

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Décision en vertu du paragraphe 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

Auteurs : Gérard Michaud et Gaston Hervieux
Partie concernée : Canada
Date de réception : 14 décembre 2012
Date de décision : 3 avril 2013
N° de la communication : SEM-12-002 (*Parcs éoliens du fleuve Saint-Laurent*)

I. INTRODUCTION

1. Le 14 décembre 2012, Gérard Michaud et Gaston Hervieux (les « auteurs ») ont déposé la communication sur les questions d'application SEM 12-002 (*Parcs éoliens du fleuve Saint-Laurent*) (la « communication »), aux termes de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'« ANACDE » ou l'« Accord »)¹, auprès du Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le « Secrétariat » de la « CCE »). Les articles 14 et 15 de l'ANACDE établissent 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* (les « Lignes directrices »)². Une fois que le Secrétariat a établi que la communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1), il détermine, suivant les dispositions du paragraphe 14(2) de l'ANACDE, si cette communication justifie la demande d'une réponse à la Partie visée par la communication. À la lumière de la réponse de la Partie concernée, et conformément à l'ANACDE et aux Lignes directrices, le Secrétariat peut aviser le Conseil que la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel, en expliquant les motifs de sa recommandation aux termes du paragraphe 15(1). Si le Secrétariat décide qu'un dossier factuel n'est pas nécessaire,

¹ *Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, États-Unis, Canada et Mexique, 14–15 septembre 1993, Recueil des traités du Canada 1994 n° 3, 32 ILM 1480 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994) (ci-après, « ANACDE »), en ligne : CCE < www.cec.org/ANACDE >.

² Commission de coopération environnementale, *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) (ci-après, « Lignes directrices »), en ligne : CCE < www.cec.org/lignesdirectrices >.

ou si certaines circonstances le justifient, il n'examinera pas la communication plus en détail³.

2. Le Secrétariat a déterminé que la communication ne satisfait pas aux critères d'admissibilité du paragraphe 14(1) et, conformément au paragraphe 6.2 des Lignes directrices, pour les motifs énoncés ci-dessous, les auteurs sont avisés qu'ils disposent de 60 jours ouvrables à partir de la date de la présente décision pour déposer une communication satisfaisant à toutes les exigences du paragraphe 14(1), faute de quoi le Secrétariat mettra fin au processus relatif à cette communication. Les motifs de la décision du Secrétariat sont exposés plus loin, à la section III.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

3. La communication est structurée en deux parties : un « préambule et résumé », soumis par les auteurs sous la cote R-37 (le « préambule et résumé »), et la communication comme telle, soumise par les auteurs sous la cote R-28 (la « communication principale »). La présente décision fait référence individuellement à ces deux parties de la communication suivant les besoins. De plus, les auteurs ont joint 36 annexes à la communication.
4. Les auteurs prétendent faire plusieurs allégations d'omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement. Ils invoquent également, sans faire d'allégations, des dispositions d'autres lois du Canada et des États-Unis ainsi que des accords internationaux, des énoncés de projet et de politiques, des rapports, des cartes, des discours, des articles de journaux et des énoncés de principe, documents dont certains sont inclus dans les annexes à la communication.
5. Dans les paragraphes qui suivent, le Secrétariat résume les prétendues allégations des auteurs.
6. Le préambule et résumé indique tout d'abord que :
[...] **le Canada, partie à l'ANACDE, omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement** en allant jusqu'à donner des autorisations d'installation de parcs industriels éoliens à l'intérieur de corridors migratoire[s] **tout en sachant publiquement par le Service canadien de la faune d'Environnement Canada que des milliers de morts d'oiseaux sont anticipées en conséquence** (voir « ICOAN »)⁴.
7. Au paragraphe 2 du préambule et résumé, les auteurs affirment :

³ On peut trouver les décisions passées du Secrétariat et les dossiers factuels constitués antérieurement sur le site Web de la CCE : < www.cec.org/SEMregistre >. Tout au long du présent document, sauf indication contraire, le mot « paragraphe » ou « article » désigne un paragraphe ou un article de l'ANACDE.

⁴ Préambule et résumé au para 1 [caractères gras dans l'original].

