
Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

Auteur : Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique
Partie : Canada
Date de réception : Le 3 novembre 2004
Date de la présente détermination : Le 3 décembre 2004
Communication no : SEM-04-007/Véhicules automobiles au Québec

I. – INTRODUCTION

Le 3 novembre 2004, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (ci-après l'« AQLPA » ou l'« auteur ») a déposé auprès du Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (CCE) une communication aux termes de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (« ANACDE » ou « Accord »). En vertu de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat pourra examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, s'il juge que la communication répond aux critères énoncés au paragraphe 14(1). Lorsqu'il juge que la communication satisfait à ces critères, le Secrétariat détermine si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie [paragraphe 14(2)].

L'auteur de la communication allègue que le Canada, et plus précisément la province de Québec, omet d'assurer l'application efficace des articles 96.1 et 96.2 du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* du Québec (RQA) ainsi que des articles 19.1, 20 et 51 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec (LQE) relativement aux émissions atmosphériques d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote des véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985. Le Secrétariat a déterminé que la communication satisfait à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1) et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie à la lumière des facteurs énoncés au paragraphe 14(2). L'explication des facteurs que le Secrétariat a pris en compte se trouve ci-après, dans la Section III de cette décision.

II – RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Dans la communication SEM-04-007/Véhicules automobiles au Québec, l'AQLPA estime qu'il y a plus de 600 000 véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985 – soit 16 % des quelque 4 millions de véhicules légers en circulation au Québec – qui sont non conformes aux dispositions prévues aux articles 96.1 et 96.2 du RQA et à l'article 51 de la

LQE.¹ L'AQLPA affirme que dans les dix-neuf années depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, le gouvernement du Québec a déposé moins de dix accusations relativement à ces infractions présumées.² Le gouvernement du Québec aurait également omis d'assigner à un service du gouvernement la responsabilité de faire appliquer ces dispositions,³ n'aurait alloué aucun budget à leur application,⁴ et aurait omis de former les policiers et de les doter d'équipements nécessaires pour en surveiller la conformité.⁵

L'auteur de la communication soutient qu'il est largement admis, comme en font foi les ententes internationales signées par le Canada⁶ et tel que recommandé par le Conseil canadien des ministres de l'environnement,⁷ que le seul moyen d'assurer l'application efficace de cette législation consiste à mettre en place un *Programme obligatoire d'inspection et d'entretien des véhicules automobiles* (PIEVA) qui s'appliquerait à l'ensemble du parc de véhicules automobiles du Québec, selon une fréquence suffisante (par exemple une inspection tous les ans ou tous les deux ans).⁸ L'AQLPA affirme : « Aujourd'hui, plus de 19 ans après l'entrée en vigueur des articles 96.1 et 96.2 du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* [...] et après plus de 15 années d'études, de rapports, de consultations et de promesses, le gouvernement du Québec et son ministère de l'Environnement omettent toujours d'assurer l'application efficace de ces articles et retardent toujours la réalisation de leur promesse de mettre en œuvre un Programme obligatoire d'inspection bisannuelle et d'entretien des véhicules automobiles légers du Québec de trois ans ou plus. ».⁹ L'AQLPA déclare que cette omission présumée a des conséquences néfastes sur l'environnement et la santé publique, notamment que plusieurs cas d'intoxication ainsi qu'au moins un décès seraient attribuables aux émissions de monoxyde de carbone des véhicules non conformes au RQA.¹⁰

III - ANALYSE

L'article 14 de l'ANACDE donne instruction au Secrétariat d'examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Lorsque le Secrétariat juge qu'une communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1), il détermine ensuite si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie nommée dans la communication, sur la base des facteurs énoncés au paragraphe 14(2). Tel que souligné par le Secrétariat dans des décisions antérieures aux

¹ Communication, para. 9 et annexe 10.

² Communication, para. 9, 29.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Communication, para. 12, 14, 17, 30.

⁷ Communication, para. 15, 20, 22.

⁸ Communication, para. 10.

⁹ Communication, para. 36.

