



Participation du public aux examens préalables

*Analyse des efforts déployés en vue d'obtenir et de prendre en compte
l'information et les observations du public
au cours des examens préalables*

Gouvernement du Canada
Programme d'assurance de la qualité
des évaluations environnementales en vertu de la
Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
Décembre 2009

À propos de ce rapport

Ce rapport est publié dans le cadre du programme d'assurance de la qualité des évaluations environnementales menées en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la LCEE). L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) a l'obligation, en vertu de l'article 63 de la LCEE, d'établir et de diriger ledit programme.

Le rapport étudie en détail une conclusion notée dans un précédent rapport du programme d'assurance de la qualité, selon laquelle les *Avis concernant la participation du public* relativement aux examens préalables menés en vertu de la LCEE sont rarement affichés sur le site Internet du Registre canadien d'évaluation environnementale. La LCEE exige que ces avis soient affichés dans les cas où l'autorité responsable est d'avis que la participation du public à l'examen préalable est indiquée dans les circonstances.

L'étude a été entreprise par l'Agence, selon l'information reçue des ministères et des organismes du gouvernement fédéral.

Le rapport vise à indiquer les mesures à prendre aux autorités fédérales responsables de mener les examens préalables (les autorités responsables), lesquelles prennent toutes les décisions en ce qui a trait à la nécessité de faire participer le public à ces évaluations.

Le rapport vise également à rendre disponible l'information d'intérêt potentiel au grand public et aux parlementaires. Ce sont ces parlementaires qui réaliseront le prochain examen de la LCEE prévu en 2010.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (2009)
Tous droits réservés

Publié par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Également publié en anglais sous le titre de : [Public Participation in Screenings: An Analysis of Efforts made to Obtain Information and Views of the Public during the Conduct of Screenings.](#)

Des formats alternatifs peuvent être demandés auprès de l'Agence au :
publications@acee-ceaa.gc.ca

No. de catalogue : En106-86/2009F-PDF
ISBN : 978-1-100-93052-7

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	1
2	MÉTHODES	1
3	RÉSULTATS	3
3.1	PARTIE A DU PROGRAMME DE TRAVAIL.....	3
3.1.1	Politiques, procédures et pratiques des autorités responsables	3
3.1.2	Problèmes signalés concernant l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi et solutions proposées.....	3
3.2	PARTIE B DU PROGRAMME DE TRAVAIL.....	4
4	DISCUSSION	7
5	CONCLUSIONS	10
6	RECOMMANDATIONS	11

FIGURES

Figure 1.	Mécanismes en signalés pour obtenir et prendre en compte l'information et les observations du public.....	5
------------------	--	---

TABLEAUX

Tableau 1.	Répartition en section des mécanismes signalés pour obtenir et prendre en compte l'information et les observations du public	5
-------------------	---	---

ANNEXES

Annexe 1. Plan de travail définitif	13
Annexe 2. Contribution des ministères et organismes à l'étude.....	18
Annexe 3. Résultats détaillés	19
PARTIE A DU PROGRAMME DE TRAVAIL.....	19
A-1. Politiques, procédures et pratiques des autorités responsables.....	19
A-2. Problèmes rencontrés par les ministères et organismes fédéraux dans l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi	22
A-3. Solutions proposées par les ministères et les organismes aux problèmes signalés	23
PARTIE B DU PROGRAMME DE TRAVAIL.....	24
B-1. Observation directes concernant un processus fédéral d'examen préalable géré par l'autorité responsable	24
B-2. Observation directes concernant un processus fédéral d'examen préalable géré par le promoteur	25
B-3. Observations indirectes possibles du public au moyen d'un processus d'évaluation environnementale connexe	25
B-4. Observations indirectes possibles du public au moyen d'un processus de réglementation ou de planification connexe	26
B-5. Observations indirectes possibles du public au moyen d'un autre mécanisme	28

1 INTRODUCTION

En décembre 2007, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) a publié dans son site Web un rapport intitulé *Examens préalables fédéraux : Analyse reposant sur le contenu du Site Internet du Registre canadien d'évaluation environnementale*. Le rapport a été publié dans le cadre du programme d'assurance de la qualité dirigé par l'ACEE concernant les évaluations fédérales, établi en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi) modifiée et en vigueur depuis le 30 octobre 2003.

Une des importantes conclusions du rapport était le fait que 90 p. 100 des examens préalables abordés par l'étude concernaient des projets ayant une faible possibilité de causer des effets environnementaux négatifs ou d'entraîner des risques environnementaux. Dans ces conditions, on s'attendait à ce que la participation du public aux examens préalables soit peu fréquente. Cependant, on ne s'attendait pas à ce que la fréquence réelle de l'affichage, au site Internet du Registre canadien d'évaluation environnementale (SIRCEE), des *Avis concernant la participation du public*, aux termes du paragraphe 18(3) et de l'alinéa 55.1(2)h) de la Loi, soit aussi faible. Ces avis ont été affichés uniquement pour 60 examens préalables sur les 18 056 pour lesquels des *Avis de lancement* ont été affichés au cours de la période de l'étude de trois ans (de 2004 à 2006). De plus, dans seulement 14 de ces cas, un avis a été affiché par un ministère ou un organisme autre que l'Agence Parcs Canada.

Des membres du Conseil supérieur de l'évaluation environnementale (CSEE), l'entité interministérielle qui sert de principal groupe de discussion pour les sujets liés à l'évaluation environnementale fédérale, ont formulé deux remarques importantes relativement aux conclusions ci-dessus. Ils ont d'abord souligné que la nature des projets faisant l'objet d'examen préalable faisait que la participation du public était très rarement justifiée. Ils ont ensuite fait observer que les données présentées dans le rapport ne donnaient pas une idée précise des efforts réellement déployés en vue d'obtenir et de prendre en compte l'information et les observations du public au cours de l'examen préalable. En conséquence, l'ACEE a élaboré et dirigé un programme de travail interministériel afin de donner plus de détails au sujet du dernier point. Le présent rapport est le résultat de la mise en œuvre du programme en question.

2 MÉTHODES

Un programme de travail comportant deux parties, décrit en détail à l'annexe 1, a été élaboré.

La partie A du programme comprenait la compilation et l'analyse de l'information suivante :

- Les politiques et les procédures existantes appliquées dans le cadre de l'obtention et de la prise en compte de l'information et des observations du public au cours de l'examen préalable, ou l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi;

- La nature des problèmes rencontrés concernant l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi;
- Toute solution recommandée pour résoudre les problèmes relevés;

La partie B du programme consistait à compiler et à analyser l'information concernant les efforts déployés visant à obtenir et à prendre en compte l'information et les observations du public concernant un échantillon aléatoire d'examens préalables qui répondent aux critères suivants :

- Affichage d'un *Avis de lancement* dans le SIRCEE au cours du deuxième semestre de 2006;
- Affichage d'un *Avis de décision* dans le SIRCEE avant le 31 mai 2007;
- Non-affichage d'un *Avis concernant la participation du public*.

La période des *Avis de lancement* concernant les examens préalables abordés dans la présente étude (deuxième semestre de 2006) constitue un sous-ensemble de celui de l'étude originale des examens préalables (années civiles 2004 à 2006).

On a demandé aux ministères et organismes qui étaient les autorités responsables des examens préalables, pour ce qui est de l'échantillon aléatoire, de déterminer les efforts déployés visant à obtenir et à prendre en compte l'information et les observations du public. Pour ce sous-ensemble d'examen préalable, on leur a demandé de fournir l'information précise suivante :

- Les mécanismes concernant l'obtention et la prise en compte de l'information et des observations du public;
- La justification du recours au mécanisme indiqué;
- La justification de l'absence d'affichage de l'*Avis concernant la participation du public*.

Le modèle qui a été utilisé pour la présentation de l'information ci-dessus figure à l'annexe 1, partie B. L'information concernant les observations des ministères et organismes figure à l'annexe 2

L'ACEE a entrepris le travail consistant à compiler et à analyser l'information obtenue des autorités responsables, ainsi qu'à établir un rapport à cet égard. Ainsi, l'Agence a déployé tous les efforts afin d'interpréter l'information obtenue, tout en reconnaissant que cette information n'avait pas un niveau cohérent de détail et que des catégories concernant le classement des mécanismes utilisés pour obtenir et prendre en compte l'information et l'avis du public n'avaient pas été établies avant la demande d'information aux ministères et organismes. De plus, on n'a pas essayé de vérifier de manière indépendante certains points particuliers de l'information ou de trouver d'autres informations pour remplacer l'information manquante. Bien que ces facteurs puissent, dans une certaine mesure, avoir une incidence sur le niveau de précision de l'étude, il

est peu probable qu'ils auront des répercussions importantes sur la détermination des questions clés ou des conclusions obtenues.

La composition de l'échantillon aléatoire de départ concernant les examens préalables et celle de l'échantillon réel abordé dans l'étude sont présentées à l'annexe 2.

