

COMITÉ D'EXPERTS
Examen des processus
d'évaluation environnementale

EXPERT PANEL
Review of Environmental
Assessment Processes



BÂTIR UN TERRAIN D'ENTENTE : **une nouvelle vision pour l'évaluation** **des impacts au Canada**

Le rapport final du comité d'experts pour
l'examen des processus d'évaluation environnementale



Also available in English under the title:

Building Common Ground - A New Vision For Impact Assessment In Canada

Pour obtenir plus d'information, veuillez communiquer avec :

Agence canadienne d'évaluation environnementale
22e étage, Place Bell
160, rue Elgin
Ottawa (Ontario) K1A 0H3
Tél. : 613-957-0700
Télec. : 613-957-0862
Numéro sans frais : 1-866-582-1884
Courriel : info@acee-ceaa.gc.ca

Images fournies par la Commission canadienne du tourisme

D'autres formats peuvent être demandés en écrivant à : info@acee-ceaa.gc.ca.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la ministre de l'Environnement et du Changement climatique (2017).

Cette publication peut être reproduite sans autorisation pour usage personnel ou interne dans la mesure où la source est indiquée en entier. Toutefois, la reproduction multiple de cette publication en tout ou en partie à des fins de redistribution exige l'autorisation préalable par écrit de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, Ottawa (Ontario) K1A 0H3 ou info@acee-ceaa.gc.ca.

Imprimé: Cat.: En106-158/2017E
ISBN: 978-0-660-08092-5

PDF: Cat.: En106-158/2017E-PDF
ISBN: 978-0-660-08091-8

TABLE DES MATIÈRES

Message du comité	5
Sommaire exécutif	6
Introduction	15
Section 1 – Notre vision	17
1.1 Défi à relever.....	18
1.2 De l'évaluation environnementale à l'évaluation des impacts	19
1.3 Les principes qui orientent notre vision	19
Processus transparent	19
Processus inclusif.....	20
Processus éclairé.....	20
Processus significatif.....	20
Aller de l'avant.....	20
Section 2 – Définir la vision	22
2.1 Objet de l'évaluation des impacts fédérale	23
2.1.1 Compétence fédérale	23
2.1.2 L'évaluation des impacts comme outil de planification	24
2.1.3 De l'importance à la durabilité	26
2.1.4 Hiérarchisation	28
2.2 Coopération entre les instances	29
2.2.1 Coopération en matière d'évaluation des impacts.....	30
2.2.2 Substitution dans l'évaluation des impacts	32
2.2.3 Équivalence dans l'évaluation des impacts	33
2.3 Considérations autochtones	34
2.3.1 Refléter les principes de <i>UNDRIP</i> dans l'EI	36
2.3.2 Évaluation des impacts sur les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones.....	38
2.3.3 Capacité organisationnelle.....	39
2.3.4 Savoir autochtone	41
2.3.5 Ententes sur les répercussions et les avantages	43
2.4 Participation publique dans l'évaluation des impacts	44
2.4.1 Participation significative	45
2.4.2 Ressources requises pour participer	48
2.4.3 Participation éclairée	50



2.5	Évaluation des impacts fondée sur des données probantes.....	51
2.5.1	Intégration de la science dans l'évaluation des impacts.....	51
2.5.2	Intégration de la science, du savoir autochtone et des connaissances des collectivités.....	54
2.5.3	Élaborer des études d'impact impartiales.....	57
2.5.4	Décisions fondées sur des données probantes.....	57
Section 3 – Concrétiser la vision		58
3.1	Modèle de gouvernance	59
3.1.1	Comment l'évaluation des impacts fédérale devrait-elle être régie?	59
3.1.2	Comment est envisagée la nouvelle autorité d'EI fédérale.....	62
3.1.3	Mandat	65
3.2	Évaluation des impacts de projet	66
3.2.1	Quand une EI de projet devrait-elle être requise?.....	67
3.2.2	Comment une EI de projet devrait-elle se dérouler?.....	69
3.3	Surveillance, conformité et application de la loi	78
3.3.1	Conditions.....	78
3.3.2	Surveillance et suivi	80
3.3.3	Conformité et application de la loi.....	83
3.4	Discipliner les échéanciers et les coûts de l'évaluation des impacts.....	84
3.4.1	Gestion du temps et des coûts pour le promoteur	85
3.4.2	Gestion du temps et des coûts pour le gouvernement	88
3.5	Évaluation des impacts régionale.....	89
3.5.1	Dans quels cas une EI régionale est-elle requise?.....	92
3.5.2	Comment le processus d'EI régionale devrait-il être mené?	94
3.6	Évaluation des impacts stratégique.....	95
3.6.1	Quand l'évaluation des impacts stratégique est-elle requise?.....	95
3.6.2	Comment l'évaluation des impacts stratégique devrait-elle être menée?.....	96
3.7	Changements climatiques et évaluation des impacts.....	97
Section 4 – Processus d'examen et commentaires reçus.....		100
Annexe 1 – Cadre de référence du comité d'experts		124
Annexe 2 – Biographies des membres du comité d'experts.....		130
Annexe 3 – Thèmes proposés pour discussion		133



MESSAGE DU COMITÉ

Nous avons eu l'honneur de faire partie du Comité d'experts à qui la ministre de l'Environnement et du Changement climatique a confié le mandat d'examiner les processus d'évaluation environnementale fédérale. Vous trouverez ci-joint notre rapport à la ministre, qui présente nos recommandations en vue de rétablir la confiance du public à l'égard de ces processus. Dès le début, nous étions tous fermement convaincus qu'il s'agissait là d'une entreprise importante, sans laquelle le Canada ne pourrait progresser vers un développement durable. Sans processus d'évaluation jouissant de la confiance des Canadiens et des Canadiennes, le développement économique, la protection de l'environnement et le progrès social seront loin d'être idéaux.

À tous ceux et toutes celles qui ont participé à notre examen, nous tenons à exprimer nos remerciements les plus sincères et notre profonde reconnaissance. Nous n'aurions pas pu accomplir ce travail sans vos efforts désintéressés. Vous êtes venus en grand nombre nous faire part de vos points de vue et de vos expériences, et vous avez proposé des solutions pour améliorer les processus d'évaluation au Canada. Votre enthousiasme et votre engagement nous ont animés et nous ont donné l'énergie dont nous avons besoin, jour après jour, pour mener à bien notre tâche. D'autres ont passé des heures à rédiger des mémoires qui nous ont poussés à la réflexion et que nous avons beaucoup appréciés. Nous vous remercions tous. Vous avez été une grande source d'inspiration.

Nous avons été particulièrement impressionnés par les jeunes gens qui sont venus témoigner. Ces derniers, ainsi que tous ceux venus réclamer l'adoption d'une évaluation environnementale « de prochaine génération », nous ont envoyé un message clair : il est impératif de se concentrer sur un développement durable pour les générations présentes et futures. À eux, nous présentons nos remerciements tout particuliers pour leurs connaissances, leur passion et leur engagement. Il n'y a pas de doute que la prochaine génération saura créer un avenir meilleur pour le Canada.

