al., *International Environmental Law Concepts and Principles* (UNEP Trade and Environment Series, No. 2, 1994); et N. Robinson, « International Trends in Environmental Impact Assessment », 19 *B.C. Envtl. Aff. L. Rev.* 591 (1992).

interpréter les circonstances entourant l'évaluation d'un projet en particulier. Soulignons toutefois qu'un tel recours à la législation nationale demeure une option ouverte pour la négociation de traités.

Cette étude traite de certaines questions soulevées par l'alinéa 10(7)a) en tenant compte des trois objectifs généralement reconnus en matière d'ÉIET, qui sont de :

- fournir aux décideurs une information fiable et opportune sur les répercussions environnementales de projets proposés, qu'elles se produisent sur le territoire d'un État ou en dehors de celui-ci;
- s'assurer que les décisions au sujet de ces projets tiennent compte de telles répercussions; et
- fournir un mécanisme pour que les personnes et les institutions situées sur d'autres territoires, et qui risquent d'être touchées par les effets, puissent connaître les conséquences sur l'environnement qu'un projet proposé dans le territoire voisin risque d'entraîner, et qu'elles puissent participer au processus qui aboutira à une décision au sujet de l'activité proposée.

L'exposé comporte trois parties. Dans la première, il est question des exigences relatives au seuil d'examen préalable devant être atteint pour qu'il y ait obligation d'effectuer une ÉIE. Les questions contenues dans l'alinéa 10(7)a) quant au déclenchement de l'ÉIE comprennent notamment :

- i) la définition de l'expression « activités envisagées »;
- ii) la définition donnée à la partie de phrase « dépendent de la décision d'une autorité gouvernementale compétente »; et
- iii) la définition donnée à la partie de phrase « qui risquent d'avoir des effets nocifs transfrontières importants ».

La deuxième partie traite du processus et du contenu de l'évaluation des impacts environnementaux à proprement parler. L'alinéa 10(7)a) aborde notamment :

- i) le type d'impacts devant faire l'objet d'une évaluation;
- ii) le niveau minimal d'information que devrait contenir l'évaluation environnementale; et
- iii) la question de savoir qui devrait effectuer l'évaluation environnementale.

Enfin, la troisième partie traite de l'exigence, formulée dans l'alinéa 10(7)a), d'effectuer « une évaluation approfondie des observations présentées par les autres Parties et par des personnes des autres Parties ». Il y sera question des aspects suivants :

- i) le rôle joué par le public dans le processus d'ÉIE;
- ii) la manière d'obtenir des observations des autres Parties; et
- iii) la manière d'incorporer les observations formulées à l'évaluation définitive.

## I. QUESTIONS RELATIVES AUX ÉVALUATIONS PRÉALABLES

Chaque régime d'évaluation environnementale doit établir des normes visant à déterminer à quel moment et de quelle façon l'obligation d'effectuer une évaluation environnementale prend naissance. L'alinéa 10(7)a) prévoit qu'une ÉIE sera effectuée dans le cas « d'activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs transfrontières importants et dépendent de la décision d'une autorité gouvernementale compétente ». Cette disposition stipule qu'il faut satisfaire à au moins trois critères préalables avant d'effectuer une ÉIET. Le premier critère énonce qu'il doit s'agir d'un « projet » (NdT : le texte français parle d'« activités »). Deuxième critère, le projet (ou l'activité) doit « dépen[dre] de la décision d'une autorité gouvernementale compétente ». Le troisième critère précise que le projet doit être tel qu'il (ou l'activité) « risque d'avoir des effets nocifs transfrontières importants ». Ces trois critères sont étudiés ci-après.

### A. « Projets envisagés » (« activités envisagées »)

**Projet par opposition à activité.** En règle générale, les régimes d'ÉIET s'appliquent soit à des « projets », soit à des « activités ». La Directive de l'Union européenne, par exemple, s'applique à des « projets », tandis que des accords plus récents, notamment la Convention signée à Espoo et le Protocole sur l'Antarctique, emploient plutôt le terme « activités », dont la portée est potentiellement plus étendue.

2. La Déclaration de Rio, l'Ébauche de protocole de la Baie de Fundy et le Traité modèle de Cuixmala utilisent aussi le terme « activités ». Par souci d'économie, les accords et instruments internationaux apparaissent sous leur titre abrégé dans le texte et les notes. Le titre au complet figure dans la bibliographie en annexe.

Lorsque le terme « projet » est utilisé, sa portée ne semble pas être plus restrictive que celle du terme « activités »<sup>3</sup>. Quel que soit le terme employé, la plupart des exigences relatives aux ÉIET semblent aller au-delà d'une définition limitée du mot « projet », au sens, par exemple, d'ouvrages de construction et d'infrastructure, pour comprendre un éventail plus étendu de l'activité humaine. Dans la Directive de l'UE, par exemple, le terme « projet » comprend « la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages » *et* « d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol »<sup>4</sup>. Outre l'exploitation des ressources du sol, la Directive de l'UE englobe d'autres types d'activités dans sa liste de « projets », dont l'agriculture, l'aquaculture et les activités forestières<sup>5</sup>.

**Listes de projets.** Au lieu de définir les termes « projets » ou « activités », de nombreux instruments internationaux et des lois nationales dressent plutôt des listes de catégories précises de projets qui doivent faire l'objet d'une ÉIE. À titre d'exemple, l'appendice I de la Convention d'Espoo contient une liste d'activités pour lesquelles l'évaluation environnementale est obligatoire; il est présumé que l'activité en question est susceptible de causer d'importants impacts transfrontaliers préjudiciables<sup>6</sup>. De même, la Directive de l'UE s'appuie fortement sur des listes d'activités. Les annexes I et II de la Directive énumèrent, respectivement, les projets qui feront l'objet d'une évaluation obligatoire et ceux qui pourraient faire l'objet d'une évaluation obligatoire « lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent »<sup>7</sup>.

Bien que l'utilisation de listes donne une certaine clarté aux régimes d'ÉIE en permettant aux promoteurs de projets de savoir plus facilement s'ils doivent ou non soumettre un projet à l'évaluation, de telles dispositions peuvent ne pas être suffisamment souples pour comprendre tous les types de projets susceptibles de présenter une menace pour

---

3. L'accord de coopération frontalière en matière d'environnement (BECC) conclu entre les États-Unis et le Mexique prévoit également que les ÉIE seront effectuées au regard de « projets ». Cependant, il faut signaler que cet accord ne constitue pas un bon exemple dans ce contexte en raison de la portée limitée de son mandat qui est d'évaluer des projets d'infrastructure environnementale situés près de la frontière commune des deux pays.

4. Directive de l'UE, par. 1(2).

5. Voir l'annexe II de la Directive de l'UE.

6. Convention d'Espoo, par. 2.2.

7. Directive de l'UE, par. 4.2. Hormis l'obligation générale des États membres de s'assurer que « les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » soient adéquatement évalués, la Directive ne fournit aucune autre indication pour aider à déterminer si un projet compris dans l'annexe II doit faire l'objet d'une ÉIE, *id.*, par. 2.1.

l'environnement. C'est la raison pour laquelle, dans la pratique, la plupart des instruments internationaux et des lois nationales réunissent des listes de projets et des normes plus souples permettant de déterminer l'ampleur de la menace sur l'environnement. Dans la plupart des cas, les régimes donnent une interprétation ample des termes « activités » ou « projets » de manière à maintenir un seuil primordial qui soit lié à la question de l'importance du préjudice causé à l'environnement.

**Exemptions particulières.** Parmi les accords étudiés, seule la Directive de l'UE prévoit expressément des exemptions à l'obligation d'effectuer une ÉIE pour certaines catégories d'activités. Les projets mis en œuvre pour des raisons de sécurité nationale ou ceux qui découlent d'une loi précise promulguée par une législature nationale ne sont pas assujettis à l'application de la Directive<sup>8</sup>.

**Les projets par opposition aux politiques, aux programmes et aux plans.** Jusqu'à présent, les accords relatifs à l'ÉIET ont créé des obligations officielles d'évaluation seulement en ce qui concerne les projets et les activités, et non au niveau plus général des politiques, programmes et plans. Il y a toutefois une tendance à imposer un certain type d'obligation d'évaluation au niveau général des politiques, sans nécessairement aller jusqu'à une obligation officielle. Par exemple, pendant les négociations qui ont mené à la ratification de l'*Accord de libre échange nord-américain* (l'ALÉNA), chaque Partie a effectué un certain type d'évaluation pour savoir quels seraient les grands impacts produits par l'intégration de leurs économies. De même, la Convention d'Espoo prévoit que « [d]ans la mesure voulue, les Parties s'efforcent d'appliquer les principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes »<sup>9</sup>. Plusieurs lois nationales prévoient également l'application d'un certain type d'évaluation environnementale aux politiques et programmes et bon nombre d'observateurs sont d'avis que les traités internationaux devraient comprendre de telles dispositions<sup>10</sup>.

**Les projets publics par opposition aux projets privés.** Les accords en matière d'ÉIET actuellement en vigueur s'appliquent de manière uniforme aux activités entreprises par les gouvernements nationaux et des parties privées ou des autorités infranationales ayant reçu l'aval du

8. Directive de l'UE, par. 1(4) et 1(5).

9. Convention d'Espoo, par. 2.7.

10. Voir, à titre d'exemple, le par. 31(5) du Traité modèle de Cuixmala, où il est requis que [TRADUCTION] « les Parties prennent les mesures nécessaires pour s'assurer, avant l'adoption de politiques, programmes et plans susceptibles d'avoir un effet négatif transfrontière important, que les conséquences de ces actes sur l'environnement soient adéquatement prises en compte. »

gouvernement national. La Directive de l'UE parle précisément de « projets publics et privés », bien que les obligations en matière d'ÉIE ne s'appliquent qu'aux promoteurs devant obtenir une autorisation pour leur projet<sup>11</sup>. La Convention d'Espoo prévoit implicitement que les activités privées « dont l'exécution doit faire l'objet d'une décision d'une autorité compétente suivant toute procédure nationale applicable »<sup>12</sup> seront assujetties aux exigences en matière d'évaluation. Cette disposition est compatible avec l'exigence énoncée à l'alinéa 10(7)a) de l'ANACDE voulant que les projets dépendent de la décision d'une autorité gouvernementale compétente. La section suivante traite en détail de cette disposition.

## B. Décisions d'une autorité gouvernementale compétente

L'alinéa 10(7)a) de l'ANACDE s'applique uniquement aux projets qui dépendent « de la décision d'une autorité gouvernementale compétente ».

**Types de décisions.** Cette disposition de l'ANACDE est similaire aux dispositions contenues dans plusieurs instruments internationaux en matière d'ÉIET; elles visent principalement à limiter l'application de l'évaluation environnementale aux décisions émanant d'un échelon de l'autorité publique. Ainsi, les décisions gouvernementales concernant le financement ou l'exécution d'un projet sont prises en compte par tous les régimes d'ÉIET<sup>13</sup>. De plus, la plupart des instruments internationaux adoptés récemment ont tendance à étendre les exigences en matière d'évaluation environnementale aux projets privés nécessitant l'aval gouvernemental. Ainsi, par exemple, les exigences d'ÉIE prévues dans la Convention d'Espoo s'appliquent aux décisions « d'autoriser » ou d'entreprendre une activité figurant sur la liste, tandis que la Directive de l'UE exige que les autorités des États membres s'assurent qu'une ÉIE sera effectuée avant de donner leur approbation à un projet de nature privée. La Déclaration de Rio comporte également l'exigence qu'une ÉIE soit effectuée dans le cas d'activités « qui dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente »<sup>14</sup>. De cette façon, la plupart des régimes d'ÉIE s'étendent à la majorité des activités privées susceptibles d'entraîner des impacts transfrontaliers importants, puisque la plupart des

11. Directive de l'UE, art. 1(2).

12. Convention d'Espoo, art. 1v), faisant appel à toute activité ou modification sensible.

13. Voir, par exemple, le par. 1(2) de la Directive de l'UE, qui prévoit expressément qu'une autorité publique à l'origine d'un projet doit s'acquitter des obligations qui incombent à un « maître d'ouvrage ».

14. Principe n° 17 de la Déclaration de Rio.

pays réglementent les activités qui risquent d'être préjudiciables à l'environnement au moyen d'un processus d'autorisation quelconque.

**Moment opportun pour rendre les décisions.** Compte tenu que l'objectif premier de l'ÉIE est de fournir des informations aux décideurs, tous les instruments internationaux indiquent clairement que l'évaluation environnementale devrait être effectuée avant la prise de décisions finales. À titre d'exemple, tant la Convention d'Espoo que la Directive de l'UE énoncent de façon explicite que les autorités doivent effectuer l'ÉIE *avant* de prendre la décision pertinente ou d'accorder une autorisation. De la même manière, le Protocole sur l'Antarctique s'applique aux activités « planifiées », ce qui sous-entend que l'ÉIE doit être effectuée avant le début de l'activité.

**Autorité gouvernementale compétente.** Tout comme le paragraphe 10(7), les instruments analysés ici stipulent que la « décision d'une autorité compétente » fait partie des obligations relatives à l'évaluation environnementale. Dans la plupart des cas, cette expression désigne des organismes gouvernementaux investis d'un pouvoir décisionnel concernant un projet proposé et/ou des organismes gouvernementaux spécialement mandatés pour effectuer des ÉIE. La Convention d'Espoo, par exemple, définit ainsi l'expression « autorité compétente » : « l'autorité (ou les autorités) nationale(s) désignée(s) par une Partie pour accomplir les tâches visées dans la présente Convention et/ou l'autorité (ou les autorités) habilitée(s) par une Partie à exercer des pouvoirs décisionnels concernant une activité proposée »<sup>15</sup>. Cette disposition est généralement interprétée de manière à constituer un complément à la législation environnementale nationale, offrant ainsi une plus grande souplesse aux pays eu égard aux différences existant entre les systèmes nationaux d'ÉIE.

**Autorité nationale par opposition à l'autorité infranationale.** Le concept d'« autorité gouvernementale compétente » contenu dans les accords internationaux en matière d'ÉIE soulève l'importante question de savoir dans quelle mesure cette notion comprend les décisions des autorités infranationales. Étant donné que les accords d'ÉIET ont suivi le modèle traditionnel des accords internationaux en vertu desquels un gouvernement central traite avec un autre gouvernement central, leur application ne lie généralement que les gouvernements nationaux, et non les autorités infranationales. Cette différence est particulièrement

15. Convention d'Espoo, al. 1ix). La Directive de l'UE parle des autorités « que les États membres désignent en vue de s'acquitter des tâches résultant de la présente directive » (par. 1(3)).

importante lorsqu'on traite de systèmes fédéraux, comme ceux des États-Unis, du Canada et du Mexique, qui accordent une part importante d'autorité aux gouvernements des États ou des provinces.

Le document de travail sur la notification (Le processus de « notification » dans le contexte de l'évaluation des impacts environnementaux transfrontières : étude comparée de certains accords bilatéraux ou multilatéraux, TEIA/96.02.05/S/1) traite en détail de la question du lien existant entre le gouvernement fédéral et les autorités des États et des provinces dans le contexte de l'« autorité gouvernementale compétente ». Sans vouloir revenir sur cette question, il convient toutefois de préciser quelques éléments. En premier lieu, même si les accords qui sont déjà en vigueur – tel l'Accord sur la qualité de l'air conclu entre les États-Unis et le Canada – ne lient que les gouvernements fédéraux, ceux-ci peuvent se trouver dans l'obligation de demander la coopération des gouvernements des provinces et des États, qui peut être nécessaire pour la mise en œuvre des instruments<sup>16</sup>. Deuxièmement, des États et des provinces limitrophes, surtout le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis, ont déjà conclu des accords de coopération sur des questions touchant l'environnement; ils ont également créé des mécanismes officiels pour promouvoir davantage la coopération<sup>17</sup>. Ces mécanismes constituent des bases importantes pour la participation des autorités des États et des provinces dans le processus d'ÉIET. Par ailleurs, l'utilisation et l'amélioration de ces mécanismes seraient conformes aux Principes directeurs adoptés par le Conseil qui prônent le respect des processus nationaux et infranationaux et l'équilibre entre les coûts et l'efficacité.

Pour aborder la question du rôle des autorités nationales et infranationales en matière d'ÉIE, on peut utiliser les trois modèles suivants, qui ont été évoqués dans le contexte de la notification :

- le modèle où une Partie traite avec une autre Partie exige que des autorités fédérales désignées surveillent les activités d'évaluation relevant de leur compétence et se chargent de coordonner ces activités avec les autorités fédérales du pays voisin;
- le modèle au cas par cas (*ad hoc*) exige le regroupement des autorités concernées de chaque côté de la frontière pour réagir à une situation particulière;

16. Accord sur la qualité de l'air entre les États-Unis et le Canada, art. XIV.

17. Voir, par. ex., le *British Columbia/Washington State Environmental Cooperation Agreement*, l'Entente de coopération environnementale entre l'État de New York et le Québec, et le Protocole de la Baie de Fundy (ébauche).

- le modèle de regroupement régional désigne à l'avance des autorités de chaque côté de la frontière et arrête des procédures précises pour l'ÉIET.

Selon un rapport rédigé après la tenue d'un atelier entre les parties signataires de la Convention d'Espoo, l'expérience suggère que l'adoption du modèle de regroupement régional aiderait à améliorer le processus d'évaluation dans un contexte transfrontière. Le rapport souligne l'importance d'avoir [TRADUCTION] « de bonnes relations de travail entre les autorités gouvernementales au niveau infrarégional » et fait remarquer que la mise en œuvre des exigences en matière d'ÉIET serait améliorée par la constitution d'une instance commune<sup>18</sup>. Le modèle de regroupement régional aiderait à établir de bonnes relations de travail et pourrait comprendre une forme d'instance commune pour faciliter le processus d'ÉIET.

### C. Les projets « qui risquent d'avoir des effets nocifs transfrontières importants »

Même si presque tous les accords en matière d'ÉIET comportent l'exigence d'effectuer une évaluation lorsqu'une activité proposée est susceptible d'entraîner des effets nocifs importants sur l'environnement, ces instruments offrent très peu d'indications quant à la manière de déterminer les expressions « risque d'avoir/est susceptible d'entraîner » et « importants »<sup>19</sup>. Tel que nous l'avons indiqué plus tôt, la Directive de l'UE contient une liste de projets devant faire l'objet d'une ÉIE ainsi qu'une liste de projets qui pourraient faire l'objet d'une évaluation s'il est déterminé qu'ils sont susceptibles de causer des impacts nocifs importants. La Convention d'Espoo comprend également une liste de types d'activités pour lesquels l'évaluation est obligatoire, mais toujours sous réserve qu'on les considère « susceptibles de causer des

18. *Bilateral and Multilateral Cooperation on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, rapport de la délégation des Pays-Bas, CEP/WG.3/R.4, janvier 1995, p. 4, par. 8 et p. 9, par. 29 et 30 (ci-après appelé « le rapport des Pays-Bas »). Le rapport donne l'exemple d'un groupe conjoint d'experts en ÉIE, sans toutefois indiquer les modalités de fonctionnement de ce groupe.

19. C'est également le cas de l'Entente de coopération environnementale entre l'État de New York et le Québec. L'article 5 prévoit que les obligations relatives à la procédure de notification et aux consultations s'appliquent aux activités ou projets [TRADUCTION] « susceptibles d'entraîner des effets nocifs sur la qualité de l'environnement du territoire de l'autre Partie ». De même, l'Accord sur la coopération environnementale à la frontière entre le Mexique et les États-Unis (BECC) crée une exigence d'évaluation environnementale des projets situés dans la zone frontière et « qui ont des effets transfrontaliers importants ». (Partie I, article II, alinéa 3c)(1))

dommages importants ». Dans la plupart des cas donc, y compris lorsque des listes d'activités servent à définir la portée de l'accord, les parties doivent néanmoins déterminer la probabilité d'effets nocifs importants.

**Probabilité d'impacts.** La plupart des accords internationaux qui emploient les expressions « susceptible d'entraîner/risque d'avoir des impacts importants » ne précisent pas le degré de risque requis pour satisfaire au critère de probabilité. Cependant, d'autres instruments n'ayant pas recours à ce seuil de déclenchement fournissent des indications pour l'interprétation du critère de probabilité. Ainsi, dans les Lignes directrices relatives aux ressources naturelles en commun (PNUE), par exemple, il est suggéré d'effectuer une ÉIE dans le cas de toute activité qui [TRADUCTION] « peut entraîner un risque d'impacts importants » (Principe 4). Dans un contexte quelque peu différent, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels porte sur les activités qui, « raisonnablement, sont susceptibles » d'avoir des effets transfrontières (par. 4(2)). Certains observateurs seraient en faveur de l'adoption d'une norme variable en vertu de laquelle le degré de probabilité des impacts requis pour déclencher le processus d'ÉIE serait fonction de l'importance des dommages pouvant être causés. À titre d'exemple, la définition de « risque de dommages transfrontières importants » donnée dans le Traité de Cuixmala comprend tant une faible probabilité de causer des dommages catastrophiques qu'une forte probabilité de causer des dommages importants d'un autre type<sup>20</sup>.

**Importance des impacts.** Même si plusieurs instruments internationaux ne donnent pas de définition du terme « important », on considère généralement qu'il doit s'agir d'impacts non négligeables ou dont les effets sont plus que minimes (*de minimis*)<sup>21</sup>. La Convention d'Espoo, quant à elle, fournit aux parties des critères généraux pour les aider à déterminer l'importance des effets. Ces critères ont été conçus pour être appliqués à la fois aux activités proposées qui seraient situées près d'une frontière et à celles qui en seraient éloignées, si elles sont susceptibles

20. Traité de Cuixmala, par. 2(8).

21. Voir, par ex., les Lignes directrices relatives aux ressources naturelles en commun (PNUE) où l'expression [TRADUCTION] « toucher de manière importante » fait référence à tout effet appréciable sur les ressources naturelles en commun et exclut les effets minimes (*de minimis*) (section des définitions). Le Traité de Cuixmala définit l'expression « dommages considérables » comme voulant dire : [TRADUCTION] « un effet nocif qui 1) peut être déterminé par des preuves objectives; 2) n'est pas insignifiant par nature; et 3) est plus que mesurable, et a) comporte un certain degré d'importance, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer le niveau d'importance considérable ou de dommages importants, et b) compromet de manière significative l'utilisation de la zone ».

d'entraîner des effets transfrontaliers loin du site d'exécution. Les parties à la Convention doivent utiliser les critères suivants :

- a) *Ampleur* : activités qui, vu leur nature, sont de grande ampleur;
- b) *Site* : activités qu'il est proposé d'entreprendre dans une zone ou à proximité d'une zone particulièrement sensible ou importante du point de vue écologique (comme les zones humides visées par la Convention de Ramsar, les parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites présentant un intérêt scientifique particulier ou les sites importants du point de vue archéologique, culturel ou historique) et activités qu'il est proposé d'entreprendre dans des sites où les caractéristiques du projet envisagé sont susceptibles d'avoir des effets importants sur la population;
- c) *Effets* : activités proposées dont les effets sont particulièrement complexes et peuvent être préjudiciables, y compris les activités qui ont de graves effets sur l'homme ou sur les espèces ou organismes auxquels on attache une valeur particulière, les activités qui compromettent la poursuite de l'utilisation ou l'utilisation potentielle d'une zone touchée et les activités imposant une charge supplémentaire que le milieu n'a pas la capacité de supporter.<sup>22</sup>

La Convention prévoit également un mécanisme de règlement des différends lorsque les parties ne peuvent s'entendre quant à savoir si une activité particulière est susceptible d'avoir des impacts importants. L'appendice IV de la Convention énonce une procédure d'enquête en vertu de laquelle une commission d'enquête formée de trois experts détermine l'importance probable des impacts d'une activité proposée faisant l'objet du différend.

Plusieurs instruments, de même que des lois nationales, adoptent une approche par paliers pour aborder la question de l'ampleur ou l'importance des effets environnementaux probables. En général, on délimite trois catégories ou plus de projets ou d'activités, en fonction de leurs impacts probables sur l'environnement. Le Protocole de l'Antarctique, par exemple, prévoit une division des activités en trois niveaux et comprend une étude préliminaire pour déterminer s'il faut effectuer une ÉIE approfondie. Les trois niveaux correspondent à la probabilité que l'activité entraîne : a) un effet moins que mineur ou passager; b) un effet mineur ou passager; ou c) un effet plus que mineur ou passager. Si, conformément aux procédures nationales, il est déterminé qu'une activité aura des effets moins que mineurs ou passagers, l'activité pourra aller de l'avant. Toutes les autres activités devront faire l'objet d'une ÉIE

22. Convention d'Espoo, Appendice III.

« préalable » qui doit contenir suffisamment d'information pour permettre de déterminer si les effets seront plus que mineurs ou passagers. Le cas échéant, il faut alors effectuer une évaluation de grande envergure<sup>23</sup>.

## II. QUESTIONS CONCERNANT L'ÉVALUATION DES IMPACTS

L'alinéa 10(7)a énonce que le Conseil devrait faire des recommandations au sujet de « l'évaluation de l'impact environnemental » des projets proposés.

**Définition de l'expression « impacts environnementaux ».** Pour assurer l'uniformité des critères utilisés par les pays pour déterminer les impacts qui feront l'objet de l'ÉIE, plusieurs accords ont fourni des indications supplémentaires sur les types d'effets dont il faut tenir compte. Les trois principaux instruments multilatéraux étudiés dans ce document créent des exigences quant à l'évaluation des impacts qui dépassent le cadre strictement environnemental. La Directive de l'UE comprend, dans la définition d'impact, les conséquences sur « les biens matériels et le patrimoine culturel » (art. 3). La Convention d'Espoo offre un exemple caractéristique de la tendance à vouloir définir « environnement » au sens large; la définition comprend en effet « la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions »<sup>24</sup>. Enfin, le Protocole de l'Antarctique, même s'il concerne une région extranationale qui ne compte pas d'habitants en permanence, crée l'exigence d'évaluer les impacts sur les travaux scientifiques et autres activités entrepris dans la zone (art. 3).

**Impacts cumulatifs, indirects et à long terme.** La tendance des accords internationaux en matière d'ÉIE – et des lois nationales, d'ailleurs – est de s'assurer que l'évaluation environnementale étudie tous les impacts raisonnablement prévisibles, notamment les impacts directs et indirects, les impacts cumulatifs de petits projets, les impacts éloignés ou qui se produisent à l'échelle mondiale, ainsi que les impacts à court et long terme<sup>25</sup>.

23. Ces exigences sont énoncées à l'art. 8 et dans l'annexe I du Protocole de l'Antarctique. La Banque mondiale utilise une approche semblable par niveaux dans sa Directive opérationnelle sur l'évaluation environnementale (Directive opérationnelle de la Banque mondiale 4.01, oct. 1991).

24. Définition d'« impact » contenue dans l'article premier de la Convention d'Espoo.

25. Voir, par ex., le Protocole de l'Antarctique, annexe I, par. 3.2. Cette approche par niveaux est reflétée dans plusieurs instruments non contraignants (« *soft law* ») et

**Contenu du dossier d'évaluation.** Tant la Directive de l'UE que la Convention d'Espoo fournissent une liste d'éléments à inclure dans le dossier d'ÉIE<sup>26</sup>. Ces éléments constituent un minimum acceptable.

La Convention d'Espoo est la plus détaillée. Outre une description du projet ou de l'activité proposés et un examen des impacts, cet instrument stipule que le dossier d'ÉIE doit comprendre les éléments suivants :

- un examen des solutions de rechange qui peuvent être raisonnablement envisagées, y compris l'option « zéro »;
- une description des mesures conçues pour atténuer les conséquences nocives de l'activité;
- une description des méthodes de prévision et des hypothèses de base retenues ainsi que des données environnementales pertinentes utilisées;
- un examen des incertitudes et des lacunes dans les connaissances ayant surgi lors de la préparation de l'évaluation;
- s'il y a lieu, un aperçu des programmes de gestion, de surveillance et des plans pour l'analyse *a posteriori*; et
- un résumé non technique de l'évaluation.

Chacun de ces éléments d'une évaluation est important. En effet, l'alinéa 10(7)c) de l'ANACDE traite des mesures d'atténuation, qui sont par ailleurs le sujet d'un autre document de travail. Tout aussi importante est l'exigence que l'ÉIE comprenne une analyse des solutions de rechange au projet ou à l'activité proposés. La Directive de l'UE et la Convention d'Espoo énoncent toutes deux de façon explicite l'exigence de prévoir des solutions de rechange, principalement parce qu'il s'agit là d'un élément d'information primordial qui doit être porté à l'attention des décideurs.

**Partie responsable d'effectuer l'évaluation.** L'obligation d'effectuer l'évaluation des impacts transfrontaliers des activités proposées

---

jouit de la faveur de nombreux observateurs. Voir, Objectifs et principes de l'évaluation des impacts environnementaux du PNUE, principe 4d); IUCN Draft Covenant, par. 37(2); Traité de Cuixmala, par. 31.2.

26. Convention d'Espoo, appendice II et Directive de l'UE, art. 5 et annexe III.

incombe habituellement à la Partie sous la juridiction de laquelle une activité proposée devrait être entreprise, ou qui exerce un pouvoir sur cette activité (on emploie généralement l'expression « partie d'origine »)<sup>27</sup>.

Le Protocole de l'Antarctique et la Convention d'Espoo prévoient la réalisation en commun, s'il y a lieu, d'une évaluation des impacts sur l'environnement. Dans le cadre des activités conjointes dans la zone du Traité de l'Antarctique, les parties peuvent travailler ensemble pour mettre au point une ÉIE requise, mais l'une d'elles doit être nommée responsable de veiller au respect des exigences énoncées dans le Protocole<sup>28</sup>. La Convention d'Espoo stipule explicitement que les parties peuvent avoir recours aux accords bilatéraux ou multilatéraux, ou à tout autre arrangement, pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention<sup>29</sup>. Les lignes directrices à ce sujet sont présentées dans l'appendice VI. De plus, un groupe de travail créé dans le cadre de la Convention a analysé les moyens d'améliorer la coopération bilatérale et multilatérale, et a publié des indications supplémentaires sur la question<sup>30</sup>.

Même s'il n'en est encore qu'au stade de projet, l'ébauche de Protocole de la Baie de Fundy prévoit la possibilité d'utiliser la procédure d'ÉIE en vigueur dans un pays en tant que mécanisme de collecte d'information pour aider un autre pays à analyser en profondeur les effets d'une activité proposée<sup>31</sup>. Cette façon de procéder permettrait de coordonner deux procédures distinctes d'ÉIE et l'une des parties, probablement la partie d'origine, aurait la responsabilité de diriger les travaux d'évaluation.

**Procédure d'évaluation des impacts.** En règle générale, on a recours à la procédure d'ÉIE en vigueur dans la juridiction de la partie d'origine pour mener l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers. Les accords analysés ici renvoient les parties à leurs lois et procédures internes en matière d'ÉIE, tout en imposant habituellement certains critères minimaux à ces systèmes nationaux<sup>32</sup>.

---

27. Voir, par ex., la Convention d'Espoo, al. 1(ii) et par. 2(3), et la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, al. 1g) et par. 4(1).

28. Protocole de l'Antarctique, par. 8.4.

29. Convention d'Espoo, art. 8.

30. Le rapport des Pays-Bas, voir ci-dessus note 18, à la p. 11.

31. Ébauche du Protocole de la Baie de Fundy, section sur la mise en œuvre.

32. La Directive de l'UE pourrait constituer une exception. En effet, dans certaines circonstances particulières à l'Union européenne, la Directive pourrait s'appliquer directement aux États membres qui n'ont pas leur propre législation en cette matière.

Formant un ensemble distinct du processus d'évaluation, les obligations relatives à la notification et aux consultations sont susceptibles d'être régies par des accords internationaux pertinents.

### III. QUESTIONS CONCERNANT L'INCORPORATION DES OBSERVATIONS DANS L'ÉVALUATION DÉFINITIVE

L'alinéa 10(7)a stipule qu'une ÉIE doit comprendre « une évaluation approfondie des observations présentées par les autres Parties et par des personnes des autres Parties ». Les principaux accords étudiés dans ce document imposent tous trois des obligations explicites aux parties en matière de participation du public. Les personnes risquant d'être touchées doivent au moins être avisées de la mise en œuvre d'une activité susceptible de causer des impacts environnementaux. Elles doivent aussi avoir l'occasion de présenter des observations au sujet de l'activité en question avant la prise d'une décision définitive. Les Principes directeurs du Conseil font écho à cette préoccupation en stipulant que les personnes risquant de subir des effets environnementaux nocifs aient une « participation réelle » dans la prise de décision au sujet d'une activité proposée<sup>33</sup>.

#### A. Le rôle du public

**Détermination de la Partie à qui il incombe d'assurer la participation publique.** Bien qu'il incombe à la Partie d'origine de préparer l'ÉIE, la partie d'origine et les parties touchées ont généralement l'obligation commune d'assurer la participation du public. Cette approche reflète le fait que même si les conséquences environnementales ne respectent pas les frontières géopolitiques, la réaction officielle à ces conséquences doit être compatible avec les notions de souveraineté nationale établies depuis longtemps.

À titre d'exemple, la Convention d'Espoo énonce que les parties concernées (c'est-à-dire la partie d'origine et toute partie touchée) doivent veiller à ce que le public des zones susceptibles d'être touchées soit informé de l'activité proposée et ait la possibilité de présenter des observations à son sujet<sup>34</sup>. Le Rapport des Pays-Bas souligne qu'on peut s'acquitter de cette obligation par plusieurs moyens : a) par voie de communication directe entre l'autorité désignée de la partie d'origine et le public touché; b) par voie de communication par l'intermédiaire de l'autorité compétente de la partie touchée; ou c) par une combinaison de

33. Voir également le Principe 10 de la Déclaration de Rio.

34. Convention d'Espoo, par. 3(8).

ces deux possibilités<sup>35</sup>. Tandis que la première possibilité est la plus directe et la moins susceptible de subir des délais, la deuxième offre l'avantage que l'autorité compétente de la partie touchée est plus au courant des mécanismes utilisés dans le pays pour amener le public à faire des observations. Le fait de les combiner offrirait les avantages conjugués des deux possibilités.

De même, en application du Protocole de l'Antarctique, la partie qui effectue l'ÉIE doit présenter une ébauche de l'évaluation aux autres parties pour étude. Chaque partie doit alors mettre l'ébauche à la disposition du public de son propre pays pour obtenir des observations<sup>36</sup>. Même s'il ne concerne pas directement la procédure d'ÉIE, l'Accord de La Paz relatif à la coopération en matière de protection et d'amélioration de l'environnement dans la zone frontière entre les États-Unis et le Mexique stipule que les données techniques doivent être fournies aux deux parties; elles décident ensuite, d'un commun accord, si elles procèdent à une diffusion plus générale<sup>37</sup>.

**Procédures relatives à l'avis public et aux observations des citoyens.** Dans une grande mesure, les traités étudiés laissent le soin aux parties de déterminer les procédures visant à assurer la participation du public. Néanmoins, plusieurs accords fournissent des critères de base importants pour la mise en pratique de la participation publique dans la procédure d'ÉIET. L'un des critères les plus utilisés concerne la non-discrimination et exige que les parties offrent des possibilités égales de participation aux citoyens des États voisins. Aux termes de la Convention d'Espoo, la partie d'origine est tenue d'offrir au public des zones touchées d'un pays étranger une possibilité de participer aux procédures d'ÉIE, et elle doit faire en sorte que cette possibilité soit équivalente à celle qu'elle offre à ses propres ressortissants<sup>38</sup>. Dans un contexte quelque peu différent, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels crée également l'exigence que les parties accordent aux citoyens d'un pays étranger une possibilité de participer équivalente à celle qui est accordée aux ressortissants du pays d'origine. De plus, cet instrument prévoit expressément que les ressortissants étrangers auront des possibilités équivalentes de recourir à des procédures administratives ou judiciaires, et qu'ils seront traités de manière équivalente par ces instances<sup>39</sup>.

35. Rapport des Pays-Bas, voir plus haut note 18, à la p. 11, par. 42.

36. Protocole de l'Antarctique, annexe I, par. 3(3).

37. Accord de La Paz, art. 16.

38. Convention d'Espoo, par. 2(6).

39. Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, par. 9(2) et (3).

Les accords analysés omettent généralement un aspect pertinent de la participation du public dans les évaluations des impacts transfrontaliers : les besoins de traduction. Dans le but d'assurer une participation réelle du public, il faut veiller à ce que l'information, et tout autre matériel, soient présentés dans une forme intelligible au public susceptible d'être touché. La partie d'origine ou la partie touchée, voire les deux, pourraient se charger, s'il y a lieu, de la traduction des documents.

**Délais opportuns.** Le Protocole de L'Antarctique est le seul accord qui fixe des délais précis en matière de participation du public. Chaque partie doit accorder un délai de 90 jours à ses citoyens pour étudier une ébauche d'ÉIE, et au moins 60 jours pour revoir la version définitive de l'ÉIE avant que l'activité puisse démarrer<sup>40</sup>. Par contraste, la Convention d'Espoo stipule seulement que le public doit disposer d'un « délai raisonnable » pour formuler ses observations<sup>41</sup>. À défaut de ces précisions, les dispositions relatives aux délais accordés pour aviser le public et recevoir des observations contenues dans la législation nationale seront sans doute déterminantes.

## B. Procédures pour la réception des observations des autres parties

Le document de travail distinct sur la notification traite des mécanismes en vigueur pour assurer que les autorités d'un pays dont le territoire risque d'être touché par les effets d'une activité proposée dans un autre pays aient la possibilité de présenter des observations et de participer à des consultations au sujet de l'activité. Dépendamment des mécanismes que les parties adopteront pour se conformer à l'obligation d'assurer la participation du public, discuté ci-dessus, les dispositions relatives aux avis et aux consultations entre les pays pourraient également constituer un mécanisme de communication des observations d'une partie à une autre.

Les organismes de coordination constitués aux termes de la plupart des accords internationaux en matière d'ÉIE pourraient également jouer un rôle primordial pour l'échange d'information et servir de canal de communication. Les institutions et les procédures de l'Union européenne, par exemple, offrent de nombreuses possibilités aux États membres de se consulter, de manière officielle ou informelle, eu égard à leurs obligations respectives relatives aux Directives de l'UE. De même, le Protocole de l'Antarctique, et le Traité dont il fait partie, ont institué un

40. Protocole de l'Antarctique, annexe I, par. 3(3) et 3(6) respectivement.

41. Convention d'Espoo, par. 4.2.

comité permanent sur l'environnement et prévu la tenue d'une réunion annuelle de consultation entre les parties<sup>42</sup>. Les accords de coopération transfrontalière déjà en vigueur (tels l'entente entre l'État de New York et le Québec, un instrument similaire entre l'État de Washington et la province de la Colombie-Britannique, ainsi que la Commission de coopération environnementale à la frontière des États-Unis et du Mexique (BECC)) offrent de bonnes bases pour la création, dans les zones frontières, d'organismes et de procédures qui permettraient de faciliter l'envoi d'avis d'une partie à une autre, la communication des observations et la consultation en général.

### C. Évaluation et incorporation des observations présentées

Le Protocole de l'Antarctique présente les exigences les plus précises concernant l'incorporation des observations du public et des autres parties dans l'ÉIE définitive<sup>43</sup>. La version définitive du rapport d'évaluation approfondie doit comprendre ou résumer toutes les observations reçues et les traiter. En outre, la version définitive du rapport d'ÉIE et l'avis au sujet des décisions s'y rapportant doivent être mis à la disposition du public de chaque partie pendant une période d'au moins 60 jours avant que l'activité proposée puisse être entreprise.

La Convention d'Espoo offre moins de précisions mais elle exige néanmoins que l'on tienne compte, lors de la prise de décision au sujet de l'activité proposée, de toutes les observations formulées<sup>44</sup>. La Convention stipule également que la décision définitive doit être communiquée aux parties touchées, de même que les motifs et considérations sur lesquels elle repose<sup>45</sup>. Cependant, il n'y a aucune disposition qui exige que la décision, et les motifs et considérations s'y rapportant, soient communiqués au public. De la même façon, la Directive de l'UE crée l'obligation de tenir compte, dans le cours de la procédure relative au consentement, des observations formulées par le public touché et tout autre État

---

42. Protocole de l'Antarctique, art. 1 et 10, et Traité de l'Antarctique, art. IX. Le Protocole de l'Antarctique présente une caractéristique particulière par le fait qu'il prévoit que les ébauches d'ÉIE soient approuvées lors de la réunion annuelle des parties, et après que le comité de protection de l'environnement les ait étudiées (annexe I, par. 3(5)). Cette disposition qui accorde un pouvoir d'approbation aux parties ne se retrouve dans aucun autre accord international en matière d'ÉIE. Elle reflète sans aucun doute le statut particulier de richesse mondiale accordé à l'Antarctique.

43. Protocole de l'Antarctique, annexe I, par. 3(6).

44. Convention d'Espoo, par. 6(1), qui exige que les observations présentées « soient dûment pris[es] en considération ».

45. Convention d'Espoo, par. 6(2).

membre<sup>46</sup>. La décision définitive, y compris les conditions qui y sont rattachées et les motifs et considérations sur lesquels elle repose, doivent être communiquées au public concerné et aux autres États membres qui sont susceptibles d'être touchés<sup>47</sup>.

---

46. Directive de l'UE, art. 8.

47. Directive de l'UE, art. 9.

**SOURCES CONSULTÉES**

- Accord sur la qualité de l'air : *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air*, 1991.
- Protocole du Traité sur l'Antarctique : *Protocole sur la protection de l'environnement du Traité sur l'Antarctique*, annexe I, Évaluation des impacts environnementaux, 1991.
- Protocole de la Baie de Fundy, ébauche : *Protocole sur les évaluations des impacts environnementaux transfrontières*, Conseil sur l'environnement marin du Golfe du Maine, ébauche de travail, 1994.
- Accord de coopération environnementale entre la province de Colombie-Britannique et l'État de Washington : *Environmental Cooperation Agreement Between the Province of British Columbia and the State of Washington*, 7 mai 1992.
- Traité de Cuixmala (ébauche) : *Cuixmala Model Draft Treaty for the Protection of the Environment and the Natural Resources of North America*, juillet 1995.
- Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, Helsinki, 1992.
- Convention d'Espoo : *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, 1991.
- Directive de l'Union européenne : *Directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets privés et publics sur l'environnement*.
- International Draft Covenant on Environment and Development*, 1995.
- Ébauches d'articles de la C.D.I. : Commission du droit international, ébauches d'articles sur l'utilisation des cours d'eau transfrontières à des fins autres que la navigation, tels que présentés au Sixième Comité de l'assemblée générale des Nations unies, 1994.
- Accord de La Paz : *Accord sur la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis Mexicains (Agreement Between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area)*, 1983.

- Accord Mexique-États-Unis sur la pollution marine : *Accord de coopération relative à la pollution marine par des hydrocarbures ou d'autres substances nocives entre les États-Unis d'Amérique et les États-Unis Mexicains* (Agreement of Cooperation between the United States of America and the United Mexican States Regarding Pollution of the Marine Environment by Discharges of Hydrocarbons and other Hazardous Substances), 1980.
- Protocole d'entente de coopération environnementale entre l'État de New York et le Québec : *Protocole d'entente de coopération en matière d'environnement entre le gouvernement de l'État de New York et le gouvernement du Québec*, 10 mai 1993.
- Principes directeurs : *Principes directeurs relatifs à l'évaluation des impacts transfrontaliers*, adoptés par le Conseil de la Commission de coopération environnementale en octobre 1995.
- Déclaration de Rio : *Déclaration de Rio de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, 1992.
- Programme des Nations unies pour l'environnement, Objectifs et principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, 1987.
- Programme des Nations unies pour l'environnement, Principes relatifs à la préservation et à l'utilisation harmonieuse des ressources naturelles appartenant à deux États ou plus, 1978.
- Accord entre les États-Unis et le Mexique sur la Commission de coopération en environnement frontalier : *Accord entre les États-Unis et le Mexique sur l'établissement d'une commission de coopération en environnement frontalier et d'une Banque nord-américaine de développement* (Agreement Between the Government of the United States of America and the United Mexican States Concerning the Establishment of a Border Environment Cooperation Commission and a North American Development Bank), 6 novembre 1993.
- Directive opérationnelle de la Banque mondiale : *World Bank, Operational Directive 4.01 : Environmental Assessment*, octobre 1991.

## Commission de coopération environnementale

---

Secrétariat

Distr.  
GÉNÉRALE

TEIA/96.02.05/S/3 – Annexe

2 avril 1996

Original : anglais

Français

---

### L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX TRANSFRONTALIERS CONFORMÉMENT À L'ALINÉA 10(7)(a) DE L'ACCORD NORD-AMÉRICAIN DE COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT : ÉTUDE COMPARÉE DE CERTAINS ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX

#### Document de référence

#### Annexe : Tableaux

Cette annexe présente une série de tableaux composés d'extraits comparatifs provenant de plusieurs traités bilatéraux et multilatéraux, de déclarations et de lignes directrices qui ont un lien avec les questions soulevées par l'alinéa 10(7)a) de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE). L'alinéa 10(7)a) stipule que le Conseil examinera, entre autres, la question suivante et fera des recommandations à son sujet :

- a) évaluation de l'impact environnemental d'activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs transfrontières importants et dépendent de la décision d'une autorité gouvernementale compétente, y compris une évaluation approfondie des observations présentées par les autres Parties et par des personnes des autres Parties [...].

La présentation des tableaux suit l'ordre des questions principales soulevées par l'alinéa 10(7)a). Ainsi, les tableaux 1 à 3 traitent des exigences fondamentales qui déclenchent l'obligation d'effectuer une évaluation des impacts environnementaux (par ex., les exigences préalables de sélection), y compris l'exigence qu'il s'agisse a) d'une « activité envisagée », b) qu'elle « dépende de la décision d'une autorité gouvernementale compétente » et c) qu'elle « risque d'avoir des effets nocifs transfrontières importants ». Les tableaux 4 et 5 portent sur le processus et le contenu de l'évaluation des impacts environnementaux en tant que tel, y compris la question de savoir quels types d'impacts doivent être évalués (tableau 4) et à qui il incombe d'effectuer l'évaluation (tableau 5). Les tableaux 6 et 7 traitent pour leur part des questions relatives à l'exigence d'effectuer une évaluation approfondie des observations formulées par les autres Parties et par des personnes des autres Parties. Il s'agit ici de savoir qui doit évaluer les observations présentées et comment les incorporer dans l'évaluation définitive (tableau 6), et de déterminer la manière d'obtenir des observations « des autres Parties » et « des personnes des autres Parties » (tableau 7).

Les instruments étudiés dans cette annexe comprennent des traités déjà en vigueur ou encore au stade d'ébauche, des accords non contraignants (« *soft law* ») et des concepts qui aideront le lecteur à comprendre le droit et la pratique actuels en matière d'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers sur le plan international. Les instruments en question n'ont pas été choisis en fonction de leur statut légal, mais plutôt parce qu'ils offrent aux Parties des exemples dont elles pourront tenir compte pour préparer les recommandations visées au paragraphe 10(7) de l'ANACDE.

L'ordre de présentation des instruments ne reflète aucune préférence pour l'approche adoptée par un accord ou un autre, pas plus qu'il ne vise à établir des priorités. En règle générale, les traités nord-américains sont présentés en premier, suivis par d'autres traités qui concernent les Parties, puis par les traités qui ne touchent pas les Parties, et enfin par les instruments non contraignants.

Tous les instruments étudiés n'étaient pas nécessairement pertinents à chaque question traitée; par conséquent, ils ne figurent pas tous dans chaque tableau. De plus, les instruments qui se limitent à des déclarations d'ordre général quant à l'exigence d'effectuer une évaluation des impacts environnementaux ne figurent généralement pas dans les tableaux. Seuls ont été inclus les instruments dont le libellé pouvait aider les Parties à définir plus clairement les questions présentées par l'ANACDE ou à mieux en saisir la portée.

**TABLEAU 1**  
**CATÉGORIES DE « PROJETS » POUR LESQUELS L'ÉVALUATION EST REQUISE**

ACCORD	DÉFINITION DE « PROJET »/ FORME DE LA DÉFINITION	EXCLUSIONS	REMARQUES
<p>Accord sur la qualité de l'air (Canada-E.-U.)</p> <p>Accord de coopération dans la région frontalière entre le Mexique et les États-Unis (BECC)</p>	<p>L'accord ne donne pas de définition.</p> <p>La définition vise les projets d'infrastructure environnementale situés dans la région frontalière, soit [TRADUCTION] « un projet visant à prévenir, combattre ou réduire la pollution et le niveau de polluants, à améliorer la qualité des réserves d'eau potable, ou à protéger la flore et la faune afin d'améliorer la santé humaine, promouvoir le développement durable ou contribuer à une meilleure qualité de vie. » (Partie I, article VII)</p>	<p>L'accord ne précise aucune exclusion.</p> <p>L'accord ne précise aucune exclusion.</p>	<p>L'article V énonce que les parties devront effectuer des ÉIE conformément à leur législation nationale. La législation interne de chaque partie sert à déterminer les projets auxquels s'appliqueront les exigences en matière d'ÉIE.</p> <p>L'objectif de la Commission est de faciliter le financement de projets d'infrastructure environnementale dans la région frontalière.</p>

**TABEAU 1**  
**CATÉGORIES DE « PROJETS » POUR LESQUELS L'ÉVALUATION EST REQUISE**

ACCORD	DÉFINITION DE « PROJET »/ FORME DE LA DÉFINITION	EXCLUSIONS	REMARQUES
Convention d'Espoo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'appendice I fournit une liste pré-cise d'activités devant faire l'objet d'une ÉIE en vertu de la Convention.</li> <li>- De plus, l'appendice III énumère des critères pour déterminer si une activité qui ne figure pas dans la liste de l'appendice I est susceptible d'entraîner des impacts environnementaux négatifs et entrer ainsi dans le champ d'application de la Convention.</li> </ul>	Des activités visées dans la liste pourraient être exclues si elles sont de faible envergure ou si elles sont menées pour des fins de recherche. (Appendices I et III)	En plus de créer l'obligation d'effectuer des ÉIE de projets, la Convention incite les parties à appliquer les principes de l'évaluation environnementale aux politiques, aux plans et aux programmes (par. 2.7).
Protocole de l'Antarctique	La définition englobe les activités liées à la recherche scientifique, au tourisme, aux expéditions et au fonctionnement des stations ou à l'envoi d'effectifs militaires incluant les activités connexes de soutien logistique. Les modifications apportées aux activités déjà en cours, visant à augmenter ou diminuer leur intensité, doivent se conformer aux exigences en matière d'ÉIE (article 8(2) et al. VII(5) du Traité).	L'obligation d'effectuer une ÉIE ne s'applique pas à certaines activités lorsqu'il est déterminé que leur impact sera moins que mineur ou passager. (Annexe I, al. 1(2))	Certaines activités pour lesquelles l'obligation d'effectuer une ÉIE s'applique sont déterminées en se rapportant aux dispositions relatives à la notification contenues dans le Traité de l'Antarctique (al. VII(5)).

**TABLEAU 1**  
**CATÉGORIES DE « PROJETS » POUR LESQUELS L'ÉVALUATION EST REQUISE**

ACCORD	DÉFINITION DE « PROJET »/ FORME DE LA DÉFINITION	EXCLUSIONS	REMARQUES
Directive de l'UE	Une évaluation est requise pour tous les projets « public et privé » énumérés à l'Annexe I et tous les projets énumérés à l'Annexe II qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables (art. 4).	La directive ne concerne ni les projets destinés à des fins de défense nationale, ni ceux qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique (art. 1).	Dans des cas exceptionnels, les États membres peuvent exempter un projet spécifique des dispositions de la directive. Le cas échéant, l'État membre examine si une autre forme d'évaluation conviendrait et met les informations relatives à cette exemption et les raisons pour lesquelles elle a été accordée à la disposition du public concerné et de la Commission (al. 2(3)).
Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels	La définition comprend les activités dangereuses raisonnablement susceptibles d'avoir des effets transfrontaliers (al. 4(2)).		D'après la définition, les activités dangereuses sont celles dans lesquelles une substance dangereuse peut être présente dans une quantité qui dépasse les limites précisées à l'annexe I (al. 1b)).
Ébauche de convention sur l'environnement et le développement (IUCN)	L'article 37 prévoit que les « activités » envisagées susceptibles d'avoir des effets importants devront faire l'objet d'une ÉIE, y compris les activités publiques ou privées nécessitant l'approbation gouvernementale, qu'elles soient exécutées sur le territoire d'un État ou à l'extérieur (Implicite des art. 11(1) et 37).		Par « activités », on entend essentiellement des projets; cela n'inclut pas « les politiques, les programmes et les plans », qui entrent dans le champ d'application d'une autre disposition (par. 37(5)).

**TABEAU 1**  
**CATÉGORIES DE « PROJETS » POUR LESQUELS L'ÉVALUATION EST REQUISE**

ACCORD	DÉFINITION DE « PROJET »/ FORME DE LA DÉFINITION	EXCLUSIONS	REMARQUES
<p>Lignes directrices sur les ressources naturelles partagées (PNUE)</p> <p>Principes sur l'évaluation des impacts environnementaux (PNUE)</p>	<p>Les lignes directrices s'appliquent à des « activités » touchant une ressource naturelle commune et qui sont susceptibles d'avoir des impacts importants sur l'environnement d'un autre État. Il n'y a pas d'autre précision quant à la définition d'« activités ». (Principe 4)</p> <p>Il faudra effectuer une ÉIE lorsque l'envergure, la nature ou l'emplacement d'une activité proposée est susceptible d'entraîner des impacts importants sur l'environnement. Il n'y a pas d'autre précision quant à la définition d'« activités ». (Principe 1)</p>		<p>L'objectif de ces principes est de fournir des indications aux régimes nationaux d'ÉIE. Toutefois, si des effets transfrontaliers sont susceptibles de se produire, une partie devrait notifier, renseigner et consulter les parties touchées (principes 11 et 12).</p>

**TABLEAU 2**  
**LES TYPES DE « DÉCISIONS » ET LES « AUTORITÉS**  
**GOUVERNEMENTALES COMPÉTENTES » HABILITÉES À LES PRENDRE**

ACCORD	TYPE DE DÉCISION	AUTORITÉ GOUVERNEMENTALE COMPÉTENTE	REMARQUES
Accord sur la qualité de l'air (Canada-É.-U.)	L'accord ne précise pas le type de décision.	L'accord ne précise pas l'autorité gouvernementale compétente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'art. V stipule que les parties devront effectuer les ÉIE en conformité avec leurs lois nationales.</li> <li>- L'art. XIV prévoit que les parties demanderont la coopération des gouvernements des provinces et des États pour l'application de l'Accord.</li> </ul>
Convention d'Espoo	Il faut procéder à un ÉIE avant que ne soit prise une décision d'autoriser ou d'entreprendre une activité inscrite sur la liste pertinente (al. 2(3)).	La Convention définit « l'autorité compétente » comme « l'autorité (ou les autorités) nationale(s) désignée(s) par une Partie pour accomplir les tâches visées dans la présente Convention et/ou l'autorité (ou les autorités) habilitée(s) par une Partie à exercer des pouvoirs décisionnels concernant une activité proposée ». (al. 1(ix))	
Protocole de l'Antarctique	L'ÉIE devra être effectuée dans le cadre « des processus de planification menant à la décision » concernant une activité comprise dans le champ d'application (al. 8(2)).	Le Protocole s'applique à toutes les décisions prises à l'égard d'activités planifiées, y compris les activités envisagées par des gouvernements et des entités non gouvernementales. L'application de l'exigence d'effectuer une ÉIE ne dépend pas de l'autorité ou de l'organisme qui prend la décision (al. 8(2)).	Le terme « décision » n'est ni défini ni nuancé dans le Protocole.

**TABEAU 2**  
**LES TYPES DE « DÉCISIONS » ET LES « AUTORITÉS**  
**GOUVERNEMENTALES COMPÉTENTES » HABILITÉES À LES PRENDRE**

ACCORD	TYPE DE DÉCISION	AUTORITÉ GOUVERNEMENTALE COMPÉTENTE	REMARQUES
Directive de l'UE	L'ÉIE est nécessaire avant d'obtenir « l'autorisation » (al. 2(1)). Par « autorisation », on entend la décision de l'autorité compétente (ou des autorités compétentes) permettant au promoteur d'un projet d'aller de l'avant (al. 1(2)).	L'autorité compétente est celle que l'État membre a désignée pour accomplir les tâches visées par la Directive (al. 1(3)).	
Convention sur les effets transfrontalières des accidents industriels	Les parties adopteront des politiques exigeant l'étude et l'évaluation des activités dangereuses et des impacts qu'elles risquent de causer sur la santé et l'environnement avant de prendre une décision au sujet de l'emplacement (art. 7, annexe V).	L'autorité compétente n'est pas définie dans le traité.	La Convention ne prévoit pas d'exigence d'ÉIE, mais exige l'adoption de politiques analogues à l'ÉIE en ce qui a trait à l'emplacement des activités dangereuses.

**TABLEAU 3**  
**DÉFINITION DE L'EXPRESSION « SUSCEPTIBLE DE CAUSER DES EFFETS NOCIFS IMPORTANTS »**

ACCORD	DÉFINITION DE « SUSCEPTIBLE DE... »	REMARQUES
Accord sur la qualité de l'air (Canada-É.-U.)	L'accord ne contient pas de définition.	En vertu de l'art. V, chaque partie doit effectuer les ÉIE conformément à sa législation nationale.
Protocole de l'Antarctique	Le Protocole ne contient pas de définition.	L'approche à trois niveaux contenue dans le Protocole (par. 8 (1)) est différente de celle qu'utilisent d'autres accords. Cependant, la « probabilité » de l'ampleur des impacts est quand même un élément clé pour déterminer la portée de l'ÉIE à effectuer (Annexe I, art. 2 et 3).
Directive de l'UE	La Directive ne donne pas de définition de l'expression; cependant, elle prévoit l'obligation d'effectuer une évaluation dans le cas des activités énumérées dans l'annexe I (al. 4(1)).	D'autres projets devront faire l'objet d'une ÉIE s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (al. 2(1)). Eu égard à ceux figurant à l'annexe II plus particulièrement, ils ne sont assujettis à une ÉIE que « lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent » (al. 4(2)).
Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels	La Convention utilise une autre formulation, se penchant plutôt sur les activités dangereuses qui « raisonnablement, sont susceptibles d'avoir des effets transfrontières », al. 4(2))	L'expression « raisonnablement susceptibles » n'est pas définie.

**TABLEAU 3**  
**DÉFINITION DE L'EXPRESSION « SUSCEPTIBLE D'ENTRAÎNER DES EFFETS NOCIFS IMPORTANTS »**

ACCORD	DÉFINITION DE « IMPORTANT »	REMARQUES
Lignes directrices sur les ressources naturelles partagées (PNUE)	Les lignes directrices utilisent une autre formulation, suggérant d'avoir recours à l'ÉIE dans le cas de toute activité [TRANSDUCTION] « susceptible de créer un risque d'impacts importants sur l'environnement » d'un autre État qui partage cette ressource. (Principe 4)	En vertu de l'art. V, chaque partie doit effectuer les ÉIE conformément à sa législation nationale
Accord sur la qualité de l'air (Canada-E.-U.)	L'accord ne donne pas de définition.	La partie d'origine et les parties touchées se serviront de critères pour déterminer s'il y a obligation, en vertu de la Convention, d'effectuer une ÉIE (al. 2(5)). À défaut d'accord entre les parties concernées, la Convention prévoit qu'une commission d'enquête constituée de trois experts déterminera l'importance des effets (appendice IV et al. 3(7)).
Convention d'Espoo	Les critères énoncés dans l'appendice III comprennent l'ampleur, le site et les effets des activités proposées.	Le Protocole prévoit une évaluation approfondie uniquement pour les deux dernières catégories d'impacts. De plus, seules les activités susceptibles de causer plus qu'un impact mineur ou passager feront l'objet de la procédure d'évaluation détaillée prévue dans l'annexe I.
Protocole de l'Antarctique	Le Protocole prend une approche légèrement différente en créant trois niveaux d'impacts possibles qui exigent des niveaux d'évaluation différents : a) moins qu'un effet mineur ou passager; b) un effet mineur ou passager; et c) un effet plus que mineur ou passager. (Art. 8 et Annexe I, art. 1-3) Mais le Protocole ne donne pas d'indications précises sur l'application de ces trois niveaux.	

