
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

Auteurs : Environmental Defence Canada
Natural Resources Defense Council (États-Unis)
John Rigney
Don Deranger
Daniel T'seleie

Représentés par : Gillian McEachern, directrice des campagnes,
Environmental Defence Canada

Partie visée : Canada

Date de réception : 13 avril 2010

Date de la présente décision : 11 décembre 2013

Numéro de la communication : SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*)

I. INTRODUCTION

1. Les articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'« ANACDE » ou l'« Accord »)¹ prévoient un processus permettant à toute personne ou organisation non gouvernementale de présenter une communication dans laquelle elle allègue qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat examine d'abord une communication afin de déterminer si elle respecte les critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et dans les *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*² (les « Lignes directrices »). S'il juge qu'une communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1), le Secrétariat détermine, suivant les dispositions du paragraphe 14(2) de l'ANACDE, si elle justifie la demande d'une réponse à la Partie qu'elle vise. À la lumière de la réponse de la Partie visée, et en conformité avec l'ANACDE et les Lignes directrices, le Secrétariat peut aviser le Conseil que la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel, en indiquant les motifs de sa recommandation conformément au paragraphe 15(1). Si le

¹ *Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, États-Unis, Canada et Mexique, 14-15 septembre 1993, RT Can 1994 n° 3, 32 ILM 1480 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994) [ANACDE], en ligne : CCE <www.cec.org/NAAEC>.

² Commission de coopération environnementale, *La mise en évidence des faits – Un guide sur les articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (Montréal : CCE 2000). Le Conseil de la CCE a adopté des modifications aux Lignes directrices qui sont entrées en vigueur le 11 juillet 2012 : voir *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* (Montréal, CCE, 2012) en ligne : CCE <www.cec.org/lignesdirectrices>. La présente décision a été rendue en conformité avec les Lignes directrices en vigueur à la date de la communication et, sauf indication contraire, toute mention des Lignes directrices renvoie aux Lignes directrices publiées en 2000.

Secrétariat décide qu'un dossier factuel n'est pas nécessaire, ou si certaines circonstances le justifient, il n'examinera pas la communication plus en détail³.

2. Le 14 avril 2010, Environmental Defence Canada et le Natural Resources Defense Council (États-Unis) ainsi que les résidents canadiens John Rigney, Don Deranger et Daniel T'seleie (les « auteurs ») ont déposé auprès du Secrétariat la communication SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*) (ci-après appelée la « communication originale »)⁴ conformément à l'article 14. Les auteurs allèguent que le gouvernement du Canada (« Canada »), plus précisément Environnement Canada, omet d'assurer l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*⁵ relativement à l'écoulement de substances nocives dans les eaux de surface où vivent des poissons, que ce soit directement ou par la fuite de ces substances vers les eaux souterraines et les sols environnants. Ils font valoir que le Canada n'a « poursuivi aucune entreprise » [notre traduction] relativement à un incident de cette nature « ni n'a cherché à réglementer les fuites des bassins de résidus »⁶ [notre traduction].
3. Le 3 septembre 2010, le Secrétariat de la Commission de la coopération environnementale (le « Secrétariat » de la « CCE ») a décidé que la communication ne satisfaisait pas à tous les critères d'admissibilité mentionnés au paragraphe 14(1), notamment celui de l'alinéa 14(1)c)⁷. Conformément au paragraphe 6.2 des Lignes directrices, les auteurs ont été notifiés du fait qu'ils disposaient d'un délai de trente (30) jours suivant la date de cette décision pour présenter une communication conforme aux critères d'admissibilité du paragraphe 14(1), faute de quoi le Secrétariat mettrait fin au processus d'examen de ladite communication conformément au paragraphe 6.3 des Lignes directrices.
4. Le 1^{er} octobre 2010, le Secrétariat a reçu une communication révisée des auteurs⁸. Le Secrétariat a décidé que, pour les motifs exposés ci-dessous, la communication révisée satisfaisait à tous les critères du paragraphe 14(1) et, conformément aux critères mentionnés au paragraphe 14(2), il conclut qu'elle justifie qu'une réponse soit demandée au gouvernement du Canada. Le Secrétariat expose ci-dessous les motifs de cette décision en résumant les parties pertinentes de la communication révisée.

³ Des renseignements concernant les différentes étapes du processus ainsi que les décisions et les dossiers factuels antérieurs du Secrétariat figurent sur le site Web de la CCE : <<http://www.cec.org/submissions>>. Dans la présente décision, sauf indication contraire, le mot « article », « paragraphe » ou « alinéa » désigne un article, un paragraphe ou un alinéa de l'ANACDE.

⁴ Communication SEM-10-002 (13 avril 2010) [la « communication originale »].

⁵ LRC 1985, c F-14.

⁶ Communication originale, *supra* note 4 à la p 2.

⁷ SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*), décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (3 septembre 2010) [la « décision »]. La communication originale a été résumée aux paragraphes 3 à 21 de la décision.

⁸ SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*) (1^{er} octobre 2010) [la « communication révisée »].

