Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Notification au Conseil des motifs ayant amené le Secrétariat à considérer que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE

Auteurs :	Fédération canadienne de la nature Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada Earthroots Federation of Ontario Naturalists Great Lakes United Sierra Club (États-Unis) Sierra Club du Canada Wildlands League
Représentés par :	Sierra Legal Defence Fund (SLDF)
Partie visée :	Canada
Date de réception :	6 février 2002
Date de la notification :	12 novembre 2002
N° de la communication :	SEM-02-001 / Exploitation forestière en Ontario

I Résumé

En vertu de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), les citoyens peuvent présenter des communications dans lesquelles ils allèguent qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (le « Secrétariat ») examine ces communications à la lumière des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait à ces critères, il détermine si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2). À la lumière de toute réponse de la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée [paragraphe 15(1)]. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel [paragraphe 15(2)].

Le 6 février 2002, les auteurs ont présenté au Secrétariat une communication dans laquelle ils allèguent que le gouvernement du Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6(a) du *Règlement sur*

les oiseaux migrateurs en rapport avec l'industrie forestière en Ontario[1]. Le 25 février 2002, le Secrétariat a déterminé que cette communication satisfaisait aux critères énoncés à l'article 14 de l'ANACDE et demandé une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2). La Partie a présenté sa réponse le 25 avril 2002[2]. Dans cette réponse, le Canada définit ses priorités en matière d'application de la réglementation relative aux espèces sauvages et affirme avoir entrepris des activités de promotion de l'observation de cette réglementation au sein de l'industrie forestière, et qu'il s'engage à intervenir dans tous les cas de non-conformité qui lui sont signalés et à prendre les mesures correctives les plus efficaces possible. Le Canada affirme en outre que, « étant donné que les auteurs n'ont pas cité d'exemple concret, le gouvernement du Canada ne peut répondre de façon explicite à leur principale allégation », et que, «pour cette raison, et du fait que les auteurs ne se sont pas plaints auprès du [Service canadien de la faune] qu'une opération forestière donnée en Ontario contrevenait à l'alinéa 6(a) du [*Règlement sur les oiseaux migrateurs*], le gouvernement du Canada croit qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel ». Conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat informe le Conseil qu'à la lumière de la réponse de la Partie, la communication justifie selon lui la constitution d'un dossier factuel, et explique les motifs de sa décision.

II Résumé de la communication

Les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6(a) du *Règlement sur les oiseaux migrateurs*[3] (ROM) adopté en vertu de la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*[4] (LCOM) en rapport avec l'industrie forestière en Ontario. L'alinéa 6(a) stipule qu'« il est interdit a) de déranger, de détruire ou de prendre un nid, un abri à nid, un abri à eider, une cabane à canard ou un œuf d'un oiseau migrateur […] à moins d'être le titulaire d'un permis délivré à cette fin ». Les infractions à l'alinéa 6(a) du ROM peuvent faire l'objet de poursuites par procédure sommaire ou par mise en accusation[5]. Les auteurs allèguent que c'est Environnement Canada, par l'intermédiaire du Service canadien de la faune (SCF), qui est principalement responsable de l'application de la LCOM[6].

---

[1] Communication, p. 1.

[2] Réponse à la communication SEM-02-001, préparée par le gouvernement du Canada et présentée au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale, en date du 11 avril 2002 [« la réponse »].

[3] C.R.C., ch. 1035.

[4] L.C. 1994, ch. 22.

[5] L'article 13 de la LCOM stipule que quiconque commet une infraction encourt, par procédure sommaire : dans le cas d'une personne morale, une amende maximale de 100 000 $; dans le cas d'une personne physique, une amende maximale de 50 000 $ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines; par mise en accusation : dans le cas d'une personne morale, une amende maximale de 250 000 $; dans le cas d'une personne physique, une amende maximale de 100 000 $ et un emprisonnement maximal de cinq ans, ou l'une de ces peines. Le montant des amendes prévues peut être doublé en cas de récidive.

[6] Communication, p. 3.

Les auteurs allèguent en outre que leurs recherches basées sur des données statistiques leur ont permis d'établir de façon estimative que les activités de coupe à blanc ont entraîné la destruction, en 2001, de plus de 85 000 nids d'oiseaux migrateurs dans les régions du centre et du nord de l'Ontario[7]. Ils ajoutent que, «malgré l'apparente destruction des nids d'oiseaux à grande échelle[8] », une demande d'accès à l'information déposée en 2001 n'a révélé aucune enquête ou mise en accusation en Ontario pour des infractions à l'alinéa 6(a) du ROM[9].

Les auteurs affirment que les activités d'exploitation forestière sont entreprises en Ontario dans le cadre de plans d'aménagement forestier (PAF) préparés sous la supervision du ministère ontarien des Ressources naturelles, conformément aux normes provinciales et sans que les autorités fédérales n'interviennent dans les dossiers liés à l'application de la LCOM, qui est une loi fédérale[10]. Ils affirment en outre que, même si l'on peut communiquer avec Environnement Canada pour recueillir ses commentaires au sujet des PAF et si le Ministère a produit une directive à caractère non obligatoire[11], dans laquelle il indique qu'il faudrait éviter toute activité durant les périodes critiques du cycle biologique des oiseaux migrateurs, Environnement Canada « ne prend aucune mesure d'application afin de veiller à ce que cette exigence […] soit respectée[12] ».

Selon les auteurs, le SCF considère que la destruction des nids durant les activités d'exploitation forestière est «accidentelle » et a décidé de ne pas prendre de mesures d'application proactives à l'endroit de l'industrie forestière, parce les infractions à l'alinéa 6(a) du ROM observées durant les opérations forestières ne sont pas intentionnelles[13]. Les auteurs affirment que la LCOM ne fait pas la distinction entre infractions intentionnelles et infractions involontaires, et qu'à l'image d'autres lois d'intérêt public, lorsque quelqu'un contrevient à ses dispositions, c'est souvent de façon involontaire[14].

Les auteurs allèguent que le SCF préfère les activités de conservation aux mesures d'application de la loi visant l'industrie forestière, même s'il n'a pas la certitude qu'une telle approche soit plus efficace. En outre, ils prétendent que, même si l'industrie forestière occupe une place importante au Canada et en Ontario depuis des décennies, lorsque la LCOM a été mise à jour en 1994, le gouvernement canadien

---

[7] Communication, p. 4, et annexe 6 de la communication : Elaine MacDonald et Kim Mandzy, *Migratory Bird Nest Destruction in Ontario*, Toronto, Sierra Legal Defence Fund (SLDF), 2001.

[8] Communication, p. 1.