**TABLEAU 3**  
**DÉFINITION DE L'EXPRESSION « SUSCEPTIBLE D'ENTRAÎNER DES EFFETS NOCIFS IMPORTANTS »**

ACCORD	DÉFINITION DE « IMPORTANT »	REMARQUES
<p>Directive de l'UE</p> <p>Lignes directrices sur les ressources naturelles partagées (PNUE)</p>	<p>La Directive ne définit pas « important ». Cependant elle prévoit que l'évaluation est obligatoire dans le cas des projets énumérés dans l'annexe I (al. 4(1)).</p> <p>L'expression « avoir des effets importants » vise tous les effets appréciables causés à des ressources naturelles communes, et exclut les effets minimales (<i>de minimis</i>) (<i>section de définition</i>).</p>	<p>D'autres projets, y compris ceux énumérés dans l'annexe II, sont qualifiés d'être « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».</p> <p>(al. 2(1))</p>

**TABLEAU 4**  
**TYPES D'IMPACTS DEVANT FAIRE L'OBJET D'UNE ÉVALUATION**

ACCORD	TYPES D'IMPACTS VISÉS	REMARQUES
<p>Accord sur la qualité de l'air (Canada-É.-U.)</p> <p>Protocole de la Baie de Fundy (Ébauche)</p>	<p>L'accord ne précise pas le type d'impacts à évaluer.</p> <p>Les impacts comprennent les effets environnementaux et socio-économiques dans la région côtière du Golfe du Maine.</p>	<p>L'art. V prévoit que chaque partie devra effectuer les ÉIE conformément à sa législation nationale.</p> <p>Le Protocole tient compte de tout l'écosystème du bassin de la Baie de Fundy. Les autorités étatiques provinciales et nationales participent au processus du Conseil de la Baie de Fundy. L'ébauche du protocole n'a pas encore été ratifié officiellement.</p>
<p>Accord de coopération dans la région frontalière entre le Mexique et les États-Unis (BECC)</p>	<p>Afin d'être en mesure d'approuver pour des fins de financement un projet de la région frontalière, la Commission doit, en vertu de la partie I, al. II(3), étudier une évaluation environnementale qui porte sur [TRADUCTION] « les avantages pour l'environnement, les risques environnementaux et les coûts, ainsi que sur les solutions de remplacement disponibles et les normes et objectifs environnementaux de la région touchée ».</p> <p>Les impacts susceptibles d'être importants (art. 7).</p>	<p>L'accord ne donne pas une définition plus précise du terme « impacts ».</p>
<p>Accord de La Paz (É.-U.-Mexique)</p>		<p>L'article 7 constitue une déclaration de portée générale que chaque pays appliquera en fonction de sa propre législation.</p>

**TABLEAU 4**  
**TYPES D'IMPACTS DEVANT FAIRE L'OBJET D'UNE ÉVALUATION**

ACCORD	TYPES D'IMPACTS VISÉS	REMARQUES
Convention d'Espoo  Protocole de l'Antarctique	<p>Le terme « impact » désigne « tout effet d'une activité proposée sur l'environnement, notamment sur la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction entre ces facteurs; il désigne également les effets sur le patrimoine culturel ou les conditions socio-économiques qui résultent de modifications de ces facteurs ».</p> <p>L'évaluation doit inclure notamment : les effets directs, indirects et cumulatifs d'un projet, les mesures d'atténuation, ainsi que les impacts sur les travaux scientifiques ou autres activités existantes dans la région (Annexe I, par. 3.2).</p>	<p>En raison du statut particulier de l'Antarctique, il n'est pas nécessaire d'évaluer les impacts socio-économiques.</p>

**TABLEAU 4**  
**TYPES D'IMPACTS DEVANT FAIRE L'OBJET D'UNE ÉVALUATION**

ACCORD	TYPES D'IMPACTS VISÉS	REMARQUES
Directive de l'UE	L'évaluation doit porter sur les effets directs et indirects sur 1) les hommes, la faune et la flore; 2) le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage; 3) l'interaction entre ces facteurs; et 4) les biens matériels et le patrimoine culturel (art. 3).	Cette définition reflète la définition contenue dans la Directive de l'UE.
Convention sur les effets transfrontaliers des accidents industriels	« Effets » signifie « toute conséquence nocive directe ou indirecte, immédiate ou différée, d'un accident industriel, notamment sur : i) les êtres humains, la flore et la faune; ii) le sol, l'eau, l'air et le paysage; iii) l'interaction entre les facteurs visés aux alinéas i et ii; et iv) les biens matériels et le patrimoine culturel, y compris les monuments historiques » (al. 1c).	La Convention prévoit la création d'organismes bilatéraux et multilatéraux qui pourraient, entre autres choses, participer à la mise en œuvre d'évaluations environnementales en matière d'eaux transfrontalières (al. 9(2j)).
Convention sur les cours d'eau transfrontières	L'expression « impact transfrontière » désigne « tout effet préjudiciable important qu'une modification de l'état des eaux transfrontières causée par une activité humaine [...] Cet effet sur l'environnement peut prendre plusieurs formes : atteinte à la santé et à la sécurité de l'homme, à la flore, à la faune, au sol, à l'air, à l'eau, au climat, au paysage et aux monuments historiques ou autres constructions, ou interaction de plusieurs de ces facteurs; il peut s'agir aussi d'une atteinte au patrimoine culturel ou aux conditions socio-économiques résultant de modifications de ces facteurs ». (al. 1(2))	

**TABLEAU 4**  
**TYPES D'IMPACTS DEVANT FAIRE L'OBJET D'UNE ÉVALUATION**

ACCORD	TYPES D'IMPACTS VISÉS	REMARQUES
<p>Lignes directrices du PNUE en matière d'ÉIE</p> <p>Ébauche de convention sur l'environnement et le développement (IUCN)</p>	<p>L'ÉIE doit comprendre, au minimum, l'évaluation des impacts environnementaux probables de l'activité proposée et de ses solutions de remplacement, y compris les effets directs, indirects, cumulatifs, à court et à long terme. (Principe 4(d))</p> <p>L'évaluation doit tenir compte des effets cumulatifs, à long terme, indirects, éloignés de leur source et trans-frontaliers (al. 37(2)a)).</p>	

**TABLEAU 5**  
**QUI EST RESPONSABLE D'EFFECTUER L'ÉVALUATION**  
**DES IMPACTS ET QUEL PROCESSUS UTILISE-T-ON?**

ACCORD	PARTIE QUI EFFECTUE L'ÉIE	PROCESSUS UTILISÉ	REMARQUES
Accord sur la qualité de l'air (Canada-É.-U.)	Chaque partie évalue les projets de son propre ressort. (Art. V.1)	La législation du ressort où est situé le projet régit le processus d'ÉIE. (Art. V.1)	« Partie » ici signifie les gouvernements nationaux. (Préambule)
Accord de coopération dans la région frontalière entre le Mexique et les États-Unis (BECC)	Le commanditaire du projet soumet la proposition à la Commission (i.e. : États, municipalités et entités privées et investisseurs publics) (Partie I, par. II(3)).	L'accord ne donne pas de précisions sur le type de processus utilisé.	Il faut sous-entendre que le processus du ressort où sera situé le projet régirait la préparation de l'évaluation environnementale.
Accord de La Paz (É.-U.-Mexique)	Chaque partie assume sa part des coûts de mise en œuvre de l'Accord, sauf s'il y a une entente à l'effet contraire (art. 14).	Chaque partie s'appuie sur ses propres lois, règlements et politiques nationaux (art. 7).	
Convention d'Espoo	Il incombe à la partie d'origine d'effectuer l'ÉIE (al. 2(3)).	La partie d'origine aura recours à son propre processus d'ÉIE; celui-ci doit satisfaire aux normes établies par la Convention (art. 2).	La Convention prévoit que les parties peuvent effectuer des ÉIE conjointement (appendice VI et al. 2(1) et (8)).

**TABLEAU 5**  
**QUI EST RESPONSABLE D'EFFECTUER L'ÉVALUATION**  
**DES IMPACTS ET QUEL PROCESSUS UTILISE-T-ON?**

ACCORD	PARTIE QUI EFFECTUE L'ÉIE	PROCESSUS UTILISÉ	REMARQUES
Protocole de l'Antarctique	Chaque partie doit veiller à ce que les procédures d'ÉIE soient appliquées pendant le processus de planification menant aux décisions au sujet d'activités entreprises dans la zone du Traité de l'Antarctique (al. 8(2)).	Chaque partie doit avoir recours à des « procédures nationales appropriées », mais l'annexe I énonce plusieurs conditions obligatoires (Annexe I, al. 1(1)).	Dans le cas d'activités conjointes, les parties concernées doivent désigner une partie qui coordonnera la mise en œuvre de l'ÉIE (al. 8(4)).
Directive de l'UE	Chaque État membre devra veiller à ce que les ÉIE soient effectués (al. 2(1) et 5(1)).	Chaque État membre applique ses propres procédures d'ÉIE, en tenant compte des exigences minimales mises de l'avant dans la Directive (art. 2, 5, 12 et 13).	La Directive a pour but de consolider et d'harmoniser les régimes d'ÉIE des États membres.
Ébauche de convention sur l'environnement et le développement (IUCN)	La partie qui a juridiction sur l'activité proposée doit effectuer l'ÉIE (art. 33 et 37).		

**TABLEAU 6**  
**LE RÔLE JOUÉ PAR LE PUBLIC**

ACCORD	RÔLE DU PUBLIC	REMARQUES
Accord sur la qualité de l'air (Canada-É.-U.)	L'art. V énonce que les parties devront effectuer l'ÉIE en conformité avec leurs lois nationales.	Le public est impliqué de façon plus générale au niveau de la mise en œuvre de l'Accord par le biais d'un processus de consultation et de commentaires (Art. IX(1) et XIV(3)).
Protocole de la Baie de Fundy (Ébauche)	Le Protocole prévoit la création de mécanismes visant à assurer la participation du public aux premières étapes de planification du processus d'évaluation.	
Accord de coopération dans la région frontalière entre le Mexique et les États-Unis (BECC)	La Commission doit établir des procédures visant à permettre au public l'accès à l'information documentaire relative aux projets proposés et à lui donner [TRA-DUCTION] « une occasion raisonnable de présenter des observations » (partie I, par. II.4).	
Accord de La Paz (É.-U.-Mexique)	L'Accord prévoit que l'information technique sera fournie aux parties; à elles de décider, ensemble, si elles la diffusent au public (art. 16).	
Convention d'Espoo	Il incombe conjointement aux parties concernées de s'assurer que le public des régions risquant d'être touchées soit informé de l'activité envisagée et ait la possibilité de formuler des observations ou des objections à son sujet; en outre, le public aura la possibilité d'étudier, dans un « délai raisonnable », les documents visés par la Convention et d'y apporter des observations (par. 2(6), 3(8) et 4(2)).	

**TABLEAU 6**  
**LE RÔLE JOUÉ PAR LE PUBLIC**

ACCORD	RÔLE DU PUBLIC	REMARQUES
Protocole de l'Antarctique	Toutes les parties doivent accorder au public un délai de 90 jours pour qu'il formule des observations. La partie d'origine doit faire parvenir l'ébauche d'évaluation à toutes les autres parties qui doivent la rendre publique. La version définitive doit aborder toutes les observations présentées. Les parties doivent la rendre publique 60 jours avant le début de l'activité. (Annexe I, al. 3(3) et 3(6)).	
Directive de l'UE	La Directive exige que l'information soit rendue publique et que le « public concerné » ait la possibilité d'exprimer son avis (par. 6(2)).	Le soin d'établir les mécanismes dans le détail, y compris la détermination du « public concerné » pour les fins de la participation, est laissé aux États (par. 6(3)). La Directive n'indique pas clairement si les citoyens des autres pays ont le droit de participer directement.
Convention sur les effets transfrontaliers des accidents industriels	Les parties ont conjointement l'obligation de renseigner le public des zones susceptibles d'être touchées par un accident industriel. La partie d'origine doit donner au public des autres pays risquant d'être touchés une possibilité de participer équivalente à celle qu'elle offre à son public, y compris en ce qui a trait aux procédures administratives et judiciaires (art. 9).	L'annexe III énonce des procédures de notification et de consultation que les parties devront respecter. Même si la Convention ne crée pas d'obligation d'effectuer d'ÉIE en tant que telle, l'annexe V énumère l'information relative aux impacts possibles d'accidents industriels qui doit être communiquée au public.

**TABLEAU 6**  
**LE RÔLE JOUÉ PAR LE PUBLIC**

ACCORD	RÔLE DU PUBLIC	REMARQUES
Ébauche de convention sur l'environnement et le développement (IUCN)	L'ébauche de convention accorde de façon générale à toute personne, sans qu'elle doive prouver un intérêt, le droit d'être informée sur des activités susceptibles de causer un impact nocif sur l'environnement et le droit de participer au processus de prise de décision (par. 12(3)).	L'article 33(c) stipule que les parties doivent accorder aux personnes touchées des autres pays le droit de saisir les tribunaux administratifs et judiciaires du pays d'origine.

## Commission de coopération environnementale

---

Secrétariat

Distr.  
GÉNÉRALE

TEIA/96.02.05/S/4  
Original: anglais  
Français

---

**MITIGATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX  
TRANSFRONTALIERS EN VERTU DE L'ALINÉA 10(7)(c)  
DE L'ACCORD NORD-AMÉRICAIN DE COOPÉRATION  
DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT :  
ÉTUDE COMPARÉE DE CERTAINS ACCORDS  
BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX**

**Document de référence**

*Le présent document ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission de coopération environnementale ou des Parties signataires de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*

### **INTRODUCTION**

L'Article 10(7) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'ANACDE) prévoit que le Conseil étudiera la question de l'évaluation de l'impact environnemental transfrontière (ÉIET) d'activités proposées et fera des recommandations à ce sujet. Ce document de travail analyse les questions relatives à « la limitation des effets nocifs possibles de ces activités », selon le libellé de l'alinéa 10(7)(c) de l'ANACDE.

Cette étude analyse avant tout les accords bilatéraux et multilatéraux qui présentent des exemples pertinents de mise en œuvre d'objectifs et de stratégies de mitigation des impacts afin d'orienter le

Conseil dans ce domaine. De plus, l'étude passe en revue des ouvrages ou articles publiés récemment et qui peuvent éclairer le Conseil sur l'évolution progressive des instruments internationaux dans cette matière.

Ce document part de l'optique que l'alinéa 10(7)(c) porte sur les mesures de mitigation dans le cadre de l'évaluation des impacts environnementaux transfrontières (ÉIET). Le libellé de cet alinéa, et de tout le paragraphe, fait ressortir ce cadre: en effet il y est question de mitiger (de limiter) les effets nocifs « possibles ». Ce document tient également compte du fait que les questions relatives aux alinéas 10(7)(a) et (b) ont déjà été analysées (TEIA/96.02.05/S/1 et /3).

Cette étude analyse uniquement les questions liées à « la mitigation » des effets dans le cadre de l'ÉIET. Elle traite notamment:

- de l'obligation générale de mitiger dans un contexte d'ÉIET;
- des priorités en matière de mesures de mitigation; et
- de la vérification des mesures de mitigation et de leur efficacité.

### 1. Obligation générale de mitiger dans le cadre de l'ÉIET

Le libellé de l'alinéa 10(7)(c) dégage la notion d'une obligation de mitiger (NdT: le texte français de l'ANACDE parle de « limiter ») les impacts environnementaux transfrontières possibles d'un projet en voie de développement. Cette notion découle du libellé du paragraphe introductif à l'Article 10(7) ainsi que du cadre plus ample de l'ANACDE dans son ensemble. Ce cadre général comprend notamment la référence, dans le préambule de l'Accord, à la *Déclaration de Stockholm sur l'environnement* (Déclaration de Stockholm) de 1972 et à la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (Déclaration de Rio) de 1992. Ces deux déclarations reconnaissent le droit souverain des États de développer leurs ressources conformément à leurs propres politiques environnementales. La Déclaration de Rio fait en outre mention de politiques « en matière de développement ». Dans les deux cas, cependant, ce droit des États est équilibré par le principe du droit international de l'environnement selon lequel les États ont [TRADUCTION] « l'obligation de s'assurer que des activités entreprises sur le territoire sur lequel ils exercent leur compétence ou contrôle ne causent pas de préjudice à l'environnement d'autres États ou de zones se trouvant à l'extérieur des limites nationales de juridiction »<sup>1</sup>.

1. Ce même énoncé se retrouve à la fois dans le principe n° 21 de la Déclaration de Stockholm et dans le principe n° 2 de la Déclaration de Rio. De façon générale, on

Vu sous cet angle-là, on peut avancer que le rôle du processus d'ÉIET est de permettre aux États d'exercer le droit souverain d'exploiter leurs ressources, mais en pleine connaissance de la responsabilité qui se rattache à ce droit. En effet, des commentateurs tels que les professeurs Sands et Robinson ont indiqué l'existence d'une relation étroite entre le principe n° 21 de la Déclaration de Stockholm (et le principe n° 2 de la Déclaration de Rio) et l'obligation d'éviter, de réduire, de limiter ou de mitiger le préjudice environnemental transfrontière<sup>2</sup>.

D'autres sections de l'ANACDE sont également pertinentes à la mitigation des impacts environnementaux dans un contexte d'ÉIET, notamment les objectifs de « favoriser un développement durable fondé sur la coopération et sur des politiques environnementales et économiques cohérentes » (al. 1(b)), d'« intensifier la coopération entre les Parties en vue de mieux assurer la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement » (al. 1(c)) et de « promouvoir la mise en place de politiques et de pratiques pour la prévention de la pollution » (al. 1(j)).

À l'échelle multilatérale, l'obligation générale de mitiger les impacts environnementaux transfrontières a été énoncée dans plusieurs accords qui sont actuellement en vigueur, et ce surtout depuis 1990. Toutefois, seuls les accords régionaux contiennent des précisions quant à l'application des mesures de mitigation.

Les Buts et principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement (1987) ne font référence que de façon générale à l'identification et la description des mesures disponibles pour atténuer les impacts nocifs.

La *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* (Convention sur les changements climatiques) de 1992 appelle les parties signataires à prendre des mesures préventives en vue de prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et de limiter leurs effets nocifs (par. 3.3). Les obligations ayant trait à l'évaluation de l'impact énoncées dans le dispositif demeurent cependant très générales; elles visent davantage les mesures adoptées pour atténuer les

---

s'entend aujourd'hui pour considérer qu'il reflète un principe de droit international coutumier.

2. Philippe Sands, « International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles », dans Winfried Lang, éd., *Sustainable Development and International Law*, pages 53 à 66, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, Londres, 1995; Nicholas Robinson, « International Trends in Environmental Impact Assessment », *Boston College Environmental Affairs Law Review*, vol. 19, 1992, pages 591 à 621.

effets des changements climatiques ou pour s'y adapter que des propositions de projets susceptibles de contribuer aux changements climatiques.

La *Convention de la diversité biologique* contient une obligation relativement peu contraignante dans ce domaine. Elle prévoit que les parties devront mettre en œuvre des procédures appropriées visant à évaluer les effets que des projets proposés peuvent causer sur la diversité biologique, en vue d'éviter ou de réduire ces effets. La convention prévoit en outre que les parties devront promouvoir, de manière réciproque, des processus bilatéraux et régionaux pour traiter des impacts transfrontières (par. 14(1)).

Quoi qu'il ne s'agisse pas d'un accord international contraignant, le projet de convention internationale sur l'environnement et le développement de l'UICN (Union mondiale pour la nature) reflète les tendances générales en droit international de l'environnement<sup>3</sup>. Le projet de convention énonce que l'évaluation de l'impact sur l'environnement est une exigence fondamentale et un instrument de base servant à prévenir le préjudice résultant des effets transfrontières (art. 33). L'article 37.3 du projet de convention exige que des mesures visant à éviter ou réduire ce type de préjudice soient contenues dans le processus d'ÉIET.

La Commission du droit international a également énoncé cette obligation générale de mitiger ou de limiter les effets environnementaux dans le contexte de cours d'eau partagés<sup>4</sup>. Cette obligation incombe aux États lorsqu'ils sont riverains d'un même cours ou étendue d'eau, « individuellement ou conjointement », conformément au texte du projet d'articles sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (Projet d'articles de la CDI, art. 24).

Les instruments régionaux sont plus précis sur la question de la mitigation. Deux accords dénotent plus particulièrement cette tendance, à savoir la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (Convention d'Espoo) de 1991, dont les

---

3. Le projet de convention a été élaboré sur un certain nombre d'années par l'Union mondiale pour la nature. L'UICN compte parmi ses membres des avocats qui travaillent pour des gouvernements ou pour d'autres organismes, ainsi que des services gouvernementaux et des organisations non gouvernementales. La rédaction du projet de convention a été achevée en 1995.

4. D'autres travaux menés actuellement par la Commission du droit international – notamment sur les conséquences des actes qui ne sont pas illicites au sens du droit international, et sur la responsabilité de l'État – énoncent également l'obligation d'atténuer les effets en adoptant, entre autres, des mesures de prévention. Ces travaux ne sont pas encore achevés et ne sont pas cités dans la présente étude.

États-Unis et le Canada sont signataires<sup>5</sup>, et le Protocole du Traité de l'Antarctique, de 1991, qui comprend une annexe détaillée sur l'évaluation de l'impact environnemental (Annexe I).

La Convention d'Espoo porte spécifiquement sur l'évaluation de l'impact environnemental dans un contexte transfrontière. Il s'agit de l'accord international le plus complet en la matière. L'article 5 prévoit que les parties concernées par l'activité proposée engageront des consultations qui devront comprendre des solutions de remplacement possibles du projet, y compris l'option « zéro » (c.-à-d. le fait de ne pas exécuter le projet), ainsi que l'adoption éventuelle de mesures visant à atténuer les impacts et à permettre leur surveillance. Cette obligation de nature générale dans un contexte de consultation est renforcée en outre par l'exigence d'engager des consultations « sur d'autres formes d'assistance mutuelle envisageables pour réduire tout impact transfrontière » du projet proposé. L'obligation contenue dans la Convention d'Espoo d'échanger de l'information vient étayer cette exigence générale et l'approche coopérative visant à réduire et à atténuer les impacts possibles, tel qu'établi dans l'art. 8 et l'Annexe VI.

Les obligations contenues dans la Convention d'Espoo sont à leur tour rehaussées par deux accords conclus en 1992 sous l'égide de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CÉNUE). Il s'agit de la *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux* (Convention sur les cours d'eau transfrontières) et la *Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels* (Convention sur les accidents industriels). Chacun de ces instruments fournit, dans le champ respectif de son application, des précisions supplémentaires en ce qui concerne la prévention et la mitigation des impacts environnementaux transfrontières. Par exemple, la Convention sur les accidents industriels souligne l'importance du choix du site et des mesures de préparation aux situations d'urgence en tant qu'éléments-clés pour la prévention des dommages transfrontières résultant des activités dangereuses comprises dans son champ d'application (art. 7 et 8, et annexes VI et VII)<sup>6</sup>. L'article 6 et l'annexe IV

5. La Convention d'Espoo n'est pas encore entrée en vigueur. Le Canada et les États-Unis ne l'ont pas ratifiée à ce jour. Voir l'art. 5 et l'Annexe II.

6. Les annexes dont il est question ici sont relativement longues, raison pour laquelle elles ne sont pas reproduites dans les tableaux qui accompagnent la présente étude, et aussi parce que leur application est limitée aux activités dangereuses telles que définies dans la convention. Néanmoins, elles peuvent fournir des précisions intéressantes sur le type de mesures pouvant faire l'objet d'un examen dans le processus d'ÉIET, et qui peuvent être adoptées et donner lieu à un suivi de manière à aider à prévenir des accidents susceptibles de causer des impacts à l'échelle locale et transfrontière. Les groupes de travail sur les questions techniques pourraient donc trouver intéressant de consulter ces annexes.

de la convention traitent de mesures spécifiques de prévention des accidents qui seraient appropriées pour ces activités, ainsi que leur application dans un contexte transfrontière. Plusieurs de ces mesures pourraient également trouver leur place dans le cadre de mesures de surveillance et de vérification, comme on pourra le voir plus bas. La Convention sur les accidents industriels s'applique à la fois aux activités en voie d'exécution et aux activités proposées, et le paragraphe 4.4 prévoit expressément que lorsque des activités dangereuses font l'objet d'une EIET conformément à la Convention d'Espoo, le processus doit également remplir les conditions de la Convention sur les accidents industriels.

La Convention sur les cours d'eau transfrontières de la CÉNUE est consacrée à la prévention de l'impact environnemental dans ce contexte précis. Comme l'instrument précédent, cette convention met expressément l'accent sur la prévention de la pollution, y compris au moyen d'accords bilatéraux et multilatéraux visant l'application efficace de procédures d'ÉIET (al. 9(2)(j)).

Le Protocole du Traité de l'Antarctique et son annexe sur l'évaluation des impacts environnementaux tracent un cadre très développé pour l'évaluation environnementale. Cet instrument énonce expressément l'obligation de mitiger les effets par l'adoption, en premier lieu, de mesures de prévention, ou par d'autres mesures comme la révision ultérieure des projets entrepris. Les deux sections suivantes de cette étude abordent ces questions de manière plus détaillée. Bien que le protocole ne vise que la situation particulière de la région de l'Antarctique – sur le plan de l'environnement et des compétences qui s'y rattachent –, ses dispositions s'appliquent aux activités exécutées tant à l'intérieur de la région qu'en dehors de ses limites, ainsi qu'aux effets qu'elles produisent. Cet aspect particulier, joint à l'étendue de son champ d'application et au fait qu'il soit si complet, en font un précédent qui mérite d'être consulté.

L'annexe II de l'Accord de La Paz, qui porte sur les incidents environnementaux dans la zone frontière entre le Mexique et les États-Unis, prévoit que l'équipe conjointe de réaction constituée aux termes de l'accord recommande les mesures requises pour atténuer les effets nocifs de tels incidents (Appendice II). L'annexe III de l'accord, relative aux cargaisons de déchets dangereux circulant par-delà les frontières, contient également un engagement général de même nature (art. X.1).

*L'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air* (Accord sur la qualité de l'air)

exige que les parties examinent des mesures de mitigation appropriées dans les évaluations des impacts environnementaux transfrontières effectuées en vertu de l'accord. Le paragraphe V.4 énonce que les mesures de mitigation en question feront l'objet de consultations entre les parties. Le paragraphe V.5 poursuit en énonçant que les parties prendront « des mesures pour éviter ou atténuer les risques que comportent les actes, activités ou projets [...] qui peuvent causer ou qui causeraient probablement une pollution atmosphérique transfrontière importante ».

*L'Entente de coopération en matière d'environnement entre le gouvernement de l'État de New York et le gouvernement du Québec* (Entente entre l'État de New York et le Québec) contient une déclaration quant à l'obligation générale en la matière et énonce l'exigence d'un avis préalable et de la tenue de consultations entre les deux parties au sujet de mesures de mitigation appropriées. (Art. 5)

Le projet de traité type de Cuixmala pour la protection de l'environnement et des ressources naturelles de l'Amérique du Nord a été élaboré en 1995 à l'initiative privée du Dr Alberto Székely et de MM. J. Alan Beesley et Albert E. Utton, par l'entremise du International Transboundary Resources Centre de la Faculté de droit de l'Université du Nouveau-Mexique. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un document gouvernemental, nous y avons fait référence car il contribue à l'étude du droit international dans les domaines visés par le présent document. En effet, la nature contemporaine du document et la renommée de ses auteurs en font un document de première importance. Le projet de traité de Cuixmala énonce aussi, de manière expresse, l'obligation de mitiger.

La structure de certains accords internationaux portant sur l'environnement conditionne l'adoption de mesures de mitigation à l'obtention de financement ou d'assistance technologique à cette fin (par exemple, la Convention sur les changements climatiques et la *Convention de la diversité biologique* ainsi que les développements connexes relatifs au Fonds mondial pour l'environnement de la Banque mondiale). Cependant, les accords qui utilisent cette approche ne semblent pas relier directement l'obtention de financement ou d'assistance technologique à l'adoption de mesures de mitigation des impacts résultant de projets spécifiques dans un contexte d'évaluation environnementale. Toutefois, certains accords énoncent une notion générale d'assistance mutuelle pour l'adoption de mesures de mitigation, comme c'est le cas de la Convention d'Espoo.

## 2. Priorités en matière de mesures de mitigation

Au moment d'établir un ordre de priorité des mesures de mitigation, il faut faire un choix entre des concepts comme le ciblage de la source des impacts environnementaux, les impacts en tant que tels ou une forme de dédommagement pour le préjudice causé par les impacts, dédommagement qui soit équitable eu égard aux circonstances. Dans ce contexte très vaste, voici quelques exemples de mesures de mitigation:

- changements à la conception et aux procédés de fabrication pour éviter qu'une activité ne cause des impacts importants sur la base des méthodes de prévention de la pollution, ou pour répondre à cette situation le cas échéant;
- utilisation de technologies de production plus propres;
- choix d'un autre site ou d'une solution de remplacement du projet;
- emploi de technologies pour combattre la pollution;
- récupération ou préservation d'autres sites environnementaux pour équilibrer les pertes occasionnées à une zone ayant subi des impacts environnementaux;
- dédommagement financier ou d'un autre type pour réparer les dommages causés à la propriété, aux bénéfiques et aux autres avantages privés présentant un intérêt pour l'environnement (ce qui pourrait comprendre un préjudice économique lié aux dommages anticipés); et
- dédommagement financier ou d'un autre type pour réparer les dommages causés à la propriété, aux bénéfiques et aux autres avantages publics présentant un intérêt pour l'environnement (ce qui pourrait comprendre un préjudice économique lié aux dommages anticipés).

L'objectif de promouvoir la prévention de la pollution énoncé à l'article premier de l'ANACDE peut être interprété comme mettant en relief la priorité accordée à la prévention des préjudices environnementaux à la source. Dans le contexte qui nous occupe, cet objectif implique qu'il faut d'abord étudier des mesures de mitigation des impacts à leur source au moyen de changements à la conception de l'activité ou aux

procédés qu'elle utilisera, du choix d'un autre site ou encore d'une solution de rechange à l'exécution du projet (y compris le recours à l'option « zéro »).

La priorité accordée à la prévention à la source est expressément énoncée dans l'article 26 du Projet de traité type de Cuixmala rédigé par MM. Székely, Bacilli et Upton. Ils déclarent en effet que la priorité devrait être accordée à [TRADUCTION] « l'obligation de faire de la prévention, au lieu d'avoir simplement recours à la réparation ou au dédommagement pour le préjudice environnemental ». L'article 6 du Projet de convention internationale sur l'environnement et le développement de l'UICN énonce également cette notion en déclarant que l'objectif de protection de l'environnement [TRADUCTION] « est plus facilement atteint par la prévention du préjudice environnemental qu'en tentant d'offrir réparation ou compensation pour le préjudice causé ».

Dans une étude empirique publiée récemment sur les accords en matière d'environnement conclus en Amérique du Nord, Johnstone reconnaît le besoin de prévention. L'auteur en vient à la conclusion qu'il est important d'établir une distinction entre les accords de coopération qui cherchent à assainir l'environnement après que les préjudices aient été causés et ceux qui visent à prévenir la dégradation du milieu en accordant une importance appropriée à la dimension environnementale du projet. Les accords du deuxième groupe sont directement liés aux moyens dont se dote le pays d'origine pour combattre la pollution; ils sont aussi les plus efficaces<sup>7</sup>.

Les rares instruments internationaux qui font effectivement état de cette question reconnaissent également cette priorité. Il est tout aussi important de signaler qu'aucun des accords étudiés ne semble établir un ordre hiérarchique différent.

La Convention d'Espoo énonce à plusieurs reprises le besoin de prévention – y compris l'étude de solutions de remplacement du projet proposé – comme fondement dans l'analyse d'une proposition de projet. Les mesures de mitigation, y précise-t-on, visent à maintenir les effets nocifs à leur niveau minimal et non à compenser ces effets. Le paragraphe 2.1 prévoit, de façon plus directe, que les parties adopteront « toutes mesures appropriées [...] pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable » des projets proposés. La Convention d'Espoo ne fait nullement mention de dédommagement. La Con-

7. Nick Johnstone, « International Trade, Transfrontier Pollution, and Environmental Cooperation: A Case Study of the Mexican-American Border Region », *Natural Resources Journal*, vol. 35, 1995, pages 33 à 62, à la page 61.

vention sur les cours d'eau internationaux et la Convention sur les accidents industriels, qui sont connexes à la Convention d'Espoo, adoptent la même approche dans des domaines plus sectoriels.

Le Protocole du Traité de l'Antarctique prévoit, en son article 3(2), l'exigence générale de limiter les impacts d'activités exécutées dans la région de l'Antarctique. C'est en fait une priorité en matière de planification des activités ou des opérations. Cette exigence est appliquée par renvoi à l'annexe qui traite de l'évaluation environnementale et complétée par le rôle que joue le Comité sur l'environnement constitué par le Protocole, dont la fonction est de formuler des recommandations sur les moyens de réduire au minimum ou de mitiger les impacts environnementaux des activités entreprises dans la région (art. 12(1)(e)).

La Directive de l'Union européenne sur l'évaluation environnementale prévoit un ordre conceptuel où les mesures de mitigation sont destinées à éviter et réduire les effets nocifs importants et, dans la mesure du possible, à y remédier. Cependant, comme cette exigence est énoncée en rapport avec la description de l'information qu'un promoteur doit fournir, la disposition n'en fait pas une priorité (art. 5). De même, une disposition ultérieure prévoit la description des mesures envisagées pour prévenir, réduire et, si possible, contrebalancer tout effet préjudiciable important, sans toutefois créer un ordre de priorité (annexe III, art. 5).

Le Projet de protocole de la baie de Fundy des États et provinces riverains du golfe du Maine souligne que des procédures d'évaluation environnementale doivent être appliquées assez tôt dans le processus de prise de décision afin que les responsables puissent apporter des changements à la proposition pour prévenir ou réduire au minimum les impacts environnementaux avant de prendre une quelconque décision définitive à l'égard d'un projet proposé. Ils pourront également envisager d'avoir recours à des solutions de remplacement pour le projet. Cette approche souligne à nouveau la prévention à la source.

*L'Accord sur l'Escaut* fonde ses principes de coopération sur les quatre éléments suivants: la précaution, la prévention, la réduction à la source et le principe du pollueur-payeur (par. 3.2). Encore une fois, la priorité générale est donnée à la mitigation par des méthodes de prévention.

Le fait d'offrir une forme de réparation pour un préjudice environnemental, notamment par le dédommagement, comporte une reconnaissance que certains impacts ne seront pas atténués. Du point de vue

environnemental, le dédommagement constitue la méthode la moins propice pour traiter de la question des impacts possibles. Cependant, le dédommagement peut être la seule solution lorsque les objectifs de développement sont tels qu'ils ont préséance sur les pertes d'ordre environnemental. Si c'est le cas, la compensation peut être considérée comme une application du principe du pollueur-payeur et constituer un moyen d'« internaliser » une partie des coûts environnementaux du projet. Aucun accord ne semble opter pour cette voie.

### 3. Surveillance des mesures de mitigation et de leur efficacité

Plusieurs accords internationaux contiennent des dispositions relatives à la surveillance de l'environnement dans un contexte général. Même si ces accords peuvent présenter un certain intérêt au regard de situations visant des projets en particulier, ils n'ont pas été retenus dans cette étude qui met uniquement l'accent sur les obligations liées à des projets précis.

Le projet de convention de l'UICN comprend une disposition spécifique qui prévoit la révision périodique après la phase d'exécution du projet pour déterminer si les activités sont menées conformément à toute mesure imposée, et pour évaluer l'efficacité de ces mesures (par. 37.4). Le commentaire de l'UICN qui accompagne cette disposition indique qu'on vise un double objectif. En premier lieu, les autorités font un suivi pour assurer le respect des conditions énoncées. Le deuxième objectif est tourné vers l'avenir et vise à renseigner les responsables qui seront appelés à prendre des décisions sur les mesures de mitigation susceptibles d'être les plus efficaces.

La Convention d'Espoo a recours au concept d'analyse *a posteriori* en parlant de l'étape qui suit l'autorisation d'entreprendre un projet dans le contexte de l'ÉIET. L'article 7 prévoit un processus coopératif visant à réévaluer les impacts réels d'un projet. On recherchera l'accord des parties et, dans chaque cas, les effets spécifiques prévus du projet seront l'objet de discussions. L'article 7 prévoit en outre que lorsqu'un impact important se produit ou est susceptible de se produire, les parties devront engager des consultations portant sur des mesures complémentaires à prendre pour réduire ou éliminer l'impact. Bref, l'Article 7 crée une obligation additionnelle pour les parties dans l'étape postérieure à l'exécution du projet.

L'article 7 de la Convention d'Espoo trouve un prolongement dans l'appendice V qui énumère les objectifs obligatoires visant l'étape de l'analyse postérieure à l'exécution du projet. Ces objectifs sont de véri-

fier le respect des conditions d'autorisation, d'examiner les impacts réels « dans un souci de bonne gestion et afin de dissiper les incertitudes » et de « vérifier l'exactitude des prévisions antérieures afin d'en tirer des leçons pour les activités du même type qui seront entreprises à l'avenir »<sup>8</sup>.

La Convention sur les cours d'eau internationaux de la CÉNUE met également un accent important sur la surveillance et la vérification. Le paragraphe 11.3 prévoit que les parties effectueront, à intervalles réguliers, des évaluations communes ou coordonnées de l'efficacité des mesures adoptées pour prévenir, maîtriser et réduire les impacts transfrontières. Il est prévu que les résultats de ces évaluations seront rendus publics. Ce volet d'accès à l'information est par ailleurs étayé et précisé par l'article 16 de la Convention.

Les dispositions relatives à l'état de préparation pour faire face aux situations d'urgence contenues dans la Convention sur les accidents industriels de la CÉNUE donnent des précisions additionnelles sur le type de mesures de suivi que les parties peuvent examiner dans le cas d'activités dangereuses susceptibles de causer un impact transfrontière dans l'éventualité d'un incident industriel. Ces mesures visent, de plusieurs façons, à parer et à réduire le risque qu'un tel incident ne survienne. La Convention souligne par ailleurs le besoin, s'il y a lieu, d'établir en commun des plans d'urgence afin de réduire le risque de propagation des dommages en cas d'incident (art. 8).

L'annexe III de l'Accord de La Paz prévoit que les parties agiront de concert pour assurer le respect de leurs obligations et l'application des lois nationales relatives à la circulation par-delà les frontières de chargements de déchets dangereux et autres substances à risque. L'accord prévoit de plus que les parties feront en sorte de prendre des mesures légales et d'adopter des mesures de mitigation dans l'éventualité d'un préjudice résultant du transport illicite de telles matières. Ces mesures de mitigation viseront, dans la mesure du possible, à rétablir la situation à son état antérieur au préjudice ou à accorder un dédommagement pour le préjudice subi. Ces dispositions ressemblent en partie à l'obligation de vérification et de suivi postérieurs à l'exécution d'un projet (art. XII et XIV).

8. Une étude canadienne sur l'application de la Convention d'Espoo souligne à nouveau la méthode coopérative relative à l'examen postérieur à l'exécution du projet tel que prévu dans la convention, ainsi que sur les objectifs de cette étape. Bureau fédéral de révision d'évaluation environnementale (maintenant l'Agence canadienne d'évaluation environnementale), « Application de la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*: procédures proposées », 16 mars 1994.

Le Protocole du Traité de l'Antarctique crée l'obligation d'effectuer une surveillance « régulière et efficace » dans le but d'évaluer l'impact d'activités dans la région – y compris la vérification des impacts prévus d'activités déjà en cours – et de faciliter la détection le plus tôt possible des impacts imprévus (al. 3(2)(d) et (e)). L'annexe I, concernant la procédure d'évaluation environnementale, précise clairement à plusieurs occasions l'engagement de surveiller l'exécution des projets après le processus d'évaluation environnementale. L'alinéa 3(2)(g) exige que les parties énoncent rapidement les mesures qu'elles comptent prendre pour remplir cet objectif. Pour sa part, l'article 5 traite de la question de la surveillance et prévoit la mise en place de mesures pour évaluer les impacts des projets, y compris en fonction d'indicateurs-clés en matière d'environnement. Ces procédures doivent être conçues pour permettre de [TRADUCTION] « consigner les impacts de manière régulière et fiable ».

Le Protocole du Traité de l'Antarctique joint des objectifs précis à cette procédure de surveillance. Ces objectifs sont au nombre de trois: permettre une évaluation de la mesure dans laquelle les impacts sont conformes au protocole, qui établit lui-même plusieurs normes de performance en matière environnementale; fournir de l'information qui sera utile pour réduire ou atténuer les impacts; et évaluer le besoin de suspendre, annuler ou modifier l'exécution d'une activité (Art. 5(2)). L'article 6 de l'annexe I prévoit la publication annuelle de toute information « importante » obtenue suite à l'application de mesures de surveillance, ainsi que toute mesure prise en conséquence; cette disposition prévoit que l'information sera mise à la disposition du public.

Le Protocole du Traité de l'Antarctique s'applique à un contexte environnemental et organisationnel unique, l'une des particularités étant que les États n'exercent pas de droits de souveraineté dans cette région, au sens traditionnel. Cet aspect permet et exige à la fois une plus grande internationalisation des procédures que dans d'autres accords multilatéraux. En dépit de ces circonstances particulières, on peut considérer que la nature, les objectifs et les procédures des exigences en matière de surveillance peuvent servir de modèle pertinent au contexte nord-américain.

Le projet de traité type de Cuixmala fait également référence à la nécessité, pour les États, de réévaluer périodiquement les projets approuvés pour savoir si leur exécution est conforme à toute condition stipulée dans l'autorisation, et pour contrôler l'efficacité des mesures de mitigation imposées. Cet instrument énonce également que les résultats de ces évaluations devraient être rendus publics. Le projet de traité

déclare de plus que la législation devrait être appliquée avec rigueur en cas de manquement aux conditions imposées aux promoteurs ou lorsque les mesures qu'ils prennent s'avèrent inefficaces (art. 31).

Dans certains cas, les instruments vont au-delà de l'évaluation, par les autorités nationales, du respect des conditions imposées aux promoteurs et de l'efficacité des mesures de mitigation qu'ils sont tenus de prendre et envisagent l'exercice du contrôle judiciaire. La Directive de l'UE, par exemple, s'enchâsse dans le cadre du système global des traités de l'UE, plus particulièrement du Traité de Rome. Les articles 155 et 169 jettent les fondements des mesures auxquelles la Commission européenne peut avoir recours et aux poursuites pouvant être intentées devant la Cour européenne de justice. Ces procédures sont souvent fondées sur des plaintes de citoyens<sup>9</sup>. Aucun autre processus ayant fait l'objet de notre étude ne prévoit ce type de contrôle judiciaire.

---

9. Pour en savoir davantage sur les procédures, voir l'article de Paul McHugh, « The European Community Directive: An Alternative Environmental Impact Assessment Procedure? », dans *Natural Resources Journal*, vol. 34, pages 589 à 625, aux pages 615 et suivantes. Voir également l'ouvrage de Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law I*, Manchester University Press, Manchester, 1995, aux pages 583 à 588.

## Commission de coopération environnementale

---

Secrétariat

Distr.  
GÉNÉRALE

TEIA/96.02.05/S/4 – Annexe  
Original : anglais  
Français

---

**MITIGATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX  
TRANSFRONTALIERS EN VERTU DE L'ALINÉA 10(7)(c)  
DE L'ACCORD NORD-AMÉRICAIN DE COOPÉRATION  
DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT :  
ÉTUDE COMPARÉE DE CERTAINS ACCORDS  
BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX**

**Document de référence**

**Annexe : Tableaux**

**TABLEAU 1**  
**EXIGENCES GÉNÉRALES EN MATIÈRE DE MITIGATION DES IMPACTS**

TITRE DE L'ACCORD	OBLIGATION GÉNÉRALE	REMARQUES
Convention d'Espoo, 1991	<p>Art. 2.1 : « Les Parties prennent, individuellement ou conjointement, toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement. »</p> <p>L'art. 5 prévoit des consultations entre les parties en ce qui concerne : a) les solutions de remplacement possibles; et</p> <p>b) « d'autres formes d'assistance mutuelle envisageables pour réduire tout impact transfrontière préjudiciable important de l'activité proposée. »</p>	<p>Cette disposition crée le cadre des obligations et met l'accent sur la coopération comme un fondement de cet accord qui vise spécifiquement la mise en œuvre de processus d'évaluation des impacts transfrontières. Elle indique également la priorité des mesures à prendre dans ce contexte.</p> <p>Cet alinéa souligne davantage la nature coopérative du processus.</p>
Accord sur la qualité de l'air, 1991	<p>Art. V.1 : « Chaque Partie évalue, s'il y a lieu et selon que l'exigent ses lois, règlements et politiques, les actes, activités et projets proposés [...]; cette évaluation comprend notamment l'examen de mesures d'atténuation appropriées. »</p> <p>Art. V.5 : « Chaque Partie prend, s'il y a lieu, des mesures pour éviter ou atténuer les risques... »</p>	<p>L'accord porte sur la pollution atmosphérique, réelle et possible, entre le Canada et les États-Unis. En situant l'obligation d'atténuer les effets dans le processus de consultation, cet instrument assure le droit de l'État susceptible d'être touché de faire des observations.</p>
Annexe II de l'Accord de La Paz, 1985	<p>L'annexe II exige que l'équipe conjointe de réaction composée de représentants des deux parties fasse des recommandations au sujet des mesures de mitigation qui s'imposent suite à un incident.</p>	<p>Cet accord concerne des incidents impliquant des substances dangereuses qui surviennent dans la zone frontrière des deux pays.</p>

**TABLEAU 1**  
**EXIGENCES GÉNÉRALES EN MATIÈRE DE MITIGATION DES IMPACTS**

TITRE DE L'ACCORD	OBLIGATION GÉNÉRALE	REMARQUES
Entente New York-Québec, 1993	L'art. 5 prévoit que les parties conviennent de plus d'envoyer un avis préalable à l'autre partie et d'engager des consultations entre elles avant de prendre toute mesure d'envergure [...] les mesures de mitigation appropriées doivent être indiquées.	L'entente ne fournit pas d'autres précisions. Il met plutôt l'accent sur la promotion de mesures de coopération.
Projets d'articles de l'UICN, 1994	Art. 37 : [TRADUCTION] : « (1) Les Parties devront établir ou fortifier les procédures d'évaluation des effets environnementaux afin d'assurer que toutes les activités susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'environnement soient évaluées avant d'être autorisées. (2) L'évaluation devra inclure une appréciation des... (c) mesures pour éviter ou minimiser les effets néfastes potentiels »	Il s'agit en l'espèce d'un document non gouvernemental, mais il est perçu par beaucoup comme un indicateur des tendances actuelles dans le domaine du droit international de l'environnement.
Buts et principes du PNUE, 1987	Principe n° 4 (e) [TRADUCTION] : « ...l'identification et la description des mesures disponibles pour atténuer les impacts préjudiciables sur l'environnement de l'activité proposée et de ses solutions de remplacement, et un examen de ces mesures. »	Ce principe s'inscrit dans un paragraphe indiquant ce que l'évaluation des impacts environnementaux devrait comprendre.
Projet de convention de l'UICN, 1995	Art. 6 : [TRADUCTION] : « L'objectif de protection de l'environnement sera atteint plus efficacement en prévenant les dommages environnementaux qu'en cherchant à remédier à ces dommages ou à offrir un dédommagement aux victimes. »	Cette déclaration de nature générale trace le cadre pour les articles suivants du projet de convention. Par sa nature, elle tient à la fois du préambule et du fond, même s'il est évident que ses auteurs ont voulu en faire un élément de fond dans ce texte.

**TABLEAU 1**  
**EXIGENCES GÉNÉRALES EN MATIÈRE DE MITIGATION DES IMPACTS**

TITRE DE L'ACCORD	OBLIGATION GÉNÉRALE	REMARQUES
Buts et principes du PNUE, 1987	Principe n° 9 : [TRADUCTION] : « La décision [devrait] comprendre les mesures envisagées, si elles existent, pour prévenir, réduire ou atténuer les dommages à l'environnement. »	Il est ici question des mesures que la décision sur une activité proposée soumise à une évaluation des effets environnementaux doit comprendre. Le caractère non obligatoire de cet énoncé reflète également la nature non contraignante du document.

**TABLEAU 2**  
**MITIGATION DES IMPACTS À LA SOURCE ET AU LIEU**  
**OÙ ILS SE PRODUISENT, ET DÉDOMMAGEMENT**

TITRE DE L'ACCORD	PRIORITÉ DES MESURES DE MITIGATION	REMARQUES
Convention d'Espoo, 1991	<p>Par. 2.1 : « Les Parties prennent, individuellement ou conjointement, toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement. »</p> <p>L'appendice II formule certaines exigences quant au contenu du dossier d'évaluation : al. e) « Description des mesures correctives visant à réduire autant que possible l'impact préjudiciable sur l'environnement. »</p>	<p>On établit ici une priorité générale de la convention, même si l'énoncé ne dit pas que l'ordre de priorités est obligatoire.</p> <p>La Convention ne fait pas référence au dédommagement comme moyen.</p>
Convention sur les cours d'eau internationaux (CÉNUE), 1992	Par. 2.3 : « Les mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution de l'eau sont prises, si possible, à la source.	On accorde ici priorité aux mesures concrètes. Cet aspect est souligné davantage par la répétition, plus loin dans l'article, du principe de précaution et du principe du pollueur-payeur.

**TABLEAU 2**  
**MITIGATION DES IMPACTS À LA SOURCE ET AU LIEU**  
**OÙ ILS SE PRODUISENT, ET DÉDOMMAGEMENT**

TITRE DE L'ACCORD	PRIORITÉ DES MESURES DE MITIGATION	REMARQUES
<p>Convention sur les accidents industriels (CÉNUE), 1992</p> <p>Protocole du Traité de l'Antarctique, 1991</p>	<p>L'art. 7 énonce une obligation d'évaluer le risque lors du choix du site de nouvelles activités dangereuses afin de limiter le risque de dommages transfrontières.</p> <p>L'art. 8 traite de la préparation aux mesures d'urgence en tant que base pour la planification et la gestion de la réduction des risques et met l'accent sur les mesures de coopération.</p> <p>Le par. 8.3 fait expressément référence à des « plans d'urgence à l'extérieur du site prévoyant les mesures à prendre sur son territoire pour prévenir ou limiter autant que possible les effets transfrontières. [...] S'il y a lieu, [les Parties] établissent en commun des plans d'urgence à l'extérieur du site afin de faciliter l'adoption de mesures de lutte adéquates ».</p> <p>Art. 3(2)(a) : Les activités dans la région [TRADUCTION] « seront planifiées et exécutées de manière à limiter les impacts préjudiciables sur l'environnement de l'Antarctique et des écosystèmes qui en dépendent ou qui y sont liées ».</p>	<p>Les articles sont accompagnés d'annexes comprenant des précisions dont on ne saurait faire état ici faute de place. L'accent est certes mis sur l'évaluation du risque, le choix du site et la préparation aux situations d'urgence, des aspects qui concernent surtout les activités dangereuses définies dans la convention, mais on pourrait appliquer ces mêmes paramètres à des situations de plus grande envergure.</p> <p>Le protocole ne s'applique qu'aux activités proposées ou exécutées dans la région de l'Antarctique ou à proximité. L'article 3(2)(a) énonce une obligation générale de limiter les impacts qui tient lieu d'objectif primordial.</p>

**TABLEAU 2**  
**MITIGATION DES IMPACTS À LA SOURCE ET AU LIEU**  
**OÙ ILS SE PRODUISENT, ET DÉDOMMAGEMENT**

TITRE DE L'ACCORD	PRIORITÉ DES MESURES DE MITIGATION	REMARQUES
Directive de l'UE, 1985	<p>Art. 5 : « ...une description des mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs importants et, si possible, y remédier. »</p> <p>Annexe III, art. 5 : « Une description des mesures envisagées pour prévenir, réduire et, si possible, compenser les effets négatifs importants du projet sur l'environnement. »</p>	<p>La liste décrit l'information que le promoteur du projet doit fournir, mais n'établit pas un ordre de priorités.</p>
Projet de protocole de la baie de Fundy, 1994	<p>Article énonçant les principes : [TRADUCTION] : « ...mettre de s'ajuster à une proposition ou à l'examen de solutions de remplacement afin de réduire l'impact au minimum, avant de rendre une décision d'autoriser l'exécution d'une activité proposée... »</p>	<p>La priorité est ici de prévoir des étapes de prévention et de mitigation à la source, tandis que le projet de protocole dans son ensemble fait ressortir le besoin d'examiner, à plus long terme, des mesures d'adaptation pour l'écosystème de la région.</p>
Accord sur l'Escaut, 1994	<p>L'art. 3(2) énonce quatre principes fondamentaux qui constituent le fondement des obligations relatives à la coopération : la précaution, la prévention, la réduction à la source et le principe du pollueur-payeur.</p>	<p>Ces principes donnent priorité à la mitigation à la source avant d'avoir recours à d'autres moyens.</p>

**TABLEAU 2**  
**MITIGATION DES IMPACTS À LA SOURCE ET AU LIEU**  
**OÙ ILS SE PRODUISENT, ET DÉDOMMAGEMENT**

TITRE DE L'ACCORD	PRIORITÉ DES MESURES DE MITIGATION	REMARQUES
Convention d'Espoo, 1991	<p>Art. 7, « analyse <i>a posteriori</i> » : « 1. Les Parties concernées déterminent, à la demande de l'une quelconque d'entre elles, si une analyse <i>a posteriori</i> doit être effectuée et, dans l'affirmative, quelle doit en être l'ampleur, compte tenu de l'impact transfrontière préjudiciable important que l'activité qui a fait l'objet d'une [ÉIE] est susceptible d'avoir. Toute analyse <i>a posteriori</i> comporte en particulier la surveillance de l'activité et la détermination de tout impact transfrontière préjudiciable. Ces tâches peuvent être entreprises dans le but d'atteindre les objectifs énumérés à l'Appendice V.</p> <p>2. Lorsque, à l'issue de l'analyse <i>a posteriori</i>, la Partie d'origine ou la Partie touchée est fondée à penser que l'activité proposée a un impact transfrontière préjudiciable important ou lorsque, à l'issue de cette analyse, des facteurs ont été découverts, qui pourraient aboutir à un tel impact, elle en informe immédiatement l'autre Partie. Les Parties concernées engagent alors des consultations au sujet des mesures à prendre pour réduire cet impact ou l'éliminer. »</p>	<p>Ces paragraphes soulignent le caractère coopératif de l'étape postérieure à l'exécution de l'activité aux termes de la convention. L'appendice V énumère les trois objets de l'analyse <i>a posteriori</i>, soit :</p> <p>« a) De vérifier si les conditions énoncées dans les textes autorisant ou approuvant l'activité sont bien respectées et si les mesures correctives sont efficaces;</p> <p>b) D'examiner tout impact dans un souci de bonne gestion et afin de dissiper les incertitudes;</p> <p>c) De vérifier l'exactitude des prévisions antérieures afin d'en tirer des leçons pour les activités du même type qui seront entreprises à l'avenir. »</p> <p>Ce paragraphe crée l'obligation continue pour les parties de faire face à une situation où un impact inattendu survient ou risque de survenir, et qu'il est découvert à l'étape postérieure à l'exécution du projet.</p>

**TABLEAU 3**  
**VÉRIFICATION DES MESURES DE MITIGATION ET DE LEUR EFFET**

TITRE DE L'ACCORD	OBLIGATIONS	REMARQUES
Convention sur les cours d'eau internationaux (CÉNUE), 1992	Par. 11.3 : « Les Parties riveraines procèdent, à intervalles réguliers, à des évaluations communes ou coordonnées de l'état des eaux transfrontières et de l'efficacité des mesures prises pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière. Les résultats de ces évaluations sont portés à la connaissance du public... »	Cet article précise le caractère coopératif et continu du processus de surveillance aux termes de la convention. Les « mesures » comprennent les mesures adoptées dans le cadre d'une l'ÉIET.
Annexe III de l'Accord de La Paz, 1987	L'art. XII prévoit que les parties se prêteront assistance mutuelle afin d'assurer l'application des dispositions contenues dans les lois applicables de chaque Partie, y compris des échanges d'information, d'éventuelles visites d'inspection des sites et la délivrance de documents, dossiers et rapports. L'art. XIV prévoit, à titre de mesure de mitigation de dommages résultant d'un incident relié à des déplacements illicites, [TRADUCTION] : « b) dans la mesure du possible, le retour de l'écosystème touché à son état antérieur à l'incident; c) la réparation, par le dédommagement, des dommages causés aux personnes, à la propriété ou à l'environnement. »	L'accord porte sur le transport illicite par delà les frontières de substances et déchets dangereux. Ces dispositions sont analogues à l'étape <i>a posteriori</i> de surveillance du projet.

**TABLEAU 3**  
**VÉRIFICATION DES MESURES DE MITIGATION ET DE LEUR EFFET**

TITRE DE L'ACCORD	OBLIGATIONS	REMARQUES
<p>Projet de convention de l'UICN, 1995</p> <p>Protocole du Traité de l'Antarctique, 1991</p>	<p>Par. 37.4 : [TRADUCTION] : « Les Parties devront effectuer des examens périodiques à la fois pour déterminer si les activités qu'elles ont autorisées sont entreprises conformément aux conditions énoncées dans le document d'approbation et pour évaluer l'efficacité des mesures de mitigation imposées. Les résultats de ces examens sont portés à la connaissance du public. »</p> <p>Art. 3(2) : [TRADUCTION] : « [...] d) une surveillance régulière et efficace sera effectuée pour permettre l'évaluation des impacts causés par des activités en cours d'exécution, y compris la vérification des impacts prévus; e) une surveillance régulière et efficace sera effectuée afin de permettre la détection, le plus tôt possible, des effets imprévus que des activités entreprises à l'intérieur comme à l'extérieur de la région d'application du traité de l'Antarctique sont susceptibles de causer à l'environnement de l'Antarctique et aux écosystèmes qui en dépendent ou qui y sont liés. »</p>	<p>Le but de l'évaluation indiquée ici est de fournir aux responsables qui devront décider de projets futurs des renseignements sur les mesures de mitigation les plus efficaces.</p> <p>Il s'agit d'une obligation générale qui est imposée aux parties. De tous les instruments étudiés, c'est probablement le protocole qui met davantage l'accent sur la surveillance. Le caractère unique de l'environnement de cette région du monde, ainsi que sa fragilité, expliquent en partie ce souci de surveiller les activités.</p>

**TABLEAU 3**  
**VÉRIFICATION DES MESURES DE MITIGATION ET DE LEUR EFFET**

TITRE DE L'ACCORD	OBLIGATIONS	REMARQUES
Protocole du Traité de l'Antarctique, 1991 ( <i>suite</i> )	<p>L'art. 3 de l'annexe 1 prévoit que le promoteur identifie, dans l'information qu'il est tenu de fournir, les programmes et mesures de surveillance [TRADUCTION] « qui peuvent être prises afin de minimiser ou atténuer les impacts de l'activité proposée et de détecter les impacts imprévus et qui pourraient donner l'alerte rapidement sur tout effet préjudiciable de l'activité et permettrait de réagir rapidement et efficacement aux accidents ».</p> <p>Art. 5 de l'annexe 1 : [TRADUCTION] : « 1. Des procédures seront mises en place, y compris la surveillance appropriée d'indicateurs-clés sur l'environnement, en vue d'évaluer et de vérifier l'impact de toute activité entreprise suite à une évaluation environnementale détaillée.</p> <p>2. Les procédures visées au paragraphe 1 ci-dessus [...] seront conçues pour permettre l'enregistrement régulier et fiable des impacts de l'activité afin, entre autres, de :</p> <p>a) permettre d'évaluer dans quelle mesure les impacts respectent les conditions énoncées dans le protocole; et (<i>suite...</i>)</p>	

**TABEAU 3**  
**VÉRIFICATION DES MESURES DE MITIGATION ET DE LEUR EFFET**

TITRE DE L'ACCORD	OBLIGATIONS	REMARQUES
Protocole du Traité de l'Antarctique, 1991 <i>(suite)</i>	<p>b) fournir des données qui seront utiles pour réduire au minimum les impacts ou les atténuer et, s'il y a lieu, des éléments d'information sur le besoin de suspendre l'activité, de l'annuler ou de la modifier. »</p> <p>Art. 6 : [TRADUCTION] : « 1. Les éléments d'information suivants seront transmis aux Parties et au Comité, et mis à la disposition du public :</p> <p>[...]</p> <p>c) tout élément d'information important obtenu des procédures mises en place conformément à l'article 5, ainsi que de toute mesure prise en conséquence de cette information. »</p>	<p>L'obligation de transmettre l'information relative à la surveillance et de la rendre publique est explicite ici, quoique le terme « important » ne soit pas défini.</p>

## Commission de coopération environnementale

---

Secrétariat

Distr.  
GÉNÉRALE

TEIA/96.02.05/S/15

18 mars 1997

Original : anglais

Français

---

### RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE CADRE DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX TRANSFRONTALIERS : ÉTUDE COMPARÉE DE CERTAINS ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX

#### Document de référence

*Le présent document ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission de coopération environnementale ou des Parties signataires de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*

#### I. HISTORIQUE : LES DIFFÉRENDS DANS LE CADRE D'UN RÉGIME D'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX TRANSFRONTALIERS

Aux termes du paragraphe 10(7) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), les Parties ont convenu de formuler des recommandations en matière d'évaluation des impacts transfrontaliers « en vue d'un accord entre [elles] sur les obligations découlant du présent article [d'activités proposées] dans un délai de trois ans ». Le présent document de travail examine divers mécanismes de prévention et de règlement des différends, plus particulièrement dans la mesure où ils ont trait à l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers (ÉIET). Il a pour objet d'aider la Commission de

coopération environnementale (CCE) et les Parties à l'ANACDE à élaborer les dispositions d'un régime d'ÉIET.

Les auteurs analysent ici des démarches enchâssées dans des instruments environnementaux choisis qui sont conçues pour prévenir ou régler les différends. Parmi les instruments analysés, la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (Convention d'Espoo) est l'instrument dont la démarche se rapproche le plus de la tâche qui consiste à créer un régime d'ÉIET dans le cadre de l'ANACDE. Nous faisons donc une grande place à la Convention d'Espoo dans notre travail. Toutefois, l'étude d'autres instruments sur l'environnement nous permet d'avoir une connaissance plus approfondie des démarches pouvant éventuellement être adoptées pour prévenir ou régler les différends.

Pour les fins de la présente étude, on entend par « mécanismes de prévention des différends » des démarches comme l'échange d'information, le suivi et le renforcement des capacités qui sont destinées à favoriser une coopération plus ample en général, cerner les conflits qui risquent d'éclater, instaurer la confiance entre les parties et les aider, par tout autre moyen, à prévenir les différends avant qu'ils ne surviennent. L'expression « règlement des différends » désigne en général les méthodes officielles et officieuses qui peuvent être utilisées pour régler les différends qui éclatent. Il va de soi qu'il peut être plus efficace et moins coûteux de tenter de prévenir les différends que de les régler après coup.

Le processus d'ÉIET dans son ensemble est en fait un mécanisme qui vise à prévenir les différends. Il est conçu pour permettre à des États voisins d'évaluer en coopération les effets transfrontaliers probables que des projets ou toutes autres activités risquent de causer sur l'environnement, avant que ces activités ne soient mises en marche. Si elle est bien conçue, la procédure d'ÉIET peut réduire les risques de conflit en offrant à toutes les parties concernées – y compris les particuliers et les ONG – l'occasion de participer à l'évaluation environnementale de l'activité proposée. Le processus d'ÉIET produit également une information plus détaillée sur la probabilité qu'un préjudice soit causé, permettant ainsi aux parties de mieux comprendre la nature d'un différend éventuel. Mais, même si le régime d'ÉIET est parfait, des différends en matière environnementale risquent tout de même de surgir, notamment en ce qui a trait à l'interprétation, la mise en œuvre ou l'application du régime en tant que tel.