II. ANALYSE

5. Dans la décision, le Secrétariat a invité les auteurs à fournir des renseignements plus détaillés sur les cas documentés d'eaux de bassins de résidus se retrouvant dans les eaux de surface, y compris des renseignements sur la nature, la quantité et l'emplacement des fuites alléguées⁹. Le Secrétariat a également invité les auteurs à présenter des renseignements plus détaillés appuyant l'allégation relative aux dépôts indirects de substances nocives, selon la description figurant dans la deuxième partie du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*¹⁰.
6. La communication révisée comprend tant des renseignements généraux que des renseignements précis concernant les résidus contaminés qui se retrouvent dans les eaux de surface, lesquels renseignements sont résumés ci-dessous.

Renseignements généraux appuyant l'allégation

7. Dans la communication révisée, les auteurs expliquent comment la construction de bassins de résidus permet l'écoulement des substances nocives qui s'y trouvent dans des eaux où vivent des poissons : ces bassins sont construits à l'aide de matériaux terreux perméables¹¹ qui contiennent des substances nocives de cette nature¹².
8. En ce qui concerne la construction des bassins de résidus, le comité d'experts souligne, dans son rapport sur les eaux souterraines joint en annexe 9 à la communication révisée, que les « digues des bassins à résidus peuvent être construites à partir d'une partie du sable [excavé]. On s'inquiète de ce que cela a produit des zones plus perméables dans les digues, qui peuvent donner lieu à des fuites et permettre la migration des contaminants dans l'eau des résidus »¹³.
9. Quant à la nature des substances contenues dans les eaux des bassins de résidus, la description suivante est donnée à l'annexe 15 de la communication :

Les résidus des sables bitumineux sont des flux de déchets qui contiennent des dispersions de bitume, de sable, d'argile et d'eau et certains contaminants préoccupants. Les acides naphthéniques constituent la principale source de toxicité. Les résidus sont confinés dans des bassins de décantation qui servent d'[...] endroits où les contaminants peuvent être stockés. [...] Bon nombre de ces contaminants seront réduits

⁹ Décision, *supra* note 7 au para 39.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Communication révisée, *supra* note 8 aux pp 1-2; annexe 9 : comité d'experts sur les eaux souterraines, *La gestion durable des eaux souterraines au Canada* (Ottawa : Conseil des académies canadiennes, 2009) à la p 160 [« annexe 9 »].

¹² Communication révisée, *supra* note 8 aux pp 1-2; annexe 3 : Matt Price, *The Tar Sands' Leaking Legacy* (Toronto : Environmental Defence, 2008) [« annexe 3 »] aux pp 10-11 (l'annexe 3 avait également été jointe à la communication originale en annexe 1).

¹³ Annexe 9, *supra* note 11 à la p 160. Voir également les descriptions des milieux géologiques en ce qui a trait aux emplacements des bassins de résidus, plus loin à la note 24.

avec le temps par des procédés de biorestauration naturelle¹⁴ [notre traduction].

10. Selon la communication révisée, « [I]es effets toxiques de l'eau utilisée pour l'extraction de sables bitumineux pour les organismes aquatiques sont documentés depuis les tout premiers projets d'exploitation de sables bitumineux » [notre traduction]¹⁵. « L'eau de procédé », qui découle de la séparation à l'eau chaude du bitume d'avec le sable et l'argile, « est de l'alcaline légèrement saumâtre et très toxique pour les organismes aquatiques en raison des fortes concentrations d'acides organiques qui sont séparés du bitume au cours de l'extraction » [notre traduction]¹⁶.
11. Selon la communication révisée, parmi les produits chimiques qui constituent une source de préoccupation environnementale et que contiennent les eaux utilisées pour l'extraction de sables bitumineux, les acides naphthéniques (« AN ») sont considérés comme les « principaux facteurs de toxicité aigüe pour les organismes aquatiques » [notre traduction]¹⁷. Ils sont « très toxiques pour différents organismes » [notre traduction]¹⁸. Selon un document scientifique fourni par les auteurs, les sociétés d'exploitation de sables bitumineux « explorent de nouvelles méthodes visant à éliminer la toxicité de ces composés » [notre traduction]¹⁹. Dans un autre document, il est mentionné que, pour réduire les concentrations d'AN à des « niveaux naturels » [notre traduction] dans les bassins de résidus, il serait nécessaire d'éliminer de 90 % à 99 % des AN contenus dans les eaux des bassins de résidus²⁰.
12. Selon la communication révisée, les différentes substances nocives contenues dans les bassins de résidus comprennent « des acides naphthéniques, de l'ammoniac, du benzène, du cyanure, des huiles et graisses, des phénols, du toluène, des hydrocarbures aromatiques polycycliques, de l'arsenic, du cuivre et du fer » [notre traduction]²¹.

¹⁴ Annexe 15 : Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Follow Up on Committee Hearings* (2009) à la p 68 [« annexe 15 »]. La partie citée est tirée d'une section intitulée « Detailed explanation on the design of tailings ponds » (explication détaillée concernant la conception des bassins de résidus) et a été fournie par le [ministère de l'environnement de l'Alberta] (maintenant appelé Alberta Environment and Sustainable Resource Development, en ligne : <esrd.alberta.ca>) (« Environnement Alberta »).

¹⁵ Annexe 10 : Erik W Allen, « Process water treatment in Canada's oil sands industry: I. Target pollutants and treatment objectives » (2008) 7 *Revue du génie et de la science de l'environnement* 123 à la p 127 [« annexe 10 »].