[9] Communication, p. 6, et annexes 7 et 8 de la communication (demande d'accès à l'information relative aux activités d'application entreprises en vertu de l'alinéa 6(a) du ROM, présentée le 13 juillet 2001 par Elaine MacDonald, SLDF, à Michael Bogues, chef, Accès à l'information et protection de la vie privée, Environnement Canada, et documents reçus en réponse à cette demande).

[10] Communication, p. 5.

[11] *Directive pour les évaluations environnementales relatives à l'habitat forestier des oiseaux migrateurs.*

[12] Communication, p. 5 et note 32.

[13] Communication, p. 8.

[14] *Ibid.*

n'a pas exempté cette industrie des dispositions de la loi destinées à protéger les oiseaux migrateurs ou leurs nids.

Enfin, les auteurs affirment qu'en accordant un traitement spécial à l'industrie forestière, le Canada ne respecte pas l'exigence énoncée dans la *Politique de conformité et d'application des lois relatives aux espèces sauvages*, qui stipule que « [l]es activités qui assurent la conformité et l'application de la loi doivent avoir une bonne assise juridique, être équitables, prévisibles et cohérentes partout au Canada[15] ». Ils ajoutent que le « pouvoir discrétionnaire de poursuivre » doit être exercé au cas par cas et qu'il ne peut justifier une décision de ne pas engager de poursuites à l'échelle de l'industrie[16].

Les auteurs allèguent que, pour exercer de façon raisonnable les pouvoirs discrétionnaires d'application de la loi, il faudrait effectuer une évaluation des effets environnementaux d'une opération forestière ou d'un PAF proposé, afin de comparer les coûts relatifs associés à chaque option, ce qui, selon eux, n'a pas été fait. Ils avancent en outre plusieurs arguments à l'appui de leur point de vue selon lequel il n'est pas nécessaire que le coût de l'application de l'alinéa 6(a) du ROM ait des répercussions importantes sur le budget d'Environnement Canada relatif aux activités d'application de la loi[17].

III Résumé de la réponse

Dans sa réponse, le Canada indique que les auteurs n'ont pas informé adéquatement le Secrétariat des recours dont ils disposaient, par exemple les plaintes déposées auprès du SCF[18]. Le Canada affirme qu'avant le dépôt de la communication, il n'a reçu qu'une seule plainte écrite dénonçant la destruction de nids imputable à l'exploitation forestière en Ontario, et précise que cette plainte, qui a fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme, n'a pas été déposée par un des auteurs[19]. Le Canada fait observer que les auteurs n'ont communiqué par écrit que deux fois avec les autorités compétentes avant de présenter leur communication au Secrétariat, et que les représentants du SCF ont répondu à ces lettres en s'engageant à transmettre toute nouvelle information à mesure qu'elle serait disponible.

Le Canada précise que les employés du SCF ont essayé d'organiser une réunion entre plusieurs des auteurs de la communication et des représentants d'autres organisations non gouvernementales bien avant le dépôt de la communication. Cette réunion aurait permis au SCF d'expliquer : le fondement juridique du règlement adopté en vertu de la LCOM; l'approche globale de la conservation des oiseaux migrateurs, notamment en matière d'application de la loi; les bases de l'actuelle politique sur l'application du ROM. Les employés du SCF auraient également recueilli les commentaires des auteurs

[15] Communication, p. 11.

[16] Communication, p. 10.

[17] Communication, p. 10.

[18] *Ibid.*

[19] Réponse, p. 1.

au sujet de l'approche globale de la conservation des oiseaux migrateurs et, le cas échéant, au sujet d'éventuelles nouvelles orientations en matière de réglementation. Le Canada affirme que les auteurs ont repoussé après le dépôt de leur communication la planification d'une réunion avec le SCF, et se dit préoccupé par le fait que cette décision « ne respecte ni la lettre ni l'esprit de l'ANACDE[20]. » Selon le Canada, au moins un des auteurs, à savoir la Fédération canadienne de la nature, a participé les 12 et 13 octobre 2001 à un atelier consacré aux questions touchant les oiseaux migrateurs, notamment l'application du ROM.

Le Canada affirme que les allégations des auteurs ne sont basées sur aucun exemple concret d'omission d'assurer l'application efficace du ROM et qu'en conséquence, le gouvernement canadien ne peut pas répondre de façon directe et factuelle à ces allégations[21].

Malgré ces réserves, le Canada a répondu à la communication. Dans sa réponse, il précise qu'Environnement Canada et le SCF (qui relève de ce ministère) sont responsables de la conservation et de la protection des oiseaux migrateurs au Canada[22]. Il fait observer que les programmes du SCF permettent de veiller à la conservation des oiseaux migrateurs grâce à divers moyens, dont l'application de la loi, l'intendance des habitats, la recherche scientifique et d'autres mesures de conservation. Le Canada indique que ses priorités annuelles en matière d'application des lois sur les espèces sauvages tiennent compte des plaintes du public, des engagements qu'il a pris à l'échelle internationale et de ses objectifs de conservation des espèces sauvages et qu'elles prévoient un juste équilibre entre les préoccupations du public, les données scientifiques sur la conservation et ses engagements internationaux. Il fait remarquer que, parce que les ressources et les effectifs sont limités et que l'application du ROM doit se faire sur un territoire très étendu, certains volets du programme de conservation des oiseaux migrateurs (dont les diverses options d'application) vont nécessairement susciter plus d'attention que d'autres. Le Canada ajoute que les activités d'application doivent permettre à la fois d'atteindre d'une manière proactive les principaux objectifs de conservation définis par le SCF et de répondre aux préoccupations du public et aux nouveaux problèmes liés à la conservation.

Le Canada indique que le SCF doit travailler en collaboration « avec d'autres ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux, l'industrie, les ONG et les chercheurs afin de faire des choix qui favoriseront l'existence d'un paysage sain dans un environnement de plus en plus complexe[23] ».

[20] Réponse, p. 2.

[21] Réponse, p. 2.

[22] Réponse, p. 4.

[23] *Ibid.*

Le Canada affirme qu'en Ontario, la législation et les lignes directrices applicables à l'exploitation forestière assurent la protection de l'environnement (notamment de la biodiversité) et que les représentants des organismes fédéraux sont invités à participer aux consultations publiques afin de donner leur avis sur l'élaboration des PAF. Le Canada conteste une affirmation des auteurs selon laquelle une proposition de PAF met habituellement en branle un processus fédéral d'évaluation des incidences environnementales en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Le Canada ajoute que l'approbation d'un PAF provincial ne décharge aucunement les compagnies des responsabilités qui leur incombent en vertu de la LCOM.

