

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 : Friends of the Earth
Union Saint-Laurent, Grands Lacs
Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick
Ecology Action Centre
Environment North

Représentés par : Sierra Legal Defence Fund (SLDF)

Partie visée : Canada

Date de la communication : 8 mai 2002

Date de la notification : 8 octobre 2003

N° de la communication : SEM-02-003 / Pâtes et papiers

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 alléguant 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 les communications à la lumière des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères établis, le Secrétariat détermine alors si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie, 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 [paragr. 15(1)]. Le Conseil peut alors, par un vote des deux tiers, donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel [paragr. 15(2)].

Le 8 mai 2002, les auteurs susmentionnés ont déposé une communication, ainsi que divers documents d'appui, alléguant que le Canada omet d'assurer l'application efficace des articles 34, 36, 40, 78 et 78.1 de la *Loi sur les pêches* fédérale, ainsi que des articles 5 et 6 et des annexes I et II du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* (REFPP),

promulgué en 1992, à l'encontre d'usines de pâtes et papiers en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve). En vertu de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*, il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons, à moins que cette immersion ou ce rejet soit autorisé par la réglementation, par exemple le REFPP. Les auteurs allèguent qu'en dépit de la réduction de la pollution causée par les effluents des usines de pâtes et papiers depuis l'entrée en vigueur du REFPP, entre 1995 et 2000, on a observé plus de 2 400 infractions à ce règlement dans des usines du Centre et de l'Est du Canada, mais un nombre très limité de poursuites. La communication et ses annexes fournissent des renseignements sur les infractions présumées dans environ 70 des 116 usines recensées par les auteurs, qui ont jugé douze d'entre elles particulièrement préoccupantes. Les auteurs ont demandé la préparation d'un dossier factuel.

Le 7 juin 2002, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait aux critères du paragraphe 14(1) de l'ANACDE et justifiait une réponse de la Partie à la lumière des facteurs énumérés au paragraphe 14(2)¹. Le Canada a présenté sa réponse le 6 août 2002. Dans cette réponse, le Canada explique son approche générale de l'application du REFPP et de la *Loi sur les pêches*, et explique le cadre stratégique général qui a justifié la prise de décisions en rapport avec les usines mentionnées dans la communication. Le Canada fournit ensuite des renseignements relatifs aux mesures d'application de la loi prises par le gouvernement fédéral entre 1995 et 2000 relativement aux douze usines qui préoccupaient tout particulièrement les auteurs². Pour cinq de ces usines, le Canada a fourni certains renseignements, mais expliqué qu'il n'en fournirait pas d'autres, parce que des enquêtes étaient en cours au moment où il a préparé sa réponse.

Le Secrétariat a conclu que cette réponse ne permet pas de faire la lumière sur les principales questions soulevées dans la communication à propos du respect du paragraphe 36(3) et du REFPP par les usines mentionnées dans ladite communication et dans les documents qui l'accompagnaient. En conséquence, conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat informe le Conseil qu'il juge que la communication, à la lumière de la réponse de la Partie, justifie la constitution d'un dossier factuel, et fournit les motifs de sa décision.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace des articles 34, 36, 40, 78 et 78.1 de la *Loi sur les pêches* fédérale, ainsi que des articles 5 et 6 et les annexes I et II du REFPP à l'encontre d'usines de pâtes et papiers en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique.

¹ SEM-02-003 (Pâtes et papiers), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (7 juin 2002).

² Pour dix autres usines, les données ne sont disponibles qu'à partir de 2000.

A. Observations générales

Les auteurs présentent tout d'abord des données de nature générale à propos du volume des effluents rejetés par les 157 usines de pâtes et papiers canadiennes, et de la quantité de polluants dans ces effluents, affirmant que ces usines ont «ajouté des tonnes de substances nocives à nos cours d'eau et causé de graves dommages aux écosystèmes aquatiques »³. Ils précisent que l'industrie des pâtes et papiers a fait des progrès en investissant dans des technologies d'amélioration de l'environnement au début des années 1990, mais ajoutent que ces investissements ont considérablement diminué depuis 1995⁴.

Ensuite, les auteurs décrivent les dispositions de la *Loi sur les pêches* et du REFPP relatives à la prévention de la pollution que, selon eux, le Canada omet d'appliquer en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique. Ils font observer qu'en vertu de la *Loi sur les pêches*, il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive dans les eaux où vivent des poissons, qui altérerait ou contribuerait à altérer celles-ci au point de les rendre nocives au poisson ou à son habitat, à moins que cette immersion ou ce rejet soit autorisé par la réglementation.⁵ Ils jugent pertinentes, dans le cadre de leur communication, deux dispositions de la *Politique de conformité et d'application des dispositions de la Loi sur les pêches pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution* (la *Politique de conformité et d'application*). Premièrement, cette politique «énonce les principes d'une application juste, prévisible et cohérente de la loi et décrit les interventions du personnel chargé d'appliquer la *Loi* en cas de présumée contravention »⁶. Deuxièmement, cette politique vise à «garantir que les contrevenants se conformeront à la *Loi sur les pêches* dans les plus brefs délais, que les infractions ne se répéteront pas et que tous les outils d'application de la loi existants seront utilisés »⁷.

Les auteurs notent que le REFPP de 1991, qui a pris effet en juillet 1992, définit les effluents à létalité aiguë, les matières exerçant une demande biochimique d'oxygène (DBO) et les matières en suspension (MES) qualifiées de nocives par la *Loi sur les pêches*. Selon les auteurs, le REFPP autorise des niveaux de DBO et de MES supérieurs aux quantités maximales spécifiées, sous réserve du respect de certaines conditions, mais (tout au moins depuis 1995) il interdit toute immersion ou tout rejet d'effluent à létalité aiguë⁸. Selon les auteurs, pour être autorisé à immerger ou à rejeter la quantité maximale des matières en

³ Communication, p. 3.

⁴ Communication, p. 3.

⁵ Communication, p. 3. Voir le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*.

⁶ Communication, p. 4 (extrait de l'introduction de la *Politique de conformité et d'application*).

⁷ Communication, p. 4.

⁸ Communication, p. 5. Les auteurs décrivent le principe des autorisations transitoires délivrées en vertu du REFPP. Conformément aux articles 20 à 26, sous réserve du respect de certaines conditions, les usines qui ne pouvaient pas se conformer à la *Loi* étaient autorisées à dépasser les limites prévues par le REFPP et à immerger ou rejeter un effluent à létalité aiguë entre le 1^{er} décembre 1992 et le 31 décembre 1993, ou dans des « circonstances extraordinaires » et pour des raisons « indépendantes de [l]a volonté » de l'exploitant de l'usine avant le 31 décembre 1995.

suspension ou des matières exerçant une DBO, il faut « disposer d'un équipement de surveillance et tenir un registre à propos de cet équipement, préparer un plan de mesures correctives si l'effluent qui fait l'objet d'une surveillance s'avère non conforme d'après l'essai de détermination de la létalité aiguë, préparer et mettre en œuvre un plan d'intervention d'urgence et préparer des études sur la surveillance des effets sur l'environnement »⁹.