¹⁶ *Ibid* à la p 123.

¹⁷ *Ibid* à la p 135.

¹⁸ Annexe 11 : Angela C Scott, Michael D Mackinnon et Phillip M Fedorak, « Naphthenic Acids in Athabaska Oil Sands Tailings Waters are Less Biodegradable than Commercial Naphthenic Acids » (2005) 39:21 *Environmental Science & Technology* 8388 à la p 8388.

¹⁹ *Ibid* à la p 8393.

²⁰ Annexe 10, *supra* note 15 à la p 134.

²¹ Communication révisée, *supra* note 8 à la p 2; voir également l'annexe 10, *supra* note 15 (selon ce document, les autres produits chimiques qui sont contenus dans les eaux de procédés et qui constituent une source de préoccupation environnementale comprennent le bitume, l'ammoniac, le sulfate, le chlorure, les hydrocarbures aromatiques et les oligoéléments).

13. Voici un extrait de la description de la conception des bassins de résidus, rédigée par des représentants d'Environnement Alberta :

Aucune répercussion découlant d'infiltrations n'a été constatée dans la rivière Athabasca, malgré des études approfondies [...], et aucun impact écologique n'a été observé. *Tous les bassins de résidus fuient et, à l'heure actuelle, il n'existe aucune possibilité de sceller ces structures de façon entièrement hermétique (en raison de la taille, du manque d'argile et du coût).* Pour éliminer les fuites, il faut doter les bassins de résidus de systèmes de captage des eaux d'infiltration, dont l'efficacité est assurée au moyen d'un réseau correspondant de puits de surveillance [notre traduction]²².

14. Différents risques environnementaux liés aux bassins de résidus ont été décrits dès 1981, « notamment la toxicité pour les organismes aquatiques [...], la mauvaise qualité de l'eau et le risque d'infiltration [des eaux des bassins de résidus] dans les eaux souterraines » [notre traduction]²³.
15. Les auteurs allèguent que des fuites peuvent se produire malgré les tentatives visant à « capter » les eaux d'infiltration à l'aide de différentes méthodes et technologies²⁴.

Renseignements précis à l'appui de l'allégation

16. Les renseignements supplémentaires fournis dans la communication révisée comprennent des renseignements sur les « cas documentés de résidus contaminés qui se retrouvent ou risquent de se retrouver dans les eaux de surface » [notre traduction]²⁵, lesquels cas constituent, de l'avis des auteurs, des cas où le Canada a omis d'appliquer le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*.
17. La communication révisée comporte des renseignements additionnels concernant le projet Jackpine de Shell Canada, plus précisément le rapport de la Commission d'examen conjoint²⁶ concernant les demandes d'approbation du projet (lequel

²² « Detailed explanation on the design of tailings ponds » à l'annexe 15, *supra* note 14 à la p 69 [nos italiques].

²³ Annexe 10, *supra* note 15 aux pp 127-128.

²⁴ Annexe 3, *supra* note 12 aux pp 10-11. Voir également l'annexe 5 : Jim Barker et al, « Attenuation of Contaminants in Groundwater Impacted by Surface Mining of Oil Sands, Alberta, Canada » (2007) aux pp 13-15 (représentations graphiques de la façon dont les fuites ou l'infiltration peuvent se produire) [« annexe 5 »]; annexe 8 : Brett Stephens, Chris Langton et Mike Bowron, « Design of Tailings Dams on Large Pleistocene Channel Deposits: A Case Study—Suncor's South Tailings Pond » (2006) [document non publié] [« annexe 8 »]; annexe 9, *supra* note 11, à la p 159 (figure 6.9 : « Illustration schématique des principaux problèmes concernant les eaux souterraines dans la région des sables bitumineux de l'Athabasca ») et à la p 160 ([...] des zones les plus perméables dans les digues [...] peuvent donner lieu à des fuites et permettre la migration des contaminants dans l'eau des résidus » à la section 6.4, « Les sables bitumineux de l'Athabasca : défis des méga-développements pour la gestion durable des eaux souterraines »).

²⁵ Communication révisée, *supra* note 8 aux pp 2, 5.

²⁶ Annexe 4 : Alberta Energy and Utilities Board et Agence canadienne d'évaluation environnementale, « Rapport de la Commission d'examen conjoint [...] décision de l'EUB 2004—009: Shell Canada Limited, Demandes d'approbation d'une mine de sables bitumineux, d'une usine d'extraction de bitume,

rapport est mentionné dans la communication originale, mais n'y est pas joint)²⁷. Selon la section de ce rapport concernant la qualité des eaux de surface, Environnement Canada a fait état de ses préoccupations concernant « l'écoulement dans des eaux poissonneuses de matières résiduelles contenues dans les [bassins de résidus] ». De plus, le ministère des Pêches et Océans du Canada « a relevé le risque d'infiltration de résidus dans l'[aquifère] »²⁸. Toujours selon le rapport, Environnement Alberta « a déclaré que les fuites provenant des aires de résidus miniers pourraient justifier un processus supplémentaire de surveillance [...] des prévisions de [l'évaluation des impacts environnementaux]. Selon ce ministère, [les] effets [des fuites des résidus] [...] seraient atténués par les conditions de perméabilité souterraine, les fossés de récupération et autres mesures prévues à cet effet »²⁹. Dans leur communication, les auteurs soulignent que la Commission d'examen a conclu, eu égard à ce qui précède, « que le projet comporte un risque d'accroissement de l'apport d'acide potentiel, à la fois à l'échelle locale et, dans une moindre mesure, régionale, et peut avoir une incidence sur les charges critiques excédentaires des plans d'eau »³⁰.