Le Canada rejette l'allégation des auteurs selon laquelle il a adopté comme politique générale de ne pas appliquer le ROM à l'industrie forestière[24]. Il indique dans sa réponse que, dans l'application de la législation relative aux espèces sauvages, il vise habituellement le secteur de la chasse et s'est attaqué ces dernières années à l'importation et à l'exportation illicites d'espèces sauvages et de leurs dérivés. Actuellement, les priorités nationales en matière d'application visent la contrebande commerciale, de même que la protection des oiseaux migrateurs, principalement lorsque des déversements d'hydrocarbures au large ou sur les côtes provoquent le mazoutage des oiseaux. Le Canada indique que les bureaux régionaux d'Environnement Canada établissent un sous-ensemble de priorités, de manière à ce que le ministère puisse garantir une protection maximale avec les ressources dont il dispose.

Le Canada affirme qu'il se préoccupe du problème de la destruction des nids durant les activités d'exploitation forestière, principalement en faisant la promotion des activités d'observation de la législation[25]. En janvier 2001, des employés du SCF ont rencontré des représentants de l'industrie et leur ont rappelé qu'il était interdit de prendre les nids d'oiseaux migrateurs, sauf pour les détenteurs d'un permis, et qu'ils étaient tenus de se conformer aux dispositions de l'alinéa 6(a) du ROM. En octobre 2001, le SCF a organisé un atelier consacré à l'observation de la LCOM et de ses règlements d'application, ainsi qu'à la conservation des oiseaux migrateurs dans le contexte de l'exploitation forestière. Ont participé à cet atelier des représentants de groupes industriels, de la Fédération canadienne de la nature et des gouvernements, ainsi que des spécialistes.

Le Canada indique que la promotion de l'observation et les activités de sensibilisation connexes constituent la première étape nécessaire d'une approche à long terme de l'application de la loi aux membres de l'industrie forestière, qui permettra d'affirmer éventuellement devant un tribunal qu'un exploitant forestier donné était conscient des conséquences de ses activités. Le Canada « craint qu'à ce stade, l'obtention de résultats limités devant un tribunal qui a examiné un cas de non-conformité ne dévalue l'infraction et ne nuise de ce fait à la conservation des oiseaux migrateurs[26] ». Le Canada

[24] Réponse, p. 7.

[25] *Ibid.*

[26] Réponse, p. 8.

précise qu'Environnement Canada s'engage néanmoins à intervenir dans tous les cas de non-conformité qui lui sont signalés et à prendre les mesures correctives les plus efficaces possible, notamment en engageant des poursuites s'il y a lieu.

Le Canada affirme que le SCF est en train de planifier et de mettre en œuvre de nouvelles activités et de nouveaux programmes importants destinés à répondre à la nécessité croissante de promouvoir l'observation et l'application des lois visant les espèces sauvages au sein de l'industrie en général[27].

Le Canada conclut dans sa réponse que, parce que les auteurs n'ont pas cité d'exemple concret et ne se sont pas plaints auprès du SCF qu'une opération forestière donnée en Ontario contrevenait à l'alinéa 6(a) du ROM, le gouvernement du Canada croit qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel.

IV Analyse

Le Secrétariat juge que la communication, à la lumière de la réponse de la Partie, justifie la constitution d'un dossier factuel, comme le recommande la présente notification. Les motifs de la recommandation du Secrétariat sont présentés ci-après.

Pourquoi la constitution d'un dossier factuel est justifiée

Les oiseaux migrateurs constituent une ressource à la fois précieuse et chère aux Nord-Américains. L'étude des populations d'oiseaux migrateurs nous donne des indications quant aux incidences environnementales à long terme des activités entreprises à l'échelle locale. Les oiseaux jouent un rôle très important dans la lutte contre les insectes nuisibles, la pollinisation et la dispersion des semences[28]. Par ailleurs, les ornithologues amateurs, les chasseurs et les photographes contribuent largement à une industrie de l'écotourisme très développée[29].

Le Canada et les États-Unis ont reconnu qu'il était important de protéger cette ressource commune lorsqu'ils ont signé, en 1916, la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Au Canada, la LCOM et le ROM donnent une force obligatoire aux engagements qu'a pris le Canada en vertu de la Convention; ces textes sont applicables aux compagnies et aux particuliers, qui peuvent se voir imposer des amendes élevées et même des peines d'emprisonnement. En interdisant la destruction non autorisée des nids et des œufs des oiseaux migrateurs, l'alinéa 6(a) du ROM constitue une disposition potentiellement efficace pour la protection de ces oiseaux et le respect par le Canada des engagements

[27] Réponse, p. 9.

[28] Communication, p. 4.

[29] *Ibid.*

pris en vertu de la Convention. Seuls les peuples autochtones sont exemptés de l'interdiction énoncée à l'alinéa 6(a), en raison des droits ancestraux et issus de traités que leur reconnaît la Constitution[30].

Les industries primaires ont toujours joué un rôle important au sein de l'économie canadienne, et l'industrie forestière occupe une place centrale parmi ces industries. Dans de nombreuses collectivités, la foresterie constitue le nerf moteur de l'économie locale et, parce que les produits forestiers représentent le premier maillon de la chaîne d'approvisionnement de nombreuses autres industries, le rendement de l'industrie forestière sert souvent d'indicateur de la santé de l'économie canadienne. Par ailleurs, le souci de durabilité peut influer sur la demande de produits forestiers par les consommateurs, de même que stimuler le relevé des incidences environnementales des activités entreprises dans ce secteur et la prise de mesures pour contrer ces incidences.

La communication et la réponse du Canada à celle-ci reconnaissent toutes deux que la destruction des nids d'oiseaux migrateurs est souvent une conséquence environnementale de l'exploitation forestière[31]. Au Canada, la valeur attribuée à la protection des oiseaux migrateurs et à la préservation d'une industrie forestière durable et en santé souligne l'importance d'examiner l'application de l'alinéa 6(a) du ROM de manière à mieux comprendre son rôle dans l'atteinte des objectifs de conservation des ressources établis par la LCOM dans le cadre d'un aménagement forestier axé sur le développement des ressources.