La nature d'un différend dans un régime d'ÉIET sera en quelque sorte fonction des dispositions mêmes de ce régime. Comme les disposi-

tions ne sont pas encore arrêtées dans le cas de l'ANACDE, nous ne sommes pas en mesure d'aborder ici les situations particulières qui risquent de voir le jour dans le cadre de cet accord. Mais nous pouvons tout de même dégager les types de différends inhérents à la mise en œuvre de l'ÉIET. Pour les fins de ce document de travail, nous les classerons dans les catégories suivantes :

- Différends portant sur la question de savoir à quel moment les obligations découlant de l'accord relatif à l'ÉIET deviennent exécutoires. En général, le processus d'ÉIET est mis en branle lorsqu'une activité « risque d'avoir un impact négatif transfrontalier important ». Mais des divergences d'opinions quant au sens de « important », par exemple, peuvent donner lieu à un différend. Reconnaisant qu'il faut un moyen efficace d'aplanir ces divergences, la Convention d'Espoo prévoit qu'une commission d'enquête impartiale se penchera sur l'applicabilité des exigences en matière d'ÉIET (Appendice IV).
- Différends portant sur la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement. L'avis a-t-il été donné suffisamment tôt à la partie risquant d'être touchée? Cette dernière a-t-elle eu une possibilité concrète de formuler des observations? Le promoteur du projet a-t-il divulgué toute l'information en sa possession quant aux effets préjudiciables possibles de l'activité proposée?
- Différends sur le fond pouvant éclater lorsqu'une partie conteste les conclusions du processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement et la décision d'approuver un projet controversé. La décision sur le fond ne relèvera pas nécessairement du régime d'ÉIET si celui-ci aborde seulement le processus de prise de décision et évalue peu ou pas du tout un projet précis quant au fond. Dans ce cas, les différends qui n'ont pu être évités par le processus d'ÉIET devront être réglés par des moyens qui dépassent le cadre de l'accord (et donc la portée de notre étude).

Il y a plusieurs façons de résoudre ces conflits. Les accords multilatéraux en matière d'environnement présentent en général une gamme complète de procédures de base pour le règlement des différends. La deuxième partie de notre étude présente ce modèle général. Dans la troisième partie, nous examinons un mécanisme de prévention des différends qui est récemment devenue une démarche souvent utilisée pour résoudre les conflits par le partage d'informations et la mise en œuvre de mesures en coopération, avant que le différend n'ait pu se former. La quatrième partie de l'étude aborde les institutions qui pourraient être

prises en place dans le cadre d'un processus de prévention et de règlement des différends. Enfin, nous examinons dans la cinquième partie les questions relatives à des différends potentiels impliquant des parties non gouvernementales.

## II. LE MODÈLE GÉNÉRAL DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

L'obligation des États de régler les différends de manière pacifique est solidement établie en droit international; elle est d'ailleurs enchâssée dans l'article 33 de la *Charte des Nations Unies*. Cette disposition définit plusieurs mécanismes de règlement des conflits à la portée des États, notamment la négociation, les commissions d'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, les tribunaux, le recours aux organismes ou accords régionaux, ou d'autres moyens pacifiques de leur choix. On retrouve ces mécanismes et des mesures connexes dans la plupart des accords internationaux, dont ceux qui ont trait à l'environnement. Ensemble, ces mécanismes constituent un modèle de base de règlement des différends constitué d'un processus graduel où le différend est soumis à des mécanismes qui deviennent de plus en plus contraignants et formels. Au début du processus de règlement, l'obligation de notifier et d'échanger des informations permet à une partie de comprendre le fondement factuel de la position de l'autre partie. La consultation et la négociation offrent aux parties la possibilité de résoudre le différend de manière mutuellement satisfaisante. Des mécanismes non contraignants faisant appel à la participation de tierces parties – la conciliation, les commissions chargées d'établir les faits, les bons offices ou la médiation – permettent aux parties au différend d'obtenir un point de vue impartial sur le litige. Enfin, si tous les autres moyens échouent, les parties peuvent soumettre le différend à une procédure contraignante en saisissant un tribunal arbitral ou judiciaire.

Ce modèle de règlement des différends suit une progression logique. Nombreux sont les accords – en matière environnementale ou dans d'autres domaines – à l'avoir adopté. Dans la pratique, il est rare que des différends portant sur l'environnement soient soumis à une procédure contraignante<sup>1</sup>. Un accord doit néanmoins comporter des procédures détaillées de règlement des différends pour assurer l'efficacité des moyens de prévenir les litiges ou des mécanismes de règlement des différends moins contraignants. Nous présentons ci-après une brève description du modèle contenu dans certains accords internationaux en vigueur. Les annexes I et II présentent un résumé des principaux méca-

1. L'affaire du barrage de Gabčíkovo, actuellement devant la Cour internationale de Justice, est en fait considéré comme étant le premier litige d'importance dans le domaine de l'environnement à être porté devant les tribunaux.

nismes de prévention et de règlement des différends définis dans des instruments internationaux choisis dans le domaine de l'environnement et donne plus de détails au sujet de ces mécanismes devenus si familiers<sup>2</sup>.

#### A. Les obligations préliminaires : la coopération, la notification et l'échange d'informations

En règle générale, les parties à une convention internationale sur l'environnement sont tenues de coopérer entre elles pour assurer l'application efficace de la convention<sup>3</sup>. Il découle de cette obligation première l'exigence d'échanger des informations avec les autres parties au sujet de circonstances pouvant susciter un différend quant au respect des obligations, ou encore à l'interprétation ou l'application de la convention<sup>4</sup>. Certaines conventions créent l'obligation pour les parties d'échanger des informations, sur une base régulière ou par la publication de rapports annuels, au sujet des progrès réalisés en matière de mise en œuvre de leurs engagements aux termes de la convention<sup>5</sup>. Ces obligations sont particulièrement pertinentes lorsque deux parties ou plus partagent des ressources communes<sup>6</sup>. L'objectif de ces dispositions est

2. L'annexe I contient trois tableaux résumant brièvement les mécanismes de prévention et de règlement des différends contenus dans des accords internationaux choisis dans le domaine de l'environnement. Les tableaux sont organisés par type de mécanisme. L'annexe II offre un résumé plus détaillé des dispositions de chaque accord dans ce domaine.
3. Voir, par ex., les articles 197 et suivants de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (tiré de 21 I.L.M. 1261 (1982)).
4. Voir, par ex., l'article 200 de la *Convention sur le droit de la mer* qui prévoit l'échange de données sur la pollution marine; l'article 4 de la *Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone* qui facilite l'échange de données scientifiques, techniques, socio-économiques et commerciales en matière d'appauvrissement de la couche d'ozone (reproduit dans 26 I.L.M. 1529 (1987)); et la *Convention sur la diversité biologique* qui prévoit, à l'article 17, l'échange d'informations eu égard à la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique (reproduit dans 31 I.L.M. 818).
5. Article VIII de l'*Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air*; voir également l'article VIII(7) de la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* (CITES) (signée le 3 mars 1973, 993 U.N.T.S. 243) relatif à la publication de rapports sur les initiatives visant à contenir le commerce des espèces de faune et de flore sauvages (tiré de 12 I.L.M. 1085 (1973)); l'article 12 de la *Convention cadre sur le changement climatique*, qui vise les rapports relatifs aux émissions de gaz à effet de serre (tiré de 31 I.L.M. 849); l'article 7 du *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* qui vise les rapports relatifs à la réduction de l'utilisation de ces substances (reproduit dans 26 I.L.M. 1550 (1986)); et l'article 26 de la *Convention sur la diversité biologique* qui vise la publication de rapports sur la conservation de la diversité biologique.
6. Voir Commission mondiale de l'environnement et du développement, Groupe d'experts sur le droit de l'environnement, « Protection de l'environnement et développement durable : Principes juridiques et recommandations », à l'article 15 et son commentaire, le principe voulant qu'une partie fournisse sur demande des rensei-

de favoriser un cadre général de coopération permettant aux parties de déterminer assez tôt si un conflit risque de survenir et de commencer à élaborer des méthodes visant à le contenir ou à le régler.

Outre les obligations générales d'échanger des informations, les États sont souvent tenus de donner notification préalable au sujet d'activités qui risquent de causer des dommages environnementaux dans les États voisins. Par exemple, l'article 19 de la Déclaration de Rio prévoit que « les États donneront une notification préalable en temps opportun aux États susceptibles d'être touchés et leur fourniront des informations pertinentes quant aux activités qui risquent de causer d'importants effets environnementaux nocifs de nature transfrontalière [...] »<sup>7</sup>. Étant donné que le régime d'ÉIET abordera les questions comme la notification et l'échange d'informations, il n'est pas nécessaire de traiter ces dispositions à part lors de l'élaboration de mécanismes pour le règlement des différends.

## B. La consultation et la négociation entre les parties

Lorsqu'un différend éclate, et pendant sa durée, les parties au différend sont souvent les mieux placées pour parvenir à une solution. La plupart des régimes de règlement des différends reflète cette dynamique en marquant une nette préférence pour les règlements négociés entre les parties. De plus, la perspective de devoir recourir à des mécanismes contraignants comme l'arbitrage ou des procédures judiciaires exerce une pression sur les parties pour s'entendre avant que le processus n'échappe à leur contrôle.

---

gnements pertinents et raisonnablement disponibles sur demande quant à l'utilisation d'une ressource commune ou sur les effets environnementaux transfrontaliers dans ce domaine. Voir aussi l'article 6 de la *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux*, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (tiré de 31 I.L.M. 1312 (1992)).

7. Principe 19 de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*; voir également les *Règles de Montréal sur le droit international applicable à la pollution transfrontalière*, Association internationale de droit (1982); le principe 6 des *Principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des États en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États*: la notification d'urgence est la version après le fait accompli de l'avis préalable, mais elle est quand même importante pour atténuer le dommage éventuel et diminuer le risque qu'un différend surgisse. Voir aussi la *Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires* (tiré de 12 I.L.M. 1319 (1973)), telle que modifiée par le *Protocole de 1978 y relatif* (17 février 1978, 17 I.L.M. 546 (1978)); l'article 11 de la *Directive du Conseil sur les risques graves d'accidents de certaines activités industrielles*, Conseil des communautés européennes, J.O. des Communautés européennes (n° L23.0/1, 24 juin 1982); la *Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire*, Agence internationale de l'énergie atomique, 26 septembre 1986 (tiré de 25 I.L.M. 1370 (1986)); voir aussi le principe 9(1) des *Principes directeurs concernant les ressources naturelles partagées*, PNUE.

Les instruments internationaux sur l'environnement font en général référence à deux mécanismes : la consultation et la négociation<sup>8</sup>. Sur le plan pratique, la consultation et la négociation ont tendance à être étroitement liées. Dans la consultation, les États engagent des pourparlers où ils exposent leurs positions et fondements respectifs. La négociation pour sa part fait appel à une démarche de bonne foi de la part des États pour parvenir à une entente qui constitue un compromis par rapport aux positions exposées au cours des consultations. Plusieurs instruments prévoient que les parties engageront des consultations ou des négociations de bonne foi et pendant une période raisonnable<sup>9</sup>. Hormis cela, le fonctionnement des consultations et des négociations est le plus souvent laissé à la discrétion des États qui préfèrent la tenue des pourparlers en privé, par la voie diplomatique.

**C. Les mécanismes non contraignants reposant sur le concours de tiers : les bons offices, les commissions chargées d'établir les faits, la conciliation et la médiation**

Plusieurs conventions prévoient que si la consultation et la négociation échouent, les parties feront appel à une (ou plusieurs) de maintes mesures qui impliquent la participation d'une tierce partie<sup>10</sup>. Dans ces procédures, le tiers tente d'aider les parties à parvenir à une entente pour mettre fin au litige. Le degré de participation de la tierce partie est cependant variable. Son intervention a généralement pour objet d'éclaircir les faits qui sous-tendent le différend, de faciliter la communication entre les parties au différend, de les encourager à revoir leurs positions et d'offrir des suggestions ou des solutions de compromis. Aucun de ces mécanismes ne peut lier les parties à une solution qui met fin au différend mais ces mécanismes peuvent être très efficaces pour amener des

8. Voir par exemple le paragraphe 15(1) de la Convention d'Espoo et le principe 6 des *Principes directeurs concernant les ressources naturelles partagées*, PNUE (déjà cité, note 8).

9. Voir, par ex., l'article 8 des *Règles de Montréal relatives à la pollution transfrontalière*; voir également les *Principes directeurs concernant les ressources naturelles partagées* du PNUE, principes 6 et 7, *supra*, note 8; le principe 7 des *Principes en matière de pollution transfrontalière* de l'OCDE; et la *Nordic Environmental Protection Convention*, conclue le 19 février 1974 entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède (1092 U.N.T.S. (1974), tiré de 13 I.L.M. 591 (1974)).

10. Voir, par ex., l'article 23 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* : lorsque les consultations n'aboutissent pas à une solution du différend dans les 60 jours, l'une des parties peut saisir le Conseil qui peut « a) faire appel aux conseillers techniques ou créer les groupes de travail ou groupes d'experts qu'il jugera nécessaires, b) avoir recours aux bons offices, à la conciliation, à la médiation ou à d'autres procédures de règlement des différends, ou c) faire des recommandations... » (tiré de 32 I.L.M. 1480 (1994); ci-après désigné comme l'ANACDE).

parties cantonnées dans leurs positions à se rapprocher et à envisager un règlement mutuellement acceptable. Il va de soi que le choix de la tierce partie appelée à prêter son concours revêt une importance cruciale. Le tiers peut être une des parties à l'accord, un des nombreux organes *ad hoc* ou permanents créés par l'accord (ce qui peut aller du conseil à un comité *ad hoc* technique spécial), un organe ou une organisation étrangère à la convention, ou même un médiateur ou un conciliateur professionnel. Nous abordons plus loin la question de certaines de ces institutions.

#### **D. Les mécanismes contraignants : les tribunaux d'arbitrage ou judiciaires**

La dernière étape dans la plupart des procédures de règlement des différends est le renvoi du litige devant un tribunal arbitral ou judiciaire. Certains instruments, comme la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* ou la Convention d'Espoo contiennent des dispositions précises en matière de constitution d'un tribunal d'arbitrage<sup>11</sup>. Chaque partie au différend désigne, à partir d'une liste, un nombre égal d'arbitres qui à leur tour désignent le président du tribunal. Les tribunaux d'arbitrage fixent leurs propres règles de procédure, prennent les mesures nécessaires pour recueillir l'information pertinente et rendent une décision à la majorité. La décision est définitive et elle peut être rendue publique.

La saisine de la Cour internationale de Justice est une disposition de dernier recours contenue dans plusieurs instruments internationaux. Le recours à cette instance est cependant problématique car la compétence du tribunal dépendra de l'accord des parties. En effet, peu de pays ont accepté la juridiction obligatoire de ce tribunal international. De plus, les parties hésitent à accepter la compétence de la Cour internationale de Justice de crainte de créer un précédent négatif. Si les parties parviennent à s'entendre, elles ne seront pas nécessairement liées à l'avenir par leur entente, alors qu'elles risquent d'être liées par une décision de

---

11. Voir, par exemple, les articles 286 à 296 de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (voir réf. à la note 4) : les parties peuvent soumettre l'affaire à quatre instances : la Cour internationale de Justice, le Tribunal sur le droit de la mer, ou deux tribunaux arbitraux. Le régime du droit de la mer est unique en son genre car le processus qu'il définit est obligatoire. En effet, alors que la plupart des accords internationaux prévoient que les parties doivent convenir de soumettre le litige à une procédure menant à une décision contraignante, la *Convention sur le droit de la mer* permet à une partie de déclencher unilatéralement ce processus. En ratifiant la convention, les parties ont accepté à l'avance de se soumettre à cette procédure obligatoire.

la Cour internationale de Justice. De plus, la saisine de la Cour internationale de Justice est coûteuse et les procédures sont longues, ce qui ne favorise pas un règlement rapide du différend. En outre, les procédures judiciaires contradictoires conviendraient davantage à des litiges où l'on tente d'établir la responsabilité et de fixer un montant de dédommagement, qu'à la prévention des dommages ou à l'utilisation durable des ressources naturelles.

### **E. Le règlement des différends aux termes de la Convention d'Espoo**

Hormis la création d'une commission d'enquête pour résoudre les questions d'application du traité, la Convention d'Espoo adopte le modèle général pour régler les différends portant sur son interprétation ou son application<sup>12</sup>. Ces mécanismes sont définis à l'article 15 et dans l'appendice VII (Art. 15(2)) de la convention. L'obligation première des parties est de rechercher le règlement des différends « par voie de négociation ou par toute autre méthode de règlement des différends qu'elles jugent acceptable » (par. 15(1)). Si les négociations échouent, cet article propose deux autres méthodes : la soumission du différend à la Cour internationale de Justice ou à un tribunal d'arbitrage constitué conformément à l'appendice VII (Article 15(2)). Le choix sera fonction de la décision des parties d'accepter la compétence obligatoire de l'une ou l'autre de ces instances, ou de l'accord intervenu entre elles (Art. 15(3)). La Cour internationale de Justice a été abordée ci-dessus.

L'arbitrage du différend est soumis à un tribunal composé de trois personnes : les parties au différend nomment chacune un arbitre; les deux arbitres désignent à leur tour le troisième arbitre qui présidera le tribunal. Si l'une des parties n'a pas nommé d'arbitre, la convention prévoit que le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe se chargera d'en désigner un. En outre, le tribunal arbitral a le pouvoir d'exercer ses fonctions même si l'une des parties refuse de participer. Toute partie à la convention qui aurait un intérêt juridique dans le litige peut intervenir dans la procédure avec l'accord du tribunal d'arbitrage. Le tribunal fixe ses propres règles de procédure et peut demander aux parties de lui soumettre des documents pertinents; il peut entendre des témoins ou des experts et recommander des mesures intérimaires pendant la durée de l'arbitrage. Il est tenu de rendre sa sentence

---

12. La procédure « d'enquête » prévue dans la Convention d'Espoo vise à déterminer si la convention s'applique; nous en traitons plus loin dans la section relative à la prévention des différends. Les mécanismes dont il est question ici viennent s'ajouter à la procédure d'enquête.

arbitrale dans les cinq mois et a la faculté de prolonger ce délai de cinq mois si nécessaire. La sentence lie les parties au différend. Les parties peuvent soumettre toute question sur l'exécution ou l'interprétation de la décision au même tribunal arbitral ou à un autre tribunal constitué à cette fin. À moins que le tribunal n'en décide autrement, les frais de cour sont supportés à parts égales par les parties au différend.

### III. PRÉVENTION DES DIFFÉRENDS : UNE NOUVELLE DÉMARCHE

À mesure que les États prennent conscience qu'il est généralement moins coûteux et plus efficace de prévenir les différends environnementaux que de les résoudre, les instruments internationaux sur l'environnement mettent davantage l'accent sur les méthodes de prévention des différends. Une façon d'éviter les litiges est de faire en sorte que les parties observent leurs obligations aux termes des accords qu'elles ont signés et, lorsqu'une partie est en défaut, de trouver une approche fondée sur la coopération afin de ramener cette partie à la conformité. Même si les moyens de prévenir les différends ne sont pas au premier plan que depuis relativement peu de temps, cela ne s'est pas produit dans un vide. Cette évolution a eu lieu dans le cadre du régime général de règlement des différends dont nous avons traité. En conséquence, on ne saurait tracer une démarcation nette entre les moyens d'éviter les différends et les mécanismes conçus pour les régler. Certains mécanismes de règlement des différends décrits précédemment peuvent également être utilisés pour les prévenir. À titre d'exemple, le Groupe d'experts sur le droit international de l'environnement dans une optique de développement durable du PNUE a fait remarquer que les mécanismes et les procédures visant à prévenir les différends et à instaurer la confiance reposent sur « l'échange des informations disponibles; le recours à des experts et des commissions scientifiques et techniques indépendantes; la publication de rapports nationaux; les procédures de notification et de consultation; le consentement préalable donné en connaissance de cause; et l'évaluation de l'impact environnemental transfrontalier »<sup>13</sup>.

13. Rapport définitif de l'atelier du Groupe d'experts sur le droit international de l'environnement dans une optique de développement durable, PNUE/IEL/WS/3/2, 4 octobre 1996, par. 23; voir également le Groupe de travail formé d'experts sur le droit de l'environnement de la Commission mondiale de l'environnement et du développement (voir réf. à la note 7), articles 17 et 18 et les commentaires qui les accompagnent, sur l'obligation des États d'engager des consultations et d'échanger des informations dans le but de prévenir ou de réduire les effets environnementaux négatifs.

### A. L'échange d'informations, les rapports et les enquêtes visant à établir les faits

Comme nous l'avons souligné plus tôt, l'obligation d'échanger des informations et de donner notification habituellement contenue dans les accords sur l'environnement jette les bases des mécanismes de prévention des différends. Lorsque les parties ont l'obligation de présenter périodiquement au secrétariat, aux autres parties et au public, des rapports sur la mise en œuvre de l'accord – comme c'est le cas pour l'*Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air* –, elles sont soumises à une certaine pression pour se conformer à l'accord (Art. VIII). Lorsque les parties respectent les obligations qu'elles ont souscrites, les différends ont moins de chances de survenir<sup>14</sup>. En outre, il y a moins de risque qu'un différend éclate lorsqu'une partie est en mesure de comprendre clairement le fondement de la position d'une autre partie.

Outre l'échange d'informations, certains accords prévoient la mise sur pied d'un mécanisme d'enquête permanent auquel les parties auraient recours pour les aider à avoir une compréhension commune des circonstances entourant une situation particulière risquant de dégénérer en différend. La compréhension commune des faits est de nature à prévenir les différends en voie de développement.

### B. Les comités de surveillance de l'observation : le modèle du *Protocole de Montréal*

Les Parties au *Protocole de Montréal* ont mis au point une procédure d'observation qui est devenue un modèle pour d'autres traités<sup>15</sup>. La procédure en question comporte un mécanisme souple adopté en application de l'article 8 du *Protocole de Montréal* lors de la Quatrième Réunion

14. Même lorsque les parties observent l'accord, il peut quand même y avoir des différends quant à l'interprétation ou l'application de certaines dispositions de la convention; partant, il peut naître donc un désaccord quant aux obligations exactes d'une partie dans le cadre de ces dispositions.

15. Les protocoles adoptés en vertu de la *Convention des Nations Unies sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance* (Commission économique pour l'Europe) ont fait appel à des dispositions en matière d'observation qui ressemblent à celles du *Protocole de Montréal*. Voir l'article 7 du *Protocole relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 pour cent* (reproduit dans 33 I.L.M. 1540 (1994)) et l'article 3.3 du *Protocole relatif à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils ou leurs flux transfrontières*, où il est prévu que les parties créeront un mécanisme de contrôle de l'observation une fois que le protocole sera en vigueur (reproduit dans 31 I.L.M. 568 (1992)). Le comité de rédaction du Protocole relatif aux émissions de soufre a proposé un régime d'observation qui ressemble beaucoup au modèle du *Protocole de Montréal* (voir UN Doc. EB.AIR/WG.5/24, 10 mars 1994, annexe I).

des Parties<sup>16</sup>. Cette disposition du protocole intervient lorsqu'une partie considère qu'elle n'est pas en mesure de remplir les obligations qu'elle a souscrites, ou lorsqu'une autre partie au protocole ou le secrétariat en viennent à la même conclusion. Le secrétariat ouvre une enquête durant laquelle la partie fautive a la possibilité de se faire entendre. Le secrétariat présente ensuite un rapport au Comité permanent de mise en œuvre du protocole qui est composé de dix parties signataires élues lors de la Réunion des Parties. La composition du comité doit refléter la diversité géographique des parties au protocole. Le Comité permanent de mise en œuvre analyse la situation, recueille d'autres informations s'il le juge nécessaire et présente à la Réunion des Parties un rapport formulant des recommandations. Le Comité permanent de mise en œuvre doit agir en coordination étroite avec le Fonds multilatéral créé en vertu du protocole pour fournir aide financière et soutien technique aux pays en voie de développement parties au protocole. La Réunion des Parties vote ensuite les mesures qui s'imposent pour assurer le respect du protocole.

Cette procédure, qui a fait l'objet d'éloges, a surtout servi à régler des problèmes de conformité soulevés par une partie à l'égard d'elle-même. Le comité devra peut-être subir sa véritable épreuve dans un avenir proche lorsqu'il aura à se pencher sur des différends portant sur les obligations de fond définies dans le protocole plutôt que sur la question du défaut de signaler les problèmes de façon adéquate. Plus épineuses, ces questions seront sans doute plus difficiles à résoudre.

### **C. Le renforcement des capacités pour prévenir les différends portant sur la conformité**

L'observation voulant que les différends ont moins de chances de se produire si les parties respectent une convention pose la question plus vaste de savoir si toutes les parties, et plus particulièrement les pays en voie de développement, ont les moyens financiers et techniques et les institutions adéquates pour s'acquitter de leurs obligations en vertu d'accords environnementaux. Cela est particulièrement pertinent dans le cas du *Protocole de Montréal* ou de la *Convention sur le changement climatique*, deux instruments qui exigent que les parties mettent en œuvre de nouvelles technologies et créent des institutions pour être en mesure de respecter leurs engagements. Il va de soi que les mécanismes traditionnels de règlement des différends n'aideront pas un pays à accroître sa

---

16. L'article 8 prévoit que les parties devront « examiner et approuver des procédures et des mécanismes institutionnels » visant à déterminer si les obligations du protocole sont respectées, et à régler les problèmes de non-conformité d'une partie. Cette procédure a été adoptée à la Quatrième Réunion des Parties tenue à Copenhague du 23 au 25 décembre 1992 (Décision IV/5, annexe IV).

capacité de lutter contre ses émissions ou de former une nouvelle génération de fonctionnaires environnementaux. Cependant, le mécanisme du *Protocole de Montréal*, dont l'objet est de favoriser l'observation, couplé à un mécanisme d'aide financière, peut produire une évolution positive et garantir que toutes les parties soient en mesure de respecter pleinement leurs engagements. Cette démarche peut donner des résultats probants lorsque c'est le manque de capacités, et non l'absence de volonté politique, qui empêche une partie d'observer pleinement un instrument environnemental.

Mais un mécanisme comme le Comité permanent de mise en œuvre du *Protocole de Montréal* n'est pas sans inconvénients. Certains pays craignent en effet pour leur souveraineté, car de tels mécanismes permettent à des organes étrangers d'analyser leur performance environnementale et de déterminer les raisons des insuffisances. Ces inquiétudes soulignent le fait qu'une procédure destinée à surveiller l'observation d'un accord devrait être fondée sur une certaine dose de délicatesse et sur la non-confrontation; de plus, elle devrait aller de pair avec une assistance concrète pour aider les parties à respecter leurs engagements.

#### **D. La prévention des différends aux termes de la Convention d'Espoo**

Comme nous l'avons dit dans l'introduction, la Convention d'Espoo contient une procédure d'enquête permettant aux parties de déterminer si la convention s'applique à une activité proposée. La procédure d'enquête définie à l'appendice IV reflète la procédure arbitrale énoncée à l'article 15 (voir ci-dessus). La commission d'enquête doit être composée de trois experts scientifiques ou techniques. Chaque partie au différend désigne un expert et ces deux derniers s'entendent pour désigner le troisième membre. Les principales caractéristiques de ces procédures sont les suivantes : une partie peut déclencher de manière unilatérale la procédure d'enquête; la commission se penche sur la question précise de savoir si un projet proposé risque de causer d'importants impacts transfrontaliers négatifs; et elle doit rendre une décision dans les deux mois (cette décision ne lie pas les parties). Dans la plupart des cas, les différends porteront sur des questions techniques précises au sujet des impacts éventuels du projet proposé.

Si après le dépôt du rapport de la commission d'enquête les parties ne s'entendent toujours pas sur l'application de la convention, elles peuvent soumettre l'affaire à la procédure contraignante définie à l'article 15. La commission d'enquête joue un rôle important puisqu'elle offre un

mécanisme technique et moins officiel, qui permet d'obtenir des recommandations au sujet d'un aspect crucial de n'importe quel régime d'ÉIET : la question-seuil de savoir si le régime s'applique ou non.

#### IV. LES INSTITUTIONS

Les méthodes de prévention et de règlement des différends peuvent dépendre en grande mesure des institutions créées ou sanctionnées par l'instrument donné, surtout en ce qui a trait aux mesures d'observation décrites plus tôt. Les institutions permanentes, ou créées pour un besoin précis, peuvent offrir des méthodes reconnues et uniformes pour l'échange d'informations, la surveillance de l'observation de l'accord et son application, la tenue de consultations ou de négociations et/ou la constitution de commissions pour établir les faits. Dans les sections suivantes, nous abordons le rôle des secrétariats, des institutions bilatérales et des organes techniques subsidiaires dans le contexte de la prévention et du règlement des différends.

##### A. Le secrétariat

Dans tout régime environnemental, le secrétariat peut jouer un rôle de premier plan en aidant à prévenir les différends ou à les résoudre. Il peut notamment exercer une fonction cruciale en s'assurant que l'information soit transmise de manière efficace et en temps opportun. Selon des mécanismes de prévention et de règlement de différends retenus dans le régime d'ÉIET, le secrétariat peut aussi entreprendre d'autres démarches, comme établir des faits de manière indépendante ou offrir des services de conciliation ou de médiation. Selon la place allouée dans le régime d'ÉIET aux intervenants non gouvernementaux, le secrétariat peut également coordonner la participation des particuliers et des ONG.

##### B. Renvoi devant des institutions bilatérales déjà existantes

Dans le cas de différends pouvant survenir le long des deux frontières internationales du territoire couvert par l'accord, les institutions bilatérales déjà en place pourraient jouer un rôle important dans la prévention ou le règlement des litiges relatifs à l'ÉIET. Ainsi, les Parties pourraient soumettre un différend potentiel ou réel à la Commission mixte internationale Canada-États-Unis (qui exerce déjà des fonctions semblables en vertu de l'*Accord sur la qualité de l'air*) afin qu'elle établisse les faits, favorise la conciliation ou la médiation, ou procède à l'arbitrage.

### C. Les organes techniques subsidiaires

Des conventions récentes dans le domaine de l'environnement ont institutionnalisé la collecte et la distribution d'informations en créant à cette fin des organes internationaux indépendants. À titre d'exemple, l'article 9 de la *Convention sur le changement climatique* crée un organe subsidiaire dont la fonction est de présenter à la Conférence des Parties des informations et des avis sur des questions scientifiques et techniques touchant à la convention. D'autres instruments ont créé des organes spéciaux ou permanents chargés de surveiller le respect de la convention ou de se pencher sur des questions techniques particulières concernant sa mise en œuvre. Le Comité de mise en œuvre créé par le *Protocole de Montréal* s'inspire de ce modèle. La procédure d'enquête contenue dans la Convention d'Espoo permet également la constitution d'organes techniques spéciaux pour favoriser une mise en œuvre plus efficace.

## V. LES DIFFÉRENDS DANS LESQUELS INTERVIENNENT DES PARTIES NON GOUVERNEMENTALES

La Déclaration de Rio énonce que les problèmes environnementaux sont abordés avec plus d'efficacité lorsqu'il y a participation des citoyens concernés à l'échelon pertinent. Le Groupe de travail du PNUE a récemment mis en relief le rôle important que peuvent jouer les parties non gouvernementales pour aider à prévenir les différends ou à les résoudre. Il a exhorté les parties à permettre aux personnes touchées et leurs représentants d'avoir recours aux procédures administratives et judiciaires du pays où il est allégué que le préjudice a pris sa source, sans discrimination quant au lieu de leur résidence ou leur citoyenneté. Cette position serait plus particulièrement adaptée dans le cadre de l'intégration économique régionale<sup>18</sup>.

Cette emphase sur la participation du public revêt une grande importance en matière d'évaluation des impacts environnementaux. On peut supposer qu'un régime d'ÉIET visera à garantir que les particuliers susceptibles d'être touchés reçoivent à tout le moins un avis relatif à l'exécution de l'activité proposée et des informations à son sujet, et que les autorités leur offrent la possibilité de participer à certaines étapes de

17. Principe 10 de la Déclaration de Rio (voir note 8); voir également le Préambule de la *Convention sur la diversité biologique* (réf. à la note 5); les *Recommandations du Conseil relatives à la mise à la disposition du public des informations et à la participation publique dans les processus de prise de décision en matière de prévention des accidents impliquant des substances dangereuses et la manière d'y réagir*, OCDE, 8 juillet 1982, C(88)85 (définitif) (1988); et les articles 23 et 24 de la *Charte mondiale pour la nature*.

18. Au paragraphe 28 (voir réf. à la note 14).

l'évaluation environnementale. Ces droits procéduraux constituent un volet important de n'importe quel régime d'évaluation des impacts sur l'environnement. On pourrait étudier la possibilité de créer des mécanismes pour prévenir et régler les différends entre les parties et les intervenants non gouvernementaux.

Les conventions dans le domaine de l'environnement que nous avons examinées aux fins de cette étude ne prévoient pas la participation du public au processus de règlement des différends, à l'exception notable de l'ANACDE et de la *Nordic Environmental Protection Convention*, conclue entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède (art. 3)<sup>19</sup>. Les procédures de prévention et de règlement des différends ne s'appliquent habituellement qu'aux États; les particuliers n'ont d'autre recours que d'essayer de convaincre leur gouvernement de présenter leur réclamation à l'organe pertinent. Ces deux instruments pourraient servir à guider la conception d'une procédure de prévention et de règlement des différends de l'accord en matière d'ÉIET qui garantirait la participation du public dans ce processus.

Le Comité de mise en œuvre du *Protocole de Montréal*, par exemple, permet que les questions relatives à l'observation du protocole soient soulevées par le Secrétariat, par une partie à l'égard d'une autre partie, ou par une partie reconnaissant qu'elle a des difficultés à remplir ses obligations. Cependant, aucune disposition ne permet aux particuliers ou aux ONG de soulever des questions de ce type ou de déclencher l'examen de conformité ou l'adoption de mesures correctives. On pourrait envisager la mise en place d'un mécanisme s'inspirant de l'article 14 de l'ANACDE qui autoriserait les citoyens à attirer l'attention du secrétariat sur ces questions. Celui-ci ferait alors enquête pour déterminer si l'affaire doit être soumise au comité de mise en œuvre de l'accord.

#### **A. Le modèle de l'ANACDE où les citoyens signalent les manquements**

Aux termes de l'ANACDE, les citoyens et les organisations non gouvernementales peuvent porter à l'attention du Secrétariat de la CCE le fait qu'un Partie omet d'assurer l'application de ses lois sur l'environnement<sup>20</sup>. Le Secrétariat détermine s'il doit enquêter sur l'affaire

19. La *Convention sur le droit de la mer* prévoit l'intervention de certains particuliers ou d'entités privées, mais uniquement lorsqu'ils ont un lien contractuel dans une exploration ou une exploitation des fonds marins (alinéas 187d) et e); voir réf. à la note 4).

20. Article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (voir réf. à la note 11).

soulevée et peut même demander une réponse à la Partie qui, selon les allégations, ne se conforme pas à l'accord. Lorsque certaines conditions sont remplies, le Secrétariat avise le Conseil de la situation et constitue un dossier factuel si le Conseil, par un vote des deux tiers des voix, lui en donne instruction. Le Conseil peut, encore là par un vote, mettre le dossier à la disposition du public. Cette procédure n'affecte aucunement toute autre disposition visant le règlement des différends entre les Parties.

Ce modèle pourrait également être adapté au cadre de l'ÉIET. Les particuliers et les ONG seraient autorisés à soulever certaines questions concernant l'application du régime ou la mise en œuvre des obligations procédurales des Parties. Le principal avantage de cet arrangement est qu'il permettrait aux Parties de s'appuyer sur des personnes intéressées, au niveau local, qui veilleraient à ce que les obligations de l'accord relatif à l'ÉIET soient remplies. Ainsi, les Parties n'auraient pas à engager des ressources supplémentaires pour surveiller des situations susceptibles de faire intervenir leurs obligations en matière d'ÉIET. De plus, le public intéressé aurait également l'occasion de soumettre ses propres problèmes pour règlement.

#### **B. Le modèle de la *Nordic Environmental Protection Convention* : l'accès aux recours nationaux sur une base réciproque**

La *Nordic Environmental Protection Convention* prévoit une autre démarche unique en son genre pour garantir la participation publique dans les questions environnementales transfrontalières. En effet, cet instrument autorise les citoyens de chaque pays signataire à saisir sur une base réciproque les instances administratives et judiciaires de n'importe quelle autre partie. L'objectif est d'offrir aux personnes touchées la possibilité d'intenter des poursuites devant les tribunaux d'un État membre contre une source de « nuisance » environnementale située dans cet État. Aux termes de cette convention, le ressortissant étranger qui intente une poursuite doit se voir accorder le même traitement qu'un ressortissant de ce pays dans des questions relevant de la compétence nationale<sup>21</sup>. Un particulier ayant subi un préjudice peut tenter à la fois de prévenir des dommages environnementaux et d'obtenir réparation des préjudices qu'il a subis.

Cette convention propose ainsi un autre mécanisme qui offre de nouvelles possibilités aux intervenants non gouvernementaux d'engager directement des procédures pour protéger leurs intérêts. En per-

21. Voir l'article 3 de la *Nordic Environmental Protection Convention* (réf. à la note 10).

mettant aux particuliers de saisir les tribunaux administratifs ou judiciaires sans discrimination dans le contexte d'ÉIET, on offre aux intervenants non gouvernementaux de plus grandes possibilités de soumettre leurs différends pour règlement.

## RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE CADRE DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX TRANSFRONTALIERS : ÉTUDE COMPARÉE DE CERTAINS ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX

### Annexes

Les deux annexes présentent en grande partie les mêmes informations, mais organisées différemment. L'annexe I est composée de trois tableaux facilitant l'étude d'un mécanisme donné de prévention et de règlement des différends que l'on trouve dans tous les accords. Les tableaux forment en fait une suite : nous avons dû créer trois tableaux pour présenter l'ensemble de l'information. L'annexe II présente plutôt les mécanismes par type d'accord, ce qui permet au lecteur d'avoir une vue d'ensemble des dispositions visant la prévention et le règlement des différends contenues dans chaque accord. Cette annexe contient davantage d'informations que les tableaux qui sont forcément limités par le manque de place.

Les annexes offrent un complément à l'information contenue dans le document de travail. Voici la liste des instruments résumés ici :

- la *Charte de Nations Unies*
- la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (Convention d'Espoo)
- la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*
- la *Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone* (Convention de Vienne)
- le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone* (le Protocole de Montréal)
- *l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique* (Accord sur la qualité de l'air)
- *l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE)
- le *Projet de convention de l'UICN sur l'environnement et le développement* (Projet de convention de l'UICN)
- le *Projet d'articles de la Commission du droit international relatifs au droit en matière d'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation* (projets d'articles de la CDI)
- la *Nordic Environmental Protection Convention* entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède (*Nordic Convention*)
- le *Projet de protocole sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers du Gulf of Maine Council on the Marine Environment* (Protocole du golfe du Maine)

## ANNEXE I

Tableaux des mécanismes de prévention et de règlement des différends  
contenus dans des instruments internationaux sur l'environnement

Tableau 1 : Déclenchement et délais, observation et prévention, et notification et échange d'informations

	Déclenchement/délais	Observation/prévention	Notification/échange d'information
<b>Charte des Nations Unies</b>	Lorsqu'un différend se prolonge et risque de menacer la paix et la sécurité internationales, les parties doivent rechercher un règlement pacifique (art. 33). Le Conseil de sécurité est autorisé à enquêter sur toute situation qui risque de menacer la paix et la sécurité internationales (art. 34).	Le Conseil de sécurité peut recommander des mesures pour mettre fin aux différends en cours (art. 36).	s.o.
<b>Convention d'Espoo</b>	La Convention prévoit deux déclencheurs : une procédure d'enquête intervient lorsque les Parties ne s'entendent pas sur la question-seuil de savoir si le projet risque de causer des impacts transfrontaliers importants et donc si la Convention s'applique (par. 3(7) et appendice IV). Les dispositions relatives au règlement des différends (Art. 15 et appendice VII) interviennent lorsque les Parties ne s'entendent pas sur l'application ou l'interprétation de la Convention.	Les Parties sont tenues d'échanger des informations et d'engager des discussions sur l'applicabilité des obligations en matière d'EIE (par. 2(5) et 3(7)). L'appendice III offre des indications pour déterminer si l'activité causera des impacts nocifs importants. À moins d'une entente, une commission de 3 membres détermine si la Convention s'applique, mais son avis ne lie pas les Parties au différend (par. 3(7) et appendice IV).	Les Parties sont tenues d'aviser les autres Parties lorsqu'une activité risque de causer des impacts transfrontaliers négatifs importants et de leur fournir des renseignements suffisants pour permettre l'évaluation (art. 3). Les Parties sont également tenues d'échanger des informations si elles ne s'entendent pas sur le fait que l'activité risque de causer des impacts ou sur l'importance de ceux-ci (par. 3(7)).

Tableau 1 : Déclenchement et délais, observation et prévention, et notification et échange d'informations

	Déclenchement/délais	Observation/prévention	Notification/échange d'information
<b>Convention sur le droit de la mer</b>	Les Parties sont tenues de régler leurs différends conformément à l'art. 33 de la Charte des Nations Unies (art. 279). Si les Parties ne parviennent pas à un accord, l'une des Parties peut inviter les autres à soumettre le différend à la procédure de conciliation (non contraignante) définie dans la Convention (art. 284 et annexe V). Si cette procédure échoue, l'une quelconque des parties au différend peut faire intervenir les procédures obligatoires de règlement qui lient les Parties (art. 286 et 287).	La Convention contient des dispositions visant l'assistance scientifique et technique aux États en voie de développement pour les aider à remplir leurs obligations relatives à la protection du milieu marin (art. 202 et 203).	Les Parties sont tenues de notifier les États risquant d'être touchés lorsque le milieu marin est exposé à un danger imminent ou lorsque des dommages se sont déjà produits (art. 198). Les Parties sont également tenues de coopérer à la réalisation d'études et l'échange d'informations sur la pollution du milieu marin (art. 200).
<b>Convention de Vienne et Protocole de Montréal</b>	La disposition du Protocole de Montréal relative à la non-conformité intervient lorsque la Partie intéressée, une autre Partie ou le Secrétaire est d'avis qu'elle ne respecte pas ses engagements (Quatrième Réunion des Parties, annexe VII). Les dispositions de la Convention de Vienne relatives au règlement des différends interviennent lorsqu'un différend éclate (art. 11).	Comité permanent de mise en œuvre composé de 10 Parties élues à la Réunion des Parties. Après avoir reçu un avis de non-conformité, le Secrétaire recueille de l'information et rédige un rapport qu'il soumet au Comité de mise en œuvre. Le Comité examine la situation et fait rapport à la Réunion des Parties (avec ses recommandations). Le Comité doit vérifier auprès du Fonds multilatéral s'il y a possibilité d'offrir une assistance financière	Les procédures relatives à la non-conformité stipulent que les Parties intéressées fourniront des informations au Secrétaire pour lui permettre de rédiger le rapport qu'il doit présenter au Comité de mise en œuvre. Des dispositions visent la protection des renseignements confidentiels (Quatrième Réunion des Parties, annexe VII, par. 16)

Tableau 1 : Déclenchement et délais, observation et prévention, et notification et échange d'informations

	Déclenchement/délais	Observation/prévention	Notification/échange d'informations
Convention de Vienne et Protocole de Montréal (suite)		(suite) et technique pour favoriser l'observation. La Réunion des Parties vote les mesures appropriées pour assurer le respect de la Convention (Quatrième Réunion des Parties, annexe VII).	
Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air	Une Partie peut demander que des consultations soient engagées sur toute question entrant dans le cadre de l'Accord. (Art. XI)	Révision et évaluation périodique de l'Accord et de sa mise en œuvre (tous les 5 ans, art. X). La Commission mixte internationale (établie par le <i>Traité des eaux limitrophes</i> ) permet aux Parties d'avoir un autre son de cloche des autres Parties. Il veille aussi à la mise en œuvre de l'accord (art. IX). L'article VIII établit le Comité de la qualité de l'air chargé d'examiner la mise en œuvre de l'Accord et de rédiger des rapports d'étape périodiques qu'il soumet aux Parties, à la Commission mixte internationale et au public (art. VIII(2)).	Les Parties sont tenues d'échanger continuellement des informations détaillées au sujet d'une vaste gamme de questions se rapportant à la qualité de l'air (art. VIII).

Tableau 1 : Déclenchement et délais, observation et prévention, et notification et échange d'informations

	Déclenchement/délais	Observation/prévention	Notification/échange d'informations
ANACDE	<p>Une Partie peut exiger la tenue de consultations avec une autre Partie lorsqu'elle est d'avis que cette dernière omet systématiquement d'assurer l'application de ses lois sur l'environnement. Si les consultations ne parviennent pas à résoudre la question dans les 60 jours, l'une quelconque des Parties peut demander une session extraordinaire du Conseil. Si l'affaire n'est toujours pas réglée dans les 60 jours, le Conseil peut instituer un groupe spécial arbitral. (Art. 22-24)</p>	<p>L'article 20 stipule que les Parties s'efforceront de s'entendre sur l'interprétation et l'application de l'Accord, et qu'elles tenteront de régler par la coopération toute question pouvant avoir une incidence sur son fonctionnement.</p> <p>L'article 10(6) prévoit que le Conseil coopérera avec la Commission du libre-échange de l'ALÉNA en vue de la réalisation des buts et objectifs environnementaux de l'ALÉNA :</p> <p>« c) en contribuant à la prévention ou au règlement des différends commerciaux liés à l'environnement :</p> <p>(i) par le déploiement d'efforts pour éviter les différends entre les Parties,</p> <p>(ii) par la présentation, à la Commission du libre-échange, de recommandations tendant à éviter de tels différends, et</p> <p>(iii) par l'identification d'experts pouvant fournir des informations ou des avis techniques aux comités, groupes de travail et autres organismes de l'ALÉNA. »</p>	<p>Les Parties sont tenues d'aviser les autres Parties quant à toute mesure qu'elles adoptent ou envisagent d'adopter, et qui pourrait avoir une incidence sur le fonctionnement de l'Accord ou les intérêts d'une autre Partie. Elles doivent également fournir des informations à ce sujet, à la demande d'une autre Partie. Une Partie peut porter à l'attention d'une autre Partie des informations relatives à des infractions possibles à ses lois environnementales (par. 20(2) à 20(4)). Les Parties sont tenues de fournir des informations au Secrétariat ou au Conseil à leur demande (art. 21).</p> <p>En vertu de l'Article 12(2), le Secrétariat établira un rapport annuel qui passera en revue, entre autres :</p> <p>« (c) les mesures prises par chacune des Parties pour s'acquitter de ses obligations au titre du présent accord, y compris les données sur les activités entreprises pour assurer l'application de sa législation de l'environnement. »</p>

Tableau 1 : Déclenchement et délais, observation et prévention, et notification et échange d'informations

	Déclenchement/délais	Observation/prévention	Notification/échange d'informations
<p><b>Projet de Convention de l'UICN</b></p>	<p>Cet instrument prévoit une obligation permanente de produire des rapports et de surveiller la mise en œuvre de la convention. Les Parties doivent s'efforcer de régler leurs différends ensemble; si elles ne trouvent pas de solution dans un délai d'un an, l'une quelconque des Parties peut soumettre l'affaire à une procédure arbitrale ou judiciaire qui liera les Parties (art. 62).</p>	<p>Les Parties doivent promouvoir des mécanismes d'observation et de prévention des différends et y avoir recours lorsqu'elles adhèrent à un traité environnemental. La préférence est donnée aux mesures simples et transparentes qui évitent la confrontation (art. 61). Le commentaire de l'art. 61 souligne la tendance à utiliser des mécanismes qui améliorent l'observation du traité au lieu des procédures traditionnelles de règlement des différends, surtout lorsque la non-conformité découle d'un manque de capacités au niveau national. Les mécanismes d'observation et de prévention sont souvent adoptés officieusement par les Parties au lieu d'être prescrits par l'accord. Mais des mesures institutionnelles (telles que des organes techniques ou de mise en œuvre) peuvent aider à prévenir les différends.</p>	<p>Les Parties doivent présenter des rapports périodiques sur les démarches entreprises pour assurer la mise en œuvre de leurs obligations et les problèmes auxquels elles ont fait face (art. 60). Les rapports sont présentés au ECOSOC, mais aucune disposition ne prévoit de suivi.</p>

Tableau 1 : Déclenchement et délais, observation et prévention, et notification et échange d'informations

	Déclenchement/délais	Observation/prévention	Notification/échange d'informations
<b>Projet d'articles de la Commission du droit international</b>	Lorsqu'un différend éclate, les Parties sont tenues d'engager des consultations ou des négociations pendant 6 mois; par la suite, l'une des Parties peut demander la désignation d'une commission chargée d'établir les faits. Si la commission ne parvient pas à régler la question dans les 12 mois, les Parties peuvent soumettre le différend à un tribunal permanent ou spécial, ou à la Cour internationale de Justice (art. 33).	Les Parties sont tenues de coopérer (art. 8). L'échange d'informations et de données sur une base régulière vise à promouvoir la coopération et à améliorer la mise en œuvre (art. 9).	L'échange de données et d'informations aura lieu sur une base régulière (art. 9). De plus, les Parties sont tenues d'échanger des informations et de se consulter sur les effets que les mesures envisagées pourraient avoir sur le cours d'eau utilisé en commun (art. 11). Les Parties sont tenues d'aviser les autres Parties lorsque les mesures envisagées risquent d'avoir des effets négatifs pour elles (art. 12). L'État ayant reçu notification a la possibilité de répondre (art. 13 et 15).
<b>Nordic Convention</b>	Toute personne qui subit ou risque de subir un préjudice en raison d'une « nuisance » environnementale peut intenter une action administrative ou judiciaire (art. 3).	s.o.	Lors de l'étude visant l'approbation d'une activité nuisible à l'environnement, les Parties sont tenues de notifier toute autre Partie susceptible d'être touchée (art. 5). La Partie qui reçoit cette notification avisera le public s'il y a lieu (art. 7).

Tableau 1 : Déclenchement et délais, observation et prévention, et notification et échange d'informations

	Déclenchement/délais	Observation/prévention	Notification/échange d'informations
<b>Protocole du golfe du Maine</b>	<p>Les Parties – le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, le Maine, le New Hampshire et le Massachusetts – doivent prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre des buts et des objectifs du protocole, qui sont de favoriser le développement durable en améliorant l'évaluation des impacts transfrontaliers. Le protocole ne contient donc aucune obligation directement exécutoire en matière d'ÉIET, même s'il fixe des balises à l'intention des Parties respectives.</p>	<p>Le protocole crée le Marine Environmental Assessment Committee chargé d'élaborer des démarches régionales de coopération pour gérer l'environnement du golfe du Maine, notamment des [TRADUCTION] « stratégies de prévention, d'atténuation et/ou d'adaptation pour aborder le problème de la dégradation du milieu marin ». Les Parties sont encouragées à élaborer des méthodes et des principes précis pour la coopération générale et celle visant des projets en particulier.</p>	<p>Le protocole envisage la création de mécanismes d'observation systématique des conditions environnementales du milieu marin et la mise sur pied d'un mécanisme efficace d'échange régulier d'informations entre les Parties. De plus, les Parties sont tenues de désigner des bureaux d'évaluation environnementale qui feront office de points de contact, d'adopter des procédures d'échange d'informations sur des projets précis et faire en sorte que les autres Parties reçoivent notification des activités susceptibles de causer des impacts transfrontaliers nocifs importants.</p>

Tableau 2 : Consultations et négociations, conciliation et médiation, et arbitrage et décisions judiciaires

	Consultations/négociations	Conciliation/médiation	Arbitrage/décisions
<b>Charte des Nations Unies</b>	<p>La Charte suggère le recours à ce mécanisme en tant que moyen de parvenir à un règlement pacifique des différends, mais ne donne pas de plus amples précisions (art. 33).</p>	<p>La Charte suggère le recours à ce mécanisme en tant que moyen de parvenir à un règlement pacifique des différends, mais ne donne pas de plus amples précisions (art. 33).</p>	<p>La Charte encourage les Parties à saisir la Cour internationale de Justice (art. 36). Le Conseil de sécurité peut être un tribunal de dernier recours si les Parties y consentent (art. 38).</p>
<b>Convention d'Espoo</b>	<p>Les deux dispositions relatives au règlement des différends prévoient que les Parties engageront d'abord des discussions et/ou des négociations (par. 3(7) et 15(1)).</p>	<p>Les Parties peuvent avoir recours à d'autres mécanismes de règlement des différends qui sont acceptables pour elles, notamment la médiation par un tiers ou la procédure d'enquête (par. 3(7) et 15(1)). La commission d'enquête établie en vertu du par. 3(7) et de l'appendice IV émet un avis sur la question-seuil de l'applicabilité de la Convention. L'avis ne lie pas les Parties.</p>	<p>Les dispositions de l'art. 15 sur le règlement complet des différends prévoient deux foras alternatifs de règlement : la Cour internationale de Justice ou l'arbitrage (conformément à l'appendice VII). Arbitrage : un tribunal de 3 membres pour lequel chaque Partie désigne un membre du tribunal arbitral; ces deux arbitres désignent à leur tour le troisième arbitre, qui présidera le tribunal. Ils ne doivent pas être des ressortissants ni des résidents des pays au différend. Si une Partie refuse de nommer un arbitre, le Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe se chargera de le désigner. Le tribunal fixe ses propres règles de procédure et les décisions sont prises à la majorité. Le tribunal peut demander des documents et entendre des témoins ou des experts et les Parties sont tenues de se conformer à ses demandes et de coopérer. Le fait qu'une Partie soit absente ou refuse de participer au tribunal n'empêche pas la procédure. Le tribunal doit rendre une décision dans les 5 mois suivant sa constitution et il peut prolonger le délai d'un autre 5 mois (appendice VII).</p>

Tableau 2 : Consultations et négociations, conciliation et médiation, et arbitrage et décisions judiciaires

	Consultations/négociations	Conciliation/médiation	Arbitrage/décisions
Convention sur le droit de la mer	Les Parties sont tenues d'échanger leurs opinions concernant le règlement par la négociation ou un autre moyen pacifique (art. 283).	L'art. 284 définit une procédure de conciliation que les Parties peuvent employer volontairement si d'autres moyens ont échoué pour régler le différend. L'annexe V définit la procédure (non contraignante) de conciliation. Les membres de la Commission de conciliation seront choisis sur la liste de conciliateurs tenue par le Secrétaire général de l'ONU : chaque Partie désigne deux conciliateurs, puis les quatre désignent un cinquième conciliateur qui sera président de la commission. La Commission fixe ses propres règles de procédure, entend les Parties et présente dans les 12 mois (si aucune solution n'intervient avant) ses conclusions et recommandations pour un règlement à l'amiable. La procédure de conciliation prend fin s'il y a règlement, si toutes les Parties acceptent les conclusions ou si l'une les rejette, ou lorsque trois mois se sont écoulés depuis le dépôt du rapport définitif.	Si la conciliation ne règle pas le différend, l'une quelconque des Parties peut faire intervenir une procédure de règlement obligatoire qui lie les Parties (art. 286). Le différend est obligatoirement soumis à l'une des quatre instances que les Parties impliquées ont reconnues en ratifiant la Convention : 1) le Tribunal international du droit de la mer, créé par l'annexe VI; 2) la Cour internationale de Justice; 3) un tribunal arbitral constitué conf. à l'annexe VII; et 4) un tribunal arbitral spécial constitué pour certains type de différends conf. à l'annexe VIII (art. 287). L'instance par défaut sera le tribunal arbitral prévu par l'annexe VII (par. 287(5)). Ces tribunaux ont compétence sur les différends relatifs à l'application ou l'interprétation de la Convention sur le droit de la mer et à tout accord int. ayant des objectifs connexes (art. 288). Les tribunaux peuvent appeler des experts qui siègeront en tant que membres non votants (art. 289).

Tableau 2 : Consultations et négociations, conciliation et médiation, et arbitrage et décisions judiciaires

	Consultations/négociations	Conciliation/médiation	Arbitrage/décisions
<b>Convention de Vienne et Protocole de Montréal</b>	La Convention de Vienne exhorte les Parties à rechercher un règlement des différends par voie de négociations (art. 11).	Si les négociations échouent, la Convention de Vienne encourage les Parties au différend, mais sans les y obliger, à demander à un tiers d'offrir ses bons offices ou d'agir à titre de médiateur (par. 11(2)).	Si les Parties ont accepté la compétence obligatoire, le différend est soumis à la Cour internationale de Justice ou à l'arbitrage. Sinon, une commission de conciliation peut être instituée; elle rendra une décision qui ne lie pas les Parties mais qu'elles doivent examiner de bonne foi (art. 11).
<b>Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air</b>	À la demande de l'une d'entre elles, les Parties engageront des consultations dans les 30 jours sur toute question entrant dans le cadre de l'accord (art. XI). Les Parties sont également tenues de rechercher une solution par voie de négociations (par. XIII(1)).	Si, après consultations, un différend qui n'est pas visé à l'art. XIII n'a pas été réglé, les Parties sont tenues de soumettre cette question à une tierce partie appropriée conformément au mandat dont elles ont convenu (art. XII).	Si les consultations et les négociations échouent, les Parties peuvent soumettre le différend à la Commission mixte internationale constituée en vertu de l'art. IX ou X du <i>Traité des eaux limitrophes</i> . Les Parties peuvent convenir d'un autre moyen de règlement du différend (art. XIII(2)).
<b>ANACDE</b>	Les Parties doivent engager des consultations s'il survient un différend relativement à des allégations qu'une Partie omet de faire appliquer ses lois environnementales (art. 22).	Si les consultations échouent, l'affaire est soumise au Conseil qui peut : 1) faire appel à des conseillers techniques ou créer des groupes de travail; 2) avoir recours aux bons offices, à la médiation ou à d'autres moyens de régler le différend; ou 3) faire ses propres recommandations (art. 23).	Si la démarche du Conseil ne porte pas fruit, il peut, à la demande d'une Partie et par vote des deux tiers du Conseil, instituer un groupe spécial arbitral (art. 24). Le président de ce groupe arbitral est choisi en commun par les Parties à partir d'une liste de candidats tenue par le Conseil. Chaque Partie choisit ensuite deux membres qui sont des citoyens de (suite)

Tableau 2 : Consultations et négociations, conciliation et médiation, et arbitrage et décisions judiciaires

	Consultations/négociations	Conciliation/médiation	Arbitrage/décisions
ANACDE (suite)			l'autre Partie (art. 27). Le groupe spécial suivra les règles de procédure établies par le Conseil (art. 28). Le groupe spécial peut demander des avis techniques à toute personne ou à tout organe sous réserve du consentement des Parties (art. 30). Après une période ouverte aux observations sur le rapport initial (uniquement pour les Parties au différend), le groupe spécial présente son rapport définitif aux Parties au différend, qui transmettent à leur tour le rapport au Conseil en y ajoutant leurs vues. Le rapport est rendu public 5 jours après avoir été transmis au Conseil (art. 31-32).
Projet de convention de l'UICN	Si un différend éclate, les Parties sont tenues d'avoir recours à des moyens pacifiques, notamment la négociation, les enquêtes, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire, le recours à des organismes ou des accords régionaux, ou tout autre moyen pacifique de leur choix (par. 62(1)). Le projet de Convention renvoie donc à des procédures de règlement des différends contenues dans d'autres traités sur l'environnement, lorsqu'elles s'appliquent.	Voir le cadre précédant (« Consultations/négociations »)	Si les mesures définies au par. 62(1) n'aboutissent pas à un règlement dans un délai d'un an, une Partie au différend peut soumettre la question à un tribunal arbitral ou judiciaire dont la décision liera les Parties. Les Parties décideront devant quelle instance elles veulent présenter le différend mais elles doivent fixer leur choix par des négociations menées de bonne foi (art. 62(2) et commentaires connexes).

Tableau 2 : Consultations et négociations, conciliation et médiation, et arbitrage et décisions judiciaires

	Consultations/négociations	Conciliation/médiation	Arbitrage/décisions
<b>Projet d'articles de la Commission du droit international</b>	Après notification quant aux mesures envisagées, les Parties sont tenues d'engager des consultations ou des négociations; entre-temps, la mise en œuvre des mesures envisagées peut être suspendue pendant 6 mois (art. 17). S'il y a différend entre les Parties concernant une question de fait ou l'interprétation ou l'application de l'accord, elles sont tenues d'engager des consultations et des négociations en ayant recours aux institutions existantes en matière d'utilisation commune des cours d'eau (al. 33 <i>a</i> )).	Si les consultations et/ou les négociations ne règlent pas le différend dans les 6 mois, une Partie peut faire intervenir une commission impartiale chargée d'établir les faits. Chaque Partie désigne un membre et ces derniers désignent à leur tour le président (al. 33 <i>b</i> )). La commission peut également offrir des services de médiation et de conciliation à la demande des Parties. Elle a accès à toute l'information nécessaire à l'enquête et peut visiter des installations. Elle rédige un rapport (qui ne lie pas les Parties) contenant ses conclusions et recommandations. Les Parties assument les coûts de l'enquête (al. 33 <i>b</i> )).	Si la commission ne parvient pas à résoudre le différend dans les 12 mois et une des Parties en fait la demande, les Parties soumettront le différend à un tribunal arbitral (qui n'est pas spécifié) ou à la Cour int. de Justice pour obtenir un règlement qui les lie (al. 33 <i>c</i> )).
<b>Nordic Convention</b>	Les Parties doivent engager des consultations à la demande d'une Partie susceptible d'être touchée (art. 11).	s.o.	s.o.
<b>Protocole du golfe du Maine</b>	La consultation entre les Parties est implicite dans le projet de Protocole.	s.o.	s.o.

