

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

**Notification au Conseil indiquant que la constitution d'un dossier factuel est justifiée
en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE**

Auteurs : Environmental Defence Canada
Natural Resources Defense Council (US)
Daniel T'seleie

Représentés par : Dale Marshall, gestionnaire de programme national
Environmental Defence Canada

Partie visée : Canada

Date de réception : 26 juin 2017

Date de la notification : 19 avril 2018

N° de la communication : SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*)

I. RÉSUMÉ

1. Les articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*¹ (l'« ANACDE » ou l'« Accord ») prévoient un processus permettant à toute personne ou organisation non gouvernementale de déposer, auprès du Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (la « CCE » ou la « Commission »), 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 d'admissibilité énoncés au paragraphe 14(1), le Secrétariat détermine, suivant les dispositions du paragraphe 14(2) de l'ANACDE, si cette communication justifie la demande d'une réponse à la Partie visée. À la lumière de la réponse de la Partie, et en conformité avec l'ANACDE et les Lignes directrices, le Secrétariat peut aviser le Conseil

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) [l'« ANACDE »], en ligne : www.cec.org/fr/qui-sommes-nous/ANCE.

² *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 : www.cec.org/lignesdirectrices.

de la CCE (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 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 26 juin 2017, Environmental Defence Canada et le Natural Resources Defense Council (les « États-Unis ») ainsi que le résident canadien Daniel T'seleie (les « auteurs ») ont déposé auprès du Secrétariat la communication SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*, ci-après appelée la « communication⁴ ») conformément à l'article 14. Les auteurs allèguent que le gouvernement du Canada (le « Canada ») omet d'assurer l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*⁵ fédérale (la « Loi ») relativement à l'écoulement de substances nocives provenant de bassins de résidus dans des 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, dans la région Nord-Est de l'Alberta. Selon la communication, les bassins de résidus sont essentiellement des étangs de retenue utilisés pour confiner des produits résiduaires composés d'eau, de sable, de silt et de déchets pétrochimiques générés par les procédés d'exploitation des sables bitumineux⁶. Les auteurs font valoir que le Canada « n'a poursuivi aucune entreprise [relativement à de tels écoulements] ni n'a cherché à réglementer les fuites des bassins de résidus⁷ » [notre traduction; ci-après, « traduction »]. En outre, ils soutiennent que le Canada s'en est remis au gouvernement provincial de l'Alberta, en vertu d'un accord administratif avec cette province, pour assurer la surveillance, produire des rapports et mener des enquêtes sur les rejets des bassins de résidus qui sont susceptibles de contrevenir au paragraphe 36(3), et que le fait que l'Alberta s'appuie sur un programme de surveillance censément « discrédité »⁸ [traduction] constitue une preuve additionnelle du fait que le Canada n'assure pas l'application de la Loi⁹.

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 : www.cec.org/fr/sem-submissions/sem. 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 SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*), communication présentée en vertu du paragraphe 14(1) (26 juin 2017), en ligne : www.cec.org/sites/default/files/submissions/2016_2020/17-1-sub-redacted_fr.pdf [la « communication »].

⁵ L.R.C. 1985, ch. F-14.

⁶ Communication, p. 4. Au bénéfice des lecteurs francophones, dans la traduction française de la présente décision, les numéros de page de la communication renvoient à la traduction française non officielle de celle-ci, faite par le Secrétariat, et consultable en ligne à l'adresse www.cec.org/sites/default/files/submissions/2016_2020/17-1-sub-redacted_fr.pdf. La version originale de la communication a été rédigée en anglais et est disponible en ligne à l'adresse <https://goo.gl/9WZmBG>.

⁷ Communication, p. 2.

⁸ Les auteurs reconnaissent que ce programme de surveillance a été remplacé par le Programme conjoint de surveillance des sables bitumineux (programme SSB), mais signalent que « des problèmes persistent,

3. Le 16 août 2017, le Secrétariat a établi que la communication satisfaisait aux critères du paragraphe 14(1) de l'ANACDE et a demandé une réponse à la Partie visée conformément au paragraphe 14(2)¹⁰. Le Canada a soumis sa réponse (la « réponse ») le 10 novembre 2017¹¹. La réponse explique de façon générale¹² les résultats de la mise en application par Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution dans la région des sables bitumineux de l'Alberta, mise en application qui a uniquement consisté en des « inspections proactives » des bassins de résidus de l'exploitation des sables bitumineux entre 2009 et 2013, et en un retour à une « stratégie d'application réactive », laquelle est, semble-t-il l'approche de mise en application que le Canada applique depuis lors. Le Canada fournit également des renseignements sur les raisons pour lesquelles aucune poursuite n'a jamais été engagée contre les exploitants de sables bitumineux. Le Canada fait aussi état de recherches scientifiques en cours, non liées aux travaux de la Direction générale de l'application de la loi, concernant la caractérisation de « l'eau de traitement des sables bitumineux » (ETSB), ainsi que de la relation du Canada avec l'Alberta et des mesures que la province prend en application de ses propres lois et politiques. En conclusion, le Canada soutient que les renseignements présentés dans sa réponse montrent que le Canada assure l'application efficace des dispositions de la *Loi sur les pêches* liées à la prévention de la pollution¹³.
4. Le Secrétariat a conclu que la réponse du Canada laisse en suspens des questions fondamentales que la communication soulève au sujet de l'application du paragraphe 36(3) à l'immersion ou au rejet de substances nocives provenant des bassins de résidus de sables bitumineux dans des eaux où vivent des poissons. Plus précisément, le Secrétariat détermine que la réponse du Canada ne fournit pas de renseignements suffisants sur les raisons pour lesquelles celui-ci n'a pas pris de mesures d'application de la loi autres que des poursuites, non plus que sur la façon dont la province de l'Alberta, dans le cadre d'accords avec le Canada, collabore avec la Partie et l'aide à appliquer les dispositions pertinentes de la *Loi sur les pêches*. En conséquence, conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat avise le

notamment : le manque d'informations probantes permettant de déterminer si les activités actuelles de surveillance sont suffisantes pour déterminer l'ensemble des répercussions de l'exploitation des sables bitumineux [...] » [traduction]. Communication, p. 9.

⁹ Communication, p. 9.

¹⁰ SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*), décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (16 août 2017), <www.cec.org/sites/default/files/submissions/2016_2020/17-1-det_1412_fr.pdf>

¹¹ SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*), réponse en vertu du paragraphe 14(3) (10 novembre 2017), <www.cec.org/sites/default/files/submissions/2016_2020/bassins_de_residus_de_lalberta_ii.docx_pdf> [la « réponse »].

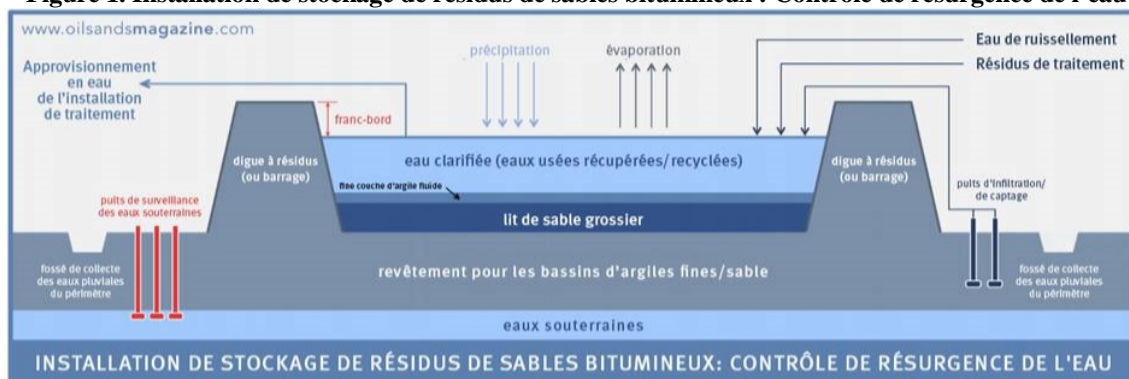
¹² Pour une description plus détaillée de la réponse du Canada, voir la section III de la présente décision, plus loin.

