
Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

**Notification adressée au Conseil aux termes du paragraphe 15(1) de l'Accord :
justification de la constitution d'un dossier factuel**

N° de la communication : SEM-97-003

Auteur(s) de la communication :

Centre québécois du droit de l'environnement
Centre de recherche et d'intervention environnementale du
Grand-Portage
Comité de citoyens « À bon port » (Assomption)
Comité de citoyens de Grande-Piles (Mauricie)
Comité de citoyens de Saint-André de Kamouraska (bas-
Saint-Laurent)
Comité de citoyens de Sainte-Luce (bas-Saint-Laurent)
Comité de citoyens de St-Roch-de-Mékinac (Mauricie)
Comité de citoyens pour un Shipton propre (Estrie)
Comité de protection de la santé et de l'environnement de
Gaspé)
Comité de protection Panmassawipi (Estrie)
Comité de la santé publique et de l'environnement
Comité de qualité de vie de Saint-Jean-de-Dieu (bas-
Saint-Laurent)
Les Ami-e-s de la Terre de Québec
Mouvement Vert Mauricie
Regroupement écologique de Val-d'Or et de ses environs
Réseau québécois des groupes écologistes
Union québécoise pour la conservation de la nature
Union Saint-Laurent Grands Lacs (Canada–États-Unis)al.

Partie visée : Canada

Date de réception : Le 9 avril 1997

Date de la présente décision : Le 29 octobre 1999

I. Résumé

Les auteurs de la communication, un groupe formé des représentants de plusieurs organisations non gouvernementales¹, allèguent que les activités d'un grand nombre d'entreprises d'élevage du Québec contreviennent à diverses lois de l'environnement. Ils affirment en effet que la pollution provenant de ces entreprises cause des torts importants à la santé des humains et de l'environnement, précisant que les effets ont été particulièrement néfastes pour les bassins des rivières Chaudière, Yamaska et L'Assomption. Les auteurs ajoutent que le Canada a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement relativement aux infractions alléguées et ils fondent leurs allégations sur diverses sources d'information, notamment sur des rapports officiels.

Pour sa part, le Canada soutient qu'il applique de façon efficace les lois de l'environnement visant les exploitations agricoles du Québec et souligne qu'il a élaboré et mis en œuvre un vaste éventail de stratégies en vue de favoriser l'observation de ces lois. Les poursuites judiciaires constituent l'une de ces stratégies, mais le Canada a également adopté plusieurs autres approches. Le gouvernement canadien affirme que les efforts qu'il a déployés ont contribué à améliorer la qualité de l'environnement au Québec ainsi qu'à réduire les répercussions néfastes des activités agricoles sur cet environnement.

Après avoir étudié la communication à la lumière des faits présentés dans la réponse de la Partie, le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée. En effet, aucun des deux documents ne répond à certaines questions cruciales portant sur la façon dont la Partie applique les lois de l'environnement en cause. En guise d'introduction aux sujets traités plus loin, nous résumons ici deux des principales allégations présentées dans la communication :

- Les auteurs allèguent que la Partie omet d'assurer l'application efficace des limites relatives au nombre d'unités animales autorisées. Ils affirment en effet que la Partie fixe des limites ayant force exécutoire en ce qui concerne le nombre d'unités animales qu'une entreprise peut produire, mais que ces limites sont enfreintes de façon généralisée, ce qui signifie que la Partie omet de les faire respecter efficacement. En outre, les auteurs citent une étude réalisée pour le gouvernement, qui révèle que la Partie subventionne la poursuite des pratiques illégales par le biais de ses différents programmes d'aide financière². La Partie a présenté de l'information concernant la présumée surproduction illégale ainsi que les efforts mis

¹ La liste complète des auteurs de la communication est présentée à la page précédente.

² Voir l'annexe 16 de la communication : *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995–1996*, tome I, chapitre 2 : « Aide financière offerte aux producteurs agricoles ».

de l'avant en vue de favoriser la conformité, mais des renseignements supplémentaires sont nécessaires pour préciser la nature et l'efficacité de ces efforts.

- Les auteurs allèguent que la Partie omet d'assurer l'application efficace des normes visant l'entreposage et l'épandage des fumiers. Ils affirment en effet que ces activités sont régies par des exigences ayant force exécutoire, mais que celles-ci sont enfreintes de façon généralisée, ce qui signifie que la Partie omet de les faire respecter efficacement. La Partie a aussi fourni de l'information concernant les présumées méthodes illégales d'entreposage et d'épandage des fumiers ainsi que les efforts mis de l'avant en vue de favoriser la conformité, mais des renseignements supplémentaires sont nécessaires pour préciser la nature et l'efficacité de ces efforts.

Les pages qui suivent traiteront en détail des questions qui n'ont toujours pas été résolues relativement à ces allégations de même qu'à plusieurs autres cas d'application non efficace allégués par les auteurs.

En résumé, le Secrétariat estime qu'il convient de constituer un dossier factuel portant sur l'utilisation et l'efficacité des différents instruments d'application mis en œuvre par la Partie en vue de favoriser l'observation de la législation de l'environnement visant les entreprises d'élevage du Québec. Un pareil examen s'inscrit dans le contexte d'une interprétation large du principe d'application, lequel est prévu à l'article 5 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE).

II. Contexte

Le 9 avril 1997, les auteurs ont présenté au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le Secrétariat) une communication sur les questions d'application visées à l'article 14 de l'ANACDE. Ils y allèguent que le gouvernement du Québec omet d'appliquer sa législation de l'environnement visant la pollution causée par les entreprises d'élevage, notamment par les fermes d'élevage porcin.

En vertu de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat peut examiner toute communication présentée par une personne ou une organisation non gouvernementale alléguant qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement s'il juge que cette communication satisfait aux exigences du paragraphe 14(1). Or, dans une décision rendue le 8 mai 1997, le Secrétariat a conclu que la communication répond à ces exigences.

En outre, le paragraphe 14(2) prévoit que le Secrétariat doit déterminer si une communication répondant aux critères du paragraphe 14(1) justifie la demande d'une réponse à la Partie. Dans une décision datée du 9 juillet 1997, le Secrétariat a ainsi déterminé que la communication justifiait la demande d'une réponse au Canada. Le 9 septembre 1997, le gouvernement canadien a présenté une réponse dans laquelle il affirme que le Québec applique efficacement sa législation de l'environnement relative à

la pollution d'origine agricole et que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée, notamment en raison des nouvelles dispositions en matière de pollution d'origine agricole adoptées par le gouvernement québécois.

Le 16 février 1998, le Secrétariat a présenté au Canada une demande d'information supplémentaire aux termes de l'alinéa 21(1)b), demande à laquelle le Canada a répondu en mai 1998. Enfin, le présent document constitue la notification que le Secrétariat adresse au Conseil en vue de l'informer que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel aux termes du paragraphe 15(1) de l'ANACDE.

A. Communication

Les auteurs allèguent que la Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement visant la gestion des fumiers produits par les entreprises d'élevage du Québec³. Ils ajoutent qu'une telle omission a causé des torts considérables à l'environnement et à la population, plus particulièrement aux personnes vivant à proximité des lieux où sont concentrées les entreprises d'élevage⁴. Par exemple, la communication explique que :

La pollution des cours d'eau d'origine agricole constitue l'un des problèmes environnementaux les plus importants au Québec [...]. Des outils juridiques ont été mis en place pour prévenir l'impact négatif sur l'environnement de ces activités agricoles mais le défaut dans leur mise en application ne permet pas de répondre efficacement aux problèmes engendrés⁵.

Les auteurs de la communication fondent en partie leurs allégations sur des rapports officiels, notamment sur le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale du Québec pour l'année 1995–1996*⁶.

³ P. ex., voir les pages 3, 4, 9 et 11 de la communication.

