BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT
LIBRARY of PARLIAMENT

EN BREF

Législation fédérale sur l'environnement et projets de développement local

Publication n° 2015-40-F
Le 30 juin 2015

Penny Becklumb
Tim Williams

Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les documents de la série ***En bref*** de la Bibliothèque du Parlement sont des survols de sujets d'actualité. Dans certains cas, ils donnent un aperçu de la question et renvoient le lecteur à des documents plus approfondis. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2015

Législation fédérale sur l'environnement et projets de développement local
(En bref)

Publication n° 2015-40-F

This document is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 1

2 ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE 1

3 PROTECTION DES ESPÈCES 2

3.1 Espèces sur le territoire domanial 3

3.2 Espèces aquatiques 3

3.3 Oiseaux migrateurs 4

3.4 Espèces en péril 4

4 CONCLUSION 4

LÉGISLATION FÉDÉRALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET PROJETS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

1 INTRODUCTION

Les projets de développement local – par exemple une carrière, une installation de production de gaz naturel liquéfié, une raffinerie, un ensemble résidentiel ou un parc éolien – suscitent souvent la controverse chez les intervenants, qui ne les jugent pas tous selon les mêmes valeurs. Lorsqu'un projet de développement semble susceptible de nuire à l'environnement, ses détracteurs cherchent parfois à savoir s'il est possible d'avoir recours à la législation fédérale sur l'environnement pour y mettre fin. La réponse brève à cette question est que le gouvernement provincial ou territorial est généralement le principal organisme de réglementation, sauf si le projet vise le territoire domanial. Le pouvoir du fédéral d'arrêter un projet ailleurs que sur le territoire domanial ou même d'influer sur son exécution est limité par l'absence de compétence.

Le présent document aborde deux aspects de la protection de l'environnement qui sont de compétence fédérale – l'évaluation environnementale et la protection des espèces relevant du fédéral – qui sont souvent soulevés lorsque l'on demande une intervention fédérale relativement à des projets de développement local [1].

2 ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'évaluation environnementale est un processus qui a pour objet d'éviter l'impact d'un projet sur l'environnement, ou de l'atténuer le plus possible, en intégrant des considérations environnementales à la conception et à la planification du projet. En général, ce genre d'évaluation amène le promoteur du projet à décrire le projet et ses répercussions sur l'environnement dans un énoncé d'incidences environnementales. Cet énoncé devient alors le fondement d'une forme d'examen public avant que l'autorité compétente décide si le projet peut aller de l'avant et à quelles conditions. Le fait qu'une évaluation environnementale soit ou non exigée et les types d'incidences environnementales éventuelles qui seront examinés dans le cadre de l'évaluation dépendent de la loi qui régit le processus.

Les lois aussi bien fédérales que provinciales peuvent exiger qu'un projet de développement soit soumis à une évaluation environnementale [2]. À l'échelon fédéral, une évaluation environnementale peut être exigée si le projet proposé est d'un type qui figure dans un règlement pris en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* [3]. Les types de projets énumérés dans ce règlement sont les « grands projets qui sont les plus susceptibles d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants dans des domaines de compétence fédérale [4] ».

Si un tel projet comporte des activités réglementées sous le régime de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ou de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada,* il est automatiquement assujetti à une évaluation environnementale fédérale. De telles évaluations sont effectuées par la Commission canadienne de sûreté nucléaire ou par l'Office national de l'énergie [5]. Pour

tous les autres types de projets énumérés dans la réglementation, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale suit un processus d'examen préalable afin de déterminer si une évaluation environnementale fédérale du projet est exigible[6]. Si elle l'est, l'Agence est généralement chargée de son exécution[7].

Si un projet ne figure pas parmi les types prévus dans la réglementation, le ministre de l'Environnement peut tout de même ordonner qu'il fasse l'objet d'une évaluation environnementale fédérale « s'il est d'avis que l'exercice [du projet] peut entraîner des effets environnementaux négatifs ou que les préoccupations du public concernant les effets environnementaux négatifs que l'exercice [du projet] peut entraîner le justifient[8] ».