¹³ Réponse, p. 3-4.

Conseil par la présente qu'il considère que la communication, à la lumière de la réponse de la Partie, justifie la constitution d'un dossier factuel et, en application du paragraphe 10(1) des Lignes directrices, il expose ses motifs ci-dessous.

5. Pour faciliter la lecture, le Secrétariat présente la figure 1 ci-après, qui illustre la conception et l'exploitation générales d'un bassin de résidus de sables bitumineux; cette figure ne représente aucun bassin de résidus particulier.

Figure 1. Installation de stockage de résidus de sables bitumineux : Contrôle de résurgence de l'eau



Source : Illustration tirée de Oil Sands Magazine (2017), "Tailings Ponds 101", p.3. [Texte explicatif traduit par nos soins.] Disponible à l'adresse <www.oilsandsmagazine.com/technical/mining/water-management> (consulté le 18 avril 2018).

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

6. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les auteurs sont deux organisations non gouvernementales — l'une canadienne, l'autre américaine — ainsi qu'un particulier résidant au Canada. Des renseignements supplémentaires concernant la communication et ses allégations sont incorporés dans l'exposé et l'analyse ci-dessous, et des informations complémentaires sur la communication sont fournies tout au long de la décision rendue par le Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et (2)¹⁴.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

7. Le 11 novembre 2017, le Canada a répondu à la communication. La réponse comporte une introduction, un sommaire et une conclusion, ainsi que trois grandes sections traitant des

¹⁴ SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*), décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (16 août 2017).

questions suivantes : les activités d'application de la *Loi sur les pêches* menées par Environnement et Changement climatique Canada (ECCC); la recherche pour la surveillance de la qualité de l'eau dans la région des sables bitumineux de l'Alberta; les politiques et règlements provinciaux. Chacune de ces trois grandes sections est résumée avec concision ci-dessous et des renseignements supplémentaires provenant de la réponse sont inclus plus loin dans la section Analyse (section IV).

A. Activités d'application de la *Loi sur les pêches* menées par ECCC

8. Dans cette section de sa réponse, le Canada donne un aperçu de la *Loi sur les pêches* et de ses dispositions et décrit comment sa Direction générale de l'application de la loi est constituée¹⁵.
9. Au sujet des activités d'application de la loi que le Canada a menées à l'égard des bassins de résidus de sables bitumineux en vertu de la Loi, la réponse du Canada traite de l'utilisation d'un seul outil d'exécution : les inspections qui ont été menées entre mai 2009 et mai 2013 à sept sites d'exploitation de sables bitumineux en Alberta¹⁶. Le Canada caractérise ces inspections (lesquelles comprenaient l'échantillonnage d'eaux souterraines prélevées dans des puits de surveillance) comme faisant partie de ses inspections « proactives » en vue de déterminer si des ETSB, ou des « eaux des résidus », étaient rejetées en violation de la Loi¹⁷. Le Canada fait remarquer que cinq de ces sept sites ont également été mentionnés par les auteurs de la communication.
10. Au chapitre des échantillons prélevés par les agents de l'autorité d'ECCC dans ces sept sites, la réponse du Canada indique qu'à six emplacements, au moins 15 échantillons ont été prélevés qui présentaient de fortes concentrations de substances et composés chimiques dépassant les seuils établis dans les recommandations du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME). Ces recommandations sont une série d'objectifs basés sur des données scientifiques, à application volontaire, établis par le gouvernement du Canada pour donner des orientations sur la préservation de la qualité des écosystèmes aquatiques et

¹⁵ Réponse, p. 7-9. Le Secrétariat note que cette section de la réponse contient un résumé des modalités selon lesquelles le Canada partage ses responsabilités avec le ministère des Pêches et des Océans (MPO), le libellé du paragraphe 36(3) de la Loi, la définition de « substance nocive » ainsi qu'une description générale de la structure de la Direction générale de l'application de la loi d'ECCC, notamment de la région des Prairies et du Nord de ce ministère, laquelle englobe l'Alberta et compte 30 agents d'application de la loi (aussi appelés agents de l'autorité).

¹⁶ Réponse, Annexe 2 : ECCC, *List of On-Site Inspections Conducted at Oil Sands Tailings Ponds in Alberta Between 2009 and 2014* (novembre 2017), <<https://goo.gl/H9Kg6S>> (en anglais seulement; consulté le 12 mars 2018). Voir également la description de la région de production de sables bitumineux en Alberta, à l'adresse <<https://goo.gl/nBSRnr>> (en anglais seulement; consulté le 12 mars 2018).

¹⁷ Les sites de surveillance sont brièvement décrits dans la réponse, aux p. 11-14.

terrestres¹⁸. Les substances pour lesquelles des dépassements ont été enregistrés comprenaient les acides naphthéniques, l'ammoniac, l'arsenic, le zinc et le chlore et, dans au moins un cas, la présence d'ETSB a été observée dans un puits de surveillance¹⁹.

11. En outre, la réponse du Canada indique que, dans l'exercice des pouvoirs d'exécution, les agents de l'autorité tiennent notamment compte des facteurs suivants : « la nature de la violation, l'efficacité à obtenir le résultat recherché et la cohérence dans l'application »²⁰, et consultent la *Politique de conformité et d'application des dispositions de la Loi sur les pêches relatives à l'habitat et à la pollution* (novembre 2001)²¹.
12. La réponse du Canada fait mention de l'éventail des mesures d'application de la loi qui peuvent être prises aux termes de la *Loi sur les pêches* : mener des inspections et des enquêtes; donner des avertissements et des ordres; recommander que le Ministre envisage d'exiger par arrêté qu'une personne fournisse des plans ou d'autres renseignements; recommander au procureur général de solliciter une injonction du tribunal; recommander d'entamer une poursuite²². Le Canada mentionne que « [p]our intervenir, l'agent de l'autorité doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction »²³.
13. La réponse du Canada indique qu'après la réalisation et l'analyse des inspections, « [s]uite à une consultation approfondie avec des scientifiques d'ECCE, les agents de l'application de la loi ont déterminé que, dans le cas de toutes les inspections effectuées, ils n'avaient pas de motifs raisonnables de croire qu'il y avait violation aux dispositions relatives à la prévention de la pollution prévues par la Loi »²⁴, et qu'ils n'ont pris aucune autre mesure d'exécution comme « ouvrir une enquête ou recommander des poursuites »²⁵. De plus, le Canada affirme que le principal motif justifiant cette conclusion était « l'incapacité à déterminer si les sources

¹⁸ Voir les *Recommandations canadiennes pour la qualité de l'environnement* du CCME, <www.ccme.ca/fr/resources/canadian_environmental_quality_guidelines/index.html?> (consulté le 19 mars 2018).

¹⁹ Réponse, p. 11-14. Le Secrétariat note que la réponse du Canada ne précise pas clairement quelles substances ou quels composés chimiques sont assujettis aux recommandations du CCME, la réponse du Canada indiquant également qu'il « n'existe à l'heure actuelle aucune norme relative aux composés organiques extractibles à l'acide, dont les acides naphthéniques, ce qui contribue à la toxicité observée dans les eaux influencées par du bitume » Réponse, p. 29.