Ils décrivent en outre les méthodes d'essai et les exigences en matière de surveillance des effluents pour ce qui est de la DBO, des MES et de la létalité aiguë, et notent que, chaque fois que l'on observe un non-respect du REFPP, il s'agit d'une infraction distincte. Ils ajoutent que l'échec de l'essai de détermination de la létalité aiguë chez la truite constitue automatiquement une infraction au REFPP (et donc à la *Loi sur les pêches*), qui nécessite des essais de suivi le plus rapidement possible, et que l'échec de ce même essai pour la daphnie (*Daphnia magna*), même s'il ne constitue pas automatiquement une infraction, nécessite lui aussi des essais de suivi. Dans les deux cas, l'omission de procéder à ces essais de suivi constitue une infraction au REFPP et à la *Loi sur les pêches*. Les auteurs jugent qu'il est plus simple de déterminer les niveaux de DBO et de MES. Si les essais révèlent des niveaux de DBO et de MES supérieurs à ce qui est autorisé, l'immersion ou le rejet n'est pas autorisé, enfreint le REFPP et constitue une infraction à la *Loi sur les pêches*. Les auteurs affirment que, conformément à la *Politique de conformité et d'application*, chaque infraction présumée doit faire l'objet d'un examen, afin que des mesures soient prises (de l'avertissement à la poursuite). Les infractions au paragraphe 36(3) sont punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité (assortie d'une amende maximale de 300 000 \$CAN pour une première infraction et d'une amende de 300 000 \$CAN et/ou d'une peine d'emprisonnement maximal de six mois en cas de récidive), ou de mise en accusation (assortie d'une amende maximale de un million de dollars pour une première infraction et d'une amende de un million de dollars et/ou d'une peine d'emprisonnement maximal de six mois en cas de récidive).

B. Allégations relatives à des usines en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique

Les auteurs présentent ensuite en détail leur allégation selon laquelle le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* et du REFPP à des usines de pâtes et papiers en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique. Ils prétendent que la non-application se traduit par : 1) l'échec des essais visant à déterminer si des effluents contiennent des « substances nocives » (essai relatif au niveau de DBO ou de MES, ou essai de détermination de la létalité aiguë chez la truite) et 2) l'omission de procéder à des essais de suivi en cas d'échec des essais relatifs aux effluents. La communication et ses annexes fournissent des renseignements à propos des infractions présumées dans environ 70 des 116 usines recensées par les auteurs, dont douze qui suscitent des préoccupations particulières.

⁹ Communication, p. 5.

En ce qui concerne le Québec, les auteurs ont obtenu des données qui, selon eux, révèlent que, entre 1995 et 2000, 960 infractions ont été commises par neuf usines en rapport avec la létalité aiguë, la DBO et les MES. Ils affirment qu'en 2000 : 26 usines du Québec ont commis 171 infractions (probablement liées à la létalité aiguë, à la DBO et aux MES); l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite a échoué dans 24 usines, et le tiers d'entre elles n'ont pas non plus procédé à des essais de suivi; et 28 usines, après avoir observé l'échec de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la daphnie, n'ont pas procédé à des essais de suivi¹⁰. En tout, les auteurs affirment qu'en 2000 au Québec, au moins 250 infractions potentielles ont été dénoncées pour omission de procéder aux essais de suivi exigés par le REFPP. Ils ajoutent que, bien que ces infractions aient été commises, ils n'ont recensé aucune poursuite ou condamnation engagée ou prononcée en vertu de la *Loi sur les pêches* contre des usines du Québec, et qu'ils sont particulièrement inquiets à propos de l'omission apparente d'appliquer efficacement la loi à six usines, d'après les données dont ils disposent (qui datent de 2000). Ils mentionnent tout particulièrement l'usine de Tembec Inc. au Témiscaming, qui n'a fait l'objet d'aucune poursuite pour non-observation de la réglementation fédérale ou provinciale visant les effluents, bien que 275 infractions présumées aient été signalées entre 1995 et 2000.

En ce qui concerne les 33 usines de pâtes et papiers de l'Ontario visées par la réglementation, les auteurs présentent les données relatives à 13 usines pour lesquels on a observé l'échec de plus de 225 essais relatifs à la létalité aiguë, à la DBO ou aux MES entre 1996 et 2000. Ils affirment que, durant la seule année 2000, on a imputé à sept usines l'échec de 18 essais de ce type, que, dans six de ces usines, l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite a échoué et que deux de ces usines n'ont pas procédé à des essais de suivi relatifs à la létalité aiguë chez la truite. Ils précisent en outre que neuf usines n'ont pas effectué d'essais de suivi sur la daphnie. Ils affirment que, en tout, au moins 94 infractions ont été commises en 2000 par des usines de l'Ontario en rapport avec les essais de suivi. Selon eux, entre 1995 et 2000, six usines de l'Ontario ont fait l'objet de poursuites intentées en vertu du REFPP, ce qui explique le nombre inférieur d'infractions présumées en Ontario par rapport au Québec et aux provinces de l'Atlantique, où les auteurs ont recensé un nombre inférieur de poursuites. Néanmoins, en se basant sur les données de l'année 2000, les auteurs indiquent que deux usines de l'Ontario «suscitent des préoccupations à propos d'une apparente omission d'appliquer les lois fédérales»¹¹.

Les auteurs, qui n'ont obtenu que des données partielles à propos des 22 usines des provinces de l'Atlantique entre 1995 et 2000, affirment qu'ils ne peuvent donner qu'une estimation inférieure à la réalité du nombre d'infractions commises dans ces provinces. Les données qu'ils ont obtenues indiquent que 19 usines ont déclaré 1 081 infractions liées à la létalité aiguë, à la DBO et aux MES entre 1995 et 2000. Les auteurs n'ont pas calculé le nombre d'infractions liées aux procédures d'essais de suivi pour les provinces de l'Atlantique. Ils

¹⁰ L'annexe 6 de la communication présente un organigramme indiquant les procédures d'essais de détermination de la létalité aiguë, ainsi que les éléments constituant l'infraction.

¹¹ Communication, p. 9.

affirment que, malgré le nombre d'infractions présumées imputables à l'échec des essais, ils n'ont recensé que «deux poursuites intentées contres des usines de la région de l'Atlantique en vertu des lois fédérales depuis l'entrée en vigueur du REFPP »¹². En s'appuyant sur les données de l'année 2000, les auteurs sont particulièrement inquiets de l'apparente omission d'assurer l'application efficace de la loi à quatre usines des provinces de l'Atlantique. Selon eux, l'usine de cette région qui aurait commis le plus d'infractions entre 1995 et 2000, à savoir l'usine Irving de Saint John, a fait l'objet de poursuites en vertu des lois fédérales en 1998, mais on lui devait encore en 2000 22 infractions liées à l'échec des essais et un nombre indéterminé d'infractions liées aux essais de suivi.

Les auteurs prétendent que les exclusions prévues au paragraphe 45(1) de l'ANACDE (« omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement ») ne s'appliquent pas. Ils affirment que la présumée omission par le Canada d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* et du REFPP ne constitue pas un exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire ou ne résulte pas d'une décision prise de bonne foi d'affecter des ressources à l'application de la loi, au sens du paragraphe 45(1). Entre autres, ils affirment que «l'on n'exerce pas de façon raisonnable ses pouvoirs discrétionnaires lorsqu'on utilise rarement un outil d'application existant comme les poursuites en réponse à de très nombreuses infractions »¹³.

