Secrétariat de la Commission nord-américaine de coopération environnementale

Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1), des motifs ayant amené le Secrétariat à considérer que la constitution d'un dossier factuel est justifiée

N° de la communication : SEM-98-004

Auteurs : Sierra Club of British Columbia
Environmental Mining Council of British Columbia
Taku Wilderness Association

Partie visée : Canada

Date de la communication : 29 juin 1998

Date de la notification : 11 mai 2001

I. Résumé

En vertu de l'Article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'ANACDE ou l'Accord), les citoyens peuvent présenter des communications dans lesquelles ils allèguent qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat de la Commission nord-américaine de coopération environnementale (le Secrétariat), examine les communications à la lumière des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères établis, le Secrétariat détermine alors si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie, conformément au paragraphe 14(2). À la lumière de toute réponse de la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée [paragr. 15(1)]. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel [paragr. 15(2)]¹.

¹ Il s'agit de la huitième notification au Conseil où le Secrétariat détermine que la constitution d'un dossier factuel est justifiée. En ce qui a trait aux sept autres communications, le Conseil a donné instruction au Secrétariat d'élaborer un dossier factuel dans trois cas (SEM 96-001 Cozumel, SEM 97-001 BC Hydro et

Le 29 juin 1998, les auteurs ont déposé leur communication dans laquelle ils alléguent que « le gouvernement du Canada omet systématiquement d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* pour protéger le poisson et son habitat contre les impacts environnementaux destructeurs causés par l'industrie minière en Colombie-Britannique² ». Le 30 novembre 1998, le Secrétariat déterminait que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et le 25 juin 1999, il demandait une réponse à la Partie en vertu du paragraphe 14(2). La Partie a présenté sa réponse le 8 septembre 1999. Le Canada affirme qu'il protège le poisson et son habitat en prenant diverses mesures d'application, y compris les poursuites lorsqu'il y a lieu, et que, par conséquent, la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée. Conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat informe le Conseil qu'il juge que la communication, compte tenu de la réponse de la Partie, justifie la constitution d'un dossier factuel. Le Secrétariat fournit également les motifs de sa décision.

II. Résumé de la communication

Les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* pour protéger le poisson et son habitat contre les impacts environnementaux destructeurs causés par l'industrie minière en Colombie-Britannique. En vertu des paragraphes 36(3) et 40(2) de cette loi, 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 des risques existent que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion pénètre dans ces eaux³ ».

Les auteurs allèguent que le drainage minier acide et la contamination par les métaux lourds associés à l'exploitation minière entraînent souvent de graves problèmes de pollution de l'eau. Selon les auteurs, le drainage minier acide se produit lorsque les roches contenant des matériaux sulfurés sont exposées à l'air et à l'eau, ce qui produit de l'acide sulfurique. Cet acide dissout ensuite les métaux environnants. Outre le drainage minier acide, les auteurs de la communication allèguent que la transformation des produits chimiques, l'érosion et la sédimentation qui résultent des activités minières contribuent également à la pollution de l'eau⁴. Les auteurs soutiennent que les substances toxiques produites par les activités

SEM 98-007 Metales y Derivados), il a reporté sa décision dans un cas (SEM 97-006 Oldman River II), a rejeté une communication (SEM-97-003 Fermes porcines du Québec), et il étudie deux communications (SEM 98-006 *Aquanova* et SEM-99-002 *Oiseaux migrateurs*). On peut lire les résolutions pertinentes du Conseil (96-08, 98-07, 00-01, 00-02 et 00-03) sur le site Web de la CNACE, à l'adresse <www.cec.org>.

² Communication, p. 5.

³ *Loi sur les pêches*, paragraphe 36(3).

⁴ Communication, p. 7-8.

minières se déversent dans les réseaux hydrographiques causant des dommages aux poissons et à leur habitat, et altérant la qualité de l'eau et la santé humaine⁵.

À l'appui de leur communication, les auteurs fournissent un rapport préparé par l'*Environmental Mining Council of B.C.* (appendice 1), dans lequel on peut lire que le drainage minier acide est le problème environnemental le plus important de l'industrie minière, touchant surtout les cours d'eau⁶. S'appuyant sur les données du *1994 B.C. State of the Environment Report* (rapport de 1994 sur l'état de l'environnement de la Colombie-Britannique), le *Environmental Mining Council* indique ce qui suit dans son rapport : « on estime qu'il y a 240 millions de tonnes de stériles acidogènes et 72 millions de tonnes de résidus miniers acidogènes dans cette province. Chaque année, 25 millions de tonnes de déchets miniers et de roches stériles contenant de l'acide et des métaux lourds sont produites dans la province⁷ ».

Les auteurs s'intéressent essentiellement à trois mines qui, selon eux, déversent depuis plus de 25 ans des substances toxiques dans des eaux fréquentées par les saumons. Il s'agit des mines Tulsequah Chief, Mt. Washington et Britannia. Les auteurs affirment toutefois qu'au moins 25 autres mines de la province produisent de l'acide et au moins 17 pourraient être acidogènes⁸.

Les auteurs allèguent que des infractions au paragraphe 36(3) sont continuellement commises dans les trois mines qui font l'objet de la communication. Selon les auteurs, la mine Tulsequah Chief, une mine de cuivre abandonnée située près de la rivière Tulsequah dans le nord-ouest de la province, déverse de grandes quantités de zinc, de plomb et de cuivre dans la rivière depuis les années 1950. Ces substances ont d'importantes répercussions sur la qualité de l'eau en aval de la mine et sont toxiques pour les poissons⁹. La mine Britannia, située à 50 km au nord de Vancouver, déverse de grandes quantités de substances minérales, surtout du cuivre et du zinc, dans la crique Britannia et le détroit Howe; cette mine a été décrite comme « la pire source ponctuelle de pollution par les métaux en Amérique du Nord¹⁰ ». La mine Mt. Washington, qui se trouve sur l'île de Vancouver, a été exploitée de 1964 à 1966 et déverse des eaux d'exhaure contenant du cuivre dans les cours d'eau des environs qui se jettent dans la rivière Tsolum. La population de saumon de cette rivière a presque entièrement été décimée¹¹.

⁵ Communication, p. 5.

⁶ Communication, appendice 1, p. 5.

⁷ Communication, appendice 1, p. 7.

⁸ Communication, p. 8. Les auteurs joignent une liste de ces 42 mines à l'annexe 1 de leur communication.

⁹ Communication, p. 10. Les auteurs joignent une copie d'une lettre envoyée par Environnement Canada au ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique dans laquelle on mentionne que le cuivre, le plomb et le zinc sont très toxiques pour les poissons.

¹⁰ Communication, p. 10, où on cite un spécialiste des mines qui travaille pour Environnement Canada, d'après un article publié dans le *Vancouver Sun* le 13 juin 1996.

¹¹ Communication, p. 10.

Les auteurs allèguent qu'on n'a porté aucune accusation contre les propriétaires ou les exploitants de ces trois mines. Ils affirment en outre qu'à leur connaissance, seulement trois poursuites ont été intentées contre des sociétés minières de Colombie-Britannique qui avaient enfreint le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* (une en 1983, une en 1984 et une autre en 1985), et ce, malgré le fait que le Canada soit au courant que des infractions à cette loi sont constamment commises. Les auteurs allèguent ceci :

Compte tenu des preuves solides et accablantes indiquant que des infractions au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* sont constamment commises et que les populations de saumons sont en déclin en Colombie-Britannique, il apparaît évident que le gouvernement du Canada omet systématiquement d'assurer l'application efficace de la législation contre les sociétés minières de cette province¹².

Selon les auteurs, l'omission du Canada d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* est attribuable en partie à une importante pénurie de personnel et de ressources. Ils font référence à un protocole d'entente conclu entre le ministère des Pêches et des Océans et Environnement Canada dans lequel il est mentionné que l'application du paragraphe 36(3) relève d'Environnement Canada. Ils affirment que, ces dernières années, Environnement Canada a vu son budget réduit d'environ 40 % et que le Ministère ne dispose que de 15 employés chargés de l'application de la loi en Colombie-Britannique et au Yukon. Ils citent enfin des statistiques d'Environnement Canada qui indiquent qu'en 1996–1997, seulement 5 poursuites ont été intentées au Canada en vertu du paragraphe 36(3)¹³.

Les auteurs mentionnent que les mesures prises par le Canada pour transférer aux provinces la responsabilité en matière d'application de la législation de l'environnement est un autre facteur qui a contribué à l'omission alléguée d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches*. Ils affirment que cette délégation de responsabilités a nui à la transparence et à la responsabilisation. Cela, conjugué au problème susmentionné, permet de conclure, selon les auteurs, que les exemples fournis dans la communication illustrent une omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) aux activités minières en Colombie-Britannique¹⁴.

Les auteurs affirment que l'omission alléguée du Canada de faire observer le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* par l'industrie minière de la Colombie-Britannique a contribué au déclin des migrations de saumons dans cette province. Ils font référence à des études qui concluent que ce déclin est en partie attribuable à la pollution causée par l'activité minière¹⁵. Ils mentionnent que la disparition des poissons constitue une « perte irréversible » et affirment que la réduction des activités de pêche a eu des répercussions considérables sur les collectivités et les personnes qui dépendent de la pêche

¹² Communication, p. 15.

¹³ Communication, p. 12-13.

¹⁴ Communication, p. 11-12.

¹⁵ Communication, p. 8-9.

pour leur subsistance ou leur identité culturelle¹⁶, par exemple, les Premières Nations, les pêcheurs récréatifs et les membres de l'industrie de la pêche.

Les auteurs prétendent également que l'omission d'assurer l'observation de la *Loi sur les pêches* par l'industrie minière peut entraîner des distorsions commerciales, du fait qu'on pourrait considérer la Colombie-Britannique comme un « refuge pour pollueurs » où le laxisme en matière de lois de l'environnement et de mesures d'application permet aux sociétés minières de fonctionner à moindre coût que celles qui sont établies sur des territoires où la réglementation est plus sévère, par exemple, aux États-Unis¹⁷. Ils allèguent que cela donne aux sociétés minières de la Colombie-Britannique un avantage concurrentiel déloyal sur les sociétés établies dans d'autres pays, particulièrement aux États-Unis.

