



CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

## LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE : Au-delà du projet de loi C-9



**Rapport du comité permanent de  
l'environnement et du développement durable**

juin 2003

---

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**... DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES PLUS  
FORTES ET PLUS INFLUENTES, AU PROFIT DES  
CANADIENS ET DU BIEN PUBLIC ...**

**DÉVELOPPEMENT DURABLE ET  
L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE :  
Au-delà du projet de loi C-9**

**OTTAWA, juin 2003, 37<sup>e</sup> législature du of Canada**



# COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

## PRÉSIDENT

L'hon. Charles Caccia, député                      Davenport, Ontario

## VICE-PRÉSIDENTS

John Herron, député                                  Fundy—Royal, Nouveau-Brunswick  
Karen Kraft Sloan, députée                      York-Nord, Ontario

## MEMBRES QUI ONT PARTICIPÉ

Roy H. Bailey, député	Souris—Moose Mountain, Saskatchewan
Bernard Bigras, député	Rosemont—Petite-Patrie, Québec
Joe Comartin, député	Windsor—St. Clair, Ontario
Joe Jordan, député	Leeds—Grenville, Ontario
Nancy Karetak-Lindell, députée	Nunavut, Nunavut
Rick Laliberte, député	Rivière Churchill, Saskatchewan
Clifford Lincoln, député	Lac-Saint-Louis, Québec
Gary Lunn, député	Saanich—Gulf Islands, Colombie-Britannique
Bob Mills, député	Red Deer, Alberta
Karen Redman, députée	Kitchener-Centre, Ontario
Julian Reed, député	Halton, Ontario
Hélène Scherrer, députée	Louis-Hébert, Québec
Alan Tonks, député	York-Sud—Weston, Ontario

## GREFFIER DU COMITÉ

Eugene Morawski

## RECHERCHISTES DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tim Williams  
Kristen Douglas

## CONSULTANT

Stephen Hazel, directeur exécutif et chef du contentieux  
Canadian Parks and Wilderness Society



# **LE COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

a l'honneur de présenter son

## **DEUXIÈME RAPPORT**

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes de l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a entrepris, à partir du mois de janvier 2003, l'étude d'une ébauche de rapport intitulé « Au-delà du projet de loi C-9 : vers une nouvelle vision de l'évaluation environnementale ».

Le Comité a adopté le rapport le jeudi 1<sup>er</sup> mai 2003, avec trois opinions dissidents.



# TABLE DES MATIÈRES

---

RAISON D'ÊTRE DE CE RAPPORT? .....	ix
INTRODUCTION : RÉFLEXIONS SUR LE PASSÉ ET L'AVENIR .....	1
CHAPITRE 1 : SOMMES-NOUS SUR LA BONNE VOIE? .....	3
CHAPITRE 2 : L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE EST-ELLE UN ATOUT? .....	7
2.1 L'évaluation environnementale sert-elle à aborder des enjeux importants et à réaliser des projets d'envergure? .....	8
2.2 L'évaluation environnementale donne-t-elle lieu à des progrès sur le plan écologique? .....	10
2.3 Le gouvernement fédéral est-il vraiment engagés? .....	10
CHAPITRE 3 : LA VOIE À SUIVRE .....	13
3.1 Une vision claire de l'évaluation environnementale fédérale .....	13
3.2 La concrétisation efficace des responsabilités en matière d'évaluation environnementale.....	17
3.3 L'évaluation environnementale comme moyen constructif d'améliorer des projets .....	20
3.4 L'examen des grands projets par voie d'audience .....	22
3.5 L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs.....	25
3.6 La réalisation des engagements du gouvernement fédéral par le biais de l'EE .....	27
3.7 Examens par voie d'audience et promotion de la participation effective de la population .....	30
3.8 L'intégration du point de vue des Autochtones .....	32
3.9 L'amélioration de l'évaluation environnementale stratégique.....	36
CHAPITRE 4 : IL FAUT UNE NOUVELLE VISION .....	39
RECOMMANDATIONS .....	41

ANNEXE 1 — ÉVOLUTION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE .....	45
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	47
OPINION DISSIDENTE — ALLIANCE CANADIENNE .....	49
OPINION DISSIDENTE — BLOC QUÉBÉCOIS .....	57
OPINION DISSIDENTE — PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR .....	59
PROCÈS-VERBAL.....	67

## RAISON D'ÊTRE DE CE RAPPORT?

---

Les membres du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes dédient ce rapport aux personnes qui prennent à cœur l'intérêt public, portent leur réflexion au-delà de la prochaine échéance électorale et estiment qu'une économie saine doit, pour pouvoir durer, inclure le respect et la gestion prudente de l'environnement.

Ce rapport est écrit pour le bénéfice des parlementaires, des décideurs, des conseillers et de toutes les personnes intéressées par l'évaluation environnementale. Il vise à bien orienter cette pratique, par ses recommandations. Le rapport a été rendu possible par les précieux témoignages que le Comité a entendu sur le projet de loi C-9 et par nos consultations avec les experts du domaine, notamment Stephen Hazell. Le savoir technique et l'expérience pratique de tous font maintenant partie du texte et des recommandations du rapport.

La portée très étroite du projet de loi C-9, *Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a suscité ce rapport. Nous avons pensé qu'il fallait aborder l'évaluation environnementale au Canada dans un cadre plus large. En suivant la procédure, il a été possible d'y apporter 76 amendements à l'étape de l'étude en comité, y compris imposer la *Loi* aux sociétés d'État (réalisation considérable), et inclure l'examen de la *Loi* sept ans après sa proclamation. Tout cela n'était pas assez. Il fallait quelque chose avant la prochaine révision de la *Loi*, prévue vers 2010. Nous espérons que les parlementaires et les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé, d'Environnement Canada, de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale reliront ce rapport et ses recommandations avant d'établir la prochaine loi.

La première *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a été adoptée par le Parlement il y a plus de 10 ans avec l'espoir qu'elle apporterait une contribution considérable au développement durable et à la protection de l'environnement. Notre rapport traite des lacunes actuelles de la loi fédérale; si nos recommandations étaient mises en œuvre, elles inciteraient le fédéral à un plus grand rôle en faveur du développement durable, au bénéfice des Canadiens et du bien public.

Juin 2003

L'hon. Charles Caccia  
Député fédéral de Davenport  
Président du Comité



# INTRODUCTION : RÉFLEXIONS SUR LE PASSÉ ET L'AVENIR

---

Depuis 30 ans, les gouvernements réfléchissent à leurs modes décisionnels compte tenu du fait que le bien-être des personnes est intimement lié à la qualité de l'environnement. Le développement économique et ses avantages ne peuvent plus être envisagés indépendamment des dommages que ce développement provoque dans l'environnement et des limites qu'il impose à la capacité des générations ultérieures à répondre à leurs besoins. Les nombreuses réunions et études internationales, de Stockholm en 1972 à Johannesburg en 2002, ont permis de clarifier la façon dont il faut réagir à cette nouvelle réalité : on peut et, en fait, on doit prendre des décisions qui permettent de répondre aux besoins économiques tout en évitant de compromettre la satisfaction de leurs besoins sociaux et de leurs besoins environnementaux. En fait, les dommages déjà provoqués dans l'environnement exigent que l'on prenne aujourd'hui des décisions qui devront probablement placer les besoins sociaux et environnementaux avant les besoins strictement économiques. C'est l'enjeu du développement durable.

Les gouvernements du Canada et ceux du monde entier se sont engagés à gouverner en adoptant le principe du développement durable comme noyau des processus décisionnels. Pour cela, il faut absolument élaborer soigneusement et mettre en œuvre un système d'évaluation des conséquences environnementales des politiques, des décisions et des projets. Il y a une dizaine d'années, le gouvernement et le Parlement du Canada se sont engagés à promouvoir le développement durable et la santé de l'environnement en adoptant *canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE).

Comme suite à la LCEE, le gouvernement fédéral, les provinces (à l'exception du Québec qui réclamait une reconnaissance de la nature distincte de sa procédure d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux) et les territoires ont signé en 1998 l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale qui couvre, entre autres choses, les questions de collaboration, d'incertitude et de double emploi associées à l'évaluation environnementale des projets proposés<sup>1</sup>.

Selon la LCEE, l'évaluation environnementale (EE) est :

[...] un outil efficace pour la prise en compte des facteurs environnementaux dans les processus de planification et de décision, de façon à promouvoir un développement durable.

---

<sup>1</sup> Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale.

Près de 10 ans plus tard, la question centrale est de savoir si l'EE fédérale apporte une contribution importante au développement durable et sert à prendre des décisions qui favorisent la santé de l'environnement. Si la réponse à cette question est négative, il faut donc d'abord modifier la procédure d'évaluation environnementale. Si l'EE ne fonctionne pas correctement, nous avons perdu un instrument très important de promotion du développement durable. Le monde et bien-être de ses habitants ne peuvent se permettre d'attendre plus longtemps.

# CHAPITRE 1 : SOMMES-NOUS SUR LA BONNE VOIE?

---

La procédure d'évaluation environnementale fédérale élaborée depuis 30 ans sert à améliorer la planification et les processus décisionnels associés aux projets de développement en fournissant de l'information sur les répercussions environnementales probables de ces projets et en proposant des mesures d'atténuation. Le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) a été instauré par le Cabinet fédéral en 1973, puis consolidé en 1984 par décret. Le PEEE a été remplacé par la LCEE, promulguée par le Parlement en juin 1992 et entrée en vigueur en janvier 1995.

En janvier 2000, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) entamait l'examen quinquennal obligatoire de la LCEE, qui comportait de vastes consultations auprès de la population, des parties intéressées, des collectivités autochtones et des administrations fédérale, provinciales et territoriales. En mars 2001, au terme de cet examen, le gouvernement déposait le projet de loi C-19 (Loi modifiant la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*). Le 4 décembre 2001, le Comité permanent de la Chambre des Communes sur l'environnement et le développement durable (le Comité) entamait l'étude du projet de loi<sup>2</sup>.

Le Comité estimait que les objectifs du projet de loi C-9<sup>3</sup> étaient louables et que le projet de loi devrait améliorer la LCEE et l'ensemble du processus fédéral d'évaluation environnementale. Les amendements apportés au projet de loi par le Comité, en particulier en ce qui touche à la plus grande participation du public, auraient aidé à atteindre ces objectifs. Toutefois, quatre motions du gouvernement à l'étape du rapport ont éliminés une partie des travaux menés par le Comité à cet égard. Le Comité a en effet voté — à deux reprises (une première fois sur la motion KS-20, puis sur la motion amendée G-23, une motion omnibus du gouvernement) — en faveur d'une période de commentaires de 30 jours après l'affichage de l'information, y compris les rapports d'examen préalable. Le rapport d'examen préalable constitue bien entendu le document crucial pour les évaluations préalables (plus de 99 % de toutes les évaluations environnementales) parce qu'il expose les fondements de la décision gouvernementale d'autoriser un projet et en précise les conditions de réalisation. Le gouvernement a plutôt choisi de limiter l'effet de la motion KS-20 en éliminant les rapports d'examen préalable et

---

<sup>2</sup> Le projet de loi a tout d'abord été introduit à la première session de la 37<sup>e</sup> Législature sous le numéro C-19, mais il est mort au *Feuilleton* lorsque le Parlement a été prorogé le 16 septembre 2002. C'est par une motion adoptée le 7 octobre 2002 que la Chambre des Communes a permis la réintroduction, au cours de la deuxième session, des lois qui n'avaient pas reçu la sanction royale. Les projets de loi étaient censés être réintroduits au même stade du processus législatif qu'avant la prorogation de la session antérieure. Le projet de loi en question porte le numéro C-9 dans tout le reste du document. Le projet de loi C-9 a fait l'objet d'une première lecture à la Chambre des Communes le 9 octobre 2002.

<sup>3</sup> Les trois objectifs du rapport du ministère de l'Environnement au Parlement sur l'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sont : un processus certain, prévisible et opportun; des évaluations environnementales de grande qualité; une participation significative du public.

en réduisant la période de commentaires à 15 jours. La consultation avec le public pour la prise de décisions dans la très grande majorité de ces évaluations environnementales sera donc limitée.

Plusieurs témoins, dont Jamie Kneen, coprésident du Caucus de planification et d'évaluation environnementales du Réseau canadien de l'environnement, considèrent que la portée de l'examen quinquennal est limitée et que le projet de loi C-9, même modifié, n'aborde pas certaines questions fondamentales :

Nous accueillons favorablement les modifications proposées à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* dans le projet de loi C-9, mais elles sont modestes et dans l'ensemble elles ne nous font pas réellement progresser sur la voie du développement durable. En fait, le projet de loi se caractérise autant par ce qu'il a passé sous silence que par ce qu'il contient. Il est clair que l'examen quinquennal dans sa totalité a été un exercice destiné à diminuer les attentes, du début des consultations publiques jusqu'à l'étape de la formulation du projet de loi qui est à l'étude. [...] Notre conclusion est que l'examen quinquennal n'alloue pas suffisamment de temps à l'étude de ces sujets, et qu'il est nécessaire de tenir des débats sur une plus grande échelle concernant l'évaluation environnementale. (Réunion 64)

Jerry DeMarco, avocat directeur et directeur exécutif intérimaire chez Sierra Legal Defence Fund (Toronto), propose un certain nombre de sujets de réflexion concernant les questions non abordées dans le projet de loi C-9.

Il serait peut-être bon que le Comité envisage de tenir des audiences sur les évaluations environnementales en général et non pas au sujet de ce projet de loi. Ce projet de loi introduit certaines améliorations, mais il ne permet pas de déterminer si nous faisons du bon travail pour ce qui est des indicateurs de performance pour les évaluations environnementales ni de savoir si, concrètement, ces évaluations sont efficaces et si nous avons fait du suivi de façon à vérifier si les mesures d'atténuation ont véritablement pour effet de réduire les effets environnementaux. (Réunion 60)

Le Comité a tenté d'intégrer certaines des préoccupations exprimées par les témoins, même si celles-ci étaient étrangères à la portée du projet de loi C-9. L'élimination des exemptions générales prévues pour les sociétés d'État, par exemple, est une amélioration importante du projet de loi. La procédure parlementaire a cependant restreint la capacité du Comité à répondre à beaucoup de questions soulevées par les parties intéressées, comme celles dont nous venons de parler par exemple.

Ce rapport a pour objet d'aborder ces questions de façon à compléter le rapport remis par le Comité à la Chambre des Communes sur le projet de loi C-9. Par ailleurs, le Comité estime que le Parlement et le gouvernement du Canada accueilleraient favorablement un rapport sur ce qu'il convient de faire pour s'assurer que les projets, les politiques et les programmes respectent l'environnement et garantissent l'intégrité des écosystèmes, donc, par voie de conséquence, la santé et le bien-être des Canadiens.

Nous examinerons ici les secteurs où la perspective fédérale actuelle n'a pas donné de résultats et nous énumérerons un certain nombre des enjeux qui demeurent, puis nous recommanderons des mesures. Le rapport a trait aux questions de fond suivantes<sup>4</sup> :

1. L'EE donne-t-elle lieu à des avantages sur le terrain pour les écosystèmes naturels?
2. Les ministères et les promoteurs respectent-ils la LCEE ou y échappent-ils?
3. L'EE aide-t-elle les promoteurs à améliorer la qualité de leurs projets?
4. L'EE aide-t-elle le gouvernement fédéral, en collaboration avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, à concrétiser ses engagements et objectifs actuels en matière d'environnement?
5. Les contribuables canadiens profitent-ils de leur investissement dans le processus d'évaluation environnementale?
6. La population participe-t-elle suffisamment?
7. Respecte-t-on les droits et le point de vue des Autochtones?
8. Les politiques, les programmes et les plans du gouvernement sont-ils évalués du point de vue de leurs répercussions sur l'environnement?

Bref, comment améliorer le processus fédéral d'EE pour mieux atteindre les objectifs de développement durable?

Le Comité souhaite que ce rapport jette les bases d'un futur projet de loi à présenter d'ici sept ans, parallèlement à l'examen après sept ans ajouté au projet de loi C-9 par le Comité.

---

<sup>4</sup> Ces questions découlent des témoignages entendus par le Comité un peu partout au pays. Voici des exemples de citations applicables à chacune, d'après l'endroit où elles se trouvent dans le rapport :

1. Pierre Fortin, page 29.
2. Rodney Northey, page 15, David Coon, page 20.
3. William Borland, page 21, Robert Gibson, page 21.
4. Don Sullivan, page 9, Peter Ewins, page 28-29.
5. Elizabeth May, page 22.
6. Michelle Campbell, page 32.
7. Garry Lipinski, page 33, Diom Romeo Saganash, page 33-34, Paule Halley, page 34, Matthew Coon Come, page 35, Natan Obed, page 35.
8. Joan Kuyek, page 36-37.



## CHAPITRE 2 : L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE EST-ELLE UN ATOUT?

---

La page d'accueil du site de l'Agence affiche en gros caractères : *L'évaluation environnementale : un atout*. Mais est-ce vraiment le cas?

Le Comité estime que, globalement, le gouvernement fédéral prend l'EE beaucoup plus au sérieux qu'à la fin des années 1980. Cela dit, les avantages tangibles pour l'environnement sont difficiles à cerner. Selon Stephen Hazell, ancien directeur de la réglementation à l'Agence et auteur de *Canada v. The Environment: Federal Environmental Assessment 1984-1998*, fait observer ce qui suit :

[Traduction] [L'existence de la LCEE] a manifestement déclenché le développement d'une culture de l'évaluation environnementale au moins dans certaines divisions de tous les grands ministères fédéraux. Le système d'enregistrement public de l'Agence a fait beaucoup pour accroître l'accès du public à l'information concernant les évaluations environnementales fédérales, nonobstant les préoccupations de la commissaire à l'environnement et au développement durable.

Hazell rappelle que l'un des avantages les plus importants qu'ait produit la LCEE est peut-être le fait qu'elle propose des mesures pour atténuer les effets néfastes de projets sur l'environnement. Les modifications proposées au projet de loi C-9 concernant le suivi des EE devraient contribuer à garantir que les mesures sont mises en œuvre et qu'elles sont efficaces.

En mars 2000, l'Agence a publié une brochure intitulée *L'évaluation environnementale fédérale : un atout*; elle y décrit les avantages des EE de la LCEE dans le cadre de 12 projets. Il est difficile de déterminer le degré de représentativité de ces projets sur le plan de l'EE au Canada étant donné qu'il s'agit d'un petit échantillon parmi les 30 000 projets réalisés jusqu'ici sous les auspices de la LCEE et que les indicateurs ou mesures normalisés de succès n'étaient pas explicites. Cependant, la brochure représente une reconnaissance du fait que l'EE doit donner lieu à des avantages concrets pour l'environnement et non simplement servir d'exercice pouvant ou non avoir un effet sur les décisions effectives sur la question de savoir comment les projets doivent être réalisés ou s'il y a lieu de les réaliser.

Pour que l'EE soit vraiment un atout, il faut absolument, selon le Comité, qu'elle donne lieu aux retombées suivantes :

- Donner lieu à des projets, des politiques et des programmes propices à l'environnement.
- Permettre que les écosystèmes conservent leur intégrité.

- Comporter des possibilités de participation effective pour la population.

Le Comité propose les questions suivantes pour déterminer si l'EE est un atout :

- L'évaluation environnementale sert-elle à aborder des enjeux importants et à réaliser des projets d'envergure?
- L'évaluation environnementale donne-t-elle lieu à des progrès sur le plan écologique?
- Le gouvernement fédéral est-il vraiment convaincu?

## **2.1 L'évaluation environnementale sert-elle à aborder des enjeux importants et à réaliser des projets d'envergure?**

L'un des moyens de déterminer si l'EE est un atout consiste à se demander si et comment elle est appliquée (par le biais de la LCEE notamment) à d'importants enjeux et projets environnementaux, par exemple :

- L'EE sert-elle à régler les problèmes de surexploitation comme les politiques qui ont donné lieu à la destruction des réserves de morue dans l'Atlantique et à la réduction des réserves de saumon dans le Pacifique?

Le gouvernement du Canada s'est systématiquement opposé à l'application du principe de l'EE fédérale à la délivrance des permis et quotas de pêche, même pour les formes les plus destructrices de pêche comme le chalutage par le fond.

- L'EE a-t-elle servi à évaluer les dangers que représentent les émissions de gaz à effet de serre?