C. Demande d'un dossier factuel

Enfin, les auteurs présentent des renseignements à l'appui de leur affirmation selon laquelle la communication satisfait aux exigences des alinéas *a)* à *f)* du paragraphe 14(1), et justifie la demande d'une réponse de la part du Canada, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2). Ils demandent à la CCE de constituer un dossier factuel à propos de l'application des dispositions pertinentes de la *Loi sur les pêches* et du REFPP en ce qui concerne les usines du Québec, de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique mentionnées dans la communication.

¹² Communication, p. 10.

¹³ Communication, p. 11.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

La réponse du Canada fournit des renseignements explicatifs justifiant les décisions prises par le gouvernement du Canada en matière d'application, et décrivant les décisions relatives aux cas soulevés par les auteurs.

A. Renseignements explicatifs

Le Canada commence par fournir des « renseignements explicatifs » à propos de la méthode canadienne d'application du REFPP et de la *Loi sur les pêches*, afin d'« aider le lecteur à comprendre les faits relatifs à des cas précis qui sont particulièrement préoccupants pour les intervenants dans la communication »¹⁴. Le Canada décrit le rôle des inspecteurs nommés en vertu de la *Loi*, qui doivent procéder aux inspections et aux enquêtes, et opter pour la réponse appropriée s'ils ont des raisons de croire qu'une infraction a été commise¹⁵. Le Canada affirme que, dans l'esprit de la *Politique de conformité et d'application*, il « choisira une réaction appropriée, y compris un avertissement, un ordre de l'inspecteur, une poursuite »¹⁶. Le Canada explique que « [l]a réaction à une infraction sera déterminée en tenant compte de la nature de l'infraction, de la probabilité d'obtenir le résultat souhaité (c'est-à-dire le respect de la *Loi sur les pêches* dans les meilleurs délais et l'absence d'infractions futures) et la cohérence dans l'application »¹⁷. Il explique les critères dont il a tenu compte pour évaluer ces facteurs. Il précise que « [l]a décision ultime sur l'éventualité d'intenter une poursuite revient au Procureur général du Canada »¹⁸.

Le Canada décrit ensuite les méthodes utilisées pour déterminer si le REFPP a été respecté. Il fait observer que les marges d'erreur propres à la détermination du respect par les usines rejetant des effluents des limites réglementaires applicables à la demande biochimique d'oxygène (BDO) et aux matières en suspension (MES) peuvent influencer sur les décisions liées à l'application, en particulier lorsqu'il faut déterminer si l'on peut obtenir une condamnation correspondant à la charge de la preuve (culpabilité hors de tout doute raisonnable)¹⁹.

B. Décisions en matière d'application de la loi à certaines usines

La réponse du Canada contient principalement une description des mesures qu'il a prises relativement à 12 usines mentionnées dans la communication, réparties entre les sections consacrées aux provinces de l'Atlantique, au Québec et à l'Ontario.

¹⁴ Réponse, p. 3.

¹⁵ Réponse, p. 3.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Réponse, p. 4.

¹⁹ Réponse, p. 4.

1. Provinces de l'Atlantique

En ce qui concerne quatre usines des provinces de l'Atlantique, le Canada indique qu'il a procédé à une « inspection à distance » des rapports mensuels sur les effluents présentés par ces usines, ou a examiné les données contenues dans chaque rapport. Il précise qu'en cas de dépassement des limites imposées aux MES ou à la DBO, entre 1995 et 2000, les inspecteurs d'Environnement Canada nommés en vertu de la *Loi sur les pêches* examinaient généralement ces dépassements avec les spécialistes du fonctionnement des usines de pâtes et papiers du ministère.

a. Irving Pulp and Paper Ltd., Saint John (Nouveau-Brunswick)

Dans sa réponse, le Canada fournit des renseignements à propos de l'usine Irving Pulp and Paper Ltd. de Saint John, au Nouveau-Brunswick, entre 1995 et 2000. Il précise que cette usine ne se conformait pas aux dispositions du REFPP à la fin de 1995, en raison des retards d'approbation de la province (au terme d'une évaluation environnementale) de la construction d'une usine de traitement conventionnelle, et de l'incapacité subséquente de l'usine de Saint John d'apporter les changements souhaités aux procédés internes à temps pour se conformer à la réglementation.

En 1996, l'usine a déclaré 481 échecs d'essais, dont 157 étaient des essais de détermination de la létalité aiguë sur la truite. En janvier, Environnement Canada a entrepris une enquête sur des infractions présumées au REFPP dans l'usine. Environnement Canada a mis un terme à cette enquête après que les responsables de l'usine ont indiqué que des modifications à l'usine leur permettraient de se conformer au REFPP d'ici septembre. En outre, des inspecteurs fédéraux ont effectué une inspection sur place et adressé à l'usine un avertissement écrit en juillet à propos du dépassement des limites imposées à la DBO et au degré de létalité aiguë. L'essai de détermination de la létalité aiguë d'un échantillon d'effluents prélevé en décembre s'est soldé par un échec.

En 1997, l'usine a déclaré 127 essais infructueux. Lors d'une réunion organisée en avril entre les représentants d'Environnement Canada, du ministère provincial et de l'usine, les responsables d'Irving ont présenté un plan visant à satisfaire aux exigences du REFPP. En juin, Environnement Canada a demandé que l'échéancier soit « écourté » et, après les retards que le projet a connus en août et en septembre, a « commencé à examiner les choix d'application »²⁰.

En 1998, l'usine a déclaré 80 infractions. Au début du printemps de 1998, l'essai de détermination de la létalité aiguë visant les effluents recueillis en vertu d'un mandat de perquisition a échoué, et l'usine a été accusée d'avoir commis des infractions à la *Loi sur les*

²⁰ Réponse, p. 7.

pêches. En août, l'usine a été accusée une deuxième fois, en vertu du paragraphe 36(3), pour avoir rejeté de la liqueur verte, et les responsables de l'entreprise ont plaidé coupable et se sont vu imposer une amende de 50 000 \$. Après que l'entreprise a « mis au point le fonctionnement du système de traitement interne qu'elle avait installé afin de respecter les limites imposées par la réglementation »²¹, des rapports et des essais ont révélé une baisse du nombre d'échecs des essais de détermination de la létalité aiguë, l'existence d'échantillons non létaux et une amélioration des niveaux de DBO (toujours non conformes, cependant) que les responsables de l'usine ont commencé à examiner. En octobre 1998, à la suite de consultations auprès de représentants d'Environnement Canada, le Procureur général a indiqué qu'une poursuite n'était pas justifiée.

En 1999, l'usine a déclaré onze essais infructueux. Les changements internes apportés en 1998 ont globalement permis à l'usine Irving de respecter les limites de rejets, à l'exception de la limite mensuelle imposée à la DBO. Les spécialistes des procédés à Environnement Canada ont indiqué que l'usine faisait des progrès dans ce dossier. Par la suite, certains des essais de détermination de la létalité aiguë effectués par l'usine ont échoué mais, en octobre, les essais relatifs aux effluents ont été concluants.