Tableau 3 : Mise en œuvre et application, participation de tierces parties et participation non gouvernementale

	Mise en œuvre/application	Participation de tierces parties	Participation non gouvernementale
Charte des Nations Unies	s.o.	s.o.	s.o.
Convention d'Espoo	Le tribunal arbitral peut recommander des mesures conservatoires provisoires (appendice VII, par. 11). Les différends au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de la sentence arbitrale peuvent être soumis au même tribunal arbitral ou à un autre tribunal constitué de la même façon (append. VII, par. 18).	Toute Partie à la Convention ayant un intérêt d'ordre juridique en ce qui concerne l'objet du différend peut intervenir dans la procédure avec l'accord du tribunal ou de la commission d'enquête (appendice VII, par. 15; appendice IV, par. 11).	Même si la Convention confère de nombreux droits au public en matière de participation à l'évaluation environnementale, elle ne prévoit pas de rôle spécifique pour les citoyens dans la procédure d'enquête ou l'arbitrage.
Convention sur le droit de la mer	Les tribunaux exerçant des compétences obligatoires lient les Parties peuvent ordonner l'adoption de mesures provisoires pour protéger les droits d'une Partie au litige (art. 290). Les décisions des tribunaux sont définitives et les sentences arbitrales ne peuvent être portées en appel que si les Parties ont convenu des le départ d'une procédure d'appel (annexe VI, art. 33; annexe VII, art. 11). Les Parties peuvent demander des précisions au tribunal qui a rendu la décision définitive, ou une interprétation de cette décision (annexe VI, art. 33; annexe VII, art. 12).	D'autres Parties sont autorisées à intervenir dans les affaires portées devant le Tribunal du droit de la mer lorsque les questions soulevées concernent l'interprétation ou l'application de la Convention (art. 32). Elles peuvent également demander d'intervenir dans d'autres affaires (art. 31). Les Parties qui interviennent dans l'affaire sont liées par la décision du tribunal (par. 32(3)).	La Convention et les mécanismes de règlement des différends s'appliquent uniquement aux États membres, sauf dans le cas de différends portant sur les dispositions relatives aux grands fonds marins et pouvant impliquer des États, l'Autorité des grands fonds marins et/ou des entreprises privées se livrant à des activités minières (al. 187d) et e)). Le public au sens large n'a pas le droit de participer au règlement des différends.

Tableau 3 : Mise en œuvre et application, participation de tierces parties et participation non gouvernementale

	Mise en œuvre/application	Participation de tierces parties	Participation non gouvernementale
<b>Convention de Vienne et Protocole de Montréal</b>	La procédure visant la non-conformité contenue dans le Protocole de Montréal est conçue pour offrir une assistance constructive aux Parties, s'il convient, pour favoriser la mise en œuvre efficace.	Le mécanisme visant la non-conformité prévu dans le Protocole de Montréal fait appel à la participation de toutes les Parties dans le processus de mise en œuvre et d'observation.	s.o.
<b>Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air</b>	s.o.	s.o. (l'Accord n'a été signé qu'entre deux Parties).	Les Parties doivent rendre publics les rapports annuels et le Comité mixte international organise des audiences publiques sur les progrès réalisés dans le règlement des problèmes de pollution atmosphérique transfrontalière. Cependant, l'Accord ne contient aucune disposition visant une participation officielle du public dans le règlement des différends. (Art. VIII(2) et IX(1))

Tableau 3 : Mise en œuvre et application, participation de tierces parties et participation non gouvernementale

	Mise en œuvre/application	Participation de tierces parties	Participation non gouvernementale
ANACDE	Après le dépôt du rapport du groupe spécial, les Parties au différend peuvent convenir d'un plan d'action pour remédier à la situation conformément aux recommandations du groupe spécial (art. 33). Si les Parties ne s'entendent pas sur un plan d'action, ou s'il y a désaccord quant à la pleine application du plan convenu, les Parties peuvent demander que le groupe spécial soit réuni de nouveau ou qu'il se penche sur l'application du plan existant (art. 34). Dans les deux cas, le groupe spécial peut obliger une Partie au litige à payer une compensation monétaire pour non-application (par. 34(4) à 34(6)). Si la Partie ne paie pas le montant, elle verra ses avantages au titre de l'ALÉNA suspendus jusqu'à concurrence du montant en question (art. 36).	Une troisième Partie peut intervenir à titre de Partie plaignante dès le début (par. 24(2)). Dans tous les cas, une troisième Partie peut assister aux réunions du groupe spécial, présenter des communications verbales ou écrites et recevoir des communications écrites des Parties au différend (art. 29).	Horimis le fait que le rapport du groupe spécial doit être rendu public et que le groupe peut faire appel à des experts, le public ne participe pas au processus du groupe spécial. L'ANACDE contient des mécanismes permettant à des particuliers et des ONG d'attirer l'attention du Secrétariat sur le non-respect potentiel de l'Accord; le Secrétariat peut ensuite décider d'enquêter sur les allégations (art. 14). Si cela est justifié, et si le Conseil lui en fait la demande, le Secrétariat constitue un dossier factuel, à l'attention du Conseil (art. 15).

Tableau 3 : Mise en œuvre et application, participation de tierces parties et participation non gouvernementale

	Mise en œuvre/application	Participation de tierces parties	Participation non gouvernementale
Projet de convention de l'UICN	s.o.	s.o.	s.o.
Projet d'articles de la Commission du droit international	s.o.	s.o.	s.o.
Nordic Convention	s.o.	Chaque Partie désigne une « Autorité de surveillance » qui pourra tenter une action administrative ou judiciaire dans le territoire d'une autre Partie pour « nuisance » environnementale (art. 4).	Toute personne ayant subi ou risquant de subir un préjudice peut tenter des poursuites dans l'Etat dans lequel est exécutée l'activité nuisible pour l'environnement (art. 3). Pour ces poursuites, les ressortissants étrangers d'un pays membre ont les mêmes droits que les citoyens du pays visé (art. 3).
Protocole du golfe du Maine	s.o.	L'un des objectifs principaux du protocole est d'améliorer les communications et la coopération entre les gouvernements des Parties en matière d'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers.	Les Parties sont tenues de mettre sur pied des mécanismes de participation publique dès les premières étapes de planification de la procédure d'évaluation.

## ANNEXE II

### Résumé des mécanismes de prévention et de règlement des différends contenus dans des accords internationaux sur l'environnement

#### Charte des Nations Unies

**Déclenchement/délais** Lorsqu'un différend se prolonge et risque de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, les Parties doivent rechercher un règlement pacifique (art. 33). Le Conseil de sécurité peut enquêter sur toute situation qui risque de menacer la paix et la sécurité internationales (art. 34).

**Observation/prévention** Le Conseil de sécurité peut recommander des mesures pour régler des différends imminents (art. 36). Cette disposition n'est généralement pas utilisée pour prévenir des différends de nature environnementale.

**Notification/échange d'informations** s.o.

**Consultations/négociations** La Charte suggère ce moyen afin de parvenir à un règlement pacifique, sans toutefois offrir plus de précisions (art. 33).

**Conciliation/médiation** La Charte suggère ce moyen afin de parvenir à un règlement pacifique, sans toutefois offrir plus de précisions (art. 33).

**Arbitrage/décisions judiciaires** La Charte encourage les Parties à soumettre leurs différends à la Cour internationale de Justice (art. 36). Le Conseil de sécurité peut agir à titre de tribunal de dernier ressort si les Parties conviennent d'y faire appel (art. 38).

**Mise en œuvre/application** s.o.

**Participation de tierces parties** s.o.

**Participation de parties non gouvernementales** s.o.

#### Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo)

**Déclenchement/délais** La Convention contient deux déclencheurs : la procédure d'enquête intervient lorsque les Parties ne parviennent pas à

s'entendre sur la question-seuil de savoir si l'activité proposée risque de causer des impacts transfrontaliers nocifs importants et donc, si les dispositions de la Convention s'appliquent (par. 3(7) et append. IV). Les dispositions en matière de règlement des différends (art. 15 et append. VII) interviennent lorsqu'il y a désaccord entre les Parties au sujet de l'interprétation ou l'application de la Convention.

**Observation/prévention** Les Parties sont tenues d'échanger des informations et d'engager des discussions sur l'applicabilité des obligations en matière d'ÉIE (par. 2(5) et 3(7)). L'appendice III offre des indications pour déterminer si l'activité causera des impacts nocifs importants. Faute d'accord entre les Parties, une commission de 3 membres détermine si la Convention s'applique (par. 3(7) et append. IV). Le processus d'évaluation environnementale est conçu pour prévenir les différends en permettant la participation des Parties concernées au processus décisionnel (art. 5).

**Notification/échange d'informations** Les Parties sont tenues d'aviser les autres Parties lorsqu'une activité risque de causer des impacts transfrontaliers négatifs importants. Elles doivent aussi leur fournir des renseignements suffisants pour permettre de l'évaluer (art. 3). Les Parties sont également tenues d'échanger des informations s'il y a désaccord sur le risque d'impacts ou leur importance (par. 3(7)).

**Consultations/négociations** Les deux dispositions relatives au règlement des différends prévoient que les Parties engageront d'abord des discussions et/ou des négociations (par. 3(7) et 15(1)).

**Conciliation/médiation** Les Parties peuvent avoir recours à d'autres mécanismes de règlement des différends qui soient acceptables pour elles, notamment la médiation par un tiers ou la procédure d'enquête (par. 3(7) et 15(1)). La commission d'enquête établie en vertu du par. 3(7) et l'appendice IV émet un avis qui ne lie pas les Parties.

**Arbitrage/décisions judiciaires** Les dispositions de l'art. 15 sur le règlement complet des différends prévoient que les Parties soumettront le litige à l'une des deux instances suivantes : la Cour internationale de Justice ou le tribunal d'arbitrage constitué conformément à l'appendice VII. Mécanisme d'arbitrage : le tribunal arbitral est composé de trois membres. Chaque Partie désigne un membre du tribunal; ces deux arbitres désignent à leur tour le troisième arbitre, qui sera le président du tribunal. Ils ne doivent pas être des ressortissants ni des résidents des pays au différend. Si l'une des Parties refuse de nommer un arbitre, la Convention prévoit que le Secrétaire exécutif de la Commission économique

pour l'Europe se chargera de le désigner. Le tribunal fixe ses propres règles de procédure et toutes les décisions sont prises par un vote à la majorité. Le tribunal peut demander des documents et entendre des témoins ou des experts; les Parties sont tenues de se conformer à ses demandes et de coopérer. Le fait qu'une Partie refuse de participer aux débats ou fait défaut de comparaître n'empêche pas la poursuite de la procédure. Le tribunal doit rendre une décision dans les 5 mois suivant sa constitution et il peut prolonger le délai d'un autre 5 mois (appendice VII).

**Mise en œuvre/application** Le tribunal arbitral peut recommander des mesures conservatoires provisoires (appendice VII, par. 11). Les différends au sujet de l'interprétation ou de l'exécution de la sentence arbitrale peuvent être soumis au même tribunal arbitral ou à un autre tribunal constitué de la même façon (appendice VII, par. 18).

**Participation de tierces parties** Toute Partie à la Convention ayant « un intérêt d'ordre juridique en ce qui concerne l'objet du différend » peut intervenir dans la procédure avec l'accord du tribunal arbitral ou de la commission d'enquête (appendice VII, par. 15; appendice IV, par. 11).

**Participation de parties non gouvernementales** Même si la Convention confère de nombreux droits au public pour la participation à l'évaluation environnementale, elle ne prévoit pas de rôle spécifique pour les citoyens dans la procédure d'enquête ou l'arbitrage.

### Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

**Déclenchement/délais** Les Parties doivent régler leurs différends conformément à l'art. 33 de la *Charte des Nations Unies* (art. 279). Si les Parties ne parviennent pas à un accord, l'une d'entre elles peut inviter les autres à soumettre le différend à la procédure de conciliation (non contraignante) définie dans la Convention (art. 284 et annexe V). Si cette procédure échoue, l'une quelconque des Parties au différend peut faire intervenir les procédures obligatoires de règlement qui lient les Parties (art. 286 et 287).

**Observation/prévention** La Convention contient des dispositions visant l'assistance scientifique et technique aux États en voie de développement pour les aider à remplir leurs obligations relatives à la protection du milieu marin (art. 202 et 203).

**Notification/échange d'informations** Les Parties doivent notifier les États qui risquent d'être touchés lorsque le milieu marin est exposé à un

danger imminent ou lorsque des dommages se sont déjà produits (art. 198). Les Parties sont également tenues de coopérer pour la réalisation d'études et l'échange d'informations sur la pollution du milieu marin (art. 200).

**Consultations/négociations** Les Parties sont tenues d'échanger leurs opinions sur la possibilité de régler le différend par voie de négociations ou par un autre moyen pacifique (art. 283).

**Conciliation/médiation** L'art. 284 contient une procédure de conciliation que les Parties peuvent employer volontairement si d'autres moyens n'ont pas permis de régler le différend. L'annexe V énonce la procédure (non contraignante) de conciliation. Les membres de la Commission de conciliation seront choisis à partir de la liste de conciliateurs tenue par le Secrétaire général de l'ONU : chaque Partie désigne deux conciliateurs, puis les quatre désignent un cinquième conciliateur qui présidera la commission. La Commission fixe ses propres règles de procédure, entend les Parties et présente dans les 12 mois (si aucune solution n'intervient avant) ses conclusions et recommandations pour un règlement à l'amiable. La procédure de conciliation prend fin si un règlement intervient, si toutes les Parties acceptent les conclusions ou si l'une des Parties les rejette, ou lorsque trois mois se sont écoulés depuis le dépôt du rapport définitif.

**Arbitrage/décisions judiciaires** Si les Parties rejettent la conciliation, ou si la conciliation n'aboutit pas à un règlement du litige, l'une quelconque des Parties au différend peut faire intervenir une procédure de règlement obligatoire prévue par la Convention et dont le résultat liera les Parties (art. 286). Le différend est obligatoirement soumis à l'une des quatre instances dont les Parties impliquées ont reconnu leur compétence lors de la ratification de la Convention : 1) le Tribunal international du droit de la mer, créé par l'annexe VI; 2) la Cour internationale de Justice; 3) un tribunal arbitral constitué conformément à l'annexe VII; et, 4) pour certains types de différends, un tribunal arbitral spécial constitué conformément à l'annexe VIII (art. 287). L'instance par défaut sera le tribunal arbitral prévu par l'annexe VII (par. 287(5)). Ces tribunaux ont compétence sur les différends relatifs à l'application ou à l'interprétation de la Convention sur le droit de la mer et à tout accord international ayant des objectifs connexes (art. 288). Les tribunaux peuvent appeler des experts qui siégeront en tant que membres non votants (art. 289).

**Mise en œuvre/application** Les tribunaux exerçant des compétences obligatoires et dont les décisions lient les Parties peuvent ordonner

l'adoption de mesures provisoires pour protéger les droits d'une Partie au différend (art. 290). Les décisions des tribunaux sont définitives et les sentences arbitrales ne peuvent être portées en appel que si les Parties ont convenu dès le départ d'une procédure d'appel (annexe VI, art. 33; annexe VII, art. 11). Les Parties peuvent demander au tribunal qui a rendu la décision définitive des précisions ou une interprétation de cette décision (annexe VI, art. 33; annexe VII, art. 12).

**Participation de tierces parties** D'autres Parties sont autorisées à intervenir dans les affaires portées devant le Tribunal du droit de la mer lorsque les questions soulevées concernent l'interprétation ou l'application de la Convention (art. 32). Elles peuvent également demander d'intervenir dans d'autres affaires (art. 31). Les Parties qui interviennent sont liées par la décision du tribunal (par. 32(3)).

**Participation de parties non gouvernementales** La Convention et les mécanismes de règlement des différends s'appliquent uniquement aux États membres, sauf dans le cas de différends portant sur les dispositions relatives aux grands fonds marins et pouvant impliquer des États, l'Autorité internationale des grands fonds marins et/ou des entreprises privées se livrant à des activités minières (al. 187*d*) et *e*). Le public au sens large n'a pas de droits de participation au règlement des différends.

**Convention de Vienne sur la protection de la couche  
d'ozone et Protocole de Montréal relatif à des substances  
qui appauvrissent la couche d'ozone**

**Déclenchement/délais** La disposition du Protocole de Montréal relative à la non-conformité intervient lorsque la Partie intéressée, une autre Partie ou le Secrétariat est d'avis qu'elle n'est pas en mesure de respecter ses engagements aux termes du Protocole (Quatrième Réunion des Parties, annexe VII). Les dispositions de la Convention de Vienne relatives au règlement des différends interviennent lorsqu'un différend éclate (art. 11).

**Observation/prévention** Les dispositions du Protocole de Montréal relatives à la non-conformité constituent une démarche unique en son genre pour prévenir les différends et aider les Parties à remplir leurs obligations. Le Protocole a créé un Comité permanent de mise en œuvre composé de 10 Parties élues à la Réunion des Parties. Après réception d'un avis de non-conformité, le Secrétariat recueille des informations et rédige un rapport qu'il soumet au Comité de mise en œuvre. Ce dernier examine la situation et fait rapport à la Réunion des Parties (avec ses recommandations). Le Comité a instruction de vérifier auprès du Fonds

multilatéral s'il y a une possibilité d'offrir une assistance financière et technique pour favoriser l'observation. La Réunion des Parties vote les mesures appropriées pour assurer le respect du Protocole (Quatrième Réunion des Parties, annexe VII, par. 16).

**Notification/échange d'informations** La procédure relative à la non-conformité stipule que les Parties intéressées fourniront des informations au Secrétariat pour lui permettre de rédiger le rapport qu'il doit présenter au Comité de mise en œuvre. Des dispositions visent la protection des renseignements confidentiels (Quatrième Réunion des Parties, annexe VII, par. 16).

**Consultations/négociations** La Convention de Vienne exhorte les Parties à rechercher un règlement des différends par voie de négociations (art. 11).

**Conciliation/médiation** Si les négociations échouent, la Convention de Vienne encourage les Parties au différend – mais sans les y obliger – à demander à un tiers d'offrir ses bons offices ou de servir de médiateur (par. 11(2)).

**Arbitrage/décisions judiciaires** Si les Parties ont accepté la compétence obligatoire, le différend est soumis à la Cour internationale de Justice ou à un tribunal d'arbitrage. Sinon, une commission de conciliation peut être instituée; elle rendra une décision qui ne lie pas les Parties, mais qu'elles doivent examiner de bonne foi (art. 11).

**Mise en œuvre/application** La procédure du Protocole de Montréal visant la non-conformité est conçue pour offrir une aide constructive aux Parties, s'il convient, pour favoriser sa mise en œuvre efficace.

**Participation de tierces parties** Le mécanisme visant la non-conformité appelle à la participation de toutes les Parties dans le processus de mise en œuvre et d'observation.

**Participation de parties non gouvernementales** s.o.

#### Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air

**Déclenchement/délais** Une Partie peut demander que des consultations soient engagées sur toute question couverte par l'Accord (art. XI).

**Observation/prévention** L'Accord prévoit la révision et l'évaluation de l'Accord et de sa mise en œuvre tous les 5 ans (art. X). La Commission

mixte internationale (établie par le *Traité des eaux limitrophes*) permet aux Parties d'avoir un autre son de cloche des autres Parties; il veille aussi à la mise en œuvre de l'Accord (art. IX). L'article VIII établit le Comité de la qualité de l'air chargé d'examiner la mise en œuvre de l'Accord et de rédiger des rapports d'étape périodiques qu'il soumet aux Parties, à la Commission mixte internationale et au public (art. VIII(2)).

**Notification/échange d'informations** Les Parties doivent échanger en permanence des informations détaillées au sujet d'une vaste gamme de questions se rapportant à la qualité de l'air (art. VIII).

**Consultations/négociations** À la demande de l'une des deux Parties, les Parties doivent engager des consultations dans les 30 jours sur toute question entrant dans le cadre de l'Accord (art. XI). Les Parties sont également tenues de rechercher une solution par voie de négociations (par. XIII(1)).

**Conciliation/médiation** Si, après les consultations, un différend qui n'est pas visé à l'art. XIII n'est toujours pas réglé, les Parties sont tenues de soumettre cette question à une tierce partie appropriée, conformément au mandat dont elles ont convenu (art. XII).

**Arbitrage/décisions judiciaires** Si les consultations et les négociations échouent, les Parties peuvent soumettre le différend à la Commission mixte internationale conformément à l'art. IX ou X du *Traité des eaux limitrophes*. Les Parties peuvent convenir d'un autre moyen de règlement du différend (par. XIII(2)).

**Mise en œuvre/application** s.o.

**Participation de tierces parties** s.o. (il n'y a que deux parties à l'Accord)

**Participation de parties non gouvernementales** Les Parties doivent rendre publics les rapports annuels. Le Comité mixte international organise des audiences publiques sur les progrès réalisés dans le règlement des problèmes de pollution atmosphérique transfrontalière. Cependant, l'Accord ne contient aucune disposition visant une participation officielle du public au règlement des différends. (Par. VIII(2) et IX(1))

#### Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

**Déclenchement/délais** Une Partie peut exiger la tenue de consultations avec une autre Partie lorsqu'elle est d'avis que cette dernière omet systé-

matiquement d'assurer l'application de ses lois sur l'environnement. Si les consultations ne parviennent pas à résoudre la question dans les 60 jours, l'une quelconque des Parties peut demander une session extraordinaire du Conseil. Si l'affaire n'est toujours pas réglée après un autre délai de 60 jours, le Conseil peut instituer un groupe spécial arbitral (art. 22 à 24).

**Observation/prévention** L'article 20 stipule que les Parties s'efforceront de s'entendre sur l'interprétation et l'application de l'Accord, et qu'elles tenteront de régler par la coopération toute question pouvant avoir une incidence sur le fonctionnement de l'Accord.

**Notification/échange d'informations** Les Parties sont tenues d'aviser les autres Parties quant à toute mesure qu'elles adoptent ou envisagent d'adopter et qui pourrait avoir une incidence concrète sur le fonctionnement de l'Accord ou sur les intérêts de l'autre Partie. Elles doivent également fournir des informations à ce sujet, à la demande de l'autre Partie. Une Partie peut porter à l'attention d'une autre Partie des informations relatives à des infractions éventuelles à ses lois environnementales (par. 20(2) à 20(4)). De plus, elles sont tenues de fournir des informations au Secrétariat ou au Conseil à leur demande (art. 21).

**Consultations/négociations** Les Parties doivent engager des consultations s'il survient un différend relativement à des allégations qu'une Partie omet de façon systématique d'assurer l'application de ses lois environnementales (art. 22).

**Conciliation/médiation** Si les consultations échouent, l'affaire est soumise au Conseil qui peut : 1) faire appel à des conseillers techniques ou créer des groupes de travail; 2) avoir recours aux bons offices, à la médiation ou à d'autres moyens de régler le différend; ou 3) faire ses propres recommandations (art. 23).

**Arbitrage/décisions judiciaires** Si la démarche du Conseil ne porte pas fruit, il peut, à la demande d'une Partie et par vote des deux tiers du Conseil, instituer un groupe spécial arbitral (art. 24). Le président de ce groupe arbitral de cinq membres est choisi en commun par les Parties à partir d'une liste de candidats. Chaque Partie choisit ensuite deux membres qui sont des citoyens de l'autre Partie (art. 27). Le groupe spécial suivra les règles de procédure établies par le Conseil (art. 28). Il peut demander des avis techniques à toute personne ou à tout organe, sous réserve du consentement des Parties (art. 30). Après une période ouverte aux observations sur le rapport initial (seules les Parties au différend

peuvent soumettre des observations), le groupe spécial présente son rapport définitif aux Parties au différend. Ces dernières transmettent à leur tour le rapport au Conseil en y ajoutant leurs vues. Le rapport est rendu public 5 jours après avoir été transmis au Conseil (art. 31-32).

**Mise en œuvre/application** Après le dépôt du rapport du groupe spécial, les Parties au différend peuvent convenir d'un plan d'action pour remédier à la situation décrite par le groupe spécial (art. 33). Si les Parties ne s'entendent pas sur un plan d'action, ou s'il y a désaccord quant à la pleine application du plan convenu, les Parties peuvent demander que le groupe spécial soit réuni de nouveau pour tracer un plan ou examiner l'application du plan existant (art. 34). Dans les deux cas, le groupe spécial peut obliger une Partie au litige à payer une compensation monétaire pour non-application (par. 34(4), 34(5) et 34(6)). Si la Partie ne paie pas le montant, elle verra ses avantages au titre de l'ALÉNA suspendus jusqu'à concurrence du montant en question (art. 36).

**Participation de tierces parties** Une troisième Partie peut intervenir à titre de Partie plaignante dès le début du processus (par. 24(2)). Dans tous les cas, une troisième Partie peut assister aux réunions du groupe spécial, présenter des communications verbales ou écrites et recevoir des communications écrites des Parties au différend (art. 29).

**Participation de parties non gouvernementales** Hormis le fait que le rapport du groupe spécial doit être rendu public et que le groupe peut faire appel à des experts, le public ne participe pas au processus du groupe spécial. Cependant, l'ANACDE contient des mécanismes permettant à des particuliers et des ONG d'attirer l'attention du Secrétariat sur le non-respect potentiel de l'Accord; le Secrétariat peut ensuite décider d'enquêter sur les allégations (art. 14). Si cela est justifié, et si le Conseil lui en fait la demande, le Secrétariat constitue un dossier factuel à l'attention du Conseil (art. 15).

### **Projet de convention de l'UICN sur l'environnement et le développement**

**Déclenchement/délais** Cet instrument prévoit une obligation permanente de produire des rapports et de surveiller la mise en œuvre de la convention. Les Parties doivent s'efforcer de régler leurs différends ensemble, mais si elles ne trouvent pas de solution dans un délai d'un an, l'une quelconque des Parties peut soumettre l'affaire à une procédure arbitrale ou judiciaire dont l'issue liera les Parties (art. 62).

**Observation/prévention** Les Parties doivent promouvoir et utiliser des mécanismes d'observation et de prévention des différends lorsqu'elles adhèrent à un traité environnemental. La préférence est donnée aux mesures simples et transparentes qui évitent la confrontation (art. 61). Le commentaire de l'art. 61 souligne la tendance à utiliser des mécanismes qui améliorent l'observation du traité au lieu des procédures traditionnelles de règlement des différends, surtout lorsque la non-conformité découle d'un manque de capacités au niveau national. Cette disposition fait remarquer que les Parties adoptent souvent des mécanismes d'observation et de prévention de manière officieuse; ces mécanismes ne sont pas prescrits par l'Accord. Mais des mesures institutionnelles (telles que des organes techniques ou de mise en œuvre) peuvent aider à prévenir les différends.

**Notification/échange d'informations** Les Parties doivent présenter des rapports périodiques sur les démarches entreprises pour assurer la mise en œuvre de leurs obligations et les problèmes auxquels elles ont fait face (art. 60). Les rapports sont présentés au ECOSOC, bien qu'aucune disposition ne prévoie de suivi.

**Consultations/négociations** Si un différend éclate, les Parties sont tenues d'avoir recours à des moyens pacifiques pour le résoudre, notamment « la négociation, les enquêtes, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire, le recours à des organismes ou des accords régionaux, ou tout autre moyen pacifique de leur choix » (par. 62(1)). Le projet de convention renvoie donc à des procédures de règlement des différends contenues dans d'autres traités sur l'environnement, lorsqu'elles s'appliquent.

**Conciliation/médiation** Voir ci-dessus.

**Arbitrage/décisions judiciaires** Si les mesures définies au par. 62(1) ne permettent pas de régler le différend dans un délai d'un an, toute Partie au différend peut soumettre la question à un tribunal arbitral ou judiciaire dont la décision liera les Parties. Les Parties peuvent décider devant quelle instance elles présenteront le différend; elles doivent cependant fixer leur choix par des négociations de bonne foi (par. 62(2) et commentaires connexes).

**Mise en œuvre/application** s.o.

**Participation de tierces parties** s.o.

**Participation de parties non gouvernementales** s.o.

**Projet d'articles de la Commission du droit international  
sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux  
à des fins autres que la navigation**

**Déclenchement/délais** Lorsqu'un différend éclate, les Parties sont tenues d'engager des consultations ou des négociations pendant 6 mois; par la suite, l'une des Parties peut demander la désignation d'une commission chargée d'établir les faits. Si la commission ne parvient pas à régler la question dans les 12 mois, les Parties peuvent soumettre le différend à un tribunal permanent ou spécial, ou à la Cour internationale de Justice (art. 33).

**Observation/prévention** Les Parties sont tenues de coopérer (art. 8). L'échange d'informations et de données sur une base régulière vise à promouvoir la coopération et à favoriser la mise en œuvre (art. 9).

**Notification/échange d'informations** L'échange de données et d'informations aura lieu sur une base régulière (art. 9). De plus, les Parties sont tenues d'échanger des informations et de se consulter sur les effets que les mesures envisagées pourraient avoir sur le cours d'eau utilisé en commun (art. 11). Les Parties sont tenues d'aviser les autres Parties lorsque les mesures envisagées risquent d'avoir des effets négatifs pour elles (art. 12). L'État ayant reçu notification a la possibilité de répondre (art. 13 et 15).

**Consultations/négociations** Après notification quant aux mesures envisagées, les Parties sont tenues d'engager des consultations ou des négociations; entre-temps, la mise en œuvre des mesures envisagées peut être suspendue pendant 6 mois (art. 17). S'il y a un différend entre les Parties concernant une question de fait ou l'interprétation ou l'application de l'Accord, elles sont tenues d'engager des consultations et des négociations en ayant recours aux institutions existantes en matière d'utilisation commune des cours d'eau (par. 33(a)).

**Conciliation/médiation** Si les consultations et/ou les négociations ne règlent pas le différend dans les 6 mois, une Partie peut faire intervenir une commission impartiale chargée d'établir les faits. Chaque Partie désigne un membre et ces derniers désignent à leur tour le président (al. 33(b)). La commission peut également offrir des services de médiation et de conciliation si les Parties lui en font la demande. Elle a accès à toute l'information nécessaire à l'enquête et peut visiter des installations. Elle rédige un rapport contenant ses conclusions (qui ne lient pas les Parties) et recommandations. Les Parties assument les coûts de l'enquête (al. 33(b)).

**Arbitrage/décisions judiciaires** Si la commission ne parvient pas à résoudre le différend dans les 12 mois et si l'une des Parties en fait la demande, les Parties soumettront le différend à un tribunal arbitral (qui n'est pas spécifié) ou à la Cour internationale de Justice pour faire intervenir un règlement qui les lie (al. 33(c)).

**Mise en œuvre/application** s.o.

**Participation de tierces parties** s.o.

**Participation de parties non gouvernementales** s.o.

**Nordic Environmental Protection Convention entre  
le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède**

**Déclenchement/délais** Toute personne qui subit ou risque de subir un préjudice en raison d'une « nuisance » environnementale peut intenter des poursuites administratives ou judiciaires (art. 3).

**Observation/prévention** s.o.

**Notification/échange d'informations** Lors de l'étude visant l'approbation d'une activité nuisible à l'environnement, les Parties sont tenues de notifier toute autre Partie susceptible d'être touchée (art. 5). La Partie qui reçoit cette notification avisera le public s'il y a lieu (art. 7).

**Consultations/négociations** Les Parties doivent engager des consultations lorsqu'une Partie susceptible d'être touchée en fait la demande (art. 11).

**Conciliation/médiation** s.o.

**Arbitrage/décisions judiciaires** s.o.

**Mise en œuvre/application** s.o.

**Participation de tierces parties** Chaque Partie désigne une « Autorité de surveillance » qui pourra intenter des poursuites administratives ou judiciaires dans le territoire d'une autre Partie pour « nuisance » environnementale (art. 4).

**Participation de parties non gouvernementales** Toute personne qui a subi ou qui risque de subir un préjudice peut intenter des poursuites

dans l'État dans lequel est exécutée l'activité nuisible pour l'environnement (art. 3). Lorsqu'ils intentent de telles poursuites, les ressortissants étrangers d'un pays membre de la Convention jouissent des mêmes droits que les citoyens du pays visé (art. 3).

**Projet de protocole sur l'évaluation des impacts  
environnementaux transfrontaliers du Gulf of Maine  
Council on the Marine Environment**

**Déclenchement/délais** Les Parties – le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, le Maine, le New Hampshire et le Massachusetts – doivent prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre des buts et des objectifs du protocole, qui sont de favoriser le développement durable en améliorant l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers. Le protocole ne contient donc aucune obligation directement exécutoire en matière d'ÉIET, mais il fixe des balises à l'intention des Parties respectives.

**Observation/prévention** Le protocole crée le Marine Environmental Assessment Committee chargé d'élaborer des démarches régionales de coopération pour gérer l'environnement du golfe du Maine, notamment des [TRADUCTION] « stratégies de prévention, d'atténuation et/ou d'adaptation pour aborder le problème de la dégradation du milieu marin ». Les Parties sont encouragées à élaborer des méthodes et des principes précis pour la coopération générale et celle visant des projets en particulier.

**Notification/échange d'informations** Le protocole envisage la création de mécanismes d'observation systématique des conditions environnementales du milieu marin et la mise sur pied d'un mécanisme efficace d'échange régulier d'informations entre les Parties. De plus, les Parties sont tenues de désigner des bureaux d'évaluation environnementale qui feront office de points de contact, d'adopter des procédures d'échange d'informations sur des projets précis et de faire en sorte que les autres Parties reçoivent notification des activités susceptibles de causer des impacts transfrontaliers nocifs importants.

**Consultations/négociations** La consultation entre les Parties est implicite dans le projet de Protocole.

**Conciliation/médiation** s.o.

**Arbitrage/décisions judiciaires** s.o.

**Mise en œuvre/application** s.o.

**Participation de tierces parties** L'un des objectifs principaux du protocole est de favoriser des communications transparentes et la coopération entre les gouvernements des Parties en matière d'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers.

**Participation de parties non gouvernementales** Les Parties sont tenues de mettre sur pied des mécanismes de participation publique dès les premières étapes de planification de la procédure d'évaluation.



## **PARTIE II**

### **Accès aux tribunaux et aux organismes administratifs en matière de pollution transfrontalière**



**SECRETARIAT DE LA COMMISSION DE  
COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE**

**DOCUMENT D'INFORMATION SUR**

**L'ACCÈS AUX TRIBUNAUX ET AUX  
ORGANISMES ADMINISTRATIFS EN MATIÈRE  
DE POLLUTION TRANSFRONTALIÈRE**

*Étude sur les droits et recours existant devant les tribunaux et les  
organismes administratifs pour les personnes qui ont subi ou risquent  
de subir des dommages ou des blessures par suite de la pollution,  
ainsi que sur les obstacles à l'égalité d'accès par les étrangers*

Rédigé en vertu du paragraphe 10(9) de  
*l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*

Mai 1999  
Ébauche finale



## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS . . . . .	229
SOMMAIRE. . . . .	231
1.0 INTRODUCTION . . . . .	233
1.1 Objet du document . . . . .	234
1.2 Structure du présent document . . . . .	234
2.0 L'ACCÈS AUX TRIBUNAUX . . . . .	236
2.1 Les actions en common law ou en droit civil pour préjudices environnementaux . . . . .	237
2.1.1 Description . . . . .	237
2.1.1.1 Les recours en common law au Canada et aux États-Unis pour dommages subis . . . . .	239
2.1.1.2 Le recours en droit civil pour les dommages subis au Mexique et dans la province de Québec. . . . .	242
2.1.1.3 Conclusion . . . . .	245
2.1.2 Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux recours en common law et en droit civil. . . . .	246
2.1.3 Application au Canada . . . . .	248
2.1.4 Application au Mexique. . . . .	251
2.1.5 Application aux États-Unis . . . . .	252
2.2 Les actions au civil fondées sur la loi pour préjudices environnementaux. . . . .	258
2.2.1 Description . . . . .	258

---

2.2.2	Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux recours prévus par la loi pour les dommages. . . . .	264
2.2.3	Application au Canada . . . . .	265
2.2.4	Application au Mexique. . . . .	267
2.2.5	Application aux États-Unis . . . . .	267
2.3	La mesure de redressement par voie d'injonction . . . . .	270
2.3.1	Description . . . . .	270
2.3.2	Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier à la mesure de redressement par voie d'injonction. . . . .	273
2.3.3	Application au Canada . . . . .	273
2.3.4	Application au Mexique. . . . .	274
2.3.5	Application aux États-Unis . . . . .	275
2.4	Les poursuites privées visant l'application de la loi devant les tribunaux . . . . .	276
2.4.1	Description . . . . .	276
2.4.2	Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux poursuites privées visant l'application de la loi devant les tribunaux . . . . .	279
2.4.3	Application au Canada . . . . .	279
2.4.4	Application au Mexique. . . . .	279
2.4.5	Application aux États-Unis . . . . .	280
3.0	L'ACCÈS AUX MESURES ADMINISTRATIVES . . . . .	281
3.1	Les mesures administratives visant l'application de la loi . . . . .	282
3.1.1	Description . . . . .	282
3.1.2	Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux mesures administratives visant l'application de la loi . . . . .	287
3.1.3	Application au Canada . . . . .	287

---

3.1.4	Application au Mexique. . . . .	288
3.1.5	Application aux États-Unis . . . . .	288
3.2	Les mesures administratives dans les évaluations environnementales . . . . .	289
3.2.1	Description . . . . .	289
3.2.2	Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux mesures administratives dans les évaluations environnementales. . . . .	294
3.2.3	Application au Canada . . . . .	294
3.2.4	Application au Mexique. . . . .	296
3.2.5	Application aux États-Unis . . . . .	297
3.3	La participation aux décisions relatives aux permis et à l'emplacement des projets . . . . .	299
3.3.1	Description . . . . .	299
3.3.2	Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux décisions relatives aux permis et à l'emplacement des projets. . . . .	304
3.3.3	Application au Canada . . . . .	305
3.3.4	Application au Mexique. . . . .	307
3.3.5	Application aux États-Unis . . . . .	307
3.4	La participation à la prise de règlements . . . . .	308
3.4.1	Description . . . . .	308
3.4.2	Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier à la prise de règlements . . . . .	312
3.4.3	Application au Canada . . . . .	312
3.4.4	Application au Mexique. . . . .	313
3.4.5	Application aux États-Unis . . . . .	313

4.0	L'ACCÈS AU CONTRÔLE JUDICIAIRE DES MESURES ADMINISTRATIVES . . . . .	315
4.1	Description . . . . .	315
4.2	Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier au contrôle judiciaire . . . . .	320
4.3	Application au Canada . . . . .	320
4.4	Application au Mexique . . . . .	321
4.5	Application aux États-Unis . . . . .	321
5.0	CONCLUSION. . . . .	323
	ANNEXE I . . . . .	325
A.	RECOMMANDATIONS DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES . . . . .	325
1.	Description . . . . .	325
2.	La mise en œuvre dans chaque pays . . . . .	327
3.	L'élimination des obstacles. . . . .	327
B.	LE PROJET DE TRAITÉ DE L'AMERICAN BAR ASSOCIATION ET DE L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN . . . . .	328
1.	Description . . . . .	328
2.	La mise en œuvre dans chaque pays . . . . .	329
3.	L'élimination des obstacles. . . . .	329
C.	UNIFORM TRANSBOUNDARY POLLUTION RECIPROCAL ACCESS ACT. . . . .	330
1.	Description . . . . .	330
2.	La mise en œuvre dans chaque pays . . . . .	331
3.	L'élimination des obstacles. . . . .	332
D.	LES AUTRES INITIATIVES INTERNATIONALES . . . . .	332

## AVANT-PROPOS

La Commission de coopération environnementale (CCE) est la seule organisation internationale dont le mandat consiste à favoriser le dialogue entre les gouvernements d'Amérique du Nord dans la perspective de formuler des recommandations sur l'accès aux tribunaux et aux organismes administratifs concernant des questions de pollution transfrontalière.

Les travaux de la CCE dans ce domaine sont régis par le paragraphe 10(9) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), lequel prescrit au Conseil de la CCE de se pencher sur l'accès transfrontalier aux droits et recours en matière d'environnement. Cette disposition particulière de l'ANACDE s'appuie sur un certain nombre des objectifs clés de cet accord, notamment ceux de renforcer la coopération en vue de l'élaboration et de l'amélioration des lois, réglementations, procédures, politiques et pratiques environnementales, et d'améliorer l'observation et l'application des lois et règlements sur l'environnement.

Afin d'aider le Conseil de la CCE à s'acquitter des obligations que lui impose ce paragraphe de l'ANACDE, le Secrétariat de la CCE a retenu les services d'un certain nombre de spécialistes nord-américains afin d'établir le présent rapport d'information. Celui-ci est destiné à fournir aux gouvernements, ainsi qu'à l'ensemble du grand public nord-américain, des renseignements fondamentaux sur les droits et recours dont les citoyens disposent, au niveau national, lorsqu'ils désirent demander réparation en cas de dommages à l'environnement. Ce rapport expose également les obstacles que peuvent rencontrer certains citoyens nord-américains dans le cadre d'une telle démarche parce qu'ils vivent du « mauvais côté de la frontière ».

En bref, l'application du principe d'accès réciproque aux tribunaux est destinée à améliorer la justice dans le domaine de l'environnement en Amérique du Nord, en veillant à ce qu'aucun citoyen ne soit empêché d'intenter une action à la suite de dommages à l'environnement pour la seule et unique raison qu'il habite dans un pays voisin de celui où se situe l'origine de ces dommages.

La CCE est extrêmement reconnaissante aux nombreuses personnes et organisations des trois pays qui ont contribué à la rédaction de ce rapport d'information, en particulier : M<sup>e</sup> Greg Block, Directeur, CCE et M<sup>es</sup> Linda Duncan et Darlene Pearson, gestionnaires du Programme de la CCE relatif au droit et aux politiques de l'environnement, CCE; M<sup>es</sup> Victor Blanco, Patrick Borchers, Lorne Giroux, John Knox, Alastair Lucas, Steve McCaffrey, Wilehaldo Cruz Bressant, Howard Mann, Claudia Saladin et Alberto Szekely; et les membres du groupe de travail conjoint de l'*American Bar Association*, de l'Association du barreau canadien et du *Barra Mexicana*.

Bien que tout ait été mis en œuvre pour garantir l'exactitude des données de ce document, la CCE et les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis déclinent toute responsabilité quant à l'exactitude ou à la fiabilité de son contenu. Il est destiné à éclairer les participants à une réunion consultative et non à exprimer une opinion juridique ou à servir de fondement à une décision dans quelque cause que ce soit. Dans un tel cas, il est recommandé de recourir à des services de conseil juridique. En outre, les points de vue exprimés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement ceux des gouvernements du Canada, du Mexique ou des États-Unis.

Le Secrétariat de la CCE serait heureux de recevoir des commentaires sur ce document.

Marc Paquin  
Secrétaire du Conseil et gestionnaire de programme,  
Projets juridiques spéciaux

## SOMMAIRE

L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) prévoit que la Commission de coopération environnementale (CCE) examinera la question de l'accès aux tribunaux et aux organismes administratifs dans d'autres ressorts, en matière de pollution transfrontalière. Le paragraphe 10(9) de l'ANACDE dispose que la CCE :

*se penchera et, s'il y a lieu, fera des recommandations sur la possibilité pour une Partie d'accorder devant ses tribunaux et organismes administratifs, à titre réciproque, aux personnes relevant du territoire d'une Partie qui ont subi ou risquent de subir des dommages ou des blessures par suite de la pollution émanant de son territoire, les mêmes droits et recours que si les dommages ou les blessures s'étaient produits sur son territoire.*

Ce document présente aux Parties et au public une étude et des renseignements généraux sur les diverses questions et préoccupations liées à la mise en œuvre du paragraphe 10(9) de l'ANACDE. Il décrit divers cas dans lesquels l'accès transfrontalier peut être demandé, notamment les suivants :

- l'accès aux tribunaux en vue de réparer ou d'empêcher un préjudice environnemental par une action en common law ou en droit civil, ou fondé sur des recours prévus par les lois sur l'environnement, notamment l'action en dommages-intérêts et l'action visant à empêcher un tel préjudice;
- l'accès aux mesures administratives gouvernementales relatives à l'application et à la mise en œuvre des lois sur l'environnement;
- l'accès au contrôle judiciaire des mesures administratives dans le domaine de l'environnement.

Le document décrit brièvement les divers recours nationaux dont peuvent se prévaloir habituellement les citoyens qui cherchent à obtenir réparation en matière environnementale, au titre de l'une de ces catégories. Leur pertinence pour les Parties n'est pas la même, selon la tradition

juridique et, dans certains cas, la façon dont les lois sur l'environnement sont conçues et appliquées.

La description de chaque mesure ou recours est suivie de la présentation des obstacles possibles à l'accès transfrontalier, qui sont au nombre de trois :

- la « Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé »;
- la portée territoriale des lois;
- les exigences quant au lieu de résidence.

Selon la conclusion, les obstacles existants diminuent ou éliminent effectivement l'accès transfrontalier aux tribunaux ou aux recours administratifs, en particulier au Canada et aux États-Unis. Certains de ces obstacles résultent de la jurisprudence de common law, par exemple la « Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé ». L'interprétation des lois fédérales, étatiques et provinciales qui portent sur un éventail de questions environnementales soulève également des préoccupations relativement à l'accès transfrontalier aux tribunaux. Ces obstacles éliminent ou, dans certains cas, réduisent l'accès des citoyens d'autres pays aux procédures juridiques et administratives nationales.

Même si le nombre relativement restreint de décisions publiées en matière d'atteinte transfrontalière à l'environnement empêche toute caractérisation facile, peu de ressorts semblent offrir un accès illimité à tous leurs recours juridiques. En outre, ce document souligne que plusieurs États et provinces ont pris d'importantes mesures pour réduire les obstacles à l'égalité d'accès dans certains domaines.

La situation au Mexique est, à certains égards, différente, car on y dénote peu d'obstacles juridiques à l'égalité d'accès. Certains obstacles découlent du fait que l'application de la règle relative à « l'intérêt à agir » est tellement stricte que dans bien des cas, les demandeurs éventuels ne peuvent se prévaloir du recours en « *amparo* ». Par ailleurs, certaines procédures et recours administratifs obligent les demandeurs à être domiciliés dans le district judiciaire correspondant pour pouvoir être partie à un procès. Dans un tel cas, les membres des collectivités transfrontalières ne seraient pas, en principe, habilités à intenter des poursuites.

L'annexe présente certaines initiatives internationales existantes destinées à améliorer l'accès transfrontalier quant à la réparation ou à l'empêchement des atteintes à l'environnement. L'efficacité potentielle de ces exemples pour les trois Parties à l'ANACDE est ensuite évaluée.

## 1.0 INTRODUCTION

La pollution est sans frontières. Elle franchit les frontières internationales, causant des dommages à l'environnement, à la santé humaine et aux biens.

Bien que les frontières nationales ne retiennent pas la pollution, elles ont des conséquences sur le pouvoir des particuliers et des gouvernements d'aborder les problèmes causés par la pollution. En particulier, elles peuvent restreindre l'application des lois nationales qui offrent une protection contre les préjudices environnementaux ou prévoient des recours en cas de tels préjudices. Ces lois prévoient souvent des recours pour les personnes touchées par la pollution ou par d'autres formes de dégradation de l'environnement, mais ces recours peuvent n'être offerts qu'aux seuls résidents du pays d'où émane l'atteinte à l'environnement, et non aux résidents du pays où les conséquences se font sentir. En outre, les résidents d'un pays touché ne seront peut-être pas habilités à exercer un recours dans leur propre pays, celui-ci n'ayant peut-être pas compétence à l'égard du pollueur. En pratique, ils ne pourront souvent se prévaloir des recours nationaux en matière d'atteinte transfrontalière à l'environnement.

Le préjudice causé par la pollution transfrontalière peut faire l'objet d'une action internationale intentée par le gouvernement du pays touché au nom de ses citoyens, conformément aux principes du droit international coutumier. Les gouvernements peuvent alors convenir de résoudre le litige par la négociation ou l'arbitrage. La sentence arbitrale *Trail Smelter Arbitration*<sup>1</sup> est un exemple bien connu de règlement intervenu entre le Canada et les États-Unis découlant d'une poursuite pour pollution transfrontalière. Toutefois, l'arbitrage international est coûteux, le processus est long et les résultats sont incertains. De plus, transformer un litige entre parties privées en un différend international opposant des gouvernements est une façon inefficace de régler la ques-

---

1. (1938/1941) 3 *U.N.R.I.A.A.* 1905. Dans cette affaire, les parties ont dû recourir à l'arbitrage en raison de certains obstacles aux actions privées découlant de dommages transfrontaliers. Voir J.E. Read, « The Trail Smelter Dispute », (1963) 1 *Canadian Y.B. of International Law* 213. Ainsi, si aucun obstacle n'avait empêché le règlement du problème par une action privée, cette sentence arbitrale n'aurait jamais été rendue.

tion parce que, par nature, de tels différends sont plus complexes et peuvent être plus difficiles à résoudre.

Plusieurs tentatives ont été faites par des organisations privées et intergouvernementales ainsi que des gouvernements étatiques ou provinciaux afin d'offrir aux résidents des territoires touchés les mêmes recours juridiques qu'aux résidents du pays d'origine. Ces démarches n'ont pas donné lieu à la création de nouvelles causes d'action fondées sur le droit positif, mais ont visé plutôt la création de nouveaux droits procéduraux, soit offrir aux résidents d'un pays touché la possibilité d'exercer tous les recours déjà offerts par le pays d'origine à ses propres résidents.

### 1.1 Objet du document

L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) prévoit, au paragraphe 10(9), que la Commission de coopération environnementale (CCE) :

*se penchera et, s'il y a lieu, fera des recommandations sur la possibilité pour une Partie d'accorder devant ses tribunaux et organismes administratifs, à titre réciproque, aux personnes relevant du territoire d'une Partie qui ont subi ou risquent de subir des dommages ou des blessures par suite de la pollution émanant de son territoire, les mêmes droits et recours que si les dommages ou les blessures s'étaient produits sur son territoire.*

Le présent document présente aux Parties et au public des renseignements généraux sur les diverses questions et préoccupations liées à la mise en œuvre du paragraphe 10(9) de l'ANACDE.

### 1.2 Structure du présent document

Le présent document porte sur l'accès des particuliers aux droits et aux recours existant devant les tribunaux et les organismes administratifs afin d'empêcher ou de réparer les atteintes transfrontalières à l'environnement, c'est-à-dire lorsque la cause de l'atteinte provient d'un État (le « pays d'origine ») et que les dommages sont subis par les résidents d'un autre État (le « pays touché »). Plus précisément, il examine les recours en la matière existant dans chaque pays et les obstacles auxquels pourraient faire face les résidents d'un État – le pays touché – lorsqu'ils demandent réparation dans un autre État, le pays d'origine<sup>2</sup>.

---

2. Les gouvernements peuvent souvent exercer des droits semblables pour réparer ou empêcher une atteinte à l'environnement, mais le présent document porte sur les actions pouvant être intentées par les particuliers ou les groupes. L'étude se limite à l'introduction d'actions privées.

Toutefois, le présent document n'analyse pas la question inverse, soit la capacité de demander réparation dans le pays touché contre un pollueur situé dans un pays tiers. Cet aspect de la question soulève d'autres points importants, depuis la compétence originale des tribunaux jusqu'à la capacité d'exécuter les jugements pouvant être rendus<sup>3</sup>, mais nous ne les avons pas traités puisque ce type d'action ne soulève pas, comme tel, la question de la réciprocité d'accès et que le paragraphe 10(9) de l'ANACDE n'en fait pas mention. Toutefois, de nombreux experts et commentateurs croient que cette question prend de plus en plus d'importance et devrait faire l'objet d'une étude approfondie dans un document distinct, mais lié à celui-ci.

Après la présente introduction, le document se divise en trois grandes sections consacrées à une analyse de la situation actuelle quant aux points suivants :

- 2.0 L'accès aux tribunaux;
- 3.0 L'accès aux mesures administratives;
- 4.0 L'accès au contrôle judiciaire des décisions administratives.

Chaque section présente les divers recours dont peuvent se prévaloir habituellement les citoyens qui cherchent à obtenir réparation en matière environnementale, indiquant leur pertinence pour chacune des parties<sup>4</sup>.

La description de chaque mesure ou recours est suivie de la présentation des obstacles possibles à l'accès transfrontalier. Pour avoir accès aux tribunaux et aux organismes administratifs d'un ressort étranger, les demandeurs non résidents devront établir la compétence de la cour devant laquelle ils ont l'intention d'intenter la poursuite. Le fait que le demandeur est un non-résident peut soulever des obstacles particuliers à la compétence des tribunaux. Ces obstacles possibles sont classés en trois grandes catégories : la « Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé », la portée territoriale des lois et les exigences quant au lieu de résidence. Puis l'application réelle de ces obstacles dans chacune des trois parties – le Canada, le Mexique et les États-Unis – est examinée.

3. Parmi ces autres points, on compte la compétence personnelle, la signification des actes de procédure, le choix du droit applicable et l'obtention de la preuve à l'étranger.

4. Pour le Canada, l'analyse se limite en général au niveau fédéral et à deux provinces, l'Ontario et le Québec. Il y a beaucoup plus de lois sur l'environnement au Canada, mais celles de l'Ontario et du Québec donnent une idée générale des différentes façons d'aborder les questions relatives aux atteintes transfrontalières à l'environnement et visent les régimes de common law et de droit civil.

Le document principal est complété par une annexe qui présente un examen des initiatives internationales existantes visant l'élaboration de régimes d'accès transfrontalier afin de réparer ou d'empêcher les atteintes à l'environnement. Cette annexe examine la pertinence des différentes approches existant dans le contexte nord-américain.

La première ébauche du présent document a été rédigée et examinée par des avocats en exercice des trois Parties, puis révisée par un groupe de travail mixte de l'Association du Barreau canadien, de l'*American Bar Association* et du barreau mexicain, de professeurs d'université, d'avocats internationaux chevronnés, de groupes spécialisés dans le droit de l'environnement et de représentants des Parties. Nous espérons que cette version finale reflète la contribution considérable et l'intérêt que ce sujet continue de susciter.

## 2.0 L'ACCÈS AUX TRIBUNAUX

La section sur l'accès aux tribunaux présente quatre catégories de poursuites qui pourraient être intentées par un particulier ou un groupe, soit pour réparer soit pour empêcher une atteinte à l'environnement causée par différents types de polluants. Il s'agit des catégories suivantes :

- 2.1 Les actions en common law ou en droit civil pour préjudices environnementaux;
- 2.2 Les actions au civil fondées sur la loi pour préjudices environnementaux;
- 2.3 La mesure de redressement par voie d'injonction;
- 2.4 Les actions privées visant l'application de la loi devant les tribunaux.

Chaque catégorie sera décrite brièvement dans des sous-sections distinctes.

Comme nous l'avons dit, le rapport porte sur l'accès des particuliers et des groupes à différentes catégories d'actions et de recours. Il analyse l'introduction d'une action par un particulier ou un groupe devant le tribunal compétent, lequel examine l'incident de pollution en cause. Dans les trois premiers cas, la poursuite est intentée contre la personne ou l'installation à l'origine du préjudice environnemental ou qui risque vraisemblablement de causer un préjudice environnemental.

Dans le dernier cas, elle est intentée contre le « pollueur » privé ou, parfois, contre l'organisme gouvernemental responsable de l'application d'une loi donnée sur l'environnement.

## 2.1 Les actions en common law ou en droit civil pour préjudices environnementaux

### 2.1.1 Description

La common law s'applique aux États-Unis, sauf en Louisiane, et dans toutes les provinces canadiennes, à l'exception du Québec. Le système de droit civil s'applique au Mexique, dans la province de Québec et dans l'État de la Louisiane. Les systèmes de common law et de droit civil prévoient le recours aux tribunaux en cas de dommages aux biens meubles ou immeubles.

Dans le contexte environnemental, une action en common law ou en droit civil peut être intentée pour les dommages causés à l'environnement physique et à la santé humaine, ainsi que pour les préjudices pécuniaires. La common law prévoit également la mesure de redressement par voie d'injonction<sup>5</sup>. Les sous-sections qui suivent décrivent brièvement les principaux types d'actions applicables aux dommages environnementaux, tant en common law qu'en droit civil.

**Canada.** Au Canada, la common law et le droit civil sont de compétence provinciale plutôt que fédérale.

**Mexique.** Au Mexique, les questions environnementales relèvent de la législation fédérale et locale. Au niveau fédéral, la L.G.E.E.P.A. établit la responsabilité des dommages causés par quiconque pollue, détériore l'environnement, porte un préjudice aux ressources naturelles ou à la biodiversité ainsi que la responsabilité de celui qui reçoit des renseignements d'ordre environnemental des autorités et en fait un mauvais usage, et, enfin, pour tout ce qui concerne la production, la manipulation et la disposition de résidus dangereux et la contamination de sols que ceux-ci pourraient produire; cependant, cette loi renvoie la question à la législation civile applicable qui est locale par définition<sup>6</sup>. La *Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares* maintient parmi les compétences

5. Pour une description générale de ces droits et recours au Canada, voir Roger Cotton et Robert Mansell, « Civil Liability for Environmental Damage », chapitre 18 de Roger Cotton et Alastair Lucas, éd., *Canadian Environmental Law*, 2<sup>e</sup> éd., Butterworths, édition à feuilles mobiles. Pour les États-Unis, voir William H. Rodgers Jr., *Environmental Law*, vol. 1, ch. 2, West Publishing, 1986.

6. Articles 151, 152bis, 159bis et 203 de la L.G.E.E.P.A.

fédérales cette responsabilité civile spécifique, que les tribunaux examinent en vertu du Code fédéral de procédure civile. Au niveau des États, les lois environnementales qui traitent de la responsabilité civile reprennent la formule contenue dans la L.G.E.E.P.A. en renvoyant la question à la législation civile compétente. Dans tous les autres cas, c'est du code civil de chaque État et de celui du District fédéral, par le biais de la responsabilité objective et subjective, que relève la question.

**États-Unis.** Aux États-Unis, la common law se retrouve surtout au niveau de l'État, mais la common law fédérale s'applique à certains secteurs, notamment aux différends internationaux ou interétatiques<sup>7</sup>. Par exemple, la Cour suprême des États-Unis a longtemps appliqué la common law fédérale en matière de nuisance interétatique aux affaires relatives à la pollution transfrontalière des eaux et de l'air<sup>8</sup>. Cependant, plus récemment, elle a statué que la *Clean Water Act* a préséance sur la doctrine de nuisance de la common law fédérale dans le domaine de la pollution des eaux<sup>9</sup>. Selon ce jugement, les autres lois fédérales sur l'environnement auraient aussi probablement préséance sur la common law fédérale. Quoi qu'il en soit, si la common law fédérale s'appliquait à ces questions, elle n'offrirait probablement pas des causes d'action fort différentes de celles prévues par la common law des États<sup>10</sup>.

7. *Texas Industries Inc. c. Radcliff Materials Inc.*, 451 U.S. 630, 640 (1980).

8. *Georgia c. Tennessee Copper*, 206 U.S. 230 (1906); *Missouri c. Illinois*, 200 U.S. 496 (1906); *New York c. New Jersey*, 256 U.S. 296 (1920); *New Jersey c. New York*, 283 U.S. 473 (1930); *Illinois c. Milwaukee*, 406 U.S. 91 (1972).

9. *Milwaukee c. Illinois*, 451 U.S. 304 (1981) (décision selon laquelle le droit législatif avait éliminé tous les recours fédéraux de common law visant les déversements d'égouts provenant des usines de traitement municipales qui ont contaminé les eaux du lac Michigan, en Illinois); *Middlesex County Sewerage Authority c. National Sea Clammers Ass'n*, 453 U.S. 1, 21-22 (1981). Dans l'arrêt *Middlesex County*, la Cour suprême des États-Unis a statué que les dispositions de la *Clean Water Act* et de la *Marine Protection, Research and Sanctuaries Act* (MPRSA) visant les procès intentés par les citoyens avaient préséance sur la doctrine de nuisance de la common law fédérale quant à la pollution des eaux et de l'océan. La décision était fondée sur la portée plus globale du règlement d'application de la *Clean Water Act* et de la MPRSA. Il est probable que, dans le domaine de la pollution atmosphérique, régie par une structure réglementaire fédérale également exhaustive, la common law fédérale viendrait également en second. De plus, il a été jugé que la *Safe Drinking Water Act* avait préséance sur la doctrine de nuisance de la common law fédérale. *Mattoon c. Pittsfield*, 980 F.2d 1 (1st Cir. 1992).

10. Les tribunaux fédéraux peuvent aussi entendre des causes entre plaideurs domiciliés dans des États différents, ou aux États-Unis et à l'étranger; *Judiciary Code*, 28 U.S.C. § 1332. Dans ces affaires, ils entendent des causes d'action fondées sur le droit des États, qui peut comprendre la common law de l'État. Le « droit de l'État » appliqué par les tribunaux fédéraux saisis d'une cause où les plaideurs sont domiciliés dans différents États comprend les règles relatives au choix du droit applicable; *Klaxon c. Stentor*, 313 U.S. 487 (1941). Ainsi, la cour fédérale pourrait appliquer le droit d'un autre pays, si ce droit régissait le litige en vertu de la règle du conflit des lois de l'État.

### 2.1.1.1 *Les recours en common law au Canada et aux États-Unis pour dommages subis*

**Nuisance.** La nuisance est probablement la principale cause d'action en common law. Elle a toujours été de nature privée, définie comme une entrave déraisonnable à l'utilisation et à la jouissance d'un bien-fonds. Les causes les plus courantes de ce délit dans le contexte de l'environnement sont la pollution de l'air et des eaux, mais la pollution par le bruit et la pollution visuelle peuvent également fonder une réclamation<sup>11</sup>.

Il y aura responsabilité, que le responsable de l'activité ait agi légalement ou non et ait pris ou non des mesures raisonnables pour empêcher le dommage<sup>12</sup>. En général, l'issue de l'affaire dépendra du caractère raisonnable de la pollution, du fait que des dommages ont été causés ou non, ainsi que de leur ampleur. Mais les dommages réels ne sont pas nécessaires : il suffit que le demandeur ait subi une forme d'inconfort ou de dérangement important.