Lesdits communicateurs invoquent, entre autres, à l'appui de leur communication, plusieurs lois et règlements dont ceux rattachés à la *Convention sur les oiseaux migrateurs de 1994*, accord passé entre le Canada et les États-Unis [sic] qui s'en trouvent impliqués par le fait d'omettre d'assurer l'application efficace de **l'article 703 de la *Migratory Birds Treaty Act* (MBTA ou Loi sur le Traité concernant les oiseaux migrateurs, 19 novembre 1999) qui interdit à quiconque de tuer... des oiseaux migrateurs « de quelque façon que ce soit »**, sauf si un permis valide a été délivré à cette fin par l'U.S. Fish and Wildlife Service (FWS, Service des pêches et de la faune des États-Unis)⁵.

8. Au paragraphe 4, les auteurs « soulignent que le Canada, le Québec et les États-Unis omettent de faire respecter leurs Loi[s] par d'autres ordres de gouvernement et des promoteurs de parcs industriel[s] éolien[s], **tout en étant pleinement informés que ces derniers contreviennent à la loi [...]** ». Au paragraphe 6, ils affirment que « le Canada, les États-Unis et le Mexique n'ont pas su intervenir jusqu'à maintenant pour protéger les corridors de migration, et [...] au contraire, ils favorisent le contournement des lois par leur inaction [...] ». À la fin du paragraphe 6, ils ajoutent que les gouvernements du Canada et du Québec accordent un financement et des autorisations réglementaires à l'exploitation de parcs d'éoliennes « **sans tenir compte des droits de la personne, tant démocratique[s] et de santé qu'environnementaux** »⁶. Au paragraphe 55 de la communication principale, ils allèguent :

[...] B. Les requérants allèguent que les gouvernements du Canada, du Québec et municipaux omettent d'assurer ou décident volontairement de ne pas assurer l'application efficace de la législation, des conventions ou des autres accords entre gouvernements; c'est pourquoi ils demandent au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) sur la base des articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'ANACDE ou Accord) de recevoir la présente communication et d'en faire un dossier factuel concluant, entre autres, dans le sens du paragraphe précédent (A) [...]⁷.

9. Le paragraphe 55 C décrit le parc industriel éolien Viger–Denonville comme « un cas spécifique qui précise **l'omission générale d'assurer l'application efficace de la législation environnementale** mise en cause » et les auteurs ajoutent que :

[...] tous les autres aspects soulevés par la présente communication doivent être pris en compte par la CCE, puisque sur plusieurs aspects, il s'agit de **faire la**

⁵ [Caractères gras dans l'original.]

⁶ [Caractères gras dans l'original.]

⁷ Le « paragraphe précédent » (55 A) est ainsi libellé :

Les requérants allèguent que les gouvernements du Canada, des États-Unis et du Mexique n'accordent pas une grande importance à faire délimiter les corridors migratoire[s] et circonscrire les aires de reproduction, d'alimentation et de repos avec des zones de sécurité interdisant toute éolienne industrielle ou parc éolien industriel et toutes les installations polluante[s] pouvant constituer une menace pour la survie de la faune aviaire circulant dans lesdits corridors de migration [caractères gras dans l'original].

lumière sur des mécanismes de contournement de la législation donnant l'impression d'être partie tenante à ladite législation (exemple : l'application de méthodologies d'évaluation des impacts environnementaux qui sont elles-mêmes questionnable[s])⁸.

Au paragraphe 42 de la communication principale, les auteurs déclarent que :

[...] la Commission de coopération environnementale doit agir rapidement pour faire cesser la non-application et le non-respect des lois, règlements, ententes et accords et au surplus, faire démanteler les éoliennes placées dans les corridors de migration en contravention avec la Loi et dans le cas du projet Viger–Denonville, demander au ministre du Développement durable de suspendre (moratoire) le processus d'autorisation et d'audience dans l'attente des résultats de l'application des articles 14 et 15 [de l'ANACDE].