Tant la communication que la réponse du Canada montrent que l'application de l'alinéa 6(a) du ROM aux activités d'exploitation forestière constitue un défi de taille[32]. Premièrement, pour recueillir les éléments de preuve nécessaires à l'application uniforme des dispositions de cet alinéa à l'échelle de l'industrie forestière, il faudrait déployer des efforts constants dans de vastes régions[33]. Deuxièmement, c'est au gouvernement fédéral — et non aux provinces — qu'il incombe d'appliquer la LCOM et le ROM, mais les provinces sont propriétaires des ressources naturelles se trouvant sur leur territoire et ce sont elles qui jouent un rôle de premier plan dans la réglementation des industries commercialisant ces ressources[34]. Enfin, l'alinéa 6(a) porte à penser que les activités d'exploitation forestière qui causent la destruction des nids et des œufs d'oiseaux migrateurs pourraient être légalisées par la délivrance de permis fédéraux, mais le ROM ne contient aucune disposition prévoyant la délivrance de tels permis[35].

Néanmoins, la communication et la réponse mentionnent des mesures qu'a prises le Canada pour s'attaquer au problème de l'observation du ROM par l'industrie forestière. Par exemple, le Canada a

[30] Voir le paragraphe 2(3) de la LCOM et l'article II de la Convention, modifié par un protocole en 1994.

[31] Communication, p. 4 et 5, et réponse, p. 7 à 9.

[32] Communication, p. 5 à 8, et réponse, p. 8 et 9.

[33] Réponse, p. 7.

[34] Communication, p. 5, et réponse, p. 5.

[35] Réponse, p. 8.

publié une ligne directrice énonçant des mesures visant à protéger les oiseaux migrateurs dans le cadre de la planification de l'aménagement forestier[36]. Il a organisé des séances d'information et de sensibilisation afin de faire connaître aux membres de l'industrie forestière les obligations qui leur incombent en vertu de l'alinéa 6(a) du ROM[37]. Le Canada précise dans sa réponse que « le SCF est en train de planifier et de mettre en œuvre de nouvelles activités et de nouveaux programmes importants destinés à répondre à la nécessité croissante de promouvoir l'observation et l'application des lois visant les espèces sauvages au sein de l'industrie en général[38] ». Enfin, le Canada indique qu'il applique l'alinéa 6(a) par suite de plaintes précises et que, lorsque de telles plaintes sont portées à son attention, il prend les mesures appropriées[39].

Ensemble, la communication et la réponse ne permettent pas de répondre à des questions fondamentales entourant l'application efficace, par le Canada, de l'alinéa 6(a) du ROM en rapport avec l'industrie forestière en Ontario. Par exemple, les documents fournis au Secrétariat ne contiennent aucun renseignement précis sur la façon dont les lignes directrices fédérales sont mises en œuvre dans la pratique, particulièrement en ce qui concerne les PAF visant les aires de récolte mentionnées dans la communication. Dans le même esprit, il serait utile de savoir si les séances d'information et de sensibilisation organisées par les autorités fédérales ont entraîné une modification des pratiques et des procédures des compagnies forestières, des méthodes d'embauche ou de formation du personnel et de l'investissement dans du nouveau matériel et des études scientifiques, et si le Canada a pris des mesures afin de garantir que ses activités de sensibilisation de l'industrie font augmenter les taux d'observation. Il manque également des renseignements sur les nouvelles activités dont le Canada fait mention dans sa réponse. La constitution d'un dossier factuel permettrait de recueillir cette information, ainsi que des renseignements sur le type de mesures prises en réaction aux plaintes déposées et les résultats de ces mesures, et de vérifier ainsi, à la lumière de toutes ces interventions fédérales, si le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6(a) du ROM.

Le Canada affirme que la communication ne s'appuie sur aucun exemple concret d'omission d'assurer l'application efficace du ROM, et ajoute ceci :

> Nous croyons fermement que, pour déterminer s'il y a eu omission d'assurer l'application efficace d'une loi de l'environnement, il faut examiner les faits relatifs à un ou à des cas particuliers. En l'absence de ces faits, on ne peut pas déterminer si la loi a été appliquée ou non.[40]

Dans le passé, le Secrétariat a déterminé que le processus de communication des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE s'appliquait à des allégations

[36] Communication, p. 5 et note 32.

[37] Réponse, p. 8 et 9.

[38] Réponse, p. 9.

[39] Réponse, p. 8.

[40] *Ibid.*

d'omission systématique d'assurer l'application efficace d'une loi de l'environnement tout autant qu'à des communications portant sur une seule infraction à la loi[41]. De fait, le Secrétariat a constaté que « plus la portée de l'omission alléguée est vaste, plus l'allégation risque de justifier la constitution d'un dossier factuel, toutes choses étant égales par ailleurs[42] ».

La question qui se pose n'est donc pas de savoir s'il peut y avoir enquête, en vertu de l'article 15 de l'ANACDE, sur une allégation d'omission systématique d'assurer l'application efficace d'une loi de l'environnement, mais plutôt de déterminer quel type d'information les auteurs doivent présenter à l'appui d'une telle allégation, et comment, d'un point de vue pratique, le Secrétariat pourrait constituer un dossier factuel en rapport avec une communication contenant une telle allégation. La réponse à cette question dépendra de la nature de l'allégation.

Le Secrétariat a déjà établi que la communication satisfaisait aux critères des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE et a donné les motifs de sa décision[43]. Le Secrétariat explique ci-après comment les auteurs ont appuyé leurs allégations et indique les sources susceptibles de lui fournir des renseignements additionnels permettant de prendre en compte ces allégations dans le contexte d'un dossier factuel.

Les auteurs de la communication allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6(a) du ROM en rapport avec l'industrie forestière en Ontario[44] et affirment qu'« il s'agit d'une omission généralisée d'appliquer efficacement la loi [...][45] ». Les auteurs font référence au contenu de courriels qu'ont échangés des autorités chargées d'appliquer la loi, qui prouvent selon eux que le gouvernement a pour politique générale de ne pas appliquer la loi à l'industrie forestière[46]; ils

[41] Voir SEM-00-004 (BC Logging), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (27 juillet 2001); SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (15 décembre 2000); SEM-98-004 (BC Mining), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (11 mai 2001); SEM-97-003 (Fermes porcines du Québec), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (29 octobre 1999); SEM-97-001 (BC Hydro), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (27 avril 1998).

[42] SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (15 décembre 2000).

[43] SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (25 février 2002).

[44] Communication, p. 1.

[45] Communication, p. 10.