La nuisance publique naît lorsqu'il y a atteinte appréciable et déraisonnable à un droit commun au public en général. La nuisance a un caractère public lorsque ses effets sont si étendus qu'on ne pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'une seule personne intente des procédures contre les responsables ou lorsqu'une personne ne peut alléguer avoir subi un préjudice différent de celui subi par toute autre personne touchée. Ces poursuites, en raison de leur caractère public, sont généralement du seul ressort d'une autorité gouvernementale. Le particulier touché par une nuisance publique peut intenter une action de sa propre initiative seulement s'il a subi un préjudice particulier (comme des lésions corporelles ou des dommages à ses biens) en plus du préjudice subi par le public dans son ensemble<sup>13</sup>. Les différences entre ces deux types de nuisance s'amointrissent, et certaines actions peuvent, de nos jours, combiner les composantes privée et publique de la nuisance.

**Atteinte directe (*trespass*).** L'atteinte directe peut être définie comme « toute violation intentionnelle du droit du demandeur à la possession exclusive de ses biens ». Même si elle est étroitement liée à

11. Voir 1 Rodgers, *Environmental Law*, *supra*, note 5, § 2.1-2.14; Cotton et Mansell, *supra*, note 5.

12. *Canada (A.G.) c. Ottawa-Carleton (Regional Municipality)* (1991), 5 O.R. (3d) 11 (C.A.).

13. L'Ontario a récemment supprimé les obstacles procéduraux aux actions en nuisance publique en autorisant l'introduction de l'action fondée sur des questions communes de fait et de droit par un groupe de demandeurs en vertu de la *Loi de 1992 sur les recours collectifs*.

la notion de nuisance, l'atteinte directe ne peut être invoquée qu'en réponse à une intrusion physique directe et immédiate tandis que la nuisance peut l'être également pour les effets indirects de la pollution. Par conséquent, l'atteinte directe ne vise pas les dommages indirects pouvant résulter du déversement de polluants sur le bien-fonds d'un voisin par suite des activités entreprises sur le terrain du défendeur. C'est souvent le cas des polluants déposés sur un autre terrain par l'action de l'air ou de l'eau, ou des atteintes causées par le bruit ou des vibrations<sup>14</sup>. Cependant, la nuisance et l'atteinte directe coexistent dans une large part, et les tribunaux les combinent souvent<sup>15</sup>.

**Négligence.** La doctrine de négligence de la common law prévoit un recours contre le défendeur qui n'a pas agi avec le degré de diligence qu'une personne raisonnable exercerait dans des circonstances semblables. Cette cause d'action vise les actes non prémédités qui sont contraires néanmoins à cette norme de prudence. Pour prouver la responsabilité du défendeur, le demandeur doit établir que le défendeur avait une obligation de diligence à l'égard du demandeur et que les actes du défendeur ont été la cause immédiate des dommages en cause. Si le demandeur peut prouver, par exemple, que le défendeur lui a causé des dommages en manipulant ou en éliminant des déchets dangereux de façon négligente et inadéquate, il pourra faire valoir une réclamation pour négligence<sup>16</sup>.

**Responsabilité stricte ou la règle de *Rylands c. Fletcher*.** La common law prévoit également que quiconque entreprend des activités anormalement dangereuses sur son terrain est « strictement responsable » des dommages qui en résultent. Cette règle se fonde sur une décision anglaise, *Rylands c. Fletcher*, selon laquelle la personne qui amène sur son bien-fonds une chose susceptible de causer un préjudice à son voisin en cas de déversement est responsable de tous les dommages qui sont la conséquence naturelle de ce déversement<sup>17</sup>.

Selon les règles de la responsabilité stricte, le degré de diligence exercé par le défendeur importe peu; si l'activité a des effets préjudiciales, le défendeur est responsable. Jusqu'à maintenant, les tribunaux n'ont pas énoncé un principe clair afin d'expliquer les activités visées par cette règle. Toutefois, celle-ci n'est habituellement appliquée qu'aux activités très dangereuses, de grande envergure ou qui comportent des risques de catastrophe, comme le fait d'endiguer d'importantes quanti-

14. *Phillips c. California Standard* (1960), 31 W.W.R. 331 (C.S. Alb.).

15. Voir 1 Rodgers, *Environmental Law*, supra, note 5, § 2.15-2.16.

16. Voir *Environmental Law Handbook* 13-15, 13<sup>e</sup> éd., 1995.

17. *Rylands c. Fletcher* (1866), L.R. 1 Ex. 265, 279; confirmée par (1868), L.R. 3 H.L. 330.

tés d'eau, de brûler des champs, d'utiliser des explosifs et d'éliminer des déchets toxiques<sup>18</sup>. La portée de cette règle a également été limitée par l'exigence que le défendeur doit avoir utilisé son bien-fonds de façon « non naturelle »<sup>19</sup>. Encore ici, les tribunaux ne se sont pas prononcés clairement sur ce qui constitue une utilisation « non naturelle ». La jurisprudence récente a ajouté une autre condition, soit que les dommages doivent avoir été prévisibles<sup>20</sup>.

**Doctrine de la fiducie publique.** Même si certains auteurs ont affirmé que la doctrine de la fiducie publique était [TRADUCTION] « remarquablement vague, d'origine inconnue et de finalité incertaine »<sup>21</sup>, son application est fort répandue aux États-Unis. Elle pose comme principe que le gouvernement détient des ressources naturelles en fiducie pour le bénéfice de tous les citoyens et qu'il est donc tenu de les protéger contre les [TRADUCTION] « traitements indus et la dilapidation ». Les tribunaux n'en ont jamais précisé clairement la portée, mais ils la circonscrivent habituellement aux terres inondées et aux eaux navigables. Toutefois, certains tribunaux d'État ont depuis longtemps décidé que la doctrine s'applique à de nombreuses ressources<sup>22</sup>. La doctrine reconnaît seulement certains [TRADUCTION] « usagers publics » des ressources naturelles ainsi visées. Outre la conservation, les trois utilisations traditionnelles sont la navigation, le commerce et la pêche<sup>23</sup>.

Au Canada, la doctrine de fiducie publique de la common law n'est pas reconnue. Toutefois, un concept semblable a été créé par la *Loi sur l'environnement*<sup>24</sup> du Yukon et la *Loi sur les droits en matière d'environnement*<sup>25</sup> des Territoires du Nord-Ouest. Il désigne l'intérêt collectif de la population d'un territoire donné quant à la qualité et à la protection de l'environnement pour les générations futures. Toutefois, la fiducie publique ne s'applique qu'à l'environnement du territoire ayant adopté la loi, de sorte qu'il est difficile de savoir si elle viserait les effets de la pollution transfrontalière.

18. Voir 1 Rodgers, *Environmental Law*, supra, note 5, § 2.18.

19. *Rylands c. Fletcher* (1868), L.R. 3 H.L. 330, 339.

20. *Cambridge Water Co. c. Eastern County's Leather* (1994) 1 All E.R. 53 (C.A. et H.L.). Pour un commentaire de l'affaire, voir P. Bowal et N. Koroluk, « Closing the Floodgates : Environmental Implications of Revisiting *Rylands c. Fletcher* », 4 *J.E.L.P.* 311 (1995).

21. 1 Rodgers, *Environmental Law*, supra, note 5, § 2.20, 156.

22. Voir J.L. Sax, « The Public Trust Doctrine in Natural Resources Law : Effective Judicial Intervention », (1970) 68 *Mich. L.R.* 471.

23. Voir 1 Rodgers, *Environmental Law*, supra, note 5, § 2.20.

24. *Loi sur l'environnement* du Yukon, L.Y. 1991, ch. 5, art. 2.

25. *Loi sur les droits en matière d'environnement* des Territoires du Nord-Ouest, L.R.T.N.-O. 1988, ch. 83 (suppl.), art. 1.

**Droits de riverain.** Les propriétaires d'un bien-fonds en bordure d'un cours d'eau ou sur lequel se trouve un point d'eau ont une série de droits nommés « droits de riverain », qui comprennent le droit à ce que le cours d'eau soit conservé dans son état naturel, le droit d'accès à l'eau et le droit de l'utiliser à des fins domestiques et pour certains usages secondaires, notamment industriels. Le titulaire de ces droits de riverain peut intenter une action en dommages-intérêts ou demander une injonction contre quiconque modifie de façon déraisonnable le cours d'eau, son débit ou sa qualité<sup>26</sup>.

Au Canada, plusieurs provinces ont éliminé ces droits ou les ont restreints à un usage domestique des eaux<sup>27</sup>.

En pratique, les droits de riverain sont semblables au droit accordé à toute personne de se protéger des nuisances<sup>28</sup>.

#### 2.1.1.2 *Le recours en droit civil pour les dommages subis au Mexique et dans la province de Québec*<sup>29</sup>

Les régimes de droit civil en vigueur au Mexique et au Québec reconnaissent également divers types d'actions pouvant s'appliquer aux préjudices environnementaux, fondées en gros sur les principes de la servitude et de la faute ou du délit<sup>30</sup>. Ces actions sont liées aux éléments suivants :

**Les servitudes.** Le *Code civil du Québec* prévoit un recours fondé sur la servitude, concept semblable à celui du droit de riverain en common law. Le propriétaire d'un bien-fonds en bordure d'un cours d'eau ou sur lequel coulent des eaux de surface ou souterraines ne peut obstruer le flot naturel des eaux ni en modifier sensiblement le débit ou la qualité<sup>31</sup>. Le recours fondé sur le droit de servitude est généralement limité aux

26. *Scarborough Golf & Country Club Ltd. c. City of Scarborough* (1988), 66 O.R. (2d) 257 (C.A.).

27. Il s'agit de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de Terre-Neuve et de la Saskatchewan.

28. Voir 1 Rodgers, *Environmental Law*, supra, note 5, § 2.19.

29. De façon générale, les mêmes concepts s'appliquent dans l'État de la Louisiane, mais le droit de cet État n'a pas été examiné aux fins du présent rapport.

30. Pour un examen général du droit en la matière, au Québec, voir Odette Nadon, « La responsabilité du pollueur et l'évolution de la notion de faute », p. 141-185, dans *Développements récents en droit de l'environnement* (1996), Service de la formation permanente, Barreau du Québec, Les Éditions Yvon Blais, 1996. Pour un aperçu du droit en la matière sous le *Code civil du Bas-Canada* (remplacé par le *Code civil du Québec*), voir Marc Paquin, *Le droit de l'environnement et les administrateurs d'entreprises*, Les Éditions Yvon Blais, 1992, 96 p.

31. *Code civil du Québec*, art. 979-982; Mexique, Code civil fédéral, art. 1071-1096.

propriétaires fonciers dont les droits sont touchés par les activités d'un propriétaire foncier situé en amont, mais certains auteurs suggèrent qu'il est possible d'étendre l'exercice des droits d'intérêt public sur le maintien de la propreté de l'eau par les nouvelles dispositions du *Code civil du Québec*<sup>32</sup>.

Les codes civils des États et du District fédéral du Mexique prévoient, sous ce qu'on appelle « servitude d'eau », une disposition imputant au propriétaire du fonds dominant la responsabilité de l'épuration des eaux qui sont devenues insalubres, avant de les céder au fonds servant. En outre, la réglementation des eaux courantes et de celles qui jaillissent du sous-sol relève de la compétence fédérale qui impose certaines restrictions<sup>33</sup>.

**La faute ou le délit.** Au Québec, la plupart des poursuites civiles pour préjudices environnementaux seront intentées sous le régime du *Code civil du Québec* qui, en termes généraux, oblige les justiciables à agir de manière à ne pas causer de dommages à autrui (lésions corporelles ou dommages matériels)<sup>34</sup>. Le fondement traditionnel de la responsabilité civile est un mélange de trois éléments : la faute, les dommages subis et le lien causal entre la faute et les dommages. Cependant, plus récemment, le nouveau *Code civil du Québec* prévoit que l'inobservation des règles de conduite habituelles généralement applicables dans les circonstances, prévues par l'usage ou le droit, constitue la faute requise. Par conséquent, la négligence comme telle peut ne pas être requise dans de tels cas<sup>35</sup>. En outre, le gardien d'un bien est présumé responsable des dommages causés par ce bien à moins de prouver qu'il a agi en prenant toutes les précautions nécessaires dans les circonstances et qu'il n'a donc commis aucune faute<sup>36</sup>.

32. Anne-Marie Sheahan, « Le nouveau *Code civil du Québec* et l'environnement », p. 1-28, *Développements récents en droit de l'environnement* (1994), Service de la formation permanente, Barreau du Québec, Les Éditions Yvon Blais, 1994.

33. Par exemple, l'article 17 de la *Ley de Aguas Nacionales* établit : Article 17.- Conformément à la présente loi, les eaux de surface nationales peuvent être exploitées et utilisées par des moyens manuels pour fins domestiques et d'abreuvement d'animaux à condition de ne pas être déviées de leur lit et pourvu que leur qualité ou leur débit ne subisse aucune modification ou réduction importante.

34. *Code civil du Québec*, art. 1457; art. 16, 837, 840, 1910 et 1915 du *Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal* (ou *Code civil fédéral*), *Diario Oficial de la Federación*, 1<sup>er</sup> septembre 1932; Baja California : art. 1979, 1788; Chihuahua : art. 1987, 1795; Coahuila : art. 1998, 1807; Nuevo León : art. 1779, 1807, 1998; Sonora : art. 2284, 2109, 208; Tamaulipas : art. 746.

35. *Code civil du Québec*, art. 1457. Voir Nadon, *supra*, note 30, p. 141-158. Voir également *Laferrrière c. Lawson*, [1991] 1 R.C.S. 541.

36. Ce principe s'inspire de l'art. 1465 du *Code civil du Québec*.

La notion générale de responsabilité civile vise également l'abus des droits de propriété dans l'intention de causer un préjudice à autrui ou d'une façon excessive ou déraisonnable<sup>37</sup>, et les cas de négligence où une personne ne respecte pas les attentes et les normes raisonnables de la société en ce qui a trait à la propriété et à la jouissance des biens<sup>38</sup>. Elle s'applique également aux cas où il y a une entrave induite à l'utilisation et à la jouissance d'un bien, semblable à la nuisance ou à l'atteinte directe<sup>39</sup>. Au Québec, ces secteurs ont été largement codifiés dans le nouveau *Code civil du Québec*. En particulier, les articles 7 et 976 prévoient des droits qui sont de plus en plus semblables à ceux relatifs à la nuisance et à l'atteinte directe en common law. Le fondement historique de ce type d'action sur la faute a diminué considérablement, si ce n'est qu'il a disparu complètement des circonstances qu'un demandeur doit établir<sup>40</sup>.

Au Mexique, la plupart des poursuites civiles pour préjudices environnementaux seront intentées en vertu des dispositions relatives à la responsabilité civile des codes civils étatiques et du code civil du District fédéral, en plus des dispositions de la *Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares* (loi fédérale). Le Code civil du District fédéral (qui inclut un certain nombre de dispositions qui s'appliquent non seulement au District fédéral, mais également à toute la fédération), établit des règles générales régissant l'applicabilité du droit civil mexicain aux actes exécutés et aux personnes sur le territoire mexicain. Il existe des dispositions dans les codes civils des États et dans celui du District fédéral en vertu desquelles est prévue l'obligation d'agir et d'utiliser un bien sans en abuser, sans intention de causer un préjudice à quiconque, et sans nuire aux intérêts de la société. D'autres dispositions prévoient un droit d'action afin d'obtenir réparation pour des préjudices résultant d'actes illégaux ou contraires à la coutume reconnue, ou de négligence<sup>41</sup>. La réparation du dommage vise à remettre les choses en l'état précédant le préjudice, à défaut de quoi une compensation financière sera accordée. Diverses dispositions législatives établissent les paramètres et procédures qui permettent d'en déterminer le montant<sup>42</sup>.

37. *Air Rimouski c. Gagnon*, [1952] C.S. 149.

38. *Drysdale c. Dugas* (1896), 26 R.C.S. 20.

39. *Canada Paper c. Brown* (1921), 63 R.C.S. 243; *Lessard c. Bernard*, [1996] R.D.I. 210 (C.S.).

40. Voir le commentaire dans Nadon, *supra*, note 29, p. 165-175.

41. Voir l'art. 12 du *Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal* (ou Code civil fédéral), Baja California : art. 821, 1788 et 1979; Chihuahua : art. 800, 1795 et 1987; Coahuila : art. 830, 1807 et 1998; Nuevo León : art. 830, 1779, 1807 et 1998; Sonora : art. 1001, 2081, 2109 et 2284; Tamaulipas : art. 743, 746, 1158, 1159 et 1388.

42. En guise d'exemple : les art. 14, 17 et 18 de la *Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares*; art. 1793 du Code civil de Baja California; art. 1800 du Code civil de Chihuahua; art. 1812 du Code civil de Coahuila; art. 2086 du Code civil de Sonora; art. 1166 du Code civil de Tamaulipas.

**La responsabilité stricte.** Le droit civil mexicain, tel qu'énoncé dans les codes civils de chacun des États et dans celui du District fédéral, prévoit ce que le législateur a appelé la « responsabilité juridique objective » qui consiste à imputer à un sujet (propriétaire ou ouvrier, selon le cas), indépendamment de sa volonté, la responsabilité de dommages causés quand ceux-ci découlent de biens ou d'activités qui impliquent un risque élevé ou quand ils résultent d'une explosion, de la production de fumée ou de gaz, de la chute d'arbres, d'émanations d'égouts ou de dépôts de matériaux infectieux, de dépôts d'eau qui causent de l'humidité ou des déversements, ou du poids ou du déplacement de machines. Dans la première hypothèse (risque implicite), la législation civile n'a prévu explicitement qu'une cause d'exclusion de responsabilité, soit si le dommage résulte de la faute ou de la négligence inexcusable de la victime. Dans la seconde hypothèse, aucune exclusion de responsabilité n'est mentionnée, bien que, étant donné la forme sous laquelle la Constitution établit que la législation civile sera appliquée, on puisse presumer par analogie que l'exclusion en question sera aussi applicable dans ce cas.

Le nouveau *Code civil du Québec*, lui aussi, exprime de façon plus directe un régime de responsabilité objective. En particulier, selon l'article 7, les actes commis conformément aux droits civils ou prévus par la loi peuvent encore fonder une action en dommages-intérêts si les conséquences de l'activité causent des dommages<sup>43</sup>.

### 2.1.1.3 Conclusion

L'action en common law ou en droit civil en dommages-intérêts est intentée par la personne qui a subi les dommages, directement contre la personne qui les a causés. En général, mentionnons, parmi les recours disponibles, les dommages-intérêts et la mesure de redressement par voie d'injonction, ainsi que le rétablissement de la situation en son état antérieur. Dans certains ressorts, la cour peut accorder des dommages-intérêts exemplaires si elle conclut que le défendeur a commis le méfait délibérément. Tant en common law qu'en droit civil, la personne alléguant les dommages doit pouvoir lier les dommages causés à la source alléguée. Dans ce contexte, le fardeau d'établir les faits selon la prépondérance des probabilités s'applique de façon générale.

---

43. L'article 7 du *Code civil du Québec* invoque de façon plus expresse un régime empêchant l'abus des droits. Dans le contexte de l'environnement, cette règle n'est pas identique à un régime de responsabilité stricte, mais elle présente des aspects semblables et peut avoir des répercussions analogues.

Dans les sous-sections suivantes, nous examinons les obstacles possibles à l'application des recours en common law et en droit civil pour les dommages résultant des atteintes transfrontalières à l'environnement.

### *2.1.2 Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux recours en common law et en droit civil*

L'obstacle de common law le plus notable aux actions pour atteinte à l'environnement sur un bien-fonds situé dans un autre ressort est peut-être la loi du tribunal du lieu de situation de l'immeuble qui fait l'objet d'un litige (« Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé »). (Soulignons que cette règle ne s'applique pas, du moins avec la même vigueur, dans les ressorts de droit civil.) Étant donné la fréquence avec laquelle cette règle est mentionnée, il convient peut-être de la développer.

Aux termes de la « Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé », le demandeur peut, là où cette loi est appliquée, intenter une action concernant un bien immeuble uniquement là où le bien-fonds est situé. Par conséquent, le propriétaire d'un terrain situé dans un ressort étranger pourrait avoir à réfuter la « Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé » afin d'intenter une action dans le pays d'où émane l'activité ayant causé le dommage.

Cette règle, apparue en Angleterre, probablement au XIV<sup>e</sup> siècle, comme une doctrine de la common law, pose comme principe que les questions relatives au titre de propriété et à la possession d'un bien-fonds sont du ressort exclusif des tribunaux où le bien-fonds est situé. Cependant, les tribunaux anglais ont également appliqué cette règle aux actions pour dommages causés aux biens immeubles, même lorsque le litige ne portait pas principalement sur le titre de propriété ou la possession.

Les tribunaux et les commentateurs ont critiqué l'application trop large de cette règle à ce type d'actions, car elle permet au défendeur qui cause des dommages à un bien-fonds de s'exonérer s'il ne réside pas dans le ressort où se trouve le bien-fonds endommagé.

Les provinces et les États de common law du Canada et des États-Unis ont néanmoins adopté la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé. Même si, aux États-Unis, la tendance est de limiter cette

règle aux poursuites portant sur le titre de propriété ou la possession d'un bien, de nombreux États américains et toutes les provinces canadiennes de common law continuent de l'appliquer aux poursuites pour dommages aux biens immeubles<sup>44</sup>.

La common law anglaise a reconnu que cette règle est particulièrement inéquitable lorsqu'un acte survenu dans un ressort endommage un bien-fonds situé dans un autre ressort. Les tribunaux anglais ont donc créé pour ces cas une exception à la règle, selon laquelle la personne lésée peut intenter une action dans l'un ou l'autre ressort<sup>45</sup>. Si les tribunaux d'Amérique du Nord suivaient tous cette exception, la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé ne constituerait pas une fin de non-recevoir aux actions pour atteinte transfrontalière à l'environnement.

Au Mexique, les règles en vertu desquelles est établie la compétence judiciaire pour connaître des diverses actions dépendent, en ce qui concerne les actions reliées aux biens immeubles quand est intentée l'une des actions appelées réelles (relatives à la propriété, à la possession, aux servitudes et, aussi, aux dommages causés à des immeubles), du lieu dans lequel ils se trouvent. En revanche, quand il s'agit des actions appelées personnelles (droits de créance et droits sur les biens meubles), la compétence dépend du lieu dans lequel le demandeur a son domicile. Le degré dans lequel s'applique cette règle dans les deux autres pays varie selon les États et les provinces.

Outre la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé, certains ressorts obligent le demandeur à résider dans le ressort où il intente la poursuite. Cette première règle s'applique à la zone géographique où est situé le bien endommagé, mais les exigences quant au lieu de résidence s'appliquent à la zone géographique où réside le demandeur.

44. L'interprétation étroite que les tribunaux canadiens ont donnée à cette règle diffère de celle en Grande-Bretagne, où la règle ne s'applique plus à ce type d'actions. Voir J.G. Collier, *Conflict of Laws*, 2<sup>e</sup> éd., Cambridge University Press, Cambridge, 1994, p. 261, où l'auteur cite l'article 30 de la *Civil Jurisdiction and Judgments Act* de 1982, qui permet aux tribunaux anglais d'entendre les procédures en atteinte directe ou d'autres actions en responsabilité délictuelle relatives à des biens immeubles situés à l'extérieur de la Grande-Bretagne lorsque la question du titre ou de la possession du bien n'est pas en cause. Toutefois, aux États-Unis, la volonté des tribunaux d'exercer leur compétence hors des frontières de l'État où ils sont situés – ce qu'on appelle la justice « au bras long » – s'est accrue, et les demandeurs américains peuvent éviter de plus en plus l'iniquité apparente de la règle en prouvant la compétence du tribunal à l'égard d'un défendeur ne résidant pas dans le lieu où le dommage est survenu. Friedenthal, Kane & Miller, *Civil Procedure*, § 2.16 (1985).

45. *Bulwer's Case* (1584), 7 Coke 1a, 77 E.R. 411 (lord Coke).

La doctrine du *forum non conveniens* est une question connexe. Elle consiste dans le droit du tribunal à décliner sa compétence, même s'il est l'instance appropriée, s'il semble, pour la commodité des plaideurs et des témoins et dans l'intérêt de la justice, que l'action devrait être intentée dans un autre ressort. Ainsi, si des dommages se produisent dans un ressort par suite d'activités menées dans un autre, le tribunal du ressort où les activités ont été menées pourrait vraisemblablement rejeter l'affaire en raison du *forum non conveniens*, s'il estime que, pour des raisons de commodité ou parce que l'intérêt de la justice serait mieux servi, l'action devrait être intentée dans le ressort où les dommages ont été subis. La doctrine du *forum non conveniens* suppose qu'il y a au moins deux tribunaux compétents.

### 2.1.3 Application au Canada

« Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé ». Les tribunaux canadiens des provinces de common law ont jusqu'à maintenant respecté à la lettre la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé en invoquant la décision anglaise<sup>46</sup> du XIX<sup>e</sup> siècle faisant jurisprudence en matière de compétence relative aux actions pour dommages à des biens immeubles situés à l'étranger<sup>47</sup>. Même si cette décision anglaise visait une situation de fait portant sur l'atteinte directe et des questions relatives au titre de propriété du bien-fonds situé à l'étranger, les tribunaux canadiens ont adopté et appliqué la même règle à des cas où de telles questions ne faisaient pas l'objet du litige<sup>48</sup>. Selon cette perspective élargie, la règle pourrait s'appliquer à toute situation délictuelle où un bien immeuble situé à l'étranger est endommagé. Les tribunaux canadiens ont catégoriquement rejeté l'exception créée par les tribunaux anglais dans *Bulwer's Case*<sup>49</sup>. Ils refuseront également d'exercer leur compétence lorsque des dommages aux biens meubles résultent indirectement de dommages aux biens immeubles, parce que l'absence de com-

46. *British South Africa Co. c. Companhia de Mocambique*, [1893] A.C. 602.

47. *Godley et al. c. Coles et al.* (1988), 39 C.P.C. (2d) 162.

48. *Albert c. Fraser Companies Ltd.* (1937), 1 D.L.R. 39, 43 (N.-B. 1936). Dans cette affaire, un demandeur du Québec a intenté des poursuites au Nouveau-Brunswick pour des dommages résultant de l'inondation de son bien-fonds et de ses biens personnels au Québec. Les dommages avaient prétendument été causés par la négligence du défendeur qui avait laissé obstruer par des grumes le cours d'une rivière au Nouveau-Brunswick. Le tribunal s'est déclaré incompétent, affirmant que, [Traduction] « à partir du moment où le litige semble porter sur un terrain situé en pays étranger, nous perdons notre compétence ». De l'avis du tribunal, la loi du lieu de situation de la chose s'applique même si la question du titre de propriété n'est pas soulevée.

49. *Ibid.* Le jugement rejette catégoriquement l'exception proposée par *Bulwer's Case*, *supra*, note 43.

pétence à l'égard de ces derniers exclut la compétence à l'égard des biens meubles<sup>50</sup>. Ils n'accepteront de se déclarer compétents que si des lésions corporelles résultent directement de l'incident de pollution<sup>51</sup>.

Quatre provinces (le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard) ont supprimé la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé par l'adoption de la *Uniform Transboundary Pollution Reciprocal Access Act*. En vertu de cette loi, les personnes d'un ressort étranger peuvent se pourvoir devant les tribunaux du ressort d'où émanent les dommages, même si ceux-ci concernent un bien dans un autre ressort, à la condition que le ressort étranger confère des droits d'accès similaires dans les circonstances inverses<sup>52</sup>.

En tant que province de droit civil, le Québec n'est pas lié par la règle de common law de la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé. Les tribunaux du Québec ont compétence à l'égard des biens immeubles situés dans les limites territoriales de la province. Ce principe et son corollaire, voulant que les biens immeubles situés à l'extérieur du Québec soient régis par le droit du pays où ils se trouvent, étaient codifiés à l'article 3097 du *Code civil du Bas-Canada*, qui reconnaissait l'hésitation des tribunaux québécois à trancher les affaires portant sur des biens-fonds situés dans un ressort étranger<sup>53</sup>. Cet article avait essentiellement le même effet que la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé.

Cependant, des modifications récentes du *Code civil du Québec* ont élargi la compétence des tribunaux de la province. Le nouveau Code civil leur confère compétence dans les actions personnelles en dommages-intérêts dans les cas suivants :

- une faute a été commise au Québec;
- un dommage a été subi au Québec;

50. *Albert c. Fraser Companies Ltd.*, supra, note 48. Voir également *Brereton c. Canadian P.R. Co.* (1899), 29 O.R. 57. Dans cette affaire, des étincelles provenant d'une locomotive de la société des chemins de fer ont causé des dommages à la maison du demandeur et à son contenu situés dans une autre province. Puisque la plainte portait surtout sur les dommages à la maison, le tribunal a refusé de scinder la cause et de rendre jugement.

51. *Boslund c. Abbotsford Lumber, Mining and Development Co. Ltd.* (1925), 1 D.L.R. 978 (C.-B. 1925).

52. La nature et l'origine de la *Uniform Transboundary Pollution Reciprocal Access Act* sont examinées à l'annexe I.

53. W.S. Johnson, *Conflict of Laws*, 2<sup>e</sup> éd., Wilson Lafleur, Montréal, 1962, p. 485-487.

- un fait préjudiciable s’est produit au Québec;
- le défendeur a son domicile ou sa résidence au Québec<sup>54</sup>.

Cette disposition modifie l’ancienne règle limitative selon laquelle « toute la cause d’action » (c.-à-d. tous les éléments de la faute, du dommage et de la causalité) devait prendre naissance dans le district judiciaire où l’action est introduite<sup>55</sup>. Le nouveau Code élargit considérablement la compétence des tribunaux du Québec dans les affaires transfrontalières en exigeant qu’un seul des éléments de la cause d’action existe au Québec. Ainsi, un acte dommageable survenu à l’extérieur du Québec, qui cause un préjudice dans la province, donnant lieu à une action personnelle pour dommages à un bien-fonds, suffirait à rendre les tribunaux québécois compétents, annulant l’application de l’ancienne loi québécoise équivalente à la Règle du lieu où l’immeuble en cause est situé.

**Exigences quant au lieu de résidence.** À l’égard de cet obstacle, tant les résidents que les non-résidents ont le droit d’intenter une action et d’être poursuivis en vertu des lois du Canada. Selon les règles traditionnelles de common law dont s’inspirent les lois procédurales, la nationalité ou la résidence du demandeur importe peu lorsque les tribunaux sont par ailleurs compétents<sup>56</sup>. On a soutenu que ce principe a été incorporé à la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>57</sup>, qui s’applique à l’ensemble du Canada. Le paragraphe 15(1) de la Charte prévoit que « [l]a loi ne fait exception de personne et s’applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur [...] l’origine nationale ou ethnique ». Même si la Charte vise la notion de citoyenneté plutôt que celle de résidence, elle accorderait aux demandeurs étrangers (qui pourraient être des non-résidents) les mêmes droits d’accès aux tribunaux canadiens et au bénéfice des lois canadiennes qu’aux citoyens canadiens (qui peuvent être résidents)<sup>58</sup>.

Au Québec, l’article 57 du *Code de procédure civile* prévoit que toute personne physique ou morale domiciliée hors du Québec et que la loi de

54. *Code civil du Québec*, par. 3148(3); *Morissette c. Entreprises de systèmes Fujitsu du Canada*, [1994] R.J.Q. 976.

55. *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, par. 68(2) [ci-après « C.P.C. »].

56. Voir l’analyse dans Paul Muldoon, *Cross-Border Litigation : Environmental Rights in the Great Lakes Ecosystem*, Toronto, Carswell, 1986, p. 37-38.

57. *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, édictée comme l’annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [ci-après « Charte »].

58. Muldoon, *supra*, note 56, p. 37.

son domicile autorise à ester en justice peut exercer cette faculté devant les tribunaux du Québec<sup>59</sup>. La capacité de plaider est la règle alors que l'incapacité constitue l'exception<sup>60</sup>. Cependant, le demandeur étranger peut être tenu de déposer un cautionnement pour couvrir les frais de la poursuite<sup>61</sup>.

En Ontario, les *Règles de procédure civile* ne mentionnent pas explicitement le droit d'accès des demandeurs étrangers. Néanmoins, la règle 56.01(1), relative au cautionnement pour dépens, porte que le tribunal peut rendre une ordonnance de cautionnement si « le demandeur ou le requérant réside ordinairement en dehors de l'Ontario »<sup>62</sup>. Cette règle suppose qu'un non-résident ou un demandeur étranger a la capacité juridique de comparaître à une procédure judiciaire, en Ontario.

La common law et la législation en matière de procédure touchant les procédures judiciaires permettent en général l'application de la doctrine du *forum non conveniens*. Par exemple, le Québec prévoit l'exercice du pouvoir discrétionnaire du tribunal pour cette raison, à titre d'exception codifiée à l'obligation de se déclarer compétent, si cette exception peut être invoquée<sup>63</sup>.

#### 2.1.4 Application au Mexique

« Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé ». En ce qui concerne le Mexique, il faudrait savoir quelle est l'action qu'on prétend exercer. S'il s'agit d'une action relative à des biens immeubles, le tribunal compétent est celui dans le ressort duquel se trouve le bien en question<sup>64</sup>. Dans les autres cas de responsabilité civile, le juge compétent est celui du domicile du demandeur.

59. Pour un commentaire, voir J.-G. Castel, *Droit international privé québécois*, Butterworths, Toronto, 1980, p. 765-766; D. Ferland et al., *Précis de procédure civile du Québec*, vol. 2, 2<sup>e</sup> éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1994, vol. 1, p. 69.

60. *Montana c. Développements du Saguenay*, [1977] 1 R.C.S. 32, 36; voir Ferland, *ibid.*

61. Article 65 du *Code de procédure civile*.

62. Voir la jurisprudence citée dans G.D. Watson et M. McGowan, *Ontario Civil Practice* 1996, Carswell, Toronto, 1996, p. 809-811. Voir également les décisions suivantes, sur l'interrogatoire de demandeurs non résidents (règle 34.07) : *Graner c. Lake Ontario Portland Cement Co.*, [1958] O.W.N. 469 (protonotaire); *Dow c. Brady*, [1944] O.W.N. 633 (protonotaire).

63. Article 3135 du *Code civil du Québec*.

64. Article 13(III) du Code civil du District fédéral; article 24 du Code fédéral de procédure civile; article 1576 du Code de procédure civile de Baja California; article 155 du Code de procédure civile de Chihuahua; article 156 du Code de procédure civile de Coahuila; article 111 du Code de procédure civile de Nuevo León; article 109 du Code civil de Sonora; article 192 du Code civil de Tamaulipas.

**Exigences quant au lieu de résidence.** Aucune exigence quant au lieu de résidence ne figure dans la législation mexicaine comme exerçant une distinction à l'égard des étrangers désirant, en exerçant l'action civile appropriée, obtenir réparation en raison de dommages environnementaux<sup>65</sup>.

Au Mexique, il n'y a pas d'équivalent à la règle du *forum non conveniens*. Selon le Code de procédure civile fédéral (article 14) et les dispositions correspondantes des codes de procédure civile des États, aucun tribunal ne peut refuser d'entendre une affaire s'il est compétent en vertu de la législation applicable.

### 2.1.5 Application aux États-Unis

« Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé ». Ni les lois fédérales ni la common law fédérale ne mentionnent cette loi<sup>66</sup>.

Les États américains de common law<sup>67</sup> ont probablement intégré cette règle à leur common law<sup>68</sup>, mais la plupart des États l'ont depuis longtemps incorporée à leurs lois relatives au lieu du tribunal<sup>69</sup>. Presque toutes les lois se rapportant au lieu du tribunal adoptées par les États exigent encore l'introduction des actions portant sur le titre de propriété d'un bien-fonds dans le ressort où celui-ci est situé. Toutefois, ces lois se distinguent, en ce qu'elles appliquent ou non la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé aux réclamations pour atteinte directe (*trespass*) ou autre dommage à un bien-fonds situé dans un autre ressort.

De tous les États américains qui ont une frontière commune avec le Canada ou le Mexique, huit ont promulgué une loi relative au lieu du

65. Article 44 du Code de procédure civile de Baja California; article 60 du Code de procédure civile de Chihuahua; article 44 du Code de procédure civile de Coahuila; article 9 du Code de procédure civile de Nuevo León; article 41 du Code de procédure civile de Tamaulipas.

66. Même si les tribunaux fédéraux ne traitent pas du droit de l'État, ils arrivent à la même conclusion que s'ils avaient appliqué la loi du lieu de situation de l'immeuble en cause. Voir Wright, Miller et Cooper, *15 Federal Practice and Procedure*, 2<sup>e</sup> éd. (1986), § 3822, p. 208-209.

67. Tous les États sauf la Louisiane.

68. Voir *Livingston c. Jefferson*, 15 Fed. Cas. 660, No. 8411 (C.C.D. Va. 1811), affaire où le juge en chef Marshall, siégeant à la Cour de circuit, a appliqué la loi du lieu du site de la chose pour empêcher qu'une poursuite soit intentée en Virginie pour atteinte directe survenue en Louisiane, même si la question du titre de propriété n'avait pas été soulevée.

69. Les lois relatives au lieu du tribunal permettent de déterminer le lieu, dans un État, où une affaire devrait être instruite. Habituellement, la même loi désignera un comté particulier de l'État. Plus d'un comté de l'État peut avoir compétence, mais en général, un seul sera le lieu désigné.

tribunal exigeant que les actions pour dommages causés à un bien-fonds soient intentées dans le ressort (en général, le « comté ») où il se trouve : il s'agit de l'Arizona, de la Californie, de l'Idaho, du Montana, du Dakota du Nord, du Texas, du Vermont et de l'État de Washington<sup>70</sup>. Les dix autres États limitrophes<sup>71</sup> ne posent pas cette condition. Dans ces États, ce type d'action est habituellement assujéti aux règles générales sur le lieu du tribunal, qui permettent d'intenter une poursuite dans le ressort où réside le défendeur ou là où la cause d'action a pris naissance<sup>72</sup>. New York est le seul État limitrophe qui prévoit expressément la compétence des tribunaux à l'égard des dommages aux biens-fonds se trouvant hors de ses frontières<sup>73</sup>. De plus, le Montana a adopté la *Uniform Transboundary Pollution Reciprocal Access Act*, qui semble permettre aux non-résidents de saisir les tribunaux du Montana malgré la loi sur le lieu du tribunal adoptée par cet État<sup>74</sup>.

La Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé a fait l'objet de nombreuses critiques aux États-Unis<sup>75</sup>. En général, au XX<sup>e</sup> siècle, les tribunaux hésitent à appliquer cette règle aux actions qui ne sont pas liées directement au titre de propriété même lorsqu'ils interprètent une loi relative au lieu du tribunal selon laquelle, en cas de dommages à un bien-fonds, il faut en saisir le tribunal du comté où le bien-fonds est situé. De nombreux tribunaux d'État ont accepté sans hésitation d'interpréter le « préjudice causé à un bien-fonds » comme un délit ou un contrat, afin d'éviter l'application injuste de cette règle<sup>76</sup>. Dans la seule décision

70. Ariz. Rev. Stat. § 12-401(12); Cal. Civ. Proc. Code § 392(1)(a); Idaho Code § 5-401; Mont. Code § 25-2-123; N.D. Cent. Code § 28-04-01; Tex. Civ. Prac. & Rem. Code § 15.011; 12 Vt. Stat § 402(a); Wash. Rev. Code § 4.12.010(1).

71. C'est-à-dire l'Alaska, le Maine, le Michigan, le Minnesota, le New Hampshire, le Nouveau-Mexique, l'État de New York, l'Ohio, la Pennsylvanie et le Wisconsin.

72. Voir Alaska Stat. § 09.05.015; Wis. Stat. § 801.50(2). Le Nouveau-Mexique permet expressément l'introduction de poursuites pour atteinte directe dans le ressort où réside le demandeur ou le défendeur, ou où la cause d'action a pris naissance, N.M. Stat. § 38-3-1(E).

73. N.Y. Civ. Prac. L. & R. 302.

74. Mont. Code § 75-16-101 à 75-16-109. Voir la section C de l'annexe I pour une analyse de la *Uniform Transboundary Pollution Reciprocal Access Act*.

75. Voir *Restatement (Second) of the Law, Conflict of Laws* (1969), § 87, commentaire a.

76. Voir *North Valley Water Association c. Northern Improvement Company and Fireman's Association*, 415 N.W.2d 492 (1987). (La loi relative au lieu du tribunal du D.N. prévoyait que les actions pour préjudice causé à un bien immeuble devaient être intentées dans le comté où le bien est situé; l'affaire portait sur un différend relatif à un dommage survenu pendant la construction et l'installation d'un pipeline d'eau souterrain; la cour a statué qu'il s'agissait d'un différend concernant une rupture de contrat et non des dommages à un bien immeuble, et elle a autorisé l'instruction de la cause dans le comté où le défendeur avait son établissement principal, qui n'était pas celui où le pipeline était enfoui); *Mueller c. Brunn*, 105 Wis. 2d 171, 313 N.W.2d 790 (1982) (La loi relative au lieu du tribunal du Wisconsin prévoyait que les actions civiles pour préjudice causé à un bien immeuble devaient être intentées

publiée où cette règle a été examinée relativement à une action transfrontalière, le tribunal n'y a pas eu recours pour interdire la réclamation du demandeur non résident<sup>77</sup>.

Les tribunaux d'État ont créé trois exceptions que le demandeur peut invoquer pour éviter que la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé ne s'applique. Premièrement, certains tribunaux ont statué que, lorsqu'une poursuite pour préjudice causé à un bien-fonds est conjuguée à une autre action à laquelle la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé ne s'applique pas, ces poursuites combinées (p. ex., si la question du préjudice est combinée aux questions du délit ou du contrat) n'y sont alors pas soumises<sup>78</sup>.

Deuxièmement, selon deux décisions fréquemment citées<sup>79</sup>, la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé, même lorsqu'elle est intégrée à la loi de l'État se rapportant au lieu du tribunal, ne devrait s'appliquer qu'aux préjudices causés à un bien-fonds se trouvant dans les limites de l'État. En d'autres termes, une action pour préjudice causé à un bien-fonds doit être intentée dans le comté où est situé le bien-fonds, mais si celui-ci est à l'extérieur de l'État, l'action peut être intentée dans n'importe quel comté de l'État. Les tribunaux n'ont cependant pas suivi universellement ces décisions. De façon plus importante, aucune de celles-ci ne porte sur des préjudices causés à un bien-fonds à l'extérieur des États-Unis, et l'une d'elles suggère fortement que la règle devrait s'appliquer à de telles situations<sup>80</sup>.

Troisièmement, les demandeurs peuvent tenter d'invoquer l'exception à la règle énoncée dans *Bulwer's Case*. Comme nous l'avons

dans le comté où le bien-fonds était situé; la cour a jugé que la contamination d'un puits sur le bien n'était pas un « préjudice causé à un bien », mais plutôt une action délictuelle, et elle n'a pas exigé que le procès soit intenté dans le comté où le bien-fonds était situé); *Silver Surprise c. Sunshine Mining Company*, 74 Wash. 2d 519; 445 P.2d 334 (1968) (Les tribunaux de l'État de Washington se sont déclarés compétents à l'égard d'une mine en Idaho parce que le redressement demandé était lié à un recouvrement pour rupture du contrat; la cour n'a pas conclu que le fait que la réponse du défendeur mettait en cause de façon incidente la question du titre de propriété était suffisant pour donner préséance à l'autre tribunal en vertu de la loi du lieu du site de la chose codifiée dans la loi relative au lieu du tribunal); *In re School Asbestos Litigation*, 921 F.2d 1310 (3d. Cir. 1990) (La cour d'appel fédérale a rejeté l'argument du défendeur selon lequel la loi du lieu du site de la chose s'appliquait aux dommages causés au bien par l'amiante, parce que l'action ne soulevait que des questions délictuelles et ne mettait pas en cause le titre de propriété).

77. *Armendiaz c. Stillman*, 54 Tex. 623 (1881).

78. Voir *Raphael J. Musicus Inc. c. Safeway Stores Inc.*, 743 F.2d 503 (7th Cir. 1984), où le tribunal interprète le droit de l'Illinois.

79. *Reasor-Hill Corp. c. Harrison*, 249 S.W.2d. 994 (Ark. 1952); *Little c. Chicago, St.P., M. & O.R.R.*, 67 N.W. 846 (Minn. 1896).

80. *Reasor-Hill Corp. c. Harrison*, 249 S.W.2d 994 (Ark. 1952).

indiqué, cette exception permet aux victimes de dommages transfrontaliers d'intenter une poursuite dans le ressort d'où le fait dommageable émane ou dans celui où est situé le bien-fonds. Certains tribunaux d'État ont intégré cette exception à leur common law<sup>81</sup>. En outre, la Cour suprême du Texas a statué, dans une importante décision au XIX<sup>e</sup> siècle, que l'exception prévue par l'arrêt *Bulwer's Case* permet au demandeur dont le bien-fonds est au Mexique et a été endommagé par suite d'un fait survenu au Texas, d'intenter une poursuite au Texas<sup>82</sup>.

Malheureusement, il est difficile de déterminer si l'exception de common law créée par *Bulwer's Case* peut être appliquée à la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé maintenant codifiée dans les lois des États se rapportant au lieu du tribunal. Aucune de ces lois adoptées par les États limitrophes ne prévoit expressément une exception à l'application de cette règle aux dommages transfrontaliers. On pourrait soutenir que les lois relatives au lieu du tribunal devaient incorporer les exceptions de common law à cette règle, mais il n'est pas certain, en l'absence de toute décision publiée, que cet argument soit retenu.

Cependant, même dans les États limitrophes dont les lois semblent prévoir le lieu du tribunal dans le comté du bien réel de la partie lésée, de sérieuses questions pourraient être soulevées quant à l'applicabilité de ces lois aux cas de pollution transfrontalière. La loi de la Californie, par exemple, prévoit que dans les cas impliquant des dommages aux biens immobiliers, le « comté dans lequel se trouve le bien immobilier est celui dans lequel doit être intentée l'action en justice »<sup>83</sup>. Cette disposition semble supposer qu'il existe en Californie un comté dans lequel se trouve le bien immobilier en question. Si aucun bien immobilier de Californie n'a subi de dommage, on n'aura aucune difficulté à appliquer à l'action les dispositions de portée plus générale et plus typiques relatives au lieu du tribunal qui permettent, entre autres, d'intenter l'action dans le lieu de résidence du défendeur<sup>84</sup> qui, dans le cas d'une société, est son siège<sup>85</sup>. En outre, même dans les États dont les lois sur la compétence territoriale semblent strictes, les tribunaux ont autorisé les demandeurs à choisir entre divers comtés, si le bien immobilier dans plus d'un

81. Voir *Restatement (Second) of the Law, Conflict of Laws* (1969), § 87, commentaire c; *Bulwer's Case*, *supra*, note 43; *Thayer c. Brooks*, 17 Ohio 489 (1848).

82. *Armendiaz c. Stillman*, 54 Tex. 623 (1881). Cependant, les observations de la cour sur cette question étaient une remarque incidente, car celle-ci a fondé sa décision sur la loi relative au lieu du tribunal du Texas, statuant que cette loi n'appliquait pas la règle à une cause d'action pour atteinte directe.

83. Cal. Code Civ. Proc. § 392(1)(a).

84. Cal. Code Civ. Proc. § 395(a).

85. Voir, par exemple, *Jenkins c. California Stage Co.*, 22 Cal. 537.

comté a subi un dommage<sup>86</sup>. Dans le cas, disons, d'une pollution atmosphérique transfrontalière, le bien immobilier tant dans le pays d'origine que dans le pays touché subirait sans doute des dommages et le principe en vertu duquel le demandeur aurait la possibilité de choisir devrait permettre à ce dernier d'intenter l'action en justice dans le lieu où le dommage a pris naissance.

Par ailleurs, il faut signaler que les litiges dans les tribunaux des États constituent probablement l'exception et non la règle, aux États-Unis. Dans la plupart des cas, où un ressortissant étranger intente une poursuite aux États-Unis relativement à un cas de pollution atmosphérique transfrontalière, les tribunaux fédéraux auraient une compétence mixte, soit parce que les lois fédérales prévoient le droit d'action<sup>87</sup> soit parce que la nationalité étrangère du demandeur justifie la compétence d'un tribunal étranger<sup>88</sup>. Dans les cas où l'instance est portée devant les tribunaux fédéraux, la législation sur la compétence territoriale ne s'applique pas, étant donné que les tribunaux fédéraux sont régis par leur propre législation sur le lieu du tribunal<sup>89</sup>. Une loi fédérale sur la compétence territoriale fait état de la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé et prévoit que toute action civile, de nature locale, relative à une propriété située dans divers districts du même État peut être intentée dans l'un de ces districts<sup>90</sup>. Cependant, il est évident que, quelles que soient les traces de la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé qui puissent exister pour les litiges dans les tribunaux fédéraux, la loi ne s'applique pas aux actions en dommages causés à des biens immobiliers<sup>91</sup>. Par conséquent, pour les cas portés devant les tribunaux fédéraux (certainement la plupart des cas de pollution transfrontalière qui font l'objet de poursuites aux États-Unis), la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé ne suppose aucune limitation quant au lieu où est intentée la poursuite.

En résumé, la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé continue d'exister sous une forme limitée aux États-Unis et pourrait empêcher un demandeur d'intenter, dans un tribunal d'un État, une

86. Voir, par exemple, *McClatchy c. Laguna Lands, Ltd.*, 32 Cal. Ap. 718, 164 P.41 (1917).

87. 28 U.S.C. § 1331 (attribution de compétence aux tribunaux fédéraux dans tous les cas qui relèvent des lois fédérales).

88. U.S.C. § 1332(a)(2), (3).

89. Voir, par exemple, 28 U.S.C. § 1331, 1392.

90. 28 U.S.C. § 1392.

91. Voir, par exemple, *In Re School Asbestos litigation*, 921 F.2d 1310, 1319 (3<sup>e</sup> Cir. 1990), cert. denied 111 S. Ct. 1623 (1991) (les actions pour dommages causés à la propriété sont transitoires et ne sont pas limitées par la loi du lieu de situation de l'immeuble en cause); *Central Wesleyan College c. W.R. Grace & Co.*, 143 F.R.D. 628, 639 (D.S.C. 1992) (même chose).

action en pollution transfrontalière. Cependant, même dans les États où il existe des lois strictes qui semblent codifier la loi en question, il est probable que les demandeurs seront en mesure d'intenter une poursuite dans le lieu d'où émane la pollution. Pour les actions devant les tribunaux fédéraux – le tribunal le plus approprié à ce genre de cas –, la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé n'est pas un obstacle, étant donné qu'elle ne s'applique pas aux revendications pour dommages causés à un bien.

**Exigences quant au lieu de résidence.** Le demandeur qui veut intenter une poursuite sous le régime de la common law aux États-Unis n'est visé par aucune exigence particulière quant au lieu de résidence. En fait, le demandeur non résident peut avoir davantage accès aux tribunaux fédéraux dans les causes d'action fondées sur la common law parce que, étant donné la compétence des tribunaux fédéraux de siéger dans des affaires où les parties sont domiciliées dans des États ou pays différents, les cours de district fédéral ont compétence exclusive dans les litiges opposant les citoyens des États-Unis et les citoyens ou les sujets d'un État étranger, si le montant en litige est supérieur à 75 000 \$<sup>92</sup>.

En général, les tribunaux américains respectent beaucoup le choix d'un tribunal par le demandeur résident, mais dans le cas du demandeur non résident, la Cour suprême des États-Unis a statué que son choix ne jouit pas de la même déférence<sup>93</sup>. Dans l'affaire de la Union Carbide Corporation, le tribunal a rejeté l'action d'un groupe de demandeurs indiens intentée contre une société américaine devant une cour de district fédéral pour un préjudice survenu en Inde, se fondant sur la

92. 28 U.S.C. § 1332. En général, les tribunaux fédéraux américains connaissent des litiges mettant en cause le droit fédéral. Toutefois, ils ont également la compétence de siéger dans des affaires où les parties sont domiciliées dans des États différents. Dans un tel cas, la compétence de la cour se fonde sur le fait que les parties sont citoyens d'État ou de pays différents, par exemple New York et le Connecticut, ou que l'une des parties est citoyenne américaine et l'autre, citoyenne ou sujette d'un État étranger. De telles poursuites n'ont pas à porter sur une question de droit fédéral. La cour fédérale appliquera le droit de l'État où elle est située, notamment les règles de choix du droit. Elle pourra exercer cette compétence si, en plus, le montant en litige est supérieur à 75 000 \$. Le Congrès augmente périodiquement ce montant.

93. Dans l'affaire *Union Carbide Corporation Gas Plant Disaster at Bhopal, India in December 1984*, 809 F.2d 195, 198 (2nd Cir. 1987, *cert. denied*), citant *Piper Aircraft Co. c. Reyno*, 454 U.S. 235, 256. Pour les études sur les lois américaines relatives à cette question appliquée à des actions environnementales, voir Clagett, commentaire, « Forum non conveniens in International Environmental Tort Suits : Closing the Doors of U.S. Courts to Foreign Plaintiffs », 9 *Tul. Envtl. L.J.* 513 (1996); White, commentaire, « Home Field Advantage : The Exploitation of Federal Forum Non Conveniens by United States Corporations and its Effects on International Environmental Litigation », 26 *Loy. L.A. L. Rev.* 491 (1993).

doctrine du *forum non conveniens*. Dans le même sens, dans *Piper Aircraft Co. c. Reyno*, le tribunal a débouté la demanderesse pour le même motif, dans une action en responsabilité du fait du produit mettant en cause des demandeurs écossais (les véritables parties ayant un intérêt), pour décès causé par une faute, contre les fabricants défendeurs américains. Même si, selon cette jurisprudence, les tribunaux peuvent traiter les demandeurs non résidents différemment des demandeurs résidents lorsqu'ils tranchent une requête visant le rejet de l'affaire en raison du *forum non conveniens*, elle ne porte pas directement sur la question du préjudice transfrontalier du fait que, dans chaque cas, étaient en cause des dommages dont la cause et l'effet immédiats se trouvaient dans un ressort étranger. Il faut présumer que, lorsque l'origine du préjudice faisant l'objet du procès est aux États-Unis, les demandeurs auraient des motifs plus solides de contester la requête du défendeur visant le rejet de l'affaire en raison du *forum non conveniens*.

## 2.2 Les actions au civil fondées sur la loi pour préjudices environnementaux

### 2.2.1 Description

**Canada.** La création de causes d'action fondées sur les recours civils n'est pas de compétence fédérale. Ce n'est donc que par voie d'exception qu'une action fondée sur la loi pour préjudices environnementaux peut être intentée au niveau fédéral. Cette exception se fonde principalement sur le fait que les dispositions relatives aux dommages-intérêts sont accessoires aux interdictions et aux restrictions de fond prévues par la loi et qu'elles servent à soutenir leur application effective.

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (L.C.P.E.) établit une cause d'action civile pour les pertes ou dommages subis par suite d'un comportement contraire à la loi ou à ses règlements<sup>94</sup>. Le défendeur doit être la personne responsable du comportement. Le tribunal peut instruire la réclamation concernant le montant de la perte ou du dommage subi, l'indemnité visant les frais d'une enquête sur l'affaire et les frais de la poursuite judiciaire intentée en vertu de cette disposition. Jusqu'à maintenant, aucune affaire n'a été publiée mettant en cause cette disposition.

94. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. (1985), c. 16 (4<sup>e</sup> suppl.), modifiée, par. 136(1). L'art. 137 prévoit que l'inclusion de cette disposition sur les recours civils n'a aucun effet sur tout autre droit ou recours civil prévu par une autre loi, la common law ou le droit civil.

La *Loi sur les pêches* contient également une disposition plus restreinte en matière de responsabilité civile<sup>95</sup>. Le paragraphe 42(3) de la Loi établit la responsabilité civile de toute personne qui rejette ou immerge de façon illégale, dans des eaux où vivent des poissons, une substance nocive qui par la suite cause un préjudice économique aux pêcheurs. En vertu de cette disposition, le demandeur doit être un pêcheur titulaire de permis et il doit établir que la perte a résulté du rejet ou de l'immersion de la substance ou de la fermeture de la zone de pêche par les autorités, par suite du rejet ou de l'immersion. Les frais relatifs à l'action intentée pour recouvrer des dommages-intérêts sont également recouvrables.

La *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* semble prévoir une cause d'action fédérale très large pour les dommages causés aux États-Unis par une modification de la qualité ou de la quantité des eaux provenant des eaux canadiennes<sup>96</sup>. Résultant du *Traité des eaux limitrophes de 1909* conclu par le Canada et les États-Unis, l'article 3 de cette loi incorpore les dispositions du Traité dans le droit canadien. L'article 4 prévoit les recours existant en Cour fédérale du Canada pour les dommages subis aux États-Unis qui ont leur origine au Canada, comme s'il s'agissait d'une réclamation de dommages-intérêts de nature interne visée par les lois provinciales. Il est peu douteux que la modification de la quantité des eaux qui cause des dommages, notamment des préjudices environnementaux découlant de la modification du débit, constitue le fondement d'une cause d'action devant la Cour fédérale du Canada, en vertu de cette loi. Mais qu'en est-il des dommages résultant de la pollution émanant du Canada<sup>97</sup>? Comme aucun jugement n'a été publié au Canada sur l'application de ce recours, on en ignore encore la portée globale. Cependant, nous savons que, dans le cas d'une action intentée dans le cadre approprié, la Loi assure l'égalité de traitement entre les demandeurs étranger et canadien. La Loi n'élimine pas d'autres recours possibles en common law ou en droit civil, ou prévus par la loi.

La *Loi sur la marine marchande du Canada* est d'application restreinte en ce qui concerne les atteintes à l'environnement<sup>98</sup>. Elle incorpore les dispositions de la *Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures* de 1969 et de la *Convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation*

95. L.R.C. (1985), c. F-14, modifiée.

96. L.R.C. (1985), c. I-17. Le traité lui-même figure en annexe de la Loi.

97. Ces questions sont traitées plus en détail dans Muldoon, *supra*, note 56, p. 118-122, et les sources qui y sont citées.

98. *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. (1985), c. S-9, modifiée. Voir la partie XVI.

*pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures* de 1971. Elle établit une série exclusive de recours contre les propriétaires de navire en cas de pollution par les hydrocarbures. La responsabilité du propriétaire de navire en cas de pollution par les hydrocarbures s'applique aux dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par le navire, à tous les frais de remise en état, de prévention, de réparation, dus à la pollution par les hydrocarbures, etc., et à la surveillance connexe ou aux autres coûts. Selon la Loi<sup>99</sup>, il s'agit de responsabilité stricte. Toutefois, les propriétaires de navire peuvent éviter la responsabilité directe en participant au fonds constitué par le Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, qui assume alors la responsabilité en vertu de la Loi.

Certaines lois relatives à l'environnement créent des causes d'action pour les atteintes à l'environnement qui résultent d'un comportement contraire à la loi ou qui, par ailleurs, ont des répercussions sur la qualité de l'environnement des biens ou des droits d'autrui. Ce type de recours diffère de celui prévu traditionnellement par la common law ou le droit civil relatif aux dommages à l'environnement, en ce que la loi prévoit une cause d'action précise et des restrictions quant aux cas où une action peut être intentée.

On devrait également souligner ici que de nombreux ressorts prévoient maintenant, dans leurs lois relatives à l'environnement, le remboursement des frais de remise en état aux organismes gouvernementaux après un déversement, en particulier dans le cadre du processus de la détermination de la peine après une poursuite. Ce type de décisions se fonde sur les obligations publiques du gouvernement de réagir dans une situation dangereuse. Elles n'appartiennent pas au domaine des causes d'action privées, fondées sur la loi, pour les dommages examinés ici.

Si la loi prévoit un droit d'action, il faut examiner la loi avec soin afin d'établir si elle vise, en particulier, les demandeurs de l'extérieur du ressort et l'environnement ne faisant pas partie du ressort ayant adopté la loi.

Les lois provinciales sur l'environnement prévoient de plus en plus de causes d'action civiles pour atteintes à l'environnement. En Ontario, par exemple, la *Charte des droits environnementaux* confère aux particuliers un droit d'action afin de protéger les ressources publiques contre les dommages résultant de la violation des lois sur la protection

---

99. Voir l'art. 677 de la Loi.

de l'environnement<sup>100</sup>. Cette mesure étend essentiellement le rôle du procureur général de la province en vertu des règles de la common law sur la nuisance, en permettant aux particuliers d'intenter une action en dommages-intérêts ou afin de protéger les ressources publiques<sup>101</sup>.

Quant à elle, la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario renferme des dispositions prévoyant une action civile privée en dommages-intérêts en cas de déversement d'un polluant dans l'environnement. Pour la première fois, les dommages-intérêts prévus visent la perte pécuniaire ainsi que les lésions corporelles ou les dommages aux biens<sup>102</sup>.

Toutefois, la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec ne contient pas un régime semblable de responsabilité civile, laissant ce soin au *Code civil du Québec* avec les actions civiles en dommages-intérêts. (La Loi établit cependant un régime spécial de mesures de redressement par voie d'injonction, examiné ci-dessous.)

**Mexique.** Au Mexique, la responsabilité civile en matière environnementale est de compétence partagée entre le fédéral, les États et le District fédéral. Au niveau fédéral, il faut distinguer la responsabilité civile, dont sont saisis les tribunaux fédéraux, de celle qui est portée devant les tribunaux des États ou du District fédéral (en fonction du lieu où est situé l'immeuble en question ou du lieu où le demandeur a son domicile, quel que soit le type d'action exercée) et celle qui découle de la *Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares* qui relève des tribunaux fédéraux et est assujettie au Code fédéral de procédure civile. En ce qui concerne la responsabilité civile établie par la L.G.E.E.P.A. et renvoyée aux codes civils des États et du District fédéral, il existe trois causes principales de responsabilité : une cause générique (article 203 de la L.G.E.E.P.A.) en matière de pollution, de dégradation de l'environnement et de dommages causés aux ressources naturelles ou à la biodiversité, et deux autres causes spécifiques, l'une portant sur l'information environnementale que les autorités fournissent à un particulier (article 159bis de la L.G.E.E.P.A.), l'autre portant sur les résidus dangereux (article 151 et 151bis de la L.G.E.E.P.A.). Au niveau local, les lois environnementales des États et celle du District fédéral réglementent ce qui concerne la responsabilité civile en matière environnementale et renvoient les questions spécifiques à leurs codes civils.