18. En ce qui concerne l'examen des effets du projet sur les eaux souterraines, Shell « a indiqué que les eaux interstitielles de résidus s'infiltreraient par l'aire des résidus miniers jusqu'aux couches superficielles des dépôts quaternaires » et prévu que l'infiltration des eaux résiduelles entraînerait une dégradation de la qualité des eaux souterraines, dans une partie limitée du bassin³¹. Malgré l'utilisation d'un fossé afin d'intercepter les fuites, Shell a affirmé « qu'une partie de ces écoulements se déverseraient à la surface du sol entre l'aire des résidus et le ruisseau Jackpine, et que *la moitié se déverseraient dans le ruisseau* »³². Elle prévoit « des concentrations légèrement plus élevées d'acide naphthénique dans le ruisseau Jackpine jusqu'en 2040, époque à laquelle les concentrations moyennes et maximales augmenteront de façon plus substantielle »³³. Quant aux ressources aquatiques, Environnement Canada souligne que la *Loi sur les pêches* interdit « le dépôt de substances nocives dans les eaux poissonneuses », indépendamment des effets de ces dépôts³⁴. Enfin, la communication comporte des renseignements selon lesquels la Commission d'examen reconnaît que « les infiltrations de résidus modifieront la qualité des eaux des aquifères du Quaternaire dans la région de la concession de Shell »³⁵.
19. Tant dans la communication originale que dans la communication révisée, les auteurs citent une étude de l'Université de Waterloo selon laquelle « le bassin Tar Island de Suncor Energy a laissé s'échapper presque six millions de litres d'eaux usées par

d'une centrale de cogénération et d'un pipeline d'eau douce dans la région de Fort McMurray (2004) [« annexe 4 »].

²⁷ Communication originale, *supra* note 4 aux pp 2, 5, 8-9 et notes 11 et 28.

²⁸ Annexe 4, *supra* note 26 à la p 39.

²⁹ *Ibid* à la p 40.

³⁰ *Ibid* à la p 41.

³¹ *Ibid*, aux pp 49-50.

³² Communication révisée, *supra* note 8 à la p 5; annexe 4, *supra* note 26 à la p 50 [nos italiques].

³³ *Ibid* à la p 45.

³⁴ *Ibid* [nos italiques].

³⁵ *Ibid* à la p 53.

jour dans la rivière Athabasca » [notre traduction]³⁶. L'étude comporte également une comparaison des concentrations d'AN et d'ammonium enregistrées sous la digue de Tar Island et dans la partie de la rivière Athabasca adjacente à la digue, y compris dans les puits d'échantillonnage, lesquelles données indiquent ensemble des concentrations plus élevées des deux substances en raison des infiltrations³⁷.

20. De plus, la communication révisée comprend, aux annexes 6 et 7, des renseignements supplémentaires visant à appuyer l'allégation (formulée dans les deux communications) selon laquelle les eaux d'infiltration provenant du bassin de décantation de Mildred Lake (Synchrude) (BDML) se retrouvent dans le ruisseau Beaver. L'annexe 6 renferme le rapport final concernant l'évaluation intitulée « Beaver Creek Profiling Program 2008 Field Study » (programme de profilage du ruisseau Beaver, étude sur le terrain réalisée en 2008), que Synchrude a commandée à Golder Associates³⁸. Les commentaires suivants figurent dans le rapport :

Les eaux de procédés pouvant s'écouler des gisements de sables bitumineux de Mildred Lake sont recueillies au moyen d'une série de fossés et retournées (par pompage) au BDML par le bassin de contrôle des eaux d'infiltration. On a construit deux barrages en 1999-2000 afin de retenir l'eau et d'empêcher que les eaux d'infiltration contaminées par les procédés se déversent dans le ruisseau Beaver [...]. Cependant, certaines quantités d'eau contaminées par les procédés ont été trouvées dans le ruisseau Beaver, sous le barrage [notre traduction]³⁹.

21. L'annexe 7 correspond au rapport intitulé « 2007 Groundwater Monitoring Report – Synchrude Mildred Lake Site » (rapport de 2007 sur la surveillance des eaux souterraines – site de Mildred Lake de Synchrude), qui a été présenté à Environnement Alberta conformément à une approbation délivrée en vertu de la loi de l'Alberta intitulée *Environmental Protection and Enhancement Act*⁴⁰. En ce qui concerne le réseau de surveillance, une « diminution » [notre traduction] et un « volume réduit des eaux d'infiltration dans le ruisseau Beaver » [notre traduction]⁴¹ sont prévus d'après le rapport. Ce dernier cas renvoie à des niveaux élevés de sodium et de chlorure enregistrés dans un puits d'échantillon, « en aval du barrage de filtration des eaux résiduelles (TBC-1B) » [notre traduction]⁴².