¹⁰ Communication, para. 37 à 43.

termes du paragraphe 14(1), ce dernier n'est pas sensé constituer un obstacle procédural insurmontable dans l'examen des communications.¹¹

A. Paragraphe 14(1)

La première phrase du paragraphe 14(1) autorise le Secrétariat à examiner toute communication présentée par « une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement [...] ». La communication répond à ces critères. Dans un premier temps, l'auteur de la communication est une organisation non gouvernementale, tel que défini au paragraphe 45(1) de l'ANACDE.¹² Dans un deuxième temps, l'auteur de la communication prétend qu'une Partie, le Canada (et plus précisément le Québec), omet d'assurer l'application efficace des articles 96.1 et 96.2 du RQA et 19.1, 20 et 51 de la LQE.¹³ Or, le Québec est une province pour laquelle le Canada est lié sur les questions relevant de sa compétence,¹⁴ et les dispositions citées par l'auteur s'inscrivent dans la définition de « législation de l'environnement » que l'on trouve au paragraphe 45(2) de l'ANACDE.¹⁵

Par ailleurs, l'auteur de la communication allègue une omission continue d'assurer l'application efficace des dispositions réglementaires citées.¹⁶ Il se réfère à l'article 5 de l'ANACDE, où sont énumérées une série de mesures gouvernementales considérées comme étant appropriées afin d'assurer l'application efficace de la réglementation environnementale,¹⁷ et il affirme que l'omission présumée d'appliquer de façon efficace les dispositions de références se manifeste de différentes façons.¹⁸ Ainsi, moins de dix accusations auraient été logées par le gouvernement pour des infractions à ces articles; il n'existerait aucun service et aucun employé du gouvernement du Québec qui ait pour responsabilité de faire appliquer ces dispositions; les policiers du Québec n'exerceraient aucune responsabilité à ce sujet, n'ayant ni la formation ni l'équipement nécessaire pour en surveiller la conformité; il n'existerait aucun budget alloué à leur application; il n'y aurait eu aucun rapport annuel du gouvernement sur l'état de leur application; aucun programme obligatoire d'inspection et d'entretien des véhicules automobiles visant à vérifier le respect de ces dispositions ne serait en place.

Dans un troisième temps, l'auteur allègue qu'il y a une omission dans l'application efficace des dispositions citées, et non une lacune au niveau de la réglementation elle-même.

¹¹ Voir p. ex. SEM-97-005 (Biodiversité), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998) et SEM-98-003 (Grands Lacs), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999).

¹² Communication, para. 2 et annexe 1.

¹³ Communication, para. 6.

¹⁴ Para. 1 de l'annexe 41 de l'ANACDE, et art. 2 de l'Accord intergouvernemental canadien concernant l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (2 décembre 1996).

¹⁵ Notamment le sous-para. 45(2)(a)(i) : « 'législation de l'environnement' désigne toute loi ou réglementation nationale, ou toute disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de protéger l'environnement ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé des personnes, en assurant [...] (i) la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, de la décharge ou de l'émission de substances polluantes ou de nature à souiller l'environnement [...] ». »

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Communication, para. 19.

¹⁸ Communication, para. 9, 10.

Le paragraphe 14(1) énonce six critères dont le Secrétariat doit tenir compte dans l'examen des communications. Le Secrétariat doit donc examiner la communication afin de vérifier si elle :

- a) est présentée par écrit, et dans une langue désignée par la Partie dans une notification au Secrétariat;
- b) identifie clairement la personne ou l'organisation dont elle émane;
- c) offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication, notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation;
- d) semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production;
- e) indique que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie, et, s'il y a lieu, fait état de la réponse de la Partie;
- f) est déposée par une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie.¹⁹

La communication répond à ces critères. Ainsi, la communication a été rédigée en français, une langue désignée par le Canada.²⁰ La communication identifie clairement l'organisation dont elle émane.²¹ Elle offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat de l'examiner, notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation. Parmi les 32 annexes de la communication on trouve, notamment, des copies des rapports déposés par l'AQLPA auprès du gouvernement du Québec au terme des trois phases du projet *Un Air d'Avenir*, y inclus les annexes de ces rapports.²² La communication semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production : elle met l'accent sur les actes ou omissions de la Partie plutôt que sur le respect de la législation de l'environnement de la part d'une société ou d'une entreprise déterminée, et elle ne semble pas frivole.²³ L'auteur indique que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie et affirme n'avoir reçu aucune réponse.²⁴ La communication est déposée par une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie.²⁵

¹⁹Sous-para. 14(1)(a)-(f).

²⁰ Para. 14(1)(a) et para. 3.2 des Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (les « Lignes directrices »).

²¹ Communication, para. 1-3 et annexe 1.

²² Annexes 10, 15, 17 de la communication.

²³ Para. 5.4 des Lignes directrices, communication, para. 6.