100. *Charte des droits environnementaux de 1993*, L.O. 1993, ch. 28, art. 84.

101. Une description plus détaillée se trouve notamment dans Dianne Saxe, éd., *Ontario Environmental Protection Act Annotated*, Vol. 3, Canada Law Book, édition à feuilles mobiles, p. EBR 62 et s.

102. *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, ch. E.19, modifiée, art. 99.

En conséquence, la responsabilité civile en matière environnementale relève des niveaux fédéral et étatique. Au niveau fédéral, il existe, d'une part, des dispositions qui renvoient à la législation civile de chaque État et à celle du District fédéral, et d'autre part, une *Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares*. La responsabilité civile, établie au niveau fédéral et renvoyée à la législation civile des États et du District fédéral, peut découler :

- de l'utilisation inappropriée de l'information que les autorités environnementales fournissent au demandeur, dans le cadre de ce que l'on appelle le Système national d'information environnementale (article 159 bis6 de la L.G.E.E.P.A.);
- de la production, du traitement ou de l'évacuation finale de résidus dangereux ou de la contamination du sol résultant de résidus dangereux (articles 151 et 152bis de la L.G.E.E.P.A.);
- de la contamination, de la détérioration de l'environnement ou de dommages causés aux ressources naturelles ou de la biodiversité (article 203 de la L.G.E.E.P.A.).

Les tribunaux compétents sont ceux de chaque État ou ceux du District fédéral. La procédure est régie par le code de procédure civile de chaque État ou celui applicable au District fédéral.

En ce qui concerne la responsabilité civile en matière nucléaire<sup>103</sup>, la loi stipule que cette responsabilité est objective, la seule exclusion prévue s'appliquant à la victime de dommages nucléaires qui les aurait causés elle-même ou aurait contribué, par sa négligence inexcusable ou par acte ou omission intentionnelle, à les causer. Les tribunaux compétents sont les tribunaux fédéraux, soit les juges de district. La procédure est régie par le Code fédéral de procédure civile.

Au niveau local, les lois environnementales des États et celle du District fédéral prévoient l'existence d'une responsabilité en matière d'environnement et renvoient sa réglementation à la législation civile compétente. Les codes civils des États et celui du District fédéral prévoient une responsabilité juridique objective. Les tribunaux compétents

---

103. La législation a pour objet de réglementer la responsabilité civile qui découlerait de l'utilisation de réacteurs nucléaires et de l'utilisation de substances et de combustibles nucléaires ainsi que des déchets de ceux-ci (article 1 de la *Ley de Responsabilidad por Daños Nucleares*).

sont ceux de chaque État ou ceux du District fédéral. La procédure est réglementée par le code de procédure civile de chaque État ou celui du District fédéral.

**États-Unis.** Aux États-Unis, selon la tendance générale notée dans le droit législatif sur l'environnement, les lois renferment des dispositions sur les poursuites intentées par des citoyens, lesquelles permettent à des « procureurs généraux » privés d'appliquer le cadre réglementaire en cause. À l'heure actuelle, une quinzaine de lois prévoient les poursuites intentées par des citoyens<sup>104</sup>. Ces dispositions des lois sur l'environnement protègent les autres recours (typiquement des recours en common law), mais elles ne créent pas de façon générale d'autres droits au recouvrement de dommages-intérêts<sup>105</sup>.

Les tribunaux font plutôt preuve de prudence lorsqu'ils sous-entendent un droit d'action en dommages-intérêts sous le régime de lois qui ne le prévoient pas de façon expresse. Par exemple, la Cour suprême a statué que ni la *Clean Water Act* ni la *Marine Protection, Research and Sanctuary Act* ne prévoient un droit d'action implicite pour les particuliers afin qu'ils recouvrent des dommages-intérêts en cas de violation de la loi, car ces lois n'autorisent pas de façon expresse un tel recours<sup>106</sup>. Pour en arriver à cette conclusion, elle s'est fondée sur les dispositions d'application adoptées par le Congrès dans les lois qui, selon elle, étaient des recours exclusifs que le Congrès entendait établir pour les particuliers. Récemment, la Cour suprême a également statué que la disposition de la *Resource Conservation and Recovery Act* autorisant les poursuites intentées par des citoyens n'autorise pas une cause d'action privée en recouvrement de dommages-intérêts ou de frais de remise en état antérieurs<sup>107</sup>.

Parmi les lois contenant une telle disposition, seule la *Surface Mining Control and Reclamation Act* prévoit de façon expresse le recouvrement des pertes pécuniaires<sup>108</sup>. En outre, la *Comprehensive Environ-*

104. Il s'agit de la *Clean Air Act*, de la *Clean Water Act*, de la RCRA, de la CERCLA, de l'OPA et d'autres lois.

105. La *Clean Air Act* § 304 ne prévoit pas le recouvrement des jugements d'exécution de paiement, mais l'observation de la loi ne constitue pas non plus une défense aux nuisances, 1 Rodgers, *Environmental Law*, supra, note 5, § 3.4, ou *Clean Water Act* § 505, William H. Rodgers, Jr., *Environmental Law*, vol. 2 (1986), § 4.5.

106. *Middlesex County Sewerage Authority c. National Sea Clammers Association*, 451 U.S. 1, 11-21 (1981).

107. *Meghrig c. KFC Western Inc.*, 516 U.S. 479 (1996).

108. 33 U.S.C. § 1270(f) ([Traduction] « toute personne ayant subi des lésions corporelles ou dont les biens ont été endommagés par la violation, par un exploitant, d'un règlement, d'une ordonnance ou d'un permis délivré en vertu de la présente loi peut intenter une action en dommages-intérêts »).

*mental Compensation and Liability Act* (CERCLA) et l'*Oil Pollution Act* (OPA) prévoient de façon expresse le recouvrement des frais de remise en état de l'environnement. En application de la CERCLA, le demandeur privé peut poursuivre le producteur, le transporteur, le propriétaire ou l'exploitant de déchets dangereux pour les coûts des mesures de redressement qui sont conformes au *National Contingency Plan* (NCP)<sup>109</sup>. L'*Oil Pollution Act* de 1990 prévoit également le recouvrement de frais d'enlèvement conformément au NCP<sup>110</sup>.

### 2.2.2 *Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux recours prévus par la loi pour les dommages*

Les exigences quant au lieu de résidence que la loi pourrait imposer constituent l'un des deux principaux obstacles à l'accès transfrontalier aux recours prévus par la loi, lorsqu'ils existent. Les exigences quant au lieu de résidence s'appliquent de la même façon que dans le cas de l'accès aux tribunaux pour les actions en dommages-intérêts en droit civil ou en common law. Elles sont exprimées dans le texte de loi ou se déduisent d'autres dispositions de la loi.

La limite de la portée territoriale des lois constitue le deuxième obstacle aux recours prévus par loi en cas de dommages dans un ressort étranger. La souveraineté et l'égalité des États sont des principes fondamentaux du droit international. Selon les principaux corollaires du concept de la souveraineté étatique, chaque État a compétence exclusive sur son territoire et doit reconnaître celle d'autres États et s'abstenir de s'immiscer dans leur domaine de compétence exclusive<sup>111</sup>.

Cette limite de la portée extraterritoriale des lois n'empêche cependant pas les pays de réglementer les activités sur leur propre territoire qui ont des répercussions sur le territoire et la population d'autres pays. Au contraire, la communauté internationale a reconnu que chaque État

109. 42 U.S.C. § 9607(a). Le *National Contingency Plan* établit les procédures et les normes à appliquer en cas d'immersion ou de rejet de substances dangereuses en vertu de la CERCLA, de déversement d'hydrocarbures en vertu de l'OPA et de déversement d'hydrocarbures et de substances dangereuses en vertu de la *Clean Water Act*. Il détermine les obligations des diverses autorités locales, d'État et fédérales qui répondent aux incidents de déversement, il fixe les critères de priorité des réponses fédérales, détermine des méthodes acceptables afin d'identifier et de réparer les incidents de contamination et fixent des normes visant l'essai d'autres technologies afin de nettoyer les déversements de substances dangereuses. 33 U.S.C. § 1321(d), 42 U.S.C. § 9605. Le plan ne s'applique qu'aux États-Unis.

110. 33 U.S.C. § 2707(a).

111. I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 3<sup>e</sup> éd., Clarendon Press, Oxford, 1979, p. 287; *Îles de Palmas* (1928), II R.S.A. 829.

devait veiller à ce que les activités exercées sur son territoire ne causent pas de dommages à l'environnement des autres États<sup>112</sup>.

Cependant, l'importance généralement attribuée à l'application territoriale des lois peut influencer sur la rédaction et l'interprétation des lois sur l'environnement de manière à mettre davantage l'accent sur les effets internes, plutôt que subis à l'étranger, des activités réglementées. Par conséquent, les actions fondées sur la loi pour dommages environnementaux peuvent être restreintes, par le libellé ou l'intention de la loi, aux biens ou aux résidents du ressort ayant adopté la loi.

### 2.2.3 *Application au Canada*

De façon générale, les actions civiles pour dommages environnementaux aux biens de particuliers prévues par les lois provinciales et fédérales sur l'environnement ne sont pas réservées exclusivement aux résidents du Canada. Les droits sont souvent conférés à « toute personne », expression qui, dans sa plus large application, vise quiconque, y compris les non-résidents. En l'absence de restrictions explicites, on pourrait soutenir que le libellé plus générique de nombreuses lois n'exclut pas les non-résidents<sup>113</sup>.

Les recours prévus par la législation fédérale peuvent habituellement être exercés tant par les résidents que les non-résidents. Telle est l'intention claire de la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* et des dispositions spéciales de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Ces deux lois visent expressément les personnes à l'extérieur du Canada, la dernière aussi longtemps qu'ils sont résidents d'un État partie à la *Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*<sup>114</sup>.

Dans sa disposition sur la responsabilité civile, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* n'établit aucune restriction de résidence, mentionnant simplement « quiconque » a subi un préjudice par suite d'une violation de la Loi ou de ses règlements<sup>115</sup>.

Les dispositions sur la responsabilité civile pour la perte de zones de pêche commerciale de la *Loi sur les pêches* visent les pêcheurs commer-

112. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, adoptée le 13 juin 1992, Doc. U.N. A/Conf.151/5/Rev.1, principe 2, reproduit dans *International Legal Materials* 874 (1992).

113. Muldoon, *supra*, note 54, p. 123.

114. *Loi sur la marine marchande du Canada*, sous-al. 677(1)b)(iv).

115. L.C.P.E., par. 136(1).

ciaux titulaires d'un permis<sup>116</sup>. Comme la Loi mentionne ailleurs ces permis, on peut présumer que cette expression désigne les titulaires de permis sous le régime d'une loi provinciale ou d'une loi fédérale. Toutefois, ce principe n'a jamais été contesté devant les tribunaux. Comme il est précisé ci-dessous, la Loi ne s'applique qu'après rejet ou immersion de substances nocives dans les eaux canadiennes.

En Ontario, le droit d'intenter une action pour dommages à des ressources publiques sous le régime de la *Charte des droits environnementaux*<sup>117</sup> est restreint aux résidents de l'Ontario. Cependant, il faut noter que l'article 89 autorise le tribunal à permettre à quiconque de participer à l'action en qualité de partie ou à un autre titre. Par conséquent, les non-résidents peuvent avoir qualité d'intervenants, mais ils ne peuvent intenter un procès. Toutefois, cette restriction ne s'applique pas au droit général de poursuite pour indemnisation du dommage causé à une ressource privée par le propriétaire ou la personne ayant le contrôle du polluant, ou pour indemnisation par la personne à l'origine de l'immersion ou du rejet du polluant, comme le prévoit la *Loi sur la protection de l'environnement*.

Quant aux lois fédérales qui prévoient une cause d'action au civil, elles ne comportent en général aucune limite territoriale. La *Loi sur la marine marchande du Canada* et la *Loi du traité sur les eaux limitrophes internationales* visent de façon expresse les dommages causés à l'extérieur du Canada par une source à l'intérieur du pays. La L.C.P.E., elle, ne restreint aucunement l'application de ses dispositions en matière de recours civils. Seule la *Loi sur les pêches*, par sa définition des « eaux où vivent des poissons » comme les eaux canadiennes<sup>118</sup>, impose une limite territoriale aux dommages, ce qui semble exclure les eaux étrangères de la portée des dispositions sur la responsabilité civile. Toutefois, ces dispositions ne portent que sur les dommages subis par les pêcheurs commerciaux attribuables à la perte de possibilités de pêche.

Les lois provinciales semblent être rédigées davantage en fonction des effets internes des activités qu'elles ont pour but de régir. Eu égard aux lois sur la protection de l'environnement, cela peut vouloir dire que l'objet de la loi est restreint de façon expresse à la protection de l'« environnement » de la province.

La *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario définit « environnement naturel », à l'article premier, ainsi : « air, terrain et eau ou

116. *Loi sur les pêches*, par. 42(3).

117. *Charte des droits environnementaux de 1993*, art. 82 et s.

118. *Loi sur les pêches*, par. 34(1).

toute combinaison ou partie de ces éléments qui sont compris dans la province de l'Ontario »<sup>119</sup>. On pourrait soutenir, du moins pour les articles qui créent une infraction à la Loi du fait du dommage causé plutôt que d'un acte contraire à un autre type de restriction ou d'interdiction visant le rejet ou l'immersion des déchets, que seuls les actes ayant un effet préjudiciable sur l'environnement de l'Ontario constituent une telle infraction. Cependant, le paragraphe 3(2) porte que « les mesures prises en vertu de la présente loi ne sont pas invalides du seul fait qu'elles visent à protéger, à conserver ou à gérer l'environnement à l'extérieur de l'Ontario »<sup>120</sup>. On peut se demander, du fait de cette disposition, si les dommages causés à l'étranger peuvent également servir de fondement à une action en dommages-intérêts fondée sur la loi<sup>121</sup>.

Par opposition, l'*Environmental Protection and Enhancement Act* de l'Alberta comporte des dispositions sur la responsabilité civile comparables à la loi de l'Ontario, mais la définition qu'elle donne à l'environnement ne se limite pas de façon expresse à l'Alberta<sup>122</sup>. Ainsi, ces dispositions pourraient, semble-t-il, être invoquées plus facilement par des non-résidents ayant subi un préjudice du fait de la pollution transfrontalière.

Comme la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec ne prévoit pas le droit de poursuite en dommages-intérêts, il n'existe aucun obstacle possible à l'exercice d'un tel recours.

#### 2.2.4 *Application au Mexique*

Dans la mesure où, au Mexique, l'autorité compétente en cas de préjudice à l'environnement est l'autorité locale de chaque État, sauf en ce qui concerne un préjudice d'origine nucléaire, le cas relève de la législation locale.

#### 2.2.5 *Application aux États-Unis*

Les dispositions de la CERCLA sur les actions en recouvrement de coûts prévoient simplement que « toute personne » peut recouvrer des coûts conformément au NCP, mais elles ne précisent pas que la personne doit résider aux États-Unis<sup>123</sup>. L'*Oil Pollution Act* (OPA) autorise de

119. *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, ch. E.19, art. 1.

120. *Id.*, par. 3(2).

121. Aucun jugement n'a été publié sur ce point.

122. *Alberta Environmental Protection and Enhancement Act*, S.A. 1992, ch. E-13.3, modifiée. Voir les art. 1 et 207.

123. 42 U.S.C. § 9607(a)(4)(B).

façon expresse les demandeurs étrangers à recouvrer les frais d'enlèvement ou les dommages résultant de déversements d'hydrocarbures<sup>124</sup>. Toutefois, elle les oblige à établir, outre les éléments que doivent prouver les demandeurs nationaux, qu'ils n'ont pas été par ailleurs indemnisés, que le recouvrement est autorisé par un traité ou un accord en forme simplifiée entre les États-Unis et le pays du demandeur, ou que le Secrétaire d'État des États-Unis a attesté que le pays du demandeur prévoit un recours comparable<sup>125</sup>.

Quant aux États limitrophes, l'*Environmental Law Enforcement Act* du Dakota du Nord prévoit notamment que [TRADUCTION] « toute personne [...] lésée par la violation d'une loi ou d'un règlement de cet État sur l'environnement peut intenter une action [...] afin de recouvrer tout dommage survenu par suite de cette violation »<sup>126</sup>. Il s'agit, semble-t-il, du seul État limitrophe ayant une optique explicitement large. Mais le principe général qui prévaut dans les tribunaux américains veut que les demandeurs étrangers lésés par des infractions aux lois des États-Unis sur l'environnement soient habilités à intenter une action devant les tribunaux de ce pays<sup>127</sup>.

La portée territoriale des lois pose également problème aux États-Unis. Le droit américain présume que les lois nationales n'ont pas de portée extraterritoriale. Cette présomption peut être réfutée par une preuve claire de l'intention contraire du législateur<sup>128</sup>. Bien qu'habituellement les tribunaux américains ne considèrent pas que les lois ont une portée extraterritoriale à moins d'indication expresse en ce sens<sup>129</sup>, une décision récente de la Cour suprême des États-Unis a appliqué une loi fédérale à l'égard d'un acte accompli à l'étranger, et ce, sans que le législateur ait manifesté expressément son intention dans ce sens, car ledit acte avait des répercussions directes sur le territoire des États-Unis<sup>130</sup>. Bien que certains commentateurs aient prétendu que les lois sur l'environnement de ce pays devraient s'appliquer à certains

124. 33 U.S.C. § 2707.

125. *Ibid.*

126. N.D. Cent. Code § 32-40.06.

127. Voir *Beanal c. Freeport-McMoran Inc.*, 969 F. Supp. 362 (E.D. La. 1997) (où il est statué que le demandeur, un Indonésien ayant subi un préjudice de la part d'une société minière américaine en Indonésie, peut poursuivre cette société en cour fédérale pour infractions à la législation sur l'environnement).

128. *E.E.O.C. c. Arabian American Oil Co.*, 499 U.S. 244, 248 (1991); *Foley Bros. c. Filardo*, 336 U.S. 281, 285 (1949). Cette présomption vise les lois des États et les lois fédérales. Voir *Marmon c. Mustang Aviation Inc.*, 430 S.W. 2d 182, 186-187 (Tex. 1968).

129. *Smith c. United States*, 507 U.S. 197, 203-204 (1993) (où le tribunal a statué que la *Federal Tort Claims Act* ne s'applique pas aux délits commis par les États-Unis dans l'Antarctique).

130. Voir *Hartford Fire Ins. Co. c. California*, 113 S. Ct. 2891 (1993).

actes accomplis par des organismes américains ou des citoyens américains à l'étranger<sup>131</sup>, et compte tenu des avis partagés de la Cour suprême sur la question de l'extraterritorialité, les tribunaux inférieurs américains en sont arrivés à des conclusions incompatibles quant à l'application extraterritoriale des lois américaines sur l'environnement<sup>132</sup>.

Toutefois, dans certains cas de pollution transfrontalière tout au moins, les tribunaux américains pourraient ne pas poser la question comme en étant une d'extraterritorialité. Comme cela a été mentionné précédemment, ces tribunaux ont hésité à appliquer la loi américaine à un acte commis à l'étranger<sup>133</sup>, bien que dans la plus récente cause dont a été saisie la Cour suprême sur la question d'extraterritorialité, celle-ci a appliqué la loi américaine à un acte commis à l'étranger parce que ledit acte avait des répercussions directes sur le territoire des États-Unis<sup>134</sup>. Mais de nombreux cas de pollution transfrontalière, y compris ceux visés plus directement par le présent document, ont trait à des actes commis aux États-Unis qui ont des répercussions à l'étranger. Dans un de ces cas, un tribunal américain a statué que celui-ci ne soulevait aucune question importante d'extraterritorialité et a appliqué la loi américaine<sup>135</sup>.

131. Voir « Developments in the Law : International Environmental Law », (1991) 104:5 *Harv. L. Rev.* 1484, 1610, où les auteurs citent plusieurs de ces articles.
132. Voir *Amlon Metals Inc. c. FMC Corp.*, 775 F. Supp. 668, 672-676 (S.D.N.Y. 1991) (où le tribunal a statué que la *Resource Conservation and Recovery Act*, 42 U.S.C.A. § 6901 et s., n'a pas de portée extraterritoriale); *Greenpeace USA c. Stone*, 748 F. Supp. 749, 759-776 (D. Haw. 1990) (où le tribunal a statué que la NEPA ne s'applique pas au transport de munitions par l'armée américaine en Allemagne). La Cour d'appel du district du circuit de Columbia a statué que la *National Environmental Policy Act* de 1969, 42 U.S.C. §4321, exige un énoncé des incidences environnementales relativement aux activités des organismes fédéraux dans l'Antarctique. *Environmental Defense Fund Inc. c. Massey*, 986 F.2d 528, 531 (D.C. Cir. 1993). Cependant, dans une affaire ultérieure, la Cour de district du même circuit a refusé d'appliquer le raisonnement de l'affaire *Massey* aux bases militaires au Japon, *NEPA Coalition of Japan c. Aspin*, 837 F. Supp. 466 (D.D.C. 1993) (la NEPA n'oblige pas le Département de la Défense à préparer une étude des incidences environnementales pour les installations militaires au Japon). En dernier lieu, voir *Beneal c. Freeport-McMoran Inc.*, 969 F. Supp. 362 (E.D. La. 1997) (le demandeur ayant subi un préjudice à l'étranger, il peut poursuivre la société américaine en question devant une cour fédérale en vertu des lois sur l'environnement des États-Unis).
133. Voir *E.E.O.C. c. Arabian American Oil Co.*, 499 U.S. 244 (1991).
134. Voir *Hartford Fire Ins. Co. c. California*, 113 S. Ct. 2891 (1993) (où il est statué que la conspiration ayant eu lieu au Royaume-Uni en vue de fixer des tarifs d'assurance de premier rang aux États-Unis permet au tribunal américain d'appliquer la loi anti-trust de ce pays); voir aussi *Defenders of Wildlife c. Lujan*, 911 F.2d 117 (8th Cir. 1990) (où il est statué que l'*Endangered Species Act* s'applique aux actes qui menacent des espèces en dehors des États-Unis) – infirmé pour d'autres motifs, 504 U.S. 555 (1992).
135. Voir *Environmental Defense Fund c. Massey*, 986 F.2d 528, 529 (D.C. Cir. 1993) (décision rendue aux États-Unis qui statue que l'incinération des déchets en Antarctique

Un des obstacles aux recours devant les tribunaux américains est la qualité d'ester en justice. Dans la plupart des causes ayant trait à l'environnement, aux États-Unis, un demandeur doit prouver qu'il y a eu réellement préjudice et que le recours est susceptible de réparer ledit préjudice<sup>136</sup>. En outre, dans les cas qui visent la révision de la décision d'un organisme gouvernemental, le demandeur doit aussi en général prouver qu'il se trouve dans la « zone d'intérêt » que les lois invoquées dans la poursuite sont censées protéger<sup>137</sup>. La doctrine relative à la qualité d'ester en justice pose des problèmes tant aux demandeurs américains qu'étrangers qui cherchent réparation devant les tribunaux américains. La Cour suprême a invariablement statué que le préjudice subi par le demandeur doit être particulier et n'avoir rien de commun avec un préjudice généralisé que peut subir le grand public<sup>138</sup>.

L'obligation d'être habilité à ester en justice ne fait aucune distinction formelle entre les demandeurs américains et étrangers. Cependant, les demandeurs étrangers doivent prouver que le préjudice qu'ils ont subi peut être réparé par l'application de la loi américaine, ce qui revient à déterminer si cette loi vise un tel préjudice. Dans la pratique, donc, la question de savoir si un demandeur étranger est habilité à ester en justice dans un cas de pollution transfrontalière semble entièrement reposer sur celle de savoir si cette situation est visée par la loi américaine. Si tel est le cas et que le demandeur étranger a subi un préjudice, les tribunaux des États-Unis ont statué que ledit demandeur est habilité à ester en justice<sup>139</sup>.

## 2.3 La mesure de redressement par voie d'injonction

### 2.3.1 Description

Une injonction est accordée, en premier lieu, afin d'empêcher la pollution de causer des dommages ou d'interdire une activité qui empirerait les dommages qui ont commencé à se concrétiser. L'injonction est donc de nature préventive. Au Canada et aux États-Unis, tous les

---

est assujettie à la *National Environmental Policy Act* des États-Unis en raison du fait que [TRADUCTION] « l'acte qui est régi par la loi est accompli principalement, sinon exclusivement, aux États-Unis [...] »).

136. Voir *Lujan c. Defenders of the Wildlife*, 504 U.S. 555, 560 (1992).

137. Voir *Corrosion Proof Fittings c. Environmental Protection Agency*, 947 F.2d 1201 (5th Cir. 1991).

138. Voir *Lujan*, 504 U.S. at 563 (où il est statué que les assertions de la demanderesse de son intention de retourner en Égypte pour voir l'habitat des crocodiles du Nil ne démontrent pas suffisamment l'existence d'un préjudice aux termes de l'*Endangered Species Act*).

139. Voir *Beanal c. Freeport-McMoran Inc.*, 969 F. Supp. 362 (E.D. La. 1997).

recours en common law ou en droit civil examinés dans la section 2.1 peuvent donner lieu à des dommages-intérêts et à une mesure de redressement par voie d'injonction.

L'injonction devient également un élément de plus en plus important des régimes législatifs. Dans la majorité des cas, lorsque la loi prévoit des dommages-intérêts, elle prévoit également l'injonction comme recours possible. L'injonction peut même constituer la principale ou la seule cause d'action prévue par une loi sur l'environnement.

Au Canada, à l'échelon fédéral, la L.C.P.E. et son règlement<sup>140</sup> prévoient la prise d'une injonction contre le pollueur véritable ou possible si une violation de la Loi ou du règlement donne lieu ou risque de donner lieu à des dommages. La *Loi sur les pêches* prévoit une cause d'action civile pour les parties privées, mais seul le gouvernement peut demander une injonction.

La *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* met tous les recours par ailleurs disponibles au niveau provincial à la disposition des plaideurs transfrontaliers au niveau fédéral<sup>141</sup>. Ainsi, l'injonction étant un recours traditionnel, cette mesure pourrait être demandée à la Cour fédérale en vertu de cette loi, sous réserve de la question ouverte susmentionnée de savoir si les questions relatives à la quantité et à la qualité de l'eau sont visées par la Loi.

La *Loi sur la marine marchande du Canada* inclut la prévention dans sa liste d'objectifs visant l'action civile que peut tenter toute personne<sup>142</sup>. Ainsi, en vertu de cette Loi, l'injonction semble être un recours possible en cas de violation imminente ou effective de la Loi.

À l'échelle provinciale, l'Ontario et le Québec ont institué des causes d'action civiles pour les injonctions. En Ontario, la *Charte des droits environnementaux* contient des dispositions permettant à un particulier de demander une injonction pour atteinte effective ou imminente à des ressources publiques, lorsqu'il y a violation effective ou imminente d'une loi sur l'environnement. L'injonction serait visée<sup>143</sup>. Cette loi ne modifie pas les recours de common law en cas de préjudice effectif ou possible.

140. L.C.P.E., par. 136(2).

141. *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*, L.R.C. (1985), c. I-17, art. 3-4.

142. *Loi sur la marine marchande du Canada*, par. 677(1).

143. *Charte des droits environnementaux de 1993*, L.O. 1993, ch. 28, art. 84.

Au Québec, la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E.) établit une disposition très semblable à celle de la *Charte des droits environnementaux* de l'Ontario. Selon l'article 19.2 de la L.Q.E., un juge peut accorder une injonction afin de protéger la qualité du milieu naturel contre les conséquences d'actes contraires à la Loi ou à son règlement. Encore une fois, cette loi ne modifie pas les recours privés prévus par le *Code civil du Québec*, qui comprennent l'injonction.

Aux États-Unis, les nombreuses dispositions sur « les procès intentés par des citoyens » de lois sur l'environnement autorisent les particuliers à intenter une poursuite afin d'interdire la violation de la loi en cause. Par exemple, une personne peut, en vertu de la *Clean Air Act*, intenter une poursuite afin d'interrompre la construction ou la modification d'une source qui est contraire à la loi.

Au Mexique, La loi environnementale fédérale (L.G.E.E.P.A.) prévoit que les autorités environnementales puissent prendre des mesures de sécurité (article 170 de la L.G.G.E.E.P.A.) et que des personnes physiques ou morales « des communautés touchées » ont le droit de contester les actes des autorités et aussi d'exiger que soient prises des mesures pour assurer la mise en œuvre de la loi (article 180 de la L.G.E.E.P.A.). Dans les deux cas, l'action prend la forme d'une requête en révision [*recurso de revisión*] et est clairement limitée aux personnes domiciliées dans les « communautés touchées ». Cependant, les étrangers ne sont pas nécessairement exclus, dans la mesure où la communauté touchée peut être une communauté transfrontalière. Il suffit de démontrer qu'il existe des liens de cause à effet entre les ouvrages ou activités connexes et que les dommages causés l'aient été sur les ressources naturelles, la faune, la santé publique ou la qualité de vie<sup>144</sup>.

Les lois environnementales et les codes civils du Mexique n'envisagent aucune mesure de redressement par voie d'injonction, comme mesure de prévention et de protection accordée par un tribunal en vue d'actes futurs.

---

144. Article 180. – S'agissant d'ouvrages ou d'activités qui contreviennent aux dispositions de cette loi, les programmes d'aménagement écologique, les ordonnances déclarant l'existence de zones naturelles protégées ou les règlements et décrets officiels mexicains découlant de cette loi, les personnes physiques ou morales des communautés touchées auront le droit de contester les actes administratifs en question, ainsi que d'exiger que soient prises les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions juridiques applicables, à condition de démontrer à l'instance que ces ouvrages ou activités causent ou peuvent causer un dommage aux ressources naturelles, à la flore, à la faune forestière, à la santé publique ou à la qualité de vie. À cet effet, elles devront interjeter le recours administratif en révision dont fait état le présent chapitre.

L'article 4(IV) de la L.G.E.E.P.A. attribue aux autorités fédérales la compétence de statuer sur les affaires qui, si elles sont apparues sur le territoire national, touchent l'équilibre écologique du territoire ou des zones assujetties à la souveraineté ou à la compétence d'un autre État, ce qui ne signifie pas que les tribunaux compétents pour connaître des questions relatives à la responsabilité pour dommages-intérêts cessent d'être ceux de chacun des États, selon le cas, mais plutôt que l'autorité administrative compétente pour ce type d'affaires est toujours l'autorité fédérale, ce qui a pour effet de prévoir un niveau homogène et unique au niveau administratif pour traiter de toute question transfrontalière.

### 2.3.2 *Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier à la mesure de redressement par voie d'injonction*

« **Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé** ». Comme il est indiqué dans la section 2.1.2, cette règle pose problème dans certains ressorts quant aux actions en common law pour préjudices causés à un bien-fonds. Comme dans le cas des actions en dommages-intérêts, elle s'applique aux demandes d'injonction. C'est le cas tant aux États-Unis qu'au Canada. Encore une fois, il convient de souligner que ni le Mexique ni la province de Québec n'appliquent cette règle. Si c'est une loi sur l'environnement qui prévoit l'injonction, la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé ne s'applique pas. L'application de cette règle est discutée dans les sections susmentionnées et n'est pas reprise ici.

**Exigences quant au lieu de résidence.** Il s'agit du deuxième obstacle important pouvant s'opposer à l'injonction. Ces exigences peuvent s'appliquer aux actions en common law ou en droit civil, ou aux actions fondées sur la loi.

**Portée territoriale des lois.** Le troisième obstacle possible est la portée territoriale des lois, dont la nature et l'application sont décrites dans les sous-sections pertinentes de la section 2.2. Cet examen n'est donc pas repris ici, sauf pour certains autres aspects de cette question aux États-Unis.

### 2.3.3 *Application au Canada*

À l'échelon fédéral, aucune exigence quant au lieu de résidence ne s'oppose au recours à l'injonction prévu par les lois sur l'environnement.

À l'échelon provincial, les questions de résidence soulevées pour les actions en dommages-intérêts en common law et en droit civil s'appliquent également aux demandes d'injonction. Si une loi prévoit d'autres motifs pour accorder une injonction, il faut l'examiner pour établir les exigences quant au lieu de résidence. À cet égard, l'Ontario et le Québec ont des restrictions semblables relativement à la demande d'une injonction visant la protection d'une ressource publique. Dans les deux cas, la personne qui intente l'action doit résider dans la province en cause. Au Québec, la restriction va plus loin que la résidence dans la province, pour obliger le demandeur à fréquenter soit le lieu où le préjudice surviendra ou le voisinage immédiat<sup>145</sup>.

#### 2.3.4 *Application au Mexique*

Au Mexique, lorsque des dommages environnementaux se propagent au-delà des frontières, les autorités fédérales sont déclarées compétentes. En vertu de la législation fédérale, il existe deux situations : l'une a trait aux actes administratifs qui ont des répercussions directes sur des ouvrages ou activités contraires aux dispositions juridiques environnementales ou qui autorisent des ouvrages ou activités contraires à la réglementation; l'autre a trait à l'inobservation, par les autorités fédérales, des dispositions juridiques applicables.

Dans le premier cas, le recours en révision peut être interjeté pour que soit annulée la mesure gouvernementale prise en contravention des dispositions juridiques ou pour que l'acte autorisant les ouvrages ou activités contraires aux dispositions juridiques environnementales soit annulé. Dans l'une et l'autre hypothèses, le recours aura pour effet, immédiat ou éventuel, de mettre fin à l'acte qui cause ou pourrait causer un dommage aux ressources naturelles, à la flore ou à la faune, à la santé publique ou à la qualité de vie. Il a, par conséquent, pour objet de réparer le dommage causé ou d'empêcher qu'un dommage soit causé.

Dans le second cas, le recours en révision a pour objet d'exiger de l'autorité que soient prises les mesures nécessaires pour faire respecter les dispositions juridiques environnementales; on suppose que les autorités aient omis d'agir et on donne aux gouvernés un recours pour exiger d'elles une action. Encore une fois, il s'agit de dommages causés ou qui pourraient être causés.

---

145. *Charte des droits environnementaux* de l'Ontario, art. 84; *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec, art. 19.2 et 19.3.

Tant dans le premier que dans le second cas, le droit de contester les actes administratifs ou d'exiger les actions nécessaires pour faire respecter les dispositions juridiques environnementales est accordé aux « personnes physiques et morales des communautés touchées », ce qui signifie qu'on établit un critère de discrimination vis-à-vis des personnes physiques ou morales qui se trouvent dans une communauté transfrontalière. Dans le premier cas et dans le second, il faut démontrer le lien de cause à effet entre l'ouvrage ou l'activité et le dommage réel ou potentiel.

Étant donné que l'action se réfère en dernier ressort à une autorité gouvernementale et à ses actes, une fois le recours épuisé et après que sont effectuées les procédures requises en vertu de la loi de l'*amparo*, les personnes qui exercent les droits conférés par l'article 180 de la L.G.E.E.P.A. peuvent être habilitées à interjeter un recours en *amparo* si l'on considère que l'une de leurs garanties individuelles a été violée.

Il a déjà été question des demandes de réparation du dommage environnemental, réglementées par les codes de procédure civile des États et du District fédéral, ainsi que des dommages nucléaires qui peuvent faire l'objet de poursuites conformément au Code fédéral de procédure civile. Dans aucun cas il n'existe de restriction en raison de domicile ou de nationalité.

### 2.3.5 Application aux États-Unis

Aux États-Unis, il n'existe comme telle aucune exigence quant au lieu de résidence visant l'introduction d'une demande d'injonction. Voir la section 2.1 pour un examen de ces exigences applicables à toutes les actions en common law. Voir la section 2.4 pour un examen de ces exigences applicables aux « procès intentés par des citoyens ».

Dans les cas où la question de la portée territoriale des lois était d'une importance capitale, les tribunaux n'ont pas examiné l'application du droit américain pour interdire, aux États-Unis, les activités qui ont des effets transfrontaliers. Si un demandeur non résident demande l'interdiction d'une activité aux États-Unis qui a des effets transfrontaliers préjudiciables, les arguments à l'encontre de la portée extraterritoriale de la loi semblent moins applicables et les considérations générales s'opposant à une telle application, moins persuasives. D'un autre côté, l'application du critère de la « zone d'intérêt » aux demandeurs non résidents pourrait empêcher les tribunaux d'appliquer les dispositions de la

loi interdisant, aux États-Unis, des activités qui ont des effets transfrontaliers préjudiciables. Dans *Detroit Audubon Society c. City of Detroit*, par exemple, la cour du district fédéral, siégeant dans une affaire où les parties étaient domiciliées dans des pays différents, a statué que la province de l'Ontario n'avait pas qualité pour intenter une poursuite en vertu de la *Michigan Environmental Protection Act*, parce que cette loi visait à protéger les ressources naturelles du Michigan et que l'Ontario ne se trouvait donc pas dans la « zone d'intérêt » protégée par la loi<sup>146</sup>. Toutefois, les tribunaux fédéraux ne semblent pas encore avoir examiné cette question par rapport au droit fédéral.

## 2.4 Les poursuites privées visant l'application de la loi devant les tribunaux

### 2.4.1 Description

Par la voie d'une poursuite privée, le particulier peut s'adresser à un tribunal pour faire appliquer à un contrevenant (en général un organisme privé) une loi sur l'environnement. Essentiellement, dans ce type d'action, le particulier agit à titre de poursuivant ou de procureur général. Par la voie d'une poursuite privée visant l'application de la loi, le simple citoyen peut intenter une action contre le gouvernement pour le forcer à prendre une mesure nécessaire.

**Canada.** Au Canada, les particuliers peuvent, à quelques exceptions près, intenter des procédures criminelles de leur propre chef<sup>147</sup>. Cette notion, connue sous le nom de « poursuite privée », reprend le principe général de common law selon lequel toute personne a le droit d'intenter une poursuite criminelle. Cette règle s'applique à toutes les lois fédérales renfermant des dispositions sur la protection de l'environnement qui créent des infractions criminelles ou quasi criminelles. Cependant, il faudrait souligner que ces procédures sont subordonnées au droit prépondérant du procureur général d'intervenir en tout temps afin de les suspendre ou de les poursuivre à titre de procureur de la Couronne.

146. *Detroit Audubon Society c. City of Detroit*, 696 F. Supp. 249, 253 (E.D. Mich. 1988). La décision a été infirmée pour d'autres motifs dans *Her Majesty the Queen in Right of the Province of Ontario c. City of Detroit*, 874 F.2d 332 (6th Cir. 1989).

147. Les art. 504 et 788 de la *Loi concernant le droit criminel*, L.R.C. (1985), c. C-46, modifiée par L.R.C. (1985), c. 2 (1<sup>er</sup> suppl.) [ci-après « Code criminel »] permettent à toute personne qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction a été commise d'entamer des poursuites. Voir P. Burns, « Private Prosecutions in Canada : The Law and a Proposal for Change », (1975) 21 *McGill L.J.* 269. Voir également Muldoon, *supra*, note 56, p. 87-88.

Une déclaration de culpabilité peut donner lieu à une amende ou à l'emprisonnement, mais le poursuivant privé ne peut généralement pas recouvrer des dommages-intérêts pour les préjudices qu'il peut avoir subis personnellement. Les amendes infligées sont versées au gouvernement. Cette forme de recours présente donc peu d'intérêt pour le demandeur qui veut obtenir réparation pour un préjudice (dommages-intérêts) ou empêcher l'exécution ou la répétition d'un préjudice. Seule la *Loi sur les pêches* prévoit un incitatif pécuniaire pour les poursuites privées, à savoir la personne qui intente une poursuite privée a droit à la moitié de l'amende infligée<sup>148</sup>.

La L.C.P.E. prévoit une autre solution. Si la Couronne a gain de cause dans une poursuite intentée en vertu de la L.C.P.E., toute personne ayant subi des dommages résultant de la violation de la Loi peut demander à la Cour, lors de la détermination de la peine, d'inclure dans l'amende même des dommages-intérêts<sup>149</sup>.

Quant aux poursuites privées pour les infractions aux lois provinciales, ces principes fondamentaux s'appliquent<sup>150</sup>. En outre, certaines lois imposent des restrictions, par exemple obtenir le consentement du procureur général ou d'un juge avant d'intenter la poursuite<sup>151</sup>. Ces procédures sont également subordonnées au droit prépondérant du procureur général d'intervenir en tout temps afin de les suspendre ou de les poursuivre à titre de procureur de la Couronne.

**Mexique.** Au Mexique, le paragraphe 2 de l'article 182 de la L.G.E.E.P.A. autorise « quiconque » à présenter directement les accusations correspondant aux délits environnementaux prévus dans la législation applicable. Il incombe au ministère public, seul organe de l'État habilité à ester en justice au pénal, de poursuivre la procédure, dès l'exercice de l'action pénale.

**États-Unis.** Aux États-Unis, en plus de prévoir l'application de la loi par le gouvernement fédéral<sup>152</sup>, presque toutes les lois fédérales sur

148. *Règlement sur les amendes et le produit des confiscations*, C.R.C., ch. 827, art. 5. Toutefois, comme le coût d'une poursuite privée sera souvent supérieur à l'amende infligée, ici, l'incitatif est tout au plus marginal.

149. L.C.P.E., art. 131.

150. Muldoon, *supra*, note 56, p. 300-303.

151. *Code de procédure pénale* du Québec, L.R.Q., ch. C-25.1, art. 9.3; *R. c. Schwerdt* (1957), 27 C.R. 35. Voir également R. Cotton et R. Mansell, « Role of the Public », dans A.R. Lucas et R. Cotton, éd., *Canadian Environmental Law*, vol. 1, Butterworths, Toronto, 1994, ch. 19, par. 19.16-19.23.

152. La plupart des lois prévoient des sanctions civiles et pénales en cas d'infraction aux normes qu'elles établissent. Elles peuvent être appliquées par une procédure administrative entamée par l'organisme fédéral responsable de leur mise en œuvre ou par une procédure judiciaire intentée par le procureur général.

l'environnement confèrent ce pouvoir aux particuliers, au moyen de la « poursuite intentée par des citoyens »<sup>153</sup>. La majorité des lois fédérales sur l'environnement habilite de façon précise les particuliers à intenter une action afin de faire respecter la loi. De façon générale, elles permettent l'introduction d'une action contre les contrevenants particuliers à la loi et les organismes gouvernementaux qui n'ont pas assumé les obligations que leur impose la loi ([TRADUCTION] « obligations non discrétionnaires »). Le demandeur doit d'abord donner un avis de 60 jours au défendeur, et il ne peut intenter une action si l'organisme gouvernemental compétent ou un État [TRADUCTION] « tente avec diligence » une action au civil. Les amendes infligées par suite des poursuites intentées par des citoyens sont versées au gouvernement et sont habituellement consacrées à des activités d'observation et d'application de la loi, ou à des projets liés à la protection de la santé publique.

Certains États permettent aux particuliers d'intenter une « poursuite de citoyen » (ou une procédure judiciaire équivalente) pour faire appliquer leurs lois sur l'environnement. Les particuliers peuvent également poursuivre directement les contrevenants. Ils peuvent aussi recourir à cette procédure pour poursuivre un organisme étatique afin de l'obliger à prendre une mesure non discrétionnaire. Parmi les États limitrophes qui prévoient des poursuites privées visant l'application de la loi en ce qui a trait à certaines interdictions imposées par la loi de l'État sur l'environnement, mentionnons l'Arizona<sup>154</sup>, la Californie<sup>155</sup>, le Michigan<sup>156</sup>, le Minnesota<sup>157</sup>, l'État de New York<sup>158</sup>, le Dakota du Nord<sup>159</sup> et la Pennsylvanie<sup>160</sup>. Dans le cas des poursuites privées visant l'application de la loi de l'État, les tribunaux n'accordent en général que des mesures de redressement déclaratoires ou par voie d'injonction<sup>161</sup>.

153. Voir *Toxic Substances Control Act* § 20, 15 U.S.C. § 2619; *Endangered Species Act* § 11(g), 16 U.S.C. § 1540(g); *Surface Mining Control and Reclamation Act* § 520, 30 U.S.C. § 1270; *Clean Water Act* § 505, 33 U.S.C. § 1365; *Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act* § 105, 33 U.S.C. § 1415(g); *Act to Prevent Pollution from Ships* § 11, 33 U.S.C. § 1910; *Safe Drinking Water Act* § 1449, 42 U.S.C. § 300j-8; *Noise Control Act* § 12, 42 U.S.C. § 4911; *Solid Waste Disposal Act* § 7002, 42 U.S.C. § 6972; *Clean Air Act* § 304, 42 U.S.C. § 7604; CERCLA, *supra*, note 108, § 310, 42 U.S.C. § 9659; *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* § 326, 42 U.S.C. § 11046.

154. Ariz. Rev. Stat. Ann. § 49-407.

155. Cal. Health & Safety Code § 25249.7 (Deering 1996).

156. *Michigan Environmental Protection Act*, Mich. Comp. Laws Ann. § 324.1701.

157. *Environmental Rights Act* du Minnesota, Minn. Stat. § 116B.03.

158. N.Y. Env't'l Conserv. Law § 71-1715.

159. *Environmental Law Enforcement Act*, N.D. Cent. Code § 32-40-06.

160. 35 Pa. Cons. Stat. § 691.601(c) (pollution des eaux); § 4013.6(c) (pollution atmosphérique).

161. L'exception est l'*Environmental Law Enforcement Act* du Dakota du Nord, qui peut accorder au demandeur des dommages-intérêts; N.D. Cent. Code § 32-40-06. L'*Environmental Rights Act* du New Jersey autorise [TRADUCTION] « toute personne à

#### 2.4.2 *Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux poursuites privées visant l'application de la loi devant les tribunaux*

**Les exigences quant au lieu de résidence** Les exigences quant au lieu de résidence peuvent limiter la capacité des non-résidents à intenter une poursuite privée ou un procès de citoyen à des fins d'application de la loi. Elles sont imposées soit par les règles générales visant les procédures judiciaires prévues par les lois procédurales soit par la loi précise autorisant les poursuites privées visant l'application de la loi.

**La portée territoriale des lois.** Cette question a déjà été examinée. En général, elle s'applique de la même façon aux poursuites privées qu'aux actions civiles en dommages-intérêts ou aux demandes d'injonction sous le régime des lois sur l'environnement. Toutefois, il convient peut-être d'ajouter un élément. L'exercice de ce droit pourrait comporter une limitation territoriale si la pollution émanant d'un pays n'a des effets que sur le territoire d'un État étranger<sup>162</sup>. On pourrait alors se demander si les éléments de l'infraction se sont produits dans le ressort où la poursuite peut être intentée. Ici, il faudrait déterminer si la loi exige que tous les éléments de l'infraction – le déversement, le rejet ou toute autre cause, les dommages – soient subis dans le ressort en cause. Par exemple, en Ontario, le milieu naturel s'entend uniquement de l'environnement ontarien. Dans ce cas, le préjudice doit se produire en Ontario pour que l'infraction soit établie, sinon le demandeur sera débouté.

#### 2.4.3 *Application au Canada*

Les non-résidents semblent avoir les mêmes droits que les Canadiens pour intenter une poursuite privée, car aucune loi ne semble imposer de limite à ce droit.

#### 2.4.4 *Application au Mexique*

Le texte du paragraphe 2 de l'article 182 de la L.G.E.E.P.A. n'impose aucune restriction sur la possibilité de porter plainte pour délits environnementaux :

Art. 182. Dans les cas où, du fait de l'exercice de ses attributions, le secrétaire aurait connaissance d'actes ou d'omissions qui pourraient constituer

---

intenter une action pour obtenir une injonction ou une amende administrative en cas de violation des dispositions destinées à prévenir ou à réduire la pollution, la baisse de valeur ou la destruction de l'environnement ». N.J. Stat. Ann. § 2A:35A-4a.

162. Muldoon, *supra*, note 54, p. 153-154.

des délits en vertu des dispositions de la législation applicable, il présentera au ministère public fédéral la plainte correspondante.

Toute personne pourra présenter directement les plaintes pénales correspondant aux délits prévus dans la législation applicable.

Le secrétariat fournira, à propos des questions relevant de sa compétence, les avis techniques ou expertises que lui demanderaient le ministère public ou les autorités judiciaires, en raison des plaintes déposées pour perpétration de délits environnementaux.

Il s'agit dans ce cas de la possibilité pour les particuliers de présenter devant le ministère public fédéral la plainte pour délits environnementaux, indépendamment de l'autorité environnementale fédérale (en l'occurrence le Bureau du procureur fédéral de la protection de l'environnement (PROFEPA)). C'est une possibilité qui pourrait bien être considérée comme moyen de contrôle vis-à-vis de l'autorité environnementale, car le particulier peut mettre en marche les mécanismes de sanction de l'État dans le cas où le PROFEPA, pour quelque raison que ce soit, ne l'aurait pas fait. Il n'existe aucune restriction quant au domicile ou à la nationalité en ce qui concerne l'exercice de ce droit.

Par ailleurs, à part la possibilité évoquée à l'article 180 de la L.G.E.E.P.A., qui a déjà été abordée, il n'existe pas, au Mexique, de mécanisme qui permette aux particuliers d'intenter les actions auxquelles ont droit ceux du Canada et des États-Unis.

#### 2.4.5 Application aux États-Unis

Bien que les mécanismes privés d'application de la loi aux États-Unis soient souvent appelés « procès intentés par des citoyens », ils ne limitent pas de façon expresse les personnes pouvant intenter une action aux citoyens ou aux résidents des États-Unis. Les lois prévoient que [TRADUCTION] « toute personne » peut intenter une action civile pour appliquer la loi, et le terme « personne » n'exclut pas les non-citoyens ou les non-résidents<sup>163</sup>. Cependant, parmi les États limitrophes qui prévoient les actions privées en vue de l'application de la loi, le Minnesota et New York limitent de façon expresse ce droit aux résidents de l'État<sup>164</sup>.

163. La *Clean Water Act* emploie l'expression [TRADUCTION] « tout citoyen », mais elle définit « citoyen » ainsi : [TRADUCTION] « une ou des personnes ayant un intérêt et qui a subi ou risque de subir un préjudice »; 33 U.S.C. § 1365(a), (g).

164. *Environmental Rights Act* du Minnesota, Minn. Stat. § 116B.03; N.Y. Env't Conserv. Law § 71-1715.

Même si les « poursuites intentées par des citoyens » ne sont pas limitées, contrairement à ce que le nom laisse entendre, aux citoyens, cela ne veut pas dire que les tribunaux interpréteront l'expression « toute personne » de façon large. Il faut interpréter cette expression en fonction de la présomption contre la portée extraterritoriale des lois et la composante « zone d'intérêt » de la qualité pour agir. Dans *United States c. Hooker Chemical*<sup>165</sup>, l'Ontario a voulu intervenir dans une affaire mettant en cause le déversement de produits chimiques dans une décharge à Niagara Falls (New York), laquelle comportait des réclamations fondées sur la common law de l'État et sur la *Clean Water Act* ainsi que la *Resource Conservation and Recovery Act*. La cour a autorisé l'Ontario à intervenir, mais seulement à l'égard des actions fondées sur la common law de l'État. Même si elle a refusé de façon expresse d'examiner la question de savoir si la province de l'Ontario était un « citoyen » au sens de la disposition sur les poursuites intentées par des citoyens de la *Clean Water Act* ou une « personne » au sens de la même disposition de la *Resource Conservation and Recovery Act*, elle a néanmoins refusé d'exercer sa compétence à l'égard de ces réclamations<sup>166</sup>.

### 3.0 L'ACCÈS AUX MESURES ADMINISTRATIVES

En matière d'environnement, on préfère empêcher les dommages de se produire plutôt que prévoir le versement de dommages-intérêts après le fait. Une grande part de ce travail de prévention a lieu dans le contexte de la prise de décisions administratives relatives aux permis, aux autorisations, etc. Par conséquent, l'accès aux procédures administratives constitue, pour les personnes pouvant être touchées, un moyen important de prévenir les atteintes transfrontalières à l'environnement avant qu'elles ne se produisent.

Comme pour la question de résidence, l'accès réel aux procédures administratives peut faire l'objet d'obstacles juridiques et pratiques. Par exemple, même si les non-résidents peuvent participer à la consultation liée à l'élaboration de politiques et de lois, ils ne font peut-être pas partie des groupes recevant notification de ce processus, ce qui constitue ainsi un obstacle pratique à leur participation. La présente analyse ne porte que sur les obstacles juridiques à l'accès transfrontalier aux mesures administratives.

165. 101 F.R.D. 444 (W.D.N.Y. 1984).

166. Dans une décision connexe, dans la même affaire, le même tribunal a statué que les groupes canadiens de défense de l'environnement ne pouvaient intervenir parce que leurs intérêts étaient déjà représentés par la province de l'Ontario. 101 F.R.D. 450 (W.D.N.Y. 1984).

Dans le présent rapport, nous examinons quatre types de mesures administratives auxquelles l'accès transfrontalier pourrait être demandé :

- 3.1 Les mesures administratives visant l'application de la loi
- 3.2 Les mesures administratives dans les évaluations environnementales
- 3.3 La participation aux décisions relatives aux permis et à l'emplacement des projets
- 3.4 La participation à la prise de règlements

Comme dans la section 2, chaque catégorie de mesures est décrite, suivie d'une note sur les obstacles possibles à l'accès transfrontalier et d'une analyse de leur application à chacune des trois parties à l'ANACDE.

### **3.1 Les mesures administratives visant l'application de la loi**

#### **3.1.1 Description**

L'application de la loi a toujours été considérée comme un processus judiciaire exigeant l'introduction de poursuites. Cependant, les mesures visant l'application de la loi sont de plus en plus de nature administrative, comprenant notamment des amendes, des calendriers et des ententes d'observation, des contraventions, etc. En outre, les mesures visant la tenue d'enquêtes ou d'activités d'application de la loi constituent également une partie importante de la participation du public au processus administratif de l'application de la loi.

**Canada.** Au Canada, les agents chargés de l'application de la loi jouissent de plus en plus de latitude pour évaluer l'observation et infliger des sanctions ou imposer des programmes d'observation. Le projet de modification de la L.C.P.E. déposé devant le Parlement en 1998 en est la preuve<sup>167</sup>. Le projet de loi traite des mesures de rechange en matière de protection de l'environnement comme les accords d'observation et les contraventions pour remplacer les poursuites, outre le type de lettres d'avertissement et de décrets d'observation qui existaient déjà. Une grande part du mécanisme d'application de la loi est fondée sur la capacité des agents chargés de l'application de la loi de mener des enquêtes et

---

167. Projet de loi C-32, présenté le 12 mars 1998.

d'effectuer des visites afin de vérifier l'observation et d'enquêter sur les cas possibles d'inobservation.

Depuis ses récentes modifications, la *Loi sur les pêches* prévoit une gamme de mécanismes d'observation, notamment des lettres d'avertissement, des ordonnances visant l'observation, des contraventions et des poursuites. Tous ces moyens s'ajoutent aux dispositions générales de la Loi qui prévoient également des droits de visite et de prélèvement d'échantillons afin d'établir si une infraction a été commise<sup>168</sup>.

À l'échelle provinciale, on remarque également que cette tendance fait son apparition. La *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec autorise les agents chargés de l'application de la loi à donner des contraventions aux contrevenants, dans les cas à faible risque liés aux lieux non approuvés d'élimination de déchets<sup>169</sup>. Elle autorise également toute personne qui croit pouvoir attribuer à la présence ou à l'émission d'un contaminant dans l'environnement une atteinte à sa santé ou des dommages à ses biens, à demander au gouvernement, dans les 30 jours après la constatation des dommages, de mener une enquête<sup>170</sup>. Cette forme d'accès à la tenue d'une enquête est beaucoup plus limitée que ce que prévoit la L.C.P.E. Le gouvernement peut également rendre une ordonnance administrative obligeant une installation à cesser la pollution<sup>171</sup>.

En Ontario, le gouvernement peut prendre des arrêtés de réparation et de prévention en réponse aux déversements effectifs ou vraisemblables de contaminants<sup>172</sup>. Toutefois, la participation du public relativement à ces arrêtés est prévue non par la *Loi sur la protection de l'environnement*, mais plutôt la *Charte des droits environnementaux*. La partie V de la *Charte des droits environnementaux* établit à deux le nombre minimal de résidents de la province pouvant demander une enquête sur une infraction possible à une loi sur l'environnement en Ontario<sup>173</sup>.

**Mexique.** La législation environnementale mexicaine, tant au niveau fédéral qu'à celui des États et du District fédéral, impose des

168. *Loi sur les pêches*, par. 37(2), art. 40, 78-79.6 et 79.7.

169. *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 108.1, 66.

170. *Id.*, art. 117. Cet article fait également de l'attribution de dommages à la santé ou aux biens une condition préalable à l'exercice de ce droit. En vertu de l'art. 118, la personne exerçant ce droit a le droit de recevoir le rapport du ministre.

171. *Id.*, art. 25. Voir le commentaire dans Lorne Giroux, « La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils », p. 263-349, dans *Développements récents en droit de l'environnement (1996)* (Service de la formation permanente, Barreau du Québec, Les Éditions Yvon Blais, 1996), p. 318-323.

172. *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario, art. 17, 18, 94 et 97, et partie XI.

173. *Charte des droits environnementaux*, art. 74-81.

sanctions administratives qui sont habituellement des amendes mais peuvent consister en ordonnances de fermeture d'établissements et de saisie de biens. De plus, des « mesures de sécurité » peuvent être ordonnées par les autorités environnementales, au niveau fédéral comme au niveau local, et s'échelonnent de la fermeture d'établissements et de la saisie de biens jusqu'à des actions visant à neutraliser les résidus qui causent des dommages à l'environnement. D'autre part, tant dans la législation fédérale que dans les législations des États et dans celle du District fédéral, il est prévu une plainte de citoyen parmi les mécanismes légaux de participation sociale en matière environnementale. Il faut rappeler, enfin, que l'article 180 de la L.G.E.E.P.A. accorde aux particuliers le droit d'exiger des autorités qu'elles respectent les dispositions environnementales<sup>174</sup>.

174. La L.G.E.E.P.A. contient un chapitre qui prévoit les sanctions administratives, un autre dans lequel sont prévues les mesures de sécurité et, enfin, des dispositions qui réglementent les plaintes de citoyens. Toutes les législations des États limitrophes du Nord contiennent des dispositions équivalentes à celles de la législation fédérale.

*La Ley del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California* (Loi sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement de l'État de Baja California), 29 février 1992, crée, aux art. 230 et 238, des infractions administratives et, aux art. 239 à 247, des recours en dissidence et en révocation. Les art. 248 à 255 contiennent des dispositions relatives à la plainte de citoyen et les art. 253 à 255, des dispositions sur la responsabilité civile pour atteinte à l'environnement.

*La Ley Ecológica para el Estado de Chihuahua* (Loi écologique de l'État de Chihuahua), 26 octobre 1991, crée, aux art. 130 à 135, des infractions administratives et, aux art. 142 à 147, des crimes, et elle prévoit, aux art. 135 à 141, le recours en dissidence, ainsi que la plainte de citoyen aux art. 148 à 152, ainsi qu'une disposition sur la responsabilité civile pour atteinte à l'environnement, à l'art. 152. Elle contient, à l'art. 153, une disposition précise relative aux « actions civiles » : lorsque les autorités déterminent que des dommages ont été causés à l'environnement, la victime peut intenter une action civile quelles que soient les sanctions imposées par la Loi.

*La Ley para la Conservación Ecológica y Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza* (Loi sur la conservation écologique et la protection de l'environnement de l'État de Coahuila), 30 janvier 1990, crée, aux art. 154 à 157, des infractions administratives et, aux art. 165 à 169, des crimes; elle prévoit le recours en dissidence aux art. 159 à 164, la plainte de citoyen aux articles 148 à 153 et, à l'article 152, la possibilité d'un rapport des autorités environnementales qui pourrait servir de preuve en cas de poursuites judiciaires.

*La Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León* (Loi sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement de l'État de Nuevo León), 26 juin 1989, crée, aux art. 131 à 134, des infractions administratives et, aux art. 142 à 147, des crimes; elle prévoit le recours en dissidence aux art. 135 à 141, ainsi que la plainte de citoyen aux art. 148 à 153, et une disposition sur la responsabilité civile pour atteinte à l'environnement, à l'art. 152.

*La Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora* (Loi sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement de l'État de Sonora), 3 janvier 1991, crée, aux art. 152 à 156, des infractions administratives et prévoit le recours en dissidence, aux art. 157 à 162, ainsi que la plainte de citoyen, aux art. 163 à 168, ainsi qu'une disposition sur la responsabilité civile pour atteinte à l'environnement, à l'art. 168.

La législation environnementale mexicaine, tant au niveau fédéral qu'à celui des États et du District fédéral, prévoit des procédures de concertation avec les particuliers qui ont pour objet de faciliter le respect approprié des obligations imposées par les dispositions environnementales. Par ailleurs, la L.G.E.E.P.A. introduit la « vérification environnementale » qui vise, elle aussi, le respect plus approprié des obligations environnementales<sup>175</sup>.

Il est prévu à l'intention du public des mécanismes d'application des lois et règlements sur l'environnement : il s'agit 1) du recours en révision; 2) de la plainte de citoyen; 3) de la demande de rapport technique, à l'appui d'une requête pour responsabilité civile; 4) de la procédure d'*amparo*. Le recours en révision et la procédure d'*amparo* sont liés principalement au contrôle administratif et judiciaire des décisions du gouvernement et sont analysés ci-dessous.

*Plainte de citoyen.* La L.G.E.E.P.A. reconnaît à « toute personne » la possibilité de déposer une plainte de citoyen. Ce recours administratif n'exige pas une preuve de l'intérêt juridique. Aucune exigence ou condition précise n'est nécessaire au dépôt d'une telle plainte : le plaignant n'a qu'à décliner par écrit (ou par téléphone, mais avec confirmation postérieure par écrit) son nom et son adresse, et à indiquer la source du dommage environnemental.

