

---

## Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

### Détermination de la recevabilité d'une communication en vertu du paragraphe 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

**Code de la communication :** SEM-97-005  
**Auteurs :** Alliance animale du Canada  
Conseil des Canadiens  
Greenpeace Canada  
**Partie visée :** Canada  
**Date de réception :** 22 juillet 1997  
**Date de détermination :** 26 mai 1998

---

#### I. INTRODUCTION

Le 21 juillet 1997, les auteurs<sup>1</sup> ont déposé auprès du Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le "Secrétariat") une communication sur des questions d'application en vertu de l'article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'"ANACDE" ou l'"Accord"). La présente constitue une détermination, par le Secrétariat, de la recevabilité de ladite communication à la lumière des critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord.

#### II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

La communication allègue que le Canada connaît un problème d'espèces menacées d'extinction qui ne fait que s'aggraver, et qu'il a omis d'appliquer la législation fédérale visant à protéger ces espèces. Elle allègue également que l'omission du Canada d'édicter cette législation a des conséquences pour les autres pays signataires de l'ANACDE.

La communication indique que le 4 juin 1992, le gouverneur général en conseil a pris le décret P.C. 1992-1204<sup>2</sup> autorisant le premier ministre ou le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à signer et à ratifier la *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique* (la "*Convention sur la biodiversité*"). Le 11 juin 1992, le premier ministre du Canada a signé, au nom de son pays, la

---

<sup>1</sup> Les auteurs comprennent l'Alliance animale du Canada, le Conseil des Canadiens et Greenpeace Canada.

<sup>2</sup> Document joint à la communication à titre d'annexe 5.

*Convention sur la biodiversité* dans le cadre du Sommet de la Terre organisé par les Nations Unies à Rio de Janeiro. Le 4 décembre 1992, le premier ministre du Canada, toujours au nom de son pays, a ratifié la *Convention sur la biodiversité* par voie d'un instrument de ratification<sup>3</sup>.

La communication allègue que ledit instrument de ratification, signé en vertu des pouvoirs conférés par le décret susmentionné (l'"instrument de ratification"), est une "législation [sur] l'environnement" aux termes de l'article 45 de l'ANACDE, et que le Canada omet d'appliquer cette législation. Les auteurs soutiennent que l'instrument de ratification a pour conséquence [*Traduction*] d'"engager le Canada à être juridiquement lié à la *Convention sur la biodiversité* et à respecter ses dispositions de bonne foi". Selon l'alinéa 8k) de la *Convention sur la biodiversité*, chaque pays signataire "[...] dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra [...] formule ou maintient en vigueur les dispositions législatives et autres dispositions réglementaires nécessaires pour protéger les espèces et populations menacées". Les auteurs déclarent que le fait que le Canada omette d'édicter une législation afin de protéger les espèces menacées contrevient aux dispositions du susdit alinéa, ce qui constitue "une omission d'appliquer" l'instrument de ratification.

La communication mentionne également que les auteurs ont fait part de leurs préoccupations au gouvernement canadien par divers moyens, et elle conclut en insistant sur le fait qu'il est justifié de demander une réponse au Canada et de constituer un dossier factuel.

### III. ANALYSE

#### 1. *Paragraphe 14(1) de l'ANACDE*

L'article 14 de l'ANACDE autorise le Secrétariat à examiner toute communication déposée par une organisation non gouvernementale ou une personne alléguant qu'une Partie à l'ANACDE omet d'appliquer efficacement sa législation sur l'environnement, et ce, à condition que la communication en question satisfasse aux critères énoncés au paragraphe 14(1). Si le Secrétariat estime qu'elle satisfait effectivement à ces critères, il déterminera alors si elle justifie de demander une réponse à la Partie visée.

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<sup>4</sup> et les termes de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>5</sup>. Le Secrétariat estime toutefois qu'il faut

<sup>3</sup> Document joint à la communication à titre d'annexe 7.

<sup>4</sup> Voir l'article 1 de l'ANACDE.