10. Au paragraphe 55, les auteurs affirment que le but du dossier factuel dont ils demandent la constitution est « **la création d'un réseau de zones importante[s] pour la conservation des oiseaux migrateur[s]** » et que le dossier factuel devrait « conclure qu'il ne peut y avoir d'éolienne commerciale ou industrielle à l'intérieur des corridors de migration de l'avifaune [...] »⁹. À la fin de ce paragraphe, ils indiquent que les études de la CCE doivent reposer sur une approche écosystémique et qu'il faudrait agrandir certaines aires protégées¹⁰.
11. Au paragraphe 12 de la communication principale, les auteurs affirment « [...] **que le Canada (Canada–Québec), partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement dans le domaine du développement de la filière éolienne** »¹¹.
12. Au paragraphe 14 de la communication principale, les auteurs font de nouveau référence à la *Migratory Bird Treaty Act*¹² des États-Unis, en affirmant que « **les intérêts économiques canadiens ne permettent pas aux États-Unis d'assurer l'application efficace de l'article 703 du *Migratory Birds Treaty Act* (MBTA, Loi sur le Traité concernant les oiseaux migrateurs) 16 U.S.C., paragr. 703-712, en vertu duquel il est interdit de tuer des oiseaux migrateurs à moins de détenir un permis valide »¹³.**
13. Le paragraphe 15 de la communication principale porte en partie ces mots : « [...] **le Canada, le Québec, la MRC [municipalité régionale de comté] de Rivière-du-Loup, la municipalité de l'Isle-Verte, etc., omettent d'assurer l'application efficace de la *Loi discriminatoire sur les espèces en péril* [...]** »¹⁴. Au

⁸ Communication principale au para 55 C [caractères gras dans l'original].

⁹ Communication principale au para 55 D [caractères gras dans l'original].

¹⁰ Communication principale au para 55 E.

¹¹ [Caractères gras dans l'original.]

¹² Déjà mentionnée au para 7, *supra*.

¹³ [Caractères gras et soulignés dans l'original.]

¹⁴ [Caractères gras dans l'original.]

paragraphe 52, les auteurs paraphrasent cette affirmation, remplaçant le nom des entités politiques par « les gouvernements fédéral, provincial et municipaux », et ils mentionnent des dispositions précises de la *Loi sur les espèces en péril* fédérale¹⁵, à savoir « les articles 32 à 36 [...], les articles 56 à 64 [...] et les articles 80 à 82 ».

14. Au paragraphe 41 de la communication principale, les auteurs déclarent que « [...] **le principe de précaution, prévu par la *Loi sur le développement durable du Québec* [...] et d'autres lois du Canada et des États-Unis, [se] trouve contourné** »¹⁶ par le projet en cause.
15. Au paragraphe 43, les auteurs affirment que « [...] **le Canada–Québec, la MRC de Rivière-du-Loup et les municipalités** participant au projet du parc industriel éolien Viger–Denonville situé sur le territoire de la municipalité de Saint-Paul-de-la-Croix et de Saint-Épiphan **omettent d'appliquer plusieurs lois et règlements** [...] »¹⁷. Ils mentionnent plusieurs lois ou règlements canadiens, certaines lois québécoises, ainsi que la *Convention concernant les oiseaux migrateurs* Canada–États-Unis¹⁸.
16. Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, dans le reste de la communication et les annexes, les auteurs font une gamme variée d'affirmations et se reportent à divers documents. Cela comprend des affirmations concernant : une lettre demandant à un ministre provincial de l'Environnement d'ordonner la tenue d'une audience publique; une lettre demandant à une ministre fédérale de l'Environnement de décréter un moratoire sur l'aménagement de parcs d'éoliennes dans l'attente de la réalisation de certaines études par le Service canadien de la faune d'Environnement Canada; une lettre du Service canadien de la faune adressée à une municipalité et décrivant les pouvoirs et les responsabilités dudit Service; l'omission de la part d'une ministre de répondre à une lettre ou d'accuser réception de cette dernière; des demandes adressées à un conseil municipal visant l'adoption de résolutions sur l'aménagement de parcs éoliens, ainsi que des résolutions d'un conseil municipal liées à ces demandes¹⁹.

¹⁵ LC 2002, ch. 29.

¹⁶ [Caractères gras dans l'original.] L'alinéa 6j) de la *Loi sur le développement durable*, LRQ, c. D-8.1.1, est ainsi libellé :

6. Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes suivants :

[...]

j) « précaution » : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement;

[...]

¹⁷ [Caractères gras dans l'original.]

¹⁸ *Convention entre le Royaume-Uni et les États-Unis pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis*, 16 août 1916; *Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à modifier la Convention de 1916 conclue entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis*, 14 décembre 1995, 2473 RTNU I-44408 (entré en vigueur le 7 octobre 1999).