⁴ Communication, pages 3, 9 et 13.

⁵ Communication, page 9.

⁶ *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995–1996*, tome I, chapitre 2 : « Aide financière offerte aux producteurs agricoles » (annexe 16). La communication cite également d'autres rapports officiels tels que *Vision stratégique 1. Les grands enjeux 1996–2001* et *État de l'environnement au Québec 1992*, chap. 7 : « L'activité agricole ». Le premier rapport, inclus à l'annexe 1 de la communication, révèle que le volume de fumier « pour lequel les installations d'entreposage ne sont pas conformes à la réglementation est de plus de 9 millions de mètres cubes par an et [qu']il n'y a pas de superficies d'épandage disponibles à proximité des lieux de production pour plus de 3,6 millions de mètres cubes par an » (page 3 de la communication). Présenté à l'annexe 2 de la communication, le second rapport soutient que « en 1991, il restait environ 10 000 entreprises d'élevage qui ne s'étaient pas conformées à la réglementation » (page 3 de la communication).

En particulier, il est allégué dans la communication et les annexes de celle-ci (y compris le rapport du Vérificateur général) que la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale* (le *Règlement*) sont enfreints de façon généralisée⁷. Les infractions alléguées comprennent la production d'unités animales non autorisées, les pratiques illégales d'épandage des fumiers, l'exploitation d'installations d'entreposage non conformes et le non-respect des exigences relatives à la tenue de registres d'épandage⁸. Par ailleurs, il est soutenu dans la communication et les annexes de celle-ci (y compris le rapport du Vérificateur général) que les mesures d'application mises en œuvre par le gouvernement comportent certaines lacunes. Les documents précisent, par exemple, que la surveillance n'est pas efficace et que le manque d'information de base sur le secteur visé nuit aux activités du gouvernement⁹. En outre, le rapport du Vérificateur général révèle que les programmes gouvernementaux subventionnent les pratiques illégales en fournissant de l'aide financière aux producteurs qui ne respectent pas la réglementation¹⁰.

B. Réponse

Dans sa réponse, le Canada soutient qu'il fait respecter sa législation de l'environnement en matière d'agriculture, conformément aux obligations contractées en vertu de l'ANACDE¹¹. En premier lieu, le Canada affirme que le Québec applique efficacement la LQE et le *Règlement*, qu'il a recours à des poursuites et à d'autres outils connexes et qu'il apporte « beaucoup d'innovations dans les méthodes d'application réglementaire », lesquelles s'appuient sur « des mesures davantage incitatives [...] pour assurer l'application de [la] réglementation et atteindre les objectifs environnementaux fixés¹² ». De plus, la Partie soutient que les stratégies et les méthodes d'application du gouvernement québécois sont tout à fait conformes à l'article 5 de l'ANACDE, lequel présente une « liste non exhaustive de mesures gouvernementales propres à assurer l'application des lois et réglementations¹³ ».

En deuxième lieu, le Canada rappelle que le Québec a adopté de nouvelles lois sur la pollution d'origine agricole en 1997 et qu'il s'est « doté de nouvelles mesures pour

⁷ R.R.Q., 1981, c. Q-2, reg. 18 en vigueur de 1981 à 1997. Ce règlement a été remplacé par le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* (1997), lequel est entré en vigueur le 3 juillet 1997. Voir aussi la page 9 de la réponse. Les répercussions de l'adoption de nouveaux règlements sur la communication examinée ici seront abordées dans les pages qui suivent.

⁸ P. ex., voir les pages 3, 7, 9, 12 et 13 de la communication.

⁹ Communication. Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.110 et 2.162 à 2.166.

¹⁰ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.111 à 2.113 et 2.141.

¹¹ Réponse, page 1.

¹² Réponse, page 2. La section III présente une description détaillée des mesures d'application énumérées dans la réponse de la Partie.

¹³ Réponse, page 2.

améliorer l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁴ ». Le gouvernement canadien ajoute que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée étant donné les efforts déployés dans le but d'améliorer la réglementation touchant le secteur agricole, conformément à l'article 3 de l'ANACDE qui porte sur l'amélioration des lois et des règlements de l'environnement¹⁵.

En dernier lieu, le Canada juge que l'établissement d'un dossier factuel ne permettrait pas d'obtenir de nouveaux renseignements ni d'apporter « un nouvel éclairage » compte tenu des détails déjà présentés dans la réponse¹⁶.

Par ailleurs, la Partie semble conclure que la LQE confère aux auteurs la capacité juridique nécessaire pour résoudre la question et que ceux-ci n'ont pas utilisé tous les recours mis à leur disposition en vertu du droit national¹⁷.

Enfin, le Canada est d'avis qu'il ne convient pas de donner à l'ANACDE une interprétation lui attribuant un effet rétroactif.

III. Analyse

A. Introduction

Le Secrétariat en est maintenant à l'étape prévue au paragraphe 15(1) du processus de constitution du dossier factuel. Avant de franchir cette étape, le Secrétariat devait d'abord déterminer si la communication satisfaisait aux critères du paragraphe 14(1) de l'ANACDE et si elle justifiait la demande d'une réponse à la Partie à la lumière de l'examen des facteurs énumérés au paragraphe 14(2). Comme le Secrétariat l'a déjà mentionné dans d'autres décisions rendues en vertu du paragraphe 14(1), les exigences de l'article 14 n'ont pas pour objet d'imposer des contraintes excessives aux auteurs. Par exemple, dans sa décision relative à la communication présentée par Animal Alliance (SEM-97-005), le Secrétariat note ce qui suit :

Le Secrétariat est d'avis que l'article 14, et plus particulièrement le paragraphe 14(1), ne visent pas à être des modes de sélection insurmontables. Il croit également que l'on devrait interpréter de manière large et libérale les dispositions de ce paragraphe, en harmonie avec les objectifs de l'Accord (...)¹⁸.

¹⁴ Réponse, page 5.

¹⁵ Réponse, page 5.

¹⁶ Réponse, page 5.

¹⁷ Réponse, pages 12 et 13.

¹⁸ Communication SEM-97-005 (26 mai 1998).

Dans son analyse des contraintes imposées par l'article 14 aux auteurs de la communication présentée par Animal Alliance, le Secrétariat précise d'ailleurs que l'emploi du mot « alléguant » dans la première phrase du paragraphe 14(1) constitue « un seuil relativement bas au sens du paragraphe 14(1)¹⁹ ». Il ajoute « qu'il faut néanmoins procéder à une certaine analyse approfondie à ce stade préliminaire du processus, sinon le Secrétariat serait obligé d'examiner toutes les communications qui "allèguent" simplement une omission d'appliquer efficacement la législation sur l'environnement ».

En outre, les modifications récemment apportées aux lignes directrices appuient le principe selon lequel les étapes prévues aux paragraphes 14(1) et 14(2) du processus relatif aux communications des citoyens ne représentent pas des modes de sélection « insurmontables ». En vertu des nouvelles lignes directrices, une communication doit compter au plus quinze pages²⁰ et l'auteur doit tenir compte d'au moins treize critères ou facteurs à l'intérieur d'un espace aussi limité. Par conséquent, il n'est pas obligatoire qu'une communication comporte une explication exhaustive de chaque critère ou facteur en vue de justifier un examen approfondi aux termes des paragraphes 14(1) et 14(2).

Comme il en a été question précédemment, le Secrétariat a déterminé (le 9 mai 1997) que la communication dont il est question ici satisfait aux six critères de justification d'un examen approfondi, lesquels sont énumérés aux alinéas (a) à (f) du paragraphe 14(1)²¹. Voici un bref résumé de l'analyse effectuée :

1. La communication a été présentée en français, soit l'une des langues désignées par le Canada [alinéa 14(1)a)].
2. La communication identifie clairement les personnes ou les organisations dont elle émane [alinéa 14(1)b)]. (Voir la page 2 de la communication.)