L'Agence a organisé un atelier au début de 2002 sur l'application de l'EE aux enjeux du réchauffement climatique, mais quel intérêt a-t-il suscité? Les émissions de gaz à effet de serre sont assez rarement un enjeu dans les évaluations environnementales fédérales.

- L'EE sert-elle à aborder la question de la fragmentation continue des paysages naturels?

La LCEE (et d'autres types de processus d'évaluation environnementale) sera presque certainement appliquée au gazoduc de Mackenzie et aux parties du gazoduc de l'autoroute de l'Alaska qui passent par le Yukon et la Colombie-Britannique, de même qu'elle a été appliquée à des projets comme les nouvelles mines de diamant des Territoires du Nord-Ouest, la mine de nickel de Voisey's Bay au Labrador et la mine de charbon de Cheviot en Alberta. Pourtant, de grands projets de construction routière et d'exploitation du bois d'œuvre sont systématiquement approuvés dans les régions septentrionales de nombreuses provinces sans qu'aucune évaluation fédérale ou provinciale soit effectuée. Les EE

appliquées à des projets prévus dans des zones parfaitement sauvages tiennent rarement compte de la nécessité de créer des réseaux de zones protégées pour garantir la pérennité des valeurs de la vie sauvage.

- L'EE sert-elle à régler les questions de biodiversité, par exemple concernant les menaces qui pèsent sur les espèces en voie d'extinction et les problèmes associés aux espèces invasives (ex. : salicaire pourpre, moule zébrée, cladocère épineux)?

La question des espèces en voie d'extinction est souvent abordée dans les EE fédérales lorsque les praticiens de l'EE disposent de données à cet égard (ce qui n'est pas toujours le cas). L'introduction d'espèces invasives au Canada est généralement accidentelle, de sorte que l'EE y est plus difficilement applicable. Cela dit, la LCEE devrait servir à examiner les activités (ex. : les déversements d'eau de cale dans les cours d'eau canadiens) qui peuvent donner lieu à la propagation d'espèces invasives au Canada.

Les témoins ont fourni de nombreux exemples de projets importants qui auraient dû donner lieu à un examen par voie d'audience ou à une étude approfondie, mais qui n'en ont pas fait l'objet. Par exemple, Don Sullivan, directeur exécutif de la Manitoba's Future Forest Alliance, a décrit une EE gravement lacunaire, lorsqu'il a expliqué comment l'EE de l'énorme projet d'exploitation du bois d'œuvre de Tolko, dans le nord du Manitoba (11 millions d'hectares) s'est limitée à l'évaluation des répercussions environnementales de deux ponts et de leurs culées. Son témoignage fournit un exemple spectaculaire de la façon dont l'établissement étroit de la portée des incidences d'un projet entraîne un changement majeur à l'échelle du paysage global sans aucune évaluation coordonnée des retombées environnementales.

Le fédéral a la responsabilité exclusive de plusieurs questions d'environnement qui ne sont pas du ressort des provinces, comme le poisson et les oiseaux migrateurs. [...] Il faut prendre note que le gouvernement fédéral était le premier signataire de la Convention sur la diversité biologique, qui fut ensuite ratifiée en 1992. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a aussi publié un guide d'évaluation des impacts sur la biodiversité. Pourtant, on n'a pas abordé les impacts de la biodiversité, même dans le cas d'une évaluation restreinte à un pont et aux effets physiques d'autres ponts. [...] Pendant les années qui ont précédé la demande d'approbation du pont soumise par le promoteur en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, l'alliance a tenté de déclencher des révisions par des commissions d'évaluation fédérales conformément à l'article 46 de la LCEE à cause des effets transfrontaliers de l'exploitation forestière visée par les projets Repap-Tolke et LP. Chacune de ces demandes a été rejetée. Ainsi, le ministre n'a jamais étudié les effets interprovinciaux et internationaux de l'agrandissement des fabriques dont les effluents sont rejetés dans les eaux interprovinciales et de l'exploitation forestière qui détruit d'importants habitats d'oiseaux et des millions d'hectares d'habitat de poissons. (Réunion73)

Le Comité a également entendu parler du projet d'entreposage de déchets nucléaires de Bruce, qui n'a pas fait l'objet d'un examen par voie d'audience. Normand de la Chevrotière, président de la Inverhuron and District Ratepayers Association, a

dénoncé, en termes très touchants, les conséquences que pourrait avoir sur la santé ce projet d'entreposage de déchets nucléaires, qui n'a pas fait l'objet d'un examen alors qu'il s'agirait du plus vaste entrepôt de déchets nucléaires au monde.

D'autres témoins se sont plaints de la décision prise en novembre 1996 par le ministre du Commerce international et le ministre des Finances de ne pas procéder à une EE concernant la vente de deux réacteurs CANDU à la Chine, laquelle était assortie d'un prêt de 1,5 million de dollars du gouvernement du Canada.

Le Comité conclut que, si des milliers de petits projets sont évalués plus ou moins efficacement aux termes de la LCEE chaque année, beaucoup de grands projets aux graves conséquences éventuelles pour l'environnement échappent à l'évaluation ou sont circonscrits de façon si étroite que la valeur de l'EE en est contestable.

## **2.2 L'évaluation environnementale donne-t-elle lieu à des progrès sur le plan écologique?**

Exception faite d'éléments de preuve anecdotiques limités, les avantages de l'EE du point de vue de la viabilité des projets et de la protection des écosystèmes n'ont pas fait l'objet d'un contrôle systématique. Le Comité rappelle que, en 1998, la commissaire à l'environnement et au développement durable a fait observer que « [l]e gouvernement fédéral ne recueille pas l'information qui permettrait aux Canadiens de savoir si l'évaluation environnementale produit ou non les résultats escomptés » (paragraphe 6.5, Chapitre 6, rapport de 1998).

Le Comité estime que les dispositions du projet de loi C-9 qui exigent le suivi des EE de projets devraient donner lieu à la production d'une meilleure information sur la façon dont les EE sont bénéfiques pour l'environnement. Il est cependant difficile de savoir si les EE auront des effets bénéfiques pour l'environnement tant qu'il n'existe pas d'études écologiques de base suffisantes. Certaines autorités fédérales, comme l'Agence des parcs du Canada, sont en train d'élaborer ce genre d'études dans le cadre des plans d'aménagement des parcs nationaux et du programme d'intégrité écologique.

## **2.3 Le gouvernement fédéral est-il vraiment engagé?**

Plusieurs témoins ont dit douter que les hauts fonctionnaires soient engagés en ce qui concerne l'EE. À preuve, par exemple, le fait que les ressources financières et humaines affectées à l'EE aient fondu depuis quelques années. Selon une étude de l'Agence, en 1995, première année de mise en œuvre de la LCEE, le gouvernement fédéral a consacré entre 40 et 45 millions de dollars à l'EE. Le Plan vert en représentait 32 millions. Au terme du Plan vert, en mars 1997, le financement de l'EE a été considérablement réduit, sans plus de débat public. Il est difficile de déterminer le montant exact consacré à l'EE, car ce type de dépense est réparti entre les ministères. Une partie des fonds du Plan vert a été reversée dans les budgets permanents de

l'Agence et des ministères, mais l'écart reste considérable. Par ailleurs, le financement accordé par le Conseil du Trésor à l'Agence au titre du programme de participation publique (1,2 million de dollars par an) a pris fin le 31 mars 1998 et a été remplacé par un financement de la participation de la population aux examens par voie d'audience, déterminé directement en fonction du degré d'activité globale en matière d'examen au cours d'une année donnée. L'Agence a prévu un montant de 1 million de dollars au titre de la participation, mais les coûts réels pour 2001-2002 ne dépasseraient pas 100 000 dollars. Selon le ministre de l'Environnement, David Anderson, le gouvernement s'est engagé à fournir 51 millions de dollars de plus au cours des cinq prochaines années pour mettre en œuvre le nouveau processus d'évaluation environnementale.

Second indicateur : aucun des quatre derniers ministres de l'Environnement ne s'est servi de son autorité pour ordonner des examens par voie d'audience aux termes des articles 26 et 46 à 48 à l'égard de projets pouvant avoir d'importants effets environnementaux transfrontaliers. Ce genre d'examen a été demandé, entre autres, pour le projet de centre de villégiature commercial de Greenwich, près du parc national de l'Île-du-Prince-Édouard, pour la mine de diamants de Diavik, dans les Territoires du Nord-Ouest, pour la zone d'entreposage de déchets nucléaires de Bruce, pour le projet de terminal de conteneurs de l'Administration portuaire de Vancouver dans le delta de la rivière Fraser et pour les projets de l'usine de panneaux OSB Louisiane-Pacifique et de Tolko, au Manitoba. Le fait que ces pouvoirs n'aient pas été employés n'est certainement pas attribuable au fait que les groupes écologistes et autochtones auraient hésité à demander ce genre de renvoi.

Troisième indicateur : on n'a guère progressé du côté de l'évaluation des effets environnementaux des politiques, programmes et plans proposés (ce qu'on appelle une évaluation environnementale stratégique ou EES) que le Cabinet doit approuver (une directive adoptée en 1990 par le Cabinet exige que l'on procède à cette « évaluation environnementale stratégique »). Sur ce plan, le Canada accuse un retard comparativement à bien des pays, notamment ceux de l'Union européenne, qui ont déjà mis en œuvre des régimes d'évaluation environnementale stratégique. En outre, la directive du Cabinet a été appliquée sporadiquement et, qui pis est, son application s'est raréfiée en 1999. En 1998, la commissaire à l'environnement et au développement durable a conclu que les « ministères ont réagi avec lenteur à une directive du Cabinet établie en 1990 sur la mise en œuvre de l'évaluation environnementale des programmes et des politiques ». Elle a alors formulé la recommandation suivante : « L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait collaborer avec d'autres ministères et organismes fédéraux en vue d'accroître l'application de la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des politiques et des programmes. » (Chapitre 6, rapport de 1998)

Le Comité voit des raisons de se réjouir prudemment des améliorations que la version modifiée du projet de loi C-9 apporte à l'EE fédérale. Toutefois, les données historiques montrent que la détermination du Cabinet et du Bureau du Conseil privé à l'égard de l'EE a varié d'irrégulière à inexistante ces dernières années.



## CHAPITRE 3 : LA VOIE À SUIVRE

---

Certains enjeux importants en matière d'EE fédérale échappent en partie ou entièrement au projet de loi C-9. Le Comité propose ici des recommandations à cet égard dans l'espoir que le gouvernement du Canada y donnera suite. Ces principaux enjeux pourraient être décrits comme suit :

- Une vision claire de l'EE fédérale.
- Une concrétisation efficace des responsabilités en matière d'EE.
- L'emploi de l'EE comme moyen constructif d'améliorer les projets.
- L'examen des grands projets par voie d'audience.
- L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs.
- La concrétisation des engagements du gouvernement fédéral en matière d'environnement par le biais de l'EE.
- La promotion de la participation effective de la population.
- L'intégration du point de vue des Autochtones.
- L'amélioration de l'évaluation environnementale stratégique.

### 3.1 Une vision claire de l'évaluation environnementale fédérale

Comme nous l'avons dit, le projet de loi C-9 est important à court terme. À long terme, il faudra que le Parlement et le gouvernement prennent des mesures pour s'assurer que les projets, les politiques et les programmes soient respectueux de l'environnement et pour protéger l'intégrité des écosystèmes.

En 1999, avant le début de l'examen quinquennal, le gouvernement a décidé que l'examen serait effectué par l'Agence (et non par un comité parlementaire) et que la portée en serait plus étroitement définie. Lorsque le ministre de l'Environnement, David Anderson, a ordonné à l'Agence de préparer des modifications pour les proposer au Parlement à l'automne 2000, le peu de temps imparti interdisait manifestement la possibilité de procéder à un examen approfondi de la LCEE.

Rappelons que, si la LCEE est en vigueur depuis sept ans, sa structure essentielle (ex. : examens préalables, examens par voie d'audience, sous la surveillance et l'administration d'une agence centrale) et ses caractéristiques (ex. : évaluations de projets pour déterminer leurs effets néfastes sur l'environnement et leur importance) ne diffèrent guère de celles des lignes directrices du PEEE approuvées par le Cabinet au début de 1984. Ainsi, en 18 ans, les structures et caractéristiques fondamentales du point

de vue du gouvernement fédéral sur l'EE n'ont guère changé. L'examen quinquennal aurait pu être l'occasion d'analyser les EE fédérales et de circonscrire de nouveaux moyens, s'il y a lieu, de les effectuer. Pour l'essentiel, cela n'a pas été le cas.

Le Comité est d'avis que l'importance accordée actuellement au *processus* doit s'accompagner d'une attention à l'égard des *résultats* sur le terrain. En plus de fournir de l'information à l'intention des décideurs sur les effets néfastes des projets, l'EE doit produire des *résultats*, c'est-à-dire prévoir les projets, les politiques et les programmes qui sont bénéfiques pour l'environnement et respectent l'intégrité des écosystèmes. La *procédure* de l'EE doit par ailleurs offrir à la population la possibilité de participer effectivement.

Au cours des audiences, le Comité a remarqué que ni la LCEE ni le projet de loi C-9 ne formule clairement les résultats escomptés de l'EE fédérale, non plus que la façon dont ces résultats sont censés être mesurés. Le préambule de la LCEE décrit l'intention du gouvernement : « [viser] au développement durable par des actions de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement ». L'objet officiel de la LCEE, dans son état actuel<sup>5</sup>, est « de permettre aux autorités responsables de prendre des mesures à l'égard de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux [...] », « d'inciter ces autorités à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie », « de faire en sorte que les éventuels effets environnementaux négatifs importants des projets devant être réalisés dans les limites du Canada ou du territoire domanial ne débordent pas ces limites » et de « veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale ». Ces quatre volets sont importants. Le Comité estime de plus qu'un autre grand objectif de la *Loi* devrait être de garantir la prise en considération de solutions de rechange au projet proposé. Cependant, le degré de concrétisation des quatre volets initiaux n'a pas été mesuré systématiquement, et les éléments permettant de déterminer si l'EE fédérale donne des résultats utiles sont largement anecdotiques. L'une des conséquences et l'un des problèmes issus du manque d'information sur les résultats bénéfiques de l'EE pour l'environnement est la confusion dans laquelle est plongée la population. Selon Paul Muldoon, de l'Association canadienne du droit de l'environnement, cette confusion peut donner lieu à de la méfiance à l'égard de l'EE.

[...] je crois qu'il est juste de dire que l'évaluation environnementale au Canada traverse une crise de crédibilité. À mon avis, le public est fort désorienté. On lui donne souvent l'impression qu'un projet fait l'objet d'une évaluation environnementale approfondie, juste et complète, mais il finit par s'apercevoir que le processus a, en fait, servi à légitimer des activités non viables et dangereuses pour l'environnement. Par conséquent, le public est à la fois perplexe et frustré face au processus, mais plus important encore, face au résultat. Le processus n'est pas suffisamment bon s'il se traduit par l'adoption d'un projet qui est non viable ou qui le devient. (Réunion 70)

---

<sup>5</sup> Le projet de loi C-9 tel qu'il est modifié par le Comité transformerait l'objet de la Loi : il permettrait entre autres de garantir que l'on prend des mesures de précaution pour s'assurer que les projets ne provoquent pas d'effets néfastes importants.

Outre le manque d'analyse sûre des résultats environnementaux obtenus grâce à l'application de la LCEE, Peter Duck, président de la vallée Bow Valley Naturalists, fait remarquer que chaque EE doit appliquer des critères tels qu'on puisse observer une cohérence entre les évaluations afin que le public puisse comprendre comment on en arrive à telle ou telle conclusion.

Si nous voulons un processus uniforme et transparent, nous devons établir des critères et les utiliser pour prendre ces décisions. Il est important que le public sache comment les décisions sont prises. Cela peut changer avec le temps, mais cela peut changer aussi d'une évaluation à l'autre, et nous devons avoir un cadre de travail de façon à ce que le public comprenne comment ces décisions sont prises. (Réunion 66)

Mais, jusqu'ici, les ressources fédérales ont surtout été consacrées à la mise en œuvre du processus prescrit. On ne s'est guère intéressé à l'obtention de résultats bénéfiques pour l'environnement ni à l'amélioration de la viabilité des projets. Le Comité estime que, à l'avenir, l'EE fédérale doit comporter une mesure des résultats en termes de viabilité des projets, d'intégrité des écosystèmes et d'amélioration du processus décisionnel grâce à la participation de la population. Le simple fait de procéder à une EE ne suffit pas. Le Comité invite donc instamment le gouvernement du Canada à circonscrire des objectifs et des mesures du rendement précis comme le propose Lucien Cattrysse, président du groupe consultatif technique de l'Association canadienne des industries de l'environnement (Réunion 64).

Cette analyse serait incomplète si nous n'examinions pas un autre enjeu fondamental : le sens des termes « importance » et « conséquences néfastes importantes pour l'environnement ». Dans son témoignage, Rodney Northey, avocat pour Environmental Defence Canada, a fait remarquer que, au cœur de la LCEE et de l'exécution d'une EE, se trouve l'interprétation de l'expression « conséquences importantes pour l'environnement » :

À mon avis, l'utilité de cette loi réside dans la capacité de définir ce qu'est un effet important. [...] [La notion d'« importance » n'est définie nulle part.] L'Agence canadienne d'évaluation environnementale hésite à fournir une telle définition. Sur les 30 000 évaluations effectuées jusqu'à maintenant, il n'y en a qu'une à ma connaissance qui était susceptible d'avoir un effet important. [...] Je dirais que l'imposante machine bureaucratique derrière tout cela ne veut pas qu'on trouve des effets importants, car il faudrait à ce moment-là financer la commission d'examen. Comment peut-on dans ce cas établir des mécanismes indépendants en vue de déterminer l'importance des effets? [...] Je ne pense pas qu'on exige en ce moment que les évaluations soient effectuées en fonction des normes. Je crois que le comité devrait exiger qu'une évaluation tienne compte des normes applicables et qu'elle détermine l'importance des effets par rapport à ces normes. (Réunion 73)

La notion d'« importance » semble avoir perdu une grande partie de son sens et, donc, de son utilité. Aux termes de la LCEE, l'objectif en matière de qualité de l'environnement — la norme appliquée aux EE effectuées aux termes de la *Loi* — est

l'évitement ou la minimisation des conséquences néfastes importantes pour l'environnement. Dans les parcs nationaux du Canada, par contre, une norme différente, beaucoup plus claire, est en vigueur. Selon la norme d'« intégrité écologique » employée par Parcs Canada, le résultat à obtenir est le maintien des parcs en l'état pour les générations à venir.

Il faudrait désormais appliquer une norme différente dans le cadre de l'évaluation des effets éventuels sur l'environnement des parcs nationaux pour garantir le maintien de l'intégrité écologique et non pas simplement éviter des effets environnementaux « importants ». Même en dehors des parcs nationaux, le Comité se demande si le critère de « l'importance » tel qu'il est actuellement appliqué est valable et il invite instamment le gouvernement à élaborer des normes plus positives et mesurables pour toutes les EE effectuées en vertu de la LCEE.