[46] Communication, p. 6 et 7 et annexe 8. En particulier, dans un courriel adressé le 22 mai 2001 à Robert Mclean, directeur , Conservation de la faune, Environnement Canada, Yvan Lafleur, directeur, Application des lois sur les espèces sauvages, Environnement Canada, écrivait ceci : « Comme je vous l'ai dit dans un précédent courriel, j'ai rencontré un représentant de l'industrie des pâtes et papiers. Nous avons discuté ouvertement des incidences des opérations d'abattage sur les oiseaux migrateurs, et j'ai indiqué clairement que nous n'avions pas l'intention d'intenter quelque poursuite que ce soit contre l'industrie. Je lui ai également dit que nous étions préoccupés et que nous aimerions travailler avec son équipe et Steve Wendt [chef, Conservation des oiseaux migrateurs, Environnement Canada] afin de mieux comprendre la situation et d'appuyer les mesures positives prises par les compagnies. [...] »

mentionnent une demande d'accès à l'information qui n'a pas permis d'obtenir de renseignements sur des mesures d'application concrètes[47]. Ils font également état d'activités de coupe à blanc entreprises dans le cadre de 59 PAF qui, selon eux, ont déjà entraîné ou vont entraîner la destruction de près de 85 000 nids, sans qu'aucune mesure d'application ne soit prise[48].

Le Secrétariat considère que cette information qui, dans son ensemble, renforce les préoccupations des auteurs concernant le mode d'application de l'alinéa 6(a) du ROM, est pertinente à la question de savoir si le Canada omet d'assurer l'application efficace de cette disposition. En axant leurs allégations sur 59 PAF, les auteurs sont d'avis qu'il serait approprié de recueillir des renseignements sur les activités entreprises dans le cadre de ces plans d'aménagement comme point de départ d'une enquête menant à un dossier factuel. Le Secrétariat est d'accord avec cette approche.

Au sein de chaque unité d'aménagement forestier visée par les plans d'aménagements, les auteurs ont identifié les aires de récolte ciblées par chaque plan[49]. Ils ont ensuite associé ces aires de récolte à l'une des huit écorégions de l'Ontario et calculé la densité d'oiseaux nicheurs en ne tenant compte que des oiseaux effectivement recensés dans ces aires et visés par la LCOM[50]. Ils ont par ailleurs confirmé que des activités d'exploitation avaient été entreprises en 2001 durant la saison de reproduction des oiseaux et sont régulièrement entreprises durant cette saison; ils ont fait des recoupements et déterminé qu'il y avait de nombreux oiseaux nicheurs dans les zones touchées par la coupe à blanc durant la saison de reproduction[51]. Les auteurs admettent que le chiffre de 85 000 nids détruits dans ces aires-là n'est pas exact, mais l'estimation en dit long sur la situation. Les seuls renseignements manquants sont les suivants : une désignation plus précise des aires effectivement exploitées dans ces forêts en 2001, l'identité des responsables de l'exploitation et, dans la mesure où elle existe, l'information additionnelle relative à la destruction réelle des nids d'oiseaux migrateurs lors des activités d'exploitation forestière.

Cette information pourrait être facilement réunie dans un dossier factuel. Par exemple, la constitution de ce dossier permettrait d'examiner en détail les activités d'exploitation qui ont effectivement eu lieu dans les aires de récolte visées par les PAF et mentionnées dans la communication, de même que de présenter des données factuelles sur les efforts que déploie le Canada pour promouvoir l'observation de l'alinéa 6(a) du ROM ou appliquer les dispositions de cet alinéa aux exploitants forestiers qui ont entrepris ces activités. La promotion de l'observation et la communication d'information sur l'application pourraient fournir des renseignements sur le nombre réel de nids détruits durant les opérations forestières, étant donné que les dossiers d'application contiendraient sans doute des chiffres précis sur la destruction des nids. Parallèlement, les lacunes au plan de l'information disponible au sujet

[47] Communication, p. 6.

[48] Communication, p. 4 et 5.

[49] Communication, note 25 et annexe 6.

[50] *Ibid.*

[51] *Ibid.*

du nombre réel de nids détruits pourraient constituer un élément pertinent en regard de la question de savoir si le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6(a), comme l'affirment les auteurs. Le relevé de ces lacunes pourrait mettre en lumière un domaine où des efforts supplémentaires visant à obtenir de l'information (à l'aide de sondages, d'inspections, d'enquêtes ou d'autres activités) permettraient d'améliorer les mesures d'application de l'alinéa 6(a) du ROM ou la conformité aux dispositions de cet alinéa.

Afin d'appliquer la réglementation, il faut nécessairement user d'un certain pouvoir discrétionnaire pour établir des priorités et prendre des décisions relatives à l'allocation des ressources. Dans sa réponse à la communication, le Canada explique en partie de quelle façon il exerce certains pouvoirs discrétionnaires pour ce qui est de l'application des lois sur les espèces sauvages. La constitution d'un dossier factuel servirait à recueillir de précieuses informations complémentaires sur la façon dont le Canada a exercé ces pouvoirs, ce qui aiderait à mieux comprendre les mesures d'application adoptées dans des cas précis décrits dans un dossier factuel. Il s'agirait de réunir, par exemple, l'information servant à établir les actuelles priorités en matière d'application; l'information relative aux méthodes utilisées pour équilibrer les priorités; l'information relative aux priorités régionales (particulièrement en Ontario) et à la façon dont elles sont établies; l'information appuyant la décision d'entreprendre des activités de promotion de l'observation dans l'industrie forestière; l'information appuyant la théorie selon laquelle les activités de promotion de l'observation doivent constituer une étape préalable aux poursuites; l'information relative aux activités en cours. On recueillerait également des renseignements sur la façon dont les ressources sont allouées dans le cadre de l'administration du programme de conservation des oiseaux migrateurs.

Il est donc justifié de constituer un dossier factuel, pour présenter en détail toute la gamme d'activités de promotion de l'observation et de mesures d'application entreprises par le Canada en ce qui concerne l'exploitation effective, en 2001, des aires de récolte mentionnées dans la communication, ainsi que des données contextuelles pertinentes relatives aux priorités en matière d'application, à l'allocation des ressources et aux activités récentes. L'information pertinente est décrite en détail ci-après.

V Renseignements à prendre en compte dans un dossier factuel

La communication et la réponse réunies laissent en suspens des questions fondamentales au sujet de l'application efficace, par le Canada, de l'alinéa 6(a) du ROM en rapport avec l'industrie forestière en Ontario en 2001, en particulier dans les aires de récolte visées par les 59 PAF mentionnés dans la communication. La présente section décrit l'information pertinente à un examen de ces questions.