En 2000, l'usine a déclaré 25 dépassements, dont six échecs des essais de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Deux de ces échecs, survenus en février, ont été attribués par les responsables de l'usine au redémarrage après une panne; les deux échecs survenus en avril semblaient dus à une fuite dans la membrane de l'unité de traitement par osmose inverse. La réponse du Canada se lit comme suit : « D'une façon qui est cohérente avec les facteurs à prendre en compte avant d'adopter des mesures eu égard à une infraction alléguée, Environnement Canada a déterminé que l'usine avait rapporté la mesure corrective et qu'aucune mesure de la part de l'inspecteur n'était requise »²². Les responsables de l'usine ont attribué un autre échec, survenu en juin, à des travaux d'entretien. Environnement Canada a ensuite procédé à une inspection sur place, et l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite a réussi pour tous les échantillons recueillis. L'usine a déclaré l'échec d'un essai de ce type en décembre, après quoi les essais de suivi ont réussi. Environnement Canada n'a donc pris aucune mesure. Les responsables de l'usine ont expliqué que les 19 échecs des essais relatifs aux MES et à la DBO étaient imputables à des activités d'entretien ou que des mesures correctives auraient été prises, et que certains dépassements « s'inscrivaient dans le pourcentage d'écart de la méthode d'essai ». Environnement Canada n'a donc pris aucune mesure²³.

²¹ *Ibid.*

²² Réponse, p. 10.

²³ Réponse, p. 10 et 11.

b. AV Cell Inc., Atholville (Nouveau-Brunswick)

Dans sa réponse, le Canada indique que cette usine aurait commis 35 infractions en 2000. En ce qui concerne les dix échecs de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite, l'usine a mis sur pied une équipe de « dépannage », mais les échecs se sont poursuivis. Environnement Canada et le ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick ont tous deux prélevé des échantillons sur place, et la province a engagé une poursuite en invoquant l'échec des essais de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Dans ces circonstances, Environnement Canada n'a pris aucune mesure d'application. Les représentants de l'usine ont plaidé coupables de l'accusation portée par la province et se sont vu imposer une amende de 30 000 \$. L'usine a déclaré un dépassement des limites de MES chaque mois entre janvier et mai, et des limites de DBO en février, mars et juillet. Les responsables de l'usine ont attribué ces dépassements à l'entretien, à une panne temporaire et à un changement de procédés, et ont pris des mesures correctives. Environnement Canada a décidé de ne pas intervenir. Selon le Canada, le REFPP autorise des émissions en plus grandes quantités lorsqu'elles sont associées à une modification des procédés, et l'usine a demandé et obtenu une telle autorisation en mai 2000.

c. Abitibi-Consolidated Inc., Grand Falls (Terre-Neuve)

Cette usine a déclaré neuf échecs de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite en avril, mai, juin, novembre et décembre 2000. Les modifications apportés aux procédés avant le mois de décembre n'ont pas empêché l'échec de l'essai du mois de décembre. Les inspecteurs d'Environnement Canada ont procédé à des inspections en juin et en juillet et, en vertu d'un mandat de perquisition, prélevé des échantillons d'effluents en décembre. L'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite a réussi pour tous les échantillons.

d. Bowater Mersey Paper Company Ltd., Brooklyn (Nouvelle-Écosse)

En 2000, cette usine a déclaré 16 échecs d'essais, dont treize visaient l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite et trois, l'essai relatif à la limite de MES. Se basant sur un « historique de conformité satisfaisant » et sur la prise de « mesures correctives régulières », Environnement Canada n'a pris aucune mesure immédiate relativement aux deux échecs de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite déclarés en janvier²⁴. Au terme d'un autre essai de détermination de la létalité aiguë, effectué en juin, Environnement Canada a prélevé des échantillons pour lesquels cet essai a réussi, et l'usine a pris des mesures correctives. L'usine n'a déclaré aucun échec d'essai après le mois d'octobre, et l'essai a réussi pour un échantillon prélevé par Environnement Canada en janvier 2001. À la lumière des mesures correctives prises par l'usine, Environnement Canada a décidé de ne prendre aucune mesure à propos des échecs des essais de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Après avoir déclaré l'échec d'un essai relatif aux MES en janvier, les responsables de l'usine ont

²⁴ Réponse, p. 18.

installé un nouveau système permettant d'éliminer les solides, qui était prêt en décembre. Ils ont attribué l'échec de l'essai relatif aux MES d'avril 2000 au dragage de leur système de traitement.

2. Québec

En ce qui concerne les usines du Québec, le Canada explique dans sa réponse que, dans l'esprit d'une entente fédérale-provinciale qui n'était plus en vigueur à cette date, les six usines mentionnées dans la réponse ont présenté à la province des rapports mensuels sur les effluents en vertu du REFPP; la province jouait le rôle de « guichet unique » en ce qui concerne la collecte de l'information requise par la législation provinciale et fédérale. La province a ensuite transmis l'information à Environnement Canada. L'entente fédérale-provinciale est arrivée à expiration en 2000²⁵.

a. Tembec Inc., Témiscaming (Québec)

Dans sa réponse, le Canada explique que cette usine disposait d'une autorisation transitoire qui prenait fin en décembre 1995, et avait respecté les conditions énoncées dans cette autorisation. Il fournit ensuite des renseignements relatifs à l'usine pour la période allant de 1996 à 2000.

Pour 1996, l'usine a déclaré 25 échecs de l'essai mensuel de détermination de la létalité aiguë sur la truite et 82 échecs de l'essai hebdomadaire de détermination de la létalité aiguë sur la truite (essais de suivi); ces échecs ont été observés tous les mois de l'année. Environnement Canada a examiné les rapports sur les effluents et communiqué avec le ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), qui a émis des avis d'infraction à la loi provinciale en mai et en septembre 1996, ainsi qu'en janvier et en février 1997. Le MENVIQ a demandé que soit mis en œuvre un plan de mesures correctives, que l'usine a présenté en juillet 1996. Environnement Canada a tenu compte des mesures prises par la province.

En 1997, l'usine a enregistré chaque mois des échecs de l'essai mensuel ou hebdomadaire de détermination de la létalité aiguë sur la truite (66 en tout). Elle a également déclaré quatre échecs des essais relatifs aux MES ou à la DBO. L'inspecteur d'Environnement Canada a examiné les rapports sur les effluents et consulté la province. Les représentants du MENVIQ ont indiqué qu'ils avaient émis des avis d'infraction à la loi en avril, juillet, septembre, octobre, novembre et décembre 1997, et en janvier et février 1998. Environnement Canada a tenu compte des mesures prises par la province.

En 1998, l'usine a déclaré chaque mois des échecs de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite, ainsi que l'échec de l'essai relatif à la limite quotidienne de MES à seize reprises. Le MENVIQ a exigé de l'usine un plan de mesures correctives, qu'il a approuvé en mai 1998. Le ministère a par ailleurs émis des avis d'infraction chaque mois de mai à octobre

²⁵ Réponse, p. 19.

1998, ainsi qu'en février 1999. Environnement Canada a entrepris une enquête en avril 1998²⁶.

En 1999, l'usine a déclaré 20 échecs de l'essai mensuel ou hebdomadaire de détermination de la létalité aiguë sur la truite, et neuf échecs de l'essai relatif à la limite quotidienne de MES. Les responsables de l'usine ont continué à travailler en vue de satisfaire aux exigences établies par leur plan de mesures correctives de 1998, et le MENVIQ a publié des avis d'infraction chaque mois de mars à septembre. L'enquête d'Environnement Canada s'est poursuivie.