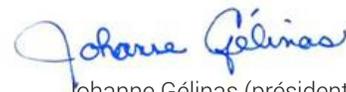
En préparant notre rapport, nous avons cherché autant que possible à tenir compte de toutes les recommandations reçues afin de développer notre vision. Dans un document séparé, nous avons identifié de manière détaillée dans quelles sections du rapport sont abordés les sujets pertinents aux recommandations reçues.

Nous tenons à souligner l'appui de la ministre, M^{me} McKenna, et à la remercier de l'occasion qui nous a été donnée de contribuer à cette importante initiative. Nous lui souhaitons, ainsi qu'à son cabinet et à son personnel, beaucoup de succès dans la mise en place d'un nouveau régime d'évaluation fédérale, et nous espérons que notre rapport sera utile à cet égard.

Nous présentons également nos remerciements aux membres du Comité consultatif multilatéral, aux experts sélectionnés et aux anciens membres de commissions d'examen qui ont donné de leur temps pour nous aider. Votre aide nous a été infiniment précieuse.

Enfin, au Secrétariat qui nous a apporté son soutien, nous ne pouvons qu'exprimer louanges et admiration. Ces innombrables heures pendant lesquelles vous avez tous travaillé inlassablement pour nous permettre d'accomplir cette tâche ne sont pas passées inaperçues. Merci beaucoup à vous tous. Nos remerciements s'étendent également à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale pour son appui dans la mise sur pied de notre Comité et du secrétariat.

Le présent rapport s'adresse à ceux et celles qui pensent qu'il y a une meilleure façon d'avancer vers l'avenir. C'est à vous de jouer. Rendez-vous tous responsables de construire un meilleur Canada, qui corresponde mieux à ce que nous sommes et à ce qui nous tient à cœur.



Johanne Gélinas (présidente)



Doug Horswill (membre)



Rod Northey (membre)



Renée Pelletier (membre)

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La ministre de l'Environnement et du Changement climatique (la ministre) a été chargée par le premier ministre, dans la lettre de mandat qu'il lui a remise, de revoir sans délai les processus d'évaluation environnementale afin de regagner la confiance du public, d'introduire de nouveaux processus équitables et de commercialiser les ressources. Le 15 août 2016, la ministre a annoncé l'établissement d'un comité d'experts (le Comité), composé de quatre personnes, pour effectuer l'examen demandé.

Selon le cadre de référence établi pour l'examen, nous, le Comité, devons mener une vaste consultation auprès des Canadiens, des peuples autochtones, des provinces, des territoires et des principales parties prenantes afin de formuler des recommandations à la ministre sur la façon d'améliorer les processus fédéraux d'évaluation environnementale.

Les points de vue sur l'évaluation environnementale fédérale allaient du soutien à la complète opposition. Cependant, il était évident que les évaluations telles qu'elles sont menées actuellement en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012) ne peuvent réconcilier les différents points de vue.

En général, personne ne s'est opposé avec véhémence à la réalisation de projets, même si quelques-uns étaient d'avis que certains projets n'auraient pas dû aller de l'avant. Nous avons plutôt entendu que, lorsque les collectivités, les promoteurs et les gouvernements collaborent en faisant preuve de respect mutuel et de compréhension dans le cadre d'un processus ouvert, inclusif et en lequel on a confiance, l'évaluation mène à de meilleurs projets, apporte à la société plus d'avantages que de coûts et contribue à l'avenir durable du Canada.

Tirant des leçons de ce que nous avons entendu partout au pays, nous sommes arrivés à la conclusion que la façon dont le développement est planifié dans notre pays doit être améliorée. Nous croyons que les Canadiens méritent mieux et qu'il est tout à fait possible de faire mieux. Notre rapport explique comment y arriver.

Dans la section 1 – Notre Vision – nous jetons les bases sur lesquelles les recommandations qui suivent dans le rapport s'appuient. Selon nous, les processus d'évaluation doivent aller au-delà du milieu naturel pour englober tous les impacts, positifs et négatifs, susceptibles de découler d'un projet. Par conséquent, nous croyons que ce qui constitue à l'heure actuelle l'« évaluation environnementale » (EE) devrait devenir l'« évaluation des impacts » (EI). Remplacer la notion d'« évaluation environnementale » par celle d'« évaluation des impacts » dans le processus fédéral fait aussi ressortir la nouvelle façon de penser qu'il faut nécessairement adopter pour que les praticiens et les Canadiens puissent saisir l'ampleur des changements proposés dans notre rapport.

Nous y soulignons également, après avoir entendu les participants et lu les nombreux mémoires que nous avons reçus, que tout nouveau processus d'évaluation, pour être efficace, doit être régi par quatre principes fondamentaux, c'est-à-dire que le processus se doit d'être transparent, inclusif, éclairé et significatif.

À la Section 2 – Définir la Vision –, nous présentons les grandes lignes des recommandations liées à l'objet de l'EI fédérale, l'importance de la collaboration entre les différentes instances, l'intégration des considérations autochtones dans les processus d'évaluation, la participation publique significative et la prise de décision fondée sur des données probantes. Chacun de ces aspects est fondamental pour que l'EI fédérale soit rigoureuse et réponde de façon adéquate aux préoccupations que nous avons entendues partout au pays.

L'EI vise à cerner les préoccupations et les enjeux éventuels et à les traiter tôt dans la conception des projets, des plans et des politiques. Ainsi, elle peut favoriser la création de relations positives entre divers intérêts, notamment la réconciliation entre les peuples autochtones et non autochtones. L'EI vise également à contribuer à la protection du milieu biophysique et du



bien être à long terme des Canadiens, en rassemblant les renseignements nécessaires pour éclairer la prise de décision. À l'échelle des projets, elle devrait en améliorer la conception et faire en sorte que des mesures d'atténuation appropriées et des programmes de surveillance soient mis en oeuvre. En somme, les processus d'EI devraient donner aux Canadiens l'assurance que les projets, les plans et les politiques ont été bien évalués.

L'EI fédérale nécessite des directives claires quant à l'objet et aux paramètres du processus. Il existe de nombreuses façons optimales de réaliser l'EI. Pour envisager son avenir au Canada, il est nécessaire de commencer par répondre aux questions fondamentales suivantes, en tenant compte des champs de compétence, de l'approche liée à l'importance et de la durabilité, ainsi que du rôle de l'EI comme outil de planification :

- Qu'est-ce qui devrait faire l'objet d'une EI fédérale?
- Quand devrait commencer l'EI fédérale pour un projet, un plan ou une politique?
- Qu'est-ce que l'EI fédérale devrait examiner?