En ce qui concerne les aires de récolte mentionnées dans la communication, pour pouvoir évaluer les allégations des auteurs, il faudrait recueillir de l'information sur les espèces d'oiseaux migrateurs trouvées dans ces aires, leur saison de nidification et le nombre estimatif de nids détruits par les activités de coupe à blanc. Il faudrait aussi : recueillir de l'information sur les PAF visant ces aires, notamment

des renseignements précis sur le rôle et les résultats des consultations entreprises auprès des représentants fédéraux durant l'établissement de ces plans en ce qui concerne l'observation de l'alinéa 6(a) du ROM; déterminer si les lignes directrices et/ou tout autre critère fédéral relatif à la protection des nids d'oiseaux migrateurs sont mentionnés dans les PAF et, le cas échéant, si ces plans exigent le respect de ces critères; déterminer si, dans le cadre de ces plans, il existe des dispositions provinciales exigeant le respect de l'alinéa 6(a) ou d'articles de lois provinciales équivalentes. Le Secrétariat devrait en outre examiner l'information relative aux activités de promotion de l'observation des lois organisées par les représentants d'Environnement Canada dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, la participation à ces activités du personnel des entreprises forestières exploitant ces aires, l'efficacité de ces activités pour ce qui est de faire respecter l'alinéa 6(a) du ROM.

Il faut par ailleurs obtenir des renseignements précis sur : les activités de coupe à blanc tant planifiées qu'entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, notamment sur l'emplacement et la durée de ces activités; les données qu'utilisent les forestiers ou les employés d'Environnement Canada pour prévoir quelles seront les espèces d'oiseaux migrateurs présentes et quel sera le nombre de leurs nids dans les aires de récolte; les procédures de reconnaissance qu'appliquent les forestiers ou Environnement Canada pour repérer les nids d'oiseaux migrateurs avant la coupe à blanc; les mesures visant à protéger les nids d'oiseaux migrateurs durant la coupe à blanc; l'efficacité avec laquelle ces mesures empêchent que ces nids soient dérangés et/ou détruits.

Le Secrétariat doit par ailleurs recueillir de l'information concernant les efforts qu'ont déployés les fonctionnaires fédéraux pour surveiller la conformité à l'alinéa 6(a) du ROM au cours des activités de coupe à blanc entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication. Cette information porte sur les éléments suivants : portée, mise en œuvre et budget de tout programme de surveillance; données utilisées pour prévoir quelles espèces et combien de nids d'oiseaux migrateurs se trouveront dans différentes aires; résultats des activités de surveillance ou d'inspection. Le Secrétariat devrait en outre tenir compte : des mesures prises en réponse aux infractions alléguées à l'alinéa 6(a), notamment dans les cas de non-respect des conditions énoncées dans un PAF relativement à la protection des nids d'oiseaux migrateurs; des mesures de suivi visant à évaluer l'efficacité des activités de promotion de l'observation; des mesures de suivi prises en fonction des résultats d'activités de surveillance ayant mis en lumière une infraction possible à l'alinéa 6(a); des réponses aux plaintes déposées.

En plus de l'information fournie par le Canada dans sa réponse, pour pouvoir évaluer l'efficacité des mesures fédérales d'application et de promotion de l'observation visant les activités de coupe à blanc dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, il faudrait également recueillir des renseignements sur la façon dont Environnement Canada établit et équilibre ses priorités en ce qui concerne l'application des lois sur les espèces sauvages et la promotion de l'observation de ces lois, et sur la façon dont les ressources humaines et financières sont allouées dans ce domaine, notamment dans la région de l'Ontario. Il conviendrait également de recueillir des renseignements sur les activités et

programmes en cours qui visent à appliquer l'alinéa 6(a) du ROM et à promouvoir son observation par l'industrie forestière en Ontario et, plus précisément, sur la façon dont ces activités permettent de s'attaquer aux problèmes de conformité observés dans les aires de récolte mentionnées dans la communication.

VI Recours privés

L'ANACDE stipule qu'une Partie peut, en réponse à une communication, indiquer au Secrétariat « si des recours privés relativement à l'affaire sont offerts à la personne ou à l'organisation qui présente la communication, et si ces recours ont été exercés[52]. » Dans sa réponse, le Canada affirme que les auteurs n'ont pas informé adéquatement le Secrétariat de l'existence de recours, tel que le dépôt de plaintes auprès du SCF, auxquels ils avaient accès mais qu'ils n'ont pas exercés. Conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, et pour les raisons décrites ci-après, le Secrétariat a examiné cette allégation et considère que la constitution d'un dossier factuel est tout de même justifiée.

Les dispositions de l'alinéa 14(2)*c*) et du sous-alinéa 14(3)*b*)(ii) de l'ANACDE, qui portent sur l'exercice de recours privés, ne font pas de l'identification[53] ou de l'exercice de ces recours une condition préalable au fait que le Secrétariat demande une réponse à la Partie ou recommande au Conseil la constitution d'un dossier factuel[54]. De fait, le début du paragraphe 14(2)[55] et le paragraphe 15(1)[56] laissent entendre que l'existence et l'exercice des recours privés constituent un facteur parmi d'autres dont le Secrétariat doit tenir compte lorsqu'il détermine si une communication donnée justifie un examen plus approfondi dans le cadre du processus de communications des citoyens en vertu des articles 14 et 15. L'importance à accorder à ce facteur pour décider s'il faut poursuivre l'examen d'une communication dépendra des faits exposés dans cette communication.

---

[52] Sous-alinéa 14(3)*b*)(ii) de l'ANACDE.

[53] Le paragraphe 5.6 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (les « Lignes directrices ») stipule que « [...] la communication devrait [...] c) indiquer les démarches *qui ont été entreprises*, y compris les recours privés exercés, en vertu de la législation de la Partie visée » [italique ajouté]. Ainsi, on demande aux auteurs de fournir des renseignements sur les recours qu'ils ont exercés, mais on n'exige pas d'eux qu'ils mentionnent tous les recours possibles.

[54] Dans des décisions précédentes, le Secrétariat a déjà fait cette observation. Voir, p. ex., SEM-98-006 (Aquanova), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (4 août 2000); SEM-98-004 (BC Mining), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (11 mai 2001); SEM-97-007 (Lac de Chapala), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (14 juillet 2000); SEM-97-002 (Río Magdalena), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (5 février 2002).

[55] « Lorsqu'il décidera s'il y a lieu de demander une telle réponse, le Secrétariat *cherchera à déterminer* [...] c) si les recours privés offerts par la Partie ont été exercés [italique ajouté]. »

[56] « Si le Secrétariat estime que la communication justifie, *à la lumière de toute réponse fournie par la Partie*, la constitution d'un dossier factuel, il en informera le Conseil en indiquant ses motifs [italique ajouté]. »

La présente communication mentionne deux types de recours — actions au civil et poursuites privées — et explique pourquoi, selon les auteurs, des obstacles juridiques, pratiques et stratégiques mettent de tels recours hors de leur portée en tant que moyen d'exiger des autorités qu'elles appliquent la LCOM.