Les évaluations fédérales portent généralement sur les effets environnementaux découlant du projet qui sont de compétence fédérale, tels que :

- les changements qui risquent de toucher des espèces aquatiques, l'habitat du poisson ou des espèces d'oiseaux migrateurs désignées dans la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*;
- les changements à l'environnement provoqués sur le territoire domanial ou à l'extérieur des limites de la province dans laquelle le projet est réalisé;
- les répercussions sur les peuples autochtones des changements environnementaux entraînés par le projet.

Si l'exécution du projet exige un permis fédéral ou toute autre autorisation ou mesure fédérale, l'évaluation environnementale fédérale comprend, outre un examen des effets environnementaux décrits ci-dessus, un examen des changements à l'environnement directement liés à l'autorisation ou à la mesure fédérale, ainsi que de toute répercussion sur le patrimoine naturel et le patrimoine culturel et de tout effet socioéconomique.

Les évaluations environnementales fédérales entraînent rarement le rejet pur et simple d'un projet. Depuis 2005, 74 évaluations environnementales ont été réalisées pour les types de projets assujettis à une évaluation environnementale fédérale en vertu de la loi en vigueur, et seulement cinq ont été rejetés[9]. Tous les projets rejetés ont fait l'objet du type d'évaluation le plus rigoureux, soit l'examen par une commission[10] – auquel on a généralement recours lorsque le public a déjà exprimé d'importantes préoccupations au sujet du projet[11]. Une évaluation environnementale donne le plus souvent lieu à l'approbation d'un projet sous réserve de modalités visant à atténuer ses effets environnementaux.

3 PROTECTION DES ESPÈCES

Les gouvernements provinciaux ont compétence lorsqu'il s'agit de gérer la plupart des espèces sauvages qui se trouvent à l'intérieur de leurs frontières. La protection des espèces sauvages assurée par le gouvernement fédéral vise presque exclusivement les espèces de compétence fédérale, notamment :

- les espèces sur le territoire domanial, par exemple dans les parcs nationaux ou sur les bases militaires;

- les espèces aquatiques, y compris les poissons, les mollusques, les crustacés et les mammifères marins, mais non les amphibiens et les reptiles;
- les oiseaux migrateurs visés par la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*[12].

Des mesures de protection supplémentaires pour ces trois types d'« espèces fédérales » sont établies pour celles figurant dans la *Loi sur les espèces en péril.*

3.1 ESPÈCES SUR LE TERRITOIRE DOMANIAL

Dans le cadre de sa responsabilité concernant la gestion des terres qu'il possède, le gouvernement fédéral est responsable de toutes les espèces sauvages qui s'y trouvent[13].

3.2 ESPÈCES AQUATIQUES

Le gouvernement fédéral a la responsabilité de gérer les espèces aquatiques de tout le Canada, principalement en vertu de la *Loi sur les pêches*. L'article 35 et le paragraphe 36(3) de cette loi sont les plus pertinents en ce qui concerne les projets de développement local.

Selon l'article 35, un permis fédéral est souvent exigé pour l'exploitation d'un ouvrage ou d'une entreprise ou l'exercice d'une activité entraînant la mort de tout poisson ou la modification permanente ou la destruction de son habitat[14]. Toutefois, cette exigence s'applique uniquement aux poissons visés par une pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou à tout poisson dont dépend une telle pêche. La *Loi sur les pêches* définit l'habitat du poisson au sens large comme « toute aire dont dépend, directement ou indirectement, sa survie, notamment les frayères, les aires d'alevinage, de croissance ou d'alimentation et les routes migratoires[15] ».

Avant le 25 novembre 2013, date de l'entrée en vigueur de certaines modifications à la *Loi sur les pêches*[16], les mesures de protection de l'habitat du poisson découlant de l'article 35 étaient plus vastes et s'appliquaient à tous les types de poisson. Les conclusions de l'analyse préliminaire de la mise en œuvre générale de l'article 35 modifié donnent à penser que cet article pourrait exercer une influence moins grande sur les projets de développement local qu'avant sa modification[17].

Le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* est lui aussi pertinent en ce qui concerne les projets de développement. Il contient une interdiction générale – assujettie à de nombreuses exceptions – de rejeter une « substance nocive » dans les eaux où vivent des poissons[18].

L'article 35 et le paragraphe 36(3) peuvent avoir une incidence sur la manière dont un projet de développement est exécuté en exigeant la prise de mesures visant à atténuer ses effets sur certains types de poisson et leur habitat.