**LE COMITÉ RECOMMANDE QUE L'ON MODIFIE LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* POUR Y INTÉGRER UNE APPROCHE EFFICACE QUI PRODUIRAIT DES RÉSULTATS TANGIBLES EN TERMES DE VIABILITÉ DES PROJETS ET D'INTÉGRITÉ DES ÉCOSYSTÈMES. IL RECOMMANDE EN OUTRE DE PRÉVOIR DES CIBLES, DES MESURES DE PERFORMANCE ET DES NORMES DE FONCTIONNEMENT SPÉCIFIQUES À L'APPUI DE CES RÉSULTATS.**

**LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT QUE LA *LOI* DÉFINISSE LE TERME « GRAVE » DANS L'EXPRESSION « EFFET NÉFASTE GRAVE POUR L'ENVIRONNEMENT » AU MOINS DANS LES CAS SUIVANTS :**

- **EFFET EXCÉDANT UNE NORME OU CIBLE DE QUALITÉ ÉTABLIE PAR RÈGLEMENT FÉDÉRAL OU PROVINCIAL;**
- **EFFET CONTREVENANT À UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL DU GOUVERNEMENT DU CANADA;**
- **EFFET S'ÉTENDANT SUR UN TERRITOIRE ADMINISTRÉ PAR UN GOUVERNEMENT AUTRE QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, ET QUI A FAIT L'OBJET D'UNE DOLÉANCE PUBLIQUE DE CE GOUVERNEMENT.**

**ÉTANT DONNÉ L'IMPORTANCE, EN DROIT ET EN PRATIQUE, DU TERME « GRAVE », IL CONVIENT DE POURSUIVRE L'ÉTUDE DE SA SIGNIFICATION POUR QUE SA DÉFINITION DANS LA *LOI* NE LIMITE PAS LE POUVOIR DU MINISTRE D'AGIR AU BESOIN.**

### 3.2 La concrétisation efficace des responsabilités en matière d'évaluation environnementale

L'auto-évaluation, qui signifie que les ministères fédéraux habilités à prendre une décision concernant un projet sont également l'autorité qui procède à l'EE (sauf en cas d'examen par voie d'audience ou de médiation), est un principe fondamental de la LCEE. L'un des principaux avantages de l'auto-évaluation est que les ministères fédéraux essaient de comprendre pour eux-mêmes les effets environnementaux de projets dont ils ont la responsabilité. Les responsables de l'examen quinquennal ne se sont pas demandés si le système d'auto-évaluation proprement dit était un facteur important dans la limitation de la qualité et de l'efficacité des EE entreprises en vertu de la LCEE, mais beaucoup de témoins estiment que c'est le cas.

Par exemple, Paul Muldoon estime que le système d'auto-évaluation est critiquable du fait qu'il n'y a pas d'indépendance ni de distance entre l'organisme qui se charge de l'EE et celui qui prend la décision finale.

L'Association canadienne du droit de l'environnement s'élève depuis longtemps contre un élément essentiel de la loi, le processus d'autoévaluation; en effet, des agences gouvernementales évaluent leurs propres projets. Nous comprenons que le commissaire à l'environnement et au développement durable a également été très critique à cet égard. Nous en parlons depuis quelque 20 ans déjà et nous nous retrouvons dans l'obligation de le redire: le processus d'autoévaluation doit être remplacé par un processus exécutoire géré par des agences centrales indépendantes qui ont le pouvoir de faire respecter la loi. (Réunion 70)

Le Comité a également pris connaissance de l'avis de Ed Whittingham, directeur de la Banff Environmental Action and Research Society, qui a donné un exemple clair de la manière dont le système d'auto-évaluation peut donner lieu à une apparence de conflit d'intérêt impliquant Parcs Canada, tel que les décisions en matière d'EE pourraient en être infléchies.

[...] Parcs Canada est à la fois le promoteur et l'autorité responsable dans 25 p. 100 des évaluations environnementales effectuées dans le parc national de Banff. Comme vous pouvez vous l'imaginer, cela place Parcs Canada dans une situation de conflit d'intérêts. Deuxièmement, après qu'on eu réduit de 25 p. 100 le budget de Parcs Canada en 1996, le service a dû trouver d'autres moyens de générer des revenus. Deux de ces moyens consistaient à faire en sorte que les gens demeurent dans le parc plus longtemps et qu'ils le visitent aussi pendant la saison morte, c'est-à-dire à l'automne et au printemps, ce qu'ils ne faisaient pas normalement. À notre avis, cela encourage Parcs Canada à trouver des projets qui ont cet objectif. (Réunion 61)

En 1998, la commissaire à l'environnement et au développement durable a examiné le degré de conformité des ministères fédéraux avec les dispositions de la LCEE. Se fondant sur l'étude de 187 EE, la commissaire a conclu qu'il « se peut que les examens préalables ne tiennent pas compte de tous les éléments d'un projet ni de tous ses effets éventuels importants sur l'environnement » et que « [l]a surveillance des

mesures d'atténuation et le suivi des résultats environnementaux sont insuffisants ». Elle a ajouté : « L'information diffusée au public sur les évaluations environnementales effectuées par le gouvernement fédéral, et particulièrement l'information sur les examens préalables, comporte des lacunes importantes en ce qui a trait à la qualité et à l'utilité. » (Chapitre 6, rapport de 1998 )

Non seulement le degré de conformité des ministères avec les dispositions de la LCEE laisse à désirer, mais la *Loi* ne prévoit pas de pouvoir d'exécution qui permettrait à l'Agence d'améliorer la situation. La LCEE n'attribue aucun pouvoir pour rendre les décisions exécutoires ou imposer des sanctions en cas de non-conformité. Le projet de loi C-9 prévoit des responsabilités supplémentaires pour l'Agence en matière de promotion et de surveillance de la conformité. De plus, selon les modifications proposées par le Comité, l'Agence serait tenue de veiller à la conformité des autorités fédérales, des autorités responsables et des promoteurs, mais même les nouvelles dispositions ne comportent pas de sanctions pour non-respect des dispositions de la *Loi*. Il ne servirait probablement pas à grand-chose d'élargir les responsabilités de l'Agence puisque les nouvelles responsabilités ne sont pas assorties de pouvoirs permettant de les remplir. Selon Robert Gibson, chercheur invité à l'Institut de recherche sur le développement durable de l'Université de Colombie-Britannique, le manque de dispositions d'exécution entrave la concrétisation des objectifs de la LCEE.

[Traduction] La LCEE ne prévoit aucun moyen d'établir et d'imposer des conditions et modalités d'approbation. Au lieu de cela, elle compte sur un ensemble très incohérent de permis, de contrats et d'autres mécanismes dont beaucoup sont mal adaptés. (Réunion 65) (sic)

Le projet de loi C-9 tente de régler ce problème de façon indirecte et partielle par le biais d'une modification au paragraphe 20(3) de la LCEE, qui dispose que, pour déterminer et mettre en œuvre des mesures d'atténuation, l'autorité responsable n'est pas limitée aux pouvoirs, responsabilités et fonctions énoncées dans la *Loi* qui la régit.

Plusieurs témoins ont proposé de modifier ou de remplacer le système d'auto-évaluation. Ils proposent un système qui rendrait exécutoires les décisions issues des EE, lesquelles pourraient être effectuées par un organisme indépendant. Elizabeth May, directrice exécutive du Sierra Club of Canada, appuie par exemple l'idée de créer un organisme autonome et insiste sur la nécessité de sanctions pour garantir la conformité :

Naturellement, au fil des ans, nous avons remarqué que certains éléments de la LCEE, et auparavant, le décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation environnementale, créent essentiellement, un conflit d'intérêts, en ce sens que l'auto-évaluation signifie que c'est au ministère qui souhaite le plus qu'un projet se réalise, qu'il incombe de prendre toutes les décisions clés, dans la plupart des cas — parfois il y a un peu moins de liens de dépendance. [...] Quels changements peut-on apporter, pour qu'on en voit des effets? On peut imposer des peines pour le défaut de se conformer à la loi. Fixer des exigences. (Réunion 61)

Le Comité estime que la grande question pour le gouvernement concerne la nature même de l'évaluation environnementale. L'examen septennal de la *Loi* requis par le projet de loi C-9 devrait considérer si les changements apportés par ce dernier ont amélioré le rendement de l'évaluation environnementale; dans la négative, il faudrait réexaminer l'idée et le processus de l'auto-évaluation.

**LE COMITÉ RECOMMANDE QU'EN PRÉPARATION DE L'EXAMEN SEPTENNAL PAR LE COMITÉ PARLEMENTAIRE, LE COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE SOIT PRÉALABLEMENT CHARGÉ D'EXAMINER LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN VERTU DE LA LCEE MODIFIÉE PAR CE PROJET DE LOI.**

Le Comité estime qu'un système de délivrance de permis d'EE exécutoires par les ministères fédéraux conformément aux directives de l'Agence permettrait de conserver la méthode de l'auto-évaluation tout en attribuant une plus grande imputabilité aux ministères. Les responsables ministériels pourraient avoir le pouvoir général d'établir les conditions et modalités de mise en œuvre des mesures d'atténuation et faire le suivi des permis d'EE.

Une amélioration connexe consisterait à considérer comme une infraction le fait qu'un ministère ou un promoteur donne suite à un projet sans avoir obtenu de permis ou enfreint les conditions et modalités du permis. Ce système de permis s'appuierait sur les modifications proposées par le Comité à l'étape du rapport aux fonctions de l'Agence et permettrait à celle-ci d'examiner le degré de conformité des ministères avec les dispositions de la *Loi* tout en veillant à ce qu'on ne donne pas suite aux projets qui ne remplissent pas toutes les exigences en matière d'EE.

**LE COMITÉ RECOMMANDE DE MODIFIER LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* POUR INSTAURER UN SYSTÈME DE DÉLIVRANCE DE PERMIS PAR LES MINISTÈRES FÉDÉRAUX CONFORMÉMENT AUX CRITÈRES DE L'AGENCE ET POUR DONNER AUX MINISTÈRES LE POUVOIR D'ÉTABLIR LES MODALITÉS DES MESURES D'ATTÉNUATION ET DE SUIVI.**

**LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT DE MODIFIER LA *LOI* POUR INTERDIRE, SOUS PEINE DE SANCTION, À UN MINISTÈRE FÉDÉRAL OU UN PROMOTEUR DE RÉALISER UN PROJET SANS PERMIS OU CONTREVENANT AUX MODALITÉS DU PERMIS.**

### 3.3 L'évaluation environnementale comme moyen constructif d'améliorer des projets

Malheureusement, la LCEE sert rarement à améliorer la viabilité des projets. Dans la pratique, au sein du gouvernement comme à l'extérieur, la LCEE est trop souvent considérée comme un problème à gérer et un fardeau pour les promoteurs de projets de développement industriel. Dans beaucoup de ministères fédéraux et entreprises, la LCEE suscite de la mauvaise volonté, même si cette réticence n'est pas déclarée publiquement. Les décisions relatives aux projets sont souvent prises bien avant que des EE soient effectuées, de sorte que la pertinence de l'EE (en dehors de sa capacité à proposer des mesures d'atténuation) est contestable. La LCEE semble supposer que les autorités responsables sont à la fois enclines à prendre des décisions valables sur le plan environnemental et parfaitement capables de les prendre, une fois qu'elles disposent de l'information utile. L'expérience montre qu'il n'en est rien. L'information obtenue par les promoteurs au cours de l'EE, faute d'un cadre de référence explicitant les objectifs environnementaux, est plus souvent un gaspillage qu'autre chose puisqu'elle ne sert pas à améliorer le projet sur le plan environnemental.

Les témoins qui se sont présentés au Comité ont fait état de nombreux exemples de projets n'ayant pas été évalués parce qu'on les jugeait non assujettis à la *Loi* et qui cependant auraient pu avoir des répercussions néfastes sur l'environnement. David Coon estime, d'après plusieurs cas qu'il a analysés, que les autorités responsables essaient d'échapper à la LCEE.

Deuxièmement, il nous semble, à partir des cas comme ceux que je viens de vous exposer, que les autorités responsables cherchent le plus possible à éviter la LCEE ou à réduire son utilité. La LCEE est un obstacle à franchir, et le projet de loi ne semble pas changer grand-chose de ce point de vue-là non plus. (Réunion 69)

Les ministères fédéraux ont tendance à éviter d'inclure de nouveaux systèmes de réglementation dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* parce que cela assujettirait ces processus à la LCEE. Les sociétés d'État, comme Exportation et Développement Canada, ont fait des efforts délibérés pour que leurs opérations ne soient pas assujetties à la LCEE. Qui pis est, la LCEE ne s'applique même pas, sauf dans des circonstances extraordinaires, aux projets entrepris dans la vallée du Mackenzie en vertu d'une loi fédérale récemment promulguée (la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, L.C. (1998), ch. 25).

Des représentants du secteur privé comme William Borland, de l'Association des industries de l'environnement du Nouveau-Brunswick, estiment que les décisions en matière de gestion de l'environnement sont telles qu'elles permettent aux promoteurs d'échapper à la LCEE. Mais, ce faisant, si les promoteurs échappent à ce qu'ils jugent être le poids de l'EE, ils risquent également de ne pas prendre les meilleures décisions en matière d'environnement.

Pour avoir participé à une évaluation fédérale, je sais que des options de développement sont écartées pour éviter des terres ou des fonds fédéraux de manière à se soustraire à une évaluation. Pourquoi? Parce que le processus est perçu comme un trou noir sans fond. Une fois qu'on y a mis le pied, on ne sait jamais si on en sortira ou quand. Quand on essaie d'établir un budget ou de saisir une occasion, la loi peut être catastrophique. Dans tous les cas où j'y ai été mêlé, on a trouvé une solution respectueuse de l'environnement, mais je ne suis pas convaincu qu'il s'agissait de la meilleure. (Réunion 71)

Le mode actuel d'application de la LCEE comporte d'autres aspects négatifs. Le Comité s'est fait notamment dire et redire que la LCEE servait simplement à atténuer les effets néfastes pour l'environnement et non à prendre des mesures positives aux stades de la planification. En portant surtout sur les conséquences néfastes importantes pour l'environnement, l'EE est considérée comme un moyen de décourager les promoteurs d'inclure dans leurs projets des mesures ayant des effets bénéfiques sur l'environnement. Voici ce qu'en dit Robert Gibson :

[...] la LCEE devrait exiger de prendre en compte les effets positifs ainsi que les effets néfastes. Un de mes collègues, qui a été directeur de la faune aquatique et terrestre à l'Île-du-Prince-Édouard, a essayé de persuader les promoteurs du pont de raccordement permanent de prévoir des aménagements d'habitat dans leur projet. Cela n'aurait pas été très difficile, ni très coûteux et aurait présenté des avantages importants à long terme. Il n'a pas réussi à les convaincre [...]. (Réunion 65)

Le Comité a appris avec satisfaction de la bouche de M. Gibson qu'une perspective plus positive est parfois adoptée. Ces exemples semblent cependant être des exceptions à la règle.

Le comité en question [de la baie de Voisey] a exigé des promoteurs du projet, à la lumière de la ligne directrice visant la préparation d'un énoncé d'impact environnemental, qu'il démontre qu'au bout du compte, les collectivités et les écosystèmes touchés seraient en meilleure position après qu'avant le projet — c'est le concept d'une nette amélioration. [...] le concept du développement durable est, dans son ensemble, fondé sur la notion que ce que nous faisons actuellement n'est pas durable. Il s'agit donc de renverser la tendance afin de passer d'un développement non durable progressif à un développement susceptible d'améliorer notre situation. On ne peut le faire en se contentant d'atténuer les effets néfastes, car cela équivaut à sombrer plus lentement et ne conduit pas progressivement vers une durabilité plus grande. Reconnaisant cette tension entre le but recherché, soit l'amélioration de la situation et l'interprétation normale de la loi, c'est-à-dire l'atténuation des effets néfastes les plus marqués, la commission a retenu le critère le plus élevé... (Réunion 65)

La LCEE n'est généralement pas considérée comme un instrument de gestion constructif, mais plusieurs témoins ont déclaré au Comité qu'elle pourrait être une force positive dans la planification et le suivi des projets. Elizabeth May propose ces réflexions convaincantes :

La dure réalité politique fait que lorsque les autorités constituées veulent mener à bien un projet, l'examen environnemental est considéré comme un obstacle. L'examen environnemental et la participation du public sont alors bafoués. [...] Il n'y a pas que les dégâts écologiques attribuables au fait qu'on n'a pas fait l'évaluation environnementale ou qu'on l'a mal faite. Les mauvais plans ont aussi des coûts économiques. Je pourrais vous donner quantité d'exemples, à commencer par l'incinérateur construit à Sydney à la fin des années 80 et au début des années 90, où l'on a dit qu'une évaluation environnementale n'était pas nécessaire, sauf une évaluation préliminaire, parce qu'il s'agissait d'un projet environnemental. Le projet est allé de l'avant. Une bonne planification aurait permis de réaliser que l'on dépensait 55 millions de dollars pour quelque chose qui n'a pas marché. (Réunion 61)

Lucien Cattrysse, lui aussi, insiste sur le fait qu'une bonne procédure d'EE est un instrument de planification valable.

[...]selon le vieil adage, mieux vaut prévenir que guérir. Une évaluation environnementale représente habituellement 1 % à 3 % du coût en capital de la totalité du projet et c'est un faible prix à payer, à notre avis, pour obtenir de l'information vraiment utile à la prise de décisions pour un projet donné. [...] il semble naturel de transférer toute cette information [produite par une évaluation environnementale] dans un plan de gestion puis dans un système de gestion de l'information qui pourra servir de cadre de travail à toute l'organisation entourant le projet. (Réunion 64)

Il s'agit donc de déterminer comment il serait possible de promouvoir l'EE à titre d'instrument constructif auprès des entreprises, des ministères fédéraux et des décideurs afin d'obtenir des résultats bénéfiques pour l'environnement. Dans l'idéal, l'application de solides dispositions devrait être bien reçue comme moyen d'améliorer la planification des projets et la protection de l'environnement et, parfois, de réduire les coûts.

**LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT  
D'INSTAURER DES MESURES POUR FAIRE DE L'ÉVALUATION  
ENVIRONNEMENTALE UN OUTIL CONSTRUCTIF AMÉLIORANT LA  
PLANIFICATION DES PROJETS ET LA PROTECTION DE  
L'ENVIRONNEMENT.**

### **3.4 L'examen des grands projets par voie d'audience**

Les ressources fédérales en matière d'EE sont surtout consacrées aux examens préalables (qui représentent plus de 99 % de toutes les EE fédérales) relatifs à de petits projets comme la construction de latrines dans les parcs nationaux, la réparation de quais et la réalisation d'études scientifiques dans les zones de nidification des oiseaux migrateurs. Par ailleurs, il est fréquent que des projets de développement majeurs pouvant avoir des conséquences écologiques catastrophiques soient mal évalués ou ne le soient pas du tout en raison de l'application limitée des quatre déclencheurs de la

LCEE (disposition des terres fédérales, financement fédéral, promoteur fédéral, licence ou permis fédéral inclus dans le Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées).

Les quatre déclencheurs de la LCEE supposent une limitation étroite du pouvoir fédéral. Le Comité estime que cette restriction empêche d'accorder une attention suffisante à l'évaluation de grands projets qui risquent d'avoir des effets nuisibles et irréversibles sur l'environnement. Les projets de cette envergure devraient faire l'objet d'une évaluation concertée de tous les ordres gouvernementaux en cause, avec une participation pleine et active du public intéressé.

Mis à part les questions à caractère juridique, le gouvernement fédéral est clairement considéré par certaines parties de la population comme l'ordre de gouvernement qui est censé protéger l'environnement au Canada. Voici ce qu'en dit David Coon :

Lorsqu'on demande aux Canadiens quelles devraient être selon eux les responsabilités principales du gouvernement fédéral en plus des questions de défense nationale, ils mentionnent régulièrement la défense de l'environnement canadien. Nous attendons de notre gouvernement fédéral qu'il joue ce rôle en appliquant les textes législatifs qu'il a à sa disposition. Bien entendu, le gouvernement fédéral doit collaborer avec les provinces en matière de développement et dans d'autres secteurs qui relèvent des compétences provinciales, mais en bout de ligne, les Canadiens s'attendent à ce que le gouvernement fédéral agisse en leur nom pour la défense de l'environnement canadien. (Réunion 69)

Elizabeth May a expliqué au Comité que le règlement relatif aux projets à réaliser à l'extérieur du Canada a eu pour effet une application inégale de l'EE à l'échelle internationale. Alors que d'énormes garanties d'emprunt fédérales concernant des centrales nucléaires n'ont pas déclenché l'application de la LCEE, des projets beaucoup moins importants l'ont fait.

Le résultat de cette solution de facilité choisie pour contourner l'élément embêtant du règlement, perdure. En vertu de la réglementation sur les projets hors Canada, les projets mineurs — y compris par exemple un système de gestion du fumier dans une ferme d'autruches encore en Chine, — ont fait l'objet d'évaluations environnementales en vertu de la loi mais les réacteurs nucléaires et les super-barrages, par exemple, en sont exemptés. (Réunion 61)

Sur le plan national, le dernier stade de l'évaluation du projet Millennium, qui doublera la production de Suncor dans la zone de sables bitumineux du nord-est de l'Alberta, a été confié indûment à des responsables provinciaux. Ce projet fait partie de huit projets d'exploitation des sables bitumineux approuvés; sept autres sont en cours d'élaboration. Le projet d'exploitation du bois sur 11 millions d'hectares de forêt boréale au Manitoba (une région plus grande que le Nouveau-Brunswick) n'a fait l'objet que d'un

examen préalable portant sur les effets environnementaux de deux ponts et de leurs culées. L'exploitation des dépôts placériens dans les rivières et cours d'eau du Yukon est généralement exemptée d'EE.