²⁰ Réponse, p. 10.

²¹ *Ibid.* Cette politique a été établie par le ministère des Pêches et des Océans et ECCE. Voir : ECCE, *Politique de conformité et d'application des dispositions de la Loi sur les pêches pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution* (novembre 2001), <www.ec.gc.ca/alef-ewe/default.asp?lang=Fr&n=D6B74D58-1AS> (consulté le 19 mars 2018).

²² Réponse, p. 9, 21.

²³ Réponse, p. 10.

²⁴ Réponse, p. 14.

²⁵ Réponse, p. 17.

des substances nocives dans les échantillons d'eaux souterraines influencées par le bitume étaient anthropiques ou naturelles »²⁶. En conséquence, le Canada affirme qu'il a cessé de mener des inspections des eaux souterraines dans les sites de sables bitumineux, et qu'il a réorienté ses priorités en matière d'application pour les axer sur d'autres questions d'ordre national et régional « où les ressources auraient un effet positif plus grand sur l'environnement »²⁷.

14. En outre, le Canada reconnaît que, relativement aux poursuites, la norme minimale pour le dépôt d'une accusation consiste en des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise, mais que, « pour obtenir une déclaration de culpabilité [...] chaque élément de l'infraction doit être prouvé hors de tout doute raisonnable »²⁸. Plus loin dans sa réponse, le Canada réitère cette norme de preuve et soutient que « dans le cadre d'une poursuite, il faut un plus grand degré de certitude puisque la Couronne doit prouver que l'accusé est coupable *hors de tout doute raisonnable* »²⁹. Le Canada souligne à nouveau ce point lorsqu'il affirme que « les décisions prises par les agents de l'autorité étaient fondées sur des faits et sur les renseignements disponibles. Il faut des éléments très convaincants pour produire une déclaration de culpabilité, notamment présenter des preuves hors de tout doute raisonnable qu'un accusé a commis une infraction »³⁰.
15. Enfin, la réponse du Canada traite de deux accords administratifs conclus entre ECCC et la province de l'Alberta. Puisque ces accords concernent la relation du Canada avec l'Alberta, ils sont examinés à la sous-section III(C).

B. Recherche pour la surveillance de la qualité de l'eau dans la région des sables bitumineux de l'Alberta

16. Dans cette section de sa réponse, le Canada donne des renseignements contextuels généraux sur le fait que la Direction générale de la science et de la technologie est responsable des activités de recherche scientifique liées à la surveillance de la qualité de l'eau dans la région des sables bitumineux de l'Alberta. Le Secrétariat note que cette Direction générale ne fait pas partie de la Direction générale de l'application de la loi d'ECCC, mais constitue une organisation distincte au sein du même ministère³¹. Le Canada signale que les activités périodiques de surveillance de la qualité de l'eau dans cette région sont menées dans le cadre

²⁶ Réponse, p. 14.

²⁷ Réponse, p. 17.

²⁸ Réponse, p. 14, 10.

²⁹ Réponse, p. 14.

³⁰ Réponse, p. 15.

³¹ Voir l'organigramme d'ECCC, en ligne : <www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/organisation/structure.html> (consulté le 12 mars 2018).

du Programme conjoint de surveillance des sables bitumineux (programme SSB), vraisemblablement aux termes de l'accord administratif décrit au paragraphe 16³². Le Secrétariat note que le programme SSB a remplacé le *Regional Monitoring Plan* (Plan régional de surveillance) en 2012³³.

17. Le Canada reconnaît que les bassins de résidus sont conçus de manière à suinter, puisque les suintements (ou fuites) sont ce qui fournit « la stabilité structurelle essentielle »³⁴. Le Canada signale que la perméabilité des bassins de résidus varie : certains bassins reposent sur des strates géologiques imperméables, ce qui donne néanmoins lieu à certaines fuites, tandis que d'autres reposent sur des couches sous-jacentes plus perméables de sédiments, ce qui entraîne des taux d'infiltration plus élevés. Les eaux souterraines naturelles peuvent souvent diluer les eaux d'infiltration et les exploitants de sables bitumineux aménagent des tranchées d'interception destinées à recueillir les eaux d'infiltration avant qu'elles n'atteignent des eaux de surface³⁵.
18. Le Canada mentionne aussi que ses scientifiques s'emploient à évaluer les répercussions environnementales des sables bitumineux dans le bassin versant de la rivière Athabasca, et qu'ils ont accompli des progrès considérables depuis 2014 dans l'élaboration d'une boîte à outils d'analyse permettant de faire la distinction entre les sources naturelles et anthropiques de substances nocives. Le Canada ajoute que ces avancées scientifiques vont soutenir les efforts de mise en application futurs visant à évaluer la conformité au paragraphe 36(3) de la Loi.
19. Le Canada indique également dans sa réponse qu'à son avis, même avec un traitement et une extraction du bitume par lavage à l'eau chaude sans additifs chimiques, la composante liquide restante des résidus (soit les eaux de traitement des sables bitumineux — ETSB) a une composition qui « est semblable à celle des eaux souterraines qui s'écoulent dans la formation naturelle de sables bitumineux »³⁶. La réponse présente ensuite un résumé des activités de recherche que mène ECCC sur les eaux d'échappement d'ETSB afin de déterminer s'il se produit des fuites au-delà des structures de confinement³⁷.
20. Même s'il soutient que l'avancement actuel de la science ne permet pas de faire la distinction entre les ETSB d'origine anthropique et les eaux d'infiltration naturellement présentes dans la région des sables bitumineux de l'Alberta, le Canada reconnaît que ses recherches de 2014

³² Réponse, p. 24.

³³ Voir plus haut le paragraphe 2 et la note 8.

³⁴ Réponse, p. 24.

³⁵ Réponse, p. 24.

³⁶ Réponse, p. 25.

³⁷ Réponse, p. 25.

ont récemment permis de conclure qu'à deux bassins de résidus au moins, une différenciation entre les ETSB d'origine anthropique et les eaux de même type présentes dans la nature avait été possible, et que des eaux souterraines contaminées par les ETSB pourraient atteindre la rivière Athabasca à un endroit. Le Canada fait toutefois remarquer que l'étude en question « n'a pas [...] fourni de preuves d'une violation des dispositions de la Loi relatives à la prévention de la pollution »³⁸.

21. Le Canada ajoute que des recherches encore plus récentes, qui n'ont pas encore été soumises à un examen par les pairs, indiquent que deux groupes d'acides naphthéniques semblent être considérablement enrichis dans les ETSB et dans les eaux souterraines contaminées par des infiltrations d'ETSB en raison du processus d'extraction du bitume³⁹. De plus, il signale que les résultats préliminaires des recherches ont révélé quatre nouvelles substances propres aux ETSB et aux eaux souterraines contaminées par celles-ci, et que des travaux sont en cours en vue de créer des outils analytiques sur mesure qui permettront d'analyser la présence de ces substances dans des échantillons. De tels outils pourraient être utilisés à l'avenir, selon le Canada, pour contribuer à donner aux agents de l'autorité des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu violation, ou pour « possiblement prouver hors de tout doute raisonnable la présence d'ETSB dans un échantillon donné »⁴⁰. Le Canada ajoute que ces méthodes — incluant notamment une méthodologie d'échantillonnage améliorée —, lorsqu'elles auront été mises au point de façon définitive, seront « communiquées au [programme SSB] et aux organismes fédéraux et provinciaux d'application de la loi »⁴¹. Il signale que, « même si les scientifiques d'ECCC ont adopté cette méthode d'échantillonnage [composite], plusieurs membres du milieu de la recherche et de l'industrie ne l'ont toujours pas reconnue et n'ont toujours pas adapté leurs méthodes de prélèvement »⁴².
22. Enfin, le Canada fait mention des recherches concernant les impacts des substances nocives sur la vie et les écosystèmes aquatiques et affirme que, même si les substances chimiques présentes dans les ETSB peuvent être toxiques, leurs effets sur les organismes les plus sensibles et les seuils biologiques pertinents n'ont pas encore été déterminés⁴³.