3.3 OISEAUX MIGRATEURS

Les espèces d'oiseaux migrateurs figurant dans la *Convention concernant les oiseaux migrateurs* conclue avec les États-Unis sont de compétence fédérale. Cette convention est mise en œuvre au Canada au moyen de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, qui régit principalement la chasse des oiseaux migrateurs. Elle contient aussi toutefois des interdictions générales – assujetties à des exceptions – visant la possession, l'achat ou la vente d'un oiseau migrateur, de ses œufs ou de son nid [19]. En outre, elle interdit le rejet d'une substance nocive pour les oiseaux migrateurs dans des eaux ou une région fréquentées par ces oiseaux, sous réserve de certaines exceptions [20].

Ces interdictions peuvent, par exemple, avoir une incidence sur le calendrier d'un projet, pour que son exécution ne coïncide pas avec une période de migration ou de nidification. Les interdictions peuvent aussi avoir une incidence sur la manière dont un projet est exécuté et exploité, afin de réduire ses effets sur les oiseaux migrateurs.

3.4 ESPÈCES EN PÉRIL

Une espèce fédérale (une espèce sur le territoire domanial, une espèce aquatique ou un oiseau migrateur) bénéficie de mesures de protection fédérales supplémentaires si elle est une des espèces en péril figurant à l'annexe 1 de la *Loi sur les espèces en péril*. Cette loi érige en infraction le fait de tuer un individu d'une espèce fédérale inscrite comme espèce disparue du pays, en voie de disparition ou menacée, de lui nuire, de le harceler, de le capturer, de le prendre, de le posséder, de le collectionner, de l'acheter, de le vendre ou de l'échanger ainsi que d'endommager ou de détruire sa résidence [21]. En outre, le gouvernement fédéral est tenu de protéger l'habitat essentiel de ces espèces, conformément à un programme de rétablissement ou à un plan d'action à leur sujet [22].

Toutefois, la protection des espèces sauvages autres que les espèces fédérales relève principalement de la province où se trouve l'espèce désignée. Si une espèce non fédérale figure à l'annexe 1 de la *Loi sur les espèces en péril,* elle ne sera pas protégée en vertu de cette loi à moins que le ministre de l'Environnement soit d'avis que les lois provinciales ne permettent pas de protéger efficacement cette espèce ou son habitat essentiel [23]. Aucun ministre fédéral de l'Environnement n'en est encore arrivé à une telle conclusion au sujet d'une espèce [24].

4 CONCLUSION

Il est peu probable que les lois fédérales en matière d'environnement donnent lieu au rejet d'un projet de développement local qui doit être exécuté sur des terres qui ne sont pas fédérales. Toutefois, une évaluation environnementale fédérale et les mesures de protection prévues pour les espèces fédérales peuvent exiger que le développement soit exécuté d'une façon plus respectueuse de l'environnement.

NOTES

1. Le présent document n'est pas une synthèse exhaustive des questions environnementales de compétence fédérale susceptibles de justifier l'intervention du fédéral dans le cadre d'un projet de développement local. Par exemple, le gouvernement fédéral peut intervenir si des eaux polluées d'une source canadienne se déversent aux États-Unis, et il interviendra si une préoccupation environnementale est liée à l'énergie nucléaire. Aucune de ces circonstances n'est abordée dans le présent document. On trouvera une discussion plus exhaustive des questions environnementales de compétence fédérale dans Penny Becklumb, *La réglementation environnementale : compétences fédérales et provinciales*, publication n° 2013-86-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 24 septembre 2013.

2. La législation fédérale peut exiger qu'un projet fasse l'objet d'une évaluation environnementale, même s'il est principalement de compétence provinciale, s'il risque d'avoir une incidence sur certains aspects de l'environnement qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Voir l'art. 5 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012), L.C. 2012, ch. 19, art. 52, pour une liste des effets environnementaux relevant de la compétence fédérale qui doivent être pris en compte dans une évaluation environnementale fédérale. Lorsque les législations fédérale et provinciale exigent qu'un projet de développement fasse l'objet d'une évaluation environnementale, les deux évaluations sont souvent coordonnées pour constituer un seul processus. Des dispositions relatives à l'évaluation environnementale peuvent aussi être incluses dans les traités autochtones et les ententes sur l'autonomie gouvernementale.

