Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

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

Auteurs :	Environmental Defence Canada Natural Resources Defense Council (États-Unis) 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 présente décision :	16 août 2017
Numéro de la communication :	**SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*)**

I. INTRODUCTION

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 mise en cause. À la lumière de la réponse de la Partie visée, et en conformité avec l'ANACDE et les Lignes directrices, le Secrétariat peut aviser le Conseil 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 détail[3].

---

[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 : 1er janvier 1994) [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.

[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.

2. Le 26 juin 2017, Environmental Defence Canada et le Natural Resources Defense Council (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 « communication[4] ») conformément au paragraphe 14(1). 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 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 bitumineux[6]. 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 résidus[7] » [notre traduction; ci-après, « traduction »].

3. Le Secrétariat note qu'en 2010, une communication similaire, SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*)[8], a été déposée auprès du Secrétariat par certains des mêmes auteurs et contenait des allégations analogues. Dans le cadre de cette communication précédente, le Secrétariat a décidé que la communication satisfaisait aux critères d'admissibilité du paragraphe 14(1) et que la demande d'une réponse au Canada était justifiée en vertu du paragraphe 14(2)[9]. Après réception de la réponse du Canada, laquelle était centrée sur la notification du dépôt d'une plainte au criminel (une dénonciation sous serment), le Secrétariat a conclu que la plainte au criminel invoquée par le Canada n'entrait pas dans la définition d'une procédure judiciaire en instance aux termes du paragraphe 45(3)[10] de l'ANACDE et il a indiqué, dans sa recommandation au Conseil, que la communication

---

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, à la p. 4. Pour le bénéfice des lecteurs francophones, dans la version 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, à la p. 2.

8 SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*), en ligne : www.cec.org/fr/sem-communications/bassins-de-r%C3%A9sidus-de-lalberta.

9 SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (11 décembre 2013), en ligne : www.cec.org/sites/default/files/submissions/2006_2010/18221_10-2-det_1412_fr.pdf.

10 SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*), Notification aux auteurs et au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) concernant une procédure notifiée par le Canada (14 avril 2014), disponible en ligne à l'adresse <https://goo.gl/fAfEir>.

justifiait la constitution d'un dossier factuel[11]. En janvier 2015, le Conseil a décidé à l'unanimité de donner au Secrétariat la directive de ne pas constituer de dossier factuel. Dans les motifs qui accompagnaient la résolution du Conseil, le Canada et le Mexique concluaient qu'une dénonciation au criminel constituait une procédure judiciaire en instance en vertu de l'ANACDE[12].

4. Pour les raisons exposées ci-dessous, le Secrétariat a décidé que la présente communication satisfait à tous les critères d'admissibilité du paragraphe 14(1) et, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2), il conclut que la communication justifie qu'une réponse soit demandée au gouvernement du Canada. Le Secrétariat expose les motifs de cette décision à la section II du présent document.

II. ANALYSE

A. Disposition liminaire du paragraphe 14(1)

5. La disposition liminaire énoncée au début du paragraphe 14(1) est ainsi libellée : « Le Secrétariat pourra examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, s'il juge que cette communication […] » satisfait aux critères mentionnés aux alinéas 14(1)*a*) à *f*).

6. Lorsqu'il s'agit de déterminer si une communication répond aux exigences du paragraphe 14(1) de l'ANACDE, les critères d'admissibilité n'ont pas pour objet d'instituer des modes de sélection insurmontables[13]. Le Secrétariat a examiné la présente communication en gardant cette perspective à l'esprit.

1. Les auteurs sont des ONG et un résident d'Amérique du Nord

7. Le Secrétariat conclut que, puisque les deux auteurs qui sont des organisations non gouvernementales (ONG) sont établis au Canada et aux États-Unis et que l'auteur qui est un particulier est un résident du Canada, tous les auteurs satisfont à ce critère d'admissibilité prévu à l'ANACDE[14]. Aucun élément d'information dans la communication ne permet de

---

[11] SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (29 juillet 2014), en ligne : www.cec.org/sites/default/files/submissions/2006_2010/18543_10-2-pp-notification_fr.pdf.

[12] SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*), Raisons motivant la directive donnée par le Conseil dans sa résolution n° 15-01 au sujet de la communication SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*) (27 janvier 2015), en ligne : www.cec.org/sites/default/files/submissions/2006_2010/18926_10-2-reasons-canada_and_mexico-united_states_fr.pdf.

[13] Voir : SEM-97-005 (*Biodiversité*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998); SEM-98-003 (*Grands Lacs*), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999).