³⁶ Communication révisée, *supra* note 8 à la p 5; voir également l'annexe 5, *supra* note 24 à la p 15 (« Infiltrations dans la digue [notre traduction] = 65 L/s » [notre traduction] et « infiltrations dans les fondations du bassin = 2 L/s » [notre traduction]). Le Secrétariat souligne que la quantité d'eaux résiduelles qui proviendraient de la digue de Tar Island et seraient déversées dans la rivière Athabasca en vingt-quatre heures atteindrait 5 788 800 litres.

³⁷ *Ibid* à la p 16.

³⁸ Annexe 6: Golder Associates, « Final Report: Beaver Creek Profiling Program 2008 Field Study » (rapport présenté à Synchrude Canada Ltd., février 2009) [« annexe 6 »].

³⁹ *Ibid* à la p 2.

⁴⁰ RSA 2000, c E-12.

⁴¹ Annexe 7: Femi Baiyewun, « 2007 Groundwater Monitoring Report: Synchrude Canada Ltd. Mildred Lake Site » (2008) aux pp 31, 39 [« annexe 7 »] [nos italiques].

⁴² *Ibid*.

22. Tant l'annexe 6 que l'annexe 7 indiquent donc que des eaux résiduelles du BDML s'écoulent ou se sont écoulées dans le ruisseau Beaver.
23. La communication révisée comporte également des allégations documentées selon lesquelles les eaux du bassin de résidus de la mine Aurora de Syncrude atteindraient les eaux de surface⁴³.
24. Un autre incident relatif à une fuite dans des eaux de surface a pour objet le bassin South Tailings de Suncor (« BST »), qui fuit dans le ruisseau McLean. Les renseignements à l'appui de cette allégation figurent à l'annexe 8 de la communication révisée⁴⁴. Les auteurs allèguent que Suncor admet qu'on ne mettra pas fin à la fuite dans le ruisseau, mais que l'entreprise essaierait plutôt de gérer les concentrations de substances nocives se retrouvant dans le ruisseau⁴⁵. Selon l'annexe 8, les caractéristiques géologiques de la région du BST « favorisent la création de voies d'accès directes permettant la migration de résidus du BST dans les canaux sablonneux de Wood Creek (CSWC) ainsi que dans les eaux souterraines régionales⁴⁶. De là, les voies de migration des CSWC mènent au ruisseau McLean⁴⁷. Les explications suivantes sont données à l'annexe 8 :

Le cadre de gestion des infiltrations réside dans un engagement envers la protection de l'environnement du ruisseau McLean ainsi qu'envers la préservation des ressources des eaux souterraines régionales. Dans le cas du ruisseau McLean, il s'agit d'un engagement à gérer les flux d'infiltrations provenant du BST, de façon à empêcher que les concentrations de contaminants (notamment les acides naphthéniques) atteignent des niveaux qui ont des effets néfastes pour l'environnement. En ce qui concerne la migration des eaux résiduelles dans les eaux souterraines, l'engagement consiste à empêcher les déplacements des contaminants au-delà des limites des concessions et la fuite non contrôlée des eaux souterraines contaminées vers les plans d'eau de surface⁴⁸.

25. Le rapport comporte la conclusion suivante : « Le système de gestion des eaux d'infiltration provenant du BST est important et nécessite un engagement à long terme sur le plan de l'exploitation et de la maintenance » [notre traduction]⁴⁹.
26. Le Secrétariat examine maintenant la question de savoir si la communication révisée satisfait aux critères mentionnés au paragraphe 14(1). Dans l'affirmative, le

⁴³ Communication révisée, *supra* note 8 à la p 11; annexe 19 : correspondance entre Environmental Defence Canada et Environnement Canada (2009-2010) aux pp 13-15 (aux pages 8-10 d'une lettre adressée par Environmental Defence Canada à la Division de l'application de la loi en environnement d'Environnement Canada (8 mai 2009)) et annexe 20 : Dallas Heisler, « 2007 Groundwater Monitoring Report: Syncrude Canada Ltd. Aurora » (2008) à la p 27.

⁴⁴ Annexe 8, *supra* note 24.

⁴⁵ Communication révisée, *supra* note 8 à la p 5.

⁴⁶ Annexe 8, *supra* note 24 à la p 7.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid* à la p 8.

Secrétariat détermine si la communication justifie la demande d'une réponse au gouvernement du Canada.

27. Comme le Secrétariat l'a fait remarquer dans des décisions antérieures fondées sur le paragraphe 14(1) de l'ANACDE⁵⁰, le paragraphe 14(1) ne vise pas à être un « mode de sélection insurmontable », ce qui signifie que le Secrétariat interprétera chaque communication conformément à l'Accord et aux Lignes directrices, sans toutefois appliquer les critères mentionnés au paragraphe 14(1) de façon indûment restrictive.