La plainte de citoyen peut être déposée relativement à tout acte illégal commis par une autorité ou un particulier, qui cause un dommage à l'environnement. Il peut s'agir d'une décision gouvernementale autorisant illégalement une activité qui nuit à l'environnement ou de l'entreprise d'une activité contraire à la loi ou aux conditions prévues par la décision gouvernementale autorisant l'activité en question.

Après réception de la plainte d'un citoyen par le PROFEPA, ce dernier est tenu de notifier le prétendu contrevenant<sup>176</sup>, de vérifier les faits allégués et d'évaluer la plainte<sup>177</sup>, puis, dans les 15 jours ouvrables,

---

La *Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Tamaulipas* (Loi sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement de l'État de Tamaulipas), 1<sup>er</sup> février 1992, crée, aux art. 153 à 158, des infractions administratives et, aux art. 164 à 168, des crimes; elle prévoit le recours en dissidence, aux art. 159 à 163.

175. Par exemple, l'article 38 de la L.G.E.E.P.A. prévoit une « autoréglementation environnementale » et les articles 38bis et 38bis1, une « vérification environnementale »; d'autre part, il est prévu, à l'article 158, dans le contexte de la participation sociale, un accord de concertation comme l'un des mécanismes possibles.

176. L.G.E.E.P.A., art. 191.

177. *Id.*, art. 192.

au maximum, suivant la réception de la plainte, d'aviser le plaignant de toute mesure prise. Le PROFEPA doit aviser le plaignant du résultat de la vérification des faits dénoncés et des mesures adoptées en ce qui concerne les renseignements fournis par le demandeur<sup>178</sup>.

Malgré la controverse sur la portée exacte et le statut juridique de ce recours, et les obligations qu'il impose au gouvernement, il existe un précédent jurisprudentiel selon lequel la plainte des citoyens constitue un recours administratif<sup>179</sup>.

Les législations environnementales des États limitrophes du Nord prévoient aussi les plaintes de citoyens comme recours en faveur des particuliers. En principe, il semble n'exister aucune restriction quant au domicile ou à la propriété.

*Demande de rapport technique.* L'article 194 de la L.G.E.E.P.A. prévoit ce qui suit :

Art. 204. Lorsque, par infraction aux dispositions de la présente loi des dommages ou préjudices ont été causés, les intéressés peuvent demander au secrétariat de rédiger un rapport technique à cet effet qui aura valeur de preuve au cas où il serait présenté dans une instance.

Il existe des dispositions équivalentes dans les législations des États. Ce rapport technique est important parce qu'il aura pleine force probante justifiant l'action civile exercée par la personne qui a subi un dommage environnemental. Il est reconnu dans le droit procédural mexicain comme « document public » et il fait donc autorité.

**États-Unis.** Aux États-Unis, l'application des lois sur l'environnement peut se faire par voie administrative ou judiciaire. L'Environmental Protection Agency (EPA) est principalement responsable des procédures administratives, et le ministère de la Justice, des procédures judiciaires. Toutefois, la vaste majorité des cas d'application de la loi en matière d'environnement, aux États-Unis, est de nature administrative<sup>180</sup>.

178. *Id.*, art. 193.

179. Voir « Tercero Ajeno al Procedimiento, No Existe Cuando la Ley Concede «Denuncia Popular» para Intervenir », dans *El Tribunales Colegiados de Circuito/Semanario Judicial de la Federación*/8A/XII-Octubre/p. 497/Amparo en Revisión 110/93. Distribuidora de Gas Noel, S.A. de C.V., 24 août 1993.

180. Percival et al., *Environmental Regulation : Law, Science and Policy* 1051-1052, 2<sup>e</sup> éd., 1996. Environ 90 p. 100 des cas d'application de la loi en matière environnementale sont réglés par voie administrative.

Les violations mineures peuvent être réglées par l'envoi d'un avis de violation administratif exigeant la correction de la violation sans infliction d'une sanction. Dans le cas d'une violation grave, les mesures administratives incluent la prise d'ordonnances administratives et l'infliction de sanctions civiles. Les ordonnances administratives laissent aux fonctionnaires le soin de préciser la mesure de redressement appropriée<sup>181</sup> et peuvent être exécutées en cour après l'envoi d'un avis et la possibilité d'être entendu. Les sanctions civiles peuvent être contestées devant un juge du tribunal administratif, dont les décisions peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Les dispositions de l'*Administrative Procedures Act* relatives aux jugements régissent les audiences devant les juges du tribunal administratif<sup>182</sup>. La majorité des cas sont réglés, que ce soit par voie administrative ou judiciaire. Les décisions administratives peuvent être portées en appel devant l'*Environmental Appeals Board* de l'EPA<sup>183</sup>. Les autorités gouvernementales chargées de l'application de la loi ont un pouvoir discrétionnaire considérable quant à la décision d'intenter une procédure et au choix du type d'action à intenter.

La question d'importance capitale pour la présente analyse est de déterminer dans quelle mesure les particuliers peuvent exercer les recours afin de promouvoir la mise en œuvre réelle de ces différents types de mécanismes administratifs visant l'application de la loi.

### 3.1.2 *Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux mesures administratives visant l'application de la loi*

**Les exigences quant au lieu de résidence.** Le principal obstacle à l'accès transfrontalier aux mesures administratives sera probablement les exigences quant au lieu de résidence prévues par les lois sur l'environnement. C'est le cas, dans une certaine mesure, au Canada et aux États-Unis.

**Portée territoriale des lois.** L'application territoriale des lois a déjà été examinée. Aucune autre difficulté n'a été relevée. Cette question n'est donc pas traitée ci-dessous.

### 3.1.3 *Application au Canada*

L'article 108 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* autorise les résidents canadiens à demander au ministre de l'Envi-

181. Voir la *Clean Air Act* § 113(a), 42 U.S.C. § 7413(a); la *Clean Water Act* § 309(g), 33 U.S.C. § 1319; la *Resource Conservation and Recovery Act* § 3008(a), 42 U.S.C. § 6928(a).

182. 5 U.S.C. § 554, 556, 557.

183. Percival, *supra*, note 161, p. 1052.

ronnement d'enquêter sur les cas possibles d'inobservation des exigences de la L.C.P.E. et de ses règlements, par une personne ou une installation. À première vue, cet article se limite aux résidents du Canada.

Au Québec, comme nous l'avons déjà vu (section 3.1.1), la résidence n'est pas liée au droit de demander une enquête en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il suffit d'avoir subi des lésions corporelles ou des dommages à ses biens.

En vertu de la *Charte des droits environnementaux* de l'Ontario, seul un résident de l'Ontario peut présenter au ministre une demande d'enquête, s'il croit qu'il y a eu violation d'une loi, d'un règlement ou d'un instrument<sup>184</sup>.

### 3.1.4 Application au Mexique

La loi sur l'environnement ne contient aucune exigence quant au lieu de résidence pour ce qui est des mesures d'application de la loi. Ainsi, les étrangers touchés par une atteinte transfrontalière émanant du Mexique jouissent du même droit d'accès aux recours au Mexique, à cet égard, que les citoyens mexicains.

### 3.1.5 Application aux États-Unis

En général, la possibilité pour le public de participer au processus d'application de la loi, aux États-Unis, est limitée. Toute ordonnance administrative ou avis de violation relatif à l'application de la loi sera disponible en vertu de la *Freedom of Information Act* (FOIA)<sup>185</sup>. La possibilité de demander des renseignements en vertu de la FOIA soulève donc relativement peu de controverse<sup>186</sup>. Les dispositions des lois sur l'environnement relatives aux procès intentés par des citoyens autorisent également les particuliers à intenter une action contre les personnes physiques en cas de violation d'une ordonnance administrative<sup>187</sup>. Ni la FOIA ni la disposition relative aux procès intentés par des citoyens ne prévoit des restrictions quant au lieu de résidence comme tel. Les avis de règlement proposé sont publiés dans le registre fédéral et sont donc à la disposition du public. Les documents relatifs aux règlements et les déci-

184. *Charte des droits environnementaux*, art. 74-81.

185. 5 U.S.C. § 552.

186. Voir la section 3.4.5, *infra*, et la jurisprudence citée, pour une étude plus approfondie de ce point.

187. Voir la *Clean Air Act* 42 U.S.C. § 7604(a)(1)(B), la *Resource Conservation and Recovery Act* 42 U.S.C. § 6972(a)(1)(A), la *Clean Water Act* 33 U.S.C. § 1365(a)(1)(B).

sions judiciaires sont publiés et à la disposition du public. Les procédures judiciaires et les audiences administratives officielles sont ouvertes au public. Toutefois, les avis et les publications sont destinés au public aux États-Unis, et il sera plus facile de les y consulter qu'à l'étranger.

### 3.2 Les mesures administratives dans les évaluations environnementales

#### 3.2.1 Description

L'évaluation environnementale (EE) est l'un des outils les plus importants pour la prévention des préjudices environnementaux. À ce titre, les dispositions sur la consultation et les audiences publiques de nombreuses lois modernes sur l'EE sont souvent considérées comme une partie importante de la stratégie d'accès du public aux droits et aux recours en matière d'environnement. Dans la présente section, nous examinerons de façon générale les types de droits publics prévus par les procédures administratives liées aux lois sur l'EE ainsi que les obstacles à leur exercice par les non-résidents, relevés dans ces lois.

**Canada.** Au Canada, l'évaluation environnementale est l'un des secteurs les plus développés du droit de l'environnement. Toutes les provinces et le gouvernement fédéral ont adopté des lois sur l'évaluation environnementale au cours des dix dernières années environ. Les secteurs clés, pour nos fins, sont le droit du public à participer au processus et l'égalité d'accès pour les non-résidents.

En vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (L.C.E.E.)<sup>188</sup>, la participation du public peut prendre plusieurs formes. Le processus comporte une décision préliminaire de l'autorité fédérale compétente relative au niveau d'EE nécessaire à chaque décision relative à un projet. Il s'agit de l'un des quatre niveaux suivants : l'examen préalable, l'étude approfondie, l'examen public par une commission ou la médiation.

La participation du public à l'examen préalable est laissée à la discrétion de l'autorité compétente. Si elle est considérée comme appropriée, il y aura la possibilité d'un examen par une commission et de commentaires sur le rapport de l'examen préalable avant qu'une décision ne soit prise à l'égard du projet. En outre, le rapport d'examen préalable doit être consigné au registre public établi pour le projet<sup>189</sup>.

188. L.C. 1992, ch. 37, modifiée.

189. L.C.E.E., par. 18(3).

Un rapport d'étude approfondie doit être déposé devant le ministre et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. L'Agence est alors tenue de faciliter l'accès du public au rapport en publiant un avis précisant quand le rapport sera à la disposition du public, la façon d'en obtenir des exemplaires et le délai visant la présentation de commentaires. Ces facteurs peuvent différer selon l'importance de la participation du public au projet. Le rapport d'étude approfondie et tous les commentaires publics seront consignés au registre public établi pour le projet.

Si le projet est renvoyé en médiation entre son promoteur et d'autres particuliers ou groupes, le médiateur présente un rapport final à l'autorité compétente et au ministre, qu'une entente soit intervenue ou non. La confidentialité est de règle, et le rapport doit se limiter à un bref compte rendu des points convenus et des questions non réglées. Il doit contenir une analyse des différends opposant les parties seulement s'il a été examiné et approuvé par celles-ci.

Les dispositions les plus importantes visant la participation du public prévue par la L.C.E.E. portent sur l'examen par une commission des principaux projets<sup>190</sup>. Les examens par commission sont exécutés par des personnes indépendantes du promoteur du projet et du ministre responsable de l'examen. La L.C.E.E. précise que la commission doit veiller à ce que le public ait accès aux renseignements nécessaires à l'évaluation, et tenir des audiences publiques. En outre, le rapport de la commission doit comprendre un résumé des commentaires du public.

L'accès à l'information est également une composante importante d'une participation réelle du public. La L.C.E.E. prévoit la tenue d'un registre public afin d'assurer l'accès aux renseignements relatifs aux projets pour lesquels une EE est exécutée<sup>191</sup>. Les index des documents et, dans une certaine mesure, les documents eux-mêmes peuvent être consultés sur Internet, à l'adresse suivante : [http://www.ceaa.gc.ca/registry/registry\\_f.htm](http://www.ceaa.gc.ca/registry/registry_f.htm).

190. L.C.E.E., art. 33-35.

191. L.C.E.E., par. 55(1), (2). L'autorité compétente doit tenir un registre de ses propres examens préalables, de ses études et décisions approfondies, ainsi que de tous les documents d'EE associés. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale tient un registre public de toutes les procédures de médiation et de consultation publique ainsi que des documents et rapports connexes. Les propositions de modification de la L.C.P.E. prévues par la partie 2 du projet de loi C-32 prévoient également un plus grand accès aux renseignements sur l'environnement liés à la Loi, par un registre de la protection de l'environnement.

Au niveau provincial, les procédures d'EE s'appliquent aux projets des secteurs privé et public, sauf en Ontario, où seuls les projets du secteur public sont automatiquement visés. Les projets du secteur privé peuvent faire l'objet d'une EE en Ontario. La *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario oblige le promoteur du projet à consulter les intéressés lorsqu'il prépare le projet de mandat d'une EE et l'EE elle-même<sup>192</sup>. Le résultat de cette consultation doit accompagner le projet de mandat envoyé au ministère à des fins d'approbation<sup>193</sup>. Après avoir terminé l'évaluation, le promoteur doit donner un avis public des résultats et annoncer le lieu où le rapport peut être consulté. Le public peut alors présenter ses commentaires sur l'évaluation au ministère<sup>194</sup>. En outre, il peut formuler des commentaires sur l'examen de l'évaluation effectué par le ministère même.

Si le ministre ordonne la médiation, des membres du public peuvent être désignés comme participants. La médiation n'est pas par ailleurs ouverte au public<sup>195</sup>.

Toute personne peut également demander le renvoi d'un projet à la Commission des évaluations environnementales en vue d'une audience indépendante<sup>196</sup>. Ces audiences sont publiques sauf exception<sup>197</sup>. Un avis du lieu, de la date et de l'heure des audiences de la Commission doit également être donné, conformément au règlement régissant les procédures de la Commission<sup>198</sup>.

Au Québec, l'EE est régie par la section IV.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*<sup>199</sup>.

L'article 31.3 de la Loi énonce les droits minimums de consultation publique. Lorsqu'une évaluation environnementale doit être effectuée en vertu de la Loi et du Règlement, le ministre est responsable d'en déterminer la portée et l'étendue. L'initiateur du projet est alors respon-

192. *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. E.18, modifiée, art. 5.1.

193. *Id.*, par. 6(3).

194. *Id.*, art. 6.3, 6.4.

195. *Id.*, art. 8. La médiation peut être publique, sur la décision des médiateurs.

196. *Id.*, art. 7.2.

197. *Id.*, art. 19.

198. *Rules of Practice – Environmental Assessment Board*, R.R.O. 1990, Reg. 335.

199. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. 1977, ch. Q-2, modifiée; *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q. 1981, ch. Q-2, r. 9, modifié. Des lois et des règlements particuliers s'appliquent à la région la plus au nord du Québec. Pour une vue d'ensemble de ces régimes, voir Lorne Giroux, *supra*, note 153, p. 299 et s.

sable de rédiger l'énoncé de l'évaluation des impacts sur l'environnement prévu par la Loi<sup>200</sup>. Le ministre doit rendre ce rapport public lorsqu'il le reçoit, et l'initiateur doit entreprendre l'étape de consultation en publiant un avis dans des journaux de la municipalité où sera réalisé le projet. Toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut alors demander au ministre la tenue d'une audience publique relativement au projet<sup>201</sup>.

Ces exigences sont décrites plus en détail à la section IV du Règlement. L'initiateur doit donner avis public du droit de consulter le rapport d'EE, dans des journaux de la municipalité où le projet sera réalisé, ainsi que dans des journaux de Montréal et de Québec. Un délai de 45 jours est prévu pour la réception des commentaires du public.

La procédure de consultation publique au Québec diffère, qualitativement, de celle de l'Ontario. En Ontario, l'audience publique prévoit des témoins, des assignations, des témoignages, etc., dans un cadre quasi judiciaire. Une décision de la Commission de l'Ontario est exécutoire à moins d'être infirmée par une décision spéciale du gouvernement. Au Québec, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement facilite la consultation publique et peut présenter des recommandations au ministre de l'Environnement, mais il n'a pas d'autres pouvoirs<sup>202</sup>.

**Mexique.** Au Mexique, après réception d'un énoncé des incidences environnementales, l'autorité chargée de la protection de l'environnement doit le mettre à la disposition du public, tout en imposant les limites nécessaires à la protection de la propriété industrielle et intellectuelle. Toutefois, on ne sait pas exactement quel peut être le résultat immédiat d'une telle publicité. La législation fédérale, comme on le verra ci-dessous, prévoit la possibilité de la consultation publique.

Il vaut la peine de noter la disposition prévue par l'article 59 de la Loi environnementale de Baja California :

Article 59. – Les études sur les incidences environnementales pourront aussi être effectuées à la demande de tout groupe qui prétend être touché par l'ouvrage ou l'activité proposée, à condition que la requête soit accompagnée d'un rapport technique à l'appui de sa requête ou qu'elle représente un consensus représentatif de la communauté locale. La Direction pourra demander à la Fédération une aide technique pour évaluer les incidences environnementales.

200. *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 31.2.

201. *Id.*, art. 31.3.

202. Voir Lorne Giroux, *supra*, note 153, p. 306-307, et *Bellefleur c. Québec (P.G.)*, [1993] R.J.Q. 2320, 2332.

Aucune des législations environnementales des autres États limitrophes du Nord ni la L.G.E.E.P.A. n'accorde aux particuliers le droit de demander une étude sur les incidences environnementales.

En vertu des dispositions fédérales de la L.G.E.E.P.A. sur les incidences environnementales, tout membre de la communauté peut demander que soit tenue une consultation publique. Les autorités environnementales ont un pouvoir discrétionnaire à cet égard.

L'article 34 de la L.G.E.E.P.A. établit la procédure visant la tenue de ces consultations.

La législation fédérale ainsi que celles des États et du District fédéral prévoit, à l'égard des « zones naturelles protégées », la promotion de la participation des habitants, des communautés autochtones et des organisations sociales, etc., par exemple, pour que soit recueillie leur opinion, comme condition préalable à la déclaration annonçant la création de ces zones.

**États-Unis.** Aux États-Unis, l'évaluation environnementale est régie, à l'échelon fédéral, par la *National Environmental Policy Act* (NEPA). La NEPA exige la préparation d'un énoncé des effets environnementaux (EEE) pour tout projet fédéral important qui touche considérablement la qualité de l'environnement humain<sup>203</sup>, notamment les projets bénéficiant des fonds, de l'aide ou de l'approbation du gouvernement fédéral, ainsi que pour l'adoption de la majorité des politiques, des plans ou des programmes officiels<sup>204</sup>. Trois types de documents peuvent être préparés au cours du processus d'évaluation environnementale aux États-Unis : une évaluation environnementale (EE); un « document ne constatant aucune incidence importante », et un EIE. Un organisme rédigera souvent une EE s'il envisage de rédiger un EIE complet. Si, selon l'EE, il n'y aura aucune incidence environnementale importante, l'organisme transmettra un « document ne constatant aucune incidence importante ». Au contraire, s'il détermine que les incidences seront importantes, il rédigera alors un EIE complet. Après avoir adopté une loi comme la NEPA, de nombreux États exigent également des évaluations des incidences environnementales<sup>205</sup>.

203. 42 U.S.C. § 4332(2)(c).

204. 40 C.F.R. § 1508.18.

205. Voir Cal. Pub. Res. Code § 21000-21178, Conn. Gen. Stat. Ann. § 22a-1 à 22a-1h, Haw. Rev. Stat. § 343-1 à 343-8, Ind. Code Ann. § 13-12-4-1 à 13-12-4-10, Md. Nat. Res. Code Ann. § 1-301 à 1-305, Mass. Gen. Laws Ann. ch. 30, § 61, Minn. Stat. Ann. § 116D.01 à 116D.11, Mont. Code Ann. § 75-1-101 à 75-1-324, N.Y. Env't'l Conserv. Law § 8-0101 à 8-0117, N.C. Gen. Stat. § 113A-1 à 113A-13, S.D. Codified Laws Ann. § 34A-9-1 à 34A-9-13, Va. Code Ann. § 10.1-1182 à 10.1-1192, Wash. Rev. Code Ann. § 43.21C.010 à 43.21C.500, 43.21C.900 à 43.21C.914, et Wis. Stat. Ann. § 1.11.

Le Canada et les États-Unis ont tenté d'examiner, bilatéralement, la question pratique de la notification de la pollution transfrontalière dans le contexte d'une évaluation environnementale. Ce même examen a eu lieu, de manière trilatérale cette fois, entre le Canada, le Mexique et les États-Unis. L'annexe du présent document fait état de ces efforts.

### 3.2.2 *Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux mesures administratives dans les évaluations environnementales*

Comme dans d'autres secteurs du droit, les lois sur l'EE peuvent établir des exigences particulières quant au lieu de résidence pour ce qui est de la participation aux consultations publiques ou de toute autre forme de recours ou d'examen public. En raison de la nature fortement participative de certains processus d'EE, cette question a son importance.

Le deuxième obstacle possible est la portée territoriale des lois sur l'EE. Étant donné que la majorité des EE sont de la nature d'une enquête, la portée territoriale peut constituer une préoccupation plus importante que pour de nombreux autres types de lois sur la protection de l'environnement.

### 3.2.3 *Application au Canada*

La L.C.E.E. ne fait pas la distinction entre les interventions faites par un ressortissant canadien et un étranger, dans le cadre d'une évaluation environnementale. L'article 2 de la Loi définit simplement une « partie intéressée » comme « toute personne ou tout organisme pour qui le résultat de l'évaluation environnementale revêt un intérêt qui ne soit ni frivole ni vexatoire ». Cependant, l'accès des non-résidents à certains recours peut poser des problèmes d'ordre pratique relativement à la notification.

Même si la Loi prévoit la constitution de commissions mixtes avec le gouvernement d'États étrangers dans l'éventualité où des projets exécutés au Canada auraient des effets environnementaux néfastes importants à l'extérieur du pays, la notification est laissée à la discrétion du ministre de l'Environnement<sup>206</sup>. L'identité des parties intéressées non

206. L.C.E.E., art. 48. Pour un examen des articles de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* relatifs aux questions transfrontalières, voir S.A. Kennett, « The Canadian Environment Assessment Act's Transboundary Provisions : Trojan Horse or Paper Tiger? » (1995) 5 *J. Env. L. & Prac.* 263.

résidentes et les délais de notification à celles-ci demeurent des obstacles d'ordre pratique. Dans une certaine mesure, ces obstacles sont levés par le système de registre public établi en vertu de la Loi. Ce registre contient les documents clés concernant les projets en voie d'évaluation; on peut y avoir accès par Internet, à l'adresse suivante : [http://www.ceaa.gc.ca/index\\_f.htm](http://www.ceaa.gc.ca/index_f.htm).

Quant à la portée territoriale, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* inclut de façon expresse l'environnement à l'extérieur du Canada dans le champ d'évaluation, à l'opposé de la plupart des lois homologues provinciales<sup>207</sup>. En outre, elle contient d'autres dispositions expresses portant sur les effets à l'extérieur du pays. L'article 47 autorise le ministre de l'Environnement et le ministre des Affaires étrangères à renvoyer à un médiateur ou à une commission l'évaluation des projets pouvant entraîner des effets environnementaux négatifs importants à l'étranger. Cette disposition appuie l'accès au processus d'EE, par les non-résidents préoccupés par les incidences environnementales possibles d'un projet.

À l'échelle provinciale, aucune disposition de la législation sur l'évaluation environnementale n'exclut les non-résidents du processus d'évaluation. Cependant, pour des raisons de compétence, l'organisme responsable pourrait être empêché d'examiner les effets causés à l'étranger.

En Ontario, la *Loi sur les évaluations environnementales* limite l'environnement à « en Ontario ou de l'Ontario ». Cette restriction fait davantage ressortir l'objet de la Loi, qui a pour but « d'améliorer la situation des résidents de l'Ontario ou d'une partie de la province en assurant la protection, la conservation et la gestion prudente de l'environnement en Ontario »<sup>208</sup>. Ces dispositions soulèvent la question de savoir si les incidences à l'extérieur de l'Ontario peuvent être prises en compte dans le processus d'EE. Les tribunaux ne semblent pas encore s'être prononcés sur cette question. Il n'est donc pas clair que les non-résidents aient un intérêt juridique qui appuierait leur participation au processus de consultation publique.

Au Québec, la définition d'environnement de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ne contient aucune restriction. Toutefois, le règlement pertinent précise de façon expresse qu'il s'applique dans l'ensemble du

207. L.C.E.E., par. 2(1).

208. *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. E.18, art. 1, 2.

territoire du Québec, à l'exception des territoires visés par d'autres processus d'EE en vertu du droit québécois<sup>209</sup>. Ainsi, la portée de l'évaluation et la capacité des non-résidents de faire valoir un intérêt juridique à l'égard du processus quant aux incidences à l'étranger soulèvent les mêmes préoccupations qu'en Ontario.

### 3.2.4 *Application au Mexique*

L'article 34 de la L.G.E.E.P.A. prévoit la procédure à suivre pour le cas où les autorités environnementales accepteraient de tenir une consultation publique. Le troisième paragraphe de l'article stipule que seuls les membres de la communauté touchée peuvent demander aux autorités environnementales la consultation publique. L'obligation de faire partie de la communauté touchée exclut toute personne qui n'en serait pas membre, qu'elle soit mexicaine ou étrangère.

Il est prévu, dans le cas où les incidences environnementales se produiraient dans l'un des États, que les autorités environnementales fédérales et locales collaborent ensemble. En vertu de l'article 34(IV), toute personne intéressée peut proposer des mesures de prévention et d'atténuation en plus de celles qu'ont imposées les autorités environnementales.

En vertu des dispositions fédérales et locales en ce qui concerne les zones naturelles protégées, il faut aussi, pour qu'un particulier ait le droit de participer aux diverses étapes du processus, de leur création jusqu'à leur gestion et à leur administration, selon le cas, qu'il fasse partie de la communauté touchée.

Il faut tenir compte du fait que la législation environnementale mexicaine prévoit le principe de la divulgation publique (en vertu duquel les actions prises par les autorités environnementales doivent être publiées dans les journaux officiels, fédéraux et locaux, pour informer le public), tant au niveau fédéral qu'à celui des États et du District fédéral, qui, même s'il est limité et s'il n'a pas toutes les conséquences qu'on pourrait lui attribuer, représente un progrès certain dans le sens d'une plus grande transparence de la gestion de l'environnement par les autorités.

---

209. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, supra, note 180, art. 17.

### 3.2.5 Application aux États-Unis

En vertu du droit fédéral, les organismes fédéraux, étatiques et locaux touchés, les tribus d'Indiens, le promoteur du projet et les autres intéressés (notamment ceux qui s'opposent au projet pour des motifs environnementaux) doivent être invités à participer au processus visant à déterminer la portée de l'évaluation des effets environnementaux (« détermination de la portée de l'EE »<sup>210</sup>). Le public doit avoir accès à un large éventail de renseignements – notamment les renseignements généraux examinés au cours de la détermination de la portée de l'EE –, aux commentaires formulés et au dossier de la décision<sup>211</sup>. Toute personne ou organisme intéressé doit être autorisé à présenter des commentaires sur le projet d'énoncé des effets environnementaux (EEE)<sup>212</sup>.

Ni la NEPA ni le règlement d'application ne semblent exclure les non-résidents. Lorsqu'un projet a des effets transfrontaliers, les tribunaux permettent aux non-résidents d'intervenir dans le processus d'EE. Dans *Swinomish Tribal Community c. Federal Energy Regulatory Commission*<sup>213</sup>, des intervenants canadiens ont été autorisés à contester la suffisance d'un EEE rédigé par la FERC relativement à l'approbation par celle-ci d'une modification du permis de la ville de Seattle qui autorisait l'élévation du barrage Ross, sur la rivière Skagit, dans l'État de Washington. Les intervenants canadiens ont également participé aux audiences tenues relativement à l'approbation du permis (qui ont eu lieu aux États-Unis). Dans *Wilderness Society c. Morton*, un citoyen canadien non résident et une organisation de défense de l'environnement canadienne ont été autorisés à intervenir dans un litige où l'on devait déterminer si le Secrétaire de l'Intérieur avait respecté les procédures de la NEPA en délivrant un permis pour le pipeline Trans-Alaska<sup>214</sup>. Les requérants canadiens ont pu intervenir parce que leurs intérêts pouvaient diverger de ceux des parties américaines existantes.

Même si la NEPA ne semble faire aucune distinction entre les effets possibles sur l'environnement causés uniquement aux États-Unis et ceux causés à l'étranger, elle résume de façon générale, comme nous l'avons déjà noté, que les lois américaines ne s'appliquent pas à l'étranger. Un tribunal a statué que la *National Environmental Policy Act*

210. 40 C.F.R. § 1501.7.

211. 40 C.F.R. § 1506.6 (participation publique) et 1505.2 (registre de décision dans les cas nécessitant un EEE).

212. 40 C.F.R. § 1503.1(a)(4) (demande de commentaires).

213. *Swinomish Tribal Community c. Federal Energy Regulatory Commission*, 627 F.2d 499 (D.C. Cir. 1980).

214. 464 F.2d 1261 (D.C. Cir. 1972).

de 1969<sup>215</sup> exige un énoncé des incidences environnementales relativement aux activités des organismes fédéraux dans l'Antarctique, mais il n'est pas clair que cette décision s'applique aux projets se situant dans un autre contexte<sup>216</sup>.

Dans le cas de projets proposés à l'intérieur des États-Unis qui pourraient avoir des effets transfrontaliers, il semble maintenant assez évident que l'analyse faite en vertu de la NEPA doit en tenir compte. Les tribunaux américains ont reconnu l'intérêt des non-résidents à participer au processus de la NEPA lorsqu'il y a des effets transfrontaliers<sup>217</sup>. Récemment, le *Council on Environmental Quality* – l'organisme responsable de la mise en œuvre de la NEPA – a communiqué une note de service d'orientation visant l'application des analyses faites en vertu de la NEPA aux effets transfrontaliers possibles. Cette note de service, ne visant qu'à clarifier la politique existante plutôt qu'à en créer une nouvelle, précise qu'elle n'élargit pas la gamme des projets auxquels s'applique à l'heure actuelle la NEPA. Les lignes directrices ne s'appliquent qu'aux projets situés aux États-Unis et sur leurs territoires, et non à ceux à l'extérieur du pays. Selon la directive, les organismes sont tenus [TRADUCTION] « d'incorporer une analyse des effets transfrontaliers raisonnablement prévisibles des projets proposés dans leur analyse des projets proposés aux États-Unis »<sup>218</sup>. Toujours selon la directive, les organismes fédéraux doivent recourir au processus de détermination de la portée de l'EIE pour relever les projets pouvant avoir des effets transfrontaliers. Elle prévoit l'adjonction de l'analyse des effets transfrontaliers à l'EE ou à l'EEE préparé pour le projet proposé<sup>219</sup>.

Dans *Swinomish Tribal Community c. Federal Energy Regulatory Commission* examiné ci-dessus, la cour devait notamment déterminer si la

215. 42 U.S.C. § 4331 et s.

216. Voir *Environmental Defense Fund Inc. c. Massey*, 986 F.2d 528, 531 (D.C. Cir. 1993) (la NEPA oblige la National Science Foundation à préparer une EE pour les projets qu'entreprendra l'organisme dans l'Antarctique); *NEPA Coalition of Japan c. Aspin*, 837 F. Supp. 466 (D.D.C. 1993) (la NEPA n'oblige pas le Département de la Défense à préparer un étude des incidences environnementales pour les installations militaires au Japon).

217. *Wilderness Society c. Morton*, 463 F.2d 1261 (D.C. Cir. 1972) (des groupes canadiens de défense de l'environnement ont été autorisés à intervenir dans un litige visant à déterminer si le Secrétaire de l'Intérieur avait respecté les exigences de la *National Environmental Policy Act* en délivrant un permis pour le pipeline Trans-Alaska), *Swinomish Tribal Community c. Federal Energy Regulatory Commission*, 627 F.2d 499 (D.C. Cir. 1980) (des intervenants canadiens ont été autorisés à contester la suffisance d'un EEE rédigé par la Federal Energy Regulatory Commission, dans les cas où le projet de l'organisme a des incidences au Canada).

218. *Council on Environmental Quality Guidance on NEPA Analyses for Transboundary Impacts*, 1<sup>er</sup> juillet 1997.

219. *Ibid.*

FERC, lorsqu'elle a approuvé le permis visant l'élévation du barrage Ross, a respecté la NEPA en tenant adéquatement compte des incidences environnementales sur les biens-fonds au Canada<sup>220</sup>. La Commission mixte internationale avait enquêté sur les incidences environnementales au Canada résultant de l'élévation du barrage. Son rapport avait alors été incorporé à l'EEE. La cour a conclu qu'il avait bien été tenu compte des effets au Canada et que le dossier indiquait une évaluation adéquate de ces effets, conformément à la NEPA<sup>221</sup>.

Par conséquent, il n'y a plus aucune raison de dire, du moins en vertu de la loi fédérale sur l'EE aux États-Unis, que la législation comporte une restriction territoriale à l'inclusion des incidences transfrontalières et, par conséquent, des personnes pouvant en faire état de façon efficace, dans le processus d'EE.

### 3.3 La participation aux décisions relatives aux permis et à l'emplacement des projets

#### 3.3.1 Description

Les décisions relative aux permis et à l'emplacement des projets sont prises, pour les trois Parties, de façon courante à l'échelle fédérale et provinciale ou étatique. Elles visent non seulement l'approbation de l'emplacement d'une installation ou d'une activité qui peut, par sa nature, avoir des incidences environnementales, mais également les conditions expresses relatives à la construction, à l'exploitation, à la sécurité ou à d'autres aspects de l'installation, prévues par les permis. Par conséquent, ces types de décisions sont un élément important d'un grand nombre de régimes de contrôle et de gestion de l'environnement.

La participation publique à l'élaboration, au contrôle administratif ou à la mise en œuvre des décisions relatives aux permis et à l'emplacement des projets peut constituer un aspect important de la prévention des dommages environnementaux avant le fait. Cette participation diffère selon les lieux et les lois en cause.

Pour la présente section, la question primordiale consiste à déterminer si, dans la mesure où la participation publique à ces décisions

220. 627 F.2d 488, 505 (D.C. Cir. 1980).

221. *Id.*, p. 512. Le rapport de la CMI avait été établi en vertu du *Traité des eaux limitrophes internationales* conclu par le Canada et les États-Unis, qui constituait la CMI. Le rapport est intitulé « *Conséquences sur l'environnement et l'écologie au Canada en cas d'élévation du lac Ross jusqu'à la cote 1725 dans la vallée de la Skagit* ». Le sujet est examiné aux p. 510-512 du rapport.

existe dans un ressort, ceux qui n'y résident pas et qui risquent d'être touchés par la décision peuvent participer au processus.

Au Canada, les lois fédérales exigent des permis pour les activités qui peuvent causer des dommages à l'environnement, comme l'immersion en mer, les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux ou la détérioration de l'habitat du poisson<sup>222</sup>. Cependant, elles ne confèrent à la population aucun droit particulier quant aux commentaires visant l'octroi de ces permis<sup>223</sup>.

D'autres lois sectorielles, comme celles relatives au pétrole, au gaz et aux installations d'exportation de l'électricité, exigent l'examen des incidences environnementales avant la délivrance d'un permis<sup>224</sup>. Ces lois déterminent alors les droits précis du public à participer à l'examen des incidences environnementales. En outre, les décisions des organismes spécialisés constitués par ces lois peuvent également être visées par la L.C.E.E. et les processus d'examen public applicables en vertu de cette dernière.

Par contraste, les lois provinciales peuvent insister fortement sur les décisions relatives aux permis, n'autorisant souvent que l'exercice d'activités mineures en l'absence d'un permis. Toutefois, la participation publique est encore souvent limitée. Par exemple, au Québec, la *Loi sur la qualité de l'environnement* ne contient aucune disposition prévoyant la participation du public à ces types de décisions<sup>225</sup>.

En Ontario, la *Charte des droits environnementaux* établit une série de droits à la participation du public pour différents types de décisions relatives aux permis ou à l'emplacement des projets. Le régime est détaillé et ne peut être énoncé ici que dans ses grandes lignes<sup>226</sup>. Essentiellement,

222. L.C.P.E., par. 45(3), art. 71; *Loi sur les pêches*, par. 35(2).

223. Toutefois, soulignons que plusieurs types de permis font l'objet d'une évaluation en vertu de la L.C.E.E. avant leur délivrance. Ainsi, le public pourrait avoir plus de possibilités de formuler des commentaires. Les décisions relatives aux permis et à d'autres points semblables visées par la L.C.E.E. figurent dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*, DORS/94-636, *Gazette du Canada*, partie II, vol. 128, 1994. Il s'agit du règlement le plus important ici. Toutefois, voir également le *Règlement sur la liste d'inclusion*, DORS/94-637, et le *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, DORS/94-638.

224. Par exemple, la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N-7, art. 34, 35 et 36.

225. Voir l'étude et la jurisprudence citée dans Lorne Giroux, *supra*, note 171, p. 289. Une directive non officielle laisse aux personnes demandant un permis ou une autorisation un délai de 30 jours afin de présenter des commentaires en cas de refus. C'est la seule directive du genre qui existe.

226. Le régime est décrit en détail aux articles 3-48 de la *Charte des droits environnementaux*. Pour un examen complet, voir Paul Muldoon et Richard Lindgren, *The Environmental Bill of Rights : A Practical Guide*, Emond Montgomery Publications, 1995.

on vise à fixer par règlement, selon les ministères, un vaste éventail de décisions gouvernementales. (Jusqu'à maintenant, seul le ministère de l'Environnement et de l'Énergie l'a fait.) Toutes les décisions relatives aux permis et à l'emplacement des projets, et les autres décisions mentionnées dans le règlement sont alors regroupées par catégorie (I, II ou III), selon le ministère responsable aux fins de la participation du public<sup>227</sup>. Les principales lignes directrices sont les incidences environnementales prévues de la décision et l'intérêt public. La consultation publique est alors déterminée en fonction de la catégorie de chaque décision. Les décisions de catégorie I sont assujetties à des droits très limités à la participation du public. Les décisions de catégorie III sont soumises à une audience publique en bonne et due forme. Le public est avisé de toutes les décisions pendantes au moyen d'un registre public situé dans chaque municipalité. Le registre est également disponible en ligne, sur Internet, à l'adresse suivante : [http://www.ene.gov.on.ca/envision/env\\_reg/ea/French/indexf.htm](http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/ea/French/indexf.htm). Une période de commentaires d'au moins trente jours s'applique à toutes les décisions visées par le processus.

Après notification publique de la décision prise, appel peut être interjeté devant la Commission d'appel de l'environnement. Ce droit d'appel doit être exercé par quelqu'un ayant « un intérêt » dans la décision, mais la Charte ne précise pas la portée de cet intérêt (étroit ou large)<sup>228</sup>. La Charte prévoit également le droit de demander un examen, par le ministre compétent, de tout permis, autorisation, etc., si deux résidents de l'Ontario croient qu'en l'absence d'un tel examen il y aurait atteinte à l'environnement<sup>229</sup>.

La législation mexicaine ne prévoit habituellement pas le droit du public de présenter des commentaires sur les décisions relatives aux permis. Aucun mécanisme ne permet aux intéressés de formuler des commentaires sur les projets de permis ou de participer à des audiences publiques sur l'examen de permis.

La seule exception, comme cela a déjà été signalé, est l'article 59 de la *Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Baja California*, qui accorde aux groupes sociaux le droit de demander une étude sur les incidences environnementales.

---

La brève description qui suit s'inspire de la Charte et de la description faite par Muldoon et Lindgren. Soulignons que les décisions relatives aux évaluations environnementales ne sont pas visées par cette procédure, car elles passent par une procédure équivalente.

227. *Classification of Proposals for Instruments Regulation*, O. Reg. 681/94.

228. Voir Muldoon et Lindgren, *supra*, note 226, p. 96-102.

229. *Charte des droits environnementaux*, art. 71-73.

Néanmoins, la L.G.E.E.P.A. et les législations environnementales des États limitrophes du Nord autorisent les particuliers à s'opposer aux permis et à d'autres décisions par le recours en révision.

En 1994, au niveau fédéral, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (Loi fédérale sur les procédures administratives<sup>230</sup>) a abrogé le recours en dissidence pour le remplacer par le recours en révision. Le recours en révision sert à contester les mesures ou les décisions qui sont illégales, notamment parce qu'elles ont été rendues par une autorité qui n'avait pas compétence ou qui n'a pas respecté les formalités prévues par la loi, ou parce qu'elles n'ont pas un fondement juridique suffisant<sup>231</sup>.

Les [TRADUCTION] « personnes intéressées lésées par des mesures ou décisions finales des autorités administratives »<sup>232</sup> doivent présenter un recours en révision par écrit, dans les 15 jours qui suivent la publication officielle de la mesure ou décision en cause<sup>233</sup>; il ne s'agit pas, par conséquent, de n'importe quelle personne intéressée mais d'une personne directement intéressée, étant donné les dommages qui lui sont causés.

Le recours en révision doit préciser le « préjudice » subi par la personne intéressée et sera rejeté si la mesure ou la décision contestée ne porte pas atteinte à des intérêts juridiques<sup>234</sup>. Cependant, l'autorité qui se prononce sur la mesure ou la décision contestée doit annuler celle-ci s'il est [TRADUCTION] « manifeste qu'il y a eu illégalité, et ce, même si un préjudice n'a pu être démontré »<sup>235</sup>.

Dès qu'un recours est interjeté, l'acte contesté est suspendu, si l'appelant le demande; le recours est accueilli et l'intérêt public n'est pas menacé. De plus, si les droits de tierces personnes risquent d'être touchés, on exige le dépôt d'une caution pour couvrir les dommages et préjudices éventuels<sup>236</sup>. Par ailleurs, des « mesures de sécurité » peuvent être demandées aux fins de la protection de la santé ou de la sécurité publiques<sup>237</sup>. L'autorité n'est assujettie à aucun délai précis pour décider si elle fait droit au recours en révision.

230. *Diario Oficial de la Federación*, 4 août 1994.

231. *Id.*, art. 3.

232. *Id.*, art. 83.

233. *Id.*, art. 85.

234. *Id.*, art. 89(II).

235. *Id.*, art. 92.

236. *Id.*, art. 87.

237. *Id.*, art. 81.

Dans les États et le District fédéral, il existe des lois relatives à la procédure administrative dans lesquelles sont précisés les éléments, les exigences et les effets de celle-ci. La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* ne s'applique pas aux cas qui relèvent des tribunaux locaux. L'exercice du droit d'action correspondant au recours en révision est fonction de l'intérêt juridique du demandeur.

Bien qu'il n'existe, dans la *Ley de Procedimiento Administrativo*, aucune exigence quant à la résidence ou à la nationalité pour exercer le droit d'action correspondant au recours administratif, sauf que celui-ci est lié à l'intérêt juridique du demandeur, il faut tenir compte du fait que l'article 180 de la L.G.E.E.P.A., qui établit la possibilité d'interjeter un recours en révision contre des actes de l'autorité qui enfreignent les dispositions en matière environnementale ou pour exiger son respect, limite ce droit d'action à ceux qui font partie de la communauté touchée.

Il existe, enfin, le cas de la participation des intéressés, qui habitent dans les zones naturelles protégées, auxquels revient le droit de créer, de gérer et d'administrer ces zones.

Aux États-Unis, de nombreuses lois fédérales ont recours aux permis par lesquels les organismes autorisent des activités qui sont par ailleurs interdites<sup>238</sup>. En outre, les lois fédérales permettent souvent aux États de mettre sur pied ou d'administrer des programmes de permis. Le permis final est la mesure finale prise par un organisme, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par l'*Administrative Procedures Act*<sup>239</sup>.

Les lois fédérales qui prévoient des permis permettent habituellement aux personnes « intéressées » de faire des commentaires sur les projets de permis et, dans certains cas, de demander des audiences publiques sur les permis et d'y participer<sup>240</sup>. Par exemple, la *Clean Air Act* établit les éléments minimaux d'un programme de permis que peut administrer tout organisme de lutte contre la pollution atmosphérique. Parmi ces éléments minimaux, mentionnons l'avis public et la possibilité de commentaires et d'audiences publiques, ainsi que la demande de contrôle judiciaire du permis final, devant un tribunal d'État, par toute

238. Voir la *Clean Air Act* § 501-507, 42 U.S.C. § 7661-7661f; la *Clean Water Act* § 402, 33 U.S.C. § 1342; l'*Endangered Species Act* § 10(a), 16 U.S.C. § 1539(a).

239. Voir la section 4 pour un examen du contrôle judiciaire des mesures prises par les organismes.

240. Voir la *Clean Air Act* § 502(b)(6), 42 U.S.C. § 7661a(b)(6); 40 C.F.R. § 124.11, 124.12 (permis délivrés en vertu de la *Clean Water Act*, RCRA).

personne ayant participé au processus de commentaires publics<sup>241</sup>. La *Clean Water Act* exige que toutes les demandes de permis et les permis délivrés en vertu du *National Pollutant Discharge Elimination System* (NPDES) soient mis à la disposition du public<sup>242</sup>, qu'il y ait possibilité d'audiences publiques<sup>243</sup> et que les programmes de permis des États approuvés par le NPDES veillent à ce que le public soit avisé de chaque demande de permis et ait la possibilité d'être entendu<sup>244</sup>. Également, les lois des États qui prévoient un système de permis confèrent habituellement aux particuliers le droit de faire des commentaires sur les permis projetés avant leur délivrance.

### 3.3.2 *Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier aux décisions relatives aux permis et à l'emplacement des projets*

Une fois de plus, les exigences quant au lieu de résidence et la portée territoriale des lois pertinentes posent les obstacles les plus considérables à l'accès transfrontalier aux décisions relatives aux permis et à l'emplacement des projets.

Dans ce cadre, la question de la portée territoriale des lois a trait à l'inclusion des incidences environnementales et à la participation d'intervenants de l'extérieur du ressort mais non pas aux permis accordés aux installations à l'extérieur du ressort.

Est également en cause la limitation territoriale implicite des lois qui n'en limitent pas de façon expresse la portée au territoire de l'autorité ayant adopté la loi. Les organismes judiciaires et administratifs peuvent fort bien considérer que l'objet des lois sur la protection de l'environnement est de protéger l'environnement situé dans les frontières territoriales de la province ou du territoire. Ils pourraient juger que les recours législatifs invoqués pour les effets causés à l'extérieur de ces frontières dépassent la portée de l'intention du législateur et sa compétence. Comme un auteur l'a fait remarquer, [TRADUCTION] « les restrictions territoriales imposées par la loi peuvent limiter la portée de [...] l'enquête »<sup>245</sup> en cas de consultation en vue de l'établissement de politi-

241. 42 U.S.C. § 7661a(b)(6). L'EPA a interprété cette disposition comme obligeant les États à reconnaître la qualité pour agir aux participants au processus de commentaires publics qui respectent les éléments relatifs à la qualité pour agir prévus par l'article 3. *Virginia c. Browner*, 80 F.3d 869 (4th Cir. 1996), cert. denied, 117 S. Ct. 764 (1997).

242. 33 U.S.C. § 1342(j).

243. 33 U.S.C. § 1342(a)(1).

244. 33 U.S.C. § 1342(b)(3).

245. Muldoon, *supra*, note 56, p. 187.

ques (p. ex., si la consultation concerne des activités et des effets à l'intérieur des frontières provinciales, il se pourrait que les non-résidents ne puissent soulever des préoccupations relatives aux effets causés à l'extérieur de la province).

### 3.3.3 Application au Canada

À l'échelle fédérale, les droits de participation importants sont limités aux lois spécialisées. Par exemple, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit, pour ceux dont les biens-fonds peuvent être directement touchés par un pipeline ou une ligne de transport d'électricité projetée, le droit de s'opposer au projet. Cette opposition déclenche une audience publique dans la région où le bien-fonds est situé. En outre, les autres « intéressés » peuvent déposer leur opposition à un projet ou comparaître devant l'Office au cours d'une audience publique. L'Office a le pouvoir discrétionnaire de déterminer qui est un intéressé à cette fin<sup>246</sup>.

Comme nous l'avons déjà noté, parmi les provinces visées par la présente étude, seule l'Ontario prévoit des droits importants pour ce qui est de la participation du public aux décisions relatives aux permis et aux autres types d'autorisations semblables. Toutefois, en vertu de la *Charte des droits environnementaux*, ces droits ne peuvent être exercés que par les résidents ontariens. Il semble en être ainsi en raison de l'article portant objet de la Charte, qui mentionne la possibilité pour les résidents de l'Ontario de prendre part aux décisions sur le plan environnemental du gouvernement de l'Ontario<sup>247</sup>. De plus, toute demande d'examen d'une politique, d'une loi, d'un règlement ou d'un acte ne peut être présentée que par au moins deux résidents de l'Ontario<sup>248</sup>.

Il existe également au Canada, au niveau provincial, des cas de limitation explicite de la portée territoriale de la loi provinciale, qui ont des répercussions sur les décisions relatives aux permis ou à l'emplacement des projets. Par exemple, nous avons déjà noté que la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario définit « environnement naturel », à l'alinéa 1k), ainsi : « air, terrain et eau ou toute combinaison ou partie de ces éléments qui sont compris dans la province de

246. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, par. 34(4), art. 35, 52-53.

247. *Charte des droits environnementaux*, al. 2(3)a). Voir le commentaire dans Saxe, *supra*, note 91, p. EBR-16 au sujet de l'aspect de contrôle du par. 2(3).

248. *Id.*, art. 61. Toutefois, l'art. 66 prévoit que le ministre donne un avis de la demande d'examen à toute personne qui, selon lui, devrait recevoir l'avis parce qu'elle pourrait être directement intéressée par les questions soulevées dans la demande. Le terme « personne » peut inclure les non-résidents. Ici, un non-résident pourrait intervenir, mais il ne pourrait présenter la demande.

l'Ontario »<sup>249</sup>. On présume que toute considération environnementale concernant l'étranger est exclue et que toute participation étrangère à la prise des décisions est réduite si ce n'est éliminée. Cependant, le paragraphe 3(2) de la Loi porte que « les mesures prises en vertu de la présente loi ne sont pas invalides du seul fait qu'elles visent à protéger, à conserver ou à gérer l'environnement de l'extérieur de l'Ontario »<sup>250</sup>. Même si ce libellé semble contredire les limites territoriales de la définition de « milieu naturel », il semble malgré tout empêcher le rejet des mesures gouvernementales qui tiennent compte des dommages à l'environnement qui touchent les personnes et les biens à l'extérieur de l'Ontario.

Les lois provinciales de la nature d'une Charte contiennent les mêmes définitions restrictives d'« environnement »<sup>251</sup>. En Ontario, la participation publique à la prise de décisions en matière environnementale se limite aux résidents, mais elle est probablement limitée, en sus, par la portée territoriale attribuée à la *Charte des droits environnementaux*.

À l'échelon fédéral, ni la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (L.C.P.E.) ni la L.C.E.E. ne restreignent la définition d'« environnement » au territoire canadien. Aucune disposition de ces lois n'empêche un résident étranger qui subit ou risque de subir des dommages dans un ressort étranger causés par l'émission d'une substance toxique au Canada, de se prévaloir de cette loi en raison d'une limitation explicite au territoire canadien. Cependant, la L.C.P.E. prévoit peu de pouvoirs en matière de permis, et ceux-ci ont une relation encore plus limitée avec l'emplacement des installations<sup>252</sup>.

La *Loi sur les pêches* ne semble comporter aucune limite territoriale, comme il a déjà été noté. Toutefois, comme elle ne prévoit aucune participation publique, cela a peu d'importance aux fins de la présente étude.

Il faudrait examiner des lois sectorielles plus précises pour en constater les limites possibles. Par exemple, la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, relativement aux pipelines et aux lignes de transport électriques internationaux, exige l'examen des répercussions dans le pays associé, dans son champ d'étude. Cela veut dire que les personnes

249. *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, ch. E.19, art. 1.

250. *Id.*, par. 3(2).

251. *Charte des droits environnementaux*, art. 1.

252. Les principaux permis visent l'immersion en mer, l'importation ou l'exportation de certaines substances qui appauvrissent la couche d'ozone et l'exportation ou l'importation de déchets dangereux. Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas d'un permis, mais plutôt d'une lettre de consentement à obtenir du gouvernement fédéral.

vivant dans ces ressorts ont un intérêt qui étaye leur participation au processus à titre d'intéressés en vertu de la Loi.

### 3.3.4 *Application au Mexique*

Seules les personnes provenant de la collectivité touchée peuvent intenter un recours en révision en vertu de l'article 180. Par conséquent, seuls les résidents des collectivités qui subissent les effets produits par des installations exploitées grâce à un permis accordé en violation de la L.G.E.E.P.A. peuvent intenter une action afin de faire annuler le permis. Malgré cette exigence relative au domicile, en vertu de laquelle le demandeur du recours en révision doit être membre de la communauté touchée, cela ne signifie pas nécessairement l'exclusion des communautés transfrontalières. Ce n'est qu'une considération théorique qui est basée sur l'interprétation du texte juridique. Il faudrait voir dans la pratique quel traitement donnerait l'autorité environnementale fédérale à l'exercice de l'action relative au recours en révision, dans le cas des communautés transfrontalières.

On pourrait interpréter l'article 59 (du moins dans sa première partie) de la *Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Baja California* de la même façon que l'article 180 de la L.G.E.E.P.A., et conclure que les groupes transfrontaliers touchés ont le droit de demander une étude sur les incidences environnementales. En revanche, une interprétation basée sur la référence à « la société » pourrait amener à la conclusion contraire. La deuxième partie de l'article 59 mentionne la « localité » comme étant la même que celle de l'ouvrage ou l'activité à propos de laquelle une étude des incidences environnementales a été demandée et, par conséquent, la référence à un groupe qui « réunit le consensus représentatif de la communauté de la localité » s'applique sans aucun doute au critère de résidence qui doit se trouver sur le territoire de l'État de Baja California.

Dans le cas des zones naturelles protégées, les droits de participation sont liés au domicile. En l'occurrence, si l'on peut considérer que l'exigence en matière de domicile signifie une exclusion des personnes et des communautés transfrontalières, les zones naturelles protégées ne peuvent être établies qu'en territoire mexicain, et leurs habitants doivent nécessairement résider dans ce territoire.

### 3.3.5 *Application aux États-Unis*

Les dispositions visant la participation publique au processus d'octroi des permis n'excluent pas de façon générale et explicite les

non-résidents des États-Unis. Il existe peu de jurisprudence sur ce point. Dans une opinion non publiée datant d'octobre 1996, un juge d'un tribunal administratif du Texas a autorisé la ville de Juarez, au Mexique, et Greenpeace Mexique à intervenir dans une procédure administrative concernant la délivrance d'un permis pour une installation d'élimination de déchets radioactifs à faible niveau, au Texas. Il n'est pas clair qu'une intervention soit autorisée dans un autre cas, étant donné que les décisions non publiées ont peu de valeur à titre de précédent. Le fait que l'installation projetée devait être près de la frontière du Texas et du Mexique était suffisant pour étayer l'intervention.

Comme nous l'avons déjà noté, il existe une présomption générale contre l'application des lois américaines à l'étranger. La mesure dans laquelle une loi ou un règlement prévoyant l'octroi d'un permis sera réputé viser les effets extraterritoriaux ou transfrontaliers de l'installation faisant l'objet du permis dépendra de la portée de la loi. Une cour d'appel fédérale a statué que l'Environmental Protection Agency n'est pas tenue de prendre en considération les effets à l'extérieur des États-Unis lorsqu'elle prend des règlements en vertu de la *Toxic Substances Control Act*, car seules les questions d'ordre national relèvent de sa compétence<sup>253</sup>.

### 3.4 La participation à la prise de règlements

#### 3.4.1 Description

De nombreuses lois sur l'environnement portent sur des questions de fond, mais prévoient également des directives à l'intention des fonctionnaires afin qu'ils établissent d'autres règles sous forme de règlements<sup>254</sup>. Dans quelle mesure le public peut-il participer à ce processus? Les non-résidents y ont-ils un droit d'accès? La présente section examine les dispositions expresses qui vont plus loin que le droit général de quiconque à envoyer des commentaires à un ministre, à une assemblée législative ou à un ministère concernant leurs activités.

**Canada.** Au Canada, la prise de règlements est habituellement régie par la *Loi sur les textes réglementaires*<sup>255</sup>. Aux termes de cette Loi, le règlement doit être publié sous forme de projet dans la *Gazette du Canada*,

253. *Corrosion Proof Fittings c. Environmental Protection Agency*, 947 F.2d 1201 (5th Cir. 1991).

254. Au Mexique, ils sont souvent appelés « règlements techniques » et sont juridiquement exécutoires.

255. *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), c. S-22.

partie I, habituellement 30 jours avant la date prévue de finalisation. Dans certains cas, cette période peut être de 60 jours, alors que dans d'autres, elle est éliminée. Pendant cette période de 30 à 60 jours, tous les intéressés peuvent présenter des commentaires.

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* prévoit la publication de certains règlements au moins 60 jours avant qu'ils ne soient finalisés<sup>256</sup>. En outre, elle renferme plusieurs dispositions qui prévoient la participation du public au processus de réglementation. Mentionnons le droit de demander d'ajouter une substance à la liste prioritaire aux fins d'une étude approfondie qui permettrait de déterminer si elle peut être considérée comme une substance toxique aux termes de la Loi<sup>257</sup>; la possibilité de s'opposer à la décision de ne pas ajouter une substance à la liste prioritaire<sup>258</sup>; demander la prise d'un règlement après un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle une substance est ajoutée à la liste prioritaire; demander qu'une commission de révision examine un projet de règlement<sup>259</sup>. Sur demande, la commission de révision peut être constituée afin de déterminer la nature toxique ou préjudiciable de la substance en cause et l'importance du danger qu'elle représente. Il s'agit de fonctions à vocation technique qui ne comportent pas comme telles un pouvoir de réglementation. La constitution de la commission relève habituellement du pouvoir discrétionnaire du ministre. La seule exception concerne les projets de règlement relatifs à la pollution atmosphérique internationale. Dans ce cas, lorsqu'un avis d'opposition est envoyé par un particulier ou un gouvernement étranger susceptible d'être touché ou de bénéficier d'un tel règlement, et qu'il demande la constitution d'une commission, celle-ci doit être constituée<sup>260</sup>. Lorsqu'une commission de révision est constituée, elle doit donner à toute personne la possibilité de se faire entendre.

Outre ces exigences législatives, Environnement Canada a également adopté une stratégie de consultation publique qui s'applique à chaque processus réglementaire. Celle-ci prévoit la tenue de consultations avec des intervenants dès le début du processus et jusqu'à l'étape finale<sup>261</sup>.

256. L.C.P.E., art. 88, sur les questions relatives à l'immersion en mer.

257. L.C.P.E., par. 12(4).

258. L.C.P.E., par. 13(2).

259. L.C.P.E., par. 48(2), 51(2), 55(2), 62(2) et 86(4), et art. 89.

260. L.C.P.E., par. 89(2) et 62(2). Dans ce cas, l'accès est facile, mais il faut souligner que le gouvernement du Canada n'a encore jamais exercé son pouvoir de réglementation en matière de pollution atmosphérique internationale.

261. Environnement Canada, « Notre engagement en matière de consultations efficaces », 27 mai 1996. Disponible sur Internet à [http://www.doe.ca/consult/policy\\_f.html](http://www.doe.ca/consult/policy_f.html).

Au Québec, la *Loi sur les règlements* impose une période de commentaires publics de 45 jours après la publication d'un projet de règlement et avant sa finalisation. Tout « intéressé » peut présenter des commentaires au cours de cette période<sup>262</sup>. La *Loi sur la qualité de l'environnement* ne prévoit pas d'autres droits de participation publique au processus réglementaire.

En Ontario, la participation à la prise de règlements en matière environnementale est régie principalement par la *Charte des droits environnementaux*. Le processus est fort semblable à celui de la prise de décisions relatives aux permis et à l'emplacement des projets (section 3.3), le libellé relatif aux activités de réglementation mentionnant les politiques, les lois et les règlements. Toutes les nouvelles lois et les nouveaux règlements peuvent faire l'objet d'un examen public pendant au moins 30 jours, mais habituellement la période est plus longue.

**Mexique.** Au Mexique, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* dispose que les projets de règlement administratif peuvent être soumis à l'examen des parties intéressées à des fins d'observations et de commentaires. Les conditions d'une telle procédure sont les suivantes : une loi que promulgue le Congrès doit prescrire que la réglementation administrative qui vise sa direction fera l'objet d'audiences publiques; l'intérêt public est en cause; le projet de règlement doit préalablement être publié dans le Journal officiel de la Fédération mexicaine<sup>263</sup>. En ce qui concerne l'environnement, la loi réglementant le processus de consultation est la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización* (Loi fédérale sur la métrologie et la normalisation), laquelle régit tout le processus d'établissement des *Normas Oficiales Mexicanas* (Normes officielles mexicaines). L'article 47 de cette loi prévoit le processus de consultation relatif à l'établissement des normes, alors que l'article 51 de la même loi prévoit le processus de consultation relatif à la modification de ces normes.

**États-Unis.** Aux États-Unis, les lois fédérales sur l'environnement fixent souvent des normes élaborées et mises en œuvre par les organismes fédéraux par la voie de règlements exécutoires. Pour la plupart, le département de l'Intérieur met en œuvre les lois sur la conservation, et l'*Environment Protection Agency* (EPA) les autres, notamment la *Clean Air Act*, la *Clean Water Act*, la *TSCA*, la *CERCLA*, la *RCRA*, etc. La mise en

262. *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, art. 11.

263. Cette procédure n'est pas suivie en cas d'urgence, alors que l'autorité administrative peut adopter une norme sans consulter le public (art. 48). Une telle norme ne peut être en vigueur que pendant six mois.