En ce qui concerne l'objet de l'EI, le Comité recommande :

- que la question de l'intérêt fédéral soit au cœur de la décision d'exiger ou non une EI pour un projet, une région, une politique ou un plan donnés.
- que l'EI fédérale commence par une étape de planification prévue par la loi qui, s'appliquant aux projets, survient tôt dans l'élaboration du projet, avant que les éléments de conception soient finalisés.
- que la durabilité soit au cœur de l'EI. La probabilité d'impacts lourds de conséquences sur des questions d'intérêt fédéral devrait déterminer si une EI sera requise.
- que l'EI fédérale donne lieu à une décision à savoir si un projet devrait se réaliser ou non, laquelle reposerait sur la contribution du projet à la durabilité.
- que la législation concernant l'EI impose l'emploi des EI stratégiques et régionales pour guider les EI de projet.

L'EI représente un défi pour le système gouvernemental canadien, car il faut recueillir et évaluer une vaste gamme de renseignements, sans qu'un gouvernement dispose des pleins pouvoirs pour réglementer tous les impacts. Les administrations fédérale, provinciales, territoriales, municipales et autochtones peuvent chacune avoir des responsabilités dans la réalisation de l'évaluation des impacts, mais chaque ordre de gouvernement ne peut réglementer que les questions qui relèvent de sa compétence.

Le principe d'« un projet – une évaluation » est au cœur de la mise en oeuvre de l'EI basée sur les cinq piliers de la durabilité. L'EI fédérale s'appuyant sur la compétence fédérale, débutant à l'étape de la planification et axée sur l'évaluation des apports à la durabilité rend essentielle la coopération entre les instances pour que les Canadiens puissent profiter des avantages de EI.

En ce qui concerne la coopération entre les instances, le Comité recommande :

- que la coopération soit le principal mécanisme de coordination lorsque de multiples processus d'EI s'appliquent.
- que la substitution soit possible à la condition que la norme la plus élevée en matière d'EI prévale.

L'un des principaux objectifs contenus dans le *Cadre* de référence du Comité était de trouver des façons de mieux consulter les Autochtones et d'améliorer leur participation, ainsi que de refléter les principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)*, « en particulier en ce qui concerne la manière dont les processus d'évaluation environnementale peuvent être utilisés pour atténuer les effets potentiels sur les droits ancestraux et issus de traités, établis ou potentiels ».

Le Comité reconnaît également que des discussions plus générales doivent avoir lieu entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones en ce qui concerne les relations de nation à nation, le chevauchement des revendications, les revendications non résolues relativement aux droits et aux titres ancestraux, la réconciliation, la mise en oeuvre des traités et la mise en oeuvre globale de *UNDRIP*. Bon nombre de ces discussions devront avoir été tenues avant que les

recommandations contenues dans ce rapport puissent être mises en œuvre intégralement et de manière efficace.

En ce qui concerne les considérations autochtones, le Comité recommande :

- que les peuples autochtones soient impliqués dans la prise de décision à toutes les étapes de l'EI, selon leurs propres lois et coutumes.
- que les processus d'EI exigent l'évaluation des impacts sur les droits ancestraux ou issus de traités et autres intérêts autochtones, revendiqués ou établis, pour toutes les composantes de la durabilité.
- que toute autorité responsable de l'EI soit mandataire désigné de la Couronne et qu'elle soit donc tenue, via un processus collaboratif, responsable de l'obligation de consulter et d'accommoder, de mener des consultations et de s'assurer du caractère adéquat des consultations. Le respect de cette obligation doit être accompli à l'intérieur d'un cadre de collaboration établi en partenariat avec les groupes autochtones touchés.
- que toute autorité responsable de l'EI renforce sa capacité d'établir des relations respectueuses avec les peuples autochtones et d'obtenir une participation significative de leur part, par l'amélioration de sa connaissance des peuples autochtones, de leurs droits, de leur histoire et de leur culture.
- qu'un programme de financement soit élaboré pour supporter de façon continue et à long terme le développement des capacités organisationnelles des Autochtones. Ce programme doit être adapté aux besoins et aux contextes particuliers des divers groupes autochtones.
- que les programmes de financement de l'EI soient améliorés afin de fournir un soutien adéquat tout au long de l'évaluation, d'une façon qui réponde aux besoins particuliers des divers groupes autochtones et qui soit adaptée à leurs contextes.
- que la législation sur l'EI prévoit l'intégration du savoir autochtone à toutes les phases de l'EI en collaboration avec les groupes autochtones, avec leur autorisation et sous leur supervision.
- que la législation concernant l'EI confirme que les Autochtones sont propriétaires des connaissances

autochtones et comprennent des dispositions pour protéger le savoir autochtone contre l'utilisation, la divulgation ou la diffusion non autorisées.

Une participation publique significative est un élément clé pour garantir le caractère légitime des processus d'EI, et elle est essentielle à une EI renouvelée définie comme un exercice de recherche de consensus au cœur duquel se trouvent les discussions en personne.

La participation publique significative permet de bâtir la confiance à l'intérieur des collectivités en réunissant toutes les parties intéressées; elle accroît la transparence du processus en facilitant le partage de renseignements; elle améliore la conception des projets en y intégrant les renseignements, l'expertise, le point de vue et les préoccupations du public; et elle favorise une meilleure prise de décision en donnant accès à tous les renseignements pertinents. C'est par la consultation et la participation publique que se construit l'acceptabilité sociale, c'est-à-dire un large appui de la population aux réalisations proposées, et que les résultats optimaux d'EI peuvent être obtenus. En outre, en tant que processus d'apprentissage, la participation significative permet de mieux comprendre les processus d'EI et de renforcer les capacités. Enfin, la participation significative ne s'arrête pas une fois la décision prise et peut contribuer à la supervision de la mise en œuvre d'un projet.

En ce qui concerne la participation publique à l'EI, le Comité recommande :

- qu'une nouvelle législation concernant l'EI exige que toute évaluation offre des occasions de participation publique ouvertes à tous tôt dans le processus puis tout au long de celui-ci. La participation publique devrait pouvoir avoir une incidence sur les décisions.
- que les programmes d'aide financière aux participants pour l'EI soient étendus à toutes les étapes de l'évaluation, notamment la surveillance et le suivi. Le gouvernement devrait réviser le programme d'aide financière aux participants afin que le financement accordé soit proportionnel aux coûts exigés pour une participation significative.
- que la législation concernant l'EI exige que les renseignements relatifs à l'évaluation soient publics et facilement accessibles afin d'assurer une participation significative. Tous les renseignements devraient être



accessibles dans un registre permanent, interactif et facile à consulter.

La science, les faits et les données probantes sont essentiels au bon fonctionnement d'un processus d'EI. Que ce soit pour recueillir des données, analyser des résultats ou établir des programmes de surveillance et de suivi, la qualité de la science contribue à l'obtention d'un processus fiable et de résultats crédibles.

Les données probantes peuvent prendre différentes formes et incluent le savoir autochtone et les connaissances des collectivités. Le cadre d'évaluation des impacts axé sur la durabilité qui est proposé vise à intégrer toutes les données probantes qui appuient les résultats liés aux cinq piliers que sont l'environnement, la santé, la société, la culture et l'économie.