3 RÉSULTATS

Les principales conclusions de l'étude sont résumées ci-dessous et l'examen détaillé des résultats est présenté à l'annexe 3.

3.1 PARTIE A DU PROGRAMME DE TRAVAIL

3.1.1 Politiques, procédures et pratiques des autorités responsables

L'information présentée par les ministères et les organismes a révélé ce qui suit :

- Un certain nombre de ministères et d'organismes fédéraux ont élaboré des politiques concernant la participation du public aux examens préalables. Ces politiques varient considérablement quant au champ couvert, à la cohérence et au niveau de détail. Les ministères et organismes n'ont pas tous mis à jour leur documentation afin de tenir compte des modifications apportées à la Loi promulguée le 30 octobre 2003;
- Il existe une grande variation, au sein des ministères et organismes fédéraux et entre ceux-ci, dans l'interprétation du terme « participation du public », terme non défini dans la Loi;
- Il existe une grande variation, au sein des ministères et organismes fédéraux et entre ceux-ci, dans les politiques écrites et non écrites concernant la participation du public aux examens préalables;
- L'Agence Parcs Canada est le seul organisme qui a présenté de l'information contenant des directives précises concernant l'interprétation du paragraphe 18(3) de la Loi. Les directives font directement référence aux critères énoncés dans la *Directive ministérielle visant à déterminer la nécessité et l'importance de la participation du public aux examens préalables prévus par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, établie en juillet 2006.*

3.1.2 Problèmes signalés concernant l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi et les solutions proposées

On a demandé aux participants à l'étude de cerner les problèmes rencontrés dans l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi et de proposer des solutions possibles à ces problèmes. Un résumé de leurs observations et propositions figure à l'annexe 3.

On a soulevé une variété de problèmes. Certains étaient liés aux préoccupations concernant des questions de délai et de dédoublement concernant les processus dans

le cas où d'autres processus de planification et d'évaluation s'appliquaient également. D'autres étaient liés aux étapes supplémentaires, au temps et aux coûts qui interviennent lorsque vient le moment d'inviter le public à participer à un examen préalable.

D'autres problèmes soulevés concernaient la grande diversité des approches existantes quant à la participation du public, plutôt que le besoin réel de participation du public ou des questions telles que la portée étroite qui n'étaient pas directement liés à l'application des dispositions du paragraphe 18(3).

L'idée selon laquelle laisser la décision concernant le besoin de participation du public à la seule discrétion des autorités responsables aboutit à une prise de décision incohérente figurait parmi les commentaires dignes d'intérêt présentés par un ministère. Des commentaires connexes insistaient sur le manque de critères pour interpréter l'expression « en fonction des circonstances » et ainsi se prévaloir du paragraphe 18(3).

Certaines des solutions proposées par les autorités fédérales concernaient les aspects dont nous avons parlé plus haut; ils comprenaient la prestation d'une orientation et d'une définition accrues de la participation du public et de l'interprétation du paragraphe 18(3). D'autres concernaient l'amélioration de la clarté des politiques ou des lois liées à l'utilisation des résultats de la consultation du public combinée à d'autres processus. D'autres concernaient le fait d'éviter les problèmes perçus en supprimant, en totalité ou en partie, le paragraphe 18(3) de la Loi.

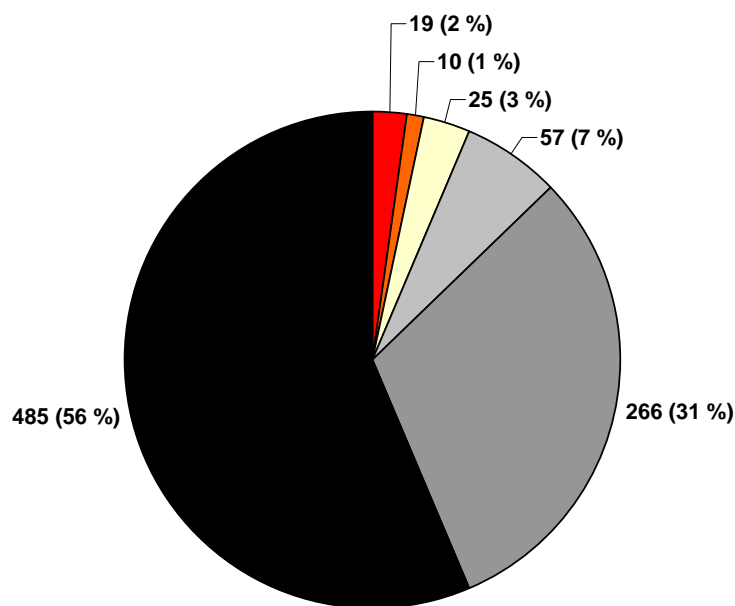
3.2 PARTIE B DU PROGRAMME DE TRAVAIL

L'échantillon aléatoire de départ comprenait 999 examens préalables choisis de façon aléatoire, parmi lesquels 101 ont été éliminés de l'analyse, parce que l'autorité responsable concernée n'avait pas participé à l'étude. Un nombre supplémentaire de 36 examens préalables a été éliminé de l'analyse, car, après un examen rigoureux, on a déterminé qu'ils ne répondaient pas à l'ensemble des critères permettant leur inclusion dans l'échantillon aléatoire. Par conséquent, le nombre définitif dans l'échantillon a été réduit à 862.

La figure 1 présente les résultats de l'analyse des mécanismes des observations du public concernant le processus fédéral d'examen préalable, en fonction de l'information présentée pour les besoins de l'échantillon définitif des examens préalables, regroupés de la façon suivante :

- Observations directes concernant un processus fédéral d'examen préalable géré par l'autorité responsable;
- Observations directes concernant un processus fédéral d'examen préalable géré par le promoteur;
- Observations indirectes possibles au moyen d'un processus d'évaluation environnementale connexe;
- Observations indirectes possibles au moyen d'un processus de réglementation ou de planification connexe;

- Observations indirectes possibles au moyen d'autres mécanismes;
- Aucun mécanisme déterminé.



■ Observations directes du public par l'entremise de l'autorité responsable
■ Observations directes du public par l'entremise du promoteur
■ Observations indirectes possibles du public au moyen d'un processus d'évaluation environnementale connexe
■ Observations indirectes possibles du public au moyen d'un processus de réglementation ou de planification connexe
■ Autres mécanismes possibles pour obtenir les observations du public
■ Aucun mécanisme déterminé pour les observations directes ou indirectes du public

Figure 1. Mécanismes déterminés pour obtenir et prendre en compte l'information et les observations du public

Le tableau 1 présente une répartition plus détaillée des résultats ci-dessus. Une discussion plus détaillée des projets dans chaque catégorie du tableau est présentée à l'annexe 3.

Tableau 1. Répartition en section des mécanismes déterminés pour obtenir et prendre en compte l'information et les observations du public		
Mécanisme concernant les observations du public	Nombre d'examen préalables relevé ¹	% de l'échantillon ²
-1- Observations directes au moyen d'un processus fédéral d'examen préalable		
a) géré par l'autorité responsable	19	2,2
b) géré par le promoteur	10	1,2
Sous-total	29	3,4
-2- Observations indirectes possibles au moyen d'un processus d'évaluation environnementale connexe		
a) Évaluation fédérale antérieure	4	0,5
b) Processus provincial d'inscription de projets afin d'établir la	4	0,5

Tableau 1. Répartition en section des mécanismes déterminés pour obtenir et prendre en compte l'information et les observations du public		
Mécanisme concernant les observations du public	Nombre d'examens préalables relevé¹	% de l'échantillon²
nécessité et les exigences de l'évaluation		
c) Évaluation exhaustive provinciale	6	0,7
d) Évaluation en vertu de l' <i>Accord sur les revendications territoriales du Nunavut</i>	10	1.2
e) Évaluation en vertu de la <i>Convention de la Baie James et du Nord québécois</i>	1	0.1
Sous-total	25	2,9
-3- Observations indirectes possibles au moyen d'un processus de réglementation ou de planification connexe		
a) Processus réglementaires fédéraux ou provinciaux		
<i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i>	6	0,7
<i>Loi sur les opérations pétrolières au Canada</i>	1	0,1
<i>Loi sur la protection des eaux navigables</i>	14	1,6
<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i>	1	0,1
<i>Loi sur le drainage de l'Ontario</i>	7	0,8
b) Processus des autorités locales	17	2,0
c) Processus de planification des parcs nationaux ou des lieux historiques nationaux	8	0,9
d) Autres processus de planification fédéraux	3	0,3
Sous-total	57	6,6
-4- Observations indirectes possibles au moyen d'un autre mécanisme		
a) Mécanismes utilisés par les Premières nations	243	28,2
b) Mécanismes utilisés par les administrations des ports pour petits bateaux	21	2,4
c) Mécanismes utilisés par les gouvernements provinciaux	2	0,2
Sous-total	266	30,9
-5- Aucun mécanisme déterminé		
Sous-total	485	56,3
TOTAL	862	100

Les autorités responsables ont indiqué qu'elles avaient directement sollicité les observations de membres choisis du public dans 19 des 862 cas examinés (2,2 %). Dans ces cas, ces observations ont été sollicitées des personnes susceptibles d'être touchées directement par le projet ou d'y avoir un certain intérêt. Les autorités responsables n'ont pas perçu que le public en général avait un intérêt pour les questions environnementales; voilà pourquoi elles n'ont pas estimé que la sollicitation ciblée des observations constitue une participation du public aux termes du paragraphe 18(3) de la Loi. Les raisons déclarées justifiant le non-affichage d'un *Avis concernant la participation du public* dans le SIRCEE étaient les suivantes :

- Aucun besoin ou aucune demande (six cas);
- Projet à faible impact (sept cas);
- Coûts et délais liés à la traduction des documents, à la lumière des procédures existantes concernant l'information des intervenants et des médias à l'échelon local sur les projets à venir et la sollicitation des observations (six cas).