¹⁹ La section visée du paragraphe 14(1) se lit comme suit : « Le Secrétariat pourra examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et *alléguant que...* ».

²⁰ Section 3.3 des lignes directrices.

²¹ Le Conseil a adopté de nouvelles lignes directrices relatives aux communications visées par l'article 14 en juin 1999. La section 7.2 de ces lignes directrices exige du Secrétariat qu'il précise, dans ses notifications aux termes des paragraphes 14(1) et 14(2), les motifs pour lesquels une communication satisfait ou non aux critères prévus au paragraphe 14(1) ainsi qu'une description des facteurs sur lesquels il se fonde pour rendre sa décision en vertu du paragraphe 14(2). Les nouvelles lignes directrices sont disponibles sur le site Web de la CCE, sous la rubrique Communications des citoyens, à l'adresse <www.ccc.org>.

3. La communication offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat de procéder à un examen, dont plusieurs rapports officiels et d'autres documents portant sur les questions soulevées dans la communication [alinéa 14(1)c)]²².
4. La communication semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production (p. ex., les auteurs ne sont pas en concurrence avec les organisations touchées par les méthodes d'« application » en cause; ce sont en fait des organismes qui se consacrent à la protection de l'environnement et de la santé publique et leur communication met l'accent sur de présumées omissions de la part du gouvernement) [alinéa 14(1)d)].
5. La communication indique que la question a été transmise par écrit aux autorités compétentes de la Partie et, s'il y a lieu, fait état de la réponse de la Partie [alinéa 14(1)e)]²³.
6. Les auteurs de la communication résident ou sont établis au Canada [alinéa 14(1)f)].

La communication respecte également trois autres critères énoncés dans la première phrase du paragraphe 14(1) et selon lesquels une communication doit alléguer qu'une Partie : 1) « omet »; 2) « d'assurer l'application efficace »; 3) de sa « législation de l'environnement ». Or, le *Règlement* et la LQE constituent des éléments de « législation de l'environnement » aux termes de l'ANACDE. De plus, la communication met l'accent sur la façon dont la Partie a omis d'appliquer efficacement cette législation et non sur l'efficacité de celle-ci. Enfin, la communication respecte les exigences temporelles du paragraphe 14(1), car elle présente des allégations portant sur de nombreuses infractions prétendument commises après le 1^{er} janvier 1994, en plus de préciser qu'un grand nombre de ces infractions se poursuivent toujours.

²² P. ex., voir le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995–1996*, tome I, chapitre 2 : « Aide financière offerte aux producteurs agricoles ». La communication mentionne également les lois et les règlements applicables et décrit brièvement les faits sur lesquels sont fondées les allégations selon lesquelles la Partie a omis d'appliquer efficacement sa législation. Voir les sections 5.2 et 5.3 des lignes directrices.

²³ Les pages 3 et 4 de la communication proposent un résumé de la correspondance échangée avec le gouvernement. Celle-ci comprend des lettres envoyées au gouvernement les 2 février 1996, 5 février 1996, 12 mars 1996 et 19 novembre 1996 ainsi que des réponses transmises par le gouvernement les 27 mars 1996 et 4 décembre 1996. La Partie semble toutefois juger que les auteurs n'ont pas profité pleinement des différentes possibilités d'intervenir auprès du gouvernement tandis que ceux-ci estiment que les possibilités de participation étaient indûment limitées dans certaines situations. P. ex., voir la page 13 de la réponse et la page 14 de la communication. Il importe de rappeler ici que le Secrétariat a déjà jugé que les auteurs satisfont au critère voulant que la communication indique que la question a été transmise aux autorités compétentes et fasse état de la réponse de la Partie. Celle-ci n'apporte d'ailleurs aucun argument prouvant que le Secrétariat a commis une erreur de jugement. En outre, les documents remis au Secrétariat, y compris le rapport du Vérificateur général, confirment que les questions soulevées dans la communication sont bien connues de la Partie et de la population en général.

Par ailleurs, le Secrétariat a également déterminé que la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie en vertu des facteurs énumérés au paragraphe 14(2) (le 9 juillet 1997). En effet, le Secrétariat fonde sur les quatre facteurs présentés au paragraphe 14(2) sa décision de demander une réponse à la Partie. Au cours de cette étape du processus, le Secrétariat attribue une valeur différente à chacun des facteurs en fonction du contexte de chaque communication. En ce qui concerne la notion de préjudice, par exemple, la communication affirme que les infractions alléguées et les présumées omissions d'appliquer efficacement la législation ont causé des torts considérables à l'environnement et à la santé des humains²⁴.

De même, le Secrétariat est d'avis que la communication soulève des questions dont un examen approfondi serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE [alinéa 14(2)b)]. Parce qu'elles mettent l'accent sur l'efficacité des mesures d'application dans un contexte d'infractions généralisées, de telles communications sont plus susceptibles d'être examinées par la Commission que celles qui allèguent que la législation n'a pas été appliquée efficacement dans des cas d'infraction isolés. Ceci étant dit, la Commission peut évidemment juger pertinent d'étudier ces dernières selon les circonstances. En outre, les présumées infractions dont il est question ici semblent poser des risques sérieux pour l'environnement. Par ailleurs, le fait que la Partie ait modifié certaines de ses lois sur la gestion de la pollution d'origine agricole en 1997 ne remet nullement en cause la constitution d'un dossier factuel, comme les pages qui suivent l'expliquent plus longuement.

Le Secrétariat a également jugé que les auteurs avaient exercé leurs recours privés de façon adéquate [alinéa 14(2)c)]. En effet, les auteurs ont fait part de leurs inquiétudes aux dirigeants du gouvernement à de nombreuses reprises, bien que le Secrétariat n'ait reçu aucune information concernant l'engagement de poursuites privées contre les responsables des infractions alléguées. Certaines des organisations signataires ont également communiqué par écrit avec le gouvernement au sujet de leurs préoccupations, en plus de participer aux rencontres de consultation qui se sont tenues dans le cadre du processus d'élaboration de la nouvelle réglementation²⁵. Les auteurs soutiennent

²⁴ La communication précise notamment que les organisations signataires sont « affectées par cette problématique environnementale qui touche de très nombreux cours d'eau du Québec ». Voir la page 9 de la communication. Dans la « *Recommandation du Secrétariat au Conseil à l'effet de préparer un dossier factuel conformément aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* » (SEM-96-001, 7 juin 1996), le Secrétariat affirme qu'en analysant la notion de préjudice, il « a pris en considération l'importance naturelle du récif Paraíso et le caractère public des ressources marines ». Le Secrétariat ajoute qu'il est « conscient que les auteurs de la communication n'ont pas allégué de préjudice personnel ou particulier tel qu'il peut être requis afin de se voir reconnaître un intérêt juridique suffisant dans certaines instances civiles en Amérique du Nord », mais que la nature de la ressource en cause « s'inscrit dans l'esprit et l'intention de l'article 14 de l'ANACDE ». L'importance des ressources en cause dans le cas présent permet de tirer la même conclusion.

²⁵ Voir la note précédente au sujet de la correspondance. Voir aussi les pages 3, 4 et 14 de la communication.

toutefois que le recours aux poursuites privées contre les responsables ne constitue pas une stratégie efficace en vue de mettre fin aux infractions alléguées :

Les problèmes posés par la « non-application » de dispositions légales relatives aux établissements de production animale, tels que soulevés par les soumissionnaires, ont un impact sur l'ensemble du Québec. La multiplication et la concentration de ce type d'établissements dans certaines régions du Québec causent une dégradation importante de la qualité de l'eau de nombreux cours d'eau, par l'action *combinée* des différents établissements agricoles, dont plusieurs seraient en situation de non-respect des normes environnementales applicables. Ainsi, il devient extrêmement difficile pour les personnes affectées de voir au respect de leur droit par la prise de recours de nature privée à l'égard de plusieurs responsables potentiels, les sources de cette pollution étant multiples.