¹⁹ Communication principale aux para 37 à 41 et 45; annexe R-14 : Gaston Hervieux, demande de moratoire pour les projets de parcs éolien[s] sur le territoire de la municipalité de l'Isle-Verte (6 mars

17. Les auteurs font état au paragraphe 14 d'un « désintéressement » du Canada à l'égard de l'application de la *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique*²⁰, d'un protocole d'entente entre les trois Parties à l'ANACDE relatif à la conservation et à la gestion de la faune et des écosystèmes, ainsi que d'un protocole signé par le Canada et les États-Unis modifiant la *Convention concernant les oiseaux migrateurs* de 1916²¹.

III. ANALYSE

18. Le Secrétariat entreprend maintenant d'examiner si la communication SEM-12-002 (*Parcs éoliens du fleuve Saint-Laurent*) satisfait aux critères d'admissibilité du paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Dans les paragraphes qui suivent, il traitera tour à tour de chacun des éléments du paragraphe 14(1). Comme le Secrétariat l'a conclu dans des décisions antérieures rendues en vertu du paragraphe 14(1)²², ce paragraphe ne vise pas à instaurer un système de filtrage insurmontable. Cela signifie que le Secrétariat interprète le contenu de chaque communication conformément à l'ANACDE et aux Lignes directrices, mais sans que les critères énoncés au paragraphe 14(1) soient interprétés et appliqués d'une manière déraisonnablement restrictive.

A. Disposition d'introduction du paragraphe 14(1)

19. La disposition d'introduction du paragraphe 14(1) de l'ANACDE prévoit : « 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 des alinéas 14(1)a) à f).
20. Les auteurs sont Gérard Michaud et Gaston Hervieux, chacun d'entre eux étant une « personne » au sens du paragraphe 14(1).
21. Le Secrétariat analyse d'abord si la communication contient des *allégations* d'omission, par une Partie, d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Il analyse également si les prétendues allégations se rapportent à

2006), au para 55; annexe R-15 : municipalité de l'Isle-Verte, résolution du conseil 06.03.8.6.1 (6 mars 2006) [ci-après, « annexe R-15 »]; annexe R-17 : lettre de Gaston Hervieux à l'hon. Rona Ambrose, ministre de l'Environnement (Canada), et « preuve d'envoi et de réception » (14 juin 2006); annexe R-1 : Gaston Hervieux, demande d'audience publique sur le parc industriel éolien Viger-Denonville adressée au ministre du Développement durable du Québec (13 juillet 2012); annexe R-22 : municipalité de l'Isle-Verte, résolution du conseil 12.04.4.5.2 (publiée le 30 avril 2012); annexe R-23 : « Projet éolien : Le règlement d'emprunt devrait être sur Internet » (14 mars 2010), Réseau d'information sur les municipalités.

²⁰ *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique* (5 juin 1992, entrée en vigueur le 29 décembre 1993), 1760 RTNU 79, reproduite à 31 ILM 818 (1992).

²¹ *Supra* note 18.

²² Voir par exemple 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).

l'omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement, conformément à la disposition d'introduction du paragraphe 14(1).

22. Une allégation doit non seulement contenir une affirmation claire du fait qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, mais elle doit aussi, aux termes du paragraphe 5.1 des Lignes directrices, mettre l'accent sur tout acte ou toute omission de la Partie qui démontre censément cette omission d'appliquer efficacement. De plus, le Secrétariat a établi dans des décisions précédentes que les allégations doivent être explicites et basées sur une documentation et un raisonnement adéquats.
23. L'affirmation citée au paragraphe 6 plus haut ne mentionne aucune législation et n'est donc pas en soi une allégation au sens du paragraphe 14(1).
24. Dans l'affirmation citée au paragraphe 7 plus haut, les auteurs « invoquent [...] plusieurs lois et règlements », ils font référence à une loi du Canada (la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*²³) comme constituant une convention entre le Canada et les États-Unis, et ils invoquent le paragraphe 703 de la *Migratory Bird Treaty Act*²⁴ des États-Unis. Ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 12 plus haut, les auteurs invoquent la même législation des États-Unis au paragraphe 14 de la communication principale. Le Secrétariat conclut que rien dans ces paragraphes ne constitue une « allégation » au sens du paragraphe 14(1) de l'ANACDE.
25. Dans les affirmations décrites aux paragraphes 8 et 11 plus haut, les auteurs mentionnent le Canada, le Québec, les États-Unis et le Mexique et font état de prétendues omissions, de la part de ces gouvernements, d'assurer l'application de lois, mais ils ne font référence à aucune loi en particulier.
26. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 9 plus haut, la communication fait clairement état d'une préoccupation concernant une « omission générale » d'assurer l'application des lois et fait mention d'un cas particulier, mais le Secrétariat conclut que le passage en question ne contient aucune « allégation » au sens du paragraphe 14(1).
27. Ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 13 plus haut, la communication fait référence à des dispositions particulières de la *Loi sur les espèces en péril* du Canada ainsi qu'à cette loi dans son ensemble; toutefois, la communication ne fournit pas de détails concernant des actes ou omissions de la Partie susceptibles de démontrer l'omission d'appliquer efficacement, et fournit encore moins des informations suffisantes concernant des espèces précises désignées en péril aux termes de la *Loi sur les espèces en péril*, pouvant permettre au Secrétariat d'examiner de telles informations.