³⁸ Réponse, p. 26.

³⁹ Réponse, p. 26.

⁴⁰ Réponse, p. 27.

⁴¹ Réponse, p. 27.

⁴² Réponse, p. 27.

⁴³ Réponse, p. 27-31.

C. Politiques et règlements provinciaux

23. La dernière section de la réponse du Canada traite de la stratégie relative aux sables bitumineux que l'Alberta a adoptée en vue d'exploiter ses ressources de façon responsable sur le plan environnemental. Le Canada mentionne plusieurs documents provinciaux, notamment *Responsible Actions : A Plan for Alberta's Oil Sands* (Actions responsables : un plan pour les sables bitumineux de l'Alberta), lequel, affirme-t-il, comporte des objectifs précis pour la gestion environnementale des bassins de résidus, particulièrement par l'intermédiaire d'un cadre de planification de l'utilisation des terres institué sous le régime du *Lower Athabasca Regional Plan* (LARP, Plan régional pour le cours inférieur de l'Athabasca)⁴⁴. Le LARP et les cadres d'action connexes établissent des seuils provinciaux relatifs à la qualité de l'eau ainsi que des systèmes de surveillance des eaux souterraines venant appuyer les ententes sur la gestion de l'eau conclues avec les exploitants de sables bitumineux. Le Canada décrit également le cadre de gestion des résidus institué en Alberta, qui a notamment pour but de diminuer les « volumes de résidus fluides [afin de] réduire les risques de suintement », l'objectif global étant de faire en sorte que tous les bassins de résidus d'un projet minier soient prêts à être valorisés dans les 10 ans suivant la fin du cycle de vie du projet⁴⁵.
24. Dans cette section, le Canada traite également des exigences réglementaires en Alberta applicables aux bassins de résidus ainsi que des « enjeux liés au suintement, le cas échéant ». Les dispositions réglementaires en question sont appliquées sous la direction de l'*Alberta Energy Regulator* (AER, Organisme de réglementation de l'énergie de l'Alberta), lequel, selon ce qu'affirme le Canada, « a mis en place des règles, des règlements et des exigences pour veiller à ce que la conception, la construction et l'exploitation des bassins de résidus se fassent de manière sécuritaire »⁴⁶. Le Canada décrit aussi la directive 085 de l'AER, intitulée *Fluid Tailings Management for Oil Sands Mining Projects* (Gestion des résidus fluides des projets d'exploitation de sables bitumineux)⁴⁷, qui « établit des exigences en matière de présentation de demandes et de rapports que les exploitants doivent respecter pour faire la preuve que tous les résidus fluides seront prêts à être remis en état dans les 10 années suivant la fin du cycle de vie de leur mine »⁴⁸. Le Canada signale également que le processus d'approbation de chaque mine en vertu de la *Water Act* (Loi sur l'eau) de l'Alberta comporte des exigences de déclaration mensuelle des volumes d'ETSB recueillis par les systèmes de récupération et exige des exploitants de sables bitumineux qu'ils déploient « des efforts pour

⁴⁴ Réponse, p. 32.

⁴⁵ Réponse, p. 33-35.

⁴⁶ Réponse, p. 35.

⁴⁷ En ligne : *Directive 085 – Fluid Tailings Management for Oil Sands Mining Projects* <<https://goo.gl/P2LCPH>> (consulté le 12 mars 2018).

⁴⁸ Réponse, p. 36.

gérer le suintement à l'aide de systèmes de confinement (dont l'étendue varie en fonction de la géologie locale) »⁴⁹.

25. Le Canada fait remarquer que, depuis 1994, tous les nouveaux bassins de résidus « suintent naturellement à partir de leurs digues, mais tout le suintement est intercepté et réacheminé vers un système de récupération. Ces bassins de résidus sont souvent équipés de murs d'interception ou de rétention, soit des obstacles enfouis dans le sol faits d'une argile spéciale qui empêche le suintement d'atteindre d'autres plans d'eau. Lorsqu'il est nécessaire d'améliorer le système d'interception, des pompes supplémentaires sont installées en aval des bassins de résidus pour dissiper les eaux souterraines et empêcher la progression du suintement. Tout est surveillé étroitement à l'aide de nombreux puits d'eaux souterraines. Lorsque l'AER l'exige, de nouveaux puits de surveillance et d'interception sont installés »⁵⁰.
26. Au sujet des deux accords administratifs avec l'Alberta, le Canada fournit les renseignements suivants. Le premier est un accord de notification d'événements environnementaux⁵¹. Selon le Canada, cette entente a pour but d'établir un système d'avis simplifié pour les personnes qui sont tenues d'aviser les gouvernements du Canada et de l'Alberta d'une urgence ou d'un événement environnemental en vertu de diverses lois fédérales, notamment l'immersion ou le rejet non autorisés d'une substance nocive aux termes de la *Loi sur les pêches*⁵².
27. Le deuxième accord, entré en vigueur le 1^{er} septembre 1994, porte expressément sur les activités de coopération menées en application du paragraphe 36(3) de la Loi et permet la coordination des activités de réglementation entre ECCC et le ministère de l'Environnement et des Parcs de l'Alberta⁵³. Le Canada signale que cette entente n'a pas pour effet de déléguer du Canada à l'Alberta les pouvoirs d'exécution prévus par la *Loi sur les pêches*. L'entente permet aux parties de « s'entendre pour élaborer des programmes de surveillance complémentaires et concertés prévoyant le partage de renseignements. Ces programmes peuvent servir à évaluer et à déceler des tendances relativement à la qualité de l'environnement et à déterminer l'efficacité des programmes de lutte contre la pollution »⁵⁴. Elle prévoit aussi la coordination

⁴⁹ Réponse, p. 36.

⁵⁰ Réponse, p. 37.

⁵¹ Réponse, p. 22. La version française de l'accord peut être consultée sur la page Web « Accord Canada-Alberta sur l'environnement », à l'adresse <www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/registre-environnemental-loi-canadienne-protection/accords/avis-evenements/accord-canada-alberta.html> (consulté le 12 mars 2018).

⁵² Réponse, p. 22.

⁵³ Réponse, p. 22. Cette entente administrative était incluse à l'Annexe 5 de la réponse du Canada, en ligne : <<https://goo.gl/Nj57UH>> (consulté le 12 mars 2018). La version française de l'entente peut être consultée à l'adresse <www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/programme-urgences-environnementales/liens-connexes/accord-canada-alberta-contrôle-substances-peches.html>.

⁵⁴ Entente administrative, paragraphe 5.2.

des activités d'inspection ainsi que des activités d'enquête et d'application de la loi, notamment la mise en commun de données techniques et de données sur la conformité⁵⁵. Le Canada souligne qu'il « s'est engagé à coopérer avec l'Alberta pour gérer de manière responsable les sables bitumineux et promouvoir la conformité aux lois environnementales, y compris les dispositions de la Loi relatives à la prévention de la pollution » et que, même si la province n'a pas pour mandat d'appliquer la Loi fédérale, « une relation de travail efficace avec l'Alberta est au cœur de la mise en application des lois environnementales fédérales et provinciales »⁵⁶. Enfin, le Canada signale dans sa réponse que les inspections qu'ECCE mène par suite de signalements de l'Alberta sont publiées annuellement dans le *Rapport annuel sur l'administration et l'application des dispositions de la Loi sur les pêches*⁵⁷.