(...) La non-application des normes est systématique sur tout le territoire québécois. Étant donné le nombre important de situations d'infraction, les torts causés à l'environnement et à la population ne pourraient être réglés de façon permanente par la prise de recours spécifiques²⁶.

Enfin, les faits allégués dans la communication ne sont pas tirés exclusivement des moyens d'information de masse [alinéa 14(2)d)]. En effet, les auteurs s'appuient sur de nombreux rapports préparés par le gouvernement et d'autres organismes, dont le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995–1996*²⁷.

En résumé, le Secrétariat en est venu à la conclusion que la communication respecte les critères du paragraphe 14(1) de l'ANACDE et que, à la lumière des facteurs énumérés au paragraphe 14(2), la demande d'une réponse à la Partie était justifiée. En vertu du paragraphe 15(1), le Secrétariat doit maintenant décider s'il convient de préparer un dossier factuel à la lumière des faits présentés dans la communication et dans la réponse. Comme la section qui suit en fait état, le Secrétariat est d'avis que la constitution d'un tel dossier permettrait d'obtenir de plus amples renseignements sur l'efficacité des mesures d'application mises en œuvre par le Canada en réaction aux allégations selon lesquelles des infractions à la législation de l'environnement sont commises de façon continue et généralisée.

²⁶ Communication, pages 11 et 14 (souligné par les auteurs de la communication). Le Canada soutient que les auteurs n'ont pas exercé tous les recours à leur disposition, tels que le droit de solliciter une injonction conformément aux paragraphes 19.1, 19.2 et 19.3 de la LQE.

²⁷ *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995–1996*, tome I, chapitre 2 : « Aide financière offerte aux producteurs agricoles » (annexe 16).

B. Motifs justifiant la constitution d'un dossier factuel

Le Secrétariat considère que la constitution d'un dossier factuel est justifiée. Les principales dispositions visées sont tirées de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et du *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale* (le *Règlement*). La LQE interdit notamment les rejets dans l'environnement de quantités de contaminants supérieures à celles permises par la réglementation du gouvernement²⁸. La LQE interdit également à quiconque d'entreprendre des activités qui risquent de contaminer l'environnement sans avoir préalablement obtenu un certificat d'autorisation²⁹.

Le *Règlement* impose une prohibition générale et interdit tout dépôt ou rejet de fumier, de purin ou d'eau contaminée dans l'environnement sauf si ce dépôt ou ce rejet est effectué conformément au *Règlement*³⁰. En outre, le *Règlement* établit des normes visant différents aspects de la gestion des fumiers, y compris l'emplacement des installations ainsi que l'épandage et l'entreposage des fumiers. En outre, les producteurs doivent se conformer aux exigences relatives à la tenue de registres d'épandage dans lesquels ils doivent indiquer, notamment, la date, le lieu et les quantités de fumier épandues sur toute surface dont ils ne sont pas propriétaires.

En vertu du *Règlement*, les producteurs sont également tenus d'obtenir un certificat d'autorisation avant de construire ou d'agrandir un établissement d'élevage ou encore avant d'apporter des modifications à leurs installations. Avant d'émettre un tel certificat,

²⁸ L'article 20 se lit comme suit :

Émission de contaminants. – Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.

Émission de contaminants - La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens. 1972, c. 49, a. 20.

²⁹ L'article 22 se lit comme suit : « Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation. Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation. »

³⁰ Section IV, Normes générales de gestion des fumiers, article 17.

le sous-ministre de l'Environnement doit d'ailleurs s'assurer que le projet satisfait à toutes les exigences du *Règlement* et de la LQE³¹.

Comme il en a été question précédemment, les auteurs allèguent que des infractions sont commises de façon généralisée au *Règlement*, à la LQE ainsi qu'aux dispositions des certificats d'autorisation émis en vertu de ceux-ci. Ils soutiennent également que ces infractions n'ont pas fait l'objet de mesures d'application efficaces. La réponse de la Partie décrit quelques-uns des moyens employés par le gouvernement québécois en vue d'appliquer la LQE et le *Règlement*, mais d'autres informations doivent être recueillies sur la question cruciale de l'efficacité de ces moyens, plus particulièrement dans le contexte des allégations d'infractions généralisées contenues dans la communication et mentionnées dans les rapports officiels présentés en annexe de celle-ci. Des informations sur l'utilisation concrète des divers instruments d'application sont également nécessaires. La présente section a donc pour objet : 1) de résumer les types d'infractions alléguées; 2) d'examiner les mesures d'application prises par la Partie à l'égard de ces infractions; 3) de cerner les questions non résolues au sujet de la nature et de l'efficacité des efforts de la Partie.

1. Allégations selon lesquelles le nombre d'unités animales produites dépasse largement les limites fixées par les certificats d'autorisation.

L'exploitant d'une installation d'élevage qui veut établir, agrandir ou modifier son entreprise doit au préalable faire une demande de certificat d'autorisation³². Ce certificat précise le nombre maximal d'« unités animales » que l'entreprise peut produire, lequel est déterminé en fonction de plusieurs facteurs tels que la capacité d'épandage des fumiers, la capacité d'entreposage, etc.³³. Les exploitants qui présentent une demande de certificat d'autorisation doivent fournir au gouvernement québécois divers renseignements concernant leur proposition de projet, notamment le lieu, les plans de construction ainsi que les moyens et les méthodes d'élimination des fumiers³⁴. Le ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec (MEF) procède ensuite à l'analyse de l'information obtenue en vue de vérifier la conformité aux règlements pertinents et, le cas échéant, de proposer les modifications nécessaires de sorte que les projets respectent les normes³⁵. La Partie affirme d'ailleurs que le Québec porte une

³¹ L'article 3 du *Règlement* se lit comme suit : « **Conformité** : Avant d'accorder un certificat d'autorisation, le sous-ministre doit s'assurer que le projet est conforme en tout point à la Loi et au présent règlement. »

³² Réponse, page 26.

³³ Section II du *Règlement*. Réponse, pages 25 à 27. Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.103. Annexe 21 de la communication.

³⁴ Réponse, page 26.

³⁵ Réponse, page 26.

attention particulière à l'analyse de la conception de chaque projet et qu'il procède à un contrôle de la qualité avant d'en approuver la mise en œuvre³⁶.

Par ailleurs, les auteurs allèguent que le nombre d'unités animales produites dépasse largement les limites fixées par les certificats d'autorisation³⁷ et le Vérificateur général souligne dans son rapport (annexe 16) que de pareilles pratiques sont généralisées. Par exemple, le rapport cite les résultats d'une enquête réalisée en 1995 qui a révélé l'existence d'un écart d'environ 23 % entre le nombre maximal de porcs prévu aux certificats d'autorisation et le nombre réel d'unités animales que les producteurs de porcs

possèdent³⁸. De même, un article paru en 1996 dans le quotidien *Le Soleil* (annexe 25) résume un rapport qui a été endossé, notamment, par le MEF, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) et les organisations représentant les éleveurs eux-mêmes. Ce rapport révèle que près du tiers des cheptels de certains secteurs de la région Chaudière-Appalaches ne sont pas inscrits aux registres officiels³⁹. L'article mentionne également que « Environnement et Faune a perdu le contrôle de l'industrie du porc dans la région Chaudière-Appalaches. Des producteurs délinquants élèvent d'importants cheptels illégaux [...]»⁴⁰.