Il s'agit donc de trouver le moyen de s'assurer que les effets environnementaux de projets de cette importance sont évalués correctement. La LCEE pourrait, par règlement, dresser une liste de projets auxquels s'appliqueraient d'emblée les dispositions de la *Loi* concernant l'examen par voie d'audience, ce qui entraînerait la pleine participation du public. L'EE de projets comme des barrages sur des rivières transfrontalières (internationales ou interprovinciales), les mines de charbon à ciel ouvert à proximité de parcs nationaux et des réacteurs nucléaires destinés à l'exportation dans des pays non démocratiques ne devrait pas être la seule responsabilité des provinces ou des sociétés d'État.

Les témoins qui ont dénoncé le fait que le système actuel permet à d'importants projets d'échapper à l'examen par voie d'audience en vertu de la LCEE ont proposé un certain nombre de moyens de régler le problème. Lucien Cattrysse propose de dresser une nouvelle liste aux termes du règlement :

Nous recommandons aussi que la LCEE prévoie une disposition visant à évaluer les projets d'intérêt national. Les catégories de projets d'intérêt national pourraient être définies à peu près de la même façon que les projets figurant actuellement dans le Règlement régissant la liste des études approfondies. (Réunion 64)

Ed Norrena, directeur du conseil d'administration de l'Association canadienne des industries de l'environnement, propose une nouvelle approche fédérale pour ces grands projets.

On pourrait penser aux enjeux internationaux qui sont également un sujet de préoccupation pour nous, en particulier en ce qui a trait au réchauffement du climat et aux polluants organiques persistants qui sont, de toute évidence, d'un intérêt national et en établir la liste. (Réunion 64)

Il faut aussi songer à s'assurer que l'EE fédérale est effectuée au moment opportun au cours du cycle d'élaboration d'un projet. À l'heure actuelle, les évaluations effectuées aux termes de la LCEE le sont souvent tardivement dans le processus d'élaboration du projet (ex. : autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches*), ce qui est une source de frustration pour les promoteurs. La rationalisation du processus de déclenchement des examens des grands projets par voie d'audience dans le cadre de la *Loi* permettrait de couvrir certains de ces projets à un stade précoce, ce qui serait à l'avantage du promoteur, de la population et de l'environnement.

Le Comité est d'avis que les projets d'importance, en particulier les plus potentiellement dommageables pour l'environnement, méritent le plus haut degré d'évaluation que la *Loi* puisse permettre : un examen par voie d'audience ou un examen conjoint. Les examens par voie d'audience permettent de faire pleinement participer la

population et de faire peser dans la balance l'opinion d'experts scientifiques et techniques indépendants. De plus, les examens conjoints par voie d'audience permettent une participation concertée des ordres gouvernementaux intéressés. Les projets de cette importance feraient automatiquement l'objet d'un examen par voie d'audience, qu'il s'agisse d'une EE fédérale ou d'une étude conjointe avec d'autres administrations.

**LE COMITÉ RECOMMANDE DE MODIFIER LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE POUR EXIGER QUE LES PROJETS IMPORTANTS FASSENT AUTOMATIQUÉMENT L'OBJET D'UN EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENGE OU CONJOINT. LE POUVOIR DE RÉGLEMENTATION DE LA LCEE DEVRAIT ÊTRE MODIFIÉ POUR PERMETTRE AU BESOIN UN RÈGLEMENT IMPOSANT À CES PROJETS L'EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENGE.**

### **3.5 L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs**

L'EE comporte un enjeu important : comment aborder la question des effets néfastes cumulatifs de nombreux projets, souvent de petite envergure, sur les écosystèmes. La LCEE contient une disposition novatrice : elle exige l'évaluation des « effets environnementaux cumulatifs qui, selon elle, peuvent résulter de la réalisation du projet combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités ». Malheureusement, la promesse contenue dans cette disposition n'a pas été entièrement tenue. Si l'Agence a produit d'excellentes directives pour la réalisation d'évaluations des effets cumulatifs, la mise en oeuvre de la loi et des directives à l'échelle des projets a été erratique. La plupart des EE restent axées sur des projets isolés d'autres projets de développement. Le projet de loi C-9 comporte bien une modeste proposition permettant de tenir compte des résultats d'études sur les effets environnementaux à l'échelle régionale, mais le Comité est d'avis que l'évaluation des effets cumulatifs exige plus d'attention et de meilleures dispositions.

La commissaire à l'environnement et au développement durable a conclu dans le même sens en 1998 :

Sur les 187 évaluations environnementales de notre échantillon, 159 avaient été effectuées par d'autres autorités responsables que Parcs Canada. Quarante-huit des 159 évaluations signalaient que les effets environnementaux cumulatifs avaient été considérés. Cependant, la plupart de ces évaluations contenaient peu d'indications sur la nature de l'évaluation des effets cumulatifs et elles n'indiquaient pas si l'écosystème et ses agents stressants avaient été analysés. Dans la pratique, seul Parcs Canada prend en compte les effets environnementaux cumulatifs de façon régulière et rigoureuse.

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait accélérer son travail de collaboration avec les autorités fédérales, les gouvernements provinciaux, les universités et d'autres parties intéressées, en vue d'encourager l'évaluation des effets cumulatifs, lorsque cela est indiqué. (Chapitre 6, rapport de 1998)

Les effets cumulatifs de plusieurs grands projets ont été évalués : c'est le cas de Grande-Baleine et de Cheviot (dans ce dernier cas, après une décision de la Cour fédérale du Canada rendue à la suite d'une action intentée par la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada et d'autres organismes de conservation). Elizabeth May a fait part au Comité de la nécessité d'une évaluation des effets cumulatifs de la mine de Cheviot.

Prenons l'exemple de la mine Cheviot, située près de Hinton, en Alberta. On s'inquiétait qu'en raison de toutes les activités forestières dans la région et de la présence d'une mine de charbon à ciel ouvert, ainsi que d'activités reliées au pétrole et au gaz, l'effet cumulatif de toutes ces activités serait dévastateur sur l'habitat de l'ours grizzli — cela débordait du cadre dans lequel évoluait ce projet particulier. En ce sens, il définit son écorégion, puisqu'on examine l'habitat d'une espèce précise. (Réunion 61)

Robert Gibson, de son côté, estime qu'il est plus efficace de pallier les effets cumulatifs en planifiant l'utilisation des terres à l'échelle globale et en établissant des objectifs en matière de viabilité et d'intégrité écologique.

Quelques-uns de mes étudiants de deuxième cycle étudient les effets cumulatifs de l'extraction de diamants dans la province géologique des Esclaves, dans les Territoires du Nord-Ouest. Il n'est pas très efficace, ni particulièrement équitable, d'évaluer chaque projet individuellement en imposant à chaque promoteur les effets cumulatifs de l'ensemble. Si nous pouvions étudier les effets globaux des divers facteurs de développement reliés à l'extraction de diamants dans cette région au niveau des programmes, ce serait beaucoup plus efficace, beaucoup plus logique et beaucoup plus avantageux. (Réunion 65)

La répartition constitutionnelle des pouvoirs ajoute un élément supplémentaire de complexité au problème. La planification de l'utilisation des terres soulève une difficulté : le gouvernement fédéral est rarement compétent pour entreprendre ce genre de procédure de son propre chef. La planification de l'utilisation des terres relève généralement de la sphère provinciale, municipale, autochtone ou de l'ordre des institutions relatives aux revendications territoriales globales, et le fédéral est rarement invité à intervenir. On pourrait améliorer l'évaluation des effets cumulatifs aux termes de la LCEE en circonscrivant les moyens par lesquels les EE fédérales peuvent être intégrées au processus de planification de l'utilisation des terres. Une autre solution consisterait à instaurer le pouvoir fédéral de participer à des EE régionales dans les secteurs où des projets multiples mettent l'intérêt national en jeu (ex. : mise en valeur des sables bitumineux dans le nord de l'Alberta ou l'extraction de diamants et la construction de routes dans les Territoires du Nord-Ouest) et créer d'autres mécanismes encourageant la collaboration entre les sphères de compétence pour la réalisation d'EE régionales.

Le développement durable passe par la compréhension des effets cumulatifs de toutes sortes de projets envisagés et réalisés dans l'ensemble du pays. Faute d'une planification de l'utilisation des terres à l'échelle globale ou d'EE régionales, l'application rigoureuse des dispositions actuelles de la LCEE en matière d'évaluation des effets

cumulatifs serait bénéfique pour l'environnement et permettrait de protéger l'intégrité écologique. Par ailleurs, l'évaluation des effets cumulatifs aux termes de la LCEE doit comporter une analyse des répercussions de tous les projets de développement pertinents, pas seulement de ceux qui sont assujettis à la LCEE. Il faut évidemment prévoir des ressources suffisantes pour procéder à l'évaluation des effets cumulatifs — et ce n'est généralement pas — et ces coûts devraient être répartis entre le gouvernement fédéral et les autres gouvernements et promoteurs participants.

**LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE RENDRE PRIORITAIRES LES DISPOSITIONS DE LA LCEE VISANT LES EFFETS CUMULATIFS POUR L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LES MINISTÈRES FÉDÉRAUX.**

**LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT À L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE D'ENVISAGER, EN FAISANT RAPPORT À CE SUJET :**

- **DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES RÉGIONALES<sup>6</sup> POUR L'EXAMEN DES EFFETS CUMULATIFS,**
- **L'INTÉGRATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE À LA PLANIFICATION FONCIÈRE DES PROVINCES, DES GROUPES AUTOCHTONES ET PROCESSUS DE REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES.**

### **3.6 La réalisation des engagements du gouvernement fédéral par le biais de l'EE**

Les EE relevant de la LCEE portent sur les effets environnementaux néfastes de projets, sur l'importance de ces effets et sur les mesures éventuelles d'atténuation à y appliquer. En général, les EE ne sont pas associées aux obligations internationales et autres du Canada, par exemple à l'égard de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la protection de la biodiversité et de la protection de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux ou d'autres zones sous juridiction fédérale. Par exemple, l'évaluation des projets de mise en valeur des sables bitumineux n'est pas associée aux objectifs du Protocole de Kyoto, non plus que l'évaluation des projets d'exploitation minière ou forestière ne renvoient généralement à la *Convention sur la diversité biologique* ou à la Stratégie du Canada sur la biodiversité.

Les évaluations réalisées en fonction d'objectifs environnementaux clairs (et non pas en fonction du critère très flou des « conséquences néfastes importantes pour l'environnement » prévu par la LCEE) produisent généralement de meilleurs

---

<sup>6</sup> Comme l'exploitation des sables bitumineux dans le nord de l'Alberta ou l'exploitation diamantifère avec construction de routes dans les Territoires du Nord-Ouest.

renseignements et résultats. La politique de « gain net pour l'habitat du poisson » de Pêches et Océans Canada et le principe de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* selon lequel l'intégrité écologique doit être la priorité numéro un dans la gestion des parcs sont des exemples de ce genre d'objectifs. Les EE réalisées par Pêches et Océans Canada et par Parcs Canada ont du moins un certain contexte écologique et visent à concrétiser des objectifs stratégiques explicites. La mesure et le suivi des torts écologiques ont une certaine application concrète dans le contexte stratégique et donc une certaine pertinence en matière décisionnelle.

Prenons l'exemple du principe de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux. Parcs Canada s'efforce de traduire le concept d'intégrité écologique en buts, objectifs et indicateurs significatifs pour chaque parc national et prévoit l'orientation générale du plan de gestion du parc en question. Lorsqu'une EE est entreprise, à l'échelle stratégique et à l'échelle de projets, ces objectifs deviennent un point de repère important pour déterminer l'importance des effets directs et cumulatifs potentiels dans tel ou tel parc. Autrement dit, les objectifs et indicateurs en matière d'intégrité écologique servent de référents en fonction desquels les effets positifs ou négatifs d'un projet peuvent être mesurés dans le cadre d'une EE.

L'Agence, consciente du fait qu'elle n'avait pas d'objectifs clairs, a réglé le problème, du moins en partie, en produisant des directives définissant la notion d'importance sur la biodiversité. Elle a également organisé un atelier, en janvier 2002, sur les EE et les changements climatiques. Dans la pratique, beaucoup d'EE ne portent pas sur les effets environnementaux, mais sur les effets observés sur ce qu'on appelle les « éléments importants d'un écosystème », ce qui traduit un processus stratégique à l'échelle micro.

Cela renvoie à un enjeu connexe : les promoteurs, les fonctionnaires et les consultants qui préparent les EE n'ont pas toujours facilement accès à l'information concernant les engagements, les politiques, les objectifs et les normes du gouvernement en matière environnementale qui sont d'une importance primordiale dans l'évaluation des effets environnementaux des projets. L'Agence pourrait être très utile à ces intervenants en leur facilitant l'accès à ces renseignements.

Les témoins reconnaissent la valeur de l'arrimage du processus d'EE sur les objectifs et engagements du Canada en matière d'environnement. Par exemple, le processus d'EE pourrait aider le gouvernement à réaliser ses objectifs à l'égard de son engagement incomplet à établir des zones protégées au Canada. Peter Ewins, directeur de Arctic Conservation for the World Wildlife Fund Canada, décrit le problème succinctement :

[...] en 1992, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement, le Conseil canadien des ministres responsables des parcs, et le Conseil des ministres de la faune du Canada ont tous signé une déclaration dans laquelle les signataires prenaient l'engagement de compléter le réseau d'aires protégées du Canada, à titre de représentants des régions naturelles terrestres du pays, d'ici l'an 2000; et

d'accélérer la mise en place d'un tel réseau dans les régions naturelles marines du Canada. [...] La tâche est seulement terminée à un tiers pour les aires terrestres, et on n'a pas encore commencé pour les aires marines. Aujourd'hui, on continue de prendre des décisions de mise en valeur, avec ou sans évaluation environnementale, d'un bout à l'autre de notre pays, autant sur terre que dans l'eau, et ces développements ferment graduellement la porte pour ce qui est de la possibilité de terminer un tel réseau d'aires protégées représentatives. (Réunion 71)

Pour régler ce problème et pour aider le gouvernement à remplir ses engagements, le Fonds mondial pour la nature (Canada) et la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada ont proposé d'intégrer le concept de « la conservation d'abord » à la LCEE. La conservation d'abord, cela signifie qu'aucun projet industriel de grande envergure ne peut être approuvé en zone sauvage si l'on n'a pas dressé de plans d'utilisation des terres de concert avec la collectivité locale et compte tenu de la mise de côté de réseaux de zones protégées. Aucun permis délivré aux termes de la LCEE, ni aucune autre licence fédérale, par exemple celle que délivre l'Office national de l'énergie pour la construction d'un oléoduc, ne pourrait être délivré en l'absence de plans de ce genre.

L'intégration des obligations et engagements internationaux du Canada aux EE permettrait d'élargir le processus au-delà des strictes considérations locales ou de l'analyse des projets. Comme le fait valoir Pierre Fortin, directeur exécutif de l'Association canadienne de l'hydroélectricité, le processus d'évaluation environnementale devrait tenir compte des répercussions à grande échelle, notamment à l'égard des effets que le Canada s'est engagé à régler dans le cadre de conventions nationales et internationales.

[...] l'actuel processus d'évaluation environnementale accorde trop d'importance aux impacts locaux. Je pense qu'il s'agit d'un point important. Il ne tient pas compte des impacts environnementaux négatifs à grande échelle comme les pluies acides, le smog et le réchauffement climatique, facteurs qui ont des conséquences graves sur la santé des Canadiens, les forêts et les pêches. (Réunion 64)

Il s'agit donc de déterminer comment il y aurait lieu de structurer les EE pour qu'elles deviennent un instrument permettant de concrétiser les objectifs du gouvernement en matière de biodiversité, de changement climatique, d'intégrité écologique et autres.

**LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE S'ASSURER QUE LES ENGAGEMENTS, LES OBJECTIFS ET LES NORMES JURIDIQUES ET STRATÉGIQUES DU CANADA EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT À L'ÉCHELLE NATIONALE ET INTERNATIONALE SOIENT INTÉGRÉS AU PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PRÉVU PAR LA LCEE.**

**LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE RECOMMANDER AU GOUVERNEMENT D'INTÉGRER LE PRINCIPE DE « LA CONSERVATION D'ABORD » À LA LCEE ET À D'AUTRES LOIS FÉDÉRALES.**

**3.7 Examens par voie d'audience et promotion de la participation effective de la population**

La participation de la population est l'un des principaux objectifs de la LCEE, et pourtant le Comité a eu connaissance d'éléments de preuve indiquant que le degré de participation du public était, à certains égards du moins, supérieur sous le régime de l'ancien décret sur les lignes directrices visant le PEEE. Les examens par voie d'audience sont un indicateur utile de la participation de la population puisqu'il n'est pas nécessaire de procéder à des audiences publiques pour les études exhaustives et que les examens préalables n'exigent pas la participation du public. À la fin des années 1980, il pouvait y avoir 14 examens par voie d'audience en même temps, alors que, en 2002, il n'y en a eu que deux. Plus de 30 000 projets ont fait l'objet d'un examen préalable en 1995, mais un seul a fait l'objet d'un examen par voie d'audience.

Aux termes de la LCEE, un projet ayant fait l'objet d'un examen préalable est censé faire l'objet d'un examen par voie d'audience si des effets néfastes importants pour l'environnement ont été décelés ou s'il y a incertitude à l'égard de l'importance de ces effets. Il semble improbable que tous ces projets sauf un aient eu des effets environnementaux sans importance et bien circonscrits. Comment se fait-il donc qu'un projet seulement ait fait l'objet d'un examen par voie d'audience?

L'Agence, les tribunaux et le commissaire à l'environnement et au développement durable ont tous un rôle à jouer, mais les examens par voie d'audience ont le mérite de permettre de tirer des conclusions scientifiques indépendantes des ministères fédéraux. Le fait que ce genre d'examen ait été plus rare sous le régime de la LCEE qu'auparavant laisse penser que la participation de la population est moindre et que les EE comportent moins d'éléments scientifiques indépendants. Les comptes rendus de plusieurs témoins donnent à penser au Comité que le processus décisionnel relatif au renvoi à des examens par voie d'audience et des procédures de médiation devrait être révisé par le Parlement.

Le fait que l'examen par voie d'audience est un élément crucial de l'EE a été attesté par le ministre de l'Environnement David Anderson, qui, dans son rapport au Parlement suite à l'examen quinquennal de la LCEE, a décrit ce processus comme l'un des principaux atouts de l'EE fédérale. Abondant dans le même sens, Rod Northey a insisté sur l'évolution et l'importance des examens par voie d'audience au Canada.

En 1974, la politique d'évaluation environnementale du Cabinet gouvernemental a abouti à une sorte de « commission d'évaluation », qui [...] a fait du Canada un chef de file international en matière d'évaluation environnementale. Aucun autre

pays n'avait la vision ou la clairvoyance nécessaire pour réussir à accomplir ce que la Canada a entrepris. [...] Environ 50 commissions d'évaluation eurent lieu avant l'adoption de la LCEE. En terme de responsabilité, vous avez entendu, si vous avez écouté le discours du Premier Ministre, que certains estiment à environ 30 000 le nombre des projets évalués sous la LCEE. [...] Combien de commissions d'évaluation ont-elles vu le jour? [...] Seules 10 commissions d'évaluation ont eu lieu sous la LCEE. (Réunion 73)

Bien qu'il s'agisse d'une excellente source de conseils scientifiques et de participation publique, les ministères fédéraux et les promoteurs cherchent à éviter les examens par voie d'audience en raison des coûts et du retard de mise en oeuvre des projets que cela suppose. On a laissé entendre au Comité que ces examens n'ont pas nécessairement besoin de porter sur tous les éléments ou effets environnementaux d'un projet. M. Northey a fait valoir que, lorsqu'un grand projet comporte un ou deux aspects litigieux, ces aspects pourraient faire l'objet d'un examen par voie d'audience, ce qui permettrait de limiter la portée de l'évaluation et de réduire les coûts et les délais.