Les autorités responsables ont indiqué que dans 10 cas sur les 862 examinés (1.2%), le promoteur avait sollicité directement les observations du public (dont la nature n'était pas précisée). Les raisons déclarées justifiant le non-affichage d'un *Avis concernant la participation du public* dans le SIRCEE étaient les suivantes :

- Aucun besoin ou aucune demande (neuf cas);
- Projet à faible impact (un cas).

Les autorités responsables ont indiqué que, dans 25 autres cas (2,9% de l'échantillon d'examens préalables), on pouvait obtenir les observations du public indirectement par l'entremise d'un processus d'évaluation environnementale connexe.

Dans 323 autres cas (37,5 % de l'échantillon d'examens préalables), les autorités responsables ont indiqué que des processus divers autres que l'évaluation environnementale étaient disponibles en tant que sources éventuelles d'observations du public. La liste de ces mécanismes figure au tableau 1 et est décrite à l'annexe 3. Dans la plupart des cas, il n'était pas clair si le mécanisme concerné avait contribué en réalité à l'examen préalable. De plus, dans de nombreux cas, la nature des observations du public auxquelles on pourrait s'attendre et qui proviendraient de ces mécanismes éventuels aurait une portée plus étroite que les portées liées normalement à une évaluation environnementale.

Dans 485 cas (56,3 % des cas), il n'y avait aucune indication d'un mécanisme concernant l'obtention des observations du public, que ce soit directement ou indirectement.

4 DISCUSSION

L'étude a eu particulièrement pour objet l'examen de la question de savoir s'il y avait une fréquence plus élevée d'efforts visant à obtenir les observations du public

concernant les examens préalables que ce qui a été indiqué dans le rapport sur l'assurance de la qualité relative aux examens préalables de décembre 2007, qui a traité des années civiles de 2004 à 2006.

Les résultats de l'étude appuient les affirmations d'un certain nombre d'autorités responsables, à savoir que la fréquence des efforts déployés pour obtenir l'information et l'avis du public est plus élevée que ce qu'indiquent les affichages des *Avis concernant la participation du public* dans le SIRCEE. Au cours du second semestre de 2006, 2190 *Avis de lancement* ont été affichés dans le SIRCEE, alors que seulement huit *Avis concernant la participation du public* ont été affichés au cours de cette période (fréquence de 0,4 %). Les résultats de l'étude indiquent qu'au cours de la même période, la fréquence de la sollicitation directe, par les autorités responsables, des observations directes du public concernant les examens préalables, dans les cas où aucun *Avis concernant la participation du public* n'a été affiché, était d'environ 2,2 %, ou grosso modo cinq fois la fréquence ci-dessus.

Des activités de participation du public menées par un promoteur non gouvernemental entreprenant un examen préalable pour le compte d'une autorité responsable ont eu lieu dans 1,2 % des examens préalables abordés dans la présente étude. Cela représentait trois fois la fréquence des sollicitations des observations du public indiquées par les *Avis concernant la participation du public*. Ces avis sont rarement, sinon jamais, affichés pour annoncer les activités du promoteur concernant la consultation du public.

Les résultats de l'étude ont également mis en évidence l'important rôle éventuel des processus d'évaluation environnementale d'autres instances en tant que source indirecte d'information et d'avis du public. Cependant, ces résultats n'ont pas suffisamment mis en lumière la nature précise de l'information et de l'avis du public obtenus de ces sources ou la manière dont cela a influencé le déroulement de l'examen préalable. En raison d'une certaine incertitude liée aux questions indiquées ci-dessus, ce mécanisme indirect d'obtention et de prise en compte de l'information et de l'avis du public a été classifié comme mécanisme possible.

La mesure dans laquelle les observations du public obtenues par des mécanismes réglementaires ou autres ont influé sur les examens préalables menés était encore moins certaine. Une variété de mécanismes a été citée comme disponibles dans environ un tiers de l'ensemble des examens préalables abordés dans l'étude. Sans information supplémentaire, il est incertain et peut-être même douteux de dire que ces mécanismes ont vraiment offert de façon constante des occasions raisonnables pour ce qui est des observations liées à l'évaluation environnementale.

Pour résumer, dans 3.4 % des cas, l'autorité responsable ou le promoteur a déployé des efforts visant directement la sollicitation des observations du public, sans que cela ne soit indiqué par des *Avis concernant la participation du public*. Cela dépasse de loin la fréquence de 0,4 % indiquée par les *Avis concernant la participation du public* réels qui sont affichés dans le SIRCEE. Même si cette conclusion appuie les affirmations des autorités responsables selon lesquelles les activités de participation du public ont lieu

plus fréquemment que ce qui est indiqué par les *Avis concernant la participation du public*, on peut se poser également la question de savoir pourquoi les *Avis concernant la participation du public* ne sont pas publiés dans presque neuf sur dix cas.

Il est à noter qu'il n'existe que deux obligations en vertu du paragraphe 18(3) de la Loi, dans le cas où l'autorité responsable estime que la participation du public à l'examen préalable est appropriée dans les circonstances. La première est que l'autorité responsable doit afficher au SIRCEE une description de la portée du projet, les éléments à prendre en compte dans le cadre de l'examen préalable et la portée de ceux-ci ou une indication de la façon d'obtenir une copie de cette description. La seconde est que l'autorité responsable doit présenter au public, avec un préavis suffisant, la possibilité d'examiner le rapport d'examen préalable et tout document versé au Registre et doit afficher un avis au SIRCEE à cette fin.

Toutes les autres initiatives de participation du public sont entièrement à la discrétion des autorités responsables.

Il ressort de l'information présentée par les autorités responsables qu'il existe une idée répandue selon laquelle l'inscription des exigences du paragraphe 18(3) dans la Loi peut ne pas se révéler rentable par rapport aux avantages éventuels à obtenir, particulièrement dans le cas de petits projets ne faisant pas objet de controverses. Certains ont fait des distinctions entre la participation du public en vertu du paragraphe 18(3) et des moyens directs plus ciblés et sélectifs pour obtenir et prendre en compte l'information et l'avis du public.

Des variations peuvent être clairement observées dans la nature et l'étendue de l'intérêt probable accordé par le public à n'importe quelle évaluation et ainsi, la nature et l'étendue de tout effort nécessaire pour faire participer le public. Cependant, le débat reste ouvert quant à la question de savoir si on peut conclure que certaines formes dans les observations du public étaient recherchées, sans qu'il soit déterminé « dans quelles circonstances la participation du public est indiquée », ce qui ne constitue pas un recours au paragraphe 18(3) de la Loi.

Toute une gamme de questions concernant le recours au paragraphe 18(3) a été répertoriée par les autorités responsables. Un certain nombre de commentaires portaient sur la confusion, le dédoublement et la synchronisation liés à d'autres activités de consultation fédérales et provinciales concurrentes ou séquentielles; au temps consacré à l'activité, ainsi qu'à l'incertitude entourant la question de savoir si on a besoin de meilleures approches ou d'approches même quant à la participation du public.

Les préoccupations soulevées par les autorités responsables au sujet de la rapidité d'exécution et de l'interaction avec les autres processus relatifs aux observations du public auraient un impact sur la manière dont la participation du public est menée, mais ne créeraient pas des obstacles fondamentaux en ce qui concerne le recours au paragraphe 18(3). C'est surtout le cas lorsqu'on tient compte de deux facteurs. D'abord, il existe une idée largement répandue, appuyée de l'information figurant dans l'étude

précédente et actuelle sur l'assurance de la qualité, selon laquelle un pourcentage relativement inférieur d'examens préalables justifie la participation du public. Ensuite, les exigences impératives de la Loi en ce qui concerne la participation du public aux examens préalables sont limitées à l'affichage de certaines informations dans le SIRCEE et au fait de donner au public la possibilité d'examiner le rapport d'examen préalable. Il ne serait donc pas pénible d'appliquer ces exigences au petit nombre d'examens préalables concernés.