De plus, le rapport du Vérificateur général indique que la Partie subventionne directement la production d'unités animales non autorisées. L'une des enquêtes citées dans le rapport révèle en effet qu'en 1994, une cinquantaine de producteurs auraient reçu de la Régie des assurances agricoles du Québec (RAAQ) près de 4,4 millions de dollars en compensation, dont plus de 800 000 \$ pour des unités non autorisées⁴¹.

La réponse précise toutefois que le gouvernement a pris des mesures d'application en vue de corriger la situation :

³⁶ Réponse, pages 26 et 27.

³⁷ P. ex., voir la page 12 de la communication.

³⁸ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.110 et 2.111. Pour l'un des bassins visés, le Vérificateur général a comparé la production porcine déclarée sur les fiches du gouvernement aux statistiques de la RAAQ sur le nombre de porcs assurés. Il a ainsi constaté une sous-évaluation des unités animales déclarées équivalant à près de 220 000 porcs. Cette sous-évaluation représente à elle seule 15 950 camions citernes d'une capacité de 40 000 litres de déjections animales. Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.122.

³⁹ Article de Michel Corbeil paru dans *Le Soleil* du 28 février 1996 : « Cheptels illégaux de porcs – L'Environnement n'arrive plus à suivre les surplus de fumier » (annexe 25). Cet article porte sur un rapport intitulé « Les surplus de fumier dans le bassin Chaudière-Etchemin » et souligne que le rapport a été endossé par le MEF, le MAPAQ ainsi que les organisations représentant les éleveurs.

⁴⁰ Article de Michel Corbeil paru dans *Le Soleil* du 28 février 1996 : « Cheptels illégaux de porcs – L'Environnement n'arrive plus à suivre les surplus de fumier » (annexe 25).

⁴¹ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.111.

Le gouvernement du Québec a entrepris des actions majeures dans le but d'apporter des solutions à l'épandage des fumiers. [...] Un projet pilote est actuellement en cours au niveau des productions porcines. L'objectif visé est de limiter les volumes assurables aux unités autorisées par le ministère de l'Environnement et de la Faune [...].

À la suite de l'évaluation des résultats du projet pilote, cette exigence sera incorporée à la réglementation lors de la refonte réglementaire en assurance-stabilisation prévue à l'automne 1997, et ce, pour l'ensemble des productions animales⁴².

Nous croyons donc qu'il convient d'obtenir les renseignements suivants en ce qui concerne les infractions alléguées aux limites de production animale ainsi que la nature et l'efficacité des mesures prises par la Partie relativement à ces infractions :

1. Des renseignements concernant l'étendue des infractions et des cas de non-conformité. L'information pertinente à ce sujet comprend notamment des données sur le nombre et la répartition des unités animales non autorisées. Dans son rapport, le Vérificateur général souligne qu'il n'a pas été en mesure de déterminer quelle portion des 145 millions de dollars versés en 1994 par la Régie des assurances agricoles aux 1 644 producteurs de porcs correspondait à des unités non autorisées, car il ne disposait d'aucune information relative aux cheptels autorisés⁴³. En outre, nous désirons recueillir des renseignements sur la nature des efforts déployés par la Partie en vue de surveiller la conformité aux limites d'unités animales. Comme la Partie mentionne qu'elle accorde la priorité à la surveillance de la conformité aux normes environnementales⁴⁴, il serait également indiqué d'obtenir de l'information sur les méthodes de surveillance employées et, plus particulièrement, sur l'efficacité avec laquelle elles permettent de cerner les pratiques illégales telles que la production d'unités non autorisées.
2. Des renseignements concernant la nature et l'efficacité du projet pilote mis de l'avant par la Partie. Nous souhaitons obtenir davantage d'information sur : 1) la nature exacte du projet pilote; 2) les activités entreprises en vue de surveiller ses répercussions, y compris l'évaluation que la Partie prévoit effectuer; 3) l'effet réel du projet pilote sur l'étendue des cas de non-conformité relevés dans la région visée.
3. Des renseignements concernant l'état des travaux visant à intégrer les résultats du projet pilote à la nouvelle réglementation sur le programme d'assurance-stabilisation. Il serait pertinent de recueillir des données sur la façon dont le projet pilote lui-même ou les résultats de celui-ci ont été intégrés à la nouvelle

⁴² Réponse, page 58.

⁴³ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.112.

⁴⁴ P. ex., voir la page 6 de la réponse à la demande d'information formulée en vertu de l'article 21.

réglementation. De même, nous désirons obtenir de l'information permettant de cerner les efforts déployés en vue de surveiller les répercussions de l'initiative et de déterminer dans quelle mesure cette initiative a réduit l'étendue des cas de non-conformité.

4. Des renseignements concernant les autres mesures d'application visant à favoriser la conformité. De même, il serait indiqué d'obtenir de l'information sur les autres stratégies mises en œuvre par la Partie en réaction aux infractions relatives à la production d'unités non autorisées, l'efficacité de ces stratégies ainsi que le processus suivi par la Partie en vue d'en évaluer la réussite. Nous souhaitons également recueillir des renseignements permettant de déterminer si la Partie considère que la réduction ou l'élimination des subventions aura pour effet de résoudre le problème de la non-conformité ou si elle craint que de graves infractions ne soient commises malgré la réduction des subventions.

2. Épandage excessif des fumiers

L'épandage excessif des fumiers constitue un autre type d'infraction alléguée dans la communication et les documents fournis à l'appui de celle-ci. Le *Règlement* prévoit que le fumier doit être épandu sur les terres cultivées de façon uniforme et sur une superficie minimale de 0,3 hectare par unité animale produite par l'entreprise⁴⁵. En vertu du *Règlement*, les producteurs sont tenus de posséder des terres suffisamment grandes pour épandre le fumier produit par les unités animales qu'ils possèdent sans dépasser le niveau d'application maximal permis par le *Règlement* ou de prendre les dispositions nécessaires pour épandre le fumier sur les terres d'une tierce partie⁴⁶. Ils doivent également se conformer aux exigences relatives à la tenue de registres d'épandage dans lesquels ils doivent indiquer, par exemple, la date, le lieu et les quantités de fumier épandues sur toute surface dont ils ne sont pas propriétaires⁴⁷.

Le rapport du Vérificateur général fait état de plusieurs infractions aux exigences en matière d'épandage des fumiers, y compris l'absence de mécanismes de surveillance efficaces, le non-respect des exigences relatives à la tenue de registres d'épandage ainsi que des infractions aux exigences de base⁴⁸. Le Vérificateur général constate également « qu'en l'absence de contrôle efficace, les ententes d'épandage sont rarement prises au sérieux par les producteurs et les registres ne sont pas tenus⁴⁹ ». De même, un article

⁴⁵ Section VI, article 40. L'épandage d'une quantité de fumier supérieure au niveau maximal sera permis si une étude technique réalisée par un spécialiste dûment autorisé confirme que la nature des cultures permet un taux d'application plus élevé. *Id.*

⁴⁶ Section VI, article 40. Une autre option consiste à présenter des données sur la gestion des surplus de fumier aux organismes reconnus par le MEF. Réponse, page 8.

⁴⁷ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.103. Réponse, page 8.

⁴⁸ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.108, 2.110 et 2.113.

⁴⁹ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.110.

paru dans le quotidien *Le Soleil* rapporte qu'on « constate plusieurs manquements du côté de l'Environnement », notamment que les dirigeants du ministère n'exigent pas de consulter les registres d'épandage des fumiers que les producteurs sont tenus de conserver en vertu du *Règlement* et qu'ils n'assurent pas l'observation des ententes d'épandage⁵⁰. Le Vérificateur général précise d'ailleurs que l'épandage excessif constitue la principale source de pollution diffuse⁵¹.