Premièrement, les auteurs croient qu'on leur refuserait le droit d'intenter une action au civil afin d'obliger l'industrie forestière en Ontario à se conformer à l'alinéa 6(a) du ROM[57]. Ils invoquent la jurisprudence et mentionnent que, pour intenter une action en son nom propre en vue de protéger un intérêt public (p. ex., la conservation des oiseaux migrateurs), un particulier ou une organisation doit prouver qu'il y a eu violation d'un droit privé ou qu'un préjudice particulier ou des dommages à une personne ont été causés, en l'absence du consentement du procureur général[58]. L'intérêt qu'ont les conservationnistes à protéger une ressource naturelle a été qualifié de «spécial», mais pas équivalent à un droit privé[59]. Malgré que les tribunaux aient toute latitude pour autoriser une partie à comparaître en vue de contester la validité d'une loi ou la compétence d'une autorité en rapport avec certaines décisions administratives, un tribunal a déjà refusé à une organisation privée le droit d'intenter une action relative à l'application de l'alinéa 6(a) du ROM[60].

Deuxièmement, les auteurs affirment que les accusations portées par des particuliers sont une alternative à une action au civil, mais qu'il ne s'agit pas d'une alternative efficace. Selon eux, les simples citoyens ne disposent pas des ressources financières ou du droit d'accès nécessaires pour recueillir les preuves dont ils ont besoin pour engager une poursuite pour infraction à l'alinéa 6(a) par les compagnies forestières, et il peut être dangereux d'aller recueillir des éléments de preuves dans les aires de récolte. De plus, les auteurs précisent que les poursuites sont intentées après les faits et ne permettent pas de réparer les préjudices causés.

En vertu de l'ANACDE, lorsqu'il décide s'il y a lieu de demander une réponse à la Partie visée par une communication, le Secrétariat doit chercher à déterminer si (entre autres choses) les recours privés offerts par la Partie ont été exercés[61]. Dans la décision qu'il a rendue le 25 février 2002 en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE, le Secrétariat a pris en compte les arguments des auteurs relatifs aux recours privés et conclu ceci : «Il semble donc, d'après le contenu de la communication,

---

[57] Communication, p. 14 et 15 et annexe 13 : *Manitoba Naturalists Society Inc.* c. *Ducks Unlimited Canada* [1992] 2 W.W.R. 377 (Man. Q.B.) [ci-après appelée « *Manitoba Naturalists Society* »].

[58] *Manitoba Naturalists Society*, p. 380.

[59] *Ibid.*, p. 381.

[60] *Ibid.*, p. 382.

[61] Alinéa 14(2)(c) de l'ANACDE. Le paragraphe 7.5 des Lignes directrices stipule qu'« [e]n vérifiant si les recours privés offerts par la Partie visée en vertu de sa législation ont été exercés, le Secrétariat cherche à déterminer : a) s'il est approprié de demander une réponse à une communication lorsque la constitution d'un dossier factuel peut chevaucher ou entraver des recours privés que l'auteur de la communication exerce ou a déjà exercés; b) si des démarches raisonnables ont été entreprises pour exercer de tels recours avant de présenter une communication, en tenant compte du fait que, dans certains cas, il peut exister des obstacles à ces recours. »

qu'aucun recours privé ne soit disponible dans les faits. » Compte tenu de cette conclusion et de l'examen des autres facteurs énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a demandé une réponse à la Partie.

Conformément au sous-alinéa 14(3)*b*)(ii) de l'ANACDE, le Canada mentionne dans sa réponse à la communication que les plaintes auprès du SCF constituent un recours auquel avaient accès les auteurs, mais qu'ils ne l'ont pas exercé. Par contre, il n'explique pas dans quel document ce recours est prévu, et le Secrétariat n'a pas pu trouver de disposition de la LCOM, du ROM ou de la *Politique de conformité et d'application des lois relatives aux espèces sauvages* mentionnant un tel recours. Il convient donc de se demander quelle forme un recours doit prendre pour être qualifié de «recours privé » en vertu de l'ANACDE[62].

L'alinéa 14(2)*c*) de l'ANACDE mentionne les « recours privés offerts par la Partie » (en anglais : « *available under the Party's law* »; en espagnol : «*conforme a la legislacón de la Parte* »), tandis que le sous-alinéa 14(3)*b*)(ii) mentionne les «recours privés relativement à l'affaire [...] ». Étant donné que ni la LCOM ni le ROM ne mentionnent les plaintes déposées auprès du SCF, il semble logique que les auteurs n'en aient pas fait mention dans la communication. Or, le sous-alinéa 14(3)*b*)(ii) ne stipule pas que les recours privés sont « offerts par la Partie » aux termes de sa législation. Il faut donc recueillir d'autres éléments pour pouvoir déterminer si les plaintes déposées auprès du SCF constituent un recours privé en vertu de l'ANACDE.

En vertu de l'article 6 de l'ANACDE, intitulé « Accès des parties privées aux recours », les Parties sont tenues de faire en sorte que les personnes ayant subi un préjudice à la suite de dommages causés à l'environnement aient un recours. Cet article impose différentes exigences aux Parties, selon que les plaignants sont des « personnes intéressées » ou ont, selon leur législation intérieure, « un intérêt juridiquement reconnu à l'égard d'une question donnée[63] ». D'après la jurisprudence évoquée précédemment, on peut dire que les auteurs sont des « personnes intéressées », aux termes de l'article 6

[62] Le Secrétariat a déjà établi par le passé qu'aux fins de l'article 14 de l'ANACDE, un processus de dépôt de plaintes par les citoyens prévu par la législation de l'environnement constituait un recours privé. Voir SEM-98-006 (Aquanova), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (4 août 2000); SEM-97-007 (Lac de Chapala), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (14 juillet 2000); SEM-97-002 (Río Magdalena), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (5 février 2002).