IV. ANALYSE

28. Le Secrétariat considère qu'à la lumière de la réponse du Canada, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel parce qu'elle laisse en suspens des questions fondamentales concernant le fait que le Canada assure ou non l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* à l'égard des bassins de résidus d'exploitation des sables bitumineux dans la région Nord-Est de l'Alberta. Les motifs détaillés qui sous-tendent la recommandation du Secrétariat sont exposés ci-dessous.

A. Application de la *Loi sur les pêches* par le Canada

29. Comme le Canada le signale dans sa réponse, en vertu de l'ANACDE, une Partie n'a pas omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement dans un cas particulier où l'inaction de ses organismes constitue un exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites, la réglementation ou des questions liées à l'observation des lois⁵⁸. La question qui se pose au Secrétariat est celle de savoir si, compte tenu des renseignements fournis dans la réponse, les décisions du Canada qui touchent la mise en application des dispositions de la Loi relatives à la prévention de la pollution constituent un exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire, ou si des renseignements additionnels doivent être recueillis aux fins de la constitution d'un dossier factuel.

⁵⁵ Entente administrative, paragraphe 5.2.

⁵⁶ Réponse, p. 21.

⁵⁷ Réponse, p. 23; on peut consulter les versions françaises de ces rapports annuels sur le site <publications.gc.ca/site/fra/9.502067/publication.html> (consulté le 12 mars 2018).

⁵⁸ ANACDE, paragraphe 45(1). Le Canada soutient qu'il a satisfait à ce critère parce qu'entre 2009 et 2014, il a affecté des ressources considérables aux activités d'application de la loi, notamment la réalisation d'inspections et l'analyse de plus de 600 échantillons. Il affirme que sa décision de mettre fin à cette approche, pour les raisons mentionnées dans sa réponse, était conforme à l'article 45 et constituait un exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire. Réponse, p. 15-16.

30. Les auteurs de la communication prétendent que le Canada n'assure pas l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* parce qu'il omet de mener des activités adéquates de surveillance et d'enquête à l'égard des parties qui exploitent des bassins de résidus et, le cas échéant, d'engager des poursuites contre de telles parties⁵⁹. De plus, ils affirment qu'en dépit de cette omission de mener des enquêtes, le Canada a connaissance des fuites provenant des bassins de résidus du fait de sa participation au processus d'évaluation environnementale des nouveaux projets d'exploitation des sables bitumineux qui doivent faire l'objet d'un examen en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.
31. La réponse du Canada au sujet de ses activités d'application fournit des renseignements généraux principalement liés aux inspections menées entre 2009 et 2013 et indique pour quelles raisons aucune poursuite n'a subséquemment été recommandée. Dans sa réponse, le Canada mentionne brièvement d'autres outils d'application dont il dispose en vertu de la Loi, par exemple des enquêtes, des avertissements donnés par les inspecteurs ou des arrêtés du ministre, mais ils ne donnent pas de renseignements précis sur le fait qu'il a utilisé ou non ces outils, qu'il a envisagé ou non de le faire ou sur les raisons pour lesquelles il a choisi de ne pas prendre ces mesures d'exécution.
32. Aux termes des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution, le Canada dispose d'une panoplie d'options possibles en matière d'application. Les agents de l'autorité peuvent :
- (a) mener des inspections en vertu du paragraphe 38(3);
 - (b) obtenir un mandat pour faire une perquisition en vertu du paragraphe 39(1);
 - (c) faire une perquisition sans mandat dans une situation d'urgence en vertu du paragraphe 39(4);
 - (d) prendre des mesures correctives, notamment donner des avertissements et des ordres, en vertu du paragraphe 38(7.1);
 - (e) recommander au ministre de l'Environnement et du Changement climatique de prendre un arrêté exigeant qu'une personne fournisse des plans ou d'autres renseignements, en vertu du paragraphe 37(1)⁶⁰;
 - (f) recommander que le procureur général demande au tribunal une injonction ordonnant que cesse toute violation alléguée, en vertu du paragraphe 41(4);
 - (g) recommander un dossier au Service des poursuites pénales du Canada en vue de l'engagement de poursuites.

⁵⁹ Communication, p. 2.

⁶⁰ Si le ministre croit, d'après les renseignements reçus suivant un arrêté pris en application du paragraphe 37(1), qu'une violation est susceptible d'être commise, il peut aussi exiger des modifications ou des adjonctions à une entreprise aux termes du paragraphe 37(2).

33. Ces outils d'exécution sont généralement compatibles avec le paragraphe 5(1) de l'ANACDE, qui énumère les types de mesures gouvernementales d'application de la loi montrant qu'une Partie assure l'application efficace de sa législation de l'environnement, notamment : la surveillance de la conformité, les enquêtes sur des infractions présumées au moyen d'inspections sur place, les pouvoirs de perquisition et de saisie, ainsi que des ordonnances administratives, dont les ordonnances de nature préventive, curative ou exceptionnelle. Sous le régime de la Loi, pour ce qui est des inspections, des mandats de perquisition et des mesures correctives, le critère énoncé est l'existence ou non de motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction à la Loi⁶¹. Dans le cas des arrêtés ministériels, la Loi prévoit uniquement que si une activité telle que l'aménagement d'un bassin de résidus est susceptible d'entraîner l'immersion ou le rejet d'une substance nocive, le Ministre peut prendre un arrêté exigeant la collecte de renseignements supplémentaires⁶². Dans sa réponse, le Canada reconnaît ces outils d'exécution et le critère que l'on doit respecter pour pouvoir en faire usage dans le cadre d'une mesure d'application de la loi. Il affirme que « [p]our imposer des mesures d'application de la loi, tel [...] un ordre en vertu du paragraphe 38(7.1) de la Loi, il est nécessaire que les agents aient des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la loi a été commise »⁶³ et que « [p]our intervenir, l'agent de l'autorité doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction »⁶⁴. Le Canada reconnaît qu'il considère les inspections comme étant une activité d'application de la loi : « Les agents de l'autorité effectuent deux grandes activités d'application : l'inspection et l'enquête »⁶⁵.
34. Comme le montre la réponse du Canada, les inspections effectuées à six des sept bassins de résidus ont conduit à la découverte d'au moins 15 cas de fortes concentrations de substances ou composés chimiques dépassant les seuils recommandés par le CCME. Pourtant, après ces inspections, le Canada indique dans sa réponse que « [s]uite à une consultation approfondie avec des scientifiques d'ECCC, les agents de l'application de la loi ont déterminé [qu'ils] n'avaient pas de motifs raisonnables de croire qu'il y avait violation aux dispositions relatives à la prévention de la pollution prévues par la Loi ». Des questions se posent au sujet de la façon dont le Canada a tiré cette conclusion, étant donné qu'avant les inspections, les agents avaient apparemment des motifs raisonnables de croire qu'une infraction avait été commise,

⁶¹ Les tribunaux canadiens semblent avoir conclu que les inspections menées en vue d'assurer la conformité à la loi ne sont assujetties à aucun critère tant qu'elles ne « franchissent pas le Rubicon » et ne deviennent pas des enquêtes ou des perquisitions. Voir *R c. Jarvis*, 2002 CSC 73. Ainsi, les inspecteurs peuvent ne pas avoir à respecter quelque critère que ce soit pour effectuer une inspection.