III. Résumé de la réponse

Dans sa réponse, le Canada allègue que, tant de manière générale que dans le cas des trois mines visées par la communication, « il protège le poisson et son habitat en assurant l'application efficace de sa législation de l'environnement, ce qui comprend d'exécution de diverses mesures d'observation, y compris les poursuites lorsqu'il y a lieu »¹⁸.

A. Mesures générales prises par le Canada en matière d'application de la loi

Le Canada mentionne que la gestion des questions liées aux pêches et à l'environnement s'effectue en collaboration avec les provinces, conformément au cadre législatif canadien. Le Canada fait état de la division constitutionnelle des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui a trait aux questions environnementales. Le Canada affirme que, même si l'industrie minière de Colombie-Britannique est essentiellement régie par la province en vertu de diverses lois, le gouvernement fédéral demeure responsable des dispositions de la *Loi sur les pêches* qui se rapportent à la prévention de la pollution et à l'habitat du poisson. De plus, le Canada et la Colombie-Britannique ont tous deux adopté une loi portant sur l'évaluation environnementale et ils ont établi un mécanisme d'examen harmonisé¹⁹.

Le Canada affirme qu'en vertu de ce cadre législatif, les activités d'application et de promotion de l'observation sont exécutées par les organismes provinciaux et fédéraux de réglementation environnementale et que, dans les faits, les deux ordres de gouvernement collaborent à l'établissement des objectifs, à l'application de lois complémentaires et à l'observation de la loi de la manière la plus efficace pour éviter les lacunes, les

¹⁶ Communication, p. 9.

¹⁷ Communication, p. 13.

¹⁸ Réponse, p. 3.

¹⁹ Réponse, p. 9.

chevauchements ou les conflits²⁰. Le Canada traite brièvement du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* et des lois provinciales pertinentes, à savoir la *Waste Management Act* (Loi sur la gestion des déchets) et la *Mines Act* (Loi sur les mines)²¹. Il affirme en outre qu'un protocole d'entente signé en 1985 attribue à Environnement Canada la responsabilité de l'application du paragraphe 36(3), au nom du ministre des Pêches et des Océans.

Le Canada affirme qu'il assure l'application efficace du paragraphe 36(3) à l'encontre des sociétés minières en Colombie-Britannique et contre d'autres installations industrielles. Selon le Canada, les auteurs omettent de reconnaître que, conformément à l'article 5 de l'ANACDE, les mesures d'observation prises par le gouvernement ne se limitent pas aux poursuites. Le Canada allègue que ses mesures d'observation et d'application sont globales et complètes, qu'elles sont conformes aux dispositions de l'article 5, et qu'elles tiennent compte de la complexité de l'industrie minière de la Colombie-Britannique et des problèmes de pollution connexes²².

Le Canada décrit la diversité des mesures d'observation et d'application qu'il applique et indique que « lorsqu'il s'agit de lutter contre la pollution, comme dans le cas des trois mines abandonnées, c'est toujours la méthode jugée la plus efficace dans les circonstances qui est appliquée²³ ». Le Canada parle plus particulièrement de ses efforts actuels visant l'élaboration d'une politique d'application et d'observation des dispositions de la *Loi sur les pêches* qui se rapportent à l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution²⁴ et joint à sa réponse la version provisoire du document intitulé *Loi sur les pêches – La protection de l'habitat et la prévention de la pollution – Politique d'application et d'observation* (la Politique d'application et d'observation provisoire), daté de juillet 1999²⁵.

Les mesures de promotion de l'observation définies dans la Politique d'application et d'observation provisoire comprennent la sensibilisation et l'information, la promotion du développement technologique, le transfert de technologie, l'élaboration de lignes directrices et de codes de pratique, ainsi que la promotion des vérifications environnementales. En vertu de cette politique, les mesures qui peuvent être prises en réponse à des infractions présumées sont les suivantes : inspections et enquêtes sur place, avertissements, formulation de directives par les inspecteurs, ordonnances ministérielles et poursuites. Le Canada affirme que, bien que la politique ne soit pas définitive, Environnement Canada applique les dispositions du document provisoire à l'échelle régionale pour ce qui est de l'application du paragraphe 36(3)²⁶.

²⁰ Réponse, p. 10.

²¹ Réponse, p. 10-11.

²² Tous ces éléments sont mentionnés dans la réponse, p. 11.

²³ Réponse, p. 11.

²⁴ Réponse, p. 13.

²⁵ Réponse, appendice 4.

²⁶ Réponse, p. 13.

Le Canada explique que les poursuites qu'il entame dans les cas d'infraction au paragraphe 36(3) sont de nature pénale, les poursuites civiles permettant seulement de recouvrer les montants dépensés pour les réparations et le nettoyage et non d'imposer des peines²⁷. Le Canada affirme que, comme le fardeau de la preuve est plus lourd dans le cas des poursuites criminelles et qu'il faut tenir compte de la notion de doute raisonnable, il n'est pas toujours possible d'intenter des poursuites, surtout dans le cas d'une mine abandonnée. Les chances de réussite sont moins grandes, il peut être difficile de trouver le responsable, et on ne peut garantir que le problème environnemental sera réglé si le présumé contrevenant n'a pas les ressources financières voulues²⁸. Enfin, le Canada affirme que, malgré ces obstacles, il intente des poursuites dans les cas d'infractions aux paragraphes 35(1) (protection de l'habitat) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* et donne comme exemple les poursuites entamées en avril 1999 en vertu de ces deux dispositions contre les propriétaires de la mine Kemess²⁹.

Dans le cas précis des mines, on peut lire dans la réponse que le Canada et la Colombie-Britannique « ont adopté des lois, des règlements, des politiques et des procédures qui prévoient diverses mesures d'application et de promotion de l'observation, et ce, dans le but d'éviter que les activités minières causent des dommages au poisson et à son habitat »³⁰. Le Canada précise que :

Dans le cas des activités minières, nous avons effectué de la surveillance, de la recherche et d'autres activités de collecte de données au cours des 15 dernières années; ces activités nous ont permis de mieux comprendre les problèmes de formations rocheuses acides associés à l'exploitation minière, y compris les exhaures provenant des mines abandonnées en Colombie-Britannique. Diverses mesures ont été prises pour régler les problèmes de décharge dans chacune des trois mines abandonnées dont il est question dans la communication. La démarche entreprise par le Canada dans le cas de ces trois mines abandonnées [...] et en ce qui a trait à d'autres mines démontre bien qu'il existe une stratégie globale et efficace visant à éliminer les rejets de substances nocives, en conformité avec la Loi³¹.

Le Canada fait également référence au *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* (pris en application de la *Loi sur les pêches*), qui énumère les substances considérées comme nocives aux termes du paragraphe 36(3) et précise les niveaux de rejet admissibles dans le cas des mines en exploitation. Le Canada précise que ce règlement ne s'applique pas aux mines abandonnées.

Le Canada rejette l'allégation selon laquelle il y a un laxisme systématique en matière d'application en raison d'un manque de personnel et de ressources. Il donne l'exemple de l'examen exhaustif de son programme d'application qu'il a entrepris en mai 1998. Cet

²⁷ Réponse, p. 14.

²⁸ Réponse, p. 14.

²⁹ Réponse, p. 15. La mine Kemess figure dans la liste jointe à la communication.

³⁰ Réponse, p. 15.

³¹ Réponse, p. 12.

examen visait à améliorer l'efficacité du programme, en réponse à cette allégation³². Le Canada ne fait pas état des résultats de l'examen dans sa réponse.

B. Mesures d'application prises par le Canada à l'égard de certaines mines

Le Canada fait valoir que les mesures qu'il a prises dans les cas des mines Britannia, Tulsequah Chief et Mt. Washington constituent des procédures judiciaires ou administratives en instance au sens des alinéas 14(3)a) et 45(3)a) de l'ANACDE. Le Canada affirme que ces mesures ont été prises en temps opportun, qu'elles sont conformes à la Politique d'application et d'observation provisoire et qu'elles devraient permettre de régler les nombreux problèmes mentionnés dans la communication³³.

Outre la description des mesures prises contre les propriétaires de la mine Kemess, le Canada ne fournit pas de renseignements sur les mines figurant à l'annexe 1 de la communication, car il estime que les auteurs ne font aucune allégation précise au sujet de ces mines³⁴. Il ajoute toutefois qu'il évalue régulièrement les données de contrôle de plus de 80 mines en exploitation ou abandonnées en Colombie-Britannique, y compris celles qui figurent à l'annexe 1, et ce, pour s'assurer que les dispositions de la *Loi sur les pêches* sont respectées.

1. Mine Britannia

Le Canada reconnaît que la mine Britannia est une source de pollution du milieu marin, et ce, au moins depuis sa fermeture en 1974. Il décrit les mesures prises par le Canada et la Colombie-Britannique pour régler les problèmes à la mine Britannia, notamment une série d'études effectuées entre 1996 et 1998 par Environnement Canada et le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs (METP) de la province, afin de déterminer l'efficacité d'une usine de traitement pour traiter les effluents extrêmement toxiques. Par ailleurs, en 1995, les deux gouvernements ont mis en œuvre un programme conjoint de surveillance des effluents et des cours d'eau³⁵.

Le Canada indique qu'à la suite des études, des activités de contrôle et des autres travaux de recherche sur le terrain, le propriétaire de la mine a présenté une demande de permis au METP en vue de construire une usine de traitement. Le propriétaire indiquait que la construction serait financée au moyen de redevances de déversement dans la mine de déchets industriels non dangereux pour aider à boucher les anciennes galeries de mine et réduire ainsi les écoulements de drainage³⁶. Le Canada affirme qu'il a examiné les

³² Réponse, p. 16.

³³ Réponse, p. 5.

³⁴ Réponse, p. 16.

³⁵ Tous ces éléments sont mentionnés dans la réponse, p. 17-18.

³⁶ Réponse, p. 18-19.

demandes de permis et accepté les plans en principe, sous réserve du respect de diverses conditions. Selon le Canada, la Colombie-Britannique a délivré les permis le 8 septembre 1999 et l'usine de traitement devait être opérationnelle un an après cette date³⁷.