<sup>5</sup> Les principes généraux d'interprétation des lois ainsi que les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités proposent d'adopter une telle approche. Voir Pierre-André Côté, *L'interprétation des lois*, 2<sup>e</sup> éd., Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1990, chap. 2; Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3<sup>e</sup> éd., Butterworths, Toronto, 1994, chap. 8; et la Convention de Vienne sur le droit des traités, conclue le 23 mai 1969, qui est entrée en vigueur le 27 janvier 1980, 1155 U.N.T.S. 331 (la « Convention de Vienne »). Cette convention est en vigueur au Canada et au Mexique depuis le 27 janvier

accorder de l'importance non seulement aux critères particuliers énoncés aux alinéas 14(1)a) à f), mais aussi aux termes que l'on retrouve au début de l'article, à savoir "[...] alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation [sur] l'environnement".

Tout en reconnaissant que le terme "alléguant" constitue un seuil relativement bas au sens du paragraphe 14(1), il faut néanmoins procéder à une certaine analyse approfondie à ce stade préliminaire du processus, sinon le Secrétariat serait obligé d'examiner toutes les communications qui "allèguent" simplement une omission d'appliquer efficacement la législation sur l'environnement. Le fait que le terme "législation [sur] l'environnement" soit expressément défini au paragraphe 45(2) aux fins du paragraphe 14(1) appuie la conclusion voulant qu'il soit pertinent de procéder à un tri préliminaire à l'étape prescrite par ce dernier paragraphe.

La communication visée aux présentes soulève une question épineuse exigeant que le Secrétariat détermine si elle comporte une allégation relative à une "législation [sur] l'environnement".

## **2. *Le sujet de la communication***

Le Secrétariat est d'avis qu'en raison de son sujet, la communication relève de la compétence de la CCE, car les préoccupations soulevées par les auteurs à l'égard des espèces menacées sont exprimées dans l'ANACDE. L'alinéa 1c) stipule en effet que l'un des objectifs de l'Accord est d'"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". Par ailleurs, la définition du terme "législation [sur] l'environnement" au paragraphe 45(2), qui s'applique directement à l'article 14, s'étend aux lois visant "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".

Le Secrétariat doit néanmoins déterminer en premier lieu si, en vertu du paragraphe 14(1), et selon ce qu'allègue la communication, le Canada omet d'appliquer efficacement sa législation sur l'environnement.

## **3. *L'instrument de ratification est-il une "législation [sur] l'environnement"?***

Le paragraphe 45(2) de l'ANACDE définit de la manière suivante le terme "législation [sur] l'environnement" aux fins du paragraphe 14(1) :

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

---

1980. Les États-Unis l'ont signée le 24 avril 1970 mais ne l'ont pas ratifiée. I.M. Sinclair note dans *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (1984, 2<sup>e</sup> éd.) que, depuis 1969, les dispositions de cette convention ont été fréquemment citées dans des jugements rendus par des tribunaux américains, ainsi que dans la pratique des États en matière d'interprétation des traités, et ce, à titre d'énoncés pertinents des règles de droit coutumier.

- a) " **législation [sur] l'environnement** " désigne toute loi ou réglementation nationale, ou toute disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de protéger l'environnement ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé des personnes, en assurant
- i) la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, de la décharge ou de l'émission de substances polluantes ou de nature à souiller l'environnement,
  - ii) le contrôle des produits chimiques, des substances, des matières et des déchets toxiques ou écologiquement dangereux, et la diffusion d'informations à ce sujet,
  - 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. "

En accord avec le paragraphe 14(1), le Secrétariat est d'avis que le terme "législation [sur] l'environnement" devrait être interprété de manière large. Il serait contraire aux objectifs de l'ANACDE d'adopter un point de vue indûment restrictif au sujet de ce qui constitue une loi ou un règlement principalement destiné à protéger l'environnement ou à prévenir tout danger à la vie ou à la santé humaine.