œuvre est effectuée par la prise de règlements, régie au niveau fédéral par l'*Administrative Procedures Act* (APA)<sup>264</sup>. En outre, de nombreuses lois fédérales sont mises en œuvre par les États. Par exemple, la *Clean Air Act* établit des normes relatives à la qualité de l'air qui sont mises en œuvre au moyen de régimes conçus par les États et approuvés par l'EPA.

L'APA fixe le cadre procédural de la prise de règlements par les organismes fédéraux. Elle prévoit la prise formelle et informelle de règlements, mais la procédure formelle est rarement appliquée. La procédure informelle – également désignée réglementation par « avis et observations » – exige la publication du projet de règlement dans le registre fédéral, la participation du public par le dépôt d'observations écrites et la publication du règlement final et d'un énoncé de son fondement et de son objet, au moins 30 jours avant la date d'entrée en vigueur du règlement. L'énoncé de fondement et d'objet doit comporter la réponse à toutes les observations reçues. Si l'organisme a rejeté une question soulevée par les observations, il doit motiver sa décision. Même si, selon la loi, cet énoncé doit être « concis », il a souvent des centaines de pages; les exigences ont été élaborées par les tribunaux<sup>265</sup>. La *Negotiated Rulemaking Act* de 1990 complète les dispositions de l'APA relatives à la réglementation, autorisant l'organisme à réunir des représentants des groupes d'intérêt touchés afin de négocier le texte d'un projet de règlement<sup>266</sup>. Après sa promulgation, le règlement peut être contesté devant les tribunaux et soumis à leur examen; voir la section 3.4.5.

Il arrive que les lois fédérales sur l'environnement renforcent les exigences de base de l'APA relativement aux « avis et observations ». Par exemple, la *Toxic Substances Control Act* (TSCA) exige une audience publique sur les projets de règlement<sup>267</sup>, et la *Clean Air Act* prévoit que l'organisme est tenu de fournir des renseignements précis à l'appui du projet de règlement, et permet aux intéressés de présenter des observations à ce sujet, oralement ou par écrit<sup>268</sup>.

Les lois étatiques obligent les organismes étatiques à donner avis des projets de règlement et à permettre aux particuliers de présenter des observations avant que l'organisme ne les finalise. Ces exigences sont

264. 5 U.S.C. § 553 (permet également certaines exceptions, notamment l'exercice de fonctions liées aux affaires étrangères).

265. Davis & Pierce, *Administrative Law Treatise* § 7.4, 3<sup>e</sup> éd., 1994.

266. 5 U.S.C. § 581-590.

267. TSCA § 6(c), 15 U.S.C. § 2605(c).

268. *Clean Air Act* § 307(d), 42 U.S.C. § 7607(d)(5).

souvent prévues par une *Administrative Procedure Act*<sup>269</sup> de l'État, qui peut être complétée par les lois étatiques sur l'environnement.

### 3.4.2 *Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier à la prise de règlements*

Encore une fois, les principaux obstacles possibles consistent à déterminer s'il existe des exigences quant au lieu de résidence qui influent sur la capacité des non-résidents de participer au processus, et s'il existe des limites territoriales éliminant ou réduisant la nécessité d'une participation transfrontalière.

En pratique, il n'existe à l'heure actuelle aucun moyen d'aviser des projets de règlement les personnes de l'étranger pouvant être touchées, sauf par les voies diplomatiques officielles.

### 3.4.3 *Application au Canada*

La *Loi sur les textes réglementaires* ne contient aucune exigence quant au lieu de résidence aux fins des commentaires publics, et il a déjà été indiqué que la L.C.P.E. ne contient aucune exigence générale de ce genre. Ce principe s'applique aux articles qui influent sur la capacité de participer à une demande de constitution d'une commission de révision publique ou de participer directement aux travaux d'une telle commission. En effet, la nature du règlement pouvant faire l'objet d'une telle demande de constitution – soit le mouvement transfrontalier de déchets dangereux, l'immersion en mer et la pollution atmosphérique internationale – milite contre l'application d'une exigence quant au lieu de résidence pendant le fonctionnement d'une commission de révision, du moins à l'égard de ces points.

La L.C.P.E. ne comporte clairement aucune limite territoriale quant à l'examen des incidences environnementales ou à la participation du public. Tel que mentionné plus haut, l'objectif de plusieurs dispositions pouvant faire l'objet de l'examen d'une commission de révision est de nature transfrontalière ou internationale. Il est donc raisonnable de

269. Voir Alaska Stat. § 44.62.190 et 44.62.210; Ariz. Rev. Stat. Ann. § 41-1022 à 41-1023; Cal. Gov't Code § 11346.4 à 11346.7; Idaho Code § 67-5221 à 67-5222; Me. Rev. Stat. Ann. tit. 5, § 8051-8059; Mich. Comp. Laws Ann. § 24.241; Minn. Stat. Ann. § 14.13-14.28; Mont. Code Ann. § 2-4-302; N.H. Rev. Stat. Ann. § 541-A:6 et 541-A:11; N.M. Stat. Ann. § 12-8-4; N.Y. A.P.A. Law § 202; N.D. Cent. Code § 28-32-02; Ohio Rev. Code Ann. § 119.03; Pa. Stat. Ann. tit. 71, §745.5; Tex. Gov't Code Ann. § 2001.029; Vt. Stat. Ann. tit. 3, § 836-843; Wash. Rev. Code Ann. § 34.05.320-34.05.325; Wis. Stat. Ann. § 227.16-227.17.

présumer, dans de telles circonstances, de la possibilité de participer pour les personnes se trouvant à l'extérieur du Canada.

En Ontario, seuls les résidents de l'Ontario peuvent se prévaloir des dispositions spéciales prévues par la *Charte des droits environnementaux*. Cette question a déjà été examinée.

Au Québec, l'article 11 de la *Loi sur les règlements* ne mentionne que les « intéressés ». Diverses autorités pourraient interpréter ce terme de façon large ou restreinte, mais le fait de prévoir des incidences environnementales résultant d'une décision particulière pendant relative à un règlement constitue un facteur important.

Quant à l'Ontario, les commentaires précédents sur la limite territoriale de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Charte des droits environnementaux* s'appliquent également dans le présent contexte.

#### 3.4.4 Application au Mexique

La *Ley Federal sobre Metrología y Normalización* n'établit aucune exigence quant au lieu de résidence pour ce qui est des commentaires sur les projets de normes environnementales. Elle exige seulement que les « intéressés » présentent leurs commentaires à des comités spéciaux, lesquels les examineront et y répondront.

Les normes environnementales mexicaines ne s'appliquent pas à l'étranger. Toutefois, si une installation située au Mexique a ou risque d'avoir des incidences environnementales transfrontalières et que, à propos de son activité, cette installation propose l'établissement d'une norme officielle mexicaine, les membres des communautés transfrontalières peuvent présenter leurs commentaires sur le projet de norme.

#### 3.4.5 Application aux États-Unis

L'*Administrative Procedures Act* autorise les personnes « intéressées » à présenter des commentaires sur les projets de règlement<sup>270</sup>. Le mot « personne » n'est pas défini par rapport à la citoyenneté ou à la résidence. L'APA le définit ainsi : [TRADUCTION] « personne physique, société de personnes, société, association ou organisation publique ou privée autre qu'un organisme »<sup>271</sup>. Dans la mesure où de la jurisprudence étaye cette définition par rapport aux non-résidents, la *Freedom of*

270. 5 U.S.C. § 553(c).

271. 5 U.S.C. § 551(2).

*Information Act* (FOIA<sup>272</sup>) était en cause. Toutefois, la FOIA et les dispositions de l'APA visant la prise de règlements<sup>273</sup> sont régies par les mêmes définitions<sup>274</sup>. En interprétant la définition de « personne », les tribunaux ont conclu que les gouvernements étrangers ou les intermédiaires sont une [TRADUCTION] « organisation publique ou privée »<sup>275</sup> et que l'étranger est une « personne », qui a donc, en vertu de la FOIA, droit d'accès aux dossiers du gouvernement<sup>276</sup>.

Toutefois, dans *Corrosion Proof Fittings c. EPA*, les tribunaux ont statué que la disposition de la TSCA accordant le droit de demander le contrôle judiciaire d'un règlement d'application de la TSCA à « toute personne » ne suffisait pas pour reconnaître la qualité pour agir aux requérants canadiens qui voulaient contester le règlement, puisque la TSCA concernait principalement des questions nationales<sup>277</sup>. Toutefois, dans ce cas, la cour examinait le cas d'un non-résident demandant le contrôle judiciaire d'une mesure prise par un organisme, et elle devait donc s'informer pour savoir si les intérêts du demandeur se situaient dans la zone d'intérêt régie par la loi (qualité pour agir dans les limites de la prudence)<sup>278</sup>. Cette décision ne présage rien de bon pour les non-résidents, mais le seuil de participation au processus de réglementation pourrait être inférieur à celui visant la qualité pour contester la mesure. En fait, les organisations et les gouvernements étrangers présentent souvent des commentaires dans le cadre de la prise de règlements par l'EPA.

Pendant les négociations intervenant au cours de la prise d'un règlement, lorsque l'organisme réunit les représentants des intéressés afin de négocier un projet de règlement, les non-résidents ne comptent pas directement, de façon générale, parmi les négociateurs. Toutefois, une association industrielle dont les membres comprennent des entreprises qui ne sont pas américaines pourrait, par exemple, compter parmi les intéressés à la négociation, et les entreprises non américaines assistent effectivement aux négociations à titre d'observateurs.

272. 5 U.S.C. § 552.

273. 5 U.S.C. § 553.

274. 5 U.S.C. § 551.

275. *Neal Cooper-Grain Co. c. Kissinger*, 385 F. Supp. 769 (D.D.C. 1974). Cette affaire portait sur une demande de renseignements présentée en vertu de la *Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 551, par le gouvernement mexicain.

276. *O'Rourke c. Department of Justice*, 684 F. Supp. 716 (D.D.C. 1988). Il s'agissait d'une affaire d'immigration, ce qui, d'une certaine façon, en fait un cas particulier.

277. *Corrosion Proof Fittings c. EPA*, 947 F.2d 1201, 1211 (5th Cir. 1991). Dans cette affaire, les requérants canadiens, producteurs et fabricants d'amiante, contestaient un règlement de l'EPA qui interdisait la fabrication, l'importation, le traitement et la distribution d'amiante pour l'avenir. Il est assez clair que si les requérants avaient été américains, ils auraient pu contester le règlement.

278. Voir la section 4.1 pour un examen du contrôle judiciaire des mesures prises par les organismes.

Certaines lois prévoient, pour les gouvernements étrangers, un droit limité de participer à la prise de règlements administratifs, relativement aux atteintes internationales à l'environnement. La *Clean Air Act* et la *Clean Water Act* établissent des procédures par lesquelles l'EPA peut déterminer si la pollution émanant des États-Unis met en danger la santé ou le bien-être public d'un pays étranger et prendre des mesures pour faire cesser la pollution<sup>279</sup>. Le pays étranger qui pourrait être touché peut participer aux audiences tenues sur la question. Cependant, la procédure ne s'applique que si le pays étranger accorde aux États-Unis essentiellement les mêmes droits. En pratique, l'EPA n'a jamais déclenché l'application de la procédure de l'une des deux lois<sup>280</sup>.

Comme nous l'avons déjà dit, il existe une présomption générale selon laquelle les lois américaines ne s'appliquent pas à l'extérieur du pays, sauf déclaration expresse de l'intention du législateur. La portée territoriale du règlement dépendra probablement de la portée de la loi habilitante. Dans *Corrosion Proof Fittings c. EPA*, les demandeurs canadiens n'ont pas réussi à convaincre le tribunal que l'EPA aurait dû tenir compte des effets d'un règlement d'application de la TSCA à l'extérieur du pays<sup>281</sup>. La cour a statué que la TSCA n'oblige pas l'EPA à tenir compte des effets causés à l'extérieur des États-Unis. En général, les lois fédérales (et étatiques) sur l'environnement visent principalement l'environnement national (ou étatique).

#### 4.0 L'ACCÈS AU CONTRÔLE JUDICIAIRE DES MESURES ADMINISTRATIVES

##### 4.1 Description

L'objet principal du contrôle judiciaire consiste à faire examiner par les tribunaux la légalité d'une mesure ou d'une décision gouvernementale. Dans le cadre d'un contrôle judiciaire, le tribunal examine la

279. *Clean Air Act* § 115, 42 U.S.C. § 7415; *Clean Water Act* § 310, 33 U.S.C. § 1320.

280. Voir *Her Majesty the Queen in Right of Ontario c. US E.P.A.*, 912 F.2d 1525 (D.C. Cir. 1990), dans laquelle la cour a rejeté l'argument de l'Ontario selon lequel l'omission par l'EPA de se prononcer en vertu de la *Clean Air Act* § 115 était contraire aux obligations que lui imposait l'*Administrative Procedures Act*. La pollution émanant des États-Unis était préjudiciable au Canada, sous forme de pluies acides, et le Canada offrait un droit réciproque, mais l'EPA a refusé de conclure à un danger, comme elle le devait, parce qu'elle ne pouvait identifier une source particulière. Puisque la loi obligeait l'EPA à prendre des mesures pour faire cesser la pollution, l'EPA avait interprété la loi comme signifiant que les tribunaux n'étaient pas tenus de conclure au danger à moins de pouvoir identifier la source précise du préjudice. La cour s'est reportée à l'interprétation de la loi faite par l'EPA.

281. 947 F.2d 1201 (5th Cir. 1991).

situation pour voir si l'acte est ou serait légal, et dans la négative il fournit un recours. Il peut s'agir d'une injonction afin d'empêcher qu'un acte se produise, d'un recours annulant la décision en cause ou d'une ordonnance obligeant l'organisme gouvernemental à exécuter certains actes. Aucuns dommages-intérêts ne sont habituellement accordés dans de tels cas.

Le contrôle judiciaire peut s'appliquer à la légalité d'une décision gouvernementale relative à un nouveau règlement, à un permis ou à une autre autorisation, d'une évaluation ou d'un examen des incidences environnementales et de beaucoup d'autres types de décisions du gouvernement liées à l'environnement.

**Canada.** Le système juridique canadien prévoit le contrôle judiciaire des mesures ou de l'absence de mesures du gouvernement. Ce contrôle permet de déterminer si un organisme du gouvernement, un organisme ou un tribunal administratif, ou un fonctionnaire a agi (ou a omis d'agir) de façon équitable, raisonnable, impartiale et dans le cadre de ses pouvoirs. Quelquefois, ce contrôle est subordonné à la condition préalable que l'intéressé ait épuisé tous les droits d'appel en matière administrative à l'égard de la décision de l'organisme administratif.

Au niveau fédéral, le contrôle judiciaire des décisions des ministres, des ministères ou des offices doit être demandé sous le régime de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>282</sup>. Les réparations accordées sont les recours extraordinaires traditionnels comme le *certiorari*, l'interdiction et le *mandamus* ainsi que l'injonction et le jugement déclaratoire. Depuis huit ou neuf ans, l'un des secteurs les plus actifs du contrôle judiciaire est l'évaluation environnementale, ayant fait l'objet d'une centaine de litiges devant les tribunaux, en droit fédéral seulement, pendant cette période<sup>283</sup>.

Les tribunaux provinciaux ont une fonction de surveillance à l'égard des mesures administratives des autorités, organismes et tribunaux administratifs provinciaux. Dans certains cas, il faut interjeter appel des décisions, des recommandations, des actes ou des omissions des autorités provinciales devant un organisme ou un tribunal administratif avant de pouvoir demander un contrôle judiciaire<sup>284</sup>, alors que

282. L.R.C. (1985), c. F-7, art. 18, 18.1, 28.

283. Un examen exhaustif de cet ensemble de litiges se trouve dans Beverly Hobby, Daniel Ricard, Marie Bourry et Joseph de Poncier, *Canadian Environmental Assessment Act : An Annotated Guide*, Canada Law Books, 1997.

284. En Ontario, le Commission d'appel de l'environnement entend les appels d'ordonnances rendues en vertu des art. 137-145 de la *Loi sur la protection de*

dans d'autres il faut en appeler devant le tribunal compétent de la province<sup>285</sup>. Il faut vérifier la loi applicable afin de s'assurer du mécanisme d'appel en vigueur. Parmi les réparations accordées par le tribunal, mentionnons le *mandamus*, l'interdiction, le *certiorari*, le jugement déclaratoire et la mesure de redressement.

**Mexique.** La procédure d'*amparo* est une procédure judiciaire qui permet d'exercer un recours devant les tribunaux à l'encontre d'actes administratifs. Étant donné sa nature, c'est le moyen idéal pour réviser tant les actes de l'autorité fédérale que ceux des autorités locales.

La procédure d'*amparo* est un recours constitutionnel de dernier recours qui vise notamment le règlement de litiges découlant de « lois ou de mesures » gouvernementales qui enfreignent les droits individuels garantis par la Constitution<sup>286</sup>. Elle vise les lois locales et fédérales, les traités internationaux, les règlements administratifs ou autres, les décrets ou les ordonnances d'application générale dont l'entrée en vigueur ou l'application cause préjudice<sup>287</sup>. La personne ne pouvant se défendre ou privée de ses droits<sup>288</sup> par suite d'une mesure ou d'une décision judiciaire finale relative à des infractions commises lors d'un procès, ou dont l'exécution pourrait entraîner un préjudice irréparable<sup>289</sup>, peut également se prévaloir de cette mesure pour contester ces décisions.

Seule la personne « touchée » par la loi ou la mesure contestée peut entreprendre une procédure d'*amparo*, soit directement soit par l'entremise de son avocat, et seule la partie lésée ou son procureur peuvent continuer la procédure. Le préjudice doit être direct, ce qui suppose qu'une loi accorde un droit explicite à la personne lésée<sup>290</sup>.

Dans la procédure d'*amparo*, il est prévu d'accueillir la plainte d'office ou la possibilité que la partie lésée demande une injonction visant la « suspension de l'acte contesté », c'est-à-dire que l'acte qui

---

*l'environnement*, notamment les appels concernant les demandes de permis et les autorisations. L'art. 38 de la *Charte des droits environnementaux* de l'Ontario autorise tout citoyen qui « a un intérêt » à en appeler. De façon plus générale, la *Loi sur la procédure de révision judiciaire* de l'Ontario confirme le fondement général du dépôt des demandes de contrôle judiciaire. L.R.O. 1990, ch. J.1.

285. Au Québec, les appels des ordonnances du ministre sont interjetés devant la Commission municipale du Québec; *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 96.

286. *Ley de Amparo, Reglamentario de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación*, 10 janvier 1936, art. 1(I).

287. *Id.*, art. 114(I).

288. *Id.*, art. 114(II).

289. *Id.*, art. 114(IV).

290. *Id.*, art. 4.

donne lieu à l'action en *amparo* ne soit pas perpétré. Si l'acte contesté était perpétré et qu'il soit physiquement impossible de restituer à la personne lésée la jouissance du droit constitutionnel qui a été enfreint, il y a lieu de suspendre d'office l'acte contesté<sup>291</sup>.

L'injonction vise alors à maintenir le statu quo et le tribunal rend une ordonnance pour prévenir l'acte<sup>292</sup>.

En cas de suspension demandée par la partie lésée, le juge peut prononcer une injonction si celle-ci ne porte pas atteinte à l'intérêt de la société ou si elle n'est pas contraire à l'ordre public<sup>293</sup> et si l'exécution de l'acte en litige cause à la personne lésée un préjudice qui ne peut être réparé par une indemnité pécuniaire<sup>294</sup>.

La procédure d'*amparo* tourne autour de la question de l'intérêt juridique<sup>295</sup>. Les tribunaux fédéraux ont établi ce concept à partir des articles 4, 73(V) et 114(I) de la *Ley de Amparo*, en déterminant qu'il existait un intérêt juridique quand l'acte contesté (loi, règlement, ou acte de l'autorité judiciaire ou administrative) enfreint directement un droit expressément accordé par le système juridique à la partie lésée.

La jurisprudence et les thèses jurisprudentielles du pouvoir judiciaire de la Fédération ont clairement établi les concepts d'« intérêt juridique », de préjudice et d'acte contesté. En matière environnementale et en vertu de certaines dispositions contenues dans les lois traitant de la question, la Cour suprême a considéré qu'il existait des droits collectifs qui satisfont aux exigences de l'« intérêt juridique »<sup>296</sup>.

S'agissant de questions environnementales, il faut envisager la procédure d'*amparo* dans divers cas, notamment dans le cas d'*amparo* contre la loi, qui ne fait pas l'objet de la présente section. Si nous nous limitons aux actes perpétrés par l'autorité environnementale (sujet dont traite la présente section), il faut tenir compte de l'analyse effectuée précédemment en ce qui concerne l'article 180 de la L.G.E.E.P.A.<sup>297</sup> dans le

291. *Id.*, art. 123(II).

292. *Id.*, art. 123.

293. *Id.*, art. 124(II).

294. *Id.*, art. 124(III).

295. Il existe une multitude de jurisprudences et de thèses jurisprudentielles, tant de la Cour suprême en séance plénière que de ses chambres et des tribunaux collégiaux de circuit qui traitent de cette question et toutes concordent entre elles quant à sa conception et à sa nécessité.

296. Recours en *amparo* 435/96. Neuvième période. Séance plénière. *Semanario Judicial de la Federación* et *Gaceta*. Tome V, juin 1977. Thèse P. CXI/97.

297. L'article 180 de la L.G.E.E.P.A. accorde aux membres de la communauté touchée le droit d'entamer des poursuites judiciaires qui correspondent au recours en révision.

cas des actes de l'autorité fédérale. Dans ce cas, la possibilité d'obtenir gain de cause en exerçant le recours en *amparo* est liée à la question du lieu de résidence, en vertu de laquelle l'« intérêt juridique » de la partie lésée se base sur les dispositions juridiques accordant le droit aux personnes qui font partie de la communauté touchée à demander un examen judiciaire de l'acte d'une autorité. Comme on l'a déjà dit, cela ne signifie pas que l'intérêt juridique des membres d'une communauté transfrontalière touchée ne serait pas en cause, car il pourrait l'être en raison du préjudice subi par la communauté dont ils font partie.

Les particuliers ne peuvent recourir directement à la procédure d'*amparo* pour contester des actes de l'autorité gouvernementale qui sont présumés être contraires aux lois environnementales, étant donné qu'ils doivent d'abord épuiser le recours en révision prévu par la loi.

**États-Unis.** Aux États-Unis, le contrôle judiciaire des mesures finales prises par les organismes fédéraux est régi par l'*Administrative Procedures Act*<sup>298</sup>. Après qu'un organisme a pris une décision finale, notamment la délivrance d'un permis, un règlement final, une ordonnance administrative ou un énoncé des incidences environnementales, les particuliers peuvent contester cette décision devant les tribunaux. L'*Administrative Procedures Act* prévoit que toute personne [TRADUCTION] « qui subit un préjudice ou est lésée par la décision d'un organisme » a le droit d'en demander le contrôle judiciaire<sup>299</sup>. La cour fédérale saisie de la demande peut annuler la décision de l'organisme si elle la juge [TRADUCTION] « arbitraire ou capricieuse, ou si elle constitue un abus du pouvoir discrétionnaire ou est autrement contraire à la loi », ou encore si elle excède les pouvoirs prévus par la loi<sup>300</sup>. La cour peut rendre un jugement déclaratoire et accorder un redressement par voie d'injonction, mais non pas allouer des dommages-intérêts.

De nombreuses lois fédérales sur l'environnement complètent ces dispositions de base de l'*Administrative Procedures Act*. Par exemple, elles exigent souvent que toute contestation soit introduite dans un délai précis, devant une cour d'appel fédérale plutôt qu'une cour de district<sup>301</sup>. En règle générale, elles ne modifient pas les normes de l'*Administrative Procedures Act* en matière de contrôle. Les dispositions des lois sur l'environnement qui ont trait aux procès intentés par des citoyens et qui

298. 5 U.S.C. § 701-706.

299. 5 U.S.C. § 702.

300. 5 U.S.C. § 706.

301. Voir la TSCA § 19, 15 U.S.C. § 2618; la *Clean Water Act* § 509, 33 U.S.C. § 1369; la *Solid Waste Disposal Act*, § 7006, 42 U.S.C. § 6976; la *Clean Air Act* § 307, 42 U.S.C. § 7607, et la CERCLA § 113, 42 U.S.C. § 9613.

prévoient le contrôle des décisions (ou de l'inaction) des organismes sont également examinées ci-dessus.

À l'instar de la législation fédérale en matière d'environnement, les lois des États prévoient le contrôle judiciaire des règlements des États ou des autres décisions finales des organismes soit en vertu d'une loi sur la procédure administrative promulguée par l'État, soit en vertu de dispositions contenues dans des lois précises. Le contrôle est habituellement exécuté à la demande de la personne qui [TRADUCTION] « subit un préjudice ou est lésée » en raison d'une mesure gouvernementale.

#### 4.2 Les obstacles possibles à l'accès transfrontalier au contrôle judiciaire

Tel qu'il est indiqué plus haut, il existe peu d'exigences quant au lieu de résidence pour ce qui est de l'accès aux tribunaux relativement aux actions en common law ou en droit civil, ou aux actions intentées en vertu de lois particulières sur l'environnement. Ici, la situation générale est la même pour ce qui est des demandes de contrôle judiciaire.

Comme dans les sections précédentes, le deuxième obstacle important est la portée territoriale des lois pertinentes. Encore une fois, il ne prend pas la même forme partout.

#### 4.3 Application au Canada

La demande de contrôle judiciaire des lois ou des décisions fédérales peut être présentée par « quiconque est directement touché par l'objet de la demande »<sup>302</sup>. Au fil des ans, les tribunaux ont établi des règles générales en ce qui a trait à la qualité pour agir, afin de déterminer les personnes qui sont « directement touché[es] »<sup>303</sup>. On pourrait soutenir que les non-résidents ont le même droit d'accès au processus fédéral de contrôle judiciaire, si leurs intérêts sont « directement touché[s] ».

Toutefois, si la loi ne s'applique qu'au Canada, le résident étranger pourrait alors ne pas avoir l'intérêt nécessaire dans la question de fond à l'égard de laquelle il pourrait présenter une demande de contrôle judi-

302. *Loi sur la Cour fédérale*, art. 18.1.

303. *Friends of the Island Inc. c. Canada (Min. des Travaux publics)*, [1993] 2 C.F. 229, 235. Voir également D. Sguyias, M. Kinnear, D.J. Rennie et B.J. Saunders, *Federal Court Practice 1996*, Toronto, Carswell, 1996, p. 763-767. En fait, dans *Enquête Énergie c. Commission de contrôle de l'énergie atomique*, [1985] 1 C.F. 563 (C.A.), la Cour a statué que l'application de règles trop strictes en matière de qualité pour agir ne devrait pas empêcher l'examen de questions en litige.

ciaire. C'est le cas, par exemple, de certaines dispositions de la *Loi sur les pêches* (voir plus haut). Ce serait alors le facteur principal pour considérer si la portée territoriale s'applique à la question de fond soulevée dans la demande de contrôle judiciaire. Cette question a été examinée dans les sections précédentes, les lois tant fédérales que provinciales.

L'article 57 du *Code de procédure civile* du Québec autorise de façon expresse les personnes résidant à l'extérieur de la province, qui sont habilitées par les lois de leur propre ressort à comparaître en cour, à intenter une action au Québec. En Ontario, les règles de procédure civile prévoient un droit implicite pour les non-résidents, dans les dispositions relatives au dépôt d'un cautionnement pour dépens<sup>304</sup>.

#### 4.4 Application au Mexique

Il n'existe aucune exigence quant au lieu de résidence pour déposer une procédure d'*amparo*, l'action équivalente au contrôle judiciaire au Mexique. Une personne lésée résidant hors du territoire mexicain peut intenter un recours d'*amparo* pour contester une sentence finale rendue par un tribunal ou une décision administrative dans les 180 jours suivant la date à laquelle elle en prend connaissance.

Le recours d'*amparo* n'est pas non plus limité par la portée territoriale des lois mexicaines sur l'environnement. Comme il a déjà dit à plusieurs reprises, le droit mexicain s'applique en général à toutes les personnes sur le territoire mexicain, ainsi qu'aux actes ou aux événements survenus sur le territoire ou dans le ressort du Mexique. Par conséquent, si un étranger est lésé par un acte des autorités mexicaines, il peut faire valoir ses droits ou faire empêcher, réparer ou indemniser la violation d'un droit, qu'il soit ou non sur le territoire mexicain, et ce, parce que le droit mexicain s'applique du fait de la présence physique sur le territoire mexicain ou d'actes ou d'événements survenus sur le territoire ou le ressort mexicain. Le recours d'*amparo* devrait alors pouvoir être exercé dans les cas de dommages transfrontaliers dont l'origine est au Mexique.

#### 4.5 Application aux États-Unis

Les lois fédérales autorisant les particuliers à contester les décisions finales des organismes n'opèrent pas explicitement l'exclusion en fonction de la résidence ou de la citoyenneté. Néanmoins, deux lois sur

304. Règles de procédure de l'Ontario, règle 56.01(1).

l'environnement peuvent contenir des exigences de fait quant à la résidence. La *Clean Water Act* oblige le demandeur à présenter sa demande de contrôle judiciaire d'une décision d'un organisme à la cour d'appel fédérale du district judiciaire où il réside ou dans le ressort duquel il fait des affaires, qui est directement touché par la [TRADUCTION] « mesure contestée »<sup>305</sup>. En pratique, ce libellé semble imposer des conditions de résidence empêchant les résidents du Canada et du Mexique de demander le contrôle judiciaire des décisions prises par les organismes en vertu de la *Clean Water Act*. La *Solid Waste Disposal Act* contient des dispositions semblables<sup>306</sup>.

En général, les lois étatiques sur les procédures administratives qui confèrent aux intéressés le droit de demander le contrôle judiciaire des décisions des organismes ne se limitent pas de façon expresse uniquement aux résidents de l'État.

Quant à la question de la portée territoriale, il a déjà été indiqué que la présomption générale du droit américain selon laquelle les lois nationales ne s'appliquent pas à l'extérieur du pays, en l'absence d'une preuve claire de l'intention contraire du législateur. Dans *Corrosion Proof Fittings c. Environmental Protection Agency*, les demandeurs canadiens n'ont pas convaincu le tribunal que l'EPA aurait dû tenir compte des effets d'un règlement d'application de la TSCA, à l'extérieur du pays<sup>307</sup>.

Dans cette affaire, la Cour d'appel du cinquième circuit des États-Unis a appliqué le critère de la « zone d'intérêt », visant à l'origine à limiter les demandes de contrôle judiciaire des mesures prises par les organismes en vertu de l'*Administrative Procedures Act*<sup>308</sup>. L'*Administrative Procedures Act* donne qualité pour agir aux personnes [TRADUCTION] « lésées par la mesure d'un organisme au sens de la loi pertinente »<sup>309</sup>. La Cour suprême a interprété ces termes comme signifiant que le plaignant doit être [TRADUCTION] « touché de façon négative ou lésé, c'est-à-dire lésé en fait », et qu'il devrait être possible de prétendre que l'intérêt que le plaignant cherchait à protéger se trouve dans la zone d'intérêt visée par la loi ou la garantie constitutionnelle en cause<sup>310</sup>.

305. *Clean Water Act* § 509(b)(1), 33 U.S.C. § 1369(b)(1).

306. *Solid Waste Disposal Act* § 7006(b), 42 U.S.C. § 6976(b). Cette règle ne s'applique qu'à certaines décisions relatives aux permis et aux autorisations prises en vertu de la Loi, et à toutes les décisions de l'organisme.

307. 947 F.2d 1201 (5th Cir. 1991).

308. Voir *Clarke c. Securities Industry Association*, 479 U.S. 388, 400 n.16 (1986).

309. 5 U.S.C. § 702.

310. *Clarke c. Securities Industry Association*, 479 U.S. 388, 395-396 (1986), citant *Association of Data Processing Service Organizations Inc. c. Camp*, 397 U.S. 150, 153 (1970).

*Corrosion Proof Fittings* est la seule décision portant sur l'application du critère de la « zone d'intérêt » à un demandeur non résident dans le contexte d'un contrôle judiciaire. Les organismes américain et canadien ont tous deux contesté un règlement d'application de la *Toxic Substances Control Act* de l'EPA. Les parties canadiennes ont soutenu que l'EPA avait commis une erreur en ne tenant pas compte des effets de son règlement dans les pays et sur les travailleurs étrangers. Une cour d'appel fédérale a statué que les parties canadiennes ne se trouvaient pas dans la zone d'intérêt visée par la TSCA parce que celle-ci n'oblige pas l'EPA à tenir compte des effets qu'ont ses mesures à l'extérieur des États-Unis. La cour a noté que la loi [TRADUCTION] « mentionne la nécessité de remettre en état l'environnement national et de protéger les travailleurs américains, mais elle est en grande partie silencieuse au sujet des effets internationaux des mesures prises par l'organisme »<sup>311</sup>. Si d'autres tribunaux suivent cette analyse, les demandeurs non résidents auront de la difficulté à établir leur qualité pour agir quant au contrôle des règlements pris par les organismes en vertu des lois fédérales sur l'environnement, parce que ces dernières mettent l'accent sur les préoccupations nationales plutôt qu'internationales.

## 5.0 CONCLUSION

Un certain nombre d'obstacles possibles continuent de nuire à l'accès aux tribunaux et aux organismes administratifs en Amérique du Nord. Certains sont fondés sur des questions traditionnelles de common law comme la « Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé », mais peut-être dans une moindre mesure que la réputation de cette règle pourrait le suggérer. Cependant, l'interprétation des lois fédérales, étatiques ou provinciales qui portent sur une vaste gamme de questions sur l'environnement soulève également des préoccupations quant à l'accès transfrontalier aux tribunaux. Comme la source des recours juridiques et administratifs n'est plus dans les régimes de droit civil ou de common law habituellement applicables, mais provient plutôt d'une combinaison de ceux-ci et de recours prévus par la loi, ces obstacles qui se trouvent dans la loi éliminent ou, dans certains cas, réduisent l'accès réel qu'ont les citoyens de l'autre pays aux processus juridiques et administratifs nationaux. Il est difficile d'établir des caractéristiques simples en raison du nombre relativement faible de décisions publiées en matière d'atteintes transfrontalières à l'environnement, mais peu de ressorts semblent offrir un accès illimité à tous les recours juridiques qu'ils prévoient.

311. 947 F.2d 1201 (5th Cir. 1991), 1209.

Selon la présente étude, plusieurs gouvernements ont également pris des mesures importantes afin de réduire les obstacles à l'égalité d'accès dans certains secteurs. Cependant, ces mesures importantes ne s'appliquent pas encore à tous les obstacles possibles.

Au Mexique, les obstacles semblent être de nature différente, et l'on constate l'absence ou le nombre très faible d'obstacles à l'accès transfrontalier. En général, les non-résidents peuvent se prévaloir des recours offerts aux résidents en cas d'atteinte environnementale, mais ces recours n'ont pas la même portée que ceux existant au Canada et aux États-Unis.

L'annexe qui suit décrit un certain nombre d'initiatives internationales existantes destinées à améliorer l'accès transfrontalier aux recours ou à prévenir les atteintes à l'environnement. L'efficacité que peuvent avoir ces exemples pour les trois Parties à l'ANACDE est ensuite analysée. On pourrait alors s'inspirer de ces exemples pour réduire davantage les barrières existantes.

## ANNEXE I

### *Les initiatives existantes visant à éliminer les obstacles possibles à l'égalité d'accès aux tribunaux et aux organismes administratifs en matière de pollution transfrontalière*

Au fil des ans, on a tenté, tant en Europe qu'en Amérique du Nord, de concevoir des solutions juridiques afin de reconnaître l'égalité d'accès aux tribunaux et aux procédures administratives en matière de pollution transfrontalière. Trois de ces initiatives visant à éliminer les obstacles procéduraux possibles sont examinées ici.

#### A. RECOMMANDATIONS DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

##### 1. Description

Le premier organisme international à identifier et à élaborer la notion d'égalité d'accès aux tribunaux et de non-discrimination en matière de pollution transfrontalière a été l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>312</sup>. En 1974, l'OCDE a adopté les « Recommandations concernant des principes relatifs à la pollution transfrontalière », qui sont non exécutoires, selon lesquelles, notamment, les pays devraient, « dans toute la mesure du possible », offrir aux personnes touchées par la pollution transfrontalière « les mêmes procédures juridictionnelles ou administratives dans le pays d'où elle (la pollution) provient [qu'aux citoyens] de ce pays »<sup>313</sup>. En 1976, il adoptait une version plus détaillée de ce principe :

*Les droits reconnus aux personnes affectées par une pollution transfrontière devraient être équivalents à ceux reconnus aux personnes dont les intérêts person-*

312. L'OCDE est principalement composée de pays industrialisés de l'Europe occidentale, mais le Canada, les États-Unis et, depuis 1994, le Mexique, en font également partie.

313. Doc. OCDE C(74)224 (1974), reproduit dans 14 *International Legal Materials* 242 (1975). En règle générale, la Recommandation de l'OCDE s'inspirait du principe 22 de la *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement*, Doc. N.U. A/CONF. 48/14, p. 2-65 et Corr. 1 (1974), reproduit dans 11 *International Legal Materials* 1416 (1972), dont le texte prévoit ce qui suit : « Les États doivent coopérer pour développer encore le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques que les activités menées dans les limites de la juridiction de ces États ou sous leur contrôle causent à des régions situées au-delà des limites de leur juridiction. » La Recommandation de l'OCDE suit plus particulièrement la *Nordic Convention on the Protection of the Environment*, adoptée le 19 février 1974, à Stockholm, laquelle est reproduite dans 13 *International Legal Materials* 591 (1974) [ci-après « Convention

*nels et/ou réels, qui sont situés dans le territoire du pays à l'origine de la pollution transfrontière, sont ou pourraient être affectés, dans des conditions semblables, par une même pollution, en ce qui concerne :*

- a) l'information relative aux projets, activités nouvelles et pratiques susceptibles de créer un risque sensible de pollution;*
- b) l'accès aux informations que les autorités compétentes rendent accessibles aux personnes concernées;*
- c) la participation aux audiences et enquêtes préalables et la formulation d'objections à l'encontre des projets de décisions des autorités publiques qui pourraient directement ou indirectement aboutir à une pollution;*
- d) le recours aux procédures administratives et juridictionnelles (y compris les procédures d'urgence) et recevabilité des requêtes correspondantes;*

*pour prévenir une pollution, obtenir sa cessation et/ou une réparation des dommages.<sup>314</sup>*

Dans sa version finale, la Recommandation de l'OCDE élargit la notion d'égalité d'accès transfrontalier aux tribunaux pour englober l'idée que les personnes devraient avoir accès à l'information se rapportant à un projet ou à une activité susceptible de causer de la pollution transfrontalière, et avoir la possibilité de présenter des commentaires à ce sujet. Depuis, cette idée a été incorporée à plusieurs accords internationaux, notamment la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* de 1991<sup>315</sup>.

nordique »], dont l'article 3 contient le principe d'égalité d'accès : [TRADUCTION] « Toute personne touchée ou risquant d'être touchée par une nuisance causée par des activités préjudiciables à l'environnement exécutées dans un autre État contractant a le droit de saisir le tribunal ou l'autorité administrative compétent de cet État de la question de savoir si ces activités devraient être permises, notamment des mesures à prendre pour prévenir tout dommage, et d'en appeler de la décision de ce tribunal ou de cette autorité administrative au même titre et en exerçant les mêmes droits qu'une personne morale de l'État où les activités sont exécutées. » Les Parties à la Convention nordique sont le Danemark, la Norvège, la Suède et la Finlande.

314. Recommandation du Conseil sur l'égalité d'accès en matière de pollution transfrontière, Doc. OCDE C(76)55 (1976), reproduit dans *OCDE, Aspects juridiques de la pollution transfrontière* 19 (1977); 15 *International Legal Materials* 1218 (1976). L'année suivante, l'OCDE a adopté une Recommandation pour la mise en œuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière, Doc. OCDE C(77)28 (1977), reproduit dans 16 *International Legal Materials* 977 (1977), qui donne des détails sur la façon dont les gouvernements membres devraient mettre en œuvre le principe d'égalité d'accès.
315. Signée le 25 février 1991 à Espoo, en Finlande, reproduite dans 30 *International Legal Materials* 800 (1991). La Convention a été négociée sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, dont le Canada et les États-Unis font partie. La Convention prévoit notamment que, en ce qui a trait aux

## 2. La mise en œuvre dans chaque pays

Jusqu'à maintenant, peu de progrès ont été accomplis, au niveau gouvernemental, au Canada, au Mexique et aux États-Unis en vue de la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE. Ce sont plutôt des organisations privées, en particulier l'*American Bar Association* et l'Association du Barreau canadien, qui ont pris les principales initiatives en ce sens (voir la section B ci-dessous).

Cependant, il faut souligner que, dans le cas du Mexique, il ne sera peut-être pas nécessaire de prendre des mesures précises pour modifier la législation mexicaine afin d'assurer l'égalité d'accès aux tribunaux étant donné que les obstacles dont nous avons parlé ne limitent pas l'accès des demandeurs étrangers aux tribunaux mexicains. Toutefois, des obstacles pratiques s'opposent encore à l'accès au Mexique.

Quant à la composante touchant la procédure d'évaluation environnementale de la Recommandation de l'OCDE, le Canada, le Mexique et les États-Unis tentent à l'heure actuelle, sous les auspices de la Commission de coopération environnementale, de mettre en œuvre le paragraphe 10(7) de l'ANACDE, qui oblige les Parties à examiner et à élaborer des recommandations relatives à l'évaluation des incidences environnementales transfrontalières.

## 3. L'élimination des obstacles

Si la Recommandation de l'OCDE était adoptée et mise en œuvre aux échelons fédéral, provincial ou étatique, elle éliminerait, avec les principes d'égalité d'accès et de non-discrimination sous-jacents, tous les obstacles créés par la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé, les exigences quant au lieu de résidence et la portée territoriale des lois.

---

activités visées par la Convention qui pourraient avoir des incidences transfrontalières nocives, les « Parties concernées veillent à ce que le public de la Partie touchée, dans les zones susceptibles d'être touchées, soit informé de l'activité proposée et ait la possibilité de formuler des observations ou des objections à son sujet » et que ces observations « soient dûment pris[es] en considération » avant la prise d'une décision finale relativement à l'activité proposée (art. 3(8), 6(1)). En outre, l'art. 2(6) prévoit que « [c]onformément aux dispositions de la présente Convention, la Partie d'origine offre au public des zones susceptibles d'être touchées la possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées, et veiller à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public ». Le Canada et les États-Unis ont tous deux signé la Convention, mais seul le Canada l'a ratifiée. Le Mexique n'étant pas membre de la Commission économique, il n'a pas participé aux négociations. La Convention est entrée en vigueur le 10 septembre 1997.

## B. LE PROJET DE TRAITÉ DE L'AMERICAN BAR ASSOCIATION ET DE L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

### 1. Description

Au milieu des années 1970, des représentants de l'*American Bar Association* (ABA) et de l'Association du Barreau canadien (ABC) ont constitué un groupe de travail mixte sur le règlement des différends internationaux (le « Groupe de travail mixte »). Ce dernier avait comme mandat d'examiner des méthodes de règlement des différends de nature publique et privée entre les deux pays. L'un de ses premiers projets a été d'étudier la question de l'égalité d'accès aux recours juridiques nationaux en matière de préjudices causés par la pollution transfrontalière<sup>316</sup>.

S'inspirant des travaux de l'OCDE, le Groupe de travail mixte a convenu que les personnes se trouvant au Canada et aux États-Unis devraient avoir les mêmes droits d'accès aux procédures judiciaires et administratives visant la prévention de la pollution et l'indemnisation des dommages en résultant.

Suivant l'esprit de la Recommandation de l'OCDE, le Groupe de travail mixte n'a pas prévu la création de nouveaux recours fondés sur le droit substantif en matière de préjudices causés par la pollution transfrontalière. Il a plutôt proposé que chacun des pays veille à mettre à la disposition des citoyens de l'autre pays les recours qu'il offre à ses propres citoyens, pour les réclamations visant ce type de dommages, et ce, en abolissant la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé.

À cette fin, le Groupe de travail mixte a élaboré un projet de traité sur un régime d'égalité d'accès aux tribunaux et aux recours en matière de pollution transfrontalière (« projet de traité ») qu'il a soumis au Canada et aux États-Unis. Le projet de traité ne contient que cinq articles. L'alinéa 2a) en est la disposition centrale :

[TRADUCTION] *Le pays d'origine assure au moins à toute personne physique ou morale résidant dans le pays touché, qui a subi un incident de pollution transfrontalière, un traitement équivalent à celui offert aux personnes dans des conditions ou une situation équivalente dans le pays d'origine, dans les cas où lorsqu'il y a risque de pollution intérieure, dans des circonstances comparables.*<sup>317</sup>

316. Voir le rapport présenté en 1979 par le groupe de travail mixte à l'assemblée annuelle de l'Association du Barreau canadien, reproduit dans *Settlement of International Disputes Between Canada and the USA : Resolutions Adopted by the American Bar Association and the Canadian Bar Association with Accompanying Reports and Recommendation* xxxiv, 1979 [ci-après *Settlement of International Disputes*].

317. L'expression [TRADUCTION] « pays touché » s'entend du [TRADUCTION] « pays touché par la pollution transfrontalière ou exposé à un risque important d'être touché par

L'alinéa 2b) apporte la précision suivante :

[TRADUCTION] *Sur le plan de la procédure, ce traitement comprend notamment le droit de participer ou d'avoir recours à toutes les procédures administratives et judiciaires existant dans le pays d'origine, visant la prévention ou la réduction de la pollution intérieure, ou l'indemnisation des dommages en résultant.*

Le Groupe de travail mixte a clairement indiqué qu'il s'attendait à ce que ces dispositions s'appliquent aux tribunaux des provinces et des États, ainsi qu'aux tribunaux fédéraux<sup>318</sup>.

Le projet de traité oblige également le [TRADUCTION] « pays d'origine » à prendre des mesures appropriées pour aviser les personnes exposées à un risque de pollution transfrontalière « important » afin de leur permettre d'exercer les droits prévus par le traité<sup>319</sup>.

## 2. La mise en œuvre dans chaque pays

En 1979, l'ABA et l'ABC ont adopté des résolutions exhortant les gouvernements du Canada et des États-Unis à négocier un traité sur l'égalité d'accès aux tribunaux en se fondant sur le projet du Groupe de travail mixte. Les gouvernements ont pris acte des recommandations mais n'ont jamais engagé de négociations ayant pour but la rédaction d'un traité<sup>320</sup>. À l'époque, ce traité ne devait pas inclure le Mexique, mais ce n'est sans doute pas nécessaire puisqu'aucun des obstacles identifiés ne semble restreindre le droit d'accès des demandeurs étrangers aux tribunaux mexicains.

## 3. L'élimination des obstacles

Certes, le libellé de l'article 2 du projet de traité n'a pas la même portée que celui de la Recommandation de l'OCDE. Cette disposition reconnaît des droits d'accès à toutes les procédures administratives et judiciaires visant la prévention ou la réduction de la pollution, ou l'indemnisation des dommages en résultant. La Recommandation de

---

la pollution transfrontalière » (al. 1e) du projet de traité). L'expression [TRADUCTION] « pollution transfrontalière » s'entend de [TRADUCTION] « toute pollution causée intentionnellement ou non, dont la source physique relève en tout ou en partie de la compétence d'une des Parties, et dont les effets se font sentir dans le ressort de l'autre Partie » (a. 1c)).

318. *Settlement of International Disputes*, supra, note 296, p. 50.

319. Projet de traité, al. 4a).

320. Gallob, « Birth of the North American Transboundary Environmental Plaintiff : Transboundary Pollution and the 1979 Draft Treaty for Equal Access and Remedy », (1991) 15 *Harvard Environmental Law Review* 85, à la p. 92.

l'OCDE prévoit expressément des droits d'accès à l'information et de participation aux audiences et enquêtes préliminaires se rapportant aux décisions et politiques publiques. Aux termes du projet de traité de l'ABA et de l'ABC, les non-résidents pourraient donc ne pas avoir le même droit de participation aux audiences relatives au processus décisionnel, à l'élaboration des politiques ou aux évaluations environnementales.

Le projet de traité élimine la restriction imposée par la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé. Même s'il est difficile de savoir s'il élimine également les exigences quant au lieu de résidence et la portée territoriale des lois, on pourrait soutenir que ces restrictions cesseraient de s'appliquer si l'objet de l'article 2 était de permettre aux non-résidents de recevoir [TRADUCTION] « au moins le même traitement » que les résidents du pays d'origine et de faire équivaloir la pollution causée à l'étranger à celle causée sur son propre territoire.

### C. *UNIFORM TRANSBOUNDARY POLLUTION RECIPROCAL ACCESS ACT*

#### 1. Description

À la suggestion du Groupe de travail mixte de l'ABA et de l'ABC, les institutions canadienne et américaine vouées à la promotion de lois uniformes (la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada et *US National Conference of Commissioners on Uniform State Laws*) ont constitué un comité de liaison chargé d'examiner la rédaction de lois uniformes pour les deux pays.

Le comité de liaison a rédigé une loi uniforme, la *Uniform Transboundary Pollution Reciprocal Access Act*, qui pourrait être adoptée comme solution de rechange au traité. Comme dans le projet de traité du Groupe de travail mixte de l'ABA et de l'ABC, la loi déroge à la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé et reconnaît aux victimes de pollution transfrontalière un droit d'accès égal aux tribunaux dans le ressort d'où émane la pollution. Elle prévoit notamment :

[TRADUCTION] *La personne qui subit ou risque de subir un préjudice physique ou matériel causé par la pollution provenant ou pouvant provenir d'un territoire offrant la réciprocité, a les mêmes droits à la réparation du préjudice causé ou de la menace de préjudice et peut exercer ce droit dans ce territoire, comme si le préjudice ou le risque de préjudice était survenu dans ce territoire.*<sup>321</sup>

321. *Uniform Transboundary Pollution Reciprocal Access Act* (Groupe de travail mixte de l'ABA et de l'ABC), art. 3.

L'expression [TRADUCTION] « territoire offrant la réciprocité » s'entend d'un État des États-Unis d'Amérique ou d'une province ou d'un territoire du Canada [TRADUCTION] « qui a adopté cette loi ou qui reconnaît un accès substantiellement équivalent à ses tribunaux et à ses organismes administratifs »<sup>322</sup>. Selon les commentaires concernant la loi, l'expression [TRADUCTION] « un accès substantiellement équivalent » vise les territoires qui accordent déjà le droit d'accès à leurs tribunaux aux non-résidents victimes de pollution. Toujours selon ces commentaires, [TRADUCTION] « la loi ne s'applique pas à la pollution transfrontalière entre les États-Unis et le Mexique ou à la pollution provenant d'un autre pays »<sup>323</sup>.

La loi résout également le problème du [TRADUCTION] « choix du droit applicable » en disposant que [TRADUCTION] « la loi applicable à une action ou à une autre procédure introduite sous le régime de la présente loi, y compris le sens du terme « pollution », est la loi de ce ressort [c.-à-d. le ressort dans lequel l'action est intentée], et le choix du droit applicable est exclu »<sup>324</sup>.

En 1982, les organismes des deux pays qui œuvrent à l'uniformisation des lois ont approuvé le projet de loi et en ont recommandé l'adoption.

## 2. La mise en œuvre dans chaque pays

Au Canada, quatre provinces ont adopté la loi : l'Ontario, le Manitoba, la Nouvelle Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard<sup>325</sup>. Aux États-Unis, trois États ayant une frontière commune avec le Canada (le Michigan, le Montana et le Wisconsin)<sup>326</sup> et quatre autres<sup>327</sup> l'ont adoptée. Chose étonnante, les recueils de jurisprudence ne font état d'aucune décision judiciaire rendue en vertu de ces lois.

Le Mexique n'a pas adopté cette loi. Cependant, il n'aura peut-être pas à le faire étant donné qu'aucun des obstacles relevés ne restreint l'accès des demandeurs étrangers aux tribunaux mexicains.

322. *Id.*, par. 1(1).

323. Commentaire du texte de la loi.

324. *Supra*, note 302, art. 4.

325. R.S.P.E.I. 1988, ch. T-5; L.R.O. 1990, ch. T.18; L.M. 1985-86, ch. 11; S.N.S. 1994-95, ch. 1, partie XVI.

326. Mich. Comp. Laws § 324.1801 à 324.1807; Mont. Code § 75-16-101 à 75-16-109; Wisc. Stat. § 144.995.

327. Le Colorado, Col. Rev. Stat. § 13-1.5-101 à 13.1.5-109; le Connecticut, Conn. Gen. Stat. § 51-351b; le New Jersey, N.J. Stat. § 2A:58A-1 à 2A:58A-8; l'Oregon, Ore. Rev. Stat. § 468.076 à 468.089.

### 3. L'élimination des obstacles

Comme pour le projet de traité de l'ABA et de l'ABC, la *Uniform Transboundary Pollution Reciprocal Access Act* élimine les obstacles créés par la Règle du lieu où l'immeuble en cause est situé. Elle va également plus loin que le projet de traité en ajoutant une disposition sur la question du choix du droit applicable. Cette disposition prévoit que le droit applicable est le droit de l'État où le recours est intenté.

Cependant, comme pour le projet de traité, il demeure incertain si la loi élimine les obstacles relatifs au lieu de résidence et à la portée territoriale des lois. On pourrait soutenir que le libellé de l'article 3 de la Loi devrait être interprété comme éliminant ces obstacles afin de donner aux mots [TRADUCTION] « a droit à la réparation [...] comme si le préjudice ou le risque de préjudice était survenu dans ce territoire » tout leur sens. Permettre aux restrictions relatives au lieu de résidence et à la portée territoriale d'avoir préséance aurait pour effet de nier l'intention de la Loi.

On peut également se demander si la Loi a été rédigée en termes assez généraux pour comprendre la vaste gamme des droits d'accès recommandés par l'OCDE, en particulier en ce qui a trait à l'accès à l'information et à la participation aux audiences sur les évaluations environnementales et la délivrance des permis.

La loi comporte également deux autres restrictions. Elle n'a d'effet que dans les États, les provinces ou les territoires qui offrent la réciprocité. Autrement dit, l'égalité d'accès n'est reconnue qu'aux citoyens des États, des provinces ou des territoires qui ont adopté cette loi ou une loi équivalente. En outre, la Loi n'a d'incidences que sur la législation adoptée par les États, les provinces et les territoires et non sur les lois fédérales, ce qui revient à exclure une partie importante de la législation sur l'environnement.

Le nombre restreint d'États et de provinces qui ont adopté cette loi en limite malheureusement l'utilité à un territoire relativement réduit. Dans les provinces et les États qui ont adopté cette loi, il n'y a pas de jurisprudence permettant de l'interpréter, de sorte que la portée de son application est encore inconnue.

### D. LES AUTRES INITIATIVES INTERNATIONALES

La Commission de coopération environnementale tente à l'heure actuelle de mettre en œuvre le paragraphe 10(7) de l'ANACDE. En vertu de ce paragraphe, les trois pays de l'Amérique du Nord ont convenu

d'examiner et d'élaborer des recommandations sur l'évaluation des incidences environnementales transfrontalières, considérant le caractère fortement bilatéral de nombreuses questions environnementales transfrontalières.

En octobre 1997, les trois parties à l'ANACDE, par l'entremise de la Commission, ont publié un projet d'entente à des fins de discussion et de commentaires publics<sup>328</sup>. L'objectif consiste maintenant à conclure un accord international que les trois Parties espèrent signer en juin 1999.

En vertu de l'*Accord sur la qualité de l'air* de 1991, le Canada et les États-Unis ont établi un régime de notification des projets proposés dans l'un ou l'autre pays qui pourraient avoir des répercussions dans l'autre pays<sup>329</sup>. Ce régime de notification a donné lieu à une dizaine de notifications entre les parties, que le public peut consulter sur Internet<sup>330</sup>.

Une approche différente et plus globale a été adoptée dans certaines conventions multilatérales récentes. Les conventions examinées ci-dessous obligent les parties à apporter des modifications de fond à leurs lois ou, dans certains cas, à accepter les modifications que la convention apporte à leur régime juridique existant.

La Commission économique pour l'Europe (Nations Unies) a conclu, en juin 1998, la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*<sup>331</sup>. La Convention porte directement ou indirectement sur toute la gamme des questions analysées dans le présent document, indiquant les normes détaillées à respecter pour assurer une participation et une sensibilisation réelles du public aux questions environnementales, notamment l'accès à l'information, au processus décisionnel et à la justice. Ainsi, elle vise à assurer l'accès public le plus large possible aux

328. Commission de coopération environnementale, TEIA/97.02.04, 21 octobre 1997, Projet d'Accord nord-américain sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers. Le texte, élaboré par un groupe d'experts intergouvernemental réuni par la CCE, est disponible sur la page Web de la CCE, [www.cec.org](http://www.cec.org).

329. *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air*, 2 *Yearbook of International Environmental Law* 679 (1991), Art. V(1).

330. Voir *Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air, Rapport d'étape*, 1996, p. 20-21, 67, disponible à l'adresse Internet suivante : <http://www.ec.gc.ca/special/air-qual.html>.

331. La Convention a été ouverte pour signature le 25 juin 1998 et signée par 35 pays ainsi que l'Union européenne. Le Canada et les États-Unis ne comptaient pas parmi les premiers signataires. Le Mexique n'est pas membre de la CEE-ONU et n'a donc pas participé à l'élaboration de la Convention. Le texte de celle-ci se trouve au site Web de la CEE-ONU, <[www.unece.org/](http://www.unece.org/)>.

personnes qui risquent d'être touchées par les décisions ou qui ont un intérêt à faire valoir à l'égard de la question environnementale en cause<sup>332</sup>. En outre, un tel accès doit se faire sans discrimination envers le public des différents pays. L'article 3.9 de la Convention dispose ce qui suit :

*Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information, il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités.*

Quant à l'accès à l'information, la Convention porte qu'il n'est pas nécessaire que le public ait à faire valoir un intérêt particulier pour avoir accès à des renseignements sur l'environnement<sup>333</sup>.

Aucune évaluation juridique complète de cette nouvelle convention n'a encore été effectuée. Toutefois, à première vue, ses dispositions générales semblent traiter des problèmes de l'accès ou de la qualité pour agir des non-résidents ou des non-ressortissants, car elles ont trait à la majorité si ce n'est à la totalité des obstacles existant aujourd'hui.

La communauté internationale a instauré plusieurs régimes de responsabilité pour certains types de dommages à l'environnement. Ces régimes vont habituellement plus loin que la notion d'« égalité d'accès », en créant de nouveaux droits et recours de fond en cas d'atteinte à l'environnement. Par exemple, la *Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement*<sup>334</sup>, initiative du Conseil de l'Europe, crée un régime de responsabilité afin d'assurer l'indemnisation adéquate des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement. Elle établit des règles de responsabilité à l'intention des personnes ayant ce que la Convention appelle une « activité dangereuse », qui s'entend de la production, de la manipulation, du stockage, de l'utilisation ou du rejet de substances dangereuses, et de l'exploitation de sites d'incinération, de traitement ou de stockage permanent des déchets<sup>335</sup>. Le régime de responsabilité instauré reconnaît les principes courants de la responsabilité, il fixe les ressorts dans lesquels une action peut être intentée en cas de dommages transfronta-

332. *Id.*, art. 2.5. Ces exigences permanentes doivent être interprétées de façon libérale en faveur du public.

333. *Id.*, art. 4.1a).

334. Conclue le 21 juillet 1993, à Lugano, reproduite dans 32 *International Legal Materials* 1228 (1993), p. 1230.

335. *Id.*, art. 2.

liers et prévoit la reconnaissance et l'exécution mutuelles des jugements par les divers pays parties à la Convention. La Convention prévoit également l'accès à l'information détenue par les organismes publics<sup>336</sup>. Ni le Canada ni les États-Unis ne participent au régime de la Convention du Conseil de l'Europe, et le Mexique n'en a pas le droit.

Une démarche semblable visant la constitution d'un régime est actuellement adoptée à l'égard du *Projet de protocole sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages causés à l'occasion de mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination*<sup>337</sup>. Ce protocole est préparé par suite des obligations imposées par l'article 12 de la *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*<sup>338</sup>. Le Projet de protocole comporte des dispositions sur un régime de responsabilité visant les personnes qui exercent un contrôle sur les déchets dangereux<sup>339</sup>, la compétence des tribunaux relativement aux réclamations<sup>340</sup>, la question du choix de la loi applicable<sup>341</sup> ainsi que la reconnaissance et l'exécution mutuelles des jugements<sup>342</sup>.

Ce type de démarche fondée sur la constitution d'un régime tente de régler de nombreuses questions de procédure en même temps. Il va beaucoup plus loin que le principe général d'égalité d'accès et de non-discrimination proposé à l'origine par l'OCDE. En particulier, quant à l'adoption d'un régime de responsabilité, il propose de modifier le régime juridique des États contractants à l'égard des matières visées par les questions sur lesquelles porte la Convention. Nul doute qu'en raison de l'objet relativement restreint de la Convention de Bâle, cette démarche est plus acceptable par les États qui sont parties à la Convention, mais il n'est aucunement certain qu'ils deviendront également parties au Protocole<sup>343</sup>.

336. *Id.*, art. 14.

337. Rapport du Groupe de travail spécial, troisième session, le 3 mars 1995. Toutefois, la question en cause est quelque peu différente. S'il était complet et en vigueur, le protocole ne viserait pas les dommages transfrontaliers, mais plutôt les dommages causés dans un ressort par les déchets dangereux provenant d'un autre ressort et transférés légalement entre eux.

338. Conclue le 22 mars 1989, à Bâle, DOC. U.N. UNEP/WG.190/4, UNEP/IG.80/3 (1989), reproduite dans 28 *International Legal Materials* 657 (1989) [ci-après « Convention de Bâle »].

339. *Supra*, note 318, art. 4.

340. *Id.*, art. 10.

341. *Id.*, art. 11.

342. *Id.*, art. 12.

343. Il faut souligner que les États-Unis ne sont pas parties à la Convention de Bâle, mais qu'ils participent aux négociations du protocole à titre d'observateur actif.