En ce qui concerne l'EI fondée sur des données probantes, le Comité recommande :

- que la législation relative à l'EI exige que toutes les phases de l'EI intègrent les meilleurs renseignements et méthodes scientifiques disponibles.
- la conception d'une base de données fédérale qui soit centrale, intégrée et accessible au public et qui hébergera l'ensemble des données de référence et de surveillance recueillies aux fins de l'EI.
- que la législation concernant l'EI donne à toute autorité responsable le pouvoir d'obliger les scientifiques fédéraux à fournir leur expertise et si requis de faire appel à des scientifiques de l'extérieur pour obtenir leur expertise technique.
- que toute autorité responsable de l'EI ait le pouvoir de vérifier la validité des études scientifiques pour l'ensemble des piliers de la durabilité.
- d'intégrer dans l'EI les meilleures données probantes provenant de la science, du savoir autochtone et des connaissances des collectivités, par l'entremise d'un cadre établi en collaboration avec les groupes autochtones, les détenteurs du savoir traditionnel et des scientifiques.
- que la législation concernant l'EI exige que l'autorité responsable de l'EI supervise le développement des études d'impacts.

- que les décisions en matière d'EI fassent référence aux principales données probantes sur lesquelles elles s'appuient et expliquent les critères utilisés et les compromis faits pour atteindre la conclusion en matière de durabilité.

Dans la Section 3 – Concrétiser la vision – nous expliquons comment la vision que nous privilégions peut être mise en pratique. Nos recommandations portent sur le régime d'évaluation et sa structure de gouvernance. Elles visent à ce que le processus, les décisions qui en découlent et leur mise en œuvre soient inclusifs, transparents et équitables. Nous expliquons comment l'évaluation commencerait plus tôt et se traduirait par de meilleures décisions plus éclairées. L'approche que nous préconisons vise à gagner la confiance du public dans le processus d'évaluation. Selon nous, cette confiance mènera à des examens plus efficaces réalisés en temps opportun. Elle devrait aussi aider à la commercialisation des ressources.

Afin de restaurer la confiance du public dans les processus d'évaluation, toute autorité ayant le mandat de mener des évaluations fédérales devrait respecter les quatre principes qui ont guidé le Comité dans ses travaux. Afin de formuler des recommandations sur la façon de régir l'EI fédérale, le comité a cerné quatre priorités :

1. S'efforcer d'éliminer toute perception d'un parti pris de la part des autorités responsables;
2. Maximiser les avantages d'une EI axée sur la planification;
3. Instiller une philosophie de gouvernance qui fait place à la collaboration et au consensus;
4. S'assurer que l'EI mène à des décisions transparentes fondées sur des données probantes.

En tenant compte de ces priorités, le Comité recommande :

- qu'une seule autorité ait le mandat de mener les EI et de prendre des décisions à cet égard au nom du gouvernement fédéral.
- que l'autorité responsable de l'EI prenne la forme d'un tribunal quasi judiciaire ayant le pouvoir d'utiliser un

éventail complet de processus de facilitation et de résolution des différends.

L'EI de projet est la pierre angulaire du régime d'évaluation proposé. Nous croyons qu'aligner l'évaluation fédérale sur les quatre principes directeurs du comité exige des changements fondamentaux. Le processus proposé aurait les caractéristiques suivantes :

- viser à créer un consensus et réduire les conflits;
- faciliter la coopération avec les provinces, les territoires et les instances autochtones;
- éviter les conflits d'intérêts et prévenir la partialité;
- rendre obligatoires la planification et la participation précoces;
- intégrer les sciences, le savoir autochtone et les connaissances des collectivités;
- avoir des délais prescrits et des mécanismes de contrôle des coûts qui correspondent aux circonstances propres au projet, plutôt que l'approche actuelle « à taille unique »;
- mener à des décisions fondées sur les cinq piliers de la durabilité (environnement, économie, société, culture et santé).

En gros, ce processus chercherait à restaurer la confiance en réunissant les parties, en apportant des avantages aux collectivités et en faisant avancer l'intérêt national dans le développement durable.

Les peuples autochtones du Canada ont un rôle particulièrement important à jouer dans les EI de projet. Le processus d'évaluation proposé chercherait à impliquer les groupes autochtones dès le début de la planification du projet, jusqu'à la prise des décisions concernant l'évaluation, et dans les activités de suivi. Il permettrait d'évaluer plus exactement et de manière plus holistique les effets d'un projet sur les droits ancestraux et les droits issus de traités, et de cerner les mesures d'accommodement appropriées. Le processus devrait contribuer à l'établissement d'une véritable relation de nation à nation.

Par conséquent, en ce qui concerne l'EI, le Comité recommande :

- que la législation concernant l'EI définisse un projet comme étant une activité concrète ou une réalisation dont les impacts touchent une ou plusieurs questions d'intérêt fédéral.
- que la législation concernant l'EI prévoie qu'une EI de projet soit requise lorsqu'un projet figure sur la nouvelle liste des projets, ou ne figure pas sur la liste mais est susceptible d'avoir des impacts lourds de conséquences, ou lorsque l'autorité responsable de l'EI accepte une demande d'évaluation.
- que toutes les phases de l'EI de projet soient réalisées selon un processus multipartite de participation en personne.
- que pour l'EI de projet, l'aboutissement de la phase de planification soit une « Entente sur la conduite de l'évaluation ».
 - En se basant sur la conception du projet, l'Entente sur la conduite de l'évaluation finaliserait les éléments à être pris en compte dans l'évaluation, établirait le cadre de durabilité, indiquerait quelles études doivent être réalisées, traiterait de l'obligation constitutionnelle de consultation, définirait comment le processus intégrera les exigences procédurales et législatives d'autres instances et contiendrait des détails sur le calendrier et les coûts de l'EI.
- que les études définies dans l'Entente sur la conduite de l'évaluation soient effectuées au cours de la phase d'analyse. L'autorité responsable de l'EI dirigerait une équipe d'évaluation chargée d'établir l'étude d'impacts, à la lumière de ces études.
- qu'il y ait une phase de décision, au cours de laquelle l'autorité responsable de l'EI chercherait à obtenir le consentement des Autochtones et publierait une déclaration de décision qui indiquerait si le projet présente un avantage net global pour le Canada en tenant compte des cinq piliers de la durabilité pour les générations actuelles et futures.

L'étape relative à la décision termine la partie « évaluation » du processus d'EI, alors que la phase « post-EI » englobe la surveillance et le suivi des conditions établies, la vérification de la conformité et l'application de la loi. Ces éléments post-évaluation sont tout aussi importants pour rétablir la confiance dans



les évaluations et garantir une surveillance rigoureuse. Ils assurent la mise en œuvre des conditions qui accompagnent la décision relative à l'EI ainsi que la vérification de l'exactitude des prévisions de l'évaluation et l'efficacité des mesures d'atténuation choisies.

Une phase post-évaluation efficace et transparente garantit que la mise en œuvre du projet accomplira les résultats identifiés au cours du processus d'EI. Une méthodologie uniforme pour la surveillance de l'ensemble des projets, par exemple pour la collecte de données, permettrait la comparaison des résultats entre des projets ou des activités semblables dans des régions semblables.