[63] Article 6 : Accès des parties privées aux recours

1. Chacune des Parties fera en sorte que les personnes intéressées puissent demander à ses autorités compétentes de faire enquête sur des allégations d'infractions à ses lois et réglementations environnementales, et elle tiendra dûment compte de telles demandes, conformément à sa législation.
2. Chacune des Parties fera en sorte que les personnes ayant, selon sa législation intérieure, un intérêt juridiquement reconnu à l'égard d'une question donnée puissent avoir adéquatement accès à des procédures administratives, quasi-judiciaires ou judiciaires en vue de faire appliquer les lois et réglementations environnementales de cette Partie.
3. [...].

de l'ANACDE, puisqu'il ne semble pas qu'ils aient un «intérêt juridiquement reconnu » à l'égard de l'application de l'alinéa 6(a) du ROM[64]. En vertu du paragraphe 6(1) de l'ANACDE, les recours auxquels ont accès les «personnes intéressées » doivent leur donner le droit de « demander à [leurs] autorités compétentes de faire enquête sur des allégations d'infractions [aux] lois et réglementations environnementales », et il faut que la Partie visée tienne « dûment compte de telles demandes, conformément à sa législation. »

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE) contient des dispositions conformes aux exigences énoncées à l'article 6 de l'ANACDE[65]. En vertu de la LCPE, « tout particulier âgé d'au moins 18 ans et résidant au Canada peut demander au ministre [de l'Environnement] l'ouverture d'une enquête relative à une infraction prévue par la présente loi[66] ». Les personnes qui ne sont pas satisfaites de la réponse du ministre peuvent intenter une « action en protection de l'environnement » devant les tribunaux[67]. Étant donné que ni la LCOM ni le ROM ne contiennent ce type de disposition ou des dispositions similaires, et en l'absence d'information, dans la réponse de la Partie, sur l'origine, les règles et le fonctionnement du processus de dépôt de plaintes auprès du SCF, le Secrétariat refuse de conclure que les plaintes déposées auprès du SCF peuvent être qualifiées de recours privés en vertu de l'ANACDE.

Le Secrétariat note que, même si les plaintes déposées auprès du SCF étaient considérées comme des recours privés en vertu de l'ANACDE, les auteurs s'inquiètent d'infractions alléguées, qui sont nombreuses et réparties sur un vaste territoire – 85 000 nids auraient été détruits dans les aires visées par 59 PAF. Rien ne permet d'affirmer, à la lumière de la réponse de la Partie, que la procédure instaurée par le Canada pour le dépôt de plaintes auprès SCF vise à traiter des plaintes de cette nature.

En outre, il semble que les auteurs aient porté à l'attention d'Environnement Canada, dans une lettre datée du 16 janvier 2001, leurs préoccupations relatives à la non-application de l'alinéa 6(a) du ROM, et que le ministère ait répondu le 13 février 2001 qu'il était en train de recueillir l'information pertinente[68]. Les auteurs affirment qu'ils n'ont jamais reçu de réponse à leur demande de renseignements de suivi relatifs aux mesures d'observation[69]. En outre, un courriel mentionné dans la communication et reproduit en annexe de celle-ci révèle que les employés d'Environnement Canada

---

[64] Voir l'analyse ci-dessus relative au droit d'intenter une action au civil.

[65] Articles 17 à 40 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, 1999, L.C. 1999, ch. 33.

[66] Paragraphe 17(1) de la LCPE.

[67] Article 22 de la LCPE.

[68] Communication, p. 12 et 13, et annexe 9.

[69] Communication, p. 13. Le Secrétariat a déjà établi par le passé que les critères énoncés à l'alinéa 14(2)*c*) sont respectés lorsque les préoccupations de la population ont été communiquées et les demandes d'information, transmises par écrit aux autorités chargées de la protection de l'environnement. Voir SEM-98-007 (Metales y Derivados), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (6 mars 2000).

sont au courant de la destruction des nids et des œufs d'oiseaux migrateurs durant l'exploitation forestière[70]. L'auteur de ce courriel précise que « […] les ONG nous poussent à agir[71] ».

Étant donné que, dans sa réponse à la communication, le Canada n'indique pas quels types de procédures ont été établis pour traiter les plaintes du public et « les prendre dûment en considération conformément à la loi » (comme le précise le paragraphe 6(1) de l'ANACDE), et que le Canada a fait des plaintes du public l'un des fondements de sa politique d'application et de l'établissement de priorités en matière d'application de l'alinéa 6(a) du ROM, la constitution d'un dossier factuel donnerait au Secrétariat l'occasion de recueillir des données sur le fonctionnement de la procédure de dépôts des plaintes et de la façon dont cette procédure peut assurer l'application efficace de l'alinéa 6(a) du ROM.

VII Recommandation

Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat a déterminé que la communication, à la lumière de la réponse de la Partie, justifie la constitution d'un dossier factuel. Les auteurs ont soulevé des questions fondamentales au sujet de l'application, par le Canada, de l'alinéa 6(a) en rapport avec l'industrie forestière en Ontario, en particulier avec les activités de coupe à blanc entreprises dans les régions du centre et du nord de l'Ontario en 2001, questions auxquelles la réponse du Canada ne permet pas de répondre.

Comme on l'a vu en détail précédemment, pour pouvoir examiner les allégations des auteurs par le biais d'un dossier factuel, il faut recueillir davantage d'information sur la situation des oiseaux migrateurs dans les aires de récolte mentionnées dans la communication et sur la période de mise en œuvre et l'ampleur des activités de coupe à blanc entreprises dans ces aires en 2001. Il serait particulièrement utile d'obtenir des renseignements sur les mesures prises par les forestiers pour repérer les nids d'oiseaux migrateurs et éviter de les détruire lors des opérations de coupe à blanc dans ces aires de récolte, ainsi que sur l'efficacité avec laquelle ces mesures ont permis de prévenir les infractions à l'alinéa 6(a) du ROM. Il faudrait aussi recueillir des données sur les PAF visant ces aires, y compris sur les dispositions de ces plans relatives à la protection des nids et des œufs d'oiseaux migrateurs, ainsi que sur le rôle que joue le gouvernement fédéral dans l'élaboration et l'application des dispositions des PAF visant la protection des oiseaux migrateurs. Il serait également utile de recueillir des renseignements sur les efforts de promotion de l'observation déployés par les autorités fédérales dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, y compris des informations sur la mesure dans laquelle ces efforts ont permis de limiter ou d'éliminer les infractions à l'alinéa 6(a) durant les opérations de coupe à blanc entreprises en 2001 dans ces aires. Il faudrait également déterminer comment le gouvernement fédéral surveille l'observation de la réglementation et réagit aux infractions alléguées. Enfin, il faudrait recueillir des renseignements sur la façon dont le SCF établit et équilibre ses priorités en matière d'application, la

[70] Communication, p. 13 et annexe 8.

[71] *Ibid.*

façon dont les ressources sont allouées, la façon dont les nouvelles activités et les nouveaux programmes mentionnés dans la réponse du Canada à la communication favorisent l'observation de l'alinéa 6(a) du ROM.

Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1), et pour les motifs énoncés dans le présent document, le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel concernant la présente communication serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE.

Respectueusement soumis ce 12 ième jour de novembre 2002.

(original signé)
Victor Shantora
Directeur exécutif par intérim