Le Canada affirme que l'usine de traitement contribuera à réduire considérablement la pollution causée par la mine et permettra de restaurer l'habitat du poisson³⁸. Il allègue en outre que sa participation au dossier constitue une « procédure administrative » au sens des alinéas 14(3)a) et 45(3)a)³⁹. Le Canada affirme également que le processus provincial de délivrance de permis, processus auquel il a participé, représente une « procédure judiciaire ou administrative en instance » et que le Secrétariat devrait par conséquent mettre fin à l'examen⁴⁰.

2. Mine Mt. Washington

Le Canada reconnaît qu'il existe des problèmes de pollution à la mine Mt. Washington, et explique que, depuis 1985, on constate que des dommages environnementaux sont causés par les concentrations toxiques de cuivre rejeté par la mine dans le bassin hydrographique de la rivière Tsolum sur l'île de Vancouver⁴¹. La mine a fermé en 1967. Le Canada affirme que, depuis 1985, il a participé à des études et des recherches visant à trouver une solution au problème, précisant qu'il a participé aux travaux d'un comité technique et d'un groupe de travail communautaire portant sur les problèmes environnementaux dans la région⁴². Le groupe de travail a présenté son rapport final en 1999.

Le Canada déclare qu'en juin 1999, il a recueilli et analysé des échantillons des effluents de la mine et qu'il a conclu que ces effluents étaient mortels pour les poissons. Le Canada ajoute que, le 30 juillet 1999, il a envoyé une lettre à quatre entreprises ayant des droits de propriété ou d'autres intérêts relativement à la mine Mt. Washington pour les informer du problème de pollution et du fait que les déversements toxiques constituent une infraction au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*⁴³.

Le Canada allègue que ces activités, exécutées après les études, les recherches et les travaux du groupe de travail, constituent des procédures administratives adéquates et opportunes⁴⁴. Le Canada affirme en outre que ces activités, qu'il estime conformes à la Politique d'application et d'observation provisoire, constituent des « procédures judiciaires

³⁷ Réponse, p. 4. Les observations du Canada et les permis provisoires constituent les appendices 1 et 2 joints à la réponse.

³⁸ Réponse, p. 20.

³⁹ Réponse, p. 17.

⁴⁰ Réponse, p. 4.

⁴¹ Réponse, p. 20.

⁴² Réponse, p. 21.

⁴³ Tous ces éléments sont mentionnés dans la réponse, p. 22.

⁴⁴ Réponse, p. 20.

ou administratives en instance » et que le Secrétariat devrait donc mettre fin à son examen⁴⁵.

3. Mine Tulsequah Chief

Le Canada reconnaît que les eaux qui s'écoulent de la mine Tulsequah Chief contiennent des substances mortelles pour les poissons. Le Canada affirme que le propriétaire de la mine, qui a cessé ses opérations en 1957, a fait une demande de permis d'exploitation à la province en 1994. Cette demande a déclenché le processus d'évaluation environnementale harmonisé par les gouvernements fédéral et provincial, processus auquel le Canada a participé. Il est ressorti de l'évaluation environnementale, achevée en 1998, que la délivrance d'un permis permettrait d'obtenir les meilleurs résultats pour ce qui est de la remise en état du site⁴⁶.

Le Canada affirme qu'au terme du processus d'évaluation environnementale, il a informé la Colombie-Britannique que, dans la mesure où certaines conditions étaient remplies, le projet n'était pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux graves. La Colombie-Britannique a délivré un certificat autorisant l'exécution du projet en mars 1998, sous réserve de la construction d'une usine temporaire de traitement des eaux⁴⁷.

Le Canada affirme qu'il a inspecté les lieux en juin 1998 pour établir la nature des travaux entrepris par le propriétaire et recueillir des échantillons d'eaux d'écoulement. Le Canada a constaté des infractions au paragraphe 36(3) et envoyé une lettre d'avertissement au propriétaire, lettre qu'il qualifiait de « mesure d'application de premier recours ». On indiquait dans la lettre que d'autres inspections pouvaient être menées ultérieurement et que d'autres mesures d'application pouvaient être envisagées⁴⁸.

Le Canada et le propriétaire de la mine se sont par la suite rencontrés pour discuter du problème de conformité et étudier les méthodes de contrôle technique qui s'offraient à l'entreprise. Le propriétaire a présenté son plan de traitement des effluents de la mine puis, en mai 1999, il a pris des mesures visant à réduire les effets possibles des effluents sur la rivière Tulsequah⁴⁹.

Le Canada allègue que la lettre d'avertissement constitue un « ordre administratif » et que, conjuguée à des inspections ultérieures de la mine, elle constitue une « procédure judiciaire ou administrative en instance ». Le Canada estime donc que le Secrétariat doit mettre fin à son examen⁵⁰.

⁴⁵ Réponse, p. 4-5.

⁴⁶ Tous ces éléments sont mentionnés dans la réponse, p. 23.

⁴⁷ Tous ces éléments sont mentionnés dans la réponse, p. 23-24.

⁴⁸ Réponse, p. 24. La lettre constitue l'appendice 5 de la réponse.

⁴⁹ Réponse, p. 24.

⁵⁰ Réponse, p. 6.

C. Autres éléments mentionnés dans la réponse

Le Canada soutient que le Secrétariat ne doit pas demander la constitution d'un dossier factuel pour les raisons suivantes :

- Le Canada allègue que les auteurs de la communication ne lui ont pas donné suffisamment de temps pour répondre aux allégations mentionnées dans la communication, comme le prévoit l'alinéa 14(1)e). Les auteurs ont envoyé une lettre au Canada le 1^{er} juin 1998 et demandé une réponse dans les 7 jours suivants. Le 29 juin 1998, ils envoyaient une communication au Secrétariat alléguant que le Canada n'avait pas répondu à leur lettre. Le Canada affirme que la poursuite du processus relatif au dossier factuel dans ces circonstances serait contraire à la lettre et à l'esprit de l'ANACDE, car il ne tiendrait pas compte des processus établis par le Canada pour traiter les questions environnementales⁵¹.
- Le Canada fait valoir que les dispositions de l'ANACDE ne peuvent être appliquées rétroactivement à des allégations d'omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement antérieures à l'entrée en vigueur de l'Accord, le 1^{er} janvier 1994; il affirme donc que toute allégation relative à une omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement dans les trois mines avant l'entrée en vigueur de l'ANACDE ne doit pas être examinée dans le cadre du processus d'élaboration d'un dossier factuel⁵².
- Le Canada mentionne que les auteurs de la communication ne semblent pas avoir exercé les recours privés à leur disposition, tel que prévu à l'alinéa 14(2)c) de l'ANACDE. Le Canada fait précisément référence au fait que les auteurs n'ont apparemment pas demandé aux ministères et organismes gouvernementaux de faire enquête relativement aux infractions prétendues à la *Loi sur les pêches*, et ce, malgré que les services des ministères et organismes soient facilement accessibles. Le Canada indique par ailleurs que les auteurs n'ont vraisemblablement pas entamé une action civile en dommages-intérêts ou une poursuite privée, demandé d'injonctions en ce qui a trait aux infractions alléguées ou exercé des recours administratifs au niveau provincial ou fédéral même s'ils avaient accès aux tribunaux et, de manière générale, aux instances administratives⁵³.
- Le Canada affirme que l'élaboration d'un dossier factuel n'irait pas dans le sens des objectifs de l'ANACDE, compte tenu des informations détaillées fournies dans la

⁵¹ Réponse, p. 6.

⁵² Réponse, p. 6-7.

⁵³ Réponse, p. 7.

réponse et du fait que le Canada a entrepris des procédures administratives en temps opportun et conformément à sa législation⁵⁴.

IV. Analyse

A. Introduction

Nous en sommes maintenant à l'étape de l'examen en vertu du paragraphe 15(1). Le Secrétariat a déjà déterminé que la communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et, compte tenu des facteurs mentionnés au paragraphe 14(2), il a demandé une réponse au Canada. Comme le Secrétariat l'a déjà mentionné dans le contexte d'autres décisions rendues conformément au paragraphe 14(1), les exigences énoncées à l'article 14 ne visent pas à créer un fardeau abusif pour les auteurs ou un mécanisme de sélection excessivement restrictif⁵⁵.

En vertu des nouvelles 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 (les « Lignes directrices »)⁵⁶, le Secrétariat doit, lorsqu'il rend une décision conformément aux paragraphes 14(1) et 14(2), expliquer en quoi la communication satisfait ou ne satisfait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et préciser les facteurs qui l'ont amené à établir que la communication justifiait la demande d'une réponse. Étant donné que, dans le cas qui nous occupe, les décisions prises conformément aux paragraphes 14(1) et 14(2) sont antérieures à l'adoption des Lignes directrices révisées, ces explications sont fournies dans le présent document.

1. Paragraphe 14(1)

Comme nous l'avons déjà mentionné, le 30 novembre 1998, le Secrétariat déterminait que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et qu'on pouvait poursuivre le processus d'examen.

⁵⁴ Réponse, p. 7.

⁵⁵ Voir, par exemple, communication SEM-97-005 (Biodiversité), décision rendue conformément au paragraphe 14(1) (26 mai 1998), et communication SEM-98-003 (Grands Lacs), décision rendue conformément aux paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999). Bien que le Secrétariat ne soit pas lié par la doctrine de *stare decisis*, les références aux décisions antérieures contribuent à garantir l'uniformité des décisions du Secrétariat. Voir communication SEM-97-001 (BC Hydro), décision rendue conformément au paragraphe 15(1) (27 avril 1998).

⁵⁶ En juin 1999, le Conseil a adopté la version révisée des Lignes directrices, qu'on peut consulter sur le site Web de la CNACE, à l'adresse <www.cec.org> sous la rubrique « Communications des citoyens ». Le Secrétariat a déjà indiqué que les Lignes directrices révisées vont davantage dans le sens d'un fardeau relativement peu important pour les auteurs en ce qui a trait à l'article 14, en ce qu'elles exigent des auteurs d'une communication qu'ils traitent au moins 13 critères sur 15 pages. Voir communication SEM-97-003 (Fermes porcines du Québec), décision rendue conformément au paragraphe 15(1) (29 octobre 1999).