Toujours selon le Vérificateur général, la Partie accorde une aide financière aux exploitants qui contreviennent aux exigences d'épandage. Le rapport indique en effet que les « producteurs continuent à recevoir de l'aide financière du MAPAQ et de ses organismes même s'ils ne respectent pas les exigences du MEF et n'épandent pas leur engrais de ferme de façon appropriée⁵² ».

D'autre part, la réponse de la Partie précise que le gouvernement du Québec « a entrepris des actions majeures dans le but d'apporter des solutions à l'épandage des fumiers⁵³ ». Entre autres mesures, la réponse mentionne le projet pilote mis sur pied par le gouvernement afin de veiller à ce que les cheptels assurables se limitent aux unités autorisées par le MEF. Comme il en a été question précédemment, nous souhaitons obtenir davantage d'information sur ce projet pilote et les résultats de celui-ci ainsi que sur les autres stratégies d'application visant à contrer les infractions aux exigences en matière d'épandage.

Par ailleurs, la Partie mentionne que des programmes particuliers ont été mis en œuvre afin de résoudre les problèmes d'épandage des fumiers dans les régions comptant une forte concentration d'entreprises d'élevage. La réponse précise que « des organismes de gestion des fumiers ont été mis en place dans les secteurs les plus problématiques des trois bassins des rivières Chaudière, Yamaska et L'Assomption où il y avait un surplus global de fumier par rapport à l'ensemble du secteur couvert⁵⁴ ». Ces organismes ont pour mission de « disposer et d'utiliser adéquatement les fumiers sur leur territoire respectif en tenant compte des aspects agronomique, environnemental et économique⁵⁵ ». En outre, les activités de ces organismes sont surveillées par des

⁵⁰ Article de Michel Corbeil paru dans *Le Soleil* du 28 février 1996 : « Cheptels illégaux de porcs – L'Environnement n'arrive plus à suivre les surplus de fumier. » (annexe 25).

⁵¹ Communication, page 12, extrait du paragraphe 2.6 du rapport du Vérificateur général.

⁵² Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.113. Le rapport mentionne également que « même si l'octroi de ces subventions a pour objet la protection de l'environnement, le Ministère ne s'assure pas que les producteurs agricoles visés adoptent des pratiques respectueuses de l'environnement. Ainsi, les subventions visant l'entreposage adéquat des fumiers n'ont pas été conditionnelles à l'établissement d'un plan de fertilisation incluant un épandage des fumiers sans danger pour l'environnement ». Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.61.

⁵³ Réponse, page 58.

⁵⁴ Réponse, page 58.

⁵⁵ Réponse, page 45.

comités formés de représentants municipaux et provinciaux ainsi que de groupes environnementaux et de santé publique⁵⁶. Le Règlement a d'ailleurs été modifié en 1996 dans le but d'octroyer certains pouvoirs aux organismes de gestion des fumiers⁵⁷. Par conséquent, les producteurs qui sont établis dans des « zones de concentration d'élevage » et qui produisent des surplus de fumiers liquides sont tenus de faire appel aux services de l'organisme de gestion de leur région s'ils souhaitent construire ou agrandir des installations destinées à l'élevage⁵⁸. Par ailleurs, les pouvoirs octroyés à ces organismes peuvent être révoqués en tout temps par le gouvernement du Québec si les obligations ne sont pas respectées⁵⁹. En outre, la Partie estime que d'ici 1999, le Québec aura accordé plus de 10 millions de dollars aux organismes de gestion des fumiers⁶⁰. Enfin, la réponse conclut ce qui suit au sujet de ces organismes : « Bref, la formule de l'organisme de gestion favorise la concertation régionale des divers intervenants tout en permettant au gouvernement du Québec de conserver le pouvoir ultime de contrôle si l'organisme ne pouvait plus garantir la sécurité environnementale de ses activités⁶¹ ».

Dans son rapport, le Vérificateur général indique que depuis leur création, les organismes de gestion des fumiers ont procédé à des études visant à préciser les volumes de surplus et qu'ils ont fait du recrutement auprès des producteurs agricoles⁶². Il ajoute toutefois que seul un faible pourcentage des producteurs qui ont d'importants surplus de fumier ont adhéré à ces organismes, car le MAPAQ ne les oblige pas à en devenir membre⁶³. Le Vérificateur général mentionne également que les organismes de gestion des fumiers ne gèrent que de 10 % à 20 % de la charge polluante dans leur bassin respectif et que le MAPAQ n'a donc pas l'assurance d'une gestion adéquate des surplus de fumier⁶⁴. Le rapport précise enfin que « peu d'actions concrètes ont été prises pour gérer les surplus existants alors et ceux qu'amène l'augmentation de 15 % de la production porcine survenue au cours des cinq dernières années⁶⁵ ».

Il serait donc pertinent d'obtenir des renseignements précis sur plusieurs aspects de la création des organismes de gestion des fumiers, notamment :

⁵⁶ Réponse, page 45.

⁵⁷ Réponse, page 45.

⁵⁸ Réponse, page 45.

⁵⁹ Réponse, page 45.

⁶⁰ Réponse, page 45.

⁶¹ Réponse, page 45.

⁶² Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.132.

⁶³ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.133. Le rapport précise que, selon la zone desservie, de 5 % à 27 % des producteurs qui ont d'importants surplus sont membres des organismes de gestion des fumiers.

⁶⁴ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.133.

⁶⁵ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.130.

- la nature des stratégies élaborées par ces organismes en vue de gérer les surplus de fumier et de favoriser la conformité aux exigences en matière d'épandage;
- la nature des efforts déployés par la Partie afin de surveiller l'efficacité avec laquelle ces stratégies favorisent la conformité;
- le degré d'efficacité des stratégies;
- la nature et la portée des plans établis par la Partie en vue d'adopter d'autres méthodes d'application dans l'éventualité où les stratégies n'auraient pas été efficaces (p. ex., les méthodes d'application destinées aux nombreux « producteurs qui ont d'importants surplus » et qui ne semblent pas avoir adhéré aux organismes desservant ces régions)⁶⁶.

Dans sa réponse, la Partie décrit le nouveau règlement comme un élément de sa stratégie visant à améliorer les pratiques d'épandage des fumiers :

Le Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole adopté modifie plusieurs éléments du Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale, notamment les conditions d'épandage, les règles relatives aux ententes d'épandage, à la propriété des terres nécessaires à l'épandage et aux registres d'épandage. Ainsi, des distances d'éloignement des prises d'eau sont établies; celles par rapport au milieu aquatique sont reconduites. Des ententes d'épandage sont requises en vue d'épandre du fumier sur des terres dont le producteur de fumier n'en est pas propriétaire. Les dispositions du règlement remplacé concernant les organismes de gestion des fumiers sont intégrées dans le nouveau règlement. Aux registres requis pour l'expédition des fumiers vers une autre exploitation s'ajoutent les registres d'épandage pour les exploitations les plus importantes ou présentant le plus de risques pour l'environnement. Le ministre peut exiger que lui soit transmise une compilation des activités d'épandage et d'expédition. Le règlement maintient l'interdiction d'épandre sur un sol gelé ou enneigé, il ajoute celle d'épandre entre le 1^{er} octobre et le 1^{er} mars suivant et prohibe l'utilisation de canons à épandre les lisiers⁶⁷.

⁶⁶ La Partie a présenté des politiques faisant état des approches adoptées à l'égard de la surveillance et d'autres enjeux (p. ex., voir l'annexe 2 de la réponse à la demande d'information formulée en vertu de l'article 21), mais ces politiques ne fournissent que peu d'information au sujet de la mise en œuvre des approches. Pourtant, cette information semble particulièrement pertinente à la lumière des conclusions du Vérificateur général concernant l'absence de mécanismes de surveillance efficaces.

⁶⁷ Réponse, page 9.