En 2000, l'usine a déclaré cinq échecs de l'essai mensuel ou hebdomadaire de détermination de la létalité aiguë sur la truite, et trois échecs de l'essai relatif à la limite quotidienne de MES. Le MENVIQ a émis des avis d'infraction en avril et en juillet. En octobre, le Procureur général a informé Environnement Canada qu'il n'y avait pas lieu d'intenter une poursuite. Les responsables de l'usine ont pris des mesures correctives qui, selon le Canada, ont permis « d'améliorer considérablement son niveau de conformité entre 1997 et 2000 »²⁷.

b. Cinq autres usines du Québec

En ce qui concerne les cinq autres usines du Québec mentionnées dans la réponse, le Canada fournit des renseignements pour l'année 2000. À propos de l'usine de Fjordcell Inc. à Jonquière, de l'usine de Tembec Inc. à Saint-Raymond et de l'usine de La Compagnie J. Ford Ltd. à Portneuf, le Canada résume les rapports sur les effluents présentés par chacune, mais présente peu de renseignements supplémentaires, parce que des enquêtes étaient en cours au moment où il a préparé sa réponse. Ces enquêtes ont débuté en juillet, août et septembre 2000. Dans sa réponse, le Canada précise que l'usine d'Uniforêt-Pâte Port Cartier Inc. à Port-Cartier a déclaré 24 échecs des essais relatifs à la limite quotidienne de MES et de DBO, et des essais mensuels de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Environnement Canada a émis des avertissements écrits. Le Canada précise que l'usine a cessé son exploitation en février 2001. Il ajoute que l'usine de F.F. Soucy Inc. à Rivière-du-Loup s'est conformée à la réglementation tout au long de l'année 2000.

3. Ontario

Dans sa réponse, le Canada traite des préoccupations que les auteurs ont soulevées en 2000 à propos de deux usines de l'Ontario : l'usine d'Abitibi-Consolidated Inc. à Iroquois Falls et l'usine d'Interlake Papers à St. Catherines. En raison des enquêtes entreprises à l'usine d'Abitibi Consolidated en octobre 2001 et à l'usine d'Interlake Papers en octobre 2000, qui étaient toutes deux en cours lorsqu'il a rédigé sa réponse, le Canada n'a fourni que des renseignements limités à propos de ces deux usines.

²⁶ Réponse, p. 23.

²⁷ Réponse, p. 25.

IV. ANALYSE

Le Secrétariat considère que, à la lumière de la réponse du Canada, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, comme le recommande la présente notification²⁸. Les motifs de la recommandation du Secrétariat sont présentés ci-après.

Pour atteindre cette étape, le Secrétariat doit tout d'abord déterminer qu'une communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie, conformément aux facteurs énumérés au paragraphe 14(2). Comme on l'a vu précédemment, le 7 juin 2002, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et justifiait donc la demande d'une réponse à la Partie, conformément aux facteurs énumérés au paragraphe 14(2)²⁹.

A. Motifs justifiant la constitution d'un dossier factuel

Les auteurs de la présente communication demandent la constitution d'un dossier factuel à propos de l'application de la *Loi sur les pêches*, qui est un des principaux textes de la législation environnementale fédérale au Canada, à propos d'un important secteur industriel, à savoir les pâtes et papiers. Dans la communication et les documents d'accompagnement, les auteurs insistent sur l'importance de l'industrie des pâtes et papiers sur le plan environnemental, économique et commercial. Ils disent qu'il s'agit de la première industrie exportatrice du Canada³⁰, et ajoutent qu'elle consomme de grandes quantités d'eau et rejette des déchets organiques et des produits chimiques générés par les procédés de production des pâtes et papiers utilisés au Canada³¹. Ils font observer que les préoccupations du public à propos des rejets de polluants des usines de pâtes et papiers ont conduit à la promulgation du REFPP en 1991. La communication et la réponse du Canada mentionnent les problèmes auxquels sont confrontés l'industrie des pâtes et papiers et le gouvernement pour essayer de se conformer à la *Loi sur les pêches* et au REFPP dans ce secteur. Les auteurs de la communication s'inquiètent de l'absence présumée de poursuites pour assurer l'application et le respect du REFPP et de la *Loi sur les pêches*.

Dans sa réponse à la communication, le Canada fournit de nombreux renseignements à propos des mesures que le gouvernement fédéral a prises relativement aux douze usines que mentionnent plus particulièrement les auteurs. Néanmoins, il ne répond pas aux principales

²⁸ Le 16 octobre 2002, les auteurs ont envoyé au Secrétariat une brève réponse à la réponse du Canada. Ni l'ANACDE ni les Lignes directrices ne contiennent de dispositions relatives à la réponse à une réponse. Conformément à ce qui s'est fait jusqu'à maintenant, le Secrétariat n'a pas tenu compte de la réponse des auteurs lorsqu'il a procédé à son examen en vertu du paragraphe 15(1), mais il n'exclura pas la possibilité d'en tenir compte lors de la constitution d'un dossier factuel, si le Conseil lui donne l'instruction d'en préparer un.

²⁹ SEM-02-003 (Pâtes et papiers), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (7 juin 2002).

³⁰ Communication, p. 2.

³¹ Communication, p. 2 et 3.

questions relatives à l'application par le Canada des dispositions pertinentes de la *Loi sur les pêches* et du REFPP aux usines suscitant le plus de préoccupations. La constitution d'un dossier factuel permettrait d'examiner en détail les faits pertinents liés à ces questions restées sans réponse, afin que l'on puisse déterminer de façon plus précise si le Canada omet d'assurer l'application efficace de ces lois, comme l'allèguent les auteurs.

Bien que la communication porte principalement sur douze usines en particulier, les auteurs y fournissent également des renseignements à propos du non-respect de la *Loi sur les pêches* et du REFPP entre 1995 et 2000 par 116 usines de l'Est du Canada, dénonçant plus de 2 400 infractions présumées. En particulier, les annexes 5 et 7 de la communication décrivent ces infractions dans les moindres détails. Le Secrétariat a examiné l'information relative aux douze usines qui préoccupaient davantage les auteurs tout en tenant compte des nombreux renseignements fournis à propos des autres usines. C'est dans l'esprit de cette vision globale que les sections suivantes expliquent pourquoi il est justifié de constituer un dossier factuel, en vue de présenter des données détaillées à propos des questions laissées sans réponse par la communication et la réponse du Canada.

1. Omission d'effectuer des essais de détermination de la létalité aiguë et des essais ultérieurs

Les auteurs de la communication allèguent notamment que le Canada a omis d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* et du REFPP lorsque les usines de pâtes et papier ne procédaient pas aux essais de détermination de la létalité aiguë et aux essais de suivi³². Il est justifié de constituer un dossier factuel, afin de présenter un ensemble plus clair et plus exhaustif de données factuelles sur les échecs des essais de détermination de la létalité aiguë et sur l'omission d'effectuer des essais de suivi.

