

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale
Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3)
de l'Accord Canada–États-Unis–Mexique

Auteur : [nom tenu confidentiel en vertu de l'alinéa 16a) de l'ACE]
Partie : le Canada
Date de la communication : le 8 février 2021
Date de la présente décision : le 9 mars 2021
N° de la communication : SEM-21-001 (*Terminal Fairview*)

I. INTRODUCTION

1. L'*Accord Canada–États-Unis–Mexique* (ACEUM) et l'*Accord de coopération environnementale* (ACE) sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2020, et, depuis lors, le processus de présentation de communications sur les questions d'application (SEM), initialement instauré en vertu des articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE), est maintenant régi par les articles 24.27 et 24.28 de l'ACEUM. Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (ci-après « Secrétariat de la CCE ») demeure responsable de la mise en œuvre du processus SEM, comme le stipule l'ACE¹.
2. Les articles 24.27 et 24.28 de l'ACEUM décrivent le processus par lequel tout ressortissant d'une Partie ou toute entité (ci-après l'« auteur ») constituée en vertu des lois d'une Partie peut présenter une communication [nommée « observation » dans l'Accord] dans laquelle elle allègue qu'une Partie à l'ACEUM omet d'assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement. Le Secrétariat de la CCE procède à un examen initial d'une communication conformément aux critères énoncés aux paragraphes 24.27(1) et (2) de l'ACEUM, et s'il juge que la communication satisfait à ces critères, il détermine ensuite, aux termes des dispositions du paragraphe 24.27(3), si cette communication justifie la demande d'une réponse à la Partie mise en cause. À la lumière de la réponse de cette Partie, le Secrétariat détermine alors si la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel et, le cas échéant, en informe le Conseil et le Comité sur l'environnement², en indiquant les motifs de sa recommandation

¹ La Commission de coopération environnementale a été créée en 1994 en vertu de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE) qu'ont conclu le Canada, le Mexique et les États-Unis (les « Parties »). Conformément au paragraphe 2(3) de l'*Accord de coopération environnementale* (ACE) entre les gouvernements du Canada, des États-Unis du Mexique et des États-Unis d'Amérique, la CCE « continuera d'exercer ses activités conformément aux modalités en place au moment de l'entrée en vigueur [de l'ACE]. » Les organes constituant la CCE comprennent le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM).

² Le Comité sur l'environnement a été constitué en vertu du paragraphe 24.26(2) de l'ACEUM, et son rôle consiste à « superviser la mise en œuvre » du chapitre 24 de l'ACEUM.

conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM; dans le cas contraire, il n'examinera pas la communication plus en détail³.

3. Le 8 février 2021, une personne, qui a demandé à rester anonyme en vertu de l'alinéa 16a) de l'ACE (ci-après « l'auteur »), a présenté une communication au Secrétariat de la CCE dans laquelle elle allègue que le Canada a omis d'assurer l'application efficace de l'article 125 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (la LCEE ou la « Loi ») en lien avec le projet d'agrandissement du terminal Fairview (phase II)⁴.
4. Après avoir reçu la communication SEM-21-001 (*Terminal Fairview*) conformément à l'article 24.27 de l'ACEUM, le Secrétariat considère qu'elle ne satisfait pas à tous les critères d'admissibilité et en avise donc l'auteur par les présentes.
5. L'auteur a soixante (60) jours à compter de la date de la présente décision pour présenter une communication révisée⁵. Si le Secrétariat ne reçoit pas cette version révisée d'ici le **10 mai 2021**, il mettra fin au processus d'examen de la communication SEM-21-001 (*Terminal Fairview*). Les motifs du Secrétariat sont exposés ci-après.