3. Voir le *Règlement désignant les activités concrètes,* DORS/2012-147, pris en vertu de la LCEE 2012.

4. « Résumé de l'étude d'impact de la réglementation », dans *Règlement modifiant le Règlement désignant les activités concrètes,* DORS/2013-186, 24 octobre 2013, *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 147, n° 23, 6 novembre 2013, p. 2356. Un grand projet pourrait être, par exemple, la construction d'un barrage ou d'une digue, d'une mine de sables bitumineux, d'une raffinerie de pétrole, d'une installation de production de gaz naturel liquéfié, d'une mine d'uranium, d'un réacteur nucléaire, d'une installation de stockage de pétrole, d'une installation de traitement de gaz sulfureux ou d'une ligne de transport d'électricité qui seraient à la fois nouveaux et de grande envergure.

5. L'annexe du *Règlement désignant les activités concrètes* dresse la liste des types de projets pour lesquels la Commission canadienne de sûreté nucléaire est chargée d'effectuer une évaluation environnementale (points 31 à 38) et pour lesquels l'Office national de l'énergie est chargé de réaliser de telles évaluations (points 39 à 48).

6. LCEE 2012, art. 8 à 12.

7. Voir l'art. 15 de la LCEE 2012. Il y a exception lorsque le ministre de l'Environnement renvoie l'évaluation environnementale d'un projet pour examen par une commission conformément à l'art. 38 de la LCEE 2012. Pour plus de renseignements sur les commissions d'examen, voir les art. 38 à 51 de cette loi, ainsi que Penny Becklumb et Tim Williams, *Le nouveau processus fédéral d'évaluation environnementale au Canada,* publication n° 2012-36-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 28 août 2012.

8. LCEE 2012, par. 14(2).

9. Selon l'art. 52 de la LCEE 2012, un projet est rejeté s'il est susceptible d'entraîner des effets environnementaux importants qui ne sont pas justifiables dans les circonstances.

10. Pour plus de renseignements sur les examens par une commission, voir les art. 38 à 51 de la LCEE 2012, ainsi que Becklumb et Williams (2012).

11. LCEE 2012, art. 38, et *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, sous-al. 20(1)*c*)(iii) et al. 25*b*).

12. Pour une liste des oiseaux migrateurs protégés par la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.C. 1994, ch. 22, voir l'art. 1 de la *Convention concernant les oiseaux migrateurs*, qui est reproduite à l'annexe de cette loi.

13. Le gouvernement protège les espèces se trouvant sur ses terres au moyen de lois telles que la *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, ch. 29, et en effectuant des évaluations environnementales de certains projets avant d'autoriser leur mise en œuvre. Les espèces se trouvant dans les aires protégées fédérales, comme les parcs nationaux et les réserves nationales de faune, font l'objet de mesures de protection supplémentaires sous le régime de lois telles que la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32, et la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, L.R.C. 1985, ch. W-9.

14. Voir la *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14, art. 35.

15. *Ibid.*, par. 2(1).

16. *Décret fixant au 25 novembre 2013 la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi*, TR/2013-116, 24 octobre 2013, dans *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 47, n° 23, 6 novembre 2013.

17. Martin Olszynski et Alex Grigg, « Assessing Canada's Habitat/Fisheries Protection Regime: A Near Total Abdication of Responsibility? », *ABlawg.ca*, 15 mai 2015.

18. Une « substance nocive », au sens du par. 34(1) de la *Loi sur les pêches*, est essentiellement toute substance qui, si elle était ajoutée à l'eau, en altérerait la qualité au point de la rendre nocive, ou susceptible de le devenir, pour le poisson ou son habitat, ou encore de rendre nocive l'utilisation du poisson par l'homme. Divers règlements adoptés en vertu de cette loi désignent certaines substances comme nocives pour ce qui est de l'autorisation du rejet de ces substances dans des contextes industriels précis, sous réserve de modalités et de limites établies. En outre, les tribunaux ont interprété l'expression « substance nocive » dans le cadre de diverses poursuites. Selon le résumé de Ministère de la Justice *A Practical Guide to the Fisheries Act and to the Coastal Fisheries Protection Act*, s.d. :

> Le mot « nocive » englobe les effets létaux et sublétaux qui pourraient causer des dommages à un organisme aquatique, ce qui peut comprendre des éléments tels que la croissance, la respiration, la reproduction, la survie des larves ou un développement anormal. L'ajout de « ou susceptible de le devenir » dénote une « nocivité potentielle ». *R. c. Suncor Inc.* (1985), 4 F.P.R. 409 (Alta. Prov. Ct.) [TRADUCTION].