Il est tout particulièrement justifié de présenter d'autres renseignements à propos des essais de suivi. L'annexe 7 de la communication fournit des renseignements détaillés sur les 344 présumées omissions d'effectuer les essais de suivi requis, par 48 usines de l'Ontario et du Québec en 2000. L'enquête que le gouvernement fédéral a menée à propos de deux usines de l'Ontario, mentionnée dans la réponse du Canada, révèle que, selon le Canada, l'omission de procéder à des essais de suivi peut constituer une infraction qui justifie une enquête³³. Même si, dans sa réponse, le Canada fournit certains renseignements à propos des rapports de certaines usines ayant effectué des essais de détermination de la létalité aiguë sur la truite³⁴, il est loin de broser un tableau complet des essais de suivi, et il ne fournit pratiquement aucun renseignement à propos des essais de détermination de la létalité aiguë sur la daphnie et des essais de suivi connexes. Par ailleurs, la réponse du Canada ne fait pas écho aux préoccupations des auteurs à propos de la multiplication des cas de non-observation, imputable, selon eux, au fait que chaque jour de non-observation constitue une infraction

³² Communication, p. 5 et 8.

³³ Réponse, p. 30.

³⁴ Voir, p. ex., la réponse du Canada, p. 8, 10, 12, 14, 16, 17, 20-29.

distincte en vertu de la *Loi sur les pêches*. Les auteurs affirment qu'en vertu de cette disposition de la *Loi* applicable aux infractions continues, les 344 présumées omissions d'effectuer les essais de suivi requis se sont traduites par 1 406 infractions présumées.

En outre, il existe des écarts inexplicables entre la communication et la réponse du Canada à propos du nombre d'échecs des essais effectués par les usines mentionnées. Par exemple, en ce qui concerne l'usine de F.F. Soucy Inc. à Rivière-du-Loup (Québec), le Canada indique qu'il n'a recensé aucun cas de non-observation en 2000³⁵. De leur côté, les auteurs allèguent qu'en 2000, cette usine a commis quatre infractions liées à l'échec de ces essais et 36 infractions liées à l'omission d'effectuer les essais de suivi requis³⁶. Il existe également des écarts entre la communication et la réponse à propos des échecs des essais effectués à l'usine d'Irving Pulp and Paper de Saint John³⁷, à l'usine d'AV Cell à Atholville³⁸, à l'usine de Tembec au Témiscaming³⁹ et à celle de Fjordcell à Jonquière⁴⁰. La préparation d'un dossier factuel permettrait de recueillir et de présenter des données factuelles à propos de ces écarts, en particulier lorsque la communication signale un plus grand nombre d'échecs que la réponse du Canada.

³⁵ Réponse, p. 29.

³⁶ Communication, p. 8; Annexe 5, p. 2; Annexe 7, p. 9 et 10.

³⁷ Comparez l'annexe 5 de la communication, p. 14 (106 échecs de mesure de la DBO et 97 échecs d'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite (EDLA) en 1996) à la réponse, p. 6 (324 échecs de mesure de la DBO et 157 échecs d'EDLA sur la truite en 1996); comparez l'annexe 5 de la communication, p. 14 (49 échecs d'EDLA sur la truite en 1997) à la réponse, p. 6 (51 échecs d'EDLA sur la truite en 1997); et comparez l'annexe 5 de la communication, p. 15 (7 échecs de mesure mensuelle de la DBO et 5 échecs d'EDLA sur la truite en 2000) à la réponse (9 échecs de mesure mensuelle de la DBO et 6 échecs d'EDLA sur la truite en 2000).

³⁸ Comparez l'annexe 5 de la communication, p. 15 (4 échecs de mesure mensuelle des MES et 9 échecs d'EDLA sur la truite en 2000) à la réponse, p. 11 (5 échecs de mesure mensuelle des MES et 6 échecs d'EDLA sur la truite en 2000).

³⁹ Comparez l'annexe 5 de la communication, p. 5 (1 échec de mesure quotidienne des MES et 25 échecs d'EDLA sur la truite en 1996) à la réponse, p. 20 (aucun échec de mesure quotidienne des MES et 21 échecs d'EDLA sur la truite en 1996); comparez l'annexe 5 de la communication, p. 6 (5 échecs de mesure quotidienne des MES et 65 échecs d'EDLA sur la truite en 1997) à la réponse, p. 21 (1 échec de mesure quotidienne des MES et 66 échecs d'EDLA sur la truite en 1997); comparez l'annexe 5 de la communication, p. 6 (7 échecs de mesure quotidienne des MES et 44 échecs d'EDLA sur la truite en 1998) à la réponse, p. 22 (16 échecs de mesure quotidienne des MES et 78 échecs d'EDLA sur la truite en 1998); comparez l'annexe 5 de la communication, p. 6 (8 échecs de mesure quotidienne des MES et 25 échecs d'EDLA sur la truite en 1999) à la réponse, p. 24 (9 échecs de mesure quotidienne des MES et 20 échecs d'EDLA sur la truite en 1999); et comparez l'annexe 5 de la communication, p. 8 (2 échecs de mesure quotidienne des MES en 2000) à la réponse, p. 25 (3 échecs de mesure quotidienne des MES en 2000).

⁴⁰ Comparez l'annexe 5 de la communication, p. 8 (28 échecs de mesure de la DBO et 9 échecs d'EDLA sur la truite en 2000) à la réponse, p. 26 (28 échecs de mesure quotidienne des MES et 7 échecs d'EDLA sur la truite en 2000).

2. Prise en compte par le Canada des mesures d'application prises par les provinces

Dans sa réponse, le Canada mentionne plusieurs fois les mesures d'application prises par les provinces et, dans certains cas, précise qu'il a tenu compte de ces mesures pour déterminer comment réagir à l'éventuelle non-observation du REFPP ou de la *Loi sur les pêches* par diverses usines⁴¹. Les auteurs n'affirment pas que quelque province que ce soit omet d'assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement, et le Secrétariat ne propose pas la constitution d'un dossier factuel en réponse à de telles affirmations. Par contre, les renseignements relatifs aux mesures d'application prises par les provinces peuvent être pris en compte lorsqu'on essaie de déterminer si le gouvernement fédéral omet d'assurer l'application efficace des dispositions de la *Loi sur les pêches* et du REFPP, s'il a tenu compte des mesures d'application provinciales pour décider de ses propres mesures d'application. Il est justifié de constituer un dossier factuel, afin de présenter plus en détail la façon dont le gouvernement fédéral a tenu compte des mesures prises par les provinces à propos de certaines usines (par exemple, l'approbation des plans de mesures correctives, l'émission d'avis d'infraction ou d'autres mesures d'application connexes) et la portée de ses interventions⁴². Par ailleurs, pour que le public comprenne comment le Canada a pris en compte les mesures provinciales d'application, il serait utile de présenter davantage de renseignements détaillés que n'en contient la réponse du Canada à propos des ententes administratives fédérales-provinciales ou d'autres accords fédéraux-provinciaux sur l'application de la *Loi sur les pêches*.