²⁴ Communication, para. 59-61.

²⁵ Communication, para. 2.

B. Paragraphe 14(2)

Le Secrétariat examine la communication en vertu du paragraphe 14(2) s'il décide que la communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1). Cet examen sert à décider s'il y a lieu de demander une réponse à la Partie concernée, dans ce cas-ci, le Canada. Lors de sa révision de la communication en vertu du paragraphe 14(2), le Secrétariat étudie les allégations contenues dans la communication à la lumière de chacun des quatre facteurs énoncés dans cette disposition. Il s'agit des facteurs suivants :

- a) s'il est allégué qu'un préjudice a été subi par la personne ou l'organisation qui présente la communication;
- b) si la communication, seule ou combinée à d'autres, soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent accord;
- c) si les recours privés offerts par la Partie ont été exercés;
- d) si les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse.²⁶

En tenant compte des facteurs énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a décidé que la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie.

Dans un premier temps, l'auteur de la communication allègue que « [l]e défaut par la Partie d'assurer l'application efficace de la réglementation citée dans la communication a des conséquences considérables sur l'environnement et la vie et la santé publiques. »²⁷ Par ailleurs, l'auteur affirme que les manquements allégués dans la communication lui causent un préjudice direct.²⁸ La communication soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE, notamment les objectifs énoncés aux paragraphes a), b), g) et j) de l'article 1 de l'Accord.²⁹

En ce qui a trait à l'alinéa 14(2)(c), l'auteur de la communication affirme que « [l]a législation de l'environnement visée aux présentes ne prévoit pas de recours privé qui permettrait d'en assurer l'application efficace et aucun tel recours n'est présentement exercé. »³⁰ En l'occurrence, le gouvernement du Québec a chargé l'auteur de la communication d'étudier les alternatives de mise en application des dispositions législatives pertinentes. Or, c'est le présumé défaut de la Partie de donner suite aux

²⁶ Para. 14(2) de l'ANACDE.

²⁷ Communication, para. 37-43 et annexes 18-19, 21, 30-32.

²⁸ Communication, para. 53.

²⁹ Para. 1 a) encourager la protection et l'amélioration de l'environnement sur les territoires des Parties pour assurer le bien-être des générations présentes et futures; b) favoriser un développement durable fondé sur la coopération et sur des politiques environnementales et économiques cohérentes; [...] g) favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales; [...].

³⁰ Communication, para. 65.

recommandations de l'auteur³¹ – et ce malgré le présumé défaut de la Partie d'appliquer les dispositions par d'autres moyens, telles les inspections et poursuites ponctuelles³² – qui fait l'objet de la communication. L'auteur s'est prévalu d'une mise en demeure afin d'essayer d'enjoindre le gouvernement du Québec à agir dans le sens des recommandations de l'auteur, mais selon ce dernier, le gouvernement du Québec n'aurait pas répondu à la mise en demeure.³³

En dernier lieu, les faits allégués dans la communication ne sont pas tirés exclusivement des moyens d'information de masse.

En résumé, ayant examiné la communication à la lumière des facteurs énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a décidé que l'allégation de l'auteur de la communication selon laquelle le Canada – et plus précisément le Québec – omet d'appliquer de façon efficace les articles cités dans la communication à l'égard des émissions atmosphériques d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote des véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985, justifie la demande d'une réponse au Canada.

IV - CONCLUSION

Pour les motifs exposés ci-dessus, le Secrétariat a décidé que la communication SEM-04-007/Véhicules automobiles au Québec satisfait aux critères du paragraphe 14(1) de l'ANACDE et justifie la demande d'une réponse au Canada à la lumière des facteurs énoncés au paragraphe 14(2). Ainsi, le Secrétariat demande au Gouvernement du Canada une réponse, sujet aux dispositions du paragraphe 14(3) de l'Accord. Une copie de la communication ainsi que des annexes s'y rapportant a déjà été transmise à la Partie.

Le tout respectueusement soumis le 3 décembre 2004.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(original signé)

Katia Opalka, conseillère juridique

Unité des communications sur les questions d'application

c.c.: Norine Smith, Environnement Canada
Judith E. Ayres, US-EPA
José Manuel Bulas Montoro, SEMARNAT
William V. Kennedy, Directeur exécutif du Secrétariat de la CCE
Auteur de la communication

³¹ Communication, para. 36.

³² Communication, para. 29.

³³ Communication, para. 59-61 et annexe 28.