⁶² Les tribunaux canadiens ont estimé que la norme applicable à l'exercice de ce pouvoir est le pouvoir discrétionnaire du ministre. Voir : *Comeau's Sea Foods Ltd c. Canada*, 1997, 1 RCS 12, aux p. 36-37; *Friends of the Oldman River Society c. Canada*, 1992, 1 RCS 3, aux p. 48-49.

⁶³ Réponse, p. 14.

⁶⁴ Réponse, p. 10.

⁶⁵ Réponse, p. 9.

mais qu'après les inspections, en dépit des dépassements de seuils, le Canada affirme que les agents n'en avaient pas. Le Canada n'explique pas pourquoi tel est le cas⁶⁶. D'après les renseignements fournis dans sa réponse, le Canada a répété, semble-t-il, les mêmes types d'inspections en 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013. De même, la réponse du Canada ne fournit aucun renseignement sur le fait qu'il ait ou non envisagé de modifier les modalités de ses inspections, par exemple en changer le lieu ou le type, pour recueillir des renseignements supplémentaires qui auraient pu être pertinents aux fins de la détermination de la conformité aux dispositions de la Loi relatives à la prévention de la pollution.

35. De plus, la réponse du Canada n'indique pas pourquoi ces résultats d'inspection ne l'ont pas amené à envisager ou à utiliser d'autres outils d'exécution à sa disposition (autres que les poursuites), particulièrement les outils mettant l'accent sur la collecte de renseignements supplémentaires. Ces options en matière d'outils comprennent les arrêtés ministériels, en vertu desquels le Canada aurait pu obtenir un très vaste éventail de renseignements des exploitants des sables bitumineux, afin de permettre au ministre de déterminer s'il y avait, ou s'il était susceptible d'y avoir, immersion ou rejet d'une substance nocive. De même, la réponse du Canada ne fournit aucun renseignement sur la question de savoir si l'on a envisagé ou non des mandats de perquisition, ou même des avertissements ou ordres des inspecteurs⁶⁷. De surcroît, la réponse ne fournit aucun renseignement sur la question de savoir si le Canada a envisagé ou non des moyens de réorienter sa stratégie d'application de la loi de manière à utiliser des outils autres que les inspections pour obtenir des renseignements additionnels, nouveaux ou différents. Un dossier factuel pourrait fournir des informations faisant la lumière sur ces questions. Le Secrétariat remarque également que la *Loi sur les pêches* prévoit la possibilité de poursuites pour d'autres violations que les infractions au paragraphe 36(3). Par exemple, la Loi permet au Canada d'engager des poursuites contre une entité qui ne se conforme pas à un arrêté ministériel exigeant la collecte d'informations. Un tel arrêté constitue pour l'entité visée une très puissante incitation à se conformer. La réponse du Canada n'aborde pas cette question.
36. La réponse semble justifier la décision que le Canada a prise de suspendre les mesures d'application de la loi après les inspections en se concentrant exclusivement sur les poursuites et en affirmant que « [c]ette conclusion [de ne pas poursuivre] est principalement motivée par l'incapacité de déterminer si les sources des substances nocives dans les échantillons d'eaux souterraines influencées par le bitume étaient anthropiques ou naturelles »⁶⁸. Le Canada

⁶⁶ Voir cependant l'analyse au paragraphe 35, ci-dessous.

⁶⁷ Par exemple, une brusque hausse des niveaux observés dans des eaux souterraines pourrait être considérée comme un « événement » aux termes des paragraphes 38(6) et (7.1), permettant ainsi à un inspecteur de donner à l'exploitant l'ordre de procéder à d'autres échantillonnages, analyses ou mesures et de faire rapport des résultats.

⁶⁸ Réponse, p. 14.

affirme aussi que « tel qu'indiqué et expliqué précédemment, les décisions prises par les agents de l'autorité étaient fondées sur des faits et sur les renseignements disponibles. Il faut des éléments très convaincants pour produire une déclaration de culpabilité, notamment présenter des preuves hors de tout doute raisonnable qu'un accusé a commis une infraction ». Ainsi, le Canada laisse penser que parce qu'une violation ne pouvait pas être prouvée, il ne pouvait prendre aucune mesure ultérieure d'application de la loi après les inspections, y compris les poursuites. Pour le Secrétariat, ces affirmations semblent indiquer que le Canada pourrait confondre la norme applicable à la prise d'une mesure d'exécution (des motifs raisonnables de croire) avec la norme plus rigoureuse que la preuve présentée par un procureur devrait respecter si des poursuites étaient engagées (hors de tout doute raisonnable). Un dossier factuel pourrait fournir des renseignements susceptibles de clarifier ces questions.

37. La réponse du Canada décrit également ses recherches scientifiques actuelles concernant la capacité à différencier les ETSB d'origine naturelle et d'origine anthropique, en particulier son étude de 2014 et une étude en cours qui n'a pas encore été soumise à un examen par les pairs⁶⁹. Le Canada affirme que, dans un proche avenir, les renseignements de cette nature pourraient aider les agents d'application de la loi à entamer des poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches*, ainsi qu'éclairer les informations recueillies dans le cadre du programme SSB (voir l'analyse qui suit). Le Secrétariat croit que dossier factuel pourrait être utilisé pour colliger des renseignements supplémentaires liés à ces recherches, ainsi qu'à d'autres, et pour informer le public plus complètement sur l'état actuel de la recherche dans ce domaine.
38. Conformément au principe d'application de la loi énoncé au paragraphe 37 de l'ANACDE, le Secrétariat souligne que sa recommandation au Conseil visant la constitution d'un dossier factuel ne doit pas être interprétée comme une mise en question de la décision du Canada de ne pas engager de poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches* ou de ne pas entreprendre des activités particulières d'exécution de la législation de l'environnement concernant des emplacements précis sur son territoire. Les décisions que le Canada prend en matière d'application de la loi sont souveraines. Le Secrétariat détermine plutôt que la réponse du Canada laisse en suspens des questions fondamentales concernant les raisons pour lesquelles le Canada n'utilise pas des outils d'exécution *autres que les poursuites* que la *Loi sur les pêches*

⁶⁹ Réponse, p. 25-26. Le Canada inclut aussi des renseignements sur les recherches en cours concernant les effets des substances nocives sur les écosystèmes et la vie aquatiques, effets qui, affirme-t-il, n'ont pas encore été précisément déterminés (voir le paragraphe 21 de la présente décision). Le Secrétariat apprécie cette information, mais il note que selon le libellé du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, laquelle impose une responsabilité stricte dès lors que la substance immergée ou rejetée est nocive, d'après la définition figurant dans la Loi, il n'est pas nécessaire de prouver que la substance a eu des dommages ou des impacts réels sur la vie aquatique, ou autre, pour qu'il y ait infraction. Cette question est aussi abordée dans la communication, aux pages 3-4 et à l'Annexe 1, cette annexe reproduisant le texte d'une décision de la Cour d'appel de l'Ontario.

met à sa disposition⁷⁰. Le Secrétariat croit qu'un dossier factuel pourrait servir à recueillir des renseignements supplémentaires concernant l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* — notamment le recours aux outils et aux pouvoirs d'application connexes — aux bassins de résidus de sables bitumineux en Alberta.