Par exemple, les données factuelles relatives au lien entre les mesures provinciales d'application et les mesures fédérales d'application prises par la suite sont pertinentes à l'affirmation des auteurs qu'aucune poursuite fédérale n'a été intentée pour infraction présumée à la *Loi sur les pêches* et au REFPP en rapport avec les usines [de pâtes et papiers] du Québec⁴³. La communication fournit très peu d'information à propos des poursuites intentées contre des usines du Québec en vertu des lois de cette province⁴⁴. Parallèlement, dans sa réponse, le Canada indique à plusieurs reprises que l'émission par le MENVIQ d'avis d'infraction constitue un facteur qui a influé sur la réaction des autorités fédérales sur le plan de l'observation et de l'application⁴⁵. Il n'explique cependant pas la nature et le contenu de ces avis d'infraction, l'effet qu'ils ont eu sur l'observation des textes officiels, les éventuelles sanctions prononcées en lien avec ces avis, ou d'autres éléments de ces avis qui auraient pu expliquer la réaction du gouvernement fédéral après leur émission. Pour brosser un tableau complet de la situation, il faudrait aussi que le dossier factuel présente de façon plus détaillée les faits relatifs à d'autres exemples, notamment la décision du Canada de ne pas prendre de mesures d'application à propos des allégations de rejets continus d'effluents à létalité aiguë

⁴¹ Réponse, p. 13, 20, 22, 23-28, 30.

⁴² Réponse, p. 7, 12, 13, 20-30.

⁴³ Communication, p. 7 et 8.

⁴⁴ Communication, p. 8, Annexe 5, p. 1.

⁴⁵ Réponse, p. 20, 21, 23-25, 28, 30.

par l'usine d'AV Cell au Nouveau-Brunswick, parce que la province avait imposé à cette usine une amende de 30 0000 \$⁴⁶.

3. Recours par le Canada à toutes les options prévues par la *Politique de conformité et d'application*

La communication fait état des préoccupations principales des auteurs à propos du nombre insuffisant de poursuites intentées contre des usines de pâtes et papiers, et ne mentionne pas en détail les autres possibilités de faire appliquer la loi. Néanmoins, la communication et la réponse du Canada mentionnent toutes les mesures d'application prévues par la *Politique de conformité et d'application*⁴⁷. Il s'agit des mesures suivantes : mesures autres que les poursuites devant les tribunaux, comme les avertissements, les directives émises par les inspecteurs des pêches, les autorisations et les arrêtés ministériels, ainsi que les actions en justice comme les injonctions, les poursuites, les ordonnances judiciaires en cas de condamnation et les poursuites civiles pour recouvrement des frais⁴⁸. Le Canada explique que, à la suite d'une inspection ou d'une enquête, «[l]a réaction à une infraction sera déterminée en tenant compte de la nature de l'infraction, de la probabilité d'obtenir le résultat souhaité (c'est-à-dire le respect de la Loi sur les pêches dans les meilleurs délais et l'absence d'infractions futures) et la cohérence dans l'application »⁴⁹.

En ce qui concerne les douze usines qui préoccupent particulièrement les auteurs de la communication, le Canada donne dans sa réponse plusieurs exemples de cas où il a émis des avertissements, et mentionne une poursuite fédérale qui a donné lieu au paiement d'une amende. Le Canada ne cite aucun cas de promulgation d'un arrêté ministériel qui mentionnerait que le non-respect de la *Politique de conformité et d'application* peut entraîner des poursuites⁵⁰. À plusieurs reprises, le Canada indique que les mesures d'application qu'il a prises tenaient compte des mesures correctives prises par une usine, mais que rien n'indiquait que le plan de mesures correctives en question était imposé par un arrêté ou une entente ayant force exécutoire. En outre, il mentionne que des avertissements ont été envoyés à certaines usines, et qu'au moins deux de ces usines ont fait l'objet d'enquêtes en vertu de la *Loi sur les pêches*⁵¹. La *Politique de conformité et d'application* indique que la poursuite judiciaire est la démarche privilégiée « lorsque le présumé contrevenant a déjà reçu un avertissement au sujet de l'activité et a omis de prendre toutes les mesures raisonnables pour faire cesser ou éviter la contravention »⁵².

Il est justifié de constituer un dossier factuel, afin d'examiner plus en détail comment le Canada a analysé, puis utilisé les diverses options d'application offertes par la *Politique de*

⁴⁶ Réponse, p. 12 et 13.

⁴⁷ Communication, p. 4; réponse, p. 3.

⁴⁸ Politique de conformité et d'application (juillet 2001), p. 5 (jointe à la communication à l'annexe 4).

⁴⁹ Réponse, p. 3.

⁵⁰ *Politique de conformité et d'application* (juillet 2001), p. 23.

⁵¹ P. ex., réponse, p. 27 et 31.

⁵² *Politique de conformité et d'application* (juillet 2001), p. 24.

conformité et d'application dans le cas des usines mentionnées dans la communication (arrêtés ministériels, avertissements et poursuites), ainsi que les résultats qu'il a obtenus. En ce qui concerne les amendes imposées, les renseignements pertinents seraient les facteurs dont on a tenu compte pour recommander des sanctions en vertu de la *Politique de conformité et d'application*, par exemple, les avantages obtenus, le nombre et la nature des condamnations précédentes, la prévention des futures infractions, la prévalence des infractions et le type d'infraction le plus courant, et les sanctions imposées auparavant dans des cas similaires.

4. Déclarations volontaires, inspections et enquêtes

Le grand nombre de cas de non-observation présumée de la *Loi sur les pêches* et du REFPP, dont témoignent les déclarations obligatoires de chaque usine, est au cœur de la communication. Dans sa réponse, le Canada ne mentionne aucun cas de poursuite qu'il aurait intentée sans que ses inspecteurs confirment par des essais les rapports des usines faisant état de niveaux de DBO ou de MES supérieurs aux limites imposées par le REFPP, ou du rejet d'effluents à létalité aiguë. En outre, il donne des exemples de cas où les résultats de l'échantillonnage effectué sur place par Environnement Canada différaient des résultats présentés par les usines. Au chapitre des facteurs pertinents possibles, le Canada mentionne le degré d'exactitude des essais de surveillance des MES et de la DBO⁵³.

Le gouvernement fédéral s'est appuyé sur les données déclarées par les usines, comme il le fait lors de poursuites intentées dans d'autres contextes⁵⁴. La constitution d'un dossier factuel permettrait de présenter des faits détaillés à propos de l'application de la *Politique de conformité et d'application* aux déclarations volontaires de non-observation et, en particulier, en ce qui concerne la consultation des spécialistes des usines de pâtes et papiers à Environnement Canada et la mise en œuvre d'essais et d'enquêtes sur place, en vue de confirmer les conclusions tirées à la suite des échecs d'essais précédents.

Il est également justifié de constituer un dossier factuel afin de présenter des renseignements détaillés à propos des enquêtes que le Canada a entreprises dans plusieurs des usines mentionnées. Par exemple, dans le cas de l'usine de Tembec, au Témiscaming (Québec), le Canada renvoie à un dossier d'enquête qu'Environnement Canada a ouvert en avril 1998, et qui est demeuré « actif » jusqu'en octobre 2000, moment où « le Procureur général a décidé qu'il n'y avait pas lieu d'intenter des poursuites »⁵⁵. La réponse du Canada révèle que, durant l'enquête, plusieurs échecs des essais et cas de non-observation de la *Loi sur les pêches* et du REFPP ont été déclarés, que les représentants d'Environnement Canada ont communiqué avec

⁵³ Réponse, p. 4.