[14] Les auteurs ont demandé que les numéros de téléphone de Daniel T'seleie et du NRDC demeurent confidentiels. En conformité avec l'alinéa 11(8)*a*) de l'Accord et le paragraphe 7(1) des Lignes directrices, le Secrétariat protégera ces éléments d'information.

croire que les auteurs seraient affiliés à un gouvernement ou agiraient sur l'ordre d'un gouvernement.

2. La législation de l'environnement mise en cause

8. Le critère suivant que le Secrétariat doit examiner est la question de savoir si les auteurs ont indiqué précisément une « législation de l'environnement », en alléguant qu'une Partie « omet d'assurer l'application efficace » de cette législation.

9. Les dispositions législatives en cause invoquées dans la communication sont les paragraphes 3 et 4 de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*[15]. Le paragraphe 3 (*Dépôt de substances nocives prohibé*) prévoit :

> Sous réserve du paragraphe (4), il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive — ou d'en permettre l'immersion ou le rejet — dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu si le risque existe que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion ou rejet pénètre dans ces eaux[16].

10. Le paragraphe 4 (*Immersion permise par règlement*) dispose :

> Par dérogation au paragraphe (3), il est permis d'immerger ou de rejeter :
>
> *a*) les déchets ou les polluants désignés par les règlements applicables aux eaux ou lieux en cause pris par le gouverneur en conseil en application d'une autre loi, pourvu que les conditions, notamment les quantités maximales, qui y sont fixées soient respectées;
>
> *b*) les substances nocives appartenant à une catégorie autorisée sous le régime des règlements applicables aux eaux ou lieux en cause, ou aux ouvrages ou entreprises ou à leurs catégories, pris en vertu du paragraphe (5), et ce selon les conditions — notamment quantités et degrés de concentration — prévues sous leur régime;
>
> *c*) les substances nocives visées par règlement pris en vertu du paragraphe (5.2) si l'immersion ou le rejet est fait conformément à ce règlement[17].

11. En général, la définition de « législation de l'environnement » énoncée dans l'ANACDE[18] englobe toute loi qui vise à prévenir l'émission ou le rejet de tout polluant ou contaminant.

---

[15] Communication, aux p. 2 et 3.

[16] *Loi sur les pêches* (L.R.C. 1985, ch. F-14), par. 36(3).

[17] *Loi sur les pêches* (L.R.C. 1985, ch. F-14), par. 36(4). Les auteurs allèguent : « Le gouverneur en conseil n'a établi aucun règlement concernant l'exploitation des sables bitumineux, les bassins de résidus issus de cette exploitation ou tout autre type d'effluent attribuable à cette exploitation. Par conséquent, aucune exemption des exigences du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* n'est prévue par règlement relativement à l'exploitation des sables bitumineux ou aux bassins de résidus qui en résultent » [traduction]. Communication, à la p. 3. Voir aussi l'analyse au paragraphe 13, *infra*. Pour les besoins de la présente décision, le Secrétariat présuppose qu'il s'agit d'une affirmation exacte.

[18] La « législation de l'environnement » est ainsi définie à l'article 45 de l'ANACDE :

> 2. 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

Le Secrétariat conclut que l'objet premier des paragraphes 36(3) et 36(4) de la *Loi sur les pêches* semble être la prévention de la pollution. De fait, le Secrétariat a auparavant interprété la *Loi sur les pêches* comme entrant dans la définition de « législation de l'environnement » de l'ANACDE, notamment dans le cas de la communication similaire antérieure, SEM 10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*)[19]; de surcroît, la mise en application de la *Loi sur les pêches* a fait l'objet d'un examen dans plusieurs dossiers factuels[20].

3. L'omission alléguée d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches*

12. Le prochain facteur à déterminer est la question de savoir si les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* et que cette omission est persistante.

13. Les auteurs allèguent de façon générale que le gouvernement du Canada « omet d'assurer l'application efficace […] de la *Loi sur les pêches* canadienne relativement à l'écoulement de substances nocives provenant des bassins de résidus d'exploitation des sables bitumineux dans les eaux de surface et les eaux souterraines dans la région Nord-Est de l'Alberta[21] » [traduction]. Plus particulièrement, les auteurs affirment que le Canada « n'a poursuivi aucune entreprise par suite de cas documentés de contamination des eaux de surface, ni n'a cherché à réglementer les fuites des bassins de résidus[22] » [traduction]. En outre, les auteurs prétendent que le Canada « n'a établi aucun règlement concernant l'exploitation des sables bitumineux, les bassins de résidus issus de cette exploitation ou tout autre type d'effluent attribuable à cette exploitation. Par conséquent, aucune exemption des exigences du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* n'est prévue par règlement relativement à l'exploitation des sables bitumineux ou aux bassins de résidus qui en résultent[23] » [traduction]. Enfin, les auteurs affirment que le paragraphe 36(3) « interdit clairement l'immersion ou le rejet *indirects* de substances nocives et introduit un élément préventif en interdisant l'immersion ou le rejet en quelque autre lieu <u>si le risque existe</u> que la substance […] pénètre dans ces eaux[24] » [traduction] [soulignement figurant dans l'original].