Il ne s'agit pas d'une commission d'examen dont la portée de l'étude approfondie pourrait s'accomplir dans le cadre d'une période de trois mois, mais plutôt d'une commission d'examen qui pourrait adresser des questions spécifiques, non pas un projet global, et dont le processus pourrait prendre des mois. La plupart des provinces que je connais ont une commission administrative de procédures qui intervient lors des tenues d'audience qui ont une durée de quelques jours, voire même des semaines. Tout ce que je suggère, c'est que l'approche du tout ou rien à l'égard des commissions d'examen ne devrait pas exister, et que c'est exactement ce que nous avons en ce moment. « Tout » c'est uniquement ce que nous avons: deux années ou rien. (Réunion 79)

La non-participation du public a des conséquences qui ont été décrites en termes émouvants par Normand de la Chevrotière, président de la Inverhuron & District Ratepayers Association, qui a expliqué comment son association a lutté en vain pour que le projet d'entreposage de déchets nucléaires de Bruce fasse l'objet d'un examen par voie d'audience.

Mais lorsque nos enfants nous demanderont: « Que diable s'est-il passé là-bas? » Nous pourrons les regarder droit dans les yeux, garder la tête haute et leur répondre: « Nous avons fait tout ce qui était humainement possible. Nous avons épuisé toutes les avenues relativement à la réglementation et aux recours juridiques. Nous ne vous avons pas laissés tomber; c'est le système et le gouvernement qui vous ont laissés choir. » Nous en sommes maintenant tellement déçus que nous nous demandons même s'il existe un gouvernement. Pourquoi avons-nous un organisme de réglementation? Et même, pourquoi avons-nous une Loi canadienne sur l'évaluation environnementale? Si le plus grand site d'entreposage de déchets nucléaires, recevant les produits industriels les plus toxiques et les plus dangereux, ne mérite pas d'être examiné par une commission d'examen, alors dites-moi ce qu'il faudra? Je suis ici, implorant ce comité, suppliant ce comité de bien vouloir apporter des modifications à la loi afin qu'aucun groupe de citoyens n'ait à passer par les épreuves que nous avons dû subir. Des projets de cette portée et ampleur devraient faire l'objet d'une étude obligatoire par une commission d'examen. (Réunion 73)

Michelle Campbell, coordonnatrice du programme d'appui aux citoyens de *Environmental Defence Canada*, a rendu compte du point de vue de son organisation selon laquelle, s'il n'y a pas plus d'examens par voie d'audience, le système d'évaluation environnementale de la LCEE ne donne pas les résultats escomptés en termes d'imputabilité et de retombées bénéfiques pour l'environnement.

Il est de plus en plus évident que la LCEE n'est pas un bon outil pour favoriser la participation des citoyens, malgré notre perception de son but principal. La Protection environnementale du Canada fondait de grands espoirs à l'égard de la LCEE. Nous pensons qu'elle serait plus efficace que l'ancien système des Lignes directrices PEEE, et nous estimons toujours qu'elle a été conçue afin d'en faire davantage pour favoriser la participation des citoyens; mais dans l'état actuel des choses, elle ne fonctionne pas. Si elle était plus efficace que l'ancien processus, la coupe à blanc de 11 millions d'hectares de forêts boréales aurait-elle été approuvée sans rien de plus que l'évaluation environnementale d'un pont? La plus grande décharge de déchets nucléaires au monde aurait-elle été évaluée sans un examen de comité? La destruction des plus grandes chutes d'eau dans une aire sauvage de l'Ontario aurait-elle été approuvée avant même que les citoyens ne puissent obtenir de l'information au sujet de l'évaluation environnementale? (Réunion 73)

Le Comité est fermement convaincu que la participation du public constitue un aspect essentiel du processus d'évaluation environnementale mené dans le cadre de la LCEE. Le projet de loi C-9, tel qu'amendé par le Comité, aurait entraîné des améliorations dans ce secteur, mais les motions du gouvernement n<sup>o</sup> 12 et 21, concernant les examens préalables, ont éliminé des aspects importants de ces améliorations. Toutefois, la participation du public pourrait être encouragée par un recours plus fréquent aux examens par une commission. Ces commissions présentent également l'avantage d'encourager le recours à des experts scientifiques et techniques indépendants. Le Comité reconnaît que les travaux de ces commissions s'étirent parfois trop, mais il croit qu'il existe des moyens de les accélérer, en se rappelant bien sûr qu'il est important d'éviter la duplication des efforts déployés dans le cadre d'autres processus d'évaluation environnementale.

**LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET À L'AGENCE CANADIENNE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE D'AUGMENTER LA PARTICIPATION PUBLIQUE AUX ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES ET RECOMMANDE AU MINISTRE DE RECOURIR À SES POUVOIRS ISSUS DE LA LOI POUR PRIVILÉGIER À CETTE FIN L'EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENCE.**

### **3.8 L'intégration du point de vue des Autochtones**

L'examen quinquennal cherchait à consolider l'intégration du point de vue des Autochtones au processus d'évaluation environnementale. Le projet de loi C-9 comporte des modifications qui permettraient, entre autres, de « promouvoir la communication et la

collaboration entre les autorités responsables et les peuples autochtones dans le cadre d'évaluations environnementales » et d'autoriser la prise en considération du savoir autochtone traditionnel.

Certains témoins ont l'impression que l'intégration du point de vue des Autochtones dans le travail accompli dans le cadre de la LCEE a fait des progrès, mais qu'il y a encore des lacunes. Garry Lipinski, coprésident pour l'Ontario du Ralliement national des Métis, a circonscrit un certain nombre de secteurs dans lesquels l'Agence pourrait s'appuyer sur l'évolution récente pour améliorer la participation des collectivités et des administrations gouvernementales autochtones.

Le fait que nous soyons depuis peu membres à part entière du comité consultatif sur la réglementation relative à la LCEE constitue un pas dans la bonne direction, vers l'intensification de notre rôle dans le processus d'évaluation environnementale. Des efforts sur les plans suivants pourraient améliorer encore davantage nos rapports avec le gouvernement fédéral en ce qui a trait à la LCEE : premièrement, dans l'application, par le ministère, des mécanismes de consultation prévus auprès des Métis, des Premières nations et des Inuit, comme il l'a fait dans le cas du groupe de travail sur le projet de loi relatif aux espèces à risque; deuxièmement, dans l'harmonisation de la *Loi* avec les structures de l'autonomie gouvernementale autochtone et les régimes de revendications territoriales, ainsi qu'avec les lois provinciales sur l'évaluation environnementale; et dans la définition du rôle des connaissances et traditions autochtones en ce qui concerne la *Loi* et la pleine participation du RNM et des autres organisations autochtones nationales à l'élaboration des lignes directrices fédérales. (Réunion 69)

De l'avis du Comité, les modifications apportées par le projet de loi C-9 sont utiles, mais elles ne traduisent pas entièrement le rôle croissant des administrations gouvernementales autochtones et des organismes voués aux revendications territoriales globales dans les EE. Elles ne tiennent pas non plus compte du fait que le droit canadien reconnaît de plus en plus le droit des Autochtones à être consultés et à participer aux EE. Les témoins ont circonscrit plusieurs aspects problématiques.

Le Grand Conseil des Cris a fait remarquer que le système d'évaluation environnementale fédérale sous le régime de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* est rarement employé et que le projet de loi C-9 ne règle pas ce problème de non-participation. Diom Romeo Saganash, directeur des Relations avec le Québec pour le Grand Conseil des Cris du Québec (Eeyou Istchee), estime que c'est le système d'évaluation environnementale établi dans le cadre de la Convention qui devrait être appliqué dans le territoire cri du Nouveau-Québec.

[...] l'article 22 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois exige une présence fédérale réelle dans la formulation des politiques et dans l'examen des projets qui visent des affaires relevant de la compétence fédérale. On nous a promis un statut spécial pour nous permettre de participer à la procédure d'évaluation environnementale et sociale à tous les niveaux et à toutes les étapes, ainsi qu'à son interprétation et son application. En outre, non seulement a-t-il été prévu que «le régime de protection de l'environnement et du milieu social

applicable dans le territoire est établi en vertu du présent chapitre et conformément à ces dispositions», mais encore nous a-t-on promis que le régime ne serait pas modifié sans le consentement des Cris. Qu'en est-il aujourd'hui? Le régime est essentiellement mis de côté et rendu non exécutoire par le Canada. La partie du régime qui fonctionne de façon minimale, soit le Comité consultatif sur l'environnement de la Baie James, ne se voit pas accorder le rôle qui lui revient dans le domaine de la formulation des politiques et en plus, il est sous-financé. Le Canada refuse d'admettre que l'évaluation fédérale peut-être déclenchée en vertu de l'article 22 et, à la place, impose la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sur notre territoire, en violation de l'article du traité que je viens de citer. [...] Nous venons vous demander de trouver des moyens de mettre en oeuvre le chapitre 22 de notre traité signé en 1975 de façon à respecter les droits du peuple cri et la prépondérance que la Constitution leur accorde sur les autres lois fédérales. (Réunion 65)

La *Convention de la Baie James et du Nord québécois* s'applique également à la région du Nunavik (Nouveau-Québec). Paule Halley, membre du Comité consultatif environnemental de Kativik, estime que le Canada ne consulte pas comme il le devrait les Inuits de la région et qu'il trahit ses propres lois en appliquant la LCEE dans cette région.

[...] la [*Convention de la Baie James et du Nord québécois*] interdit, en termes exprès, la mise en oeuvre d'une double procédure fédérale en territoire du Nunavik. [...] La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* n'est pas applicable sur le territoire du Nunavik. À cet égard, je souligne qu'en dehors des cas de cumul prévus dans la convention, il n'est pas possible de signer des ententes d'harmonisation et de délégation, ou d'instituer des commissions conjointes ou de substitution comme le prévoit la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, car ces mécanismes-là n'existent pas dans la convention. De plus, les organismes qui sont créés par la convention, comme le comité fédéral d'évaluation, composé en majorité de fonctionnaires fédéraux, n'ont pas le pouvoir inhérent de signer des ententes d'harmonisation, de délégation et autres avec l'Agence canadienne. Ce pouvoir ne leur est pas accordé par la convention. Le seul moyen de modifier les termes de la convention est de le faire dans le respect de ses dispositions [...]. (Réunion 67)

L'Assemblée des Premières nations (APN) propose de modifier l'article 4 de la LCEE pour reconnaître, dans l'objet de la *Loi*, les gouvernements autochtones comme partenaires à part entière des gouvernements fédéral et provinciaux dans les EE. L'APN propose également que, lorsque des droits ancestraux ou issus de traités risquent d'être compromis, les autorités responsables devraient être tenus d'en informer les autorités autochtones compétentes pour s'assurer qu'elles participeront à l'EE dès les premiers stades des projets en cause. Par ailleurs, l'Assemblée propose que les droits ancestraux et issus de traités susceptibles d'être compromis par un projet fassent obligatoirement partie des éléments d'analyse de l'EE à entreprendre. Le chef national Matthew Coon Come estime que le temps est venu d'aller au-delà des clauses de non-dérogation et d'inscrire dans les lois les relations de gouvernement à gouvernement et de nation à nation entre le gouvernement fédérale et les peuples autochtones du Canada.

On peut toujours faire mieux. On y trouve des références aux peuples autochtones, mais je crois qu'il faut aller au-delà des dispositions de non-dérogation ou d'interprétation, comme si nous étions un groupe d'intérêt. Nous ne sommes pas un groupe d'intérêt. La Constitution reconnaît trois groupes autochtones au Canada: les Métis, les Inuit et nous. Nous avons assurément signé des traités, en fonction d'une relation de nation à nation, de gouvernement à gouvernement. Ce sont ces traités qui confirment cette relation. La Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé un partenariat fondé sur la justice et sur une participation équitable, réelle et significative, une relation de gouvernement à gouvernement, de nation à nation. (Réunion 68)

Natan Obed, de l'*Inuit Tapiriit Kanatami* (ITK), s'est joint à d'autres témoins pour suggérer qu'il y a encore du travail à faire pour garantir l'intégration plus étroite de ces systèmes dans le processus d'évaluation environnementale fédérale.

Les Inuits estiment que les mécanismes d'évaluation environnementale qu'ils ont négociés et qui figurent dans chacune des ententes doivent avoir préséance sur la LCEE, car ils conviennent mieux à l'Arctique, étant donné qu'ils ont été conçus par les Inuits pour les territoires habités par eux. De concert avec le gouvernement, nous avons travaillé sans ménager nos efforts pour définir une procédure d'évaluation environnementale sérieuse et complète qui fasse intervenir les Inuits dans toutes les prises de décisions. Nous ne voulons pas perdre cet acquis. Nous ne voulons pas davantage édulcorer nos ententes en acceptant de nous conformer aux dispositions de la LCEE alors que des mécanismes parfaitement satisfaisants s'appliquent déjà. [...]. (Réunion 68)

Le Comité permanent appuie les modifications proposées dans le projet de loi C-9 pour reconnaître l'importance des communications et de la collaboration avec les peuples autochtones dans le cadre des EE et pour autoriser la prise en considération du savoir autochtone traditionnel. Il félicite l'Agence d'avoir créé un comité consultatif autochtone, mais il s'inquiète du fait que l'EE fédérale n'est pas à la hauteur de l'évolution juridique relative aux droits ancestraux et issus de traités des Autochtones et qu'on n'a pas suffisamment accordé d'attention, sur le plan stratégique, à l'interaction entre la LCEE et les systèmes d'évaluation environnementale des institutions vouées aux revendications territoriales globales.

**LE COMITÉ RECOMMANDE À L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE COLLABORER AVEC SON COMITÉ CONSULTATIF AUTOCHTONE POUR EXAMINER SYSTÉMATIQUEMENT D'UNE PART L'ÉVOLUTION JURIDIQUE RELATIVE AUX DROITS ANCESTRAUX ET ISSUS DE TRAITÉS DES AUTOCHTONES EN TANT QU'ILS S'APPLIQUENT À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET D'AUTRE PART L'INTERACTION ENTRE LA LCEE ET LES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES ORGANISMES AUTOCHTONES ET DES INSTITUTIONS VOUÉES AUX REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES, L'OBJECTIF ÉTANT D'ÉLABORER UN SYSTÈME D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PLUS EFFICACE.**

### 3.9 L'amélioration de l'évaluation environnementale stratégique

Autre aspect qui échappe au projet de loi C-9 : l'évaluation environnementale stratégique (EES), c'est-à-dire l'évaluation des politiques, programmes et plans proposés par le gouvernement. En 1998, la commissaire à l'environnement et au développement durable a dénoncé la lenteur des ministères fédéraux à mettre en œuvre l'évaluation environnementale des programmes et des politiques du gouvernement comme l'exigeait une directive du Cabinet diffusé en 1990. Le Comité a de la difficulté à évaluer le degré de conformité actuel avec la nouvelle directive diffusée par le Cabinet en 1999, compte tenu du fait qu'il n'existe presque pas d'information publique sur les EES. Quelques ministères du moins (Environnement Canada, Affaires étrangères et commerce international, Industrie Canada et Transports Canada) ont élaboré des lignes directrices pour la réalisation d'EES. Il semble qu'un certain nombre d'EES aient été effectuées dont les résultats ont récemment été soumis au Cabinet. Par ailleurs, les plans d'aménagement des parcs nationaux sont assujettis à une évaluation environnementale stratégique aux termes de l'actuelle directive du Cabinet (1999), et les plans d'activités qui s'ensuivent sont également évalués aux termes de la directive en question s'ils comportent des détails ou propositions supplémentaires non préalablement évalués dans le cadre du plan d'aménagement.

Un certain nombre de témoins, dont Peter Ewins, ont recommandé d'inclure un système d'EES dans la LCEE.

[...] je pense qu'il serait extrêmement utile que le projet de loi C-19 reprenne en termes concrets cet engagement à réaliser des évaluations environnementales stratégiques pour les politiques, les programmes et les plans qui émanent du gouvernement fédéral. (Réunion 71)

Karen Campbell, avocate pour la West Coast Environmental Law Association, estime que l'EES est « au cœur du développement durable ». Elle a également fait remarquer que ce genre d'évaluation pourrait permettre de réduire le nombre d'évaluations environnementales de projets spécifiques, ce qui permettrait de réduire les coûts et de simplifier la procédure.

Si nous procédions à l'évaluation des grands projets, des grandes orientations et des politiques, il ne serait plus nécessaire bien souvent d'effectuer des évaluations environnementales. (Réunion 60)

Joan Kuyek a également fait valoir que la LCEE devrait prévoir à la fois l'évaluation environnementale des projets et l'évaluation environnementale stratégique.

Tout d'abord, nous estimons que c'est la *Loi canadienne d'évaluation environnementale* qui est censée nous permettre d'avoir un débat ouvert sur les mérites d'un projet. L'information sur l'opportunité d'appuyer une industrie basée sur le charbon ou une industrie nucléaire devrait faire partie de l'évaluation environnementale stratégique et particulière au projet. Nous sommes ici pour demander au gouvernement de s'acquitter correctement de ses

responsabilités. [...] Je pense qu'il devrait englober tout programme ou politique du gouvernement fédéral, et il doit y avoir un programme d'évaluation, comme pour les projets. Dans les faits, bon nombre de politiques ont bien plus de répercussions dévastatrices pour l'environnement et pour l'économie qu'un projet, et pourraient se dispenser de nombre d'évaluations de petits projets, s'il y avait eu au départ une évaluation des politiques. (Réunion 61)

L'EES permet de tenir compte des effets cumulatifs de projets dans de grandes régions et, en fait, dans l'ensemble du Canada. Les répercussions qui débordent celles de projets particuliers peuvent alors être analysées dans le cadre d'une évaluation des politiques, compte tenu des objectifs environnementaux du Canada et de ses obligations internationales. Martha Kostuch, vice-présidente des Friends of the Oldman River, a donné l'exemple de la mise en valeur des sables bitumineux pour faire valoir qu'il faut inscrire un système d'EES dans la loi pour s'assurer que nous comprenons bien les effets globaux de ce type d'activité sur notre environnement.

Le gouvernement fédéral, de préférence en coopération avec le gouvernement provincial, devrait effectuer une évaluation environnementale stratégique de l'exploitation des sables bitumineux et l'examiner dans un sens plus large. Quels en sont les éléments positifs, les avantages, et quelle sera l'incidence? L'exploitation des sables bitumineux peut-elle se faire de manière écologique? Est-ce dans l'intérêt des Canadiens et même dans celui des Nord-Américains, des États-Unis, ou non? La raison pour laquelle nous ne respecterons pas les dispositions du Protocole de Kyoto est très simplement l'expansion de l'exploitation des sables bitumineux. Pourtant, on ne s'est même pas occupé de cette question dans le cadre de l'évaluation environnementale fédérale. [...] ce n'est pas le projet Suncor lui-même et son expansion qui nous préoccupent. C'est la totalité des projets d'exploitation des sables bitumineux et l'énorme incidence qu'ils auront sur la qualité de l'air dans plus d'une province, sur les gaz à effet de serre et les changements climatiques, ainsi que sur les forêts boréales et sur les cours d'eau. Le gouvernement fédéral devrait effectuer une évaluation environnementale stratégique. Il y a encore une autre question. Pourquoi le gouvernement fédéral subventionne-t-il l'expansion de l'exploitation des sables bitumineux en accordant d'intéressants allègements fiscaux? C'est en partie à cause de ces mesures que nous ne respecterons pas les conditions de Kyoto. [...] Avez-vous même pensé aux incidences environnementales quand vous avez pris la décision d'accorder des allègements fiscaux pour l'exploitation des sables bitumineux? Avez-vous pensé à l'incidence sur notre capacité de financer les soins de santé, quand vous avez accordé ces allègements fiscaux? Ce sont les questions que nous devrions examiner dans une évaluation environnementale stratégique [...].(Meeting 66)

L'une des principales caractéristiques qui distinguent les EES des EE de projet est que, comme celles qui sont effectuées en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, elles peuvent être réalisées *après* que le programme qui fournit l'aide financière est entré en vigueur. Ce concept permet d'établir une distinction importante entre l'évaluation de projets et l'évaluation de politiques et de programmes. Un barrage ou une centrale nucléaire doivent faire l'objet d'une évaluation avant leur construction, car, une fois qu'ils sont construits, leurs effets sur l'environnement ne peuvent plus être évités, sauf à engager d'énormes dépenses et à surmonter d'énormes difficultés. Les politiques et les programmes ne sont jamais aussi strictement circonscrits; ils évoluent progressivement et peuvent généralement être renversés si besoin est. Par ailleurs, ces

EES a posteriori ont l'avantage de ne pas être saisies dans les problèmes de documents confidentiels du Cabinet et permettent de procéder à une analyse plus précise. Toute loi sur les EES devrait donc comporter une disposition permettant aux autorités fédérales de procéder à une EES après décision de donner suite à une proposition, lorsque l'autorité fédérale estime qu'une EES a posteriori est dans l'intérêt de la population.