Les propositions des participants à l'étude renfermaient des recommandations concernant une orientation approfondie concernant la participation du public. Cette orientation ([Guide sur la participation du public](#), mai 2008) a été en fait diffusée peu après la conclusion de l'étape de collecte d'information de l'étude. Dans l'année suivant sa publication (du 1^{er} juin 2008 au 1^{er} juin 2009), la fréquence d'affichage observée d'*Avis concernant la participation du public* était de 0,2 %, soit la moitié du taux de 0,4 % observé au cours de la période visée par la présente étude (deuxième semestre de 2006), et moins de deux tiers du taux de 0,33 % observé au cours de la période de trois ans (de 2004 à 2006) traitée par l'étude précédente. Cela a soulevé des doutes à savoir si le fait d'établir une orientation a réellement un effet pour encourager la participation du public aux examens préalables. Même si l'Agence avait informé les ministères et les organismes de l'existence de la nouvelle orientation, elle a reçu du moins une rétroaction limitée à savoir que la sensibilisation quant à l'orientation n'est pas généralisée auprès des praticiens de l'évaluation environnementale à l'échelle fédérale

Il ressort des problèmes décelés et des solutions présentées par les ministères et les organismes que l'incertitude et le manque de clarté ont pour effet d'éviter le recours au paragraphe 18(3). La Loi se fonde sur le principe de l'auto-évaluation, principe selon lequel les autorités responsables sont responsables d'assurer la tenue d'une évaluation environnementale. Cependant, il semble y avoir un tiraillement entre le désir général chez les autorités responsables d'exercer leur discrétion en vertu de la Loi et leur demande d'un plus haut degré de précision et de clarté au moyen de diffusion d'une orientation détaillée. Implicitement ou explicitement, la Loi accorde à l'autorité responsable la discrétion de prendre une variété de décisions quant à la tenue de l'évaluation environnementale. Cependant, dans le cas de la participation du public aux examens préalables, on reconnaît que cette discrétion devrait être circonscrite, étant donné que la Loi permet au gouverneur en conseil d'établir des règlements définissant les circonstances dans lesquelles la participation du public est nécessaire.

5 CONCLUSIONS

En premier lieu, il ressort de la présente étude que la sollicitation ou la collecte des observations du public aux fins des examens préalables se fait à des fréquences nettement supérieures à ce qu'indique le rapport de décembre 2007. Cependant, cela soulève certaines préoccupations quant à savoir pourquoi les *Avis concernant la participation du public* étaient si rarement affichés au SIRCEE et pourquoi les autres exigences du paragraphe 18(3) de la Loi n'ont pas été respectées.

Il est clair qu'il existe des divergences considérables d'opinions et de pratiques en ce qui concerne l'interprétation du paragraphe 18(3) de la Loi. Indépendamment de la validité réelle de la distinction faite entre la participation du public en vertu du paragraphe 18(3) et les moyens directs plus ciblés et sélectifs pour obtenir et prendre en compte l'information et l'avis du public, cela a pour conséquence que la transparence du processus en est devenue la victime. L'information concernant la participation du public affichée au SIRCEE, l'accès principal à l'activité d'évaluation environnementale fédérale, ne semble pas refléter ce qui se passe en réalité.

En deuxième lieu, il existe une variété de mécanismes qu'on peut utiliser pour la sollicitation des observations du public, y compris ceux qui peuvent être utilisés dans d'autres processus d'évaluation environnementale ou dans des processus réglementaires connexes, ou ceux qui peuvent être mis en œuvre par le promoteur. Les objectifs de ces mécanismes peuvent ne pas être les mêmes que ceux qui concernent les évaluations environnementales fédérales et peuvent être mis en œuvre avant le processus fédéral d'évaluation environnementale, après ce processus ou au cours de ce processus. La Loi est muette quant au fait et à la façon d'utiliser ces mécanismes pour répondre aux exigences liées à la participation du public à l'évaluation environnementale ou pour fournir l'information appuyant les décisions à savoir si la participation du public est appropriée dans les circonstances. Cependant, le [Guide sur la participation du public](#) aborde bien ces questions.

Dans les prochaines révisions de la Loi, il serait approprié d'examiner de plus près le but et les mécanismes de la participation du public aux examens préalables, y compris le rôle des observations du public provenant d'autres processus connexes.

6 RECOMMANDATIONS

Les autorités responsables devraient promouvoir la sensibilisation à l'égard du *Guide sur la participation du public*, ainsi que son utilisation, auprès du personnel menant des activités d'examens préalables, et devraient informer l'Agence qu'elles ont agi dans ce sens.

Dans les cas où une autorité responsable détermine que, en vertu du paragraphe 18(3) de la Loi, la participation du public n'est pas appropriée dans les circonstances, mais qu'elle utilise de l'information pertinente tirée d'un processus de consultation du public mené précédemment, elle devrait afficher un avis à ce propos sur le Site Internet du registre canadien d'évaluation environnementale en vertu de l'alinéa 55.1(2)u). L'avis devrait préciser le processus qui a permis d'obtenir l'information utilisée.

Concernant la recommandation ci-dessus, l'Agence devrait déterminer si elle est en mesure de préciser qu'une telle information doit être incluse, en vertu de l'alinéa 55.1(3)d) de la Loi, sinon déterminer s'il y a un besoin de prévoir un règlement en vertu de l'alinéa 59h.1) pour prescrire l'inclusion de cette information.

Le besoin de prévoir un règlement et les modalités y afférentes en vertu de l'alinéa 59l.03), pour exiger la participation du public à certains examens, doivent être examinés par l'Agence en consultation avec les autorités responsables.

Les dispositions du paragraphe 18(3) devraient être examinées avec soin dans le contexte d'un examen futur et d'une modification de la Loi, afin de s'assurer que ces dispositions n'ont pas l'effet opposé de décourager la participation du public.

Annexe 1

PLAN DE TRAVAIL DÉFINITIF

Efforts déployés afin de recueillir et de prendre en compte les renseignements et les points de vue du public au cours des examens préalables

CONTEXTE

Lors de la réunion du CSEE du 21 juin, une discussion a lieu sur les conclusions de l'ébauche du rapport sur l'assurance de la qualité intitulé « Examens préalables fédéraux – *Une analyse fondée sur les renseignements du site Internet du Registre canadien d'évaluation environnementale* ».

Les données statistiques qui démontrent qu'il y a très peu d'affichage d'*Avis concernant la participation du public* sur le site Internet du Registre canadien d'évaluation environnementale (RCEE) ont particulièrement suscité l'intérêt des membres du CSEE.

La plupart des membres du CSEE estiment que les statistiques présentées dans le rapport ne reflètent pas entièrement la réalité. On a généralement conclu qu'il y a du travail à faire pour mieux cerner et comprendre la situation actuelle. Le CSEE a chargé son Sous-comité sur l'assurance de la qualité d'élaborer et de recommander un plan de travail facile à exécuter qui sera entrepris en collaboration avec les ministères et organismes membres du CSEE. Le plan de travail définitif ci-joint est le résultat de ces efforts, de même que des discussions qui ont suivi dans le cadre de la réunion du CSEE le 26 septembre 2007.

PLAN DE TRAVAIL

Le plan de travail proposé comporte deux volets distincts (parties A et B).

Partie A

Dans le cadre de la partie A, tous les organismes membres du CSEE, qu'ils soient ou non concernés par la partie B du programme, fourniront des renseignements généraux sur les politiques et les procédures actuelles permettant de recueillir et de prendre en compte les renseignements et les points de vue du public, d'interpréter et d'appliquer le paragraphe 18(3) de la Loi. S'ils le jugent utile, ils pourront fournir des explications plus détaillées sur la manière dont ils aborderaient la question de la participation du public dans le cadre des examens préalables.

Les organismes membres seront également invités à indiquer, s'ils le souhaitent, la nature de tout problème rencontré dans l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) et à proposer des solutions législatives ou non- législatives à ces problèmes.

Tout organisme membre du CSEE pourra également, s'il le souhaite, collaborer au moyen d'études particulières, de sa propre conception, permettant d'illustrer des éléments précis qui, selon l'organisme, méritent qu'une plus grande importance leur soit accordée que ce soit de leur propre point de vue ou de celui du milieu gouvernemental dans son ensemble. Par la suite, l'Agence s'assurera que toute collaboration de la sorte sera accessible et prise en compte dans la synthèse globale des résultats.