²³ LC 1994, ch. 22.

²⁴ USC tit 16, § 703 (1999).

28. Au sujet de l'affirmation citée au paragraphe 15 plus haut, les auteurs ne précisent ou n'expliquent pas comment les divers gouvernements mentionnés « omettent d'appliquer plusieurs lois et règlements », y compris les dispositions législatives et réglementaires canadiennes et québécoises qu'ils énumèrent.
29. En ce qui a trait aux questions traitées dans les paragraphes 15 et 16 plus haut, il n'y a pas d'informations suffisantes indiquant que ces questions se rapportent à une « législation de l'environnement » ainsi que cette expression est définie au paragraphe 45(2) de l'Accord²⁵ et, le cas échéant, comment elles s'y rapportent; il n'y a pas non plus de renseignements suffisants établissant que de telles questions constituent des allégations ou se rapportent à des allégations au sens du paragraphe 14(1).
30. En ce qui concerne toutes les prétendues allégations des auteurs, le Secrétariat fait remarquer que, bien que la communication contienne plusieurs affirmations claires du fait qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, elle n'explique pas adéquatement comment des actes ou omissions invoqués dans la communication démontrent une telle omission d'appliquer efficacement conformément au paragraphe 5.1 des Lignes directrices. Dans la décision qu'il a rendue en vertu du paragraphe 14(1) relativement à la communication *Biodiversité* (SEM-97-005), le Secrétariat a affirmé : « Tout en reconnaissant que le terme “alléguant” constitue un seuil relativement bas au sens du paragraphe 14(1), il faut néanmoins procéder à une certaine analyse approfondie à ce stade préliminaire du processus, sinon le Secrétariat serait obligé d'examiner toutes les communications qui “allèguent” simplement une omission d'appliquer efficacement la législation sur l'environnement²⁶. »

²⁵ Le paragraphe 45(2) est ainsi libellé :

Aux fins du paragraphe 14(1) et de la Partie V :

a) « **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,

(ii) le contrôle des produits chimiques, des substances, des matières et des déchets toxiques ou écologiquement dangereux, et la diffusion d'informations à ce sujet, ou

(iii) la protection de la flore et de la faune sauvages, y compris les espèces menacées d'extinction, de leur habitat et des zones naturelles faisant l'objet d'une protection spéciale

à l'intérieur du territoire de la Partie, et qui ne concerne pas directement la santé ou la sécurité au travail.

b) Il demeure entendu que l'expression « **législation de l'environnement** » ne vise aucune loi ou réglementation nationale, ou disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de gérer la récolte ou l'exploitation commerciales, la récolte de subsistance ou la récolte par les populations autochtones des ressources naturelles.

c) La question de savoir si une disposition donnée relève des alinéas a) et b) dépendra de l'objet premier de la disposition en cause, et non pas de l'objet premier de la loi ou de la réglementation dont elle fait partie. [Caractères gras dans le texte de l'Accord.]

²⁶ SEM-97-005 (*Biodiversité*), décision en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998) à la p. 3 [ci-après, « *Biodiversité* »], en ligne : < http://www.cec.org/Storage/67/6134_97-5-DET-F.pdf >.