II. ANALYSE

6. En vertu du paragraphe 24.27(1), « [t]oute personne d'une Partie » peut présenter une [communication] au Secrétariat de la CCE par laquelle elle « soutient qu'une Partie omet d'appliquer de manière effective ses lois environnementales ». Le Secrétariat tient compte du fait que les dispositions des paragraphes 24.27(1), (2) et (3) de l'ACEUM ne sont pas censées s'interpréter comme un insurmontable « instrument » d'évaluation procédurale préalable, car il faut plutôt leur donner un sens plus large qui cadre avec l'esprit du chapitre 24 de l'ACEUM.

A. Paragraphe 24.27(1)

³ Le site Web de la CCE, à l'adresse <<http://www.cec.org/fr/communications-sur-les-questions-dapplication/>>, donne davantage de détails à propos des diverses étapes du processus SEM ainsi que du registre public des communications, des décisions antérieures du Secrétariat et des dossiers factuels.

⁴ SEM-21-001 (*Terminal Fairview*), communication présentée en vertu du paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM (le 8 décembre 2020) [la communication], consultable à l'adresse <<http://www.cec.org/fr/communications-sur-les-questions-dapplication/registre-des-communications/terminal-fairview>>.

⁵ Le Secrétariat s'appuie sur les procédures énoncées dans les *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE* dans la mesure où elles vont dans le sens des dispositions de l'ACE et de l'ACEUM. Le Secrétariat prendra également en considération les critères d'examen énoncés dans des décisions et des notifications précédentes, rédigées conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE, et consultables dans le registre des communications de la CCE, à l'adresse <<http://www.cec.org/fr/communications-sur-les-questions-dapplication/registre-des-communications>>. En procédant de la sorte, il garantira une mise en œuvre uniforme du processus SEM. La recommandation relative à la communication SEM-97-001 (*BC Hydro*), formulée conformément au paragraphe 15(1) (le 27 avril 1998), est consultable en ligne à l'adresse <<http://www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/97-1-adv-f.pdf>> (« À tout le moins, en examinant des décisions antérieures, le Secrétariat sera mieux en mesure d'appliquer de façon uniforme les dispositions de l'ANACDE. Cette approche contextuelle à l'égard d'un traité vient de principes fondamentaux de l'interprétation des lois ainsi que des articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*. »).

7. En vertu du paragraphe 24.27(1), le Secrétariat de la CCE détermine en premier lieu si l'auteur est une « personne d'une Partie » telle que la définit l'ACEUM.
8. L'article 1.5 de l'ACEUM donne la définition suivante : « **personne d'une Partie** désigne un ressortissant d'une Partie ou une entreprise d'une Partie ».
9. L'auteur a demandé de demeurer anonyme en vertu de l'alinéa 16a) de l'ACE. Le Secrétariat n'a trouvé dans la communication aucun renseignement indiquant clairement la nationalité de l'auteur, et ne peut donc déterminer s'il s'agit d'une « personne d'une Partie » au sens de la définition de l'ACEUM.
10. L'auteur a fourni une adresse de courriel et un nom lors de la transmission de sa communication, mais une communication révisée devrait indiquer sa nationalité et inclure une adresse postale, et, dans la mesure du possible, un numéro de téléphone afin de compléter ses coordonnées. Lesdites coordonnées et sa nationalité demeureront confidentielles conformément à l'alinéa 16(1)a) de l'ACE.

B. Lois environnementales

11. En vertu du paragraphe 24.27(1), il faut aussi chercher à déterminer si la communication mentionne une « loi environnementale » au sens de la définition de l'ACEUM.
12. L'article 24.1 de l'ACEUM donne la définition suivante :

« **loi environnementale** désigne une loi ou un règlement d'une Partie, ou une de ses dispositions, y compris ceux qui mettent en œuvre les obligations de la Partie au titre d'un accord multilatéral sur l'environnement, dont l'objet premier est la protection de l'environnement, ou la prévention d'un danger pour la santé ou la vie humaine, par, selon le cas :