Conséquemment, le Comité recommande :

- le recours à des conditions robustes et spécifiques axées sur les résultats qui établissent des normes de rendement claires et précises.
- que toute future législation concernant l'EI renferme un processus formel pour modifier les conditions.
- que la législation concernant l'EI veille à ce que les résultats au chapitre de la durabilité soient atteints au moyen de programmes obligatoires de surveillance et de suivi qui respectent des exigences minimales normalisées communes à toutes les EI de projet.
- que les groupes autochtones et les collectivités locales soient impliqués dans la supervision indépendante des programmes de surveillance et de suivi établis par l'autorité responsable de l'EI.
- que toutes les données de surveillance et de suivi, y compris les données brutes, les résultats et toutes les dispositions prises pour corriger les mesures d'atténuation inefficaces, soient versées au registre public.
- que toute future législation concernant l'EI fournisse une vaste gamme d'outils pour assurer la conformité avec les conditions d'EI et permette de suspendre ou de révoquer des approbations.
- que les résultats des inspections soient rapidement mis à la disposition du public. Un rapport annuel sur le respect des conditions visant tous les projets devrait être versé au registre public.
- que la législation concernant l'EI permette à l'autorité responsable de l'EI de mener des activités de

vérification de la conformité et d'application de la loi de concert avec d'autres instances, en autant que les résultats de ces activités soient tout aussi accessibles au public que les résultats des activités menées par l'autorité responsable de l'EI.

Un élément clef pour les EI de projet est la nécessité de mettre en place un processus bien conçu et clair pour toutes les parties en leur présentant des exigences et des échéances prévisibles. L'approche uniforme pour fixer les échéances des EI de projet au moyen de délais prescrits par la loi n'a pas atteint son objectif d'offrir aux promoteurs une plus grande certitude quant aux coûts et à la durée du processus. Néanmoins, ces attributs sont essentiels afin de garantir que les projets qui apportent un bénéfice net à notre pays soient approuvés et mis en place.

Tout nouveau régime d'EI doit reconnaître l'importance de discipliner le processus afin que les EI soient produites en temps opportun et que les coûts pour la population canadienne soient réduits.

Par conséquent, le Comité recommande :

- que l'autorité responsable de l'EI soit tenue d'établir une estimation des coûts et des échéances pour chaque phase de l'évaluation et de faire régulièrement rapport sur le respect de ces estimations.

Bien que les évaluations de projets ont un rôle important à jouer pour que les nouvelles activités contribuent à la durabilité, beaucoup de questions relatives à la durabilité ne peuvent être bien jaugées par une EI de projet. Resserrer les liens entre les projets, les régions, les plans et politiques et les piliers de la durabilité est un objectif important de l'EI. Un régime fédéral d'EI doté de cette approche hiérarchisée peut appliquer le meilleur type d'évaluation à toute activité ou décision donnée. Il convient donc d'appliquer une approche hiérarchisée où les évaluations stratégique et régionale jettent les bases en matière de politiques et de planification pour en arriver à des évaluations de projet améliorées et efficaces.

L'EI régionale précisera les seuils et les objectifs relativement à des questions d'intérêt fédéral dans une région, ce qui éclairera et simplifiera l'évaluation de projet. En plus de présenter les outils nécessaires pour aborder la durabilité du développement de diverses régions, en particulier en ce qui a trait aux effets cumulatifs, l'EI

régionale peut simplifier l'EI de projet, à l'avantage tant des promoteurs que des collectivités.

En ce qui concerne l'EI régionale, le comité recommande :

- que la législation de l'EI exige des EI régionales lorsque des effets cumulatifs peuvent se produire ou existent déjà sur des terres fédérales ou des zones marines, ou lorsqu'il y a des effets cumulatifs potentiels liés à des questions d'intérêt fédéral.
- que l'autorité responsable de l'EI soit tenue par la loi d'établir et de tenir à jour un calendrier des régions nécessitant une EI régionale, et de les réaliser.
- qu'une EI régionale établisse des seuils et des objectifs qui seront utilisés dans les EI de projet et les décisions fédérales.

Un nouveau modèle d'EI stratégique devrait être instauré pour orienter la mise en œuvre des politiques, plans et programmes existants dans l'EI régionale ou de projet. Cette approche ne nécessiterait aucune modification à la directive du Cabinet et du processus que cette directive définit pour l'évaluation des nouvelles initiatives fédérales. Ce nouveau modèle s'appliquerait plutôt exclusivement à la mise en œuvre des plans, des politiques et des programmes fédéraux existants lorsque ces initiatives ont des conséquences pour l'EI fédérale régionale ou de projet.

En ce qui concerne l'EI stratégique, le Comité recommande :

- que la législation concernant l'EI exige que l'autorité responsable de l'EI effectue une EI stratégique lorsqu'une politique, un plan ou un programme fédéral, nouveau ou existant, a des conséquences importantes pour l'EI fédérale au niveau régional ou de projet.
- que l'EI stratégique examine la façon de mettre en œuvre une politique, un plan ou un programme dans l'EI régionale ou de projet.

L'EI devrait jouer un rôle essentiel à l'appui des efforts déployés par le Canada pour s'attaquer au problème des changements climatiques. Le processus actuel et les principes provisoires prennent en compte certains aspects des changements climatiques, mais il existe un

besoin urgent de clarté et d'uniformité sur la façon dont il faut tenir compte des changements climatiques dans les EI régionale et de projet.

Des critères, des modélisations et des méthodes uniformes doivent être établis, aux fins suivantes :

- évaluer la contribution d'un projet aux changements climatiques;
- déterminer comment les changements climatiques peuvent affecter le contexte environnemental futur d'un projet;
- déterminer la durabilité et la résilience à long terme d'un projet ou d'une région dans un contexte environnemental changeant.

Le nouveau modèle d'EI stratégique proposé dans le présent rapport serait avantageux pour déterminer une approche uniforme quant à l'évaluation de la contribution d'un projet aux changements climatiques.

Conséquemment, en ce qui concerne les changements climatiques, le Comité recommande :

- que le Canada mène une EI stratégique fédérale ou une démarche collaborative et coopérative similaire sur le *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*, afin de fournir des directives sur la façon de mettre en œuvre ce *Cadre* et ses initiatives connexes dans les EI régionale et de projet fédérales à venir.

Dans la Section 4 – Processus d'examen et commentaires reçus – nous résumons le processus suivi pour notre examen pancanadien et les commentaires reçus d'un océan à l'autre. Les observations qui nous ont été présentées avaient une qualité et une profondeur qui montrent bien l'importance de ces enjeux pour les Canadiens, et elles ont été essentielles à l'élaboration de nos recommandations.

Toutes ces recommandations, prises dans leur ensemble, présentent la vision du comité pour un régime d'EI qui protège l'environnement physique et biologique, encourage l'harmonie sociale et permet le développement économique.