Partie B

Pour ce qui est de la Partie B, les organismes membres du CSEE détermineront, à partir d'un échantillon aléatoire et pangouvernemental de 1 000 examens préalables, ceux pour lesquels il n'était pas nécessaire d'afficher un *Avis concernant la participation du public* et ceux qui, néanmoins, ont exigé des efforts afin de recueillir et de prendre en compte les renseignements et les points de vue du public. Pour ce dernier sous-ensemble négligeable de l'échantillon total, l'autorité responsable principale (l'autorité fédérale qui a affiché l'*Avis de lancement*) fournira les renseignements suivants sous forme de tableaux, tel qu'illustré dans le modèle de la Partie B en annexe :

1. le numéro de l'examen préalable sur le site Internet du RCEE;
2. le titre du projet;
3. Les procédures mises en place afin de recueillir et de prendre en compte les renseignements et les points de vue du public. Mentionnons à titre d'exemple :
 - des activités de recherche ou de participation du public menées par le promoteur;
 - des activités de recherche ou de participation du public menées par une autorité provinciale de l'évaluation environnementale;
 - des activités de recherche ou de consultation du public menées par d'autres particuliers ou organisations (p. ex. : chercheurs universitaires, experts-conseils, organismes de planification);
 - des discussions entre les autorités responsables et des répondants clés (p. ex. : conseillers, citoyens en vue, guides d'opinion);
 - la participation de particuliers ou de groupes susceptibles d'avoir un intérêt envers le projet, sollicitée par les autorités responsables;
 - la participation non sollicitée de particuliers ou de groupes qui manifestent un intérêt envers le projet;
 - des discussions entre les autorités responsables et un comité de consultation publique non officiel;
 - des discussions entre les autorités responsables et un comité de consultation publique officiel;
 - des initiatives à grande échelle des autorités responsables visant la participation du public qui n'ont pas entraîné l'affichage d'un *Avis concernant la participation du public*;
4. La justification du mécanisme utilisé
5. La raison justifiant le non-affichage d'un *Avis concernant la participation du public* sur le site Internet du RCEE;

L'échantillon aléatoire initial de 1 000 examens préalables proviendra d'évaluations pour lesquelles on a affiché un *Avis de lancement* sur le site Internet du Registre entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2006 et un *Avis de décision* avant le 31 mai 2007 (date d'entrée en vigueur du *Règlement sur la liste d'exclusion* renouvelé). L'Agence fournira une liste d'examens préalables à chaque organisme membre du CSEE aux fins d'analyse ainsi que les noms des personnes-ressources ministérielles liées à ces examens préalables, tel qu'indiqué sur le site Internet du RCEE. Le nombre d'examens préalables traités par chaque ministère ou organisme sera relativement proportionnel à son niveau d'activités réalisées dans le cadre des examens préalables au cours de la période d'échantillonnage indiquée.

ÉCHÉANCIER

Chaque organisme membre du CSEE terminera sa part du travail au plus tard à la fin du mois de février 2008.

L'Agence compilera et analysera au fur et à mesure de leur présentation les contributions des membres.

L'état de situation des éléments à l'étude ainsi que tous les résultats préliminaires seront abordés à la réunion du CSEE prévue pour le 14 février 2008.

Partie A
Fournir des renseignements généraux
*Politiques, procédures, problèmes et solutions visant à
recueillir et à prendre en compte les renseignements et les points de vue
du public au cours des examens préalables*

1. Toute politique ou procédure appliquée par votre ministère ou organisme permettant de recueillir et de prendre en compte les renseignements et les points de vue du public au cours des examens préalables, d'interpréter et d'appliquer le paragraphe 18(3) de la Loi.
2. La nature de tout problème rencontré par votre ministère ou organisme dans l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi.
3. La recommandation de toute solution non législative aux problèmes relevés par votre ministère ou organisme.
4. La recommandation de toute solution législative aux problèmes relevés par votre ministère ou organisme.
5. Toute étude élaborée et menée par l'un des organismes membres afin d'illustrer les éléments jugés importants, que ce soit que ce soit du propre point de vue de l'organisme participant ou de celui du monde gouvernemental dans son ensemble.

Nota 1 : Les renseignements ayant trait aux points 2, 3, 4 et 5 seront fournis à la discrétion du ministère ou de l'organisme membre du CSEE. Des demandes de renseignements de ce type ont été prévues, car les membres du Sous-comité sur l'assurance de la qualité, de même que les membres du CSEE ont clairement souligné que toute une gamme de considérations complexes se posaient quant à l'interprétation et à l'application du paragraphe 18(3) de la Loi. Bien que la compilation et que l'analyse des données faites par les ministères et les organismes dans le cadre de la Partie B permettra d'éclairer certaines de ces considérations, les membres du CSEE ont cru qu'il était nécessaire de fournir aux ministères et aux organismes une gamme de moyens visant à décrire et à aborder ces considérations.

Nota 2 : Les renseignements obtenus au point 4 appuieront l'analyse des options politiques en prévision de l'examen parlementaire de la Loi qui devrait commencer d'ici 2010.

PARTIE B

Modèle de renseignements propres à un cas

Efforts déployés afin de recueillir et de prendre en compte les renseignements et les points de vue du public au cours des examens préalables ¹ (Nom du ministère ou de l'organisme)				
N° sur le site Internet du RCEE	Titre du projet	Procédures visant à recueillir et à prendre en compte les renseignements et les points de vue du public	La raison justifiant l'utilisation du mécanisme indiqué	La raison justifiant le non-affichage d'un <i>Avis concernant la participation du public</i> ²
06-01-XXXXX	Tripler la capacité de la station de traitement des eaux usées de « Fat City »	Extraction des renseignements pertinents dans l'EE provinciale	La province avait précédemment réalisé une EE détaillée comportant un vaste programme de participation du public	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxx.
		Examen des dossiers du groupe de travail municipal sur l'infrastructure des égouts	Un processus de planification municipale de deux ans comportant un vaste processus de consultation du public a permis de relever les questions clés.	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxx
06-01-XXXXX	Parc extracôtier de dix éoliennes près de « Paradise Point »	Programme de participation du public du promoteur, comprenant une journée porte ouverte, des ateliers et des occasions de commenter l'ébauche du rapport d'examen préalable.	Le programme de participation du public du promoteur était complet à tous les égards et a dépassé ce qu'on qualifierait de suffisant pour un tel projet.	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx
06-01-XXXXY	Champ de tir adjacent au sentier « Lonely Lane »	Discussion des détails du projet avec un propriétaire foncier local.	L'autorité responsable a obtenu des renseignements sur les préoccupations précises du propriétaire foncier et vérifié que son terrain était le seul dans un rayon de 2 km du pas de tir.	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxx

Nota 1 : Ce tableau s'applique uniquement à un sous-ensemble d'un échantillon aléatoire de 1 000 examens préalables entamés au cours du second semestre de 2006 et menés par des ministères ou organismes membres du CSEE. Ces examens préalables réunissent les conditions suivantes : ils ont été achevés avant le 31 mai 2007; ils ont donné lieu à la collecte et à la prise en compte des renseignements et des points de vue du public; il n'était pas nécessaire, dans le cadre de ces examens, d'afficher un *Avis concernant la participation du public* dans le RCEE.

Nota 2 : On n'a fourni aucun exemple de justification expliquant pourquoi un *Avis concernant la participation du public* n'a pas été affiché afin de ne pas biaiser les renseignements fournis par les ministères et organismes participants. Les participants à l'enquête peuvent se reporter aux *Directives ministérielles sur la participation du public aux examens préalables*, à l'orientation fournie par l'Agence, à leurs propres politiques et procédures internes ou aux circonstances propres à l'examen préalable en question.

Annexe 2

CONTRIBUTION DES MINISTÈRES ET ORGANISMES À L'ÉTUDE

Ministère ou organisme	A participé à		Nombre d'examens préalables dans	
	Partie A de l'étude	Partie B de l'étude	Échantillon aléatoire de départ	Échantillon analysé
Agriculture et Agroalimentaire Canada	oui	oui	168	168
Agence de promotion économique du Canada atlantique	oui	oui	75	75
Agence canadienne d'inspection des aliments	oui	oui	1	1
Patrimoine canadien	oui	oui	4	4
Commission canadienne de sûreté nucléaire	non	oui	1	1
Office des transports du Canada	non	non	2	0
Développement économique Canada pour les régions du Québec	non	non	24	0
Environnement Canada	non	non	35	0
Pêches et Océans Canada	oui	oui	123	123
Santé Canada	non	non	3	0
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	non	non	25	0
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	oui	oui	252	252
Industrie Canada	oui	oui	8	8
Ministère de la Défense nationale	oui	oui	62	62
Office national de l'énergie	oui	oui	7	7
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	oui	non	0	0
Ressources naturelles Canada	oui	oui	7	7
Agence Parcs Canada	oui	oui	116	116
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	oui	oui	7	7
Gendarmerie royale du Canada	non	non	2	0
Transports Canada	oui	oui	67	67
Secrétariat du Conseil du Trésor	non	non	1	0
Diversification de l'économie de l'Ouest	non	non	9	0
			999	898

¹ Il y avait une grande variation dans le niveau de détail de l'information présentée.

² Trente-six (36) autres examens préalables ont été éliminés de l'analyse, car, après une étude détaillée, il a été déterminé que ces examens ne répondaient pas à tous les critères pour qu'ils fassent partie de l'échantillon aléatoire. Par conséquent, l'échantillon final comprenait 862.

Annexe 3 RÉSULTATS DÉTAILLÉS

PARTIE A DU PROGRAMME DE TRAVAIL

A-1. Politiques, procédures et pratiques des autorités responsables

Le tableau A-1 résume les réponses reçues des ministères et organismes abordant les politiques, procédures et pratiques suivies qui sont pertinentes pour l'obtention et la prise en compte de l'information et des observations du public au cours des examens préalables.