(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*)…]
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. »

19 SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (3 septembre 2010), en ligne : <https://goo.gl/dpKsbA>.

20 Voir par exemple SEM-98-004 (*BC Mining*), SEM-03-001 (*Ontario Power Generation*) et SEM-03-005 (*Technoparc de Montréal*).

21 Communication, à la p. 1.

22 Communication, à la p. 2.

23 Communication, à la p. 3.

24 *Ibid*.

14. De plus, afin d'étayer leur allégation selon laquelle le gouvernement du Canada n'assure pas l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, les auteurs font référence à l'accord intergouvernemental signé par le Canada et le gouvernement de l'Alberta intitulé « *Entente administrative Canada-Alberta sur la réglementation des rejets de substances nocives conclue en vertu de la* Loi sur les pêches[25] » (l'« Entente administrative »). Les auteurs soutiennent que cette entente, conclue sous le régime des lois fédérales aussi bien que provinciales, « constitue un mécanisme permettant au ministre de l'Environnement fédéral de s'acquitter de ses responsabilités et constitue un accord auxiliaire découlant d'une législation de l'environnement[26] » [traduction]. Les auteurs ajoutent que l'Entente administrative « désigne le ministère de l'Environnement de l'Alberta comme organisme principal chargé d'effectuer les interventions et les enquêtes [concernant des immersions ou rejets susceptibles d'enfreindre le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*] en Alberta » [traduction], mais que le gouvernement fédéral continuera d'avoir la responsabilité en matière d'application de la loi[27]. Les auteurs allèguent qu'en vertu de l'Entente administrative, le gouvernement fédéral s'en remet à l'Alberta pour assurer la surveillance, les signalements et la réalisation d'enquêtes concernant les immersions ou rejets causés par les bassins de résidus, et que l'Alberta s'en remet « aux autoévaluations de l'industrie en ce qui touche les fuites des bassins de résidus[28] » [traduction]. En outre, les auteurs affirment que la surveillance fait l'objet d'une délégation supplémentaire sous le régime du Programme conjoint Canada-Alberta de surveillance des sables bitumineux (programme SSB), et ils prétendent que ce programme ne parvient toujours pas à mettre en œuvre un programme de surveillance efficace[29].

15. Comme lors de son examen de la communication similaire antérieure, le Secrétariat ne considère pas l'Entente administrative comme étant un « règlement » du Canada, mais bien

---

[25] Communication, à la p. 7; Annexe XIV : « Canada-Alberta Administrative Agreement for the Control of Deposits of Deleterious Substances under the *Fisheries Act* », en ligne : www.cec.org/sites/default/files/submissions/2016_2020/17-1-sub-appendix_xiv_-_canada-alberta_administrative_agreement_on_fisheries_act_-_1994.pdf. La version française de l'Entente administrative peut être consultée sur le site Web d'Environnement et Changement climatique Canada : http://ec.gc.ca/ee-ue/default.asp?lang=Fr&n=26F90F87-1.

[26] Communication, à la p. 7.

[27] *Ibid*. Les auteurs reconnaissent que le gouvernement fédéral « continuera à avoir la responsabilité de mener des inspections et des enquêtes et d'engager des poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches* et qu'Environnement Canada [*sic*] a une obligation positive d'enquêter sur les allégations de violation de la *Loi sur les pêches* » [traduction].

[28] Communication, à la p. 8; Annexe XV : « Follow-up on Committee Hearings » (20 mars 2009) (réponses d'Environnement Alberta et d'Environnement Canada aux questions posées par le président du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes), en ligne : <https://goo.gl/XWQfbJ>. Même si l'Alberta est signataire de l'ANACDE et que ses lois provinciales pourraient être considérées comme une « législation de l'environnement » en vertu de l'Accord, les auteurs n'allèguent pas explicitement que la province de l'Alberta omet d'assurer l'application efficace d'une loi environnementale provinciale, et le Secrétariat n'interprète pas la communication ainsi.