31. Le Secrétariat conclut également que le reste de la communication envisagé globalement, y compris les renseignements fournis dans les annexes, n'allègue pas d'actes ou omissions précis et ne fournit pas non plus sur les prétendues allégations des informations suffisantes pouvant permettre au Secrétariat de les examiner, telles qu'indiquées ci-après.
32. Les faits invoqués qui sont mentionnés au paragraphe 15 plus haut et dans les notes connexes en bas de page, concernant des résolutions d'un conseil municipal et des lettres envoyées par des citoyens à des gouvernements pour réclamer la prise de mesures particulières, ne sont clairement liés à aucune des prétendues allégations. Comme le Secrétariat l'a indiqué dans sa décision en vertu du paragraphe 14(1) rendue le 20 octobre 2009 relativement à la communication *Exploitation minière au Québec*, « le simple fait de mentionner ou de citer un rapport ne démontre pas qu'il y a eu omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement conformément au paragraphe 14(1) et au paragraphe 5.1 des Lignes directrices »²⁷. Le simple fait de citer une résolution d'un conseil municipal ou des lettres (et de joindre de tels documents en annexe à la communication), sans établir un lien clair avec une allégation et avec des actes ou omissions invoqués pour démontrer l'omission, par une Partie, d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, ne satisfait pas non plus aux critères du paragraphe 14(1).
33. Il en va de même pour la simple mention ou citation d'accords, de traités ou de conventions internationaux (voir par exemple le paragraphe 17 plus haut). Par surcroît, le Secrétariat a établi de longue date que dans le contexte du respect d'accords environnementaux internationaux par le Canada, une obligation contenue dans un accord de ce genre ne constitue pas une « législation de l'environnement » tant que cette obligation n'est pas incorporée dans le droit national par voie de disposition législative ou réglementaire²⁸. La communication n'explique pas adéquatement comment l'omission d'appliquer « toute loi ou réglementation nationale »²⁹ s'opère, et encore moins comment une telle loi ou réglementation nationale constitue une obligation internationale du Canada.
34. Le Secrétariat a indiqué, dans sa décision relative à la communication *Biodiversité*, qu'il n'écartait pas la possibilité que de futures communications soulevant des questions concernant les obligations internationales d'une Partie puissent satisfaire aux critères du paragraphe 14(1)³⁰. Dans la communication examinée ici, les faits invoqués relatifs à une allégation d'omission, par le Canada, d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement ne sont tout simplement pas présents,

²⁷ SEM-09-004 (*Exploitation minière au Québec*), décision en vertu du paragraphe 14(1) (20 octobre 2009) à la p. 7, en ligne : < http://www.cec.org/Storage/96/9340_09-4-DETN_14_1_fr.pdf >.

²⁸ *Biodiversité*, *supra* note 26, à la p. 4.

²⁹ Voir la définition complète de « législation de l'environnement » incluse dans l'ANACDE, *supra* note 25.

³⁰ *Biodiversité*, *supra* note 26, à la p. 5; voir aussi SEM-98-003 (*Grands Lacs*), décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999) à la p. 5 et SEM-06-002 (*Lac Devils*), décision en vertu du paragraphe 14(1) (21 août 2006) aux p. 4 à 7.

que ce soit au regard du droit international ou au regard de lois ou réglementations nationales.

35. En ce qui concerne l'affirmation citée au paragraphe 14 plus haut, la communication ne fournit pas de détails expliquant comment « le principe de précaution, prévu par la *Loi sur le développement durable* du Québec [...] et d'autres lois du Canada et des États-Unis, [se] trouve contourné »³¹. La Cour suprême du Canada a reconnu que le principe (ou l'approche) de précaution peut être considéré comme un principe de droit international coutumier et plusieurs lois au Canada³², y compris des lois du Québec, y font référence. Cependant, la simple mention de la précaution dans la partie d'un texte législatif qui énonce des principes ou une stratégie, comme c'est le cas de la loi invoquée par les auteurs, n'aide pas le Secrétariat à déterminer comment la précaution est censée s'opérer, et encore moins à déterminer comment la Partie omet présumément d'assurer l'application efficace du principe de précaution en tant que partie intégrante de la législation de l'environnement, au sens du paragraphe 45(2) de l'ANACDE; cela n'aide pas non plus à indiquer quels actes ou omissions de la Partie démontrent l'omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement.
36. Rien n'indique clairement si les auteurs ont l'intention ou non d'invoquer que la résolution de 2006 du conseil municipal figurant à l'annexe R-15 (mentionnée à la note 19 plus haut) est juridiquement contraignante pour une quelconque autre personne ou organisation. Cependant, au cas où les auteurs auraient une telle intention, le Secrétariat traitera de cette question ici. Aucun renseignement dans la communication ne donne à penser que la résolution de 2006 figurant à l'annexe R-15 a force obligatoire. En effet, la partie pertinente de cette résolution est ainsi libellée :

[...] la municipalité de l'Isle-Verte demande [à l'unanimité] aux instances concernées de suspendre toute émission d'autorisation visant l'implantation d'éoliennes sur le territoire de la municipalité de l'Isle-Verte et ce, tant et aussi longtemps que des études scientifiques appropriées, réalisées par le Service canadien de la faune, n'auront pas dissip[é] nos inquiétudes face à la faune locale³³.