- a) la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, de l'écoulement ou de l'émission de polluants ou de contaminants de l'environnement;
- b) le contrôle des produits chimiques, substances, matières ou déchets dangereux ou toxiques pour l'environnement et la diffusion de renseignements à ce sujet;
- c) la protection ou la conservation de la flore et de la faune sauvages¹, y compris des espèces menacées, de leur habitat et des zones naturelles spécialement protégées²

à l'exclusion d'une loi ou d'un règlement, ou de l'une de ses dispositions, concernant directement la santé ou la sécurité des travailleurs, et à l'exclusion de toute loi ou de tout règlement, ou de l'une de ses dispositions, dont l'objet premier est la gestion de la récolte de subsistance ou de la récolte par les populations autochtones de ressources naturelles.

loi ou règlement désigne : a) pour le Canada, une loi du Parlement du Canada ou un règlement pris sous le régime d'une loi du Parlement du Canada pouvant être mis en application par une action du gouvernement central. »

Par ailleurs : « ¹ Les Parties reconnaissent que cette protection ou conservation peut comprendre la protection ou la conservation de la diversité biologique.

² Pour l'application du présent chapitre, le terme « zones naturelles spécialement protégées » désigne les zones ainsi définies par la Partie dans son droit⁶. »

13. La LCEE⁷ est une loi du Parlement du Canada pouvant être mise en application par le gouvernement central. L'Agence d'évaluation d'impact du Canada, qui se dénommait auparavant Agence canadienne d'évaluation environnementale, est chargée d'administrer la *Loi* à titre de division d'Environnement et Changement climatique Canada, et elle relève du ministre de l'Environnement.
14. La *Loi* vise primordiallement à protéger l'environnement, et elle a pour objet : « a) de protéger les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement contre tous effets environnementaux négatifs importants d'un projet désigné; b) de veiller à ce que les projets désignés dont la réalisation exige l'exercice, par une autorité fédérale, d'attributions qui lui sont conférées sous le régime d'une loi fédérale autre que la présente loi soient étudiés avec soin et prudence afin qu'ils n'entraînent pas d'effets environnementaux négatifs importants⁸. » La disposition en question, à savoir l'article 125 de la *Loi*⁹, est une disposition transitoire qui doit permettre de mener à terme les études approfondies commencées en vertu de la version précédente, à savoir la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L. C. 1992¹⁰. Même si cet article peut être qualifié de « loi environnementale », parce qu'il vise la protection de l'environnement en définissant les exigences relatives aux études approfondies menées en vertu de la loi précédente, l'auteur ne mentionne pas les dispositions pertinentes de la loi de 1992 qui s'appliquent à l'omission alléguée de mettre en œuvre des mesures d'atténuation et un programme de suivi.
15. L'auteur allègue que le gouvernement du Canada ne s'est pas acquitté de ses obligations en vertu de l'article 125 de la LCEE, comme l'indique le rapport d'étude approfondie à propos du projet en question. Plus précisément, elle affirme que le gouvernement du Canada a omis de mettre en œuvre les mesures d'atténuation et le programme de suivi prévus dans ledit rapport, rédigé dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet d'agrandissement du terminal

⁶ Ces deux notes de bas de page (1 et 2) accompagnent respectivement les deux phrases indiquées au point c) et figurent dans l'article 24.1 de l'ACEUM, à la page 24-1.

⁷ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 2012, ch. 19, art. 52, [*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*], consultable à l'adresse <<https://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-2012-c-19-art-52/130983/lc-2012-c-19-art-52.html>> (consultée le 24 février 2021).

⁸ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, art. 4.

⁹ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, art. 125.

¹⁰ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, consultable à l'adresse <<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-15.2/20100712/P1TT3xt3.html>>.

Fairview (phase II) qu'ont menée l'Administration portuaire de Prince Rupert et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada.