Voici quelques principes que pourrait comporter une loi fédérale sur l'EES : exiger que les effets environnementaux des politiques, programmes et plans du gouvernement fédéral soient évalués; créer un registre public de ces EES; laisser le maximum de souplesse aux ministères fédéraux pour qu'ils puissent intégrer l'EE aux processus décisionnels; faire appel aux institutions actuelles (ex. : Agence canadienne d'évaluation environnementale, équipes d'EE ministérielles) pour réduire les coûts administratifs au minimum.

Pour que l'EES soit fructueuse, il faut aussi en surveiller l'application. La directive du Cabinet de 1999 a été diffusée par le greffier du Conseil privé, le plus haut fonctionnaire du gouvernement. Le Bureau du Conseil privé a décliné la responsabilité de la mise en œuvre des directives de 1990 et de 1999, comptant sur l'Agence pour le faire, laquelle n'a quasiment aucun pouvoir de s'assurer que les ministères fédéraux (sans parler des ministres) se conforment à la loi. Le Bureau du Conseil privé, qui est en quelque sorte le ministère du Premier ministre et le secrétariat du Cabinet, doit assumer un rôle de premier plan si l'on veut que le processus d'évaluation environnementale stratégique soit efficace.

**LE COMITÉ RECOMMANDE AU PREMIER MINISTRE D'ORDONNER AU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ D'ÉLABORER UNE LOI, DE CONCERT AVEC LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET LE PLUS TÔT POSSIBLE AVANT L'EXAMEN SEPTENNAL PRÉVU, POUR ÉTABLIR LE CADRE JURIDIQUE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE.**

## CHAPITRE 4 : IL FAUT UNE NOUVELLE VISION

---

Dans le discours qu'il a prononcé le 2 septembre 2002 au Sommet mondial sur le développement durable, à Johannesburg, le premier ministre Jean Chrétien a fait observer ce qui suit :

Avant la publication en 1987 de *Notre avenir à tous*, la notion de développement durable était un sujet de discussion pour l'élite. Elle est désormais au cœur des préoccupations internationales. Si l'évolution a été aussi rapide c'est parce que, quand on parle de développement durable, essentiellement, c'est l'avenir même de la planète qui est en jeu.

Elle traduit une prise de conscience mondiale du fait que l'air pur, l'eau salubre et les aliments sûrs sont des besoins universels et que la bonne intendance de l'environnement constitue une obligation universelle.

Les Canadiens ont l'esprit pragmatique. À nos yeux, les objectifs les plus admirables ne seront pas suffisants pour assurer un meilleur avenir à nos enfants. Ils doivent s'accompagner de résultats concrets. Nous préférons les actes aux paroles. [...]

Voilà pourquoi je suis si heureux de constater le nombre de plans d'action concrets et de partenariats innovateurs qui résulteront de ce Sommet. Cela correspond à l'orientation que nous adoptons au Canada.

Le Comité estime que l'EE doit passer du stade de la rhétorique et de l'angélisme à l'action et aux résultats concrets si l'on veut réaliser le développement durable. L'EE peut devenir un outil extraordinaire pour procurer des retombées pour l'environnement, l'économie et la société si on lui donne sa chance. Même avec les modifications proposées, le projet de loi C-9 n'est pourtant qu'un petit pas sur la voie des résultats et de l'action.

Le Comité reconnaît que ses recommandations appellent une transformation profonde et durable. Les difficultés du système fédéral d'EE à produire des résultats tiennent peut-être à la nécessité d'un changement complet du mode décisionnel. Ce changement contribuerait en outre à rétablir le rôle international du Canada dans le développement d'une évaluation environnementale effective, rôle qui aurait régressé au fil des ans selon de nombreux témoins.

L'EE fédérale doit faire plus que recenser les effets environnementaux néfastes, évaluer leur importance, proposer des mesures d'atténuation et conseiller les décideurs. Jusqu'ici, ces conseils ont été trop limités et ils ont souvent été ignorés ou manipulés pour justifier des décisions déjà prises. Les décideurs doivent être davantage guidés vers les résultats à obtenir (ex. : viabilité des projets et des politiques, avantages pour les écosystèmes) et la façon de les mesurer. Ces résultats doivent considérer les sujets d'importance cruciale pour l'environnement, y compris ceux énoncés le 30 septembre 2002 dans le Discours du trône (ex. : réduction des émissions de gaz à effet de serre,

protection de la biodiversité, création de zones protégées). L'évaluation environnementale de projets doit être assujettie à un système de permis exécutoires qui tient les autorités et les promoteurs responsables de l'application des modalités des projets approuvés et rend les contrevenants passibles d'amende.

Il y a lieu de procéder à une EE fédérale aux premiers stades de la planification d'un projet et d'en faire un outil concret et constructif qui ne soit plus perçu comme un fardeau tardif qui frustre les promoteurs, les gouvernements et les parties intéressées, mais comme un aspect positif de la gestion de projets. Les Canadiens s'attendent à ce que le fédéral joue un rôle central dans l'évaluation des effets environnementaux de projets importants. Le leadership fédéral est nécessaire pour que ces projets d'importance soient circonscrits précocement et évalués de concert avec la population, les groupes autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux. L'EE doit produire des avantages pour l'environnement, conserver l'intégrité des écosystèmes et inclure une participation significative du public. Ainsi, elle ne permettra pas seulement d'éviter des effets néfastes sur l'environnement : elle deviendra un outil important pour la réalisation du développement durable.

Il faut multiplier les examens par voie d'audience pour faire participer la population à l'évaluation des projets et considérer les faits scientifiques objectifs. Pour ce faire, il convient d'adopter de nouvelles méthodes pour les examens circonscrits et spécifiques.

L'évaluation des effets cumulatifs est un autre sujet d'importance qu'il faut considérer et doter d'un supplément de ressources. Il faut insister davantage sur l'évaluation des effets cumulatifs, à l'échelle des projets individuels comme à l'échelle régionale, quand plusieurs projets sont envisagés à un moment donné ou quand un projet industriel est projeté pour un écosystème relativement intact.

Face aux EE, il convient de revoir systématiquement le rapport entre l'autorité fédérale, les provinces, les territoires et, surtout, les institutions autochtones et celles vouées aux revendications territoriales globales. Comme les institutions autochtones et celles vouées aux revendications territoriales globales assument des responsabilités primordiales dans le processus d'EE fédérale des projets, il faut peut être réexaminer et harmoniser les rôles du fédéral découlant de la LCEE.

Enfin, il faut doter l'évaluation des politiques, programmes et plans fédéraux proposés (« l'évaluation environnementale stratégique ») d'un cadre juridique assurant le respect des exigences, la responsabilité et la transparence lors des évaluations.

Le Comité conclut qu'il faut envisager l'EE dans une perspective qui déborde le projet de loi C-9 pour adopter une nouvelle vision dont les avantages pour les écosystèmes sont mesurables et qui favorise la viabilité des projets et des politiques. Le gouvernement fédéral a un rôle central à jouer dans la concrétisation de cette nouvelle vision de l'EE, et c'est un rôle auquel les Canadiens s'attendent et qu'exige la protection de notre milieu naturel.

# RECOMMANDATIONS

---

## 3.1 Une vision claire de l'évaluation environnementale fédérale

**LE COMITÉ RECOMMANDE QUE L'ON MODIFIE LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* POUR Y INTÉGRER UNE APPROCHE EFFICACE QUI PRODUIRAIT DES RÉSULTATS TANGIBLES EN TERMES DE VIABILITÉ DES PROJETS ET D'INTÉGRITÉ DES ÉCOSYSTÈMES. IL RECOMMANDE EN OUTRE DE PRÉVOIR DES CIBLES, DES MESURES DE PERFORMANCE ET DES NORMES DE FONCTIONNEMENT SPÉCIFIQUES À L'APPUI DE CES RÉSULTATS. ....p. 16**

**LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT QUE LA *LOI* DÉFINISSE LE TERME « GRAVE » DANS L'EXPRESSION « EFFET NÉFASTE GRAVE POUR L'ENVIRONNEMENT » AU MOINS DANS LES CAS SUIVANTS :**

- **EFFET EXCÉDANT UNE NORME OU CIBLE DE QUALITÉ ÉTABLIE PAR RÈGLEMENT FÉDÉRAL OU PROVINCIAL;**
- **EFFET CONTREVENANT À UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL DU GOUVERNEMENT DU CANADA;**
- **EFFET S'ÉTENDANT SUR UN TERRITOIRE ADMINISTRÉ PAR UN GOUVERNEMENT AUTRE QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, ET QUI A FAIT L'OBJET D'UNE DOLÉANCE PUBLIQUE DE CE GOUVERNEMENT.**

**ÉTANT DONNÉ L'IMPORTANCE, EN DROIT ET EN PRATIQUE, DU TERME « GRAVE », IL CONVIENT DE POURSUIVRE L'ÉTUDE DE SA SIGNIFICATION POUR QUE SA DÉFINITION DANS LA *LOI* NE LIMITE PAS LE POUVOIR DU MINISTRE D'AGIR AU BESOIN.....p. 16**

## 3.2 La concrétisation efficace des responsabilités en matière d'évaluation environnementale

**LE COMITÉ RECOMMANDE QU'EN PRÉPARATION DE L'EXAMEN SEPTENNAL PAR LE COMITÉ PARLEMENTAIRE, LE COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE SOIT**

**PRÉALABLEMENT CHARGÉ D'EXAMINER LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN VERTU DE LA LCEE MODIFIÉE PAR CE PROJET DE LOI. .... p. 19**

**LE COMITÉ RECOMMANDE DE MODIFIER LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* POUR INSTAURER UN SYSTÈME DE DÉLIVRANCE DE PERMIS PAR LES MINISTÈRES FÉDÉRAUX CONFORMÉMENT AUX CRITÈRES DE L'AGENCE ET POUR DONNER AUX MINISTÈRES LE POUVOIR D'ÉTABLIR LES MODALITÉS DES MESURES D'ATTÉNUATION ET DE SUIVI. .... p. 19**

**LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT DE MODIFIER LA *LOI* POUR INTERDIRE, SOUS PEINE DE SANCTION, À UN MINISTÈRE FÉDÉRAL OU UN PROMOTEUR DE RÉALISER UN PROJET SANS PERMIS OU CONTREVANT AUX MODALITÉS DU PERMIS. .... p. 19**

**3.3 L'évaluation environnementale comme moyen constructif d'améliorer des projets**

**LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT D'INSTAURER DES MESURES POUR FAIRE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE UN OUTIL CONSTRUCTIF AMÉLIORANT LA PLANIFICATION DES PROJETS ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT. .... p. 22**

**3.4 L'examen des grands projets par voie d'audience**

**LE COMITÉ RECOMMANDE DE MODIFIER LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* POUR EXIGER QUE LES PROJETS IMPORTANTS FASSENT AUTOMATIQUÉMENT L'OBJET D'UN EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENCE OU CONJOINT. LE POUVOIR DE RÉGLEMENTATION DE LA LCEE DEVRAIT ÊTRE MODIFIÉ POUR PERMETTRE AU BESOIN UN RÈGLEMENT IMPOSANT À CES PROJETS L'EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENCE. .... p. 25**

**3.5 L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs**

**LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE RENDRE PRIORITAIRES LES DISPOSITIONS DE LA LCEE VISANT LES EFFETS CUMULATIFS POUR L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LES MINISTÈRES FÉDÉRAUX. .... p. 27**

**LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT À L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE D'ENVISAGER, EN FAISANT RAPPORT À CE SUJET :**

- **DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES RÉGIONALES POUR L'EXAMEN DES EFFETS CUMULATIFS,**
- **L'INTÉGRATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE À LA PLANIFICATION FONCIÈRE DES PROVINCES, DES GROUPES AUTOCHTONES ET PROCESSUS DE REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES.....p. 27**

**3.6 La réalisation des engagements du gouvernement fédéral par le biais de l'EE**

**LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE S'ASSURER QUE LES ENGAGEMENTS, LES OBJECTIFS ET LES NORMES JURIDIQUES ET STRATÉGIQUES DU CANADA EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT À L'ÉCHELLE NATIONALE ET INTERNATIONALE SOIENT INTÉGRÉS AU PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PRÉVU PAR LA LCEE. ....p. 29**

**LE COMITÉ RECOMMANDE ÉGALEMENT AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT DE RECOMMANDER AU GOUVERNEMENT D'INTÉGRER LE PRINCIPE DE « LA CONSERVATION D'ABORD » À LA LCEE ET À D'AUTRES LOIS FÉDÉRALES. ....p. 30**

**3.7 Examens par voie d'audience et promotion de la participation effective de la population**

**LE COMITÉ RECOMMANDE AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET À L'AGENCE CANADIENNE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE D'AUGMENTER LA PARTICIPATION PUBLIQUE AUX ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES ET RECOMMANDE AU MINISTRE DE RECOURIR À SES POUVOIRS ISSUS DE LA LOI POUR PRIVILÉGIER À CETTE FIN L'EXAMEN PAR VOIE D'AUDIENCE.....p. 32**

**3.8 L'intégration du point de vue des Autochtones**

**LE COMITÉ RECOMMANDE À L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE COLLABORER AVEC SON COMITÉ CONSULTATIF AUTOCHTONE POUR EXAMINER SYSTÉMATIQUEMENT D'UNE PART L'ÉVOLUTION JURIDIQUE RELATIVE AUX DROITS ANCESTRAUX ET ISSUS DE TRAITÉS DES**

**AUTOCHTONES EN TANT QU'ILS S'APPLIQUENT À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET D'AUTRE PART L'INTERACTION ENTRE LA LCEE ET LES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES ORGANISMES AUTOCHTONES ET DES INSTITUTIONS VOUÉES AUX REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES, L'OBJECTIF ÉTANT D'ÉLABORER UN SYSTÈME D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PLUS EFFICACE. ....p. 35**

**3.9 L'amélioration de l'évaluation environnementale stratégique**

**LE COMITÉ RECOMMANDE AU PREMIER MINISTRE D'ORDONNER AU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ D'ÉLABORER UNE LOI, DE CONCERT AVEC LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET LE PLUS TÔT POSSIBLE AVANT L'EXAMEN SEPTENNAL PRÉVU, POUR ÉTABLIR LE CADRE JURIDIQUE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE. ....p. 38**

## ANNEXE 1 : ÉVOLUTION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

---

1973 — Une directive du Cabinet prévoit le premier processus d'évaluation environnementale, le *Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, administré par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

1984 juin — Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement approuvé par le Cabinet.

1990 décembre — Jugement Rafferty-Alameda — Fédération canadienne de la faune et al. c. Ministre de l'Environnement et Saskatchewan Water Corporation (n<sup>o</sup> 1), 99 N.R. 72, 27 F.T.R. 159 nt. [1990] 2 W.W.R. 69 (CAF).

1992 janvier — Jugement Oldman — *Friends of the Oldman River c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] R.C.S. 3, 132 N.R. 321, [1992] 2 W.W.R. 193 (C.S.C.).

1992 juin — La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale obtient la sanction royale.

1995 janvier — La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* entre en vigueur. Elle est administrée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

1998 janvier — *Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale* et accord auxiliaire sur l'évaluation environnementale signés par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (sauf le Québec).

2001 mars — Rapport du ministre sur l'examen quinquennal de la LCEE — *Renforcer l'évaluation environnementale pour les Canadiens*.

2001 mars — Première lecture du projet de loi C-19, Loi modifiant la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

2001 juin — Le projet de loi C-19 est confié au Comité permanent de la Chambre des Communes sur l'environnement et le développement durable.

2001 décembre — Le Comité entreprend l'étude du projet de loi.

2002 octobre — Le Comité commence à rédiger le présent rapport.

2003 janvier — Le projet de loi retourne avec des amendements devant la Chambre des communes

2003 mai — Le projet de loi C-9 est adopté en troisième lecture aux communes.

2003 mai — Le Comité adopte le présent rapport.



## DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent de l'environnement et du développement durable (*séances n<sup>os</sup> 12, 13, 14, 15, 16 et 22 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président*

L'hon. Charles Caccia, député



# OPINION DISSIDENTE DE LA LOYALE OPPOSITION DE SA MAJESTÉ AU-DELÀ DU PROJET DE LOI C-9

## Le processus du C-9 :

L'ingérence du Bureau du premier ministre et du Conseil privé ont rendu l'étude du projet de loi C-9 beaucoup moins efficace qu'elle aurait pu l'être, particulièrement à l'étape du Comité. Malgré tout, le projet de loi C-9 représente une amélioration par rapport à la Loi actuelle.

L'étude effectuée par le Comité a permis d'améliorer la transparence du projet de loi, tant en définissant les échéances de chaque étape du processus d'évaluation que par la remise de documentation aux parties intéressées bien avant que les décisions soient prises. Ces mesures ont sécurisé tous les intéressés et représentent un pas en avant.

La disposition relative à l'examen aux sept ans a été rédigée de manière à ce que le réexamen porte sur toute la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et non seulement sur les articles qui intéressent plus particulièrement le gouvernement. Le C-9 était handicapé par le fait qu'il ne pouvait pas modifier les articles de la LCEE originale dont il n'était pas déjà prévu de discuter dans le cadre du projet de loi. Le mécanisme d'examen prévu dans le C-9 en tient compte de sorte qu'une étude plus complète de la Loi aura lieu vraisemblablement en 2010.

Pour cette raison, l'Opposition officielle remet en question la nécessité d'un rapport *Au-delà du C-9* en ce moment. Au contraire, le rapport du Comité permanent semble être une tentative à peine voilée de contrer les décisions prises au Comité dans un certain nombre de domaines et représente une atteinte sérieuse à l'intégrité du travail effectué par les membres du Comité depuis un an. Il est biaisé et antidémocratique et déborde carrément du sujet à bien des endroits et même du contexte de la LCEE en général.

## Points positifs du C-9 :

Un certain nombre de résultats positifs ont été atteints à l'étape du Comité en ce qui a trait au projet de loi :

- L'établissement de la portée de l'évaluation serait obligatoire au début du processus d'évaluation environnementale. Cela permettrait tant au promoteur du projet qu'aux groupes intéressés dans la population de

mieux comprendre toute l'ampleur du projet avant que l'on présente des soumissions ou des objections, d'où une confiance accrue dans le processus.

- On a ajouté aux dispositions concernant le registre en ligne qu'il faudrait mettre l'information à la disposition des parties intéressées sur demande. Voilà qui accroît sensiblement la transparence. Toute motion du gouvernement visant à modifier cet article devrait préciser explicitement que des versions imprimées seront disponibles sur demande.
- Des délais raisonnables ont été prévus pour remettre la documentation. On a accepté les amendements de l'Alliance voulant que l'information figure au registre en temps opportun pour apaiser les préoccupations avant que des problèmes importants surgissent.
- La disposition relative à l'examen après sept ans permettra d'ouvrir toute la Loi pour l'améliorer et non simplement des articles que le gouvernement juge importants comme ce fût le cas cette fois-ci.

### **Points négatifs du C-9 :**

Les résultats négatifs du C-9 sont les suivants :

- Les sociétés d'État ont été soustraites à l'application de la LCEE et seront autorisées d'ici trois ans à créer un règlement distinct régissant l'évaluation environnementale. Le gouvernement n'a pas bien expliqué pourquoi une réglementation distincte serait nécessaire pour une poignée de sociétés d'État. Fait troublant, les membres du Comité ont voté démocratiquement pour que les sociétés d'État soient visées par la LCEE. Cette décision démocratique a pourtant été renversée par l'ingérence du BPM et du BPC et l'on a ajouté des exemptions pour les sociétés d'État.
- Le C-9 modifie le paragraphe 23(2) de la Loi pour permettre au ministre de l'Environnement de rouvrir une évaluation environnementale et de reconsulter le public avant de faire connaître sa décision. Le ministre pourrait alors retarder une décision simplement parce que le dossier est névralgique sur le plan politique. Ce pouvoir discrétionnaire pourrait donner lieu à des abus et semble très peu justifié autrement que par l'opportunisme politique.