Le Secrétariat observe que la résolution du conseil municipal « demande », au lieu d'exiger, la prise d'une mesure. Une résolution d'un conseil municipal formulée en de tels termes ne semble pas constituer une « législation de l'environnement » ayant force exécutoire.

37. Le Secrétariat ayant conclu que la communication ne contient aucune allégation du fait que le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa législation de

³¹ Voir aussi les mentions faites du principe de précaution aux para 54 et 55 D de la communication principale.

³² *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40 (CanLII), [2001] 2 RCS 241, < <http://canlii.ca/fr/ca/csc/doc/2001/2001csc40/2001csc40.html> >, consulté le 6 février 2013, aux paras 31 et 32.

³³ Voir l'annexe R-15, *supra* note 19, au paragraphe de conclusion.

l'environnement, il n'est pas nécessaire d'examiner plus avant si les dispositions législatives mentionnées dans la communication constituent une « législation de l'environnement » pour les besoins du paragraphe 14(1).

38. Puisque le Secrétariat devra pouvoir déterminer la ou les lois et réglementations de l'environnement dans une communication pour être en mesure de poursuivre son examen, il convient également de préciser que la « législation de l'environnement » invoquée dans une communication doit avoir force obligatoire. L'article 5 de l'ANACDE et des décisions antérieures du Secrétariat³⁴ sur cette question fournissent des exemples — quoique pas nécessairement complets ou exhaustifs — de mesures gouvernementales d'application pertinentes.
39. Une communication devrait exposer le plus clairement possible comment une « législation de l'environnement » devrait être appliquée. Pour donner un exemple, au paragraphe 20 de la communication principale, les auteurs affirment qu'une certaine section du Projet de loi 21³⁵ du Québec « doit être prise en compte » afin que les répercussions de cette section sur les droits démocratiques soient analysées. Ce texte législatif québécois contient 166 articles et compte 55 pages. Le Secrétariat n'est pas parvenu à trouver la ou les parties de cette loi correspondant à la description des auteurs. Les auteurs ne font aucune autre affirmation concernant cette loi.
40. La communication contient plusieurs affirmations se rapportant explicitement ou implicitement à des lacunes dans diverses lois, par exemple :
- au paragraphe 3 du préambule et résumé, les auteurs « dénoncent les critères d'évaluation des impacts environnementaux comme n'ayant aucun fondement scientifique et sans valeur légale »³⁶;
 - au paragraphe 9 du préambule et résumé, les auteurs font référence à des mesures de « déréglementation et modification de la loi »;
 - au paragraphe 24 de la communication principale, les auteurs citent l'extrait suivant du rapport d'une commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec : « [...] la commission est d'avis que des observations et des études appropriées soient entreprises sans délais pour circonscrire les corridors de migration de l'avifaune »;
 - les auteurs concluent le paragraphe 28 de la communication principale en affirmant qu'il « n'y a rien dans ledit RCI [Règlement de contrôle intérimaire de la municipalité de Rivière-du-Loup] pour assurer, encadrer “les corridors d'oiseaux migrateur[s]” (R-32) »;
 - au paragraphe 46 de la communication principale, sans préciser une quelconque loi ou réglementation de l'environnement, les auteurs font référence à des

³⁴ Voir note 3, *supra*.

³⁵ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, LQ 2006, c. 31.

³⁶ Voir aussi le paragraphe 44 de la communication principale. Le Secrétariat a examiné dans le passé des assertions concernant les lois sur l'évaluation environnementale; voir par exemple SEM-97-004 (*CEDF*), décision en vertu du paragraphe 14(1) (25 août 1997); voir aussi SEM-96-003 (*Oldman River I*) et SEM-97-006 (*Oldman River II*).

« principes du développement durable » que « les promoteurs ne sont pas tenus de respecter ».

Le Secrétariat a constamment interprété le paragraphe 14(1) comme excluant les allégations, tels les exemples susmentionnés, qui concernent des lacunes dans les lois mêmes³⁷.