16. Sont en cause les routes, les voies de garage et le triangle de virage qui étaient censés atténuer le bruit, les vibrations et les émissions atmosphériques près de la voie de chemin de fer. Selon l'auteur, ces éléments d'atténuation ont servi de fondement à la déclaration de décision d'évaluation environnementale approuvant le projet d'agrandissement du terminal ferroviaire¹¹. Or, l'auteur allègue que ces éléments n'ont pas été construits, alors que le projet d'agrandissement a été mené à bien et que les voies ferrées sont maintenant fonctionnelles.
17. La communication satisfait au critère selon lequel il faut alléguer qu'une Partie « omet d'appliquer de manière effective ses lois environnementales ». Toutefois, elle ne donne aucun autre détail quant au fait que la non-mise en œuvre des mesures d'atténuation par le Canada démontre l'omission d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales. Plus précisément, l'auteur n'explique pas comment ces mesures peuvent être mises en application en vertu de la loi, et ne mentionne pas non plus la disposition pertinente de la *Loi* ou de sa version de 1992. En l'absence de cette information, le Secrétariat ne peut que se limiter à prendre en compte les dispositions transitoires énoncées à l'article 125 de la *Loi*.

C. Critères énoncés au paragraphe 24.27(2)

18. Le paragraphe 24.27(2) énonce cinq autres critères à respecter pour que les communications puissent être examinées par le Secrétariat de la CCE :

« a. sont faites par écrit en français, en anglais ou en espagnol; »
19. Le Secrétariat considère que la communication satisfait au critère de l'alinéa 24.27(2)a) de l'ACEUM, puisqu'elle est rédigée en anglais.

« b. identifient clairement la personne qui les présente; »
20. Le Secrétariat considère que la communication ne satisfait pas au critère de l'alinéa 24.27(2)b) de l'ACEUM, parce qu'elle n'identifie pas son auteur par sa nationalité et ses coordonnées complètes (incluant l'adresse postale et le numéro de téléphone).
21. Une communication révisée devrait fournir les coordonnées complètes et indiquer la nationalité de l'auteur, afin de permettre au Secrétariat de déterminer si celle-ci est une « personne d'une Partie » au sens de la définition de l'article 1.5 de l'ACEUM, et faire ainsi en sorte d'être admissible en vertu du paragraphe 24.27(1). Les coordonnées et la nationalité de l'auteur demeureront confidentielles conformément à l'alinéa 16(1)a) de l'ACE.

¹¹ Communication, page 1, ligne 17 (faisant référence à la déclaration de décision d'évaluation environnementale de l'honorable Peter Kent, ministre de l'Environnement, datant du 25 janvier 2013, consultable à l'adresse <<https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/evaluations/document/85082?&culture=fr-CA>>).

« c. donnent suffisamment d'information pour permettre d'examiner les [communications], y compris les preuves documentaires sur lesquelles peuvent être fondées les [communications], et l'indication de la loi environnementale qui n'aurait pas été appliquée; »

22. Le Secrétariat considère que la communication ne satisfait pas au critère de l'alinéa 24.27(2)c) de l'ACEUM. Comme l'explique le paragraphe 14, il faut que la communication fournisse d'autres détails sur la façon dont les mesures d'atténuation sont censées constituer des obligations imposées par la LCEE, et sur la pertinence de l'article 125 de la *Loi*. L'auteur pourrait mentionner d'autres dispositions applicables de la *Loi* ou de sa version de 1992 dans une communication révisée.

23. La communication inclut un lien vers la page du Registre canadien d'évaluation d'impact (RCEI) consacrée au projet d'agrandissement du terminal Fairview (phase II), dans laquelle se trouvent d'autres liens vers dix-huit documents liés au projet, notamment des communiqués, un rapport sur la stratégie d'atténuation, le rapport d'étude approfondie et la déclaration de décision d'évaluation environnementale. La communication contient également sept figures : cartes et images satellites de la zone du projet, qui indiquent la superficie couverte et montrent les mesures d'atténuation proposées par le rapport d'étude approfondie. Elle contient aussi une copie d'écran montrant les dépassements de niveau de bruit [dB(A)] dans la journée qu'a enregistrés la station de surveillance du bruit de Fairview, ainsi qu'un lien vers la réponse à la demande de renseignements numéro 8 transmise par le comité d'examen à propos du pôle logistique de Milton – n° de dossier du RCEI 80100, Administration portuaire de Prince Rupert (reçue le 25 septembre 2018).