- L'Alliance a exercé des pressions pour que les autorités municipales et locales d'aménagement du territoire puissent contribuer au processus d'évaluation autant que les bandes des Premières nations. Il est tout à fait logique de consulter les administrations locales concernant les décisions qui les toucheront directement. Ces amendements ont été défaits au Comité et les administrations locales continueront d'être très peu protégées par la LCEE.

### **Réaction spécifique à Au-delà du projet de loi C-9 :**

L'Opposition officielle croit que le mécanisme d'examen après sept ans ajouté au projet de loi à l'étape du Comité répondra adéquatement à des lacunes de la LCEE. La rédaction de Au-delà du projet de loi C-9 dans ce contexte semble inutile et vise principalement à revoir des décisions prises par le Comité.

### **L'évaluation environnementale fédérale fait-elle une différence?**

L'Opposition officielle est d'accord avec le rapport en ce qui concerne la sensibilisation plus grande à l'évaluation environnementale. Nous sommes d'accord aussi pour dire que celle-ci devrait donner des écosystèmes forts et une bonne participation du public. Mais le rapport parle également de bénéfice pour l'environnement parmi les objectifs de la Loi. Or, le préambule de la Loi dit qu'elle «  **vise au développement durable par des actions de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement »** tandis que  **l'objet est de « prendre des mesures à l'égard de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ces effets »**. Ce sont les objectifs de la LCEE et ils sont conformes à la philosophie de l'Alliance selon laquelle il faut trouver un équilibre entre l'aménagement et la protection de l'environnement. Bien que le bénéfice pour l'environnement soit un objectif louable, il est aussi extrêmement vague et l'on pourrait considérer qu'il outrepassé le mandat du C-9 et de la LCEE. C'est pourquoi nous rejetons l'affirmation du contraire dans Au-delà du projet de loi C-9.

### **Se servir de l'évaluation environnementale dans les grands dossiers environnementaux :**

L'idée de faire de la LCEE un mécanisme pour évaluer les dangers des émissions de gaz à effet de serre est tout à fait inappropriée. L'Opposition officielle s'oppose au Protocole de Kyoto dans les termes les plus vigoureux et ne participera pas à un rapport essayant d'établir un lien entre ce traité voué à l'échec et l'évaluation environnementale au Canada. C'est un exemple typique de gaspillage de ressources environnementales importantes dans la lutte peu avisée contre le réchauffement de la planète que représente Kyoto.

## **L'évaluation environnementale est-elle profitable à l'environnement?**

L'Opposition officielle est d'accord avec l'observation suivante du commissaire à l'environnement et au développement durable (paragraphe 6.5, chapitre 6, rapport de 1998) : « Le gouvernement fédéral ne recueille pas l'information nécessaire pour dire aux Canadiens si l'évaluation environnementale permet ou non d'atteindre les résultats escomptés. » Mesurer les résultats n'est pas le fort du gouvernement fédéral comme on l'a vu récemment dans le dossier du registre des armes à feu et celui de la vérification de la TPS.

## **Une vision claire de l'évaluation environnementale :**

*Au-delà du projet de loi C-9* le dit bien : l'accent mis sur le processus doit se traduire par des résultats concrets. Nous sommes d'accord pour dire que le processus doit déboucher sur des résultats. Mais c'est un point qu'il convient d'étudier dans le cadre de l'examen de la LCEE après sept ans et non tout de suite après l'étude de la législation.

## **Application efficace des responsabilités environnementales :**

*Au-delà du projet de loi C-9* préconise la création d'un organisme indépendant qui établira un système de permis et réglera les mesures d'atténuation. Nous craignons qu'un tel organisme ne soit guère plus qu'un autre palier de bureaucratie. Tant que l'on n'aura pas démontré clairement qu'un tel organisme ferait plus qu'occasionner des dépenses, cette mesure sera prématurée.

## **Utiliser l'évaluation environnementale comme un outil constructif pour améliorer les projets :**

Nous appuyons la recommandation du rapport visant à utiliser la LCEE comme un outil constructif pour améliorer la viabilité d'un projet et éviter les dépassements de coûts par la suite. Or, avant le dépôt du rapport à la Chambre, la recommandation a été malencontreusement modifiée : on a supprimé l'incitation à réduire les coûts. Faire de la LCEE un outil constructif devrait consister notamment à mettre l'accent sur les coûts pour les promoteurs.

## **Examen public des projets d'importance canadienne :**

La tentative d'appliquer la LCEE à des domaines de compétence purement provinciaux est tout à fait inconstitutionnelle au point 4.4 de *Au-delà du projet de loi C-9*. Une expression comme « l'importance pour tout le Canada » semble davantage conçue pour déborder du cadre de la LCEE que pour s'assurer qu'on emploie les bons mécanismes d'examen.

Toute tentative visant à instituer un examen automatique par une commission ou un examen conjoint à l'égard de projets situés à l'extérieur du champ d'action fédéral va à l'encontre des responsabilités historiques et de la division des pouvoirs en vertu des actes constitutionnels de 1867 et de 1982. Le paragraphe 92A(1) de l'Acte constitutionnel de 1867 (Acte de l'Amérique du Nord Britannique) se lit comme suit :

*La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants :*

- a) Prospection des ressources naturelles non renouvelables de la province;*
- b) Exploitation, conservation et gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, y compris leur rythme de production primaire;*
- c) Exploitation, conservation et gestion des sites et des installations de génération et de production d'énergie électrique.*

Les propositions contenues dans Au-delà du projet de loi C-9 débordent des pouvoirs fédéraux et empiètent dans le champ de compétence des provinces. Elles créent en outre un chevauchement administratif inutile.

### **Évaluation des effets environnementaux cumulatifs :**

Au-delà du projet de loi C-9 exprime la crainte que des projets multiples mais distincts aient des effets cumulatifs qui ne soient pas visés par chaque évaluation environnementale. On propose dès lors de faire équipe avec d'autres ordres de gouvernement, à un seuil donné de déclenchement, et de faire des évaluations régionales des effets cumulatifs. L'Opposition officielle est en faveur de réduire les chevauchements mais craint que ces mesures pourraient permettre à l'autorité fédérale de s'ingérer dans les évaluations environnementales provinciales ou locales.

### **Respecter les engagements fédéraux en matière d'environnement par l'évaluation environnementale :**

Au-delà du projet de loi C-9 cherche à lier les obligations internationales du Canada comme le Protocole de Kyoto à nos lois nationales d'évaluation environnementale et donne en exemple les émissions de gaz à effet de serre des sables bitumineux de l'Athabasca. On préconise aussi un agenda axé d'abord sur la conservation. C'est tout à fait en dehors de la LCEE et ça devrait le rester.

L'équilibre qui existe en ce moment dans la LCEE et les amendements au projet de loi C-9 est approprié et on doit lui donner la possibilité de faire ses preuves. Là encore, la conservation est un objectif important, mais l'expression utilisée dans le rapport pourrait donner lieu à un préjugé déraisonnable qui nuirait à tout nouveau développement.

### **Promotion d'une participation significative du public :**

L'Opposition officielle est d'accord pour dire qu'il faut des mécanismes plus puissants de consultation du public. Malheureusement, Au-delà du projet de loi C-9 compte exagérément sur l'examen par une commission pour y parvenir. C'est une optique trop étroite. La participation du public a été améliorée par les amendements au C-9. Même si on peut toujours faire mieux, il y aurait lieu qu'une commission fasse un examen lorsque l'envergure d'un projet le justifie et non simplement pour accroître la participation du public.

### **Incorporation du point de vue autochtone :**

Durant l'étude du Comité, l'Alliance a préconisé l'inclusion des autorités locales d'aménagement du territoire de la même manière qu'on l'a proposé pour les Premières nations. Tout changement envisagé à la Loi devrait refléter la nécessité de traiter également les autres communautés locales au Canada sur la question de l'évaluation environnementale. Ce débat est laissé de côté dans Au-delà du projet de loi C-9.

### **Amélioration de l'évaluation environnementale stratégique :**

L'Opposition officielle est en faveur d'améliorer l'évaluation environnementale stratégique pourvu que les améliorations ne soient pas le reflet de l'abus du pouvoir fédéral si évident à d'autres égards dans Au-delà du projet de loi C-9.

### **Conclusion**

Le C-9 franchit un pas modeste mais réel vers la coopération entre le secteur privé et les groupes de protection de l'environnement. Il contient également des mesures importantes de participation du public en plus de diminuer les litiges et d'accroître la confiance de part et d'autre. Comme nous l'avons vu, il est loin d'être parfait. Il demeure tout de même une mesure positive qui permet un second regard dans sept ans.

En revanche, le rapport est biaisé, partial et complètement contraire à l'esprit de collaboration édifié au sein du Comité.

Les organisations environnementales, les représentants du gouvernement et de l'industrie et les citoyens canadiens ont tous fait des témoignages de grande valeur sur la question de l'évaluation environnementale. Or, aucun représentant de l'industrie n'est cité dans Au-delà du projet de loi C-9.

Au-delà du projet de loi C-9 est hors mandat, déséquilibré et contraire à la Constitution. Certaines propositions et observations méritent d'être étudiées de plus près, et même dans certains cas d'être appuyées, mais l'ensemble est fondamentalement déficient et manque d'esprit de consensus, que ce soit entre les membres du Comité ou entre les présentateurs que le Comité a entendus durant l'étude du projet de loi.

Pour ces motifs, l'Opposition officielle recommande vivement au gouvernement de rejeter Au-delà du projet de loi C-9.

**Recommandations :**

1. L'OPPOSITION OFFICIELLE RECOMMANDE QUE DANS LES DOUZE MOIS SUIVANT L'ADOPTION DU PROJET DE LOI C-9, LE GOUVERNEMENT DRESSE UNE LISTE DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT NÉCESSITANT UNE EXEMPTION SPÉCIALE DES MESURES RÉGLEMENTAIRES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET JUSTIFIE LE BIEN-FONDÉ DES EXEMPTIONS.
- 1.1 L'OPPOSITION OFFICIELLE RECOMMANDE EN OUTRE QUE TOUTE SOCIÉTÉ D'ÉTAT NON NOMMÉE SOIT RÉGIE PAR UN RÈGLEMENT FÉDÉRAL STANDARD D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE.
2. L'OPPOSITION OFFICIELLE RECOMMANDE QUE L'EXAMEN DE LA LCEE APRÈS SEPT ANS PORTE UNE ATTENTION PARTICULIÈRE AU RECOURS AU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU MINISTRE PRÉVU AU PARAGRAPHE 23(2) DE LA LOI ET DÉTERMINE SI CE POUVOIR EST NÉCESSAIRE POUR RENDRE LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE JUSTE ET EFFICACE.
3. L'OPPOSITION OFFICIELLE RECOMMANDE QUE L'EXAMEN DE LA LCEE APRÈS SEPT ANS PORTE UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À LA CAPACITÉ DES AUTORITÉS LOCALES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE CONTRIBUER AUX DÉCISIONS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE QUI TOUCHENT DIRECTEMENT LEUR TERRITOIRE.

Le tout respectueusement soumis,

Gary Lunn, député  
Saanich—Gulf Islands



## **Opinion dissidente du Bloc Québécois** au rapport du Comité permanent de l'Environnement et du Développement durable :

### **« AU-DELÀ DU PROJET DE LOI C-9 : VERS UNE NOUVELLE VISION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE »**

Le Québec a toujours rejeté un processus par lequel le gouvernement fédéral déciderait d'approuver ou non des projets ayant possiblement un impact environnemental.

À cet égard, le Ministre de l'Environnement du Québec écrivait, le 28 février 1992, une lettre au Ministre de l'Environnement du Canada de l'époque afin de manifester son opposition au projet de loi sur le processus fédéral d'évaluation environnementale. Dans cette lettre, le Ministre québécois indique que « nous croyons que les dispositions actuelles du projet de loi sont loin d'être adéquates pour éliminer toute possibilité de chevauchement et donner ouverture à des accords concrets sur des modalités d'applications de nos procédures respectives ».

L'Assemblée nationale du Québec adoptait même, en 1992, une motion unanime dénonçant la démarche du gouvernement fédéral qui empiétait dans un champ de compétence du Québec. La motion stipulait : « Que l'Assemblée nationale désapprouve vivement le projet de loi du gouvernement fédéral, Loi de mise en œuvre du processus fédéral d'évaluation environnementale, puisque le projet de loi est contraire aux intérêts supérieurs du Québec et s'oppose à son adoption par le Parlement fédéral ». Depuis ce temps, le gouvernement du Québec ne participait pas aux discussions sur la question.

Plus récemment, les libéraux du Québec s'engageaient, advenant leur élection, ce qui fut le cas, à conclure rapidement une entente avec les autorités fédérales pour harmoniser, voire déléguer au Québec le processus d'évaluation environnementale.

Rappelons-nous le projet de centrale hydroélectrique sur la rivière de Toulouste et de l'ingérence du gouvernement fédéral en 2001 qui avait retardé de plusieurs mois ce projet d'une importance capitale pour la région concernée. En effet, après analyse des impacts environnementaux du projet, des consultations publiques à Baie-Comeau et à Betsiamites, 13 séances publiques, la participation de quelque 650 personnes aux travaux de la Commission, 31 mémoires déposés, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) donnait son aval à ce vaste projet, en juin 2001. La centrale hydroélectrique allait générer jusqu'à 800 emplois par année, au plus fort des travaux et susciter des retombées économiques annuelles de l'ordre de 1,2 million \$. Mais, après avoir attendu la fin des consultations publiques provinciales, le Ministère fédéral de l'Environnement avait alors décidé de lancer son propre processus d'évaluation, provoquant un dédoublement d'une analyse complète déjà effectuée par le Québec.

Le Québec tient à ce que tous les projets en son territoire, peu importe si le fédéral y participe ou non, soient soumis à son propre processus d'évaluation environnementale assuré par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Ce processus québécois :

- est plus transparent par rapport à la participation du public;
- est indépendant par rapport à la philosophie d'auto-évaluation du fédéral;
- exclut moins de projets à la base et donc protège de manière plus étendue l'environnement;
- est moins complexe qu'au niveau fédéral;
- est plus homogène, donc plus prévisible, puisqu'il est assuré par une seule entité au lieu de différents ministères fédéraux;
- possède des délais clairement établis, contrairement au processus fédéral qui ne donne jamais de limite de temps très précise.

Le Comité permanent de l'Environnement et du Développement durable nous propose une nouvelle vision de l'évaluation environnementale. Mais fondamentalement, ce dernier continue de refuser que l'autorité du Québec soit la seule autorité responsable de l'évaluation environnementale des projets réalisés sur son territoire. Cette non-reconnaissance du processus québécois d'évaluation environnementale nie les revendications légitimes des intérêts du Québec dans ce domaine.

De plus, le Comité refuse de soustraire, comme le fait la Loi sur la qualité de l'environnement, le peuple Cri au processus fédéral d'évaluation environnementale en vertu des dispositions de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois qui prévoit déjà des évaluations environnementales. À cet égard, nous appuyons la requête du Grand Conseil des Cris qui confère au peuple Cri, par l'article 22 de la Convention, un statut spécial.

En conclusion, c'est au Québec que revient le droit et le devoir d'évaluer l'impact environnemental des projets sur son territoire. Toute duplication aurait pour conséquence l'alourdissement des structures d'évaluation et le gaspillage de ressources qui pourraient être utilisées plus efficacement pour le bénéfice de l'environnement.

\* \* \*

# OPINION DISSIDENTE SUR LE PROJET DE LOI C-9

Joe Comartin, député (Windsor—St. Clair)

## Contexte

Le projet de loi C-9 et son prédécesseur C-19 découlent de l'examen obligatoire requis par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*. Issue du projet de loi C-13, cette loi proclamée en 1992 est entrée en vigueur en janvier 1995. Son article 72 demande au Ministre d'entreprendre l'examen complet de ses dispositions et de son fonctionnement cinq ans après son entrée en vigueur. Il est prévu que dans l'année qui suit l'examen, le Ministre dépose un rapport pour examen au Parlement, incluant tout changement recommandé. Des discussions et consultations ont eu lieu entre décembre 1999 et mars 2000, après quoi le projet de loi C-19 a été déposé le 20 mars 2001.

Dès le départ, l'examen souffrait de lacunes fondamentales. Le rapport du Ministre omettait les déficiences sérieuses révélées par cinq années de fonctionnement de la LCEE. Les participants ont signalé des progrès réalisés en planification environnementale, mais souligné des lacunes sérieuses dans des domaines comme la viabilité, la coordination régionale de la planification et des politiques, le choix des autres options de développement, l'affectation traditionnelle du sol et la participation autochtone, la dévolution aux autres gouvernements et, peut-être surtout, le manque de véritables mesures d'application.

Les néo-démocrates avaient des réserves sur le projet de loi parce qu'il ne corrigeait pas suffisamment ces problèmes et d'autres. Au départ, notre opposition reposait sur le fait que selon nous le projet de loi ne répondait pas à trois grands critères :

- La *Loi* actuelle ne va pas assez loin pour protéger l'environnement et les changements proposés dans le projet de loi C-9 l'affaiblissent davantage.
- Le projet de loi tente de simplifier et d'accélérer le processus d'évaluation et d'examen apparemment au bénéfice des promoteurs et du secteur privé plutôt que de protéger l'environnement et le public.
- Le projet de loi ne propose guère de mesures pour renforcer et améliorer la protection de l'environnement.

Dans le débat sur le projet de loi et pendant les audiences du Comité, nous avons soulevé ces problèmes, ainsi que le manque d'efficacité, de transparence et d'efficience de l'EE.

Après examen du projet de loi et en consultation avec divers experts juridiques, autochtones et environnementaux, le NPD a présenté plus de 50 amendements pour corriger les lacunes de la loi. Certains ont été adoptés, mais la plupart ont été rejetés. Malgré nos réserves à l'origine sur le projet de loi, nous avons collaboré avec les intervenants pendant les audiences pour tenter d'améliorer une loi que nous jugeons trop limitée.

Au dépôt du projet de loi, le Ministre a formulé trois objectifs pour le renouvellement de l'EE fédérale : plus de certitude, de prévisibilité et de rapidité pour tous les participants; amélioration de la qualité des évaluations; participation plus significative du public.

Le projet de loi et ses amendements corrigent une partie des problèmes de rendement du processus, mais on ne voit pas comment il améliore l'efficacité ou la transparence de l'EE.

Beaucoup de groupes et d'individus ont parlé de la nécessité de revoir tout le processus d'évaluation. L'Association canadienne du droit de l'environnement insiste dans son mémoire au Comité sur la nécessité de revoir tout le processus sans se limiter aux changements apportés par le projet de loi : « dans sa forme actuelle, la LCEE continuera d'être appliquée à moins de travaux, avec guère de possibilités d'une participation significative du public »<sup>1</sup>.

## **Rapport du Comité**

Nous appuyons en principe certaines recommandations et affirmations du rapport, mais nous n'endossons pas tout le document car il ne répond pas correctement aux problèmes que les néo-démocrates ont clairement formulés.

Le rapport final a été dilué par de nombreuses révisions. Il semble que beaucoup de concessions ont été faites pour apaiser le Conseil privé et le Bureau du premier Ministre et non pour corriger les lacunes du processus d'évaluation. Nous maintenons que les amendements proposés et le rapport vont dans le sens du « plus petit dénominateur commun » pour l'EE.

Il est aussi regrettable que le libellé assez ferme du rapport ne soit pas repris dans les recommandations. En outre, les recommandations n'ont rien d'exécutoire pour le gouvernement.

---

<sup>1</sup> Mémoire de l'Association canadienne du droit de l'environnement sur le projet de loi C-19 : *Loi modifiant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, janvier 2002.*

Comme on l'a écrit plus haut, une des doléances du NPD concerne la simplification ou harmonisation du processus d'évaluation. Nos craintes à ce sujet semblent justifiées par l'article 1.3 du rapport qui donne en exemple l'accord d'harmonisation fédéral-provincial qui couvre notamment les questions « de collaboration, d'incertitude et de double emploi ».