[29] Communication, à la p. 9. Dans la communication, les auteurs mentionnent un groupe d'experts constitué dans le cadre du programme SSB, et la publication d'un rapport par ce groupe en février 2016, en vue de répondre à la question suivante : « Quels progrès la mise en place du programme SSB a-t-elle permis d'accomplir au chapitre de l'amélioration de l'intégrité scientifique de la surveillance environnementale des répercussions de l'exploitation des sables bitumineux, et ces progrès peuvent-ils être démontrés? » [traduction] Voir Communication, à la note en fin de texte 18.

comme étant un mécanisme ou un instrument de mise en œuvre lié à l'allégation des auteurs selon laquelle le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches*[30].

16. D'après les assertions des auteurs et d'après l'absence de présentation de toute preuve présentées attestant que le Canada ait pris des mesures d'application de la loi concernant les fuites des bassins de résidus associés à l'exploitation des sables bitumineux, le Secrétariat estime que la communication repose sur des allégations d'omission persistante d'assurer l'application de la *Loi sur les pêches*. Par conséquent, ces allégations peuvent faire l'objet d'un examen dans le cadre du processus des communications sur les questions d'application. Le Secrétariat conclut donc que la communication répond aux exigences de la disposition liminaire du paragraphe 14(1).

17. S'il établit qu'une communication satisfait aux exigences de la disposition liminaire du paragraphe 14(1), le Secrétariat doit ensuite déterminer si cette communication est conforme aux autres critères d'admissibilité énoncés aux alinéas 14(1)*a*) à *f*).

B. Critères du paragraphe 14(1)

a) La communication « est présentée par écrit, et dans une langue désignée par la Partie dans une notification au Secrétariat ».

18. Le Secrétariat constate que la communication est présentée en anglais, l'une des trois langues officielles de l'ANACDE.

b) La communication « identifie clairement la personne ou l'organisation dont elle émane ».

19. Le Secrétariat estime que la communication satisfait à ce critère, l'identité des auteurs étant claire.

c) La communication « offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication, notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation ».

20. Relativement à ce critère, le paragraphe 5(3) des Lignes directrices indique que la communication « doit contenir un exposé succinct des faits sur lesquels se fonde l'allégation et offrir suffisamment d'informations pour permettre au Secrétariat d'examiner ladite communication, y compris toute preuve documentaire sur laquelle celle-ci peut être fondée ».

21. La communication comme telle, dans sa version originale anglaise, compte 15 pages, dont 26 notes en fin de texte, et elle est accompagnée de 22 annexes totalisant plus de 1110 pages; certaines de ces annexes sont résumées et commentées tout au long de la présente décision.

---

[30] Voir SEM 10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (11 décembre 2013), aux p. 9-10, en ligne : <https://goo.gl/8LckKf>.

22. La communication présente de l'information et de la documentation regroupées sous les grands thèmes suivants : les fuites des bassins de résidus d'exploitation des sables bitumineux; les effets des fuites des bassins de résidus; l'omission par le Canada d'effectuer une surveillance; enfin, l'omission par le Canada d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches*. Les renseignements fournis sous chaque rubrique sont traités ci-dessous.

23. Dans les catégories des bassins de résidus d'exploitation des sables bitumineux et des fuites, la communication décrit brièvement comment ces bassins sont utilisés pour confiner les sous-produits résiduaires de l'extraction du pétrole contenu dans les strates rocheuses ou dans le sable et l'argile, comme c'est généralement le cas dans l'est de l'Alberta. Selon les auteurs, ces sous-produits résiduaires peuvent comprendre une grande variété de substances nocives pour les poissons, notamment de l'ammoniac, du benzène, du cyanure, de l'arsenic, du cuivre et du fer[31]. Les auteurs fournissent également des renseignements récents selon lesquels, affirment-ils, tous les bassins de résidus dans cette zone géographique occupent ensemble une superficie d'au moins 220 kilomètres carrés et contiennent au total un volume de substances résiduaires dépassant les 1000 milliards de litres[32]. Les auteurs prétendent que, puisque les bassins de résidus sont souvent construits avec des matériaux terreux et ne sont garnis d'aucun revêtement étanche, des fuites se produisent fréquemment, en dépit des efforts déployés par certaines sociétés pétrolières pour mettre en œuvre une série de mesures afin de capter ces fuites[33]. S'appuyant sur un autre rapport joint à la communication, les auteurs ont estimé qu'en 2008, les bassins de résidus fuyaient à un rythme de 4 milliards de litres par année[34]. En outre, les auteurs fournissent de la documentation concernant des sites précis d'exploitation des sables bitumineux où des eaux contaminées provenant des bassins de résidus ont atteint les eaux de surface[35]. De plus, les auteurs incluent des renseignements concernant une étude menée en 2014 indiquant que « des eaux souterraines touchées par les procédés d'exploitation des sables bitumineux atteignent le réseau hydrographique de la rivière [Athabasca][36] » [traduction].