24. Une communication révisée devrait contenir une explication plus détaillée de la façon dont le rapport d'étude approfondie, préparé conformément à la LCEE, exige la mise en œuvre des mesures d'atténuation qu'il énonce, et mentionner les articles pertinents de la *Loi* et de sa version de 1992.

« d. semblent viser à promouvoir l'application de la loi plutôt qu'à harceler l'industrie; »

25. Le Secrétariat considère que la communication satisfait au critère de l'alinéa 24.27(2)d) de l'ACEUM, puisqu'il est évident, à la lumière de l'information et des documents inclus dans la communication, que celle-ci vise à promouvoir l'application efficace des dispositions de la loi environnementale portant sur l'atténuation du bruit, des vibrations et des émissions atmosphériques découlant du projet d'agrandissement du terminal Fairview.

« e. indiquent si la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie et, le cas échéant, la réponse de la Partie. »

26. Le Secrétariat considère que la communication ne satisfait pas au critère de l'alinéa 24.27(2)e) de l'ACEUM, car elle n'indique pas si la question a été communiquée par écrit aux autorités canadiennes, que ce soit par l'auteur ou par toute autre personne ou entité. En conséquence, les autorités canadiennes n'ont formulé aucune réponse.

27. Une communication révisée devrait contenir des renseignements prouvant que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes, ainsi que les réponses, le cas échéant.

D. Critères énoncés au paragraphe 24.27(3)

28. Le paragraphe 24.27(3) définit quatre autres critères qui font partie du processus d'examen par le Secrétariat :

« a. s'il est allégué qu'un préjudice a été subi par la personne qui présente les [communications]; »

29. À la lumière de décisions précédentes, le Secrétariat considère que lorsqu'on examine la question du préjudice subi, il faut déterminer si ce préjudice est imputable à l'omission alléguée d'assurer l'application efficace de la loi environnementale, et s'il est lié à la protection l'environnement¹².

30. L'auteur de la communication allègue que le préjudice subi par l'environnement et les résidents locaux est imputable à l'omission d'appliquer les mesures d'atténuation, « ce qui expose les résidents vivant près de la voie de chemin de fer visée à des niveaux de bruit et de vibrations dommageables pour la santé et les biens, ce que l'APPR avait elle-même reconnu et mentionné il y a près de dix ans dans les propositions où elle sollicitait une approbation pour intensifier ses opérations dans cette région¹³ » [*traduction*]. Le Secrétariat considère que la communication satisfait aux exigences de l'alinéa 24.27(3)a) de l'ACEUM.

« b. si les [communications], seules ou combinées à d'autres [communications], soulèvent des questions pour lesquelles une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent chapitre; »

31. Le paragraphe 24.2(2) de l'ACEUM stipule que le chapitre 24 vise « à promouvoir des politiques et pratiques commerciales et environnementales qui se renforcent mutuellement, à promouvoir des niveaux élevés de protection de l'environnement et l'application efficace des lois environnementales, et à accroître la capacité des Parties de trouver des solutions aux problèmes environnementaux se rapportant au commerce, y compris par la coopération, dans l'avancement du développement durable. »

32. Le Secrétariat considère que l'étude de la communication en question permettrait de renforcer l'application efficace des lois de l'environnement, ainsi que la capacité des Parties à s'attaquer aux problèmes environnementaux suscitant des préoccupations communes, comme la mise en œuvre de mesures d'atténuation à la suite d'une évaluation des répercussions

¹² SEM-19-004 (*Chouette rayée*), décision prise en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (21 novembre 2019), paragr. 28; SEM-11-002 (*Canyon du Sumidero II*), décision prise en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (6 septembre 2012), paragr. 36; SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*), décision prise en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (23 novembre 2013). Voir aussi SEM-20-001 (*Tortue caouanne*), décision prise en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) (8 février 2020), paragr. 58.