Premièrement, la communication satisfait aux critères mentionnés dans la première phrase du paragraphe 14(1). Les auteurs allèguent que le Canada, une Partie, omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Aux fins de l'ANACDE, le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* satisfait à la définition de législation de l'environnement. Les auteurs s'attardent davantage à décrire l'ampleur de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) qu'à démontrer l'efficacité dudit paragraphe. Par ailleurs, la communication satisfait au critère de temporalité inhérent au paragraphe 14(1). Les auteurs allèguent que, même dans le cas des mines où on présume que des infractions au paragraphe 36(3) sont commises depuis de nombreuses années, ces infractions persistent, et ce, depuis le 1^{er} janvier 1994.

Comme d'autres communications examinées par le Secrétariat, la communication qui nous occupe fait état d'une omission d'assurer l'application efficace de la loi, tant dans un cas précis que de manière générale. Bien que la communication porte particulièrement sur trois mines, ses auteurs allèguent que le Canada omet de faire respecter le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans les mines de Colombie-Britannique en général, ce qui entraîne des dommages continus et généralisés à une importante ressource publique. Le Secrétariat a déjà conclu, à la suite d'une analyse poussée, qu'aucun des critères énoncés aux paragraphes 14(1) et 14(2) ne reflète une intention, directe ou indirecte, de restreindre le processus des communications de citoyens soit aux communications faisant état de l'omission d'assurer l'application efficace de la loi dans le cas d'un incident particulier, soit aux communications qui portent essentiellement sur des omissions alléguées d'assurer l'application efficace de la loi de manière générale⁵⁷. Le Secrétariat avait conclu qu'en autorisant ces deux types de communication, on favorisait l'atteinte des objectifs de l'ANACDE. Par ailleurs, le Conseil a, dans le passé, donné instruction au Secrétariat de constituer des dossiers factuels en ce qui concerne à la fois les allégations précises d'omission d'assurer l'application efficace de la législation⁵⁸ et les allégations d'omission généralisée et systémique⁵⁹. Dans le cas qui nous occupe, le Secrétariat confirme cette approche et conclut que l'allégation d'omission d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) dans le cas des trois mines visées, ainsi que l'allégation d'omission d'assurer l'application efficace de ce paragraphe dans le cas des activités minières en général en Colombie-Britannique satisfont aux critères énoncés à l'article 14.

La communication satisfait également aux critères énoncés aux alinéas 14(1)a-f). Premièrement, elle est rédigée en anglais, soit l'une des langues désignées par le Canada

⁵⁷ Pour une analyse détaillée des motifs qui ont mené à cette décision, voir la communication SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (15 décembre 2000). Voir également SEM-97-003 (Fermes porcines du Québec), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (29 octobre 1999) (« 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 isolée. Ceci étant dit, la Commission peut évidemment juger pertinent d'étudier ces dernières selon les circonstances. »)

⁵⁸ SEM-96-001 (Cozumel) et SEM-98-007 (Metales y Derivados).

⁵⁹ SEM-97-001 (BC Hydro).

[(alinéa 14(1)a)]. Deuxièmement, elle identifie clairement les organisations dont elle émane, sur la page couverture et à la page 5 [alinéa 14(1)b)]. Troisièmement, elle semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production [alinéa 14(1)d)]. Les auteurs sont des organisations vouées à la protection de l'environnement; ce ne sont pas des entreprises qui font concurrence à celles dont il est question dans la communication. Quatrièmement, la communication indique que la question a été communiquée par écrit au Canada et que le Canada n'a pas répondu avant le dépôt de la communication [alinéa 14(1)e)]⁶⁰. Cinquièmement, les auteurs sont des organisations établies au Canada [alinéa 14(1)f)].

Les auteurs fournissent également suffisamment d'information en vertu de l'alinéa 14(1)c)⁶¹ pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication, tant en ce qui a trait à l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) dans le cas des trois mines dont il est question dans la communication, que pour ce qui est de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de manière générale. La communication explique en détail les problèmes persistants de contrôle du drainage minier acide dans les mines Britannia, Tulsequah Chief et Mt. Washington. Les auteurs ont joint à leur communication plusieurs rapports gouvernementaux, des rapports d'organisations non gouvernementales et d'autres documents qui permettent au Secrétariat d'examiner les questions soulevées dans la communication au sujet des trois mines.

La communication et les pièces qui y sont jointes fournissent également de l'information à l'appui de l'allégation d'omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3). Les auteurs fournissent trois études qui contiennent de l'information sur la diminution générale des populations de poissons en Colombie-Britannique et sur la menace qui plane sur ces populations, de même que sur la contamination causée par le drainage minier acide et les métaux lourds et qui cause des torts au poisson et à son habitat⁶². Ces études font également état du fait qu'il est techniquement très difficile de contrôler efficacement le drainage minier acide et donnent des exemples de mines en Colombie-Britannique et ailleurs où les tentatives à cet égard ont été vaines⁶³. Les auteurs fournissent aussi des renseignements au sujet des 42 mines de Colombie-Britannique, en plus des trois qui font l'objet de la communication, dont on sait qu'elles produisent ou pourraient produire de l'acide⁶⁴. Enfin, les auteurs fournissent de l'information au sujet du

⁶⁰ Lettre datée le 1^{er} juin 1998 envoyée par l'avocat des auteurs au ministre des Pêches et des Océans, annexée à la communication comme appendice 8, demandant de l'information au sujet des mesures d'application prises contre les exploitants des mines polluantes en Colombie-Britannique et faisant état de la possibilité qu'une communication soit présentée en vertu de l'ANACDE si le Canada ne répond pas au plus tard le 8 juin 1998.

⁶¹ L'examen d'une communication peut prendre fin si ce critère n'est pas respecté. Voir SEM-00-003 (Jamaica Bay), Détermination en vertu du paragraphe 14(1) (12 avril 2000).

⁶² Communication, appendices 1, 2 et 3.

⁶³ Voir, *p. ex.*, communication, pièce 1, p. 11, 15-16

⁶⁴ Voir également communication, appendice 1, p. 13 et en général, de même que l'appendice 2.

recours aux poursuites dans le but de faire respecter les dispositions du paragraphe 36(3)⁶⁵ et des récentes réductions de personnel et de budget affectés aux activités d'application du paragraphe 36(3) à Environnement Canada⁶⁶.

Collectivement, ces renseignements et ceux qui concernent particulièrement les trois mines qui font l'objet de la communication, sont suffisants pour permettre au Secrétariat d'examiner l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de manière générale. Bon nombre des auteurs sont des organisations non gouvernementales de l'environnement qui disposent de ressources humaines et financières restreintes pour effectuer le contrôle de la conformité aux lois de l'environnement et recueillir des preuves dans les cas d'infraction. Ces contraintes sont un autre élément qui permet de conclure que les auteurs ont fourni suffisamment d'information, conformément à l'article 14, au sujet de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de manière générale.

2. Paragraphe 14(2)

Le Secrétariat a aussi déterminé, le 25 juin 1999, que la communication justifiait une réponse de la part du Canada. Lorsqu'il décide si une communication justifie la demande d'une réponse, le Secrétariat tient compte des quatre facteurs énumérés au paragraphe 14(2), c'est-à-dire :

Lorsqu'il décidera s'il y a lieu de demander une [...] réponse, le Secrétariat cherchera à déterminer :

- a) s'il est allégué qu'un préjudice a été subi par la personne ou l'organisation qui présente la communication;
- b) si la communication, seule ou combinée à d'autres, soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent accord;
- c) si les recours privés offerts par la Partie ont été exercés; et
- d) si les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse.

Les auteurs de la communication allèguent qu'ils ont subi un préjudice au sens de l'alinéa 14(2)a)⁶⁷. Ils soulignent leur intérêt commun à l'égard de la protection des

⁶⁵ Communication, p. 14-15, et appendice 7, p. 7.

⁶⁶ Communication, p. 11 (et références mentionnées).

⁶⁷ Le Secrétariat a examiné la question du préjudice dans le document intitulé « Recommandations du Secrétariat au Conseil à l'effet de préparer un dossier factuel » relativement à la communication SEM-96-001 (Cozumel). Le Secrétariat a souligné l'importance et le caractère public des ressources marines en question, puis il a ajouté ceci :

Dans son évaluation du préjudice, le Secrétariat, 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, a pris en considération l'importance

populations menacées de saumon en Colombie-Britannique et l'importance de cette ressource pour la province. Les auteurs mentionnent qu'ils sont tous très préoccupés par le fait que le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* à l'encontre des exploitants miniers, ainsi que par la pollution industrielle et son effet sur le poisson, son habitat et les ressources aquatiques en général. Ils allèguent que l'omission de faire respecter la législation des pêches par l'industrie minière a contribué au déclin des populations de poisson anadrome et à la destruction de l'habitat du poisson et de pêcheries importantes, et qu'elle a eu des répercussions considérables sur les collectivités et les personnes dont la subsistance et l'identité culturelle dépendent de la pêche⁶⁸.

La communication soulève également des questions dont un examen approfondi dans le contexte d'un dossier factuel favoriserait la réalisation des objectifs de l'ANACDE. Un examen approfondi des questions soulevées dans la communication permettrait à tout le moins d'« encourager la protection et l'amélioration de l'environnement [...] pour assurer le bien-être des générations actuelles et futures; »⁶⁹, de « favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales; »⁷⁰ et de « promouvoir la mise en place de politiques et de pratiques pour la prévention de la pollution »⁷¹. Par ailleurs, comme le Secrétariat l'a mentionné relativement à d'autres communications, les allégations d'omission générale d'assurer l'application efficace, comme celles qui sont faites dans la communication qui nous occupe, « se prêtent particulièrement bien à un examen en vertu de l'article 14 »⁷².