19. *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, art. 5. Les exceptions à ces interdictions sont énoncées dans le *Règlement sur les oiseaux migrateurs*, C.R.C., ch. 1035. Elles permettent la chasse d'oiseaux migrateurs, leur utilisation à des fins scientifiques ou éducatives ou à des fins d'aviculture, la mise à mort d'oiseaux migrateurs nuisibles, y compris ceux qui posent un danger dans un aéroport, la possession d'oiseaux migrateurs à des fins de taxidermie, ainsi que les diverses activités relatives au commerce d'édredon.

20. *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, art. 5.1. En vertu du par. 5.1(3), le rejet est autorisé soit sous le régime d'autres lois fédérales, y compris la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, soit par le ministre de l'Environnement à des fins scientifiques.

21. *Loi sur les espèces en péril*, art. 32 et 33. En vertu du par. 2(1), on entend par « "espèce disparue du pays" [une] espèce sauvage qu'on ne trouve plus à l'état sauvage au Canada, mais qu'on trouve ailleurs à l'état sauvage ». Selon l'art. 33 le fait d'endommager ou de détruire la résidence d'un individu d'une espèce disparue du pays ne constitue une infraction que si un programme de rétablissement a recommandé la réinsertion de l'espèce à l'état sauvage au Canada. Voir l'annexe 1 de la même loi pour déterminer si une espèce en péril est considérée comme une espèce disparue du pays, une espèce en voie de disparition, une espèce menacée ou une espèce préoccupante.

22. *Loi sur les espèces en péril*, art. 58. Le gouvernement n'est tenu de protéger l'habitat essentiel d'une espèce disparue du pays que si un programme de rétablissement a recommandé la réinsertion de l'espèce à l'état sauvage au Canada. Jusqu'en décembre 2014, un habitat essentiel avait été désigné pour moins de la moitié des espèces pour lesquelles un programme de rétablissement avait été mis au point (communication personnelle d'Environnement Canada, 5 janvier 2015). Pour savoir si un programme de rétablissement ou un plan d'action a été mis au point pour une espèce et si ce programme ou ce plan désigne l'habitat essentiel de l'espèce, cliquer sur le lien pour les espèces fourni dans le Registre public des espèces en péril, puis sur le lien menant aux documents.

23. Voir la *Loi sur les espèces en péril*, art. 34, 35 et 61.

24. La *Loi sur les espèces en péril* dispose aussi, à l'art. 80, que le gouverneur en conseil a le pouvoir de prendre un décret d'urgence visant la protection d'une espèce sauvage inscrite, y compris une espèce non fédérale, si le ministre compétent estime que « l'espèce est exposée à des menaces imminentes pour sa survie ou son rétablissement ».

    Ce pouvoir de prendre un décret d'urgence a été exercé pour la première et unique fois en 2013 afin de protéger le tétras des armoises. Le décret d'urgence s'applique uniquement au territoire domanial; il n'interdit aucune activité sur les terres privées. Voir le *Décret d'urgence visant la protection du tétras des armoises*, DORS/2013-202. Le tétras des armoises est un oiseau originaire de l'Amérique du Nord qui vit dans les armoises des prairies du sud-est de l'Alberta et du sud-ouest de la Saskatchewan. En 2012, la population canadienne adulte de cette espèce se situait entre 93 et 138 individus. Le décret d'urgence a été pris après une poursuite intentée contre le ministre fédéral de l'Environnement en 2012 pour défaut de protéger les oiseaux en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*.

    Après la prise du décret, la Ville de Medicine Hat et une compagnie pétrolière ont déposé un recours pour qu'il soit annulé ou suspendu. Voir EcoJustice, *Fighting for emergency protections for the greater sage-grouse*, 23 avril 2015; Environnement Canada, *Unissons nos actions pour protéger le Tétras des armoises*, 2 avril 2014; Alberta Wilderness Association, *Sage-grouse – History*, s.d.