Paragraphe liminaire du paragraphe 14(1)

28. Le paragraphe liminaire du paragraphe 14(1) est ainsi libellé : « Le Secrétariat pourra 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, s'il juge que cette communication » satisfait aux critères mentionnés aux alinéas 14(1)a) à f).
29. La seule question qui n'a pas été examinée dans la décision au sujet de ce paragraphe⁵¹ concerne la législation de l'environnement; plus précisément, le Secrétariat a invité les auteurs à fournir des renseignements plus détaillés au sujet du statut juridique de l'« Entente administrative sur la réglementation des rejets de substances nocives conclue en vertu de la *Loi sur les pêches* » (l'« Entente »)⁵².
30. L'Entente énonce un cadre de travail relatif aux accords conclus entre les gouvernements de l'Alberta et du Canada « pour diverses activités *liées à l'exécution de leurs lois respectives* »⁵³.
31. Les auteurs font valoir ce qui suit :

L'Entente confirme que le gouvernement fédéral continuera à avoir la responsabilité de mener des inspections et des enquêtes et d'engager des poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches* et qu'Environnement Canada a une obligation positive d'enquêter sur les allégations de violation de la *Loi sur les pêches* [notre traduction]⁵⁴.

Les auteurs invoquent trois dispositions de l'annexe 3 (intitulée « Enquêtes et application de la loi ») de l'Entente qui donnent à penser que celle-ci ne touche nullement les pouvoirs et responsabilités respectifs de l'Alberta et du Canada en ce qui a trait à l'application de leur législation⁵⁵.

⁵⁰ Voir 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).

⁵¹ Voir la décision, *supra* note 7 aux pp 10-15.

⁵² Communication révisée, annexe 14, « Entente administrative Canada-Alberta sur la réglementation des rejets de substances nocives conclue en vertu de la *Loi sur les pêches* » (1994) [« annexe 14 » ou l'« Entente »]. Le texte complet de l'Entente n'a pas été joint à la communication originale.

⁵³ *Ibid* à l'art 5.1 [nos italiques].

⁵⁴ Communication révisée, *supra* note 8 à la p 7.

⁵⁵ *Ibid*; annexe 14, *supra* note 52 à l'annexe 3, art 2.1, 3.1, 3.2.8.

32. Les auteurs décrivent l'Entente comme un « mécanisme permettant au ministre de l'Environnement fédéral de s'acquitter de ses responsabilités » [notre traduction] et comme « un accord auxiliaire découlant d'une législation de l'environnement » [notre traduction]⁵⁶.
33. Comme le Secrétariat l'a fait remarquer dans la décision, l'Entente n'est pas une « loi ou réglementation [...] ou toute disposition de telle loi ou réglementation » selon la définition de « législation de l'environnement » figurant à l'alinéa 45(2)a). Comme les auteurs le soulignent, elle semble plutôt être un mécanisme de coopération entre les deux ordres de gouvernement en ce qui a trait à l'administration du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* et des dispositions et règlements connexes, ainsi que de l'*Environmental Protection and Enhancement Act*⁵⁷ de l'Alberta. L'Entente vise apparemment à faciliter la coordination et la simplification des activités de réglementation du Canada et de l'Alberta qui concernent la protection de l'environnement.
34. Le Secrétariat en arrive donc à la conclusion que l'Entente peut être examinée plus à fond, eu égard à l'allégation des auteurs selon laquelle la Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Dans SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*), où un accord de coordination similaire entre le gouvernement fédéral et un État a été examiné⁵⁸, le Secrétariat a également conclu que cet accord pouvait « être analysé à titre d'instrument de mise en œuvre » [notre traduction] de la disposition contestée⁵⁹.
35. Étant donné qu'il a déjà décidé que la communication satisfaisait aux critères mentionnés aux alinéas 14(1)a), b), d), e) et f) de l'ANACDE⁶⁰, le Secrétariat examine maintenant le critère mentionné à l'alinéa 14(1)c).

L'alinéa 14(1)c) exige que la communication offre « suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication, notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation [...]. »

36. Le Secrétariat a invité les auteurs à fournir des renseignements concernant des « cas documentés » de fuites provenant des bassins de résidus⁶¹. Ces renseignements

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Supra* note 40.

⁵⁸ SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*), communication révisée (2 novembre 2009) au para 1.1. Dans cette affaire-là, l'accord de coordination a été conclu entre trois organismes du gouvernement fédéral du Mexique (SEMARNAT, l'institut national d'écologie et le conseil des ressources minérales), le gouvernement de l'État de Colima et les municipalités de Manzanillo et d'Armería et a été adopté en application d'une disposition de la principale législation de l'environnement fédérale du Mexique.

⁵⁹ SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*), décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (13 août 2010) au para 35. La disposition en question dans l'affaire du Mexique est l'art 20 *bis* 2 de la *loi sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement*.

⁶⁰ Décision, *supra* note 7 aux para 37-38, 44-47.

⁶¹ *Ibid* au para 39.

figurent dans la communication révisée et ont été résumés plus haut aux paragraphes 16 à 25. Le Secrétariat estime que les allégations précises concernant les fuites des bassins de résidus portent sur des fuites réelles, sauf dans le cas de la mine Jackpine de Shell, qui semble concerner des fuites prévues. La communication révisée comprend également des documents qui sont pertinents quant aux allégations et qui permettent au Secrétariat d'examiner la communication conformément à l'alinéa 14(1)c). Dans la communication révisée, les auteurs font valoir que le Canada n'a poursuivi aucune entreprise au sujet du problème de contamination de l'eau. Ils ajoutent que l'Entente administrative conclue entre le Canada et l'Alberta pourrait être une des raisons expliquant l'omission reprochée⁶².