Tableau 1. Politiques, procédures et pratiques des autorités responsables qui sont pertinentes pour l'obtention et la prise en compte de l'information et des observations du public	
Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC)	<ul style="list-style-type: none"> • Dans certains cas, les gouvernements provinciaux décident de faciliter la participation du public en ayant recours à certains moyens comme les avis publics dans les journaux, des journées portes ouvertes et des comités. AAC utilise ce genre d'information pour déterminer si une autre participation du public améliorerait l'évaluation environnementale. Si on détermine que c'est le cas, AAC met en œuvre le processus décrit au paragraphe 18(3) de la Loi et un <i>Avis concernant la participation du public</i> est affiché au SIRCEE. AAC a travaillé en collaboration avec des agriculteurs pendant de nombreuses années afin d'améliorer les pratiques à la ferme et son personnel de spécialistes du sol, d'ingénieurs et de spécialistes environnementaux a particulièrement une bonne compréhension des préoccupations éventuelles du public au sein de la communauté et des régions environnantes.
Agence de promotion économique du Canada atlantique	<ul style="list-style-type: none"> • L'Agence confie l'exécution de tout son travail d'évaluation à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada; elle a indiqué que les politiques et procédures de ce dernier s'appliqueraient en conséquence.
Agence canadienne d'inspection des aliments	<ul style="list-style-type: none"> • L'Agence a élaboré un guide général d'évaluation environnementale qui repose sur les documents d'orientation de l'ACEE. Le guide aborde la question de savoir quand la participation du public est appropriée, mais n'indique pas la manière de prendre en compte et d'interpréter les observations du public.
Patrimoine canadien	<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère est doté de procédures à appliquer par les gestionnaires de programmes et les agents de projets. Les promoteurs de projet (ou leurs consultants) sont tenus de préparer leurs propres rapports d'examen préalable. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada assure la surveillance au nom de Patrimoine canadien.
Pêches et Océans Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère applique les exigences du paragraphe 18(3) pour élaborer des propositions de développement concernant les dépôts de résidus miniers auxquels s'applique le <i>Règlement sur les effluents des mines de métaux</i>. • La consultation publique est abordée dans le <i>Guide de la LCEE : Appliquer la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale dans le cadre du Programme de gestion de l'habitat du poisson</i> (avril 2001). Bien que ce document ait été rédigé avant que la Loi ne soit modifiée en 2003, il contient une section consacrée aux procédures et techniques de la

Tableau 1. Politiques, procédures et pratiques des autorités responsables qui sont pertinentes pour l'obtention et la prise en compte de l'information et des observations du public	
	<p>participation du public et continue d'être utilisé comme référence.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pêches et Océans Canada a participé aux travaux d'un sous-comité du Comité consultatif de la réglementation du ministre pour l'élaboration du document intitulé <i>Guide de la participation du public</i>, publié sur le site Web de l'ACEE en mai 2008.
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	<ul style="list-style-type: none"> • La Direction des affaires indiennes a indiqué que, par mesure administrative, les activités de participation du public concernant les projets sur la réserve sont menées par les Premières nations elles-mêmes. Dans ce contexte, la Direction n'entreprend pas normalement ses propres programmes de participation du public en vertu du paragraphe 18(3) de la Loi. • Le ministère a élaboré un <i>Guide des procédures des évaluations environnementales</i> qui fournit l'orientation générale en matière de participation du public aux examens préalables. Il y est indiqué que cette question doit être abordée par chaque région au cas par cas. • La Direction des affaires du Nord, responsable des terres au nord du 60° parallèle, a indiqué qu'elle a assuré des niveaux appropriés de participation du public dans les évaluations environnementales au moyen des mécanismes de participation du public administrés par la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, établie en vertu de l'<i>Accord sur les revendications territoriales du Nunavut</i> et le Comité d'examen des répercussions environnementales établi en vertu de la <i>Convention définitive des Inuvialuit</i>. Par conséquent, la Direction ne voit aucun besoin de mener des activités séparées de participation du public en vertu de du paragraphe 18(3) de la Loi. • Tous les examens préalables que la Direction des affaires du Nord a abordés dans l'étude actuelle concernaient des projets au Nunavut. En raison de la modification de l'<i>Accord sur les revendications territoriales du Nunavut</i>, la Loi ne s'applique plus à la région du Nunavut.
Industrie Canada	<ul style="list-style-type: none"> • La consultation publique est abordée en termes généraux dans deux documents, <i>Politique en matière d'évaluation environnementale d'Industrie Canada</i> et <i>Guide d'évaluation environnementale d'Industrie Canada</i>. Aucun de ces deux documents n'aborde de façon précise l'interprétation du paragraphe 18(3) de la Loi.
Ministère de la Défense nationale	<ul style="list-style-type: none"> • La consultation publique est abordée en termes généraux dans le <i>Manuel d'évaluation environnementale</i> et en termes plus précis dans un <i>Guide de consultation</i>. Aucun document n'aborde précisément l'interprétation du paragraphe 18(3) de la Loi. • Le paragraphe 257(2) de la <i>Loi sur la défense nationale</i> exige d'aviser le public lorsque des manœuvres militaires ont lieu à l'extérieur d'un établissement des Forces canadiennes
Office national de l'énergie (ONE)	<ul style="list-style-type: none"> • L'ONE exige de toutes les personnes qui ont fait une demande d'installation de mobiliser les intervenants concernés par leur projet. • La plupart des demandes de petites installations impliquent un contact minimum avec le public. À moins qu'il y ait une indication qu'il s'agit d'une question importante du point de vue de l'intérêt public, les périodes des commentaires du public concernant la portée et le document d'examen

Tableau 1. Politiques, procédures et pratiques des autorités responsables qui sont pertinentes pour l'obtention et la prise en compte de l'information et des observations du public	
	<p>préalable ne sont pas normalement accordées.</p> <ul style="list-style-type: none"> Les examens préalables concernant les installations plus grandes ont recours au processus d'audience publique établi en vertu de l'article 52 de la <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i>.
Ressources naturelles Canada	<ul style="list-style-type: none"> Le personnel fait référence à la <i>Directive ministérielle visant à déterminer la nécessité et l'importance de la participation du public aux examens préalables prévus par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>. Le ministère prend en compte la consultation menée par le promoteur ou par d'autres instances ainsi que les commentaires ou les pétitions du public avant de déterminer si une autre consultation en vertu du paragraphe 18(3) de la Loi était en mesure de l'aider davantage à prendre une décision éclairée.
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	<ul style="list-style-type: none"> Le Conseil finance la recherche scientifique à l'échelle nationale et internationale. Le Conseil travaille en consultation et en coordination avec les responsables des provinces, territoires et pays où la recherche a lieu. Les chercheurs demandant un financement sont tenus de déterminer et d'aborder les problèmes environnementaux, que la Loi l'exige ou non. Les types de projets objet d'examen préalable suscitent rarement l'intérêt ou les préoccupations du public.
Agence Parcs Canada	<ul style="list-style-type: none"> Deux des documents d'orientation nationale, <i>Guide de conformité à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> de Parcs Canada et <i>Formulaire de déclaration de rapport d'examen préalable</i> de Parcs Canada, intègrent les critères figurant dans la <i>Directive ministérielle visant à déterminer la nécessité et l'importance de la participation du public aux examens préalables prévus par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>. Le Guide aborde particulièrement l'interprétation du paragraphe 18(3) de la Loi. De plus, le <i>Formulaire de déclaration de rapport d'examen</i> exige de chaque praticien de l'évaluation environnementale qui mène un examen préalable de prendre une décision explicite à savoir si la participation du public est justifiée. Dans les deux cas, les critères liés à la décision sont fondés sur la <i>Directive ministérielle visant à déterminer la nécessité et l'importance de la participation du public aux examens préalables prévus par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>. Les parcs de l'Ouest ont également des procédures liées aux avis, à la publicité et à la consultation qui sont appliqués localement en dehors du contexte du paragraphe 18(3) de la Loi.
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)	<ul style="list-style-type: none"> TPSGC utilise actuellement sa propre <i>Liste de contrôle relative à la décision sur la participation du public</i> afin de déterminer si la consultation publique est exigée au cours d'un examen préalable. Le modèle aborde les sept critères contenus dans la <i>Directive ministérielle visant à déterminer la nécessité et l'importance de la participation du public aux examens préalables prévus par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>.
Transports Canada	<ul style="list-style-type: none"> Le <i>Guide d'évaluation environnementale de Transports Canada</i> comporte un chapitre intitulé <i>Participation du Public</i>. Il dresse la liste des critères

Tableau 1. Politiques, procédures et pratiques des autorités responsables qui sont pertinentes pour l'obtention et la prise en compte de l'information et des observations du public	
	<p>propres au ministère pour déterminer à quel moment la participation du public au processus d'évaluation est appropriée. Il fournit également les critères propres au ministère quant à déterminer qui devrait être mis à contribution.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si la consultation publique a été menée par le promoteur ou a été eu lieu dans le cadre d'un autre processus (par exemple une évaluation environnementale fédérale ou provinciale, une planification municipale ou un processus d'approbation), Transports Canada demande que le rapport d'examen préalable contienne un résumé décrivant le processus, déterminant les préoccupations soulevées et indiquant comment on a répondu à ces préoccupations.