---

[31] Communication, à la p. 1.

[32] Communication, à la p. 4.

[33] Communication, aux p. 4 et 5. Les auteurs incluent une étude datant de décembre 2008, menée en collaboration avec un consultant privé, qui a tenté de quantifier les écoulements des sites existants et proposés d'exploitation des sables bitumineux en se fondant sur des renseignements tirés d'évaluations des incidences environnementales, dans les cas où de telles évaluations existaient. Voir Communication, Annexe II : Jeremy Moorhouse, « Appendix I — Methodology and Sample Calculations » (Pembina Institute, décembre 2008), en ligne : <https://goo.gl/qkq4gX> [Annexe II].

[34] Voir : la communication, à la p. 5, l'Annexe II, *supra* note 32, et l'Annexe III : Matt Price, « 1 Million Litres a Day : The Tar Sands' Leaking Legacy », (Environmental Defence, décembre 2008), en ligne : <https://goo.gl/m8T4Sn> [Annexe III]

[35] Communication, à la p. 5; Annexe IV : « Joint Panel Report, EUB Decision 2004-009, Shell Canada Limited, Applications for an Oil Sands Mine, Bitumen Extraction Plant, Cogeneration Plant, and Water Pipeline in the Fort McMurray Area », 5 février 2004, p. 43, en ligne : <https://goo.gl/HTzsH4>; Annexe V : Jim Barker et coll., « Attenuation of Contaminants in Groundwater Impacted by Surface Mining in Oil Sands, Alberta, Canada » (Université de Waterloo), novembre 2007, en ligne : https://goo.gl/MV4FUm; enfin, Annexe VI : Golder Associates, « Beaver Creek Profiling Program: 2008 Field Study (Final Report) » (Golder Associates, février 2009), en ligne : <https://goo.gl/UUJE9N>.

[36] Communication, à la p. 6, et Annexe XXI : Richard Frank et coll., « Profiling Oil Sands Mixtures from Industrial Developments and Natural Groundwaters for Source Identification », 48 *Environmental Science*

24. En ce qui concerne les effets des fuites des bassins de résidus d'exploitation des sables bitumineux, les auteurs renvoient à plusieurs études scientifiques[37] ayant évalué les types de contaminants présents dans les bassins de résidus, et ayant constaté que les niveaux observés dépassaient les recommandations concernant la qualité de l'eau et que de tels dépassements pourraient contribuer à une toxicité chronique dans des environnements aquatiques récupérés.

25. En ce qui a trait à l'omission du Canada d'effectuer une surveillance, les auteurs fournissent le texte de l'Entente administrative susmentionnée avec la province de l'Alberta et ils soutiennent que le programme de surveillance prévu aux termes de cette entente, de même que les deux programmes de mise en œuvre de la surveillance qui ont été institués par la suite, ont eu pour résultat une absence de surveillance efficace et de réalisation d'enquêtes d'application de la loi[38]. En particulier, les auteurs font référence à un rapport d'un groupe d'experts, publié en 2016, évaluant l'intégrité scientifique du Programme conjoint Canada-Alberta de surveillance des sables bitumineux (programme SSB)[39]. Bien que ce rapport traite davantage de l'intégrité scientifique du processus de surveillance que des répercussions des fuites des bassins de résidus ou des mesures d'application de la loi liées à ces fuites, le groupe d'experts mentionne dans ses recommandations que le Canada et l'Alberta devraient « mieux définir et documenter des objectifs stratégiques et scientifiques précis », « procéder à des analyses et à des interprétations plus exhaustives des données » et améliorer la transparence en publiant un plus grand nombre de données et en établissant un « rapport sur les résultats où seront interprétés et envisagés de façon intégrée les résultats touchant l'air, l'eau, les contaminants qui affectent les espèces sauvages ainsi que la biodiversité »[40] [traduction].

26. Pour ce qui est des renseignements fournis dans la communication sur l'omission alléguée du Canada d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches*, en plus des informations

---

and Technology 5 (2014), p. 2660–2670 <https://goo.gl/Ukxtvx>. Le Secrétariat note que la rivière Athabasca prend naissance dans le parc national de Jasper, dans le champ de glace Columbia, et s'écoule vers le nord-est sur une distance de 1231 km, traversant ou longeant des parcs provinciaux ainsi que les gisements de sables bitumineux de l'Athabasca.