Le Secrétariat a aussi tenu compte de la mesure dans laquelle les auteurs ont utilisé les recours privés accessibles en vertu de la législation de la Partie. Les auteurs affirment qu'ils ont demandé instamment au Canada d'appliquer le paragraphe 36(3), mais que le Canada n'a pas répondu à leur demande⁷³. Ils indiquent également que des groupes environnementaux, des Premières Nations, des collectivités locales et d'autres intéressés ont pris des mesures pour faire appliquer la loi en vue d'éviter que les activités minières en Colombie-Britannique contaminent le poisson⁷⁴. Les auteurs sont conscients que les citoyens canadiens ont le droit d'entreprendre des poursuites privées en vertu de la *Loi sur les pêches*, mais ils prétendent qu'il ne s'agit pas d'un recours efficace. Ils mentionnent plusieurs poursuites entamées par le *Sierra Legal Defence Fund* relativement à des cas d'infractions prétendues à la *Loi sur les pêches*. Ces poursuites ont été reprises et menées à

naturelle du récif *Paraíso* et le caractère public des ressources marines. Ceci s'inscrit dans l'esprit et l'intention du paragraphe 14(2) de l'ANACDE.

⁶⁸ Communication, p. 9.

⁶⁹ Alinéa 1a).

⁷⁰ Alinéa 1g).

⁷¹ Alinéa 1j).

⁷² SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), détermination en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (23 décembre 1999).

⁷³ Communication, p. 18.

⁷⁴ Communication, p. 15.

terme par le procureur général de la province⁷⁵. Compte tenu de la nature généralisée de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3), du fardeau imposé aux auteurs en ce qui a trait à l'exercice de recours relativement à chacune des mines en cause, ainsi que de l'expérience des auteurs en matière de poursuites privées, « des démarches raisonnables ont été entreprises »⁷⁶ pour exercer des recours privés précis en ce qui a trait aux infractions alléguées dans la communication.

Enfin, la communication s'appuie sur des rapports du gouvernement et d'organisations non gouvernementales⁷⁷. Les faits qu'elle présente ne sont donc pas tirés exclusivement des moyens d'information de masse.

B. La question en cause fait-elle l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire en instance?

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Canada soutient que les allégations faites dans la communication relativement à l'application de la *Loi sur les pêches* aux mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief font l'objet de « procédures administratives ou judiciaires en instance » au sens des alinéas 14(3)a) et 45(3)a). Comme l'alinéa 14(3)a) stipule que le Secrétariat « n'ira pas plus loin » lorsque la question soulevée dans la communication fait l'objet « d'une procédure judiciaire ou administrative en instance », le Secrétariat doit déterminer si de telles procédures empêchent ou limitent la constitution d'un dossier factuel avant d'examiner tout autre facteur pertinent.

Le paragraphe 45(3) définit comme suit une « procédure judiciaire ou administrative » :

- a) toute mesure nationale d'ordre judiciaire, quasi judiciaire ou administratif prise par une Partie en temps opportun et en conformité avec sa législation intérieure. De telles mesures comprennent : la médiation ou l'arbitrage, le processus de délivrance d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation; le processus d'obtention d'une assurance d'observation ou d'un accord d'observation; le recours à une instance administrative ou judiciaire pour obtenir des sanctions ou des réparations; et le processus de délivrance d'une ordonnance administrative; et
- b) une procédure internationale de règlement des différends qui lie la Partie.

Pour satisfaire à la définition donnée à l'alinéa 45(3)a), une procédure doit « être définie de façon précise au paragraphe 45(3), être exercée par une Partie en temps opportun et être conforme à la loi d'une Partie »⁷⁸. Par ailleurs, une telle procédure doit porter sur la même

⁷⁵ Communication, p. 18.

⁷⁶ Ligne directrice 7.5(b).

⁷⁷ La communication est fondée sur des rapports comme celui de l'*Environmental Mining Council of B.C.*, intitulé *Acid Mine Drainage: Mining and Water Pollution Issues in B.C.* (appendice 1), et celui du ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique intitulé *Water Quality Assessment and Objectives for the Tsolum River Basin* (appendice 5).

⁷⁸ SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998).

question que les allégations faites dans la communication. Enfin, « cette exigence d'examen initial devrait être étroitement interprétée afin de donner plein effet à l'objet et au but de l'ANACDE et plus particulièrement au paragraphe 14(3) »⁷⁹.

Dans l'application de ces principes à la question de savoir si l'alinéa 14(3)a empêche de poursuivre l'examen d'une communication, le Secrétariat a indiqué ceci dans un document antérieur :

[s]eules les procédures qui aboutissent à une décision, à un jugement ou à un accord précis dans une période définie devraient être visées par l'alinéa 14(3)a. Les activités qui sont d'ordre consultatif seulement, qui visent à recueillir de l'information ou qui sont fondées sur la recherche, sans objectifs précis, ne sont pas suffisantes pour entraîner l'application de la clause d'annulation automatique. Si ces procédures étaient visées par la définition, une Partie pourrait efficacement soustraire la non-application de ses lois environnementales à un examen simplement en entreprenant des études ou des consultations⁸⁰.

Compte tenu de ce qui précède, aucune des mesures prises par le Canada dans le cas des trois mines ne correspond à la définition de « procédure judiciaire ou administrative » donnée aux paragraphes 14(3) et 45(3). Dans le cas de la mine Britannia, ni la participation du Canada aux diverses études effectuées ou au processus provincial de délivrance de permis ni les autres efforts visant à régler les problèmes de pollution ne satisfont à la définition. C'est un fait que la délivrance de certains permis correspond à la définition de « procédure judiciaire ou administrative ». Toutefois, selon le Canada les permis provinciaux pour l'exploitation d'une usine de traitement et pour les activités d'enfouissement à la mine Britannia ont été délivrés le 8 septembre 1999. Ainsi, même si on établissait qu'un processus de délivrance de permis provincial en vertu de la *Waste Management Act* de Colombie-Britannique constitue une procédure administrative dans le cas de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches*⁸¹, les permis provinciaux ne font plus l'objet de procédures en instance.

De même, la collecte par le Canada d'échantillons d'eaux d'exhaure de la mine, sa participation aux activités du *Tsolum River Task Force* (Groupe de travail sur la rivière Tsolum) et la lettre qu'il a envoyée le 30 juillet 1999 aux quatre entreprises dont on présumait qu'elles avaient un intérêt dans le terrain sur lequel se trouve la mine Mt. Washington⁸² ne correspondent pas aux mesures décrites à l'alinéa 45(3)a). Il ne s'agit pas de procédures entreprises contre une personne pour faire observer la *Loi sur les pêches*. En outre, ces procédures ne visent pas l'obtention d'un accord d'observation ou la prise d'une décision particulière dans un délai donné. Enfin, la réponse indique clairement qu'à

⁷⁹ SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998).

⁸⁰ SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998).

⁸¹ Étant donné que les permis provinciaux ne font plus l'objet d'une procédure en instance, il n'y a pas lieu d'examiner cette question. Il convient toutefois de mentionner que, si le non-respect de certaines des conditions des permis provinciaux pouvait, dans les faits, donner lieu à une infraction au paragraphe 36(3), rien n'indique que les permis constituent des autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches*.

⁸² Réponse, appendice 3.

la date où elle a été présentée, la lettre datée du 30 juin 1999 avait été envoyée, le rapport définitif du groupe de travail avait été déposé et le Canada n'avait pas décidé quelles mesures d'application ou autres il allait mettre de l'avant, le cas échéant. Pour le moment, on ne peut pas considérer que les mesures prises par le Canada relativement à la mine Mt. Washington correspondent aux mesures décrites à l'alinéa 45(3)a).

En ce qui a trait à la mine Tulsequah Chief, le Canada mentionne que les inspections et les essais effectués, ainsi que la lettre d'avertissement⁸³ envoyée subséquemment au propriétaire de la mine, constituent des procédures judiciaires ou administratives en instance au sens des paragraphes 14(3) et 45(3). Si on interprète le paragraphe 45(3) au sens strict, les inspections et les essais ne constituent pas des mesures décrites audit paragraphe, parce que ces activités ne visent pas à donner lieu à un jugement, à une décision ou à un accord particulier. Elles visent plutôt à obtenir de l'information qui pourrait donner lieu à d'autres mesures d'observation dans un délai donné.

De même, la lettre d'avertissement envoyée au propriétaire de la mine Tulsequah Chief ne satisfait pas à la définition donnée au paragraphe 45(3). Le Canada affirme que cette lettre est un « ordre administratif ». Toutefois, si on tient compte des principes énoncés plus haut, un « ordre administratif » dans le contexte du paragraphe 45(3) doit à tout le moins contenir une directive ayant un effet juridique immédiat qui exige l'exécution d'une activité de manière à promouvoir l'observation de la loi. Contrairement à la lettre d'avertissement, un ordre administratif est un jugement qui établit des droits et des obligations d'ordre juridique⁸⁴. En ce sens, la Politique d'application et d'observation provisoire prévoit la délivrance d'ordonnances ministérielles, qui constituent une mesure plus efficace que les lettres d'avertissement. Telles qu'elles sont décrites dans la Politique d'application et d'observation provisoire⁸⁵, les lettres d'avertissement peuvent constituer une mesure d'observation valable et servir de fondement à d'autres mesures. Toutefois, compte tenu du caractère inconnu des mesures qui pourraient être prises par la suite, la lettre d'avertissement jointe à la réponse ne constitue pas un ordre administratif émis en vertu de la *Loi sur les pêches*, au sens du paragraphe 45(3).

Le Canada a démontré l'existence d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, au sens de l'alinéa 45(3)a) dans un cas seulement, soit celui de la mine Kemess. En

⁸³ Réponse, appendice 5.

⁸⁴ Les définitions suivantes viennent confirmer cette interprétation de ce qu'est un « ordre administratif » Le *Black's Law Dictionary*, 7th ed., définit comme suit un ordre administratif :

[Traduction]

1. Un ordre émis par un organisme gouvernemental à la suite d'une audience. 2. Un règlement appliqué par un organisme qui interprète ou applique une disposition législative.

Le *Dictionary of Canadian Law* (Dukelow, 1991) donne la définition suivante d'un ordre. La définition est tirée de la *Court of Appeal Act* (de la Colombie-Britannique) :

a) Un jugement ou décret, b) une opinion, un avis, une directive, une décision ou une déclaration qui est expressément autorisé ou exigé en vertu d'un texte législatif.