A-2. Problèmes rencontrés par les ministères et organismes fédéraux dans l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi

Le tableau A-2 résume les problèmes rencontrés par les ministères et organismes fédéraux dans le cadre de l'interprétation et de la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi.

Tableau 2. Problèmes signalés concernant l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi
- A- Problèmes liés au dédoublement du processus ou à la portée étroite des évaluations fédérales
<ul style="list-style-type: none"> • Le public ne comprend pas lorsque les consultations fédérales sont menées sur des projets qui font déjà l'objet d'un processus municipal de planification. • Il y a possibilité de dédoublement des processus de consultation publique des instances provinciales concernant l'évaluation environnementale (par exemple le Bureau d'audiences publiques sur l'Environnement). • Le public est découragé par la portée étroite des consultations fédérales. • La façon d'aborder les problèmes en dehors de la portée de l'examen préalable, du mandat de l'autorité responsable ou du territoire de compétence du gouvernement fédéral n'est pas claire. • Faire appel au paragraphe 18(3) pourrait amener à des attentes peu réalistes dans les cas où la portée du projet est restreinte; il est difficile de communiquer au public la raison d'être des décisions concernant la portée d'un projet.
- B- Problèmes liés à la présentation rapide de l'information, à l'efficacité et à la souplesse
<ul style="list-style-type: none"> • Faire appel au paragraphe 18(3) exige que l'on donne au public la possibilité d'étudier et de commenter le rapport d'examen préalable, ce qui ajoute automatiquement une autre période de 30 jours au calendrier d'examen préalable des petits projets.
- C- Problèmes liés à la l'uniformité
<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe pas de définition généralement reconnue de la participation du public, comme il n'existe pas de compréhension universelle de l'ensemble d'approches valides disponibles quant à la participation du public. • Laisser à la seule discrétion de l'autorité responsable la décision de recourir ou non à la participation du public crée des problèmes d'uniformité. • Les critères concernant le recours au paragraphe 18(3) ne sont pas clairs; il existe des difficultés

Tableau 2. Problèmes signalés concernant l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi

<p>pratiques dans l'interprétation de l'expression « en fonction des circonstances ». L'orientation donnée par l'Agence ou par les administrations centrales de nombreuses autorités responsables n'est pas suffisamment précise d'un point de vue pratique.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les liens entre l'un des objectifs stipulés de la Loi (« de promouvoir la communication et la collaboration entre les autorités responsables et les peuples autochtones en matière d'évaluation environnementale ») et le paragraphe 18(3) ne sont pas explicites. • Il existe un manque d'orientation concernant l'utilisation des résultats des programmes de participation du public menés par d'autres (p. ex. un promoteur, une province).

A-3. Solutions proposées par les ministères et les organismes aux problèmes signalés

Le tableau 3 résume les solutions législatives et non législatives proposées par les ministères et organismes fédéraux pour aborder les problèmes relevés par rapport à l'interprétation et la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi.

Tableau 3. Solutions proposées par les ministères et organismes fédéraux aux problèmes signalés

- A - Problèmes liés au dédoublement du processus ou à la portée restreinte des évaluations fédérales	
<p>Solutions non législatives</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indiquer dans le SIRCEE que le demandeur a entrepris les premières activités de consultation publique • Inclure des cases dans l'interface d'entrée du SIRCEE pour indiquer l'existence et les détails des activités de participation du public qui ont lieu en dehors du contexte du paragraphe 18(3) de la Loi. • Reconnaître dans les instruments de politique que les autorités responsables utiliseraient les résultats des consultations liées à une précédente évaluation environnementale achevée. 	<p>Solutions législatives</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconnaître dans la loi que les autorités responsables utiliseraient les résultats des consultations liées à une précédente évaluation environnementale achevée.
- B - Problèmes liés à la présentation rapide de l'information, à l'efficacité et à la souplesse	
<p>Solutions non législatives</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concevoir des moyens d'établir des rapports d'examen préalables plus facilement accessibles au public, tout en respectant les exigences de la <i>Loi sur les langues officielles</i> et les politiques du Conseil du Trésor. 	<p>Solutions législatives</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supprimer l'alinéa 18(3)b) [« avant de prendre sa décision aux termes de l'article 20, donne au public la possibilité d'examiner le rapport d'examen préalable et tout document relatif au projet et de faire ses observations à leur égard et un avis suffisant de cette possibilité »]. • Faire en sorte que le paragraphe 18(3) soit plus souple de façon à permettre d'arrêter les activités de participation du public dans les

Tableau 3. Solutions proposées par les ministères et organismes fédéraux aux problèmes signalés	
	cas où le public n'a clairement aucun intérêt dans le projet.
- C - Problèmes liés à la l'uniformité	
<p>Solutions non législatives</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encourager l'utilisation générale de la <i>Directive ministérielle visant à déterminer la nécessité et l'importance de la participation du public aux examens préalables prévus par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.</i> • Fournir une orientation précise concernant le fait de prendre une décision quant à faire appel ou non au paragraphe 18(3) de la Loi. • Fournir une orientation précise concernant l'interprétation du paragraphe 18(3) dans des situations où il y a une obligation légale de consulter les Autochtones sur le projet. • Élaborer des politiques, des lignes directrices et des guides qui concernent le processus de la consultation publique. • Assurer une formation propre à l'interprétation et à la mise en œuvre du paragraphe 18(3) de la Loi. 	<p>Solutions législatives</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définir la « participation du public » dans la Loi. • Clarifier le paragraphe 18(3) de la Loi en reconnaissant que la participation du public comprend un ensemble d'options valides. • Établir une période fixe pour les commentaires du public pour tous les examens préalables.

PARTIE B DU PROGRAMME DE TRAVAIL

Un résumé des conclusions de la partie B du programme est présenté à la section 3.2 du rapport principal. De l'information plus détaillée concernant les divers mécanismes d'obtention des observations du public figure ci-dessous.

B-1. Observations directes du public au moyen d'un processus fédéral d'examen préalable géré par l'autorité responsable

Dans 19 cas, ou 2,2 % des 862 examens préalables abordés dans l'étude, l'autorité responsable a signalé qu'elle avait sollicité directement des observations du public concernant l'examen préalable.

Dans ces cas, les autorités responsables ont sollicité de telles observations des parties directement concernées ou des parties connues pour avoir un intérêt dans des projets comparables. Les autorités responsables n'ont pas perçu que le public en général avait un intérêt pour les questions environnementales; voilà pourquoi elles n'ont pas estimé que la sollicitation d'observations ciblées constitue une participation du public aux termes du paragraphe 18(3) de la Loi.

Pêches et Océans Canada était l'autorité responsable dans huit cas; l'Agence Parcs Canada dans huit cas également et Transports Canada dans trois cas.

Dans la majorité des cas, certains détails des activités de participation du public menées par le promoteur ont été présentés, mais les résultats précis n'ont pas été décrits. Dans un cas, on a indiqué que la rétroaction concernant une proposition était positive; dans un autre cas, on a indiqué que des questions soulevées par les Premières nations avaient été abordées et, dans un troisième, on a indiqué que les Premières nations avaient été consultées, mais n'avaient exprimé aucune préoccupation.

Six des huit sollicitations d'observations du public par l'Agence Parcs Canada étaient le résultat d'une « instruction générale » du gardien du Parc national du Canada Banff de mettre à la disposition du public les rapports d'examen préalable pour commentaire pendant une période de dix jours ouvrables.

B-2. Observations directes du public au moyen d'un processus fédéral d'examen préalable géré par le promoteur

Les autorités responsables ont indiqué que le promoteur avait sollicité les observations directes concernant l'examen préalable dans dix des 862 examens préalables abordés dans l'étude (1,2 % des cas).

Dans la majorité des cas, certains détails des activités de participation du public menées par le promoteur ont été présentés, mais, en règle générale, les résultats précis n'étaient pas décrits. Cependant, dans un cas, il ressort de l'information présentée qu'une préoccupation liée à la navigation a été exprimée et a été abordée par le promoteur au cours du processus de participation du public. Dans un autre cas, il y avait une indication selon laquelle les préoccupations du public avaient été abordées au début de l'étape de conception, et on a indiqué dans un autre que le projet avait intégré les idées et les commentaires du public. Dans trois autres cas, on a affirmé que la rétroaction était positive; qu'aucun problème n'avait été relevé, ou qu'il n'y avait pas d'opposition importante à la proposition.