En outre, la réponse souligne qu'en vertu du nouveau règlement, les 25 000 entreprises présentant les risques les plus élevés pour l'environnement seront tenues d'établir un plan agroenvironnemental de fertilisation au cours des six prochaines années. Ces plans visent notamment à établir un équilibre entre les besoins des cultures et l'utilisation des engrais de toutes sortes⁶⁸. Puisque la Partie considère que le nouveau règlement s'inscrit dans sa stratégie visant à résoudre les problèmes de santé publique et les enjeux environnementaux énoncés dans la communication, le Secrétariat croit qu'il serait pertinent d'obtenir des données précises sur l'observation de ce règlement. Par ailleurs, le dossier factuel ne vise pas à recueillir de l'information sur l'efficacité du règlement lui-même mais bien sur celle des mesures d'application. Le Vérificateur général constate par exemple que le gouvernement n'a prévu aucune mesure de suivi afin de s'assurer de la mise en œuvre des plans élaborés en vertu du nouveau règlement⁶⁹. Il convient donc d'obtenir des renseignements sur la nature et la portée de ce suivi.

3. Non-conformité des installations d'entreposage des fumiers

La non-conformité des installations d'entreposage des fumiers constitue un autre type d'infraction au *Règlement* alléguée par les auteurs de la communication. Le Vérificateur général mentionne à ce sujet qu'un inventaire réalisé par le MEF en 1987 a révélé que 86 % des bâtiments agricoles ne disposaient pas de l'équipement adéquat et conforme à la réglementation pour contenir les déjections animales⁷⁰. Afin de pallier la situation, le gouvernement a mis en œuvre le Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers en 1988 et en 1996, il avait déjà investi 98 millions de dollars dans l'amélioration des installations d'entreposage des fumiers⁷¹. Les producteurs assument également une partie des coûts associés aux améliorations⁷².

Par ailleurs, la Partie soutient que le Québec a réalisé, notamment grâce à ce programme, des progrès considérables en vue d'accroître la conformité des installations d'entreposage au *Règlement*⁷³. Le Canada ajoute que le Québec a accordé la priorité à l'entreposage des fumiers liquides, dont le potentiel polluant est plus élevé, et que les prochaines interventions viseront l'entreposage des fumiers solides⁷⁴. En outre, le Canada précise que les subventions susmentionnées ont « permis d'entreposer

⁶⁸ Réponse, page 10.

⁶⁹ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.62.

⁷⁰ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.105.

⁷¹ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.106. Dans sa réponse, le Canada souligne que de 1988 à 1997, « une somme de 114 millions de dollars a été octroyée pour 6 965 projets de modification et de construction d'entreposage ». Réponse, page 23.

⁷² Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.105.

⁷³ Réponse, pages 16, 23 et 53.

⁷⁴ Réponse, page 53.

adéquatement plus de 12 millions de mètres cubes de fumier produit par près de 698 000 unités animales⁷⁵ ».

Par ailleurs, le gouvernement canadien affirme que le programme « devrait permettre de résoudre la problématique de l'entreposage des fumiers sur une période de cinq ans⁷⁶ ». Il indique également que « les nouvelles mesures permettront, dès mars 1999, aux entreprises de plus de 100 unités animales de se conformer aux règles d'entreposage des fumiers » et que les entreprises comptant moins de 50 unités animales seront conformes d'ici mars 2002⁷⁷.

Selon le Vérificateur général, le reste du budget alloué au programme permettrait de résoudre les 1 200 à 1 500 dossiers d'exploitations agricoles présentant des problèmes graves d'entreposage⁷⁸. S'appuyant sur les chiffres du MAPAQ, le Vérificateur général estime qu'un budget additionnel de 210 millions de dollars serait nécessaire pour régler les 8 000 autres dossiers moins critiques⁷⁹.

Voici les renseignements qu'il convient d'obtenir au sujet des mesures d'application prises par le Canada en ce qui concerne les infractions aux exigences en matière d'entreposage :

- Des renseignements concernant la nature et la portée des efforts déployés afin d'accroître la conformité des 1 200 à 1 500 exploitations présentant des problèmes graves d'entreposage selon le rapport du Vérificateur général, y compris les données relatives au programme d'aide financière mentionné à la page 23 de la réponse et expliqué à l'annexe 11 de celle-ci.
- Des renseignements concernant les mécanismes utilisés par la Partie en vue de surveiller la conformité de ces exploitations.
- Des renseignements concernant l'efficacité des mesures prises par la Partie en vue de favoriser et d'assurer la conformité.
- Des renseignements concernant les plans visant à régler les éventuels cas graves de non-conformité.
- Des renseignements semblables aux précédents concernant les 8 000 « dossiers moins critiques » énoncés par le Vérificateur général.

⁷⁵ Réponse, page 23.

⁷⁶ Réponse, page 23.

⁷⁷ Réponse, page 53.

⁷⁸ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.106.

⁷⁹ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.106.

- Des renseignements concernant la conclusion tirée par le Vérificateur général selon laquelle l'amélioration des installations d'entreposage est à l'origine d'une augmentation du volume des fumiers à épandre⁸⁰. Il serait pertinent de déterminer la nature et l'efficacité des initiatives mises en œuvre par le gouvernement en vue d'étudier le lien éventuel entre les méthodes d'entreposage (y compris l'observation des exigences en la matière) et d'épandage. De même, il convient de recueillir de l'information sur la nature et la portée des mesures que le gouvernement a prises afin de s'assurer que l'observation accrue des exigences relatives à l'entreposage ne provoque pas une augmentation ou une aggravation des cas de non-conformité aux exigences en matière d'épandage.

4. Activités d'application et gestion de l'information

Le recours aux méthodes officielles d'application de la Loi (enquêtes, poursuites, etc.) et la gestion de l'information constituent deux enjeux touchant les trois types d'infractions alléguées présentés ci-dessus et nous croyons qu'il serait pertinent d'obtenir davantage d'information à ce sujet. En ce qui concerne les méthodes d'application, la Partie précise, par exemple, qu'au cours des dernières années, le MEF a intensifié ses activités de surveillance et engagé davantage de poursuites afin d'assurer l'application du *Règlement*⁸¹. Le rapport du Vérificateur général soulève toutefois des questions quant à la pertinence ou à l'efficacité des mesures de surveillance de la conformité, comme il en a été fait mention précédemment. Le rapport précise en effet que les infractions généralisées aux exigences en matière d'épandage et aux limites d'unités animales autorisées s'expliquent en partie par les lacunes de ces mesures :

Ces mesures auraient été d'autant plus nécessaires qu'il est reconnu, tant par le ministère de l'Environnement et de la Faune que par le [MAPAQ], qu'en l'absence de contrôle efficace, les ententes d'épandage sont rarement prises au sérieux par les producteurs et les registres ne sont pas tenus. En plus, le cheptel des producteurs est plus élevé que celui qui est autorisé⁸².

Il convient donc de recueillir des renseignements supplémentaires concernant notamment l'efficacité avec laquelle les mesures de surveillance permettent de repérer les infractions aux dispositions de la Loi visant le nombre d'unités autorisées, les méthodes d'épandage et la tenue de registres.

De même, il serait pertinent d'obtenir de l'information sur les politiques que la Partie a élaborées relativement aux poursuites (p. ex., les types d'infractions qui justifient une poursuite) ainsi que sur la mise en œuvre de ces politiques. Comme il en a été question

⁸⁰ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.108.

⁸¹ Réponse, page 28.

⁸² Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.110.

précédemment, le rapport du Vérificateur général et d'autres documents avancent que des milliers d'infractions sont commises de façon continue. La Partie a fourni des données sur les poursuites engagées au cours des dernières années⁸³, mais nous croyons qu'il convient de compléter l'information déjà présentée en recueillant des renseignements sur les politiques que la Partie a élaborées en vue d'établir l'ordre de priorité des infractions et de décider d'engager ou non des poursuites ainsi que sur la façon dont ces politiques ont été mises en œuvre.