⁸⁵ Réponse, appendice 4.

déposant des accusations contre le propriétaire de la mine, le Canada a recours à une instance judiciaire pour obtenir des sanctions. Si un dossier factuel est constitué, le Secrétariat ne pourra pas déterminer si le Canada omet d'assurer l'application efficace des dispositions de la *Loi sur les pêches* dans le cas de la mine Kemess tant que les accusations et la poursuite ne seront pas réglés. L'alinéa 14(3)a) n'empêcherait toutefois pas le Secrétariat d'examiner certaines questions se rapportant à la mine Kemess si celles-ci sont liées à l'allégation d'omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) à l'encontre des sociétés minières. Par exemple, le Secrétariat pourrait examiner les circonstances qui ont mené au dépôt d'accusations contre les propriétaires de la mine Kemess pour permettre de comprendre pourquoi des accusations sont portées dans certains cas seulement.

En fait, l'alinéa 14(3)a) n'empêche pas le Secrétariat de poursuivre son examen, sauf en ce qui a trait à la question de savoir si le Canada assure l'application efficace du paragraphe 36(3) dans le cas de la mine Kemess. En vertu du paragraphe 15(1), le Secrétariat doit maintenant décider si, compte tenu de la réponse fournie par la Partie, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel⁸⁶.

C. Motifs justifiant la constitution d'un dossier factuel

Le Secrétariat estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel relativement aux questions soulevées dans la communication. Le paragraphe 36(3), qui est la principale disposition législative en cause, est l'élément central de la *Loi sur les pêches* en matière de prévention de la pollution. Comme nous l'avons bien expliqué dans les pages qui précèdent, les auteurs de la communication allèguent qu'il y a une omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) dans le secteur minier de la Colombie-Britannique.

Dans sa réponse, le Canada réfute à maintes reprises cette allégation. D'abord, le Canada décrit les mesures qu'il a prises pour promouvoir l'observation et l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans le cas des trois mines que les auteurs prennent comme exemples d'application inefficace. Dans sa réponse, le Canada allègue également à maintes reprises que l'ensemble de ses activités d'application de la loi aux activités minières en Colombie-Britannique sont efficaces, mais il donne peu de renseignements précis à l'appui de ces allégations dans le cas des mines figurant à l'annexe. Le Canada base ses allégations sur la Politique d'application et d'observation provisoire. Comme nous l'expliquons ci-après, la constitution d'un dossier factuel permettrait d'obtenir des informations supplémentaires au sujet de l'efficacité des mesures prises par le Canada relativement aux trois mines visées et de l'application concrète des diverses

⁸⁶ Le 18 avril 2000, les auteurs ont répliqué à la réponse de la Partie. Par contre, rien dans l'ANACDE ne prévoit l'examen d'une telle réponse de l'auteur d'une communication à cette étape du processus. Si le Conseil donne instruction de préparer un dossier factuel dans le cas qui nous occupe, le Secrétariat pourra examiner toute information supplémentaire fournie par les auteurs. Voir le paragraphe 15(4).

mesures que le Canada prétend mettre en œuvre de manière générale pour appliquer le paragraphe 36(3) au secteur minier en Colombie-Britannique.

1. Les mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief

Le Secrétariat doit d'abord déterminer si la constitution d'un dossier factuel est justifiée dans le cas des mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief, compte tenu des informations fournies par le Canada au sujet des mesures concrètes d'application et d'observation qu'il a prises à l'égard de ces mines. Le Canada reconnaît les problèmes de longue date liés au drainage minier acide dans les mines en question, et il a tenté de les résoudre. Par contre, le Canada ne fournit aucun renseignement qui indique que les mesures prises par le Canada ou la Colombie-Britannique pour régler le problème grave et persistant de pollution aquatique dans ces trois mines ont favorisé ou favoriseront l'observation du paragraphe 36(3). En somme, on ne semble pas contester qu'au moment où le Canada a présenté sa réponse, les eaux d'exhaure de chacune des trois mines — dont une a été qualifiée de pire source ponctuelle de pollution par les métaux en Amérique du Nord⁸⁷ — continuaient d'endommager l'habitat du poisson et les infractions à la *Loi sur les pêches* se poursuivaient. Pour ces motifs, le Secrétariat a déterminé que la constitution d'un dossier factuel est justifiée pour permettre d'examiner plus avant l'efficacité des mesures d'application prises dans le cas de chaque mine, de déterminer si ces mesures servent de modèles d'application efficace dans l'ensemble des mines de la Colombie-Britannique, et de savoir si l'approche adoptée par le Canada permet de prévenir, à long terme, les infractions à la *Loi sur les pêches* dans les mines et, le cas échéant, comment.

Le Secrétariat estime qu'il serait approprié de constituer un dossier factuel dans le cas des trois mines, et ce, malgré le fait que des travaux sont prévus ou en cours aux mines Britannia et Tulsequah Chief en ce qui a trait au traitement des effluents. Dans le cas de la mine Britannia, la constitution d'un dossier factuel permettrait d'examiner l'avancement des travaux d'aménagement d'une usine de traitement et d'un site d'enfouissement, de déterminer leur efficacité pour ce qui est de régler le problème du drainage minier acide et d'analyser les mesures prises par le Canada pour garantir qu'à long terme, les exploitants de la mine observeront le paragraphe 36(3). Pour ce qui est de la mine Tulsequah Chief, le Canada explique que l'inspection et l'échantillonnage qu'il a effectués au mois d'août 1999 ont permis d'apprendre qu'il faudrait procéder à des activités de traitement plus importantes que ce qui avait été prévu à l'origine pour éliminer les infractions à la *Loi sur les pêches*. Il est justifié de constituer un dossier factuel pour examiner plus à fond l'avancement de la situation en ce qui a trait aux travaux additionnels (ont-ils été exigés et entrepris?) et déterminer s'ils ont permis de mettre fin aux infractions, ainsi que les mesures prises par le Canada pour s'assurer que les infractions au paragraphe 36(3) ne se produisent plus à la mine.

⁸⁷ Communication, p. 9.

La mine Tulsequah Chief soulève également des questions relativement à l'allégation du Canada voulant que les programmes d'évaluation et de protection environnementales actuels permettent d'éviter que des problèmes similaires à ceux qu'on observe dans de vieilles mines comme les mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief surviennent dans des mines plus récentes ou qu'on prévoit exploiter en Colombie-Britannique⁸⁸. Plus particulièrement, le Canada mentionne le processus d'évaluation environnementale harmonisé appliqué par la Colombie-Britannique et le Canada, de même que d'autres processus de délivrance de licence et de permis. Le Canada mentionne qu'entre 1994 et 1998, il a effectué, avec la Colombie-Britannique, un examen global des effets environnementaux d'un nouveau projet minier à Tulsequah. On a conclu, à la suite de cet examen, que la mise en œuvre du projet améliorerait la capacité de réhabilitation du site en vue d'une fermeture à long terme. Au mois de mars 1998, après que le Canada eut déterminé qu'il était peu probable que le projet ait d'importantes répercussions environnementales dans la mesure où certaines conditions étaient respectées, la Colombie-Britannique a délivré un certificat autorisant le projet. Une des conditions était la construction d'une station temporaire de traitement de l'eau, dont la mise en service était prévue pour les mois de septembre–octobre 1998; on prévoyait que des installations permanentes de traitement des effluents seraient en place en novembre 1999. Toutefois, malgré l'évaluation environnementale et les conditions établies en vue de l'approbation du projet par la province, le Canada a envoyé une lettre d'avertissement au propriétaire de la mine⁸⁹ le 28 septembre 1998 et a conclu, au mois d'août 1999, que des travaux supplémentaires étaient nécessaires pour mettre fin aux infractions à la *Loi sur les pêches*. Il est justifié de constituer un dossier factuel pour examiner la mesure dans laquelle le paragraphe 36(3) est appliqué efficacement dans le cadre du processus d'évaluation environnementale à la mine Tulsequah Chief, notamment⁹⁰.

2. L'allégation d'omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3)

Les auteurs de la communication allèguent que le Canada omet de manière générale d'assurer l'application du paragraphe 36(3) pour protéger le poisson et son habitat des impacts environnementaux des activités minières en Colombie-Britannique. Bien que les auteurs parlent surtout des mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief, ils veulent de toute évidence illustrer un problème plus généralisé. L'annexe 1 de la communication

⁸⁸ Réponse, p. 9–10.

⁸⁹ Réponse, appendice 5.

⁹⁰ La mine Kemess constitue un autre exemple. Les documents annexés à la communication indiquent que le projet de la mine Kemess a été approuvé en 1996 à la suite d'une évaluation environnementale conjointe (communication, appendice 2, p. 48). Au moment de la présentation de la réponse du Canada, la Colombie-Britannique avait déposé des accusations contre les propriétaires de la mine en vertu des paragraphes 35(1), 36(3), 40(1) et 40(2) de la *Loi sur les pêches* (réponse, appendice 7). Même si ces procédures en instance empêchent la constitution d'un dossier factuel sur l'efficacité de l'application de la *Loi sur les pêches*, le seul fait que ces infractions aient été commises malgré l'application du processus harmonisé d'évaluation environnementale soulève des questions sur la capacité de prévenir les infractions à la *Loi sur les pêches*.

énumère 25 « mines dont on sait qu'elles produisent de l'acide » et 17 « qui pourraient produire de l'acide ». La communication ne fournit pas de détail au sujet des infractions alléguées à ces autres mines et le Canada ne donne pas d'information précise à ce sujet, sauf dans le cas de la mine Kemess. Le Canada soutient qu'en l'absence de faits précis au sujet des autres mines de la Colombie-Britannique, il ne peut répondre aux allégations des auteurs relativement à ces mines. Par contre, les allégations d'omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) à l'encontre des mines mentionnées à l'annexe doivent être examinées dans le contexte de toute l'information contenue dans la communication.