B-3. Observations indirectes possibles du public au moyen d'un processus d'évaluation environnementale connexe

Dans 25 cas, ou 2,9 % de tous les cas analysés, les autorités responsables ont signalé que leurs examens préalables ont tenu compte des observations du public concernant un processus d'évaluation environnementale connexe administré par le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial ou par une entité établie en vertu d'un accord sur une revendication territoriale. Quatre des 10 cas où un processus d'évaluation environnementale provincial a été cité n'ont pas dépassé l'étape d'inscription de projet utilisée par certaines provinces pour tester la réaction du public à la proposition de développement et de déterminer si le projet devrait être évalué et la façon dont cette évaluation se ferait.

Parmi les 25 évaluations effectivement entreprises, dix ont suivi le processus d'évaluation environnementale établi en vertu de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et une a suivi le processus établi en vertu de la *Convention de la baie James et du Nord québécois*. En raison des récentes modifications de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne s'appliquerait pas maintenant à des projets de cette nature dans la région du Nunavut.

Étant donné que les liens entre les divers processus d'évaluation environnementale et les examens préalables n'ont pas été toujours clairs, toutes ces situations ont été classées comme cas « possibles » d'observations indirectes du public.

B-4. Observations indirectes possibles du public au moyen d'un processus de réglementation ou de planification connexe

Dans 57 cas, ou 6,6 % de tous les cas analysés, les autorités responsables ont signalé que leurs examens préalables avaient pris en compte les observations du public (ou l'absence d'observations du public) concernant les processus réglementaires ou de planification suivants appliqués au projet :

- Processus réglementaires fédéraux ou provinciaux
 - *Loi sur l'Office national de l'énergie*
 - *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*
 - *Loi sur la protection des eaux navigables;*
 - *Loi canadienne sur la protection de l'environnement;*
 - *Loi sur le drainage* de l'Ontario;
- Processus des autorités locales;
- Processus de planification des parcs nationaux ou des lieux historiques nationaux;
- Autres processus de planification fédéraux.

a) Processus réglementaires fédéraux ou provinciaux

L'Office national de l'énergie administre tant la *Loi sur l'Office national de l'énergie* que la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*. Six examens préalables dans l'échantillon aléatoire ont été amorcés dans le cadre de la première loi et un dans le cadre de la seconde.

Le *Guide de dépôt* de l'Office national de l'énergie décrit les exigences auxquelles on s'attend à ce que répondent les promoteurs concernant le dépôt d'une demande en vertu de *Loi sur l'Office national de l'énergie*, y compris celles liées à la consultation du public. Ces exigences pourraient éventuellement s'appliquer aux projets de toute taille réglementés par l'Office national de l'énergie, mais les caractéristiques des six projets dans l'échantillon semblent indiquer que peu ou pas de consultation du public n'ait été nécessaire dans ces cas. Par contre, il y a une forte probabilité que le promoteur ait mené une certaine forme de consultation du public concernant le projet approuvé en

vertu de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, projet qui comportait un programme de forage de trois ans dans un *refuge d'oiseaux migrateurs* établi dans un territoire visé par l'Entente sur le règlement des revendications foncières des Inuvialuits.

Transports Canada administre la *Loi sur la protection des eaux navigables* et Environnement Canada, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Les deux lois déclenchent la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. On s'attendrait à ce qu'un examen préalable soit normalement mené avant de lancer les annonces publiques exigées avant qu'un permis, une licence ou une approbation ne soit accordé en vertu de la loi déclenchée. Pourtant, les autorités responsables ont désigné ces avis publics exigés comme mécanismes principaux pour obtenir les observations du public 14 fois dans le cas de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et une fois dans le cas de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Ces lois exigent, à tout le moins, l'annonce ou la notification de l'activité à entreprendre. Cependant, ces exigences ne garantissent pas l'obtention d'observations du public. Effectivement, Transports Canada a signalé que, dans neuf des 14 cas où les exigences liées aux avis publics prévues dans la *Loi sur la protection des eaux navigables* ont été respectées, aucune observation du public n'a été reçue. Pour toutes les raisons citées ci-dessus, le fait de miser sur les mécanismes de notification prévus dans les lois susmentionnées semble, dans l'hypothèse la plus optimiste, être un mécanisme fragile de sollicitation des observations du public pour l'examen préalable.

La *Loi sur le drainage* de l'Ontario exige non seulement l'annonce et l'avis au public, mais également un engagement direct des propriétaires fonciers et des autorités locales dont les intérêts économiques seront touchés par un projet particulier de drainage de terrain. Pour cette raison, il est considéré un mécanisme éventuel plus solide à utiliser pour l'obtention d'observations du public que certains des mécanismes précédents. Toutefois, il n'existe aucune garantie que les observations ainsi obtenues seront prises en compte dans l'examen préalable.

b) Processus des autorités locales

Dans 17 examens préalables de projets locaux à petite échelle (améliorations aux adductions d'eau, aux égouts pluviaux et aux routes locales; construction d'une passerelle; restauration d'immeubles; améliorations aux aides à la navigation), les autorités responsables ont indiqué que les observations du public recueillies par les autorités locales a été pris en compte dans les examens préalables. Il faut souligner que les examens préalables ci-dessus s'ajoutent à ceux mentionnés auparavant où les autorités locales ont joué un rôle essentiel dans les évaluations par catégorie en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales de l'Ontario* et dans les processus d'approbation en vertu de la *Loi sur le drainage* de l'Ontario.

c) Processus de planification des parcs nationaux ou des lieux historiques nationaux

Dans huit examens préalables de projets dans des parcs nationaux ou des lieux historiques nationaux, l'Agence Parcs Canada a signalé que des observations appropriées du public avaient déjà été obtenues par des processus pertinents (pour

l'élaboration des plans directeurs des parcs, des plans directeurs des lieux historiques, lignes directrices provisoires de gestion, plan de gestion des sels de voirie).

d) Autres processus de planification fédéraux

Dans trois examens préalables de projets dans un territoire domanial, les autorités responsables ont signalé qu'elles avaient eu recours à des consultations publiques pour un processus de planification concernant un territoire domanial (Plan d'aménagement des espaces verts de Pickering; Plan d'aménagement forestier pluriannuel de la forêt expérimentale de Petawawa).

B-5. Observations indirectes possibles du public au moyen d'un autre mécanisme

Dans 266 cas, ou 30,9 % de tous les cas abordés dans l'étude, les répondants ont signalé l'existence de l'un des mécanismes suivants pour obtenir et prendre en compte l'information et les points de vue du public :

- Mécanismes utilisés par les Premières nations;
- Mécanismes utilisés par les administrations des ports pour petits bateaux;
- Mécanismes (non décrit auparavant) utilisés par les gouvernements provinciaux.

Dans tous les cas, l'information fournie était insuffisante pour déterminer les examens préalables particuliers pour lesquels les mécanismes éventuels ont été effectivement utilisés.

a) Mécanismes utilisés par les Premières nations

Les examens préalables de projets situés dans les réserves des Premières nations s'élevaient à 243 des 862 examens préalables abordés dans l'étude (28,2 %).

Plus de la moitié de ces examens préalables concernaient la prestation de services courants de logement et services connexes dans les réserves; en raison des modifications apportées au *Règlement sur la liste d'exclusion*, qui sont entrées en vigueur le 31 mai 2007, les examens préalables de tels projets ne sont plus exigés.

La plupart des examens préalables restants concernaient des opérations liées aux permis, aux baux et aux droits de passage relatifs à l'agriculture, à l'exploitation forestière et à la prospection et la production du pétrole et du gaz; ainsi que des activités de transport par pipeline.

Une petite partie des examens préalables concernait des projets en général avantageux pour les collectivités des Premières nations (p. ex. les écoles, les installations de loisir, la dépollution environnementale) et parfois aux entreprises commerciales.

b) Mécanismes utilisés par les administrations des ports pour petits bateaux

Les examens préalables de projets concernant les ports pour petits bateaux s'élevaient à 21 des 862 examens préalables abordés dans l'étude (2,4%). Pêches et Océans

Canada a entrepris ces projets dans le cadre de son Programme des ports pour petits bateaux, il s'agissait essentiellement de projets ordinaires qui ne faisaient pas objet de controverses (p. ex. le dragage des ports, la réparation des quais).

Pêches et Océans Canada a indiqué qu'il comptait sur les administrations des ports pour petits bateaux, dont les membres sont des bénévoles de la collectivité, pour présenter les observations de la collectivité qui devraient être prises en compte dans les examens préalables des projets ci-dessus.

c) Mécanismes utilisés par les gouvernements provinciaux

Deux examens préalables dans l'échantillon traitaient de projets dans lesquels le public devrait être informé ou participer au moyen d'un mécanisme provincial qui n'a pas été décrit auparavant. L'un concernait le remplacement d'une installation (une rampe de mise à l'eau) située dans un parc provincial. Il a été mené en réponse à la demande du public. L'autre concernait le remplacement d'un pont routier, en détérioration, au-dessus d'un ruisseau, par un ponceau, en réponse à des préoccupations du public à propos de la sécurité.