37 Communication, aux p. 6 et 7; Annexe X : Erik W. Allen, « Process water treatment in Canada's oil sands industry : I. Target pollutants and treatment objectives », *Journal of Environmental Engineering and Science*, 7:123-138, 2008, en ligne : <https://goo.gl/RT12ix> [Annexe X]; Annexe XI : « Naphthenic Acids in Athabasca Oil Sands Tailings Waters Are Less Biodegradable than Commercial Naphthenic Acids », Angela C. Scott et coll., *Environ. Sci Technol*. 2005, 39, 8388-8394, en ligne : <https://goo.gl/uUYJ9H>; Annexe XII : E. N. Kelly et coll., « Oil sands development contributes polycyclic aromatic compounds to the Athabasca River and its tributaries » (décembre 2009), *Proceedings of the National Academy of Sciences*, en ligne : https://goo.gl/q9csFp; enfin, Annexe XIII : Erin Kelly et coll., « Oil sands development contributes elements toxic at low concentrations to the Athabasca River and its tributaries » (14 septembre 2010), 107 *Proceedings of the National Academy of Sciences* 37, 16178-16183, en ligne : <https://goo.gl/My8vES>.

38 Communication, aux p. 8 et 9.

39 Communication, à la p. 9 et à la note 18 : Expert Panel on Assessing the Scientific Integrity of the Canada-Alberta Joint Oil Sands Monitoring, « Assessing the Scientific Integrity of the Canada-Alberta Joint Oil Sands Monitoring (2012-2015) », p. 45-48, en ligne : <https://goo.gl/D2v7Cg>.

40 *Ibid*.

résumées plus haut aux paragraphes 12 à 16, les auteurs fournissent des renseignements concernant le processus d'évaluation environnementale mis en œuvre à l'égard des nouveaux sites d'exploitation des sables bitumineux en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*[41]. Ces renseignements, les auteurs affirment-ils, montrent que les sociétés minières elles-mêmes prédisent des fuites vers les eaux de surface et des répercussions sur la qualité de l'eau[42]. De plus, les auteurs prétendent qu'il existe d'autres cas pour lesquels le Canada est au courant d'une contamination potentielle ou réelle des eaux de surface et des eaux souterraines, mais n'a encore pris aucune mesure d'application de la loi[43].

27. Le Secrétariat conclut donc que la communication satisfait aux exigences de l'alinéa 14(1)*c*), car elle fournit suffisamment d'information et de preuves documentaires à l'appui pour permettre au Secrétariat d'examiner adéquatement l'allégation selon laquelle la Partie a omis d'appliquer le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* en ce qui a trait aux eaux de procédé contaminées contenues dans les bassins de résidus, et susceptibles de s'écouler jusque dans les eaux de surface et les eaux souterraines, dans la région Nord-Est de l'Alberta.

d) La communication « semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production ».

28. Le Secrétariat estime que la communication satisfait à ce critère, du fait qu'elle semble avoir pour but de promouvoir l'application de la loi plutôt que de harceler une compagnie en particulier ou l'ensemble de l'industrie[44]. Bien que la communication concerne l'industrie de l'exploitation des sables bitumineux en général, et que des compagnies y soient expressément mentionnées, il est clair qu'elle est basée sur la volonté de corriger un préjudice environnemental perçu, en promouvant l'application efficace de la *Loi sur les pêches*. De plus, les auteurs ont inclus des copies de pièces de correspondance montrant qu'ils ont communiqué avec le Canada, sur une période de plusieurs années, pour demander que la loi soit appliquée[45]. Le Secrétariat conclut également que la communication met l'accent sur les actes ou omissions allégués de la Partie.

e) La communication « indique que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie et, s'il y a lieu, fait état de la réponse de la Partie ».

---

[41] Communication, à la p. 5, et Annexe III, *supra* note 34.
[42] Communication, à la p. 9.
[43] Communication, aux pages 11 et 12.
[44] Voir l'alinéa 5(4)*a*) des Lignes directrices, suivant lequel le Secrétariat doit, pour déterminer si une communication vise à promouvoir l'application efficace de la loi et non à harceler une branche de production, examiner « si la communication met l'accent sur les actes ou omissions d'une Partie plutôt que sur le respect de la législation de l'environnement de la part d'une société ou d'une entreprise déterminée, particulièrement lorsque l'auteur est un concurrent qui pourrait en retirer un avantage économique ». Il n'existe en l'occurrence aucune circonstance de cette nature.
[45] Communication, aux p. 13 et 14, et Annexe XIX : Correspondance entre l'auteur Environmental Defence et Environnement Canada (janvier 2009 – mars 2010), en ligne : <https://goo.gl/XL4BtN>.