Pourtant, bon nombre des amendements déposés par le NPD pour accroître la certitude et réduire le dédoublement ont été défaits par la majorité gouvernementale au Comité.

L'article 1.5 du rapport affirme que : « la question centrale est de savoir si l'EE fédéral apporte une contribution importante au développement durable et sert à prendre des décisions qui favorisent la santé de l'environnement. Si la réponse à cette question est négative, il faut d'abord modifier la procédure d'EE. »

Beaucoup de témoins ont dit au Comité que l'évaluation fédérale ne fait justement pas de contribution importante au développement durable. Pourtant, le rapport ne recommande aucun changement immédiat au processus ni ne recommande de faire primer ces changements dans les prochaines révisions de la *Loi*.

Autre exemple de notre dissidence par rapport au rapport, l'article 2.3 affirme que selon le Comité, « les objectifs du projet de loi étaient fort louables, et le projet de loi aurait pour effet d'améliorer la LCEE et l'EE fédéral globalement.

Nous ne sommes pas convaincus que le projet de loi apporte de nettes améliorations aux objectifs énoncés du processus d'évaluation. Selon nous, il ne répond même pas de façon satisfaisante aux trois objectifs énoncés au départ par le Ministre.

Un autre désaccord figure à la section 2.8 : « Nous examinons ici les secteurs où la perspective fédérale actuelle n'a pas donné de résultats et nous énumérons un certain nombre des enjeux qui demeurent, puis nous recommanderons des mesures. Le rapport a trait aux questions de fond suivantes : [...] comment améliorer le processus fédéral d'EE pour mieux atteindre les objectifs de développement durable? »

Cependant, le rapport ne considère ni l'ensemble du processus d'évaluation ni l'atteinte des objectifs du développement durable. Rien dans le rapport ou le projet de loi ne rassure sur le fait que les lacunes de la *Loi* et du processus d'évaluation seront corrigées.

Durant l'examen du projet de loi, le Comité a également entendu des témoins traiter des problèmes de l'auto-évaluation, du fait que l'organe de réglementation ne déclenche pas le processus à temps et l'absence d'une participation significative et opportune du public. Ces problèmes ne sont corrigés ni dans le projet de loi ni dans les recommandations du rapport. En outre, ce dernier ne recommande rien de sérieux sur l'application ou les mécanismes de contrôle pour garantir que l'État fédéral respecte la *Loi*.

Ce ne sont là que quelques exemples qui montrent à quel point le rapport et le projet de loi ne répondent pas aux doléances des néo-démocrates.

## **Recommandations**

Il est décevant de voir tant de temps et de travail aboutir à un document aussi maigre. De nombreux témoins ont parlé de la nécessité de simplifier le processus d'évaluation et la *Loi*. En dernière analyse, le projet de loi C-9 ne fait pas grand-chose pour l'atteinte de ces objectifs et laisse aux Canadiens une loi complexe et inaccessible. Étant donné les lacunes de la *Loi* existant et des changements proposés, le NPD recommande le dépôt d'une *Loi sur l'évaluation environnementale* entièrement nouvelle, qui créerait un processus d'EE succinct et direct imposant à l'État la transparence nécessaire et permettant une participation significative du public.

Dès le départ et pendant tout le processus, le gouvernement a maintenu que la *Loi* existante est la seule option disponible au Canada. Cela est absolument faux. D'autres avis ont été présentés, plusieurs autres lois ont été suggérées. Nous en donnons un modèle en annexe A à titre d'exemple. Ce modèle de loi corrige simplement et rapidement six grandes lacunes de la loi actuelle tout en tout en respectant le modèle de LCEE : 1) portée réelle du projet à évaluer; 2) définition de l'« effet environnemental négatif important »; 3) dépôt en temps opportun de renseignements significatifs sur le projet; 4) participation significative et opportune du public; 5) recours accru à l'examen par des groupes simplifiés; 6) peines pour les infractions.

En conclusion, nous ne pouvons pas appuyer dans son ensemble le projet de loi C-9 ni les recommandations du rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable. Le NPD appuie fermement l'objectif d'améliorer le processus d'évaluation environnementale pour le rendre plus responsable et transparent et pour mieux protéger notre environnement. Par conséquent, à regret, parce que les lacunes de la LCEE ne sont pas vraiment corrigées dans le projet de loi ni les recommandations du rapport, nous sommes forcés de manifester notre dissidence par rapport à la majorité du Comité.

## APPENDICE A : MODÈLE — LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

1. Le présent régime a pour objet de permettre de planifier les projets de manière à éviter ou à atténuer leurs effets environnementaux négatifs importants.
2. Les définitions qui suivent s'appliquent au présent régime.

« Agence » L'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

« Évaluation » L'évaluation comprend les étapes suivantes, qui consistent

- a) à établir la portée de l'évaluation, afin que tous les aspects du projet qui sont susceptibles d'avoir des effets environnementaux négatifs importants soient évalués;
- b) à décrire l'état actuel de l'environnement qui sera touché avant la mise en chantier du projet;
- c) à prévoir, à la lumière des résultats obtenus aux étapes a) et b), les effets environnementaux négatifs du projet et leur degré de probabilité;
- d) à prévoir, à la lumière des résultats obtenus à l'étape c), les effets négatifs cumulatifs qui sont susceptibles de découler de la combinaison du projet et d'autres projets et activités menés à terme, en cours ou dont il est raisonnable de croire qu'ils seront mis en œuvre;
- e) à déterminer, à la lumière des résultats obtenus aux étapes a), b), c) et d), l'importance des effets prévus, indépendamment des mesures d'atténuation; et
- f) à déterminer, à la lumière des résultats obtenus à l'étape e), l'importance des effets prévus, compte tenu des mesures d'atténuation.

« consulter » ou « consultation » L'action de consulter consiste à donner à la personne ou à l'organisation consultée

- a) un avis décrivant la question à trancher avec suffisamment de détails pour lui permettre de rédiger des arguments, conformément aux règlements pris sur le sujet;
- b) un délai raisonnable pour lui permettre de rédiger les arguments;
- c) la possibilité de présenter ses arguments; et
- d) l'assurance que le gouvernement fédéral examinera sérieusement les arguments présentés.

« environnement » Ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre, notamment

- a) l'air, le sol et l'eau;
- b) toutes les couches de l'atmosphère;
- c) toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants;
- d) les systèmes naturels en interaction qui comprennent les éléments visés aux alinéas a), b) et c);
- e) les caractéristiques ou conditions sociales, économiques, culturelles et patrimoniales qui ont une influence sur la vie des personnes et des collectivités.

« gouvernement fédéral » La Couronne aux droits du Canada, y compris

- a) les ministres nommés par le gouverneur en conseil ainsi que leurs ministères et les agences de ceux-ci; et
- b) les sociétés d'État et autres personnes morales établies au Canada dont les membres du conseil d'administration sont nommés par la Couronne aux droits du Canada ou par des ministres nommés par le gouverneur en conseil.

« projet » Proposition de réalisation d'un ouvrage ou d'exercice d'une activité concrète, ou proposition de modification à un ouvrage ou à une activité concrète existants, y compris toute autre proposition de réalisation d'un ouvrage ou d'exercice d'une activité concrète (i) qui en dépend par son objet, sa fonction ou son ampleur ou (ii) qui est planifié ou conçu conjointement avec le projet.

« important » Se dit de tout effet environnemental négatif

- a) qui se produit dans plus d'une sphère de compétence, qu'elle soit provinciale, territoriale ou internationale;
- b) qui est produit par une source de rejets dont on s'attend qu'elle continue d'en produire pendant plus d'une génération humaine;
- c) qui contrevient à une norme applicable prévue par le droit national canadien ou par un accord national ou international appliqué par le gouvernement fédéral; ou
- d) qui est considéré comme important dans la réglementation.

### PARTIE UN : APPLICATION

3. En vertu du présent régime, doivent être faites, dans toute la mesure du possible,
  - a) une évaluation rapide, impartiale et effectuée par un expert de tout projet dont l'ensemble ou une partie oblige le gouvernement du Canada à décider, notamment, de le proposer, de le financer, de l'approuver ou d'y affecter des terres; et
  - b) la coordination de toute évaluation ou décision exigée du gouvernement fédéral et de celles qui émanent d'autres instances revendiquant le pouvoir de réglementer tout ou partie du projet.
4. Nonobstant l'article 3, le gouverneur en conseil peut, par règlement, ordonner qu'un projet ou une catégorie de projets
  - a) soient soustraits à l'évaluation parce qu'ils n'ont aucun effet environnemental négatif ou
  - b) fassent l'objet d'une évaluation modifiée dans la mesure nécessaire pour éviter
    - (1) le dédoublement d'une évaluation ou d'un processus enclenché par une autre instance; ou
    - (2) un conflit dans les relations internationales du Canada.

## APPENDICE A : MODÈLE — LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

5. (1) Lorsqu'un projet, ou une de ses parties, faisant l'objet d'une évaluation doit ou peut requérir plusieurs décisions du gouvernement fédéral, celles-ci sont coordonnées de manière à éviter autant que possible que plus d'une seule évaluation ne soit faite.
- (2) Lorsqu'un projet peut requérir une décision du gouvernement fédéral et, partant, une évaluation sous le régime de la présente loi, l'autorité fédérale à qui incombe la décision commence l'évaluation dans les meilleurs délais afin de la faire coïncider avec les premières phases de la planification du projet, à commencer par l'étude de préféabilité.
6. Il est entendu que
- a) lorsque, au terme d'une évaluation faite sous le régime de la présente loi, le promoteur propose une modification à l'égard d'un projet qui n'était pas visé par l'évaluation, le gouvernement fédéral exige que le projet modifié soit évalué et prend toute décision nécessaire pour permettre les évaluations requises par d'autres lois, le cas échéant, sauf si la présente loi soustrait la modification à l'évaluation;
- b) lorsqu'un projet doit faire l'objet d'une évaluation sous le régime de la présente loi, le gouvernement fédéral ne prend aucune décision à l'égard du projet avant la fin de l'évaluation.

### PARTIE DEUX PROCESSUS D'ÉVALUATION

7. L'évaluation comporte un examen préalable, un examen par une commission ou les deux.
8. (1) Pour déterminer l'importance des effets environnementaux négatifs d'un projet, l'évaluation classe chacun des effets dont l'évaluation est exigée dans une des catégories suivantes :
- a) minimales, même sans mesure d'atténuation;
- b) minimales, avec une mesure d'atténuation précise dont l'efficacité est prouvée;
- c) important; ou
- d) incertain.
- (2) Lorsque l'évaluation démontre que chacun des effets environnementaux potentiellement importants d'un projet est minime, l'autorité fédérale à qui incombe la décision peut, sous réserve de conformité parfaite à la présente loi, prendre sa décision au sujet du projet.
- (3) Lorsque l'évaluation conclut qu'au moins un des effets environnementaux qui ont été évalués est important ou incertain, l'autorité fédérale à qui incombe la décision ne peut prendre sa décision tant qu'une commission n'a pas examiné le projet.

#### *Examen préalable*

9. (1) L'examen préalable comporte :
- (i) une évaluation permettant de planifier le projet de manière à éviter ou à atténuer ses effets environnementaux négatifs directs,

- indirects ou cumulatifs, surtout s'ils risquent d'être importants;
- (ii) tout document nécessaire pour savoir comment l'examen préalable a été planifié, du début de la planification jusqu'à la publication des conclusions de l'examen, y compris l'ensemble des données, études et mémoires recueillis ou produits;
- (iii) un rapport décrivant chaque étape de l'examen préalable et établissant le programme de surveillance conçu en vue de mesurer les effets prévus du projet.
- (2) Le rapport d'examen préalable compte au plus 25 pages, sauf circonstances particulières.

#### *Examen par une commission*

10. (1) Sous réserve du paragraphe (2), l'examen de la commission comporte :
- (i) l'examen des décisions prises par le ministre
- a) pour nommer à la commission des membres experts et impartiaux et un président choisis parmi des personnes sans lien avec le gouvernement;
- b) pour donner un mandat adéquat aux membres de la commission, après avoir rigoureusement examiné la nature du projet, ses effets potentiels et l'existence de solutions de rechange permettant de les éviter ou de les atténuer;
- c) pour décider si l'examen sera (c) determine the type of review as either
- (1) court, soit d'une durée de moins de 60 jours;
- (2) normal, soit d'une durée de 60 à 180 jours; ou
- (3) approfondi, soit d'une durée de 180 à 365 jours, sous réserve de circonstances particulières requérant plus de temps.
- (ii) selon les décisions du ministre, un examen public fait par la commission, administré par l'Agence et consistant
- a) à donner au promoteur des instructions sur l'évaluation qui doit être faite du projet et le délai dans lequel il doit la soumettre à la commission;
- b) à ordonner, au besoin, aux agences fédérales possédant les compétences requises de faire des études supplémentaires et d'en soumettre les rapports dans des délais précis et stricts;
- c) à tenir des audiences publiques comportant des témoignages faits sous serment et visant à examiner l'évaluation faite du projet et tout autre document pertinent reçu par la commission;
- (iii) l'examen de tout document nécessaire pour prendre connaissance des témoignages;
- (iv) la production d'un rapport d'au plus 100 pages basé sur les documents et les témoignages reçus lors des audiences, énonçant les conclusions de la commission sur l'évaluation du projet et les motivant.

## APPENDICE A : MODÈLE — LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

11. (1) Lorsque la commission a terminé son examen de l'évaluation du projet, celle-ci est communiquée au gouverneur en conseil, qui décide des suites à donner à l'examen de la commission et des décisions que le gouvernement fédéral doit prendre à l'égard du projet.
- (2) La décision du gouverneur en conseil doit être compatible avec le rapport de la commission d'examen, mais le gouverneur en conseil peut ne pas tenir compte du rapport, auquel cas il doit motiver sa décision par écrit.
12. Lorsqu'une évaluation entraînant la mise en chantier d'un projet requiert plus d'une décision par le gouvernement fédéral, les autorités fédérales compétentes veillent à ce que leurs décisions et les conditions mises à leur autorisation soient le plus possible compatibles avec l'évaluation faite sous le régime de la présente loi et qu'elles soient coordonnées de manière à éviter tout vide ou chevauchement.

### PARTIE TROIS INFORMATION ET PARTICIPATION

13. (1) Pour toute évaluation faite sous le régime de la présente loi et entraînant la mise en chantier d'un projet,
- a) l'autorité fédérale à qui incombe une décision et qui déclenche l'évaluation établit immédiatement et tient un registre de tous les documents qui serviront à l'évaluation et un index complet de ces documents;
- c) chaque résident du Canada intéressé par le projet ou l'évaluation de ses effets peut, sur demande, obtenir l'accès à tout document consigné dans le registre, sous réserve des alinéas e) et f);
- d) toute personne ayant accès aux documents ayant servi à l'évaluation peut, sur demande et après avoir accepté de payer des frais de copie et de livraison raisonnables, recevoir rapidement un exemplaire d'un de ces documents;
- e) lorsqu'une personne ou un organisme qui a fourni ou peut être requis de fournir un document aux fins de l'évaluation a des motifs raisonnables de croire que le document ne doit en aucune circonstance être divulgué en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, avec ses modifications successives, la personne ou l'organisme peut, au moment de fournir le document à l'autorité fédérale à qui incombe la décision, demander que l'Agence détermine dans quelle mesure le public doit y avoir accès;
- f) sur réception d'une demande présentée en vertu de l'alinéa e) et du document visé, l'Agence autorise dans les 15 jours la divulgation du document sous le régime de la présente loi, sauf si elle détermine que le document ne doit en aucune circonstance être divulgué en vertu de la

*Loi sur l'accès à l'information*, avec ses modifications successives, et motive brièvement sa décision.

(2) Lorsqu'une autre instance a un intérêt dans un projet et propose de l'évaluer au moyen d'une procédure publique différente, le ministre peut, de concert avec l'Agence, autoriser la tenue d'audiences mixtes le plus conformes possible aux exigences de la présente loi.

14. (1) Toute autorité fédérale à qui incombe une décision et qui déclenche une évaluation sous le régime de la présente loi fait sans tarder, pendant l'évaluation, des consultations au sujet de tous les projets visés par l'évaluation.
- (2) Lorsqu'une personne ou un organisme, après avoir fait une demande conforme à l'article 12 de la présente loi, n'obtient pas, dans la semaine suivant la présentation de la demande et le paiement des frais, un ou des documents qui devraient avoir été consignés dans le registre, la période accordée aux fins des consultations est prolongée de manière à couvrir entièrement le retard.

### PARTIE QUATRE ADMINISTRATION

15. Le gouverneur en conseil peut, par règlement,
- a) soustraire un projet ou une catégorie de projets à l'évaluation ou modifier l'évaluation aux termes de l'article 4;
- b) décrire les types d'enquêtes ou d'études de préféabilité que le promoteur d'un projet peut faire avant que son projet ne soit approuvé sous le régime de la présente loi;
- d) désigner les catégories de projets pouvant faire l'objet d'un examen préalable ou d'une évaluation écourtée parce qu'ils ont peu d'envergure, que leurs effets négatifs sont prévisibles et qu'ils sont conformes à la réglementation;
- e) désigner les catégories de projets pouvant faire immédiatement l'objet d'un examen par une commission;
- f) ordonner l'établissement de registres électroniques pour compléter les registres que la loi exige déjà d'établir;
- g) prescrire à quel moment et sous quelle forme les avis exigés par la présente loi doivent être signifiés et en préciser la teneur, et décider quel type d'avis est requis pour chaque catégorie de projets;
- h) prescrire les modalités de l'administration de l'Agence, y compris la forme et l'importance de l'aide qu'elle doit apporter aux commissions et le moment auquel elle doit la leur apporter ainsi que la forme de ses décisions relatives à l'accès aux documents ayant servi aux évaluations et le moment où elle doit accorder cet accès;

## APPENDICE A : MODÈLE — LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

- i) énumérer, à l'égard de projets ou de catégories de projets, d'autres effets environnementaux négatifs importants;
- j) prescrire les mesures à prendre au sujet de toute autre question régie par la présente loi.

16. Le ministre peut, de concert avec l'Agence, publier

- a) des lignes directrices énonçant la procédure applicable aux différents types d'évaluation, notamment
  - (i) les examens préalables, ou
  - (ii) les examens par une commission;
- b) tout autre document aidant à appliquer la présente loi selon son objectif.

### **PARTIE CINQ APPLICATION**

17. Quiconque, personne physique ou morale, déroge délibérément à la présente loi ou à tout texte pris en vertu de ses dispositions est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité,
- a) d'un emprisonnement maximal de six mois;
  - b) d'une amende maximale de 100 000 \$, pour les personnes physiques, et de 1 000 000 \$, pour les agences du gouvernement fédéral ou d'autres gouvernements et les personnes morales;
  - c) d'une peine ou d'une réduction de ses subventions ou prestations fédérales équivalant en importance au gain financier réalisé ou au temps perdu attribuable à son refus d'obtempérer;
  - d) d'une combinaison des peines précitées.

# PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 1<sup>er</sup> mai 2003  
(Séance n<sup>o</sup> 22)

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit aujourd'hui à 11 h 10, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de l'hon. Charles L. Caccia, (président).

*Membres du Comité présents* : Roy Bailey, Bernard Bigras, l'hon. Charles L. Caccia, Joe Comartin, Gary Lunn, Bob Mills, Andy Savoy, Paul Szabo et Alan Tonks.

*Aussi présents* : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Kristen Douglas et Tim Williams, analystes.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, examen d'une ébauche de rapport intitulée « Au-delà du projet de loi C-9 : vers une nouvelle vision de l'évaluation environnementale ».

Paul Szabo propose, — Que le Comité adopte l'ébauche du rapport (dans sa forme modifiée) comme son 2<sup>e</sup> rapport à la Chambre et que le titre du rapport soit : « Au-delà du projet de loi C-9 : vers une nouvelle vision de l'évaluation environnementale ».

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu — Que le président soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu — Que, conformément à l'article 108(1)a) du Règlement, le Comité autorise l'impression de courtes opinions dissidentes, qui devront être remises au greffier dans les deux langues officielles.

Il est convenu — Que le Comité demande une réponse du gouvernement au rapport, conformément à l'article 109 du Règlement.

Paul Szabo propose, — Que le président soit autorisé à présenter le rapport à la Chambre.

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

À 11 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*Le greffier du comité*

Eugene Morawski