⁵⁴ En 1995, dans l'arrêt *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154, la Cour suprême du Canada a établi que, lorsque des accusations étaient portées en cas de surpêche en vertu de la *Loi sur les pêches* et de son règlement d'application, la Couronne pouvait utiliser en preuve les « rapports radio » que le pêcheur était tenu de fournir. Cette utilisation visait à respecter le droit consenti par la *Charte canadienne des droits et libertés* à la protection contre l'auto-incrimination, garanti par l'article 7 de la Charte (« Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale »).

⁵⁵ Réponse, p. 25.

les exploitants de l'usine, qu'on a effectué des inspections hors-site et qu'un certain nombre d'avis d'infractions et de plans de mesures correctives ont été publiés par la province. Il semble que, durant cette période, l'usine ait davantage respecté la loi. Dans ce cas-là et dans le cas d'autres enquêtes, la constitution d'un dossier factuel permettrait de présenter d'autres données factuelles à propos des étapes concrètes de l'enquête, de ses résultats et des décisions fédérales qui en ont résulté⁵⁶.

5. Information relative à la promotion de l'observation

La *Politique de conformité et d'application* fait la distinction entre l'application de la loi et les mesures de promotion de l'observation. Les activités de « promotion de la conformité » énoncées dans la Politique comprennent la communication et la publication de l'information, l'éducation du public, la consultation des parties touchées par les dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution et à la protection de l'habitat, et l'assistance technique⁵⁷. La préparation d'un dossier factuel consacré aux questions ouvertes abordées précédemment permettrait de présenter des renseignements pertinents à propos des mesures que le Canada a prises (en plus des mesures d'application prévues par la *Politique de conformité et d'application*) pour promouvoir l'observation de la loi dans les usines préoccupant les auteurs de la communication. Il permettrait en outre de présenter de l'information relative à l'usage que fait le Canada des mesures gouvernementales prévues à l'article 5 de l'ANACDE qui s'appliquent aux allégations des auteurs de la communication.

En outre, la constitution d'un dossier factuel permettrait de fournir davantage d'information à propos des problèmes auxquels se sont heurtées les usines de pâtes et papiers qui cherchaient à se conformer à la *Loi sur les pêches* et au REFPP. Cela comprendrait l'information relative : à la nature des technologies utilisées par les usines de pâtes et papiers, à leurs limitations sur le plan environnemental et aux possibilités de conformité mentionnées dans la communication⁵⁸; aux types de procédés, et aux modifications à apporter aux installations et à l'équipement pour respecter la loi; aux coûts économiques de l'observation; et à la variabilité de ces facteurs d'une usine mentionnée dans la communication à une autre.

⁵⁶ Le Secrétariat sait que certains renseignements relatifs aux enquêtes pourraient être soumis à une clause de confidentialité, comme le prévoient l'ANACDE et les Lignes directrices. Voir, p. ex., le paragraphe 11(8) et l'article 39 de l'ANACDE, et la Ligne directrice n° 17.

⁵⁷ *Politique de conformité et d'application* (juillet 2001), p. 5. Voir aussi les activités énoncées aux pages 14 à 18 de la Politique.

⁵⁸ Communication, p. 2-4; Annexe 3.

B. Prise en compte des enquêtes menées par le Canada dans certaines usines

Le Canada n'a pas fourni de données à propos de certaines usines, invoquant des enquêtes actuellement menées par Environnement Canada⁵⁹. Il n'affirme pas que la question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, auquel cas le Secrétariat n'irait pas de l'avant⁶⁰. Toutefois, dans le cas des précédentes communications, le Secrétariat a observé que les enquêtes en cours, en particulier dans le cadre d'une procédure pénale, pouvaient parfois nuire à la constitution d'un dossier factuel, lequel pourrait en effet entraver ou mettre en péril ces procédures⁶¹.

Dans sa réponse, le Canada indique que les cinq enquêtes d'Environnement Canada mentionnées ont débuté en juillet 2000, août 2000, septembre 2000, octobre 2000 et octobre 2001. Il n'est pas nécessaire que le dossier factuel dont on recommande la préparation ici fasse état des cas de non-observation à propos desquels des procédures administratives ou judiciaires sont en cours, ou une enquête opportune est en cours et risque de donner lieu à des accusations. Toutefois, en ce qui concerne les usines faisant l'objet d'une enquête au moment où le Canada a préparé sa réponse, il est justifié de constituer un dossier factuel afin de présenter des données relatives aux éléments suivants : 1) enquêtes qui sont terminées; 2) infractions présumées pour lesquelles aucune enquête n'a été entreprise; 3) infractions présumées pour lesquelles la période de prescription de deux ans pour la condamnation par voie de déclaration sommaire de culpabilité (procédure pénale) a expiré ou dans le cas où une mise en accusation n'est plus une option réaliste⁶².

V. RECOMMANDATION

Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat a déterminé que la communication, à la lumière de la réponse du Canada, justifie la constitution d'un dossier factuel, et en informe le Conseil par les présentes. La communication et la réponse du Canada laissent sans réponse des questions pour lesquelles une présentation plus détaillée des données factuelles va permettre de déterminer plus facilement si le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* et du REFPP en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique, comme l'allèguent les auteurs. Comme on l'a expliqué en détail précédemment, il est justifié de constituer un dossier factuel afin de recueillir et de présenter, en rapport avec toutes les usines préoccupant les auteurs de la communication, des données factuelles détaillées relatives aux éléments suivants : 1) la réponse des autorités fédérales aux présumés

⁵⁹ Réponse, p. 26 (Fjordcell), 27 (Tembec et Saint-Raymond), 30 (J. Ford), 31 (Abitibi Consolidated et Interlake Paper).

⁶⁰ Voir l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE.

⁶¹ SEM-00-004 (BC Logging), Notification au Conseil conformément au paragraphe 15(1), p. 21-23.

⁶² Article 82 de la *Loi sur les pêches*. L'article 40 de la *Loi sur les pêches* crée des infractions hybrides et, dans le cas d'une mise en accusation (sous réserve du respect de l'article 7 et de l'alinéa 11 b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*), aucune période de prescription ne s'applique.

échecs des essais visant les effluents et à l'omission présumée d'effectuer les essais de suivi exigés par le REFPP; 2) la prise en compte par le Canada des mesures provinciales lors de l'application du REFPP; 3) le recours par le Canada à toutes les options prévues par la *Politique de conformité et d'application* lors de l'application du REFPP; 4) le système d'autodéclaration, d'inspections et d'enquêtes sur lequel s'appuie le Canada pour appliquer le REFPP; 5) les efforts que déploient les autorités fédérales pour promouvoir l'observation du REFPP. Il n'est pas nécessaire d'intégrer au dossier factuel les renseignements relatifs aux infractions à propos desquelles une enquête opportune, qui risque de donner lieu à des accusations, est en cours. À la lumière des nombreux renseignements présentés aux annexes 5 et 7 de la communication, en plus de l'information détaillée relative aux douze usines préoccupant tout particulièrement les auteurs, le dossier factuel devrait présenter les faits relatifs à certaines usines en tenant compte des données factuelles traitant des préoccupations plus globales à propos de l'application de la loi dans tout l'est du Canada, qui constituent la base même de la communication.

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 8^e jour d'octobre 2003.

(original signé)
Par : William V. Kennedy
Directeur exécutif