Selon le Vérificateur général, le manque d'information exacte sur les entreprises visées par la réglementation constitue un autre obstacle à l'application efficace de la Loi⁸⁴. Les commentaires du MEF cités dans le rapport du Vérificateur général précisent que le ministère « n'a pas accès à la totalité des données [...], ce qui rend difficile l'identification des municipalités en surplus et [...] [ne permet pas] de connaître la situation exacte des établissements dans le territoire⁸⁵ ». La Partie mentionne toutefois que le MEF a tenté de résoudre les problèmes relatifs aux données, notamment en lançant un « projet d'identification unique qui permettra de bien connaître la clientèle agricole⁸⁶ ».

Les renseignements qui suivent permettraient d'évaluer l'efficacité de ce projet d'identification :

- la nature exacte du projet d'identification unique;
- l'efficacité avec laquelle ce projet a permis à la Partie d'obtenir l'information nécessaire à l'évaluation de la conformité.

En outre, il serait indiqué de recueillir de l'information portant sur les autres initiatives que le Canada a mises de l'avant afin d'améliorer l'exactitude des renseignements nécessaires à la surveillance de la conformité. Dans sa réponse, le gouvernement canadien précise en effet qu'il a entrepris d'autres activités visant à accroître la qualité des données et qu'il a notamment facilité les échanges d'information entre les divers organismes. Nous croyons donc qu'il convient d'obtenir des renseignements sur ces activités et sur l'efficacité avec laquelle elles permettent de résoudre certaines des questions soulevées ci-dessus (telles que l'accroissement de la capacité du gouvernement à surveiller le nombre d'unités animales autorisées et à accorder des subventions destinées uniquement aux unités permises).

⁸³ P. ex., voir les pages 28 à 41 de la réponse.

⁸⁴ P. ex., voir le rapport du Vérificateur général, paragr. 2.147 à 2.166.

⁸⁵ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.166.

⁸⁶ Réponse, page 59.

Par ailleurs, les exploitants sont tenus de présenter des renseignements exacts au gouvernement⁸⁷. Dans son rapport, le Vérificateur général avance toutefois que cette obligation n'est pas toujours respectée. Le rapport indique en effet que les fiches de renseignements des trois organismes gouvernementaux qui recueillent de l'information sur les producteurs (soit le MEF, le MAPAQ et la RAAQ) comportent de nombreuses données incohérentes⁸⁸.

La Partie affirme cependant dans sa réponse que les renseignements fournis dans les demandes de certificats d'autorisation sont « soumis à une analyse rigoureuse » afin d'en vérifier la conformité à la réglementation pertinente⁸⁹. La réponse précise également que le MEF a affecté 26 personnes à l'analyse des quelque 5 000 demandes de certificats d'autorisation reçues entre avril 1994 et le dépôt de la communication en 1997⁹⁰. À la lumière de ces renseignements limités et des conclusions du Vérificateur général, il convient donc d'entreprendre une enquête approfondie sur la nature des mesures prises par la Partie en vue d'analyser les demandes de façon rigoureuse ainsi que sur les mécanismes permettant de vérifier l'information fournie (tels que la comparaison des données avec celles des autres organismes, laquelle n'est que rarement effectuée selon le Vérificateur général)⁹¹.

5. Autres questions

Le Canada semble croire que la mise à jour de ses normes constitue un motif suffisant pour rejeter une communication présentée en vertu de l'article 14 et dans laquelle les auteurs allègent que les normes précédentes n'ont pas fait l'objet de mesures d'application efficaces. Le Secrétariat estime toutefois que l'adoption d'une nouvelle réglementation en juillet 1997 ne justifie pas l'arrêt de la procédure actuelle. De façon générale, le Secrétariat ne croit pas que les communications contenant des allégations selon lesquelles la législation n'est pas appliquée efficacement devraient être automatiquement rejetées en raison de l'établissement de nouvelles normes. En outre, l'entrée en vigueur du nouveau règlement n'apporte aucune solution aux allégations selon lesquelles le gouvernement a omis d'assurer l'application efficace de l'ancien règlement entre 1994 et 1997.

Dans certaines situations, la promulgation d'une nouvelle loi pourrait faire en sorte que les questions soulevées dans la communication ne justifient plus un examen approfondi

⁸⁷ P. ex., voir la section de la page 7 de la réponse qui traite de l'article 122 de la LQE, en vertu duquel le gouvernement peut modifier ou révoquer un certificat qui a été délivré sur la foi de renseignements erronés, entre autres motifs.

⁸⁸ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.158.

⁸⁹ Réponse, page 26.

⁹⁰ Réponse, pages 25 et 41. La page 41 précise que « 5 039 demandes d'actes officiels, principalement des demandes d'autorisation, ont été reçues au MEF [...]. On a traité 4 624 demandes [...] ».

⁹¹ Rapport du Vérificateur général, paragr. 2.155 à 2.166.

aux termes de l'alinéa 14(2)*b*). Ce n'est toutefois pas le cas de la communication dont il est question ici. De plus, la réponse du Canada mentionne que le nouveau règlement « [régit] les installations d'élevage passablement de la même façon que la réglementation précédente⁹² ». Par conséquent, la constitution d'un dossier factuel portant sur l'efficacité des mesures d'application du Québec visant la pollution d'origine agricole et, plus particulièrement, les entreprises d'élevage permettrait non seulement de résoudre des questions d'intérêt historique, mais également d'approfondir les connaissances sur l'application continue des lois visant les déjections animales produites au Québec.

Dans l'hypothèse de l'élaboration d'un dossier factuel, il reste enfin à déterminer la période sur laquelle celui-ci devrait porter. Le Conseil a donné au Secrétariat une directive à ce sujet dans sa résolution n° 98-07 :

(...) que le Secrétariat vérifie, en constituant le dossier factuel, si la Partie visée « omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement » depuis que l'ANACDE est entré en vigueur, le 1^{er} janvier 1994. Au cours de l'examen de la prétendue omission d'appliquer efficacement la législation de l'environnement, les faits pertinents qui se sont produits avant ladite date d'entrée en vigueur de l'Accord peuvent être versés au dossier factuel⁹³.

Cette directive pourrait également s'appliquer à la communication dont il est question ici.

⁹² La page 42 de la réponse mentionne également que « le nouveau règlement met beaucoup plus d'importance sur les aspects de l'épandage du fumier [...] ».

⁹³ Résolution du Conseil n° 98-07 (24 juin 1998).

IV. Conclusion

À la lumière de la réponse présentée par le Canada, le Secrétariat considère que la communication justifie l'élaboration d'un dossier factuel dans le but de recueillir davantage d'information au sujet des activités d'application mises de l'avant par le Canada et de l'efficacité avec laquelle ces activités permettent d'assurer l'observation des différentes dispositions de la législation canadienne de l'environnement. La communication fait d'ailleurs état des questions de santé publique et des enjeux environnementaux considérables que soulève l'application de cette législation. Toutefois, la réponse ne conteste nullement la portée des lois de l'environnement et l'envergure des ressources naturelles visées par la communication. Elle dénote plutôt une compréhension adéquate de leur importance. En outre, bien que la Partie affirme que ses stratégies permettent de prévenir et de régler efficacement les infractions à ces lois, les auteurs allèguent tout de même (en s'appuyant sur le rapport du Vérificateur général et d'autres documents) que les infractions sont généralisées et, dans une certaine mesure, subventionnées par le gouvernement. Or, de telles allégations justifient la nécessité d'obtenir de plus amples renseignements concernant l'utilisation et l'efficacité des instruments d'application.

Le tout respectueusement soumis le 29 octobre 1999.

Janine Ferretti
Directrice exécutive