Les auteurs fournissent trois études à l'appui de leurs allégations voulant que des mines polluent ou pourraient polluer l'habitat du poisson, en plus des trois qui sont décrites en détail dans la communication⁹¹. Collectivement, ces études contiennent de l'information sur le déclin général des populations de poisson en Colombie-Britannique et sur les menaces que représente le drainage minier acide pour ces populations. Les études analysent également la façon dont les opérations minières causent un drainage acide et une contamination par les métaux lourds, ce qui cause des torts au poisson et à son habitat. Elles traitent également des importants problèmes techniques associés au contrôle efficace du drainage minier acide, et donnent des exemples de tentatives vaines effectuées en Colombie-Britannique et ailleurs en vue de réduire le drainage minier acide⁹². Ces études vont dans le sens de la conclusion selon laquelle le drainage minier acide et la contamination par les métaux lourds sont un résultat prévisible de l'exploitation minière lorsque aucune mesure de prévention et de confinement n'est prise et parfois, malgré l'existence de telles mesures⁹³.

Les auteurs fournissent également de l'information au sujet de plusieurs des 42 mines figurant à l'annexe⁹⁴. Les pièces jointes à la communication décrivent les répercussions du drainage minier acide provenant de certaines des mines sur les pêches et font état des tentatives, plus ou moins fructueuses, de réduction du drainage minier acide en vue de prévenir la contamination qui pourrait menacer les pêches⁹⁵. Dans le cas d'au moins deux mines, les pièces jointes font état d'une pollution des eaux de surface ou souterraines causée par les mines⁹⁶.

Les auteurs fournissent également des informations indiquant que le Canada n'a entrepris que cinq poursuites en vertu du paragraphe 36(3) en 1996-1997, et ce, dans l'ensemble du

⁹¹ Communication, appendices 1, 2 et 3.

⁹² *Voir, p. ex.*, communication, appendice 1, p. 11, 15-16

⁹³ *Voir, p. ex.*, communication, appendice 1, p. 1-5, appendice 2, p. 10-11.

⁹⁴ Communication, appendices 1 et 2.

⁹⁵ *Voir* la communication, appendice 1, p. 11, 14, 19-20; appendice 2, p. 3-4, 32-42.

⁹⁶ Communication, pièce 2, p. 41 (qui fait état de concentrations élevées de cuivre et de zinc dans les cours d'eau situés à proximité de la mine Myra Falls) et p. 37 (qui signale une contamination continue des eaux souterraines à la mine Sullivan).

pays⁹⁷, et ils affirment qu'ils n'ont trouvé que trois dossiers (remontant aux années 1980) dans lesquels des sociétés minières avaient été poursuivies pour avoir enfreint le paragraphe 36(3)⁹⁸. Ils maintiennent que, outre les poursuites, les mesures d'application ont été « un échec monumental », compte tenu du fait que les trois mines décrites dans la communication ont pu continuer à polluer l'habitat du poisson⁹⁹. Enfin, les auteurs fournissent de l'information au sujet des récentes réductions de personnel et de budget affectés aux activités d'application du paragraphe 36(3) à Environnement Canada¹⁰⁰.

Collectivement, ces renseignements et les informations détaillées au sujet des infractions continues à la *Loi sur les pêches* par les mines Britannia, Tulsequah Chief et Mt. Washington, soulèvent d'importantes questions au sujet de l'efficacité des mesures d'application prises par le Canada à l'encontre de l'ensemble des activités minières en Colombie-Britannique. Plus particulièrement, les 42 autres mines mentionnées par les auteurs ont toutes un point important en commun qui indique qu'elles pourraient enfreindre le paragraphe 36(3), à savoir leur capacité réelle ou potentielle à générer un drainage minier acide. L'information présentée dans la communication, particulièrement au sujet des trois mines décrites, soulève d'importantes questions au sujet de la mesure dans laquelle ces mines contaminent ou menacent de contaminer le poisson, et au sujet des mesures prises par le Canada pour régler les problèmes associés à ces mines en appliquant le paragraphe 36(3).

Le Canada ne répond pas de manière satisfaisante à ces questions. Le Canada ne nie pas l'allégation des auteurs selon laquelle la pollution de l'eau causée par l'exploitation minière a des répercussions environnementales néfastes. De même, le Canada indique que « les mines se trouvent souvent à proximité de cours d'eau et rejettent des effluents dans les eaux fréquentées par les poissons »¹⁰¹. Le Canada affirme toutefois que « le Canada et la Colombie-Britannique ont adopté des lois, des règlements, des politiques et des procédures qui prévoient diverses mesures d'application et de promotion de l'observation, et ce, dans le but d'éviter que les activités minières causent des dommages au poisson et à son habitat »¹⁰². Le Canada soutient que, bien que la communication donne à entendre que seules les poursuites constituent une mesure d'application, « la démarche entreprise par le Canada dans le cas de ces trois mines abandonnées et en ce qui a trait à d'autres mines démontre bien qu'il existe une stratégie globale et efficace visant à éliminer les rejets de substances nocives, en conformité avec la Loi »¹⁰³. Le Canada ajoute qu'on s'attache à éviter que les problèmes de pollution observés dans les anciennes mines surviennent dans

⁹⁷ Communication, appendice 7, p. 7.

⁹⁸ Communication, p. 14-15.

⁹⁹ Communication, p. 17.

¹⁰⁰ Communication, p. 11 (et références mentionnées).

¹⁰¹ Réponse, p. 9.

¹⁰² Réponse, p. 15.

¹⁰³ Réponse, p. 12.

les nouvelles mines, grâce aux processus fédéral et provincial d'évaluation environnementale et à une législation visant à protéger l'environnement¹⁰⁴.

Comme le Secrétariat l'a déjà mentionné, le terme « application efficace » englobe divers principes et approches, et selon les circonstances, les mesures d'application autres que les poursuites peuvent être plus efficaces pour assurer l'observation de la législation de l'environnement d'une Partie¹⁰⁵. Quoi qu'il en soit, la réponse n'établit pas un lien suffisamment clair entre l'ensemble des outils d'application dont dispose le Canada et la question de savoir s'ils sont utilisés efficacement pour assurer l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans les mines de Colombie-Britannique.

La réponse donne par contre une description détaillée et utile des outils dont disposent le gouvernement fédéral et la Colombie-Britannique pour traiter les cas d'infraction au paragraphe 36(3). L'élément central de cette description est la Politique d'application et d'observation provisoire¹⁰⁶. L'objet et la portée de cette politique sont décrits comme suit :

La Politique d'application et d'observation établit les principes généraux d'application des dispositions de la Loi qui porte sur la prévention de la pollution et la protection de l'habitat et explique le rôle des responsables de la réglementation en matière de promotion, de surveillance et d'application de la loi. Il s'agit d'une politique nationale qui vise toutes les personnes qui ont des pouvoirs de réglementation, que ce soit le ministre ou le personnel responsable de l'application¹⁰⁷.

Par conséquent, la Politique d'application et d'observation provisoire est un modèle de ce qui, selon le Canada, constitue l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*. La politique renferme huit sections qui constituent le cadre et les particularités du document. Ces sections sont les suivantes :

- Qu'entend-on par application et observation?
- Principes directeurs
- Compétence et responsabilités
- Mesures de promotion de l'observation
- Inspection et enquête
- Réponses aux infractions
- Peines et ordonnances des tribunaux après déclaration de culpabilité
- Poursuite civile entreprise par la Couronne pour recouvrer les frais

¹⁰⁴ Réponse, p. 15

¹⁰⁵ SEM-97-001 (BC Hydro), Recommandation en vertu du paragraphe 15(1) (27 avril 1998).

¹⁰⁶ Le Canada a également joint à sa réponse un document dans lequel on décrit l'approche globale et les politiques de la Colombie-Britannique en matière d'application de la législation de l'environnement et d'assurance de la conformité. Réponse, appendice 8.

¹⁰⁷ Réponse, appendice 4, p. 1.

La Politique d'application et d'observation provisoire définit ainsi le terme « observation » : action de se conformer aux prescriptions de la loi. Elle précise en outre deux genres d'activités que les responsables exécuteront pour faire observer la loi, à savoir des programmes de promotion et des programmes d'application. Elle propose les mesures suivantes en matière de promotion de l'observation :

- communication et publication d'informations;
- sensibilisation du public;
- consultation des parties touchées par ces dispositions de la *Loi sur les pêches*;
- aide technique.

Par ailleurs, la Politique définit l'« application » comme l'obligation de se conformer à la loi par l'exercice ou l'application de pouvoirs conférés par la loi, et indique les mécanismes d'application, à savoir :

- inspections pour vérifier la conformité;
- enquêtes sur les infractions;
- avertissements, directives données par les inspecteurs, autorisations et arrêtés ministériels, sans recours judiciaires;
- recours judiciaires, par exemple, injonctions, poursuites, ordonnances du tribunal après déclaration de culpabilité, poursuites civiles pour recouvrer les frais¹⁰⁸.

La réponse n'explique toutefois pas en détail les méthodes d'application concrètes et l'efficacité de cette politique et des mesures connexes prises par les gouvernements fédéral et provincial dans le cas des activités minières en Colombie-Britannique. La Politique d'application et d'observation provisoire constitue certes un cadre utile pour l'examen de l'affirmation du Canada relativement à l'application systématique des dispositions de la *Loi sur les pêches* qui se rapportent à la prévention de la pollution dans le cas des mines de Colombie-Britannique, mais ce seul document n'indique pas la mesure dans laquelle il a été mis en œuvre, ni l'efficacité de cette mise en œuvre.

Le Canada affirme qu'il examine et évalue régulièrement les données de surveillance et les renseignements sur les ressources halieutiques relativement aux mines de Colombie-Britannique pour assurer l'observation de la loi, protéger les ressources halieutiques et cibler les mines qui feront l'objet d'une inspection¹⁰⁹. Le Canada déclare que les importantes activités de surveillance, de recherche et de collecte de données qu'il mène depuis plus de 15 ans ont permis de mieux comprendre le problème de production de roches acides associé à l'activité minière¹¹⁰. Le Canada donne toutefois peu de renseignements précis pour illustrer comment il a utilisé les données recueillies pour

¹⁰⁸ Réponse, appendice 4, p. 3.