B. Accords du Canada avec l'Alberta et rôle de cette province dans l'application de la *Loi sur les pêches* et la réglementation des bassins de résidus

39. La réponse du Canada fait état de sa relation avec l'Alberta et décrit le rôle de cette province dans un certain nombre d'activités liées à la *Loi sur les pêches* et aux bassins de résidus, notamment aux termes des lois provinciales applicables. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Canada a aussi conclu deux ententes de procédure avec l'Alberta : la première concerne les avis sur les événements environnementaux et la deuxième porte expressément sur la façon dont les activités de réglementation liées aux dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution sont traitées par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial⁷¹. Le Canada ne donne que des descriptions générales de ces deux ententes et indique que l'accord de notification vise à établir un système d'avis simplifié relativement aux urgences et aux événements environnementaux liés à un certain nombre de lois canadiennes, dont la *Loi sur les pêches*⁷². Pour ce qui est de l'Entente administrative concernant la *Loi sur les pêches*, le Canada mentionne qu'elle prévoit « la coordination des activités réglementaires entre les instances fédérales et provinciales en vue d'offrir aux secteurs visés une cohérence lorsqu'il y a un dédoublement des exigences réglementaires à l'échelle fédérale et provinciale. L'entente n'a pas pour effet de déléguer la mise en application du paragraphe 36(3) de la Loi à la province de l'Alberta »⁷³. Le Canada ajoute : « Le règlement sur les avis et les accords et ententes permettent aux provinces d'informer les agents de l'autorité du gouvernement fédéral lorsqu'il y aurait une violation à des dispositions sur la prévention de la pollution, et constituent une pratique courante avec chaque province et territoire. »

⁷⁰ Le Secrétariat souhaite faire remarquer qu'il ne n'interprète pas étroitement la portée de la communication comme se limitant à l'omission du Canada d'engager des poursuites contre des entités pour violation du paragraphe 36(3). En plus d'affirmer que le Canada a omis d'engager des poursuites, les auteurs de la communication déclarent aussi que le Canada a omis de mener des activités de surveillance et des enquêtes relativement aux infractions alléguées à la *Loi sur les pêches*. Communication, p. 7. De plus, la communication fait référence à l'Entente administrative Canada-Alberta et prétend que le Canada s'en remet à l'Alberta, laquelle s'en remet aux autoévaluations de l'industrie, ce qui engendre l'omission par le Canada d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3). Communication, p. 7-8.

⁷¹ Réponse, p. 22. Ces ententes sont les suivantes : *Accord Canada-Alberta sur les avis d'événements environnementaux*; *Entente administrative Canada-Alberta sur la réglementation des rejets de substances nocives conclue en vertu de la Loi sur les pêches*.

⁷² Réponse, p. 22.

⁷³ Id.

40. Outre ces déclarations générales et l'inclusion des ententes en annexe à la réponse, le Canada ne donne aucun renseignement précis sur le pouvoir de réglementation du ministère de l'Environnement et des Parcs de l'Alberta (*Alberta Environment and Parks*, ou AEP), sur le type d'informations recueillies par l'Alberta ou les méthodes de collecte de ces informations, sur les modalités et les moments de leur communication au Canada, sur le fait que le Canada examine régulièrement ou non ces informations colligées par l'Alberta, ni sur la façon dont le Canada peut les utiliser dans le cadre de son application des dispositions de la *Loi sur les pêches* aux bassins de résidus. Le Canada n'indique pas non plus si ces informations ont éclairé les inspections de bassins de résidus réalisées entre 2009 et 2013. Tel est le cas, bien que les ententes mêmes portent qu'elles sont liées aux activités de conformité et d'application menées en vertu de la *Loi sur les pêches*, et bien que le Canada, dans sa réponse, mette l'accent sur l'important rôle que la province joue dans la réglementation des bassins de résidus⁷⁴. Un dossier factuel pourrait servir à recueillir des renseignements concernant ces questions.
41. Le Secrétariat remarque que la communication contient un document obtenu du Canada dans lequel Environnement Canada (maintenant, ECCC) affirme, en réponse à une demande de renseignements du Parlement concernant le rôle de l'Alberta dans l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* à l'égard des bassins de résidus : « Jusqu'à présent, la Direction générale de l'application de la loi d'Environnement Canada n'a reçu aucun signalement du ministère de l'Environnement de l'Alberta indiquant que celui-ci soupçonne d'éventuelles contraventions de la *Loi sur les pêches* » [traduction]⁷⁵. Dans sa réponse à la communication actuelle, le Canada n'indique pas si c'est encore la situation aujourd'hui, mais il affirme que « [l]es inspections réalisées par ECCC par suite de signalements par l'Alberta sont publiées chaque année dans le *Rapport annuel sur l'administration et l'application des dispositions de la Loi sur les pêches* »⁷⁶. Selon l'examen de ces rapports annuels que le Secrétariat a effectué, le seul renseignement qu'il est possible d'obtenir est le nombre global d'inspections et enquêtes d'ECCC liées à la *Loi sur les pêches*, mais le nombre de ces inspections et enquêtes ayant visé les bassins de résidus n'est pas indiqué⁷⁷. De même, les rapports annuels indiquent le nombre d'« incidents » que l'Alberta a signalés au Canada relativement à la *Loi sur les pêches* et le nombre d'inspections que le Canada a ensuite

⁷⁴ Le paragraphe 3.2 de l'annexe 3 de l'Entente traite expressément de la coordination des activités d'inspection et d'application de la loi. Il prévoit que les parties enquêteront conjointement sur des infractions présumées à leurs lois respectives, mais que l'Alberta sera la principale partie aux enquêtes conjointes, sauf s'il en est décidé autrement par les parties.

⁷⁵ Communication, p. 11 et Annexe XV, intitulée *Environment Canada, Follow-up on Committee Hearings* (20 mars 2009), p. 7.

⁷⁶ Réponse, p. 23.

⁷⁷ Le Secrétariat reconnaît que les renseignements que le Canada fournit dans sa réponse au sujet des inspections peuvent répondre à cette question.

effectuées, mais l'information ne précise pas le nombre de ces signalements provinciaux qui étaient liés aux bassins de résidus. De plus, les rapports annuels ne traitent pas du type d'information que l'Alberta transmet au Canada. Un dossier factuel pourrait permettre de recueillir ces renseignements relativement aux questions susmentionnées.

42. Le Canada traite également du programme SSB et indique que l'AEP et la Direction générale des sciences d'ECCC réalisent conjointement des travaux de surveillance de la qualité de l'eau pour « faire progresser la compréhension scientifique des répercussions des eaux influencées par le bitume »⁷⁸. Cependant, la réponse n'indique pas comment les résultats de la surveillance assurée par le programme SSB sont pris en compte dans l'application de la *Loi sur les pêches*, étant donné, en particulier, que la Direction générale des sciences d'ECCC ne fait pas partie de la Direction générale de l'application de la loi de ce même ministère. La réponse n'indique pas non plus comment les renseignements recueillis par le programme SSB s'inscrivent dans le cadre des ententes administratives décrites plus haut. Le Canada ne donne pas non plus de renseignements sur l'élaboration du programme SSB, sur le rôle qu'il a joué dans ce processus, sur les modalités de mise en application du programme, ni sur la place que le programme occupe dans les activités de conformité et d'application de la *Loi sur les pêches*, sauf pour ce qui est des éléments relevés par ailleurs dans sa réponse. Le Secrétariat note que le programme SSB a été mis en place en raison de préoccupations exprimées au sujet de son prédécesseur, le Programme régional de surveillance, question qui a été soulevée par les auteurs de la communication, mais que le Canada n'a pas expressément traitée⁷⁹.
43. Même si le Canada, dans sa réponse, traite de l'utilisation des données de surveillance de la qualité de l'eau dans le contexte de ses travaux axés sur la constitution d'une boîte à outils d'analyse, dont il espère qu'elle contribuera un jour à rendre les agents d'application de la loi à même de prouver des infractions au paragraphe 36(3), on ne peut déterminer clairement si ces travaux de recherche scientifique ont un quelconque autre lien direct avec les actuelles activités de conformité et d'application liées à la *Loi sur les pêches* et aux bassins de résidus. En fait, après avoir examiné le document même du programme SSB⁸⁰, le Secrétariat remarque qu'il ne s'y trouve rien qui fasse référence au lien du programme avec l'application de la loi.