¹³ Communication, page 7, lignes 12 à 15.

environnementales. Le Secrétariat considère que la communication satisfait aux exigences de l'alinéa 24.27(3)b) de l'ACEUM.

« c. si les recours privés prévus par le droit de la Partie ont été exercés; »

33. Le Secrétariat considère que l'utilisation de recours privés pouvait être interprétée au sens large, et que l'on peut satisfaire à ce critère en déposant une plainte ou en faisant référence à une plainte déposée par une autre personne, organisation ou entité. Il évalue ce critère en fonction de la norme du caractère raisonnable, en n'oubliant pas que, dans certains cas, il existe des obstacles à l'utilisation de tels recours¹⁴.

34. L'auteur n'a pas fourni d'information indiquant si un quelconque recours avait été utilisé ou s'il existait des obstacles à l'utilisation d'un tel recours. Le Secrétariat considère que la communication ne satisfait pas aux exigences de l'alinéa 24.27(3)c) de l'ACEUM.

35. Une communication révisée devrait indiquer si un recours a été utilisé et, si ça n'a pas été le cas, expliquer pourquoi l'auteur n'a pas essayé d'invoquer un recours privé auparavant.

« d. si les [communications] ne sont pas tirées exclusivement d'informations provenant de moyens de communication de masse; »

36. Le Secrétariat considère que la communication satisfait aux exigences de l'alinéa 24.27(3)d) de l'ACEUM, puisqu'elle contient des renseignements provenant de sources officielles et de documents techniques comme le rapport d'étude approfondie. En revanche, elle ne contient aucune référence à des moyens de communication de masse.

III. DÉCISION

37. Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat conclut que la communication SEM-21-001 (*Terminal Fairview*) ne satisfait pas aux critères d'admissibilité énoncés aux paragraphes 24.27(1), 24.27(2) et 24.27(3) de l'ACEUM.

38. Une communication révisée devrait : indiquer la nationalité de l'auteur et fournir davantage de coordonnées; préciser si la question a été communiquée aux autorités compétentes au Canada; revoir les lois de l'environnement citées dans la communication initiale, en précisant quelles dispositions ne sont pas appliquées de façon efficace; indiquer si un recours quelconque a été utilisé.

¹⁴ SEM-18-001 (*Brûlage agricole transfrontalier*), décision prise en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (19 février 2018) (« Dans des situations similaires, le Secrétariat a examiné si des mesures raisonnables avaient été prises avant la présentation d'une communication. Il a également tenu compte du fait que, dans certains cas, le manque de ressources peut limiter la capacité de l'auteur à entreprendre des recours privés avant de présenter une communication. Le Secrétariat considère que certains facteurs économiques et sociaux peuvent faire obstacle à un recours privé » [traduction]).

39. L'auteur peut transmettre une communication révisée dans les soixante (60) jours suivant la date de la présente décision, ainsi que tout renseignement supplémentaire, par voie de courrier électronique, à l'adresse <sem@cec.org>. Elle n'a pas besoin d'inclure les documents qui étaient joints à la communication initiale. Le Secrétariat réexaminera alors l'admissibilité de la communication.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

- (original signé)*
Par : Paolo Solano
Directeur de l'Unité des services juridiques et des communications sur les questions d'application
- (original signé)*
Par : Caitlin McCoy
Conseillère juridique à l'Unité des services juridiques et des communications sur les questions d'application
- cc: Iván Rico, représentant suppléant du Mexique
Catherine Stewart, représentante suppléante du Canada
Mark Kasman, représentant suppléant (par intérim) des États-Unis
Points de contact en vertu du chapitre 24 de l'ACEUM
Richard A. Morgan, directeur exécutif de la CCE
L'auteur de la communication