41. Ainsi qu'il est mentionné aux paragraphes 8, 9 et 10 plus haut, les auteurs demandent au Secrétariat de constituer un dossier factuel tirant certaines conclusions précises; ils exhortent la Commission de coopération environnementale à « agir rapidement pour faire cesser la non-application et le non-respect des lois, règlements, ententes et accords » et ils affirment que le dossier factuel devrait « conclure qu'il ne peut y avoir d'éolienne commerciale ou industrielle à l'intérieur des corridors de migration de l'avifaune ».
42. Le processus des communications de citoyens sur les questions d'application n'est pas un mécanisme ou une tribune servant au règlement des différends. Rien dans ce processus ou son résultat n'oblige directement une Partie, le Conseil de la CCE ou quelque personne ou organisation que ce soit à prendre des mesures précises. Même lorsqu'une communication atteint le stade de la constitution d'un dossier factuel, le paragraphe 15(3) de l'ANACDE prévoit que la « constitution d'un dossier factuel par le Secrétariat, en vertu du présent article, sera sans préjudice de toute mesure ultérieure pouvant être prise au regard d'une communication ».
43. Les auteurs ont demandé aux gouvernements de prendre certaines mesures, notamment de décréter un moratoire concernant les parcs d'éoliennes³⁸, et ils laissent entendre que les prétendus actes ou omissions des gouvernements équivalent à « contourner » la loi³⁹. Cependant, rien n'indique clairement quelles lois et réglementations de l'environnement ne sont censément pas appliquées efficacement.

Critères des alinéas 14(1)a) à f)

44. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 20 plus haut, chacun des deux auteurs est une personne au sens de la disposition d'introduction du paragraphe 14(1). Le Secrétariat note également que la communication indique clairement les personnes dont elle émane et que ces personnes résident toutes deux dans la province canadienne du Québec; la communication satisfait donc aux critères énoncés aux alinéas 14(1)b) et f). En outre, la communication est présentée par écrit et en français, langue désignée par le Canada conformément à l'alinéa 14(1)a). En l'absence d'allégations claires, le Secrétariat est dans l'impossibilité de déterminer : si la communication « offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication » comme le prévoit l'alinéa 14(1)c); si la communication « semble

³⁷ Voir par exemple SEM-10-003 (*Station d'épuration des eaux usées d'Iona*), décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (16 décembre 2011), et les exemples additionnels qui y sont cités.

³⁸ Voir le para 16, *supra*.

³⁹ Voir les para 9 et 14, *supra*.

viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production » aux termes de l'alinéa 14(1)d); si la question faisant l'objet des allégations « a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie » et si la communication « s'il y a lieu, fait état de la réponse de la Partie » (alinéa 14(1)e)).

IV. DÉCISION

45. À la lumière de ce qui précède, après avoir examiné la communication et les documents à l'appui, le Secrétariat décide que la communication SEM 12-002 (*Parcs éoliens du fleuve Saint-Laurent*) ne satisfait pas aux critères d'admissibilité du paragraphe 14(1) de l'Accord.
46. Conformément au paragraphe 6.2 des Lignes directrices, les auteurs disposent d'un délai de 60 jours ouvrables à partir de la date de notification de la présente décision (3 avril 2013) pour présenter au Secrétariat une communication conforme aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, faute de quoi le Secrétariat mettra fin au processus d'examen de cette communication. Une éventuelle communication révisée devra donc être reçue au plus tard **le 27 juin 2013**.
47. Une éventuelle communication révisée devrait contenir des allégations du fait qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement telle que cette législation est définie au paragraphe 45(2) de l'ANACDE. Conformément à l'alinéa 14(1)c), une éventuelle communication révisée devrait offrir suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner ces allégations. Des précédents de communications ayant satisfait à tous les critères d'admissibilité énoncés au paragraphe 14(1) sont disponibles dans le Registre des communications sur les questions d'application⁴⁰. Une éventuelle communication révisée devra également se conformer à tous les critères d'admissibilité énoncés aux alinéas 14(1)a) à f).

Respectueusement soumis,

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(*original signé*)
par : Dane Ratliff
Directeur, Unité des communications sur les questions d'application

⁴⁰ *Supra* note 3.

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

c.c. : M. Dan McDougall, représentant suppléant du Canada
M^{me} Michelle DePass, représentante suppléante des États-Unis
M. Enrique Lendo, représentant suppléant du Mexique
Auteurs