37. Dans la communication révisée, les auteurs font valoir que les allégations de fuite ou d'infiltration des eaux des bassins de résidus de sables bitumineux satisfont aux critères du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, citant à cet égard certaines décisions judiciaires⁶³, et affirment que les substances en cause sont nocives et que l'infiltration constitue un « dépôt ». Ils ajoutent que le texte de l'infraction prévue au paragraphe 36(3) justifie « des mesures d'application proactives afin d'empêcher que les eaux souterraines contaminées atteignent les eaux de surface où vivent des poissons » [notre traduction]⁶⁴, ainsi que des mesures d'application de la législation à l'égard des dépôts.
38. Dans la communication révisée, les auteurs expliquent avec suffisamment de pièces justificatives comment les fuites des bassins de résidus peuvent atteindre les eaux de surface, que ce soit directement ou indirectement (en passant par les eaux souterraines), compte tenu des caractéristiques géologiques de la région d'Athabasca et eu égard au texte de l'infraction prévue au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, et soulignent que les représentants de la Partie reconnaissent cette possibilité⁶⁵.
39. La communication révisée comporte donc les éléments de ce que le Secrétariat a appelé

la communication paradigmatique concernant « l'application » : 1) la législation d'une Partie établit des normes environnementales précises; 2) les entités réglementées (c.-à-d. les parties assujetties à ces normes) agissent apparemment d'une façon contraire à ces normes et 3) la Partie a apparemment omis d'appliquer efficacement cette législation (notamment en permettant que des violations se produisent sans exercer les pouvoirs d'application dont elle dispose pour y mettre fin). De nombreuses variations de ce paradigme seraient sans doute également visées par l'article 14 [notre traduction]⁶⁶.

⁶² Communication révisée, *supra* note 8 à la p 2.

⁶³ *Ibid* aux pp 3-4; annexe 1 : *Fletcher c Kingston (City)*, 2004 CarswellOnt 1860, 7 C.E.L.R. (3d) 198, 187 OAC 143, 240 DLR (4th) 734, 185 CCC (3d) 446, 70 OR (3d) 577 (CA Ont), juge Gillese aux para 69, 77-78.

⁶⁴ Voir l'annexe 19, *supra* note 43 à la p 15 (à la page 10 d'une lettre adressée par Environmental Defence Canada à la Division de l'application de la loi en environnement, Environnement Canada (8 mai 2009)).

⁶⁵ Voir les para 7-15 et 17-25, *supra*.

⁶⁶ SEM-98-003 (*Grands Lacs*), décision en vertu du paragraphe 14(1) (14 décembre 1998) à la p 4.

40. Le Secrétariat en arrive donc à la conclusion que la communication révisée satisfait aux critères de l'alinéa 14(1)c), parce qu'elle offre suffisamment d'information et de pièces justificatives pour lui permettre d'examiner en bonne et due forme l'allégation selon laquelle la Partie a omis d'appliquer efficacement le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* en ce qui concerne la contamination des eaux de surface par les eaux de procédés provenant des bassins de résidus.

Facteurs prévus au paragraphe 14(2)

41. Ayant conclu que la communication satisfaisait aux critères mentionnés au paragraphe 14(1), le Secrétariat examine maintenant la communication pour déterminer si elle justifie la demande d'une réponse à la Partie conformément au paragraphe 14(2). Bien que le Secrétariat ne soit pas tenu d'appliquer les facteurs mentionnés au paragraphe 14(2), il s'en inspire pour en arriver à sa décision.

a) Il est allégué qu'un préjudice a été subi par la personne ou l'organisation qui présente la communication.

42. Comme le Secrétariat l'a souligné dans la décision, les auteurs se composent de deux organisations non gouvernementales et de trois personnes qui résident au Canada⁶⁷ et qui allèguent toutes avoir un intérêt marqué à l'égard de la qualité de l'eau et de l'environnement dans le domaine des sables bitumineux⁶⁸. Dans la communication révisée, les auteurs soulignent ce qui suit : « les auteurs et leurs membres utilisent ces eaux et la pollution de l'eau nuit à l'ensemble de l'écosystème, y compris la population, les poissons et leur habitat » [notre traduction]⁶⁹.
43. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat conclut que les auteurs de la communication allèguent avoir subi un préjudice conformément à l'alinéa 14(2)a) et que ce préjudice serait imputable à l'omission d'appliquer le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*.

b) La communication [...] soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent accord.

44. Les auteurs affirment que la communication révisée soulève des questions dont l'étude serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE⁷⁰. Ainsi que le Secrétariat en a décidé précédemment, les allégations relatives à des tendances généralisées en matière d'application inefficace ou d'inapplication de la loi, qui sont sous-entendues dans l'affirmation des auteurs selon laquelle aucune mesure d'application n'a été prise malgré les violations reprochées du paragraphe 36(3), se prêtent bien au processus des communications du public⁷¹. Le Secrétariat estime que

⁶⁷ Décision, *supra* note 7 au para 25.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Communication révisée, *supra* note 8 à la p 12.

⁷⁰ *Ibid* aux pp 12-13.