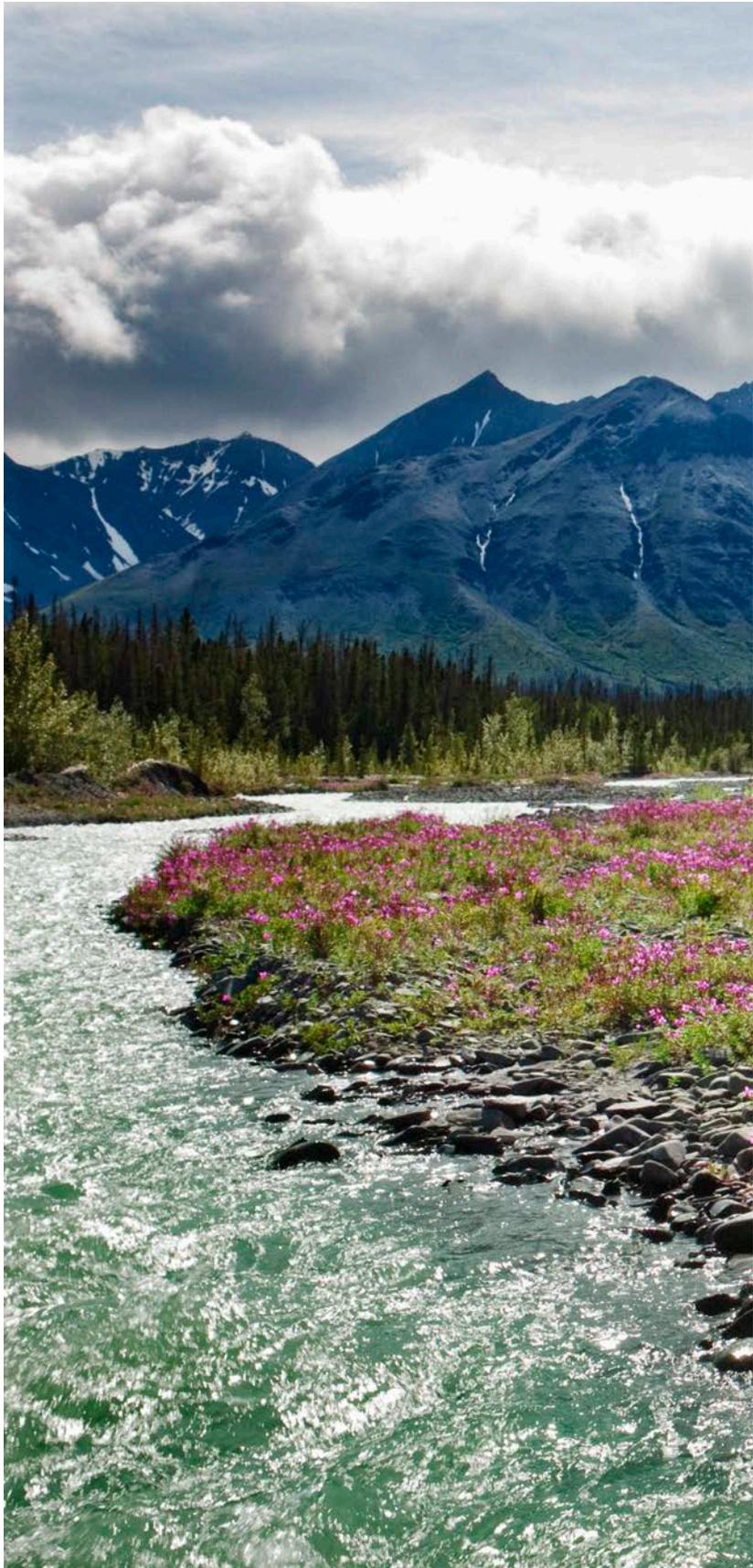
La progression de l'économie au Canada repose sur une croissance économique favorable à la création d'emplois



dans tous les secteurs. Les projets d'infrastructure et d'exploitation des ressources naturelles sont les plus visés par les processus d'évaluation. Nous croyons que le processus que nous proposons, orienté par des principes visant à restaurer la confiance du public, facilitera les investissements dans ces secteurs nécessaires à la croissance économique d'une façon qui contribue à un avenir durable.

Le leadership du gouvernement fédéral pour améliorer le processus d'évaluation des projets partout au Canada serait avantageux pour tous les Canadiens. Nous croyons que notre examen offre la possibilité de rehausser les normes des processus d'évaluation de sorte que des décisions efficaces et fiables soient prises, que la collaboration devienne la manière de faire et que toutes les parties prenantes puissent être assurées que les processus sont équitables.

Le Comité a rempli sa mission avec diligence et il est convaincu que ce rapport sera reçu comme l'aboutissement satisfaisant de ses travaux.





NOTRE MANDAT

La ministre de l'Environnement et du Changement climatique (la ministre) a été chargée par le premier ministre, dans la lettre de mandat qu'il lui a remise, de revoir sans délai les processus d'évaluation environnementale afin de regagner la confiance du public, d'introduire de nouveaux processus équitables et de commercialiser les ressources. Le 15 août 2016, la ministre a annoncé la mise sur pied d'un comité d'experts (le Comité), composé de quatre personnes, pour effectuer l'examen demandé.

Selon le cadre de référence établi pour l'examen, nous, le Comité, devons mener une vaste consultation auprès des Canadiens, des peuples autochtones, des provinces, des territoires et des principales parties prenantes afin de formuler des recommandations à la ministre sur la façon d'améliorer les processus fédéraux d'évaluation environnementale¹.

NOTRE PARCOURS

Afin de remplir notre mission, nous avons passé les sept derniers mois à voyager, écouter, lire, réfléchir et écrire.

Nous avons recueilli les commentaires d'Autochtones, de Canadiens, de groupes environnementaux, de praticiens de l'évaluation environnementale, d'experts-conseils, de chercheurs, de représentants de l'industrie, de bureaux provinciaux d'évaluation environnementale et de ministères fédéraux. Tous ces échanges ont fait évoluer chacun d'entre nous, tandis que nous prenions conscience des divers points de vue entourant l'évaluation environnementale au Canada².

Notre parcours nous a menés d'un océan à l'autre. Tout au long, nous avons noté des enjeux et des préoccupations récurrents.

- Les promoteurs sont divisés : certains sont satisfaits, pour l'essentiel, du système dans sa forme actuelle, tandis que d'autres se préoccupent des échéances non respectées, des évaluations non coordonnées et du manque d'uniformité entre les processus des trois autorités responsables.