29. Comme il en a déjà été fait état[46], le Secrétariat observe que les auteurs ont communiqué avec le Canada à ce sujet à maintes reprises et qu'ils ont rendu compte des réponses de la Partie. Pour ce motif, le Secrétariat conclut que la communication satisfait à ce critère d'admissibilité.

f) La communication « est déposée par une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie ».

30. La communication a été déposée par deux organisations non gouvernementales, Environmental Defence, établie à Ottawa (Ontario), au Canada, et le Natural Resources Defense Council, établi à New York (New York), aux États-Unis, ainsi que par un résident canadien. Ces deux organisations et cette personne résident ou sont établies sur le territoire de deux Parties à l'ANACDE. Le Secrétariat conclut que la communication satisfait aux exigences de l'alinéa 14(1)*f*).

31. Après avoir examiné la communication en prenant en compte la législation de l'environnement mise en cause, les allégations des auteurs et les critères d'admissibilité, le Secrétariat conclut que la communication satisfait aux critères du paragraphe 14(1), et il passe à l'examen de la question de savoir si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie en application du paragraphe 14(2) de l'Accord[47]. Dans ce contexte, le Secrétariat est guidé par les quatre critères suivants :

C. Critères du paragraphe 14(2)

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

32. Comme le Secrétariat l'a mentionné plus haut, les auteurs sont deux organisations non gouvernementales ainsi qu'une personne qui réside au Canada. La communication affirme que les deux auteurs qui sont des organisations non gouvernementales « sont des organismes comptant plus de 2,7 millions de membres qui ont un intérêt commun pour la protection des eaux souterraines et des eaux de surface au Canada et en Amérique du Nord, notamment la réduction et l'élimination de la pollution attribuable à l'industrie[48] » [traduction]. Au sujet de l'auteur qui est un particulier, la communication affirme qu'il « est une personne qui vit, chasse et pêche en aval des sables bitumineux[49] » [traduction]. En outre, les auteurs soutiennent que les « dommages que peuvent causer les contaminants présents dans les bassins de résidus sont incontestés et […] des contaminants tels que les acides naphténiques ont une très grande longévité et sont à l'origine d'une toxicité qui s'étend sur de nombreuses décennies. Compte tenu de la quantité de résidus générés, le

---

46 *Ibid*.

47 Le paragraphe 7(1) des Lignes directrices est ainsi libellé :
Lorsque le Secrétariat estime qu'une communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord, il détermine ensuite s'il est justifié de demander une réponse à la Partie visée et en avise en conséquence le Conseil et l'auteur.

48 Communication, à la p. 15.

49 *Ibid*.

problème suscite des préoccupations d'une ampleur nationale et internationale[50] » [traduction].

33. Les auteurs ont également inclus dans leur communication un article scientifique qui compile les résultats de plusieurs études portant sur la toxicité des eaux de procédé de l'exploitation des sables bitumineux et sur leurs conséquences pour des poissons tels que la truite (fait qui est connu depuis bon nombre d'années), et ils ont fait état de recherches plus récentes sur les effets au chapitre de la toxicité chronique[51].

34. Dans le cadre de son examen du préjudice, le Secrétariat prend en compte l'importance et la nature de la ressource en question — les eaux souterraines et les eaux de surface[52]. À la lumière de ce qui précède, il conclut que les auteurs de la communication allèguent avoir subi un préjudice conformément à l'alinéa 14(2)*a*) et que ce préjudice peut être imputable à l'omission d'appliquer le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*.

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

35. Les auteurs affirment que la communication soulève des questions dont l'étude serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE[53]. Ainsi que le Secrétariat en a décidé précédemment, les allégations relatives à des tendances généralisées en matière d'application inefficace ou d'inapplication de la loi, qui sont sous-entendues dans l'affirmation des auteurs selon laquelle aucune mesure d'application n'a été prise malgré les violations reprochées du paragraphe 36(3), se prêtent bien au processus des communications du public sur les questions d'application[54]. Le Secrétariat estime que l'étude des questions soulevées dans la communication serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE que les auteurs ont invoqués et qui sont énoncés à l'article 1 de l'Accord[55].

---

[50] *Ibid*.

[51] Communication, à la p. 6, et Annexe X. Voir aussi l'analyse au paragraphe 23, *supra*.

[52] Voir par exemple SEM 99-002 (*Oiseaux migrateurs*), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (23 décembre 1999).

[53] Communication, à la p. 15.

[54] SEM-99-001 (*Methanex*), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (30 mars 2000), à la p. 8; SEM-99-002 (*Oiseaux migrateurs*), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (23 décembre 1999), à la p. 7; SEM-02-003 (*Pâtes et papiers*), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (7 juin 2002), à la p. 9.