⁷⁸ Réponse, p. 24.

⁷⁹ Communication, p. 8.

⁸⁰ On peut trouver des renseignements concernant le programme SSB sur les sites Web suivants : *Surveillance de l'environnement Canada-Alberta visant les sables bitumineux*, <www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/surveillance-sables-bitumineux.html> (consulté le 12 mars 2018); *Plan de mise en œuvre conjoint Canada/Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux, rapport annuel* <publications.gc.ca/site/fra/9.504225/publication.html> (consulté le 12 mars 2018); *Plan de mise en œuvre conjoint du Canada et de l'Alberta pour la surveillance visant les sables bitumineux* <www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/sciences-technologies/publications/plan-conjoint-canada-alberta-sables-bitumineux.html> (consulté le 12 mars 2018).

Le Secrétariat croit qu'un dossier factuel pourrait recueillir des renseignements sur les travaux du programme SSB en Alberta et sur la question de savoir si et comment ces travaux sont incorporés dans les activités d'application de la *Loi sur les pêches* menées par le Canada.

44. Comme nous l'avons résumé plus haut, la dernière section de la réponse du Canada traite des politiques et règlements provinciaux de l'Alberta et de leurs liens avec les bassins de résidus, en mettant principalement l'accent sur le rôle de l'*Alberta Energy Regulator* (AER, Organisme de réglementation de l'énergie de l'Alberta) en matière de réglementation de l'exploitation des bassins de résidus. Toutefois, la réponse du Canada ne fournit pas de renseignements précis sur les liens entre les travaux de l'AER et les travaux d'ECCC en application de la *Loi sur les pêches*, ni sur la façon dont les renseignements liés à l'AER sont utilisés par le Canada dans l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*. Le Secrétariat note que le mandat de l'AER englobe l'approbation et la réglementation de l'exploitation de tous les aspects des installations énergétiques, et non pas seulement des bassins de résidus des exploitants de sables bitumineux. Un dossier factuel pourrait servir à recueillir ces renseignements.
45. Le Secrétariat note qu'aux termes de la loi canadienne, l'Alberta est signataire de l'ANACDE et que ses lois environnementales pourraient être considérées comme une législation de l'environnement en vertu de l'Accord. Toutefois, les lois provinciales de l'Alberta ne font pas l'objet de la communication, car l'auteur ne les a pas soulevées dans le cadre de son allégation selon laquelle le Canada n'assure pas l'application efficace de ses lois de l'environnement. Elles sont citées en référence dans la présente décision à des fins de discussion et en termes de relation de coopération entre l'Alberta et le Canada sous le régime de la *Loi sur les pêches*.

V. RECOMMANDATION

46. Pour les motifs exposés ci-dessus, le Secrétariat considère que la communication SEM-17-001, à la lumière de la réponse du Canada, justifie la constitution d'un dossier factuel et il en informe le Conseil par la présente. Étant donné que la communication et la réponse laissent en suspens des questions fondamentales, un dossier factuel aidera à déterminer si le Canada omet d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* relativement aux bassins de résidus d'exploitation des sables bitumineux en Alberta, comme l'allèguent les auteurs de la communication. On ne peut déterminer clairement à partir de la réponse si le Canada assure *actuellement* l'application efficace des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution, par des moyens autres que les travaux de recherche scientifique de sa Direction générale des sciences.
47. Comme nous l'avons exposé dans l'analyse détaillée ci-dessus, la constitution d'un dossier factuel est justifiée aux fins de la collecte et de la présentation des renseignements suivants, concernant les questions suivantes, en ce qui touche l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans le contexte des rejets de substances nocives imputables aux bassins de résidus d'exploitation des sables bitumineux :

- a) l'utilisation d'outils d'exécution autres que les poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches*, particulièrement après que des échantillons prélevés lors d'inspections indiquent des dépassements des seuils, notamment :
- i. des outils de collecte de renseignements tels que les ordres des inspecteurs, les arrêtés du ministre et les mandats de perquisition;
 - ii. l'examen de la possibilité de réorienter les stratégies d'inspection en vue d'obtenir des renseignements additionnels ou nouveaux;
 - iii. la façon dont les critères juridiques que l'on doit respecter pour prendre des mesures d'exécution sont liés aux critères relatifs à la preuve que l'on doit respecter pour démontrer la culpabilité;
 - iv. la présentation de renseignements précis sur les mesures d'exécution concernant les bassins de résidus dans les rapports annuels relatifs à l'application de la *Loi sur les pêches* qu'ECCC présente au Parlement;
 - v. l'état d'avancement des recherches sur la détermination des différences entre les ETSB d'origine naturelle et anthropique;
- b) les liens entre ECCC et l'Alberta, y compris le ministère provincial de l'Environnement et des Parcs (*Alberta Environment and Parks*, ou AEP), sous le régime des ententes administratives conjointes liées à l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution, ou en vertu d'autres textes officiels, notamment :
- i. les pouvoirs de réglementation de l'AEP en matière de surveillance des bassins de résidus, le type de renseignements que l'Alberta recueille et tient à jour en vertu de ses propres pouvoirs, les liens entre ces renseignements et la collaboration de l'Alberta avec le Canada en matière d'application de la *Loi sur les pêches*, ainsi que les modalités et moments de la communication de ces renseignements au Canada ou de l'examen de ces renseignements par le Canada, y compris la nature et la portée des avis d'incident et signalements transmis au Canada sous le régime de la *Loi sur les pêches*;
 - ii. le rôle de l'Alberta consistant à aider le Canada à effectuer des inspections et à prendre toutes autres mesures d'exécution en vertu de la Loi, y compris le rôle que l'Alberta joue dans toute décision prise par le Canada;
 - iii. la manière dont le programme de surveillance des sables bitumineux (SSB) est mis en œuvre et la manière dont il s'inscrit dans les activités d'application de la *Loi sur les pêches* menées par le Canada;
- c) les pouvoirs de réglementation de l'*Alberta Energy Regulator* (AER) liés à la réglementation et à l'exploitation des bassins de résidus de sables bitumineux, y compris les renseignements que cet organisme recueille, ainsi que les liens entre ses pouvoirs et la mise en application de la *Loi sur les pêches* par le Canada.

48. En conséquence, conformément au paragraphe 15(1), et pour les motifs exposés dans la présente notification, le Secrétariat informe le Conseil qu'il a déterminé que les objectifs de l'ANACDE seraient bien servis par la constitution d'un dossier factuel, suivant la recommandation faite dans le présent document, concernant la communication. Aux termes du paragraphe 19(4) des Lignes directrices, « [l]e Conseil devrait normalement voter sur la question de savoir s'il donne ou non instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel dans un délai de 60 jours ouvrables après la réception de la recommandation du Secrétariat », c'est-à-dire au plus tard le 20 juillet 2018.

Respectueusement soumis à l'examen du Conseil le 19 avril 2018.

(original signé)
Par : César Rafael Chávez
Directeur exécutif

REM