⁷¹ SEM-99-001 (*Methanex*), décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (30 mars 2000) à la p 8; SEM-99-002 (*Oiseaux migrateurs*), décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (23 décembre 1999) à

l'étude des questions soulevées dans la communication serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE que les auteurs ont invoqués et qui sont énoncés aux alinéas 1a), b), c), e), f), g) et j)⁷².

c) Les recours privés offerts par la Partie ont été exercés

45. Les auteurs soutiennent qu'« aucun recours privé réaliste n'est disponible » [notre traduction], que certains d'entre eux n'ont pas le statut voulu pour exercer un recours civil, qu'il serait difficile d'exercer les recours existants, parce que les exigences liées à la preuve nécessitent des ressources importantes, et que l'introduction de poursuites séparées « ne permettra pas de régler le problème systémique découlant de l'omission persistante des autorités d'appliquer la loi » [notre traduction]⁷³.
46. Le Secrétariat reconnaît qu'il serait peut-être difficile ou peu réaliste de s'attendre à ce que des personnes ou des organisations non gouvernementales dont les ressources sont restreintes tentent d'obtenir réparation en exerçant des recours privés, surtout dans des affaires complexes.
47. Le Secrétariat souligne que les auteurs ont pris d'autres mesures raisonnables pour tenter d'obtenir des renseignements à l'appui de leur communication; ainsi, des documents produits par un comité permanent de la Chambre des communes⁷⁴ et un mémoire adressé au ministre de l'Environnement fédéral⁷⁵ semblent avoir été obtenus au moyen de la législation sur l'accès à l'information.
48. Eu égard à ce qui précède, le Secrétariat estime que la communication révisée comprend des renseignements concernant les recours privés qui ont été exercés, conformément à l'alinéa 14(2)c).

la p 7; SEM-02-003 (*Pâtes et papiers*), décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (7 juin 2002) à la p 9.

⁷² Voici l'extrait pertinent de l'article 1 : Article 1: Objectifs. Les objectifs du présent accord sont les suivants :

- 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;
- c) intensifier la coopération entre les Parties en vue de mieux assurer la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement, y compris la flore et la faune sauvages; [...]
- e) éviter de fausser le jeu des échanges ou d'opposer de nouveaux obstacles au commerce;
- f) renforcer la coopération en vue de l'élaboration et de l'amélioration des lois, réglementations, procédures, politiques et pratiques environnementales;
- g) favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales; [...]
- j) promouvoir la mise en place de politiques et de pratiques pour la prévention de la pollution.

⁷³ Communication révisée, *supra* note 8 à la p 13.

⁷⁴ Annexe 15, *supra* note 14. Tel qu'il est mentionné plus haut au paragraphe 13, il est reconnu dans ce document que les fuites des bassins de résidus pourraient constituer des violations du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*.

⁷⁵ Communication révisée, annexe 18 : Environnement Canada, « Memorandum to the Minister—Oil Sands Tailings Ponds » (révisé le 19 janvier 2009).

d) Les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse.


49. Les auteurs soulignent que (hormis un éditorial de journal qui se terminerait par une affirmation selon laquelle le Canada « a omis d'appliquer la *Loi sur les pêches* » [notre traduction]⁷⁶ la communication « repose principalement sur des renseignements obtenus des gouvernements, de l'industrie et de ressources universitaires »⁷⁷ plutôt que sur des renseignements tirés des moyens d'information de masse.
50. Étant donné que les auteurs fournissent des renseignements provenant de plusieurs sources autres que des moyens d'information de masse au soutien de leurs allégations, le Secrétariat estime que la communication révisée est conforme au facteur proposé à l'alinéa 14(2)d).

III. DÉCISION

51. Pour les motifs exposés dans la présente décision ainsi que dans la décision de septembre 2010, le Secrétariat conclut que la communication SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*) satisfait aux critères mentionnés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Après avoir examiné les critères énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat conclut également que la communication justifie la demande d'une réponse au gouvernement du Canada.
52. Dans sa réponse, la Partie souhaitera peut-être fournir des renseignements concernant l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans la région des sables bitumineux de l'Alberta relativement aux dépôts, directs et indirects, de substances nocives provenant de bassins de résidus dans des eaux où vivent des poissons.
53. Comme le prévoit l'alinéa 14(3)a), la Partie peut donner une réponse à la communication dans un délai de trente (30) jours ouvrables suivant la réception de la présente décision, c.-à-d. d'ici le 5 février 2014. Dans des circonstances exceptionnelles, la Partie peut notifier par écrit le Secrétariat de la prorogation de ce délai à soixante (60) jours ouvrables, soit jusqu'au 20 mars 2014.

Respectueusement soumis à votre attention,

Le Secrétariat de la Commission de coopération gouvernementale



par : Hugh Benevides
Conseiller juridique, Unité des communications sur les questions d'application

⁷⁶ Communication révisée, *supra* note 8 à la p 10. Les auteurs n'ont pas joint l'éditorial à leur communication originale ou révisée.

⁷⁷ *Ibid* à la p 13.



par : Dane Ratliff
Directeur
Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : M. Dan McDougall, représentant suppléant du Canada
M^{me} Jane Nishida, représentante suppléante intérimaire des États-Unis
M. Enrique Lendo, représentant suppléant du Mexique
M^{me} Irasema Coronado, Ph. D., directrice exécutive de la CCE
Auteurs