[55] Voici un extrait de l'article 1 :

Article 1 : Objectifs. Les objectifs du présent accord sont les suivants :
a) encourager la protection et l'amélioration de l'environnement sur les territoires des Parties pour assurer le bien-être des générations présentes et futures;
b) favoriser un développement durable fondé sur la coopération et sur des politiques environnementales et économiques cohérentes;
c) intensifier la coopération entre les Parties en vue de mieux assurer la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement, y compris la flore et la faune sauvages; […]
e) éviter de fausser le jeu des échanges ou d'opposer de nouveaux obstacles au commerce;
f) renforcer la coopération en vue de l'élaboration et de l'amélioration des lois, réglementations, procédures, politiques et pratiques environnementales;
g) favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales; […]

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

36. Les auteurs soutiennent qu'« aucun recours privé réaliste n'est disponible », que certains d'entre eux n'ont pas le statut voulu pour exercer un recours civil, qu'il serait difficile d'exercer les recours existants parce que les exigences liées à la preuve nécessitent des ressources importantes, et que l'introduction de poursuites séparées « ne permettra pas de régler le problème systémique découlant de l'omission persistante des autorités d'appliquer la loi[56] » [traduction].

37. Les auteurs font aussi remarquer que les poursuites privées ou les poursuites pénales engagées par un particulier sous le régime du droit pénal canadien excèdent généralement la capacité financière de la plupart des particuliers et peuvent entraîner des coûts substantiels[57]. Le Secrétariat reconnaît que l'exercice de tels recours peut être impraticable ou irréaliste, particulièrement dans les affaires complexes où, comme les auteurs le soutiennent en l'occurrence, il peut y avoir de nombreuses violations de la législation fédérale[58].

38. Le Secrétariat note également que les auteurs ont présenté une communication antérieure à la CCE et qu'ils ont tenté de franchir avec succès les étapes du processus des communications prévu à l'ANACDE, jusqu'à ce que le Conseil mette fin à l'examen de la communication en 2015[59]. En outre, les auteurs ont communiqué avec Environnement Canada dans le cadre des efforts qu'ils ont déployés pour obtenir que la législation en cause soit appliquée[60].

39. Eu égard à ce qui précède, le Secrétariat estime que la communication comprend des renseignements concernant les recours privés qui ont été exercés, conformément à l'alinéa 14(2)*c*).

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

40. Les auteurs affirment que la communication « repose principalement sur des renseignements obtenus des gouvernements, de l'industrie et de ressources universitaires »[61] [traduction] plutôt que sur des renseignements tirés uniquement des moyens d'information de masse.

---

j) promouvoir la mise en place de politiques et de pratiques pour la prévention de la pollution.

[56] Communication, aux p. 15 et 16.

[57] *Ibid*.

[58] *Ibid*.

[59] Voir l'analyse, *supra*, paragraphe 3 et notes 10-11. Les auteurs ont également communiqué avec la ministre de l'Environnement du Canada après la décision du Conseil, mais n'ont jamais reçu de réponse. Communication, aux p. 12-13, et Annexe XXII : lettre d'Environmental Defence à la ministre de l'Environnement (27 mai 2015).

[60] Voir l'analyse au paragraphe 27, *supra*.

[61] Communication, à la p. 16.

41. Le Secrétariat constate que l'affirmation des auteurs est exacte et que la plupart des documents inclus dans la communication ne sont pas tirés exclusivement des moyens d'information de masse.

III. DÉCISION

42. Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat estime que la communication SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*) satisfait aux critères mentionnés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Après avoir examiné les critères énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat conclut également que la communication justifie la demande d'une réponse au gouvernement du Canada.

43. Dans sa réponse, la Partie souhaitera peut-être fournir des renseignements concernant l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans la région des sables bitumineux de l'Alberta relativement aux dépôts, directs et indirects, de substances nocives provenant de bassins de résidus dans des eaux où vivent des poissons.

44. Comme le prévoit l'alinéa 14(3)*a*), la Partie peut donner une réponse à la communication dans un délai de 30 jours ouvrables suivant la réception de la présente décision, c'est-à-dire d'ici le 28 septembre 2017. Dans des circonstances exceptionnelles, la Partie peut notifier par écrit le Secrétariat de la prorogation de ce délai à 60 jours ouvrables, soit jusqu'au 10 novembre 2017.

Respectueusement soumis,

Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

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

c.c. : Mme Isabelle Bérard, représentante suppléante du Canada
Mme Jane Nishida, représentante suppléante des États-Unis par intérim
M. Enrique Lendo, représentant suppléant du Mexique
M. César Rafael Chávez, directeur exécutif de la CCE
Les auteurs