¹⁰⁹ Réponse, p. 16.

¹¹⁰ Réponse, p. 12.

appliquer le paragraphe 36(3), au moyen de la Politique d'application et d'observation provisoire ou autrement, dans le cas des opérations minières en Colombie-Britannique. Étant donné que le Canada allègue que les gouvernements fédéral et provincial ont toujours pris des mesures pour réagir à la menace que constituent les mines de Colombie-Britannique pour le poisson et son habitat, il faudrait obtenir des informations supplémentaires en vue de la constitution d'un dossier factuel.

Dans sa réponse, le Canada indique également que le *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* s'applique dans le cas d'une mine, telle que définie dans le Règlement, qui est exploitée. Il indique aussi que, au moment où le Canada a présenté sa réponse, on envisageait de modifier le Règlement¹¹¹. Le Canada ne fournit toutefois pas d'informations sur la question de savoir si le *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* est appliqué à l'une ou l'autre des mines énumérées dans l'annexe à la communication, ni sur la mesure dans laquelle ce règlement est appliqué pour assurer l'observation du paragraphe 36(3).

Enfin, bien que le Canada « nie catégoriquement l'allégation des auteurs [selon laquelle] il y a une tendance généralisée à la non-application en raison d'un manque de personnel et de ressources¹¹² », il ne fournit pas de renseignements précis au sujet des répercussions possibles (et, le cas échéant, l'ampleur de ces répercussions) des réductions de ressources sur la mise en œuvre de la Politique d'application et d'observation provisoire et sur l'efficacité globale de l'application du paragraphe 36(3) aux mines de Colombie-Britannique. Le Canada ne donne aucun renseignement détaillé sur le niveau actuel de l'effectif et des ressources affectés à l'application, sur l'évolution de l'affectation de ces ressources avec le temps, sur l'existence possible d'un lien entre ce niveau et les répercussions des activités minières sur le poisson. Le Canada ne fournit pas non plus d'information sur l'avancement ou les résultats de l'examen du programme d'application entrepris par Environnement Canada en 1998, ni sur le lien entre ces résultats et les allégations faites dans la communication.

En résumé, il faut constituer un dossier factuel pour obtenir de l'information au sujet de l'application du paragraphe 36(3), au moyen de la Politique d'application et d'observation provisoire ou autrement, dans les mines autres que celles qui font l'objet de la communication, sauf pour ce qui est de l'efficacité de l'application du paragraphe 36(3) à la mine Kemess. La constitution d'un dossier factuel est justifiée particulièrement pour :

- obtenir de l'information au sujet de l'importance des rejets de substances dangereuses dans les eaux poissonneuses par les mines mentionnées à l'annexe 1, y compris de l'information sur la question de savoir si ces rejets sont autorisés en vertu de la *Loi sur les pêches* et si les mines contreviennent au paragraphe 36(3);

¹¹¹ Réponse, p. 15.

¹¹² Réponse, p. 16.

- obtenir de l'information sur l'efficacité du processus harmonisé d'évaluation environnementale ou d'autres mesures fédérales ou provinciales de promotion de l'observation pour prévenir ou traiter les infractions au paragraphe 36(3) commises dans ces mines;
- obtenir de l'information sur la nature, la portée et la fréquence des contrôles de conformité dans ces mines;
- examiner les résultats des activités de contrôle de la conformité dans ces mines, y compris la fréquence et la gravité des occurrences de non-conformité au paragraphe 36(3) et, le cas échéant, au *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux*;
- obtenir de l'information sur les enquêtes, les poursuites ou les mesures d'application prises par le gouvernement fédéral ou la Colombie-Britannique en réponse aux cas de non-conformité au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* ou au *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* dans ces mines, y compris les mesures prises dans les cas de non-conformité continue;
- examiner l'efficacité des mesures d'application ou autres prises par le Canada dans les cas de non-conformité au paragraphe 36(3) dans ces mines;
- examiner les résultats de l'examen du programme d'application d'Environnement Canada effectué en 1998, ainsi que d'autres informations qui permettent de déterminer si les réductions des ressources affectées à l'application ont eu des répercussions sur l'efficacité de l'application par le Canada du paragraphe 36(3) en ce qui a trait aux mines de Colombie-Britannique.

La constitution d'un dossier factuel donnerait en outre l'occasion d'examiner les résultats des « importantes activités de contrôle, de recherche et autres activités de collecte de données » qui, selon le Canada, ont permis de mieux comprendre les problèmes de drainage minier acide en Colombie-Britannique¹¹³. Par ailleurs, les documents annexés à la communication indiquent que les mesures prises pour réduire le drainage minier acide dans certaines des mines figurant à l'annexe sont relativement efficaces, du moins pour l'instant. Par conséquent, la constitution d'un dossier factuel pourrait également donner l'occasion de présenter des informations au sujet des mesures préventives ou correctives qui ont permis, jusqu'à maintenant, de limiter le drainage minier acide.

3. Recours privés

En vertu du sous-alinéa 14(3)b)(ii), une Partie peut présenter des informations indiquant si des recours privés relativement aux questions soulevées dans une communication sont

¹¹³ Réponse, p. 12.

offerts à l’auteur, et si ces recours ont été exercés. Dans sa réponse, le Canada affirme que les personnes intéressées peuvent demander aux organismes gouvernementaux d’enquêter sur des infractions alléguées à la législation de l’environnement et que, dans le cas qui nous occupe, les auteurs ne semblent pas avoir fait de telle demande¹¹⁴. Le Canada prétend également que les auteurs ne semblent pas avoir utilisé d’autres procédures administratives, quasi judiciaires ou judiciaires qui leur étaient offertes, y compris des actions civiles en dommages-intérêts, des poursuites privées et des injonctions. Enfin, le Canada affirme que le délai d’une semaine accordé à la Partie par les auteurs pour répondre à la communication était déraisonnable et que la poursuite de l’examen équivaldrait à encourager les auteurs à outrepasser les procédures nationales. Bien qu’aucune des dispositions de l’ANACDE n’exige la fin du processus d’examen d’une communication si l’auteur omet d’exercer des recours privés ou d’accorder un délai donné à une Partie pour répondre à la communication, le Canada estime que pour ces raisons, la constitution d’un dossier factuel n’est pas justifié dans le cas qui nous occupe.

Comme nous l’avons déjà mentionné, les auteurs ont décrit les efforts qu’ils ont déjà déployés pour exercer des recours privés, plus particulièrement des poursuites privées, efforts qui, selon eux, n’ont pas porté fruit. Par ailleurs, les auteurs n’ont pas accès aux mêmes mesures d’application que le Canada ni aux mêmes données sur la surveillance et l’observation pour leur permettre d’exercer des recours privés. Le Canada reconnaît que, outre la possibilité de réclamer des dommages-intérêts ou de recouvrer le coût de remise en état, il n’existe aucune procédure civile visant à assurer l’application du paragraphe 36(3), et que seul un tribunal pénal peut faire appliquer la loi¹¹⁵. Par ailleurs, le Canada ne détermine aucune mesure que peuvent prendre les auteurs pour obtenir réparation relativement à l’allégation d’omission généralisée d’assurer l’application efficace du paragraphe 36(3), mis à part l’exercice de recours contre les exploitants de chacune des mines. Compte tenu du nombre de mines qui pourraient être en cause, il serait très difficile d’exercer des recours privés.

De plus, la réponse indique que les problèmes de pollution causée par les mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief ne sont pas récents, et que chacune de ces mines a fait l’objet d’un processus public en vue de résoudre les problèmes. Tant la communication que la réponse indiquent que les citoyens et les organismes gouvernementaux connaissent depuis des années l’ampleur de la pollution causée par les trois mines mentionnées dans la communication, et qu’ils sont préoccupés par la situation. Par ailleurs, les deux rapports annexés à la communication¹¹⁶ qui traitent de manière générale des problèmes environnementaux attribuables aux mines de Colombie-Britannique ont été rendus publics, ce qui illustre les efforts des auteurs visant à porter ces questions à l’attention du Canada et de la population en général.

¹¹⁴ Réponse, p. 7.

¹¹⁵ Réponse, p. 14.

¹¹⁶ Communication, appendices 1 et 2.

Pour ces raisons, le court délai que les auteurs ont accordé au Canada pour répondre à leur lettre du 1^{er} juin 1998 avant de présenter leur communication n'est pas un motif contraignant pour empêcher la constitution d'un dossier factuel. En outre, le Secrétariat accepte les motifs fournis par les auteurs pour expliquer pourquoi ils n'ont pas entrepris de poursuites privées ou exercé d'autres recours à l'égard de l'une ou l'autre des trois mines.

IV. Recommandation

Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat considère que la communication, compte tenu de la réponse de la Partie, justifie la constitution d'un dossier factuel. En utilisant le cas de trois mines comme exemples, la communication soulève d'importantes questions au sujet des efforts déployés par la Partie pour limiter et prévenir le drainage minier acide et faire observer le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans les exploitations minières de Colombie-Britannique. La réponse reflète une compréhension de l'importance des lois de l'environnement et des ressources naturelles dont il est question dans la communication. Toutefois, même si le Canada affirme, dans sa réponse, qu'il protège le poisson et son habitat en utilisant efficacement divers outils d'application et d'observation à l'égard des exploitations minières en Colombie-Britannique, il ne répond pas à toutes les allégations faites par les auteurs. Le Secrétariat conclut que l'absence d'information sur l'utilisation concrète par le Canada des divers outils d'application et d'observation et sur l'efficacité de ces outils pour ce qui est d'assurer l'observation du paragraphe 36(3) dans les trois mines dont il est question et dans d'autres mines dont on sait qu'elles produisent ou pourraient produire de l'acide justifie la constitution d'un dossier factuel pour obtenir des informations supplémentaires. Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1), et pour les raisons énoncées dans le présent document, le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel favoriserait la réalisation de l'objet de l'ANACDE relativement à la communication.

Respectueusement soumis ce 11 jour de mai 2001.

(original signé)
Geoffrey Garver
Directeur
Unité des communications sur les questions d'application

cc : Janine Ferretti, Directrice exécutive, CCE