INTRODUCTION

- Les organisations environnementales et les particuliers se sont montrés mécontents de nombreux aspects du processus : ils sont confrontés à un manque de ressources, perturbés par les délais serrés lorsqu'on les inonde de données techniques complexes, incapables d'accéder à l'information pertinente, exaspérés par le manque de reconnaissance de leurs préoccupations et insatisfaits de l'absence d'explications fournies au sujet des décisions.
- Les peuples autochtones partageaient bon nombre de ces insatisfactions et ont exprimé des préoccupations profondes devant ce qu'ils considèrent comme un manque de respect de leurs droits et titres ancestraux.
- Les organismes provinciaux nous ont indiqué qu'ils souhaitaient une collaboration plus efficace avec les processus d'évaluation environnementale fédérale, mais qu'ils se heurtaient à la rigidité des échéances du processus fédéral. Ils ont également signalé une réduction considérable du soutien scientifique fédéral pour l'évaluation environnementale, ce qui a nui à la réalisation d'évaluations efficaces en temps opportun dans tous les ordres de gouvernement.
- Les ministères fédéraux ont souligné leur volonté d'appuyer l'évaluation environnementale, mais eux aussi se sentaient entravés par l'insuffisance des ressources.

Dans chaque région du pays s'ajoutaient des préoccupations et enjeux particuliers.

- Dans le Canada atlantique, les projets extracôtiers d'exploitation pétrolière, les pêches et l'exploitation de l'électricité dominaient les préoccupations.
- Au Québec, nous avons entendu des préoccupations concernant l'examen des projets d'oléoducs, les ports et l'électricité, et on nous a parlé de l'importance de la coordination fédérale-provinciale et de la compréhension des préoccupations des Autochtones du Grand Nord.

¹ Le cadre de référence pour l'examen du Comité d'experts est présenté à l'annexe 1 et la biographie des membres du Comité, à l'annexe 2.

² Des détails sur la réalisation de l'examen par le Comité d'experts sont donnés à la section 4 – Processus d'examen et commentaires reçus.

- En Ontario, les associations industrielles ont suggéré des façons d'améliorer l'évaluation. Le stockage de déchets radioactifs, l'exploitation minière et les droits des Autochtones étaient des thèmes récurrents.
- Au Manitoba et en Saskatchewan, les enjeux allaient des oléoducs à l'extraction de l'uranium, et les avis sur l'évaluation environnementale fédérale allaient de « Laissez les choses telles quelles, parce que ça fonctionne » à « Repartons à zéro ».
- En Alberta, l'exploitation pétrolière et gazière était une question centrale, en particulier les enjeux entourant le développement de projets à Fort McMurray. Les participants autochtones à Calgary et Fort McMurray ont insisté sur les problèmes découlant du rythme accéléré des projets d'exploitation et des effets cumulatifs de nombreuses activités non évaluées comme les installations d'extraction du pétrole in situ. On leur a demandé d'examiner des milliers de pages de rapports et de données, alors qu'ils avaient peu de ressources et encore moins de temps. En bref, ils étaient dépassés par la tâche à accomplir. Certaines entreprises ont témoigné qu'elles comprenaient le dilemme auquel étaient confrontés les groupes autochtones et qu'elles essayaient de régler le problème à travers leurs propres processus. En général, le rythme et la portée du développement compliquaient le processus d'évaluation environnementale des projets d'exploitation de la région de l'Athabasca.
- Enfin, en Colombie-Britannique, nous avons trouvé un foyer de préoccupations au sujet des oléoducs et des gazoducs, des projets d'exploitation minière, des projets hydroélectriques et des ports.

Partout au pays, à chaque endroit où nous nous sommes rendus, les présentations des participants autochtones nous ont bouleversés. On nous a raconté comment de multiples projets d'exploitation dans le nord-est de la Colombie-Britannique avaient eu des impacts sur plus de 80 % des terres du Traité no 8 sans aucune évaluation des impacts efficace. Nous avons entendu la nation innue et le gouvernement du Nunatsiavut raconter comment le projet d'aménagement hydroélectrique du cours inférieur du fleuve Churchill a créé des impacts potentiellement dévastateurs pour la faune dont leurs populations dépendent. Bien que ces impacts aient été prédits, jusqu'à

un certain point, dans le processus d'évaluation, le projet a tout de même été approuvé. On nous a raconté de nombreux autres cas où les peuples autochtones avaient l'impression que leurs droits et leurs intérêts avaient été négligés ou ignorés.

Les points de vue sur l'évaluation environnementale fédérale allaient du soutien à la complète opposition. Cependant, il était évident que les évaluations telles qu'elles sont menées actuellement en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) (LCEE 2012)* ne peuvent réconcilier les différents points de vue.

En général, personne ne s'est opposé avec véhémence à la réalisation de projets, même si quelques-uns étaient d'avis que certains projets n'auraient pas dû aller de l'avant. Nous avons plutôt entendu que, lorsque les collectivités, les promoteurs et les gouvernements collaborent en faisant preuve de respect mutuel et de compréhension dans le cadre d'un processus ouvert, inclusif et en lequel on a confiance, l'évaluation mène à de meilleurs projets, apporte à la société plus d'avantages que de coûts et contribue à l'avenir durable du Canada.

Un commentaire formulé par une présentatrice à Prince Rupert a résumé l'essence de ce à quoi l'évaluation environnementale devrait contribuer : « en venant au monde, nous recevons un panier plein, et il nous revient de transmettre un panier plein à la prochaine génération »³. Nous croyons que notre tâche est de faire en sorte que ce noble objectif puisse être atteint.

³ Shannon MacPhail. Consulter http://eareview-examenee.ca/wp-content/uploads/uploaded_files/ceaa-2016-12-08-prince-rupert.pdf (Document publié en anglais).





SECTION 1

NOTRE VISION

1.1 DÉFI À RELEVER

Les participants nous ont indiqué qu'ils souhaitent un processus d'évaluation qui protège l'environnement physique et biologique, encourage l'harmonie sociale et permet le développement économique. Ils cherchent l'amélioration du bien-être à long terme pour eux-mêmes, leurs concitoyens et la société dans son ensemble, grâce à un processus d'évaluation rigoureux qui permettra de prendre des décisions que toutes les parties considèrent comme équitables.

Notre examen de l'évaluation environnementale s'est déroulé dans le feu de l'action. Certains des projets les plus controversés d'une génération ont été, ou sont présentement, à l'étude. S'ajoute à cela la controverse entourant la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) (LCEE 2012)* elle-même qui, à bien des égards, est à des annéeslumière de la législation qui l'a précédée. Bien que la *LCEE 2012* ait amélioré le processus d'EE dans certains cas, elle a également semé la méfiance dans de nombreux segments de la société : elle a imposé des délais trop serrés pour l'examen de longs documents complexes par les parties intéressées; elle a considérablement réduit le nombre de projets assujettis à l'évaluation; et elle a transféré à la sphère politique la responsabilité d'une plus grande partie de la prise de décision. Essentiellement, la *LCEE 2012* a alimenté une partie de la dissension que suscite aujourd'hui l'évaluation de projet.

Bien que le processus de la *LCEE 2012* définisse le point de départ de nos travaux, nous avons considéré l'évolution de l'évaluation environnementale au Canada et avons constaté que le balancier a été poussé trop loin. Le processus que nous envisageons représente un juste milieu entre les pratiques des années 1990 et celles d'aujourd'hui. En outre, il s'appuie sur les structures et les lois en place. Nous ne proposons pas de créer quelque chose de complètement nouveau.