L'argument majeur de la communication est que l'instrument de ratification "impose" au Canada de s'acquitter des obligations prescrites par la *Convention sur la biodiversité*. La communication soutient en effet que le Canada n'a pas respecté les dispositions de l'alinéa 8k) de ladite convention, et qu'il a conséquemment omis d'"appliquer" l'instrument de ratification. Or, à cet égard, le Secrétariat est d'avis que la communication omet de faire une distinction importante entre les obligations légales "internationales" et "nationales". Le but et la conséquence juridique de l'instrument de ratification est tout simplement de confirmer les obligations internationales du Canada à l'égard de la *Convention sur la biodiversité*<sup>6</sup>. Au Canada, selon un principe constitutionnel fondamental qui prévaut depuis longtemps et fait partie du patrimoine juridique canadien, le processus de ratification ne donne pas lieu à l'insertion d'obligations internationales dans le droit national. Tant que des obligations internationales ne sont pas mises en application par une loi ou un règlement découlant d'une loi, ces obligations ne font pas partie intégrante du droit national du Canada<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Voir, à titre général, A. Jacomy-Millette, *Treaty Law in Canada*. U. of Ottawa Press, 1975, p. 50 à 68 et 196 à 207.

<sup>7</sup> P. Hogg, *Constitutional Law in Canada*. 2<sup>e</sup> éd. (version sur feuilles mobiles), 1997, p. 11-5; H. Kindred et al., *International Law Chiefly as Applied and Interpreted in Canada*. 5<sup>e</sup> éd. Emond Montgomery, 1993, p. 168.; Jacomy-Millette, *ibid.*, p. 196 à 207.

Le Secrétariat reconnaît qu'un décret peut, dans certains cas, constituer une "réglementation" au sens du paragraphe 45(2)<sup>8</sup>. Cependant, le Secrétariat est d'avis que dans le présent cas l'instrument de ratification n'est pas une "réglementation". Cet instrument ne fait qu'attester et constituer un acte administratif ponctuel posé par un représentant du pouvoir exécutif canadien, en l'occurrence le premier ministre du Canada. On doit à juste titre le distinguer d'une "réglementation" qui est autorisée par la loi et qui est assujettie au processus officiel d'inscription, d'examen parlementaire et de publication<sup>9</sup>. L'instrument de ratification n'a pas un caractère législatif et n'a pas été assujetti à la rigueur de la *Loi sur les textes réglementaires*. Tout en confirmant des obligations internationales, l'instrument de ratification n'a aucune conséquence sur le droit national du Canada, et ne peut donc être considéré comme une "législation [sur] l'environnement" de ce pays aux fins du paragraphe 14(1).

En effectuant cette détermination, le Secrétariat ne veut pas écarter la possibilité que de futures communications soulevant des questions relatives aux obligations internationales des Parties puissent satisfaire aux critères du paragraphe 14(1). De plus, comme cela a été mentionné précédemment, le Secrétariat reconnaît que le sujet de la communication exprime des préoccupations importantes en matière d'environnement qui pourraient être l'objet d'un examen et de discussions entre les Parties à l'ANACDE. Il n'appartient toutefois pas au Secrétariat d'essayer de résoudre ces questions dans le cadre du processus visé au paragraphe 14(1). Son rôle se borne à interpréter les dispositions dudit paragraphe à la lumière des termes et des objectifs de l'Accord.

#### IV. CONCLUSION

Le Secrétariat considère qu'il ne peut examiner plus avant la communication parce qu'elle ne fait pas valoir que le Canada omet d'appliquer effacement sa législation sur l'environnement. En vertu du paragraphe 6(2) des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*, les auteurs peuvent cependant présenter au Secrétariat une communication qui satisfait aux critères du paragraphe 14(1) de l'Accord dans les trente (30) jours suivant la réception de la présente notification.

Par : Janine Ferretti  
Directrice exécutive par intérim

---

<sup>8</sup> Voir R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif* (tome 1), 2<sup>e</sup> éd., Presses de l'Université Laval, Québec, 1984, p. 326 à 329.

<sup>9</sup> Voir la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), chap. S-22.