Les gens ont tendance à juger de l'efficacité d'un processus d'évaluation à la façon dont il s'appliquerait aux projets les plus gros et les plus controversés. Bien que cela soit important, il faut garder en tête que l'évaluation s'applique à bien d'autres projets que ceux qui font la manchette. Nous avons donc envisagé de concevoir un processus capable de traiter avec efficacité les gros projets controversés et avec succès les nombreux projets moins contestés.

La nécessité de se respecter les uns les autres et d'écouter, entendre et comprendre le point de vue de chacun est ressortie comme un thème central partout au pays. Nous en avons fait la base de notre vision d'un processus d'évaluation efficace. Nous avons conclu que s'engager à faire preuve d'empathie, à chercher des points communs et à viser le consensus était la clé du succès.

La notion d'« acceptabilité sociale » a été portée à notre attention de multiples façons. Nous l'avons interprétée comme étant l'acceptation générale d'un projet ou d'une activité par les collectivités autochtones et non autochtones qui seraient touchées par ce projet. Obtenir l'acceptabilité sociale aidera certainement un promoteur à recevoir l'approbation d'un projet. Nous avons conclu qu'un processus d'évaluation efficace devrait permettre d'atteindre deux résultats essentiels : paver la voie à l'approbation réglementaire des projets acceptés et faciliter l'obtention par le promoteur de l'acceptabilité sociale.

La collaboration entre tous les ordres de gouvernement (fédéral, provincial et autochtone) est essentielle à la mise en œuvre fructueuse d'un processus d'évaluation au Canada. La constitution divise les compétences pour bon nombre d'éléments permettant de déterminer si un projet est bénéfique pour le Canada et, dans l'affirmative, dans quelles conditions. Par conséquent, une évaluation efficace exigera que les gouvernements collaborent.

Le nouveau processus d'évaluation doit composer avec les inégalités ressenties par les peuples autochtones. La réconciliation entre les peuples autochtones et non autochtones l'exige. Le cadre de référence de notre examen exigeait de tenir compte de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)* dans les nouveaux processus d'évaluation. Pendant nos réunions à Inuvik, nous avons entendu comment le processus d'évaluation environnementale dans la région désignée des Inuvialuit intègre les droits et titres ancestraux. Nous avons constaté l'efficacité des processus qui sont ouverts et inclusifs, et en lesquels les collectivités touchées ont confiance. Les évaluations sont réalisées d'une façon ouverte et concertée afin que les intérêts des peuples autochtones soient pris en compte. Les groupes autochtones participent pleinement à la prise des décisions relatives aux projets sur leur territoire. On a également souligné l'efficacité avec laquelle les autres processus utilisés dans le nord du Canada, au delà de la région désignée des Inuvialuit, intègrent les principes de *UNDRIP* dans l'évaluation environnementale.



Nous sommes conscients, bien sûr, que le contexte politique, démographique et communautaire dans le nord du Canada est différent de celui au sud; ainsi, les leçons du Nord ne sont peut-être pas transposables directement. Cependant, l'expérience dans le Nord offre une certaine orientation lorsqu'il s'agit de dissiper certaines préoccupations des peuples autochtones en favorisant leur participation tout au long du processus d'évaluation et de prise de décision dans le cas des projets qui pourraient avoir une incidence sur leurs droits.

La progression de l'économie au Canada repose sur une croissance économique favorable à la création d'emplois dans tous les secteurs. Les projets d'infrastructure et d'exploitation des ressources naturelles sont les plus visés par les processus d'évaluation. Nous croyons que le processus que nous proposons, orienté par des principes visant à restaurer la confiance du public, facilitera les investissements dans ces secteurs nécessaires à la croissance économique d'une façon qui contribue à un avenir durable.

Le leadership du gouvernement fédéral pour améliorer le processus d'évaluation des projets partout au Canada serait avantageux pour tous les Canadiens. Nous croyons que notre examen offre la possibilité de rehausser les normes des processus d'évaluation de sorte que des décisions efficaces et fiables soient prises, que la collaboration devienne la manière de faire et que toutes les parties prenantes puissent être assurées que les processus sont équitables.

Selon nous, le processus d'évaluation présenté dans notre modèle passera le test : il protégera l'environnement physique et biologique, favorisera l'harmonie sociale et facilitera le développement économique.

1.2 DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE À L'ÉVALUATION DES IMPACTS

Une question soulevée à maintes reprises par les Canadiens était la nécessité que l'évaluation environnementale aille au-delà du milieu naturel pour englober tous les impacts, positifs et négatifs, susceptibles de découler d'un projet. Les nombreux

participants qui en ont parlé ont souhaité que les questions sociales, les opportunités économiques, les effets sur la santé et les préoccupations culturelles soient pris en considération.

Par conséquent, nous croyons que ce qui constitue à l'heure actuelle l'« évaluation environnementale » (EE) devrait devenir l'« évaluation des impacts » (EI). Cette nouvelle approche serait globale plutôt que limitée dans sa portée. Le passage de l'une à l'autre devrait faciliter la progression vers le régime d'évaluation moderne envisagé.

Remplacer la notion d'« évaluation environnementale » par celle d'« évaluation des impacts » dans le processus fédéral fait aussi ressortir la nouvelle façon de penser qu'il faut nécessairement adopter afin que les praticiens et les Canadiens puissent saisir l'ampleur des changements proposés dans ce rapport.

1.3 LES PRINCIPES QUI ORIENTENT NOTRE VISION

Après avoir entendu les participants et lu les nombreux mémoires qui nous ont été soumis, nous avons compris que tout nouveau processus d'évaluation, pour être efficace, doit être régi par quatre principes fondamentaux.

PROCESSUS TRANSPARENT

Les participants ont souvent déploré le fait que les discussions entre les organismes de réglementation et les promoteurs se font à huis clos, que la prise de décisions est opaque, que les décisions ne sont accompagnées d'aucune explication ni justification, et qu'ils ne savent pas si leurs commentaires ont été pris en considération. Cette perception nourrit un sentiment de méfiance chez plusieurs participants à l'égard des processus d'évaluation et contribue à l'impression que les dés sont pipés en faveur des promoteurs.

Pour rétablir la confiance, on doit être capable de voir et de comprendre comment le processus est mis en pratique, comment les évaluations sont réalisées et comment les décisions sont prises. Sans cette transparence, aucun processus n'arrivera à instaurer la confiance. Par conséquent, nous concluons qu'afin de regagner la confiance du public, le nouveau processus d'évaluation au Canada doit être **transparent**.

PROCESSUS INCLUSIF

Le processus d'évaluation peut contribuer à l'acceptabilité sociale d'un projet si, et seulement si, il tient compte des préoccupations de toutes les parties qui considèrent qu'elles-mêmes ou leurs intérêts sont touchés par le projet. L'exclusion d'individus ou de groupes d'un processus d'évaluation mine tout sentiment de justice et d'équité.

De même, exclure d'une évaluation des questions que certaines personnes ont intérêt à voir examiner diminue aussi le sentiment de justice et d'équité. On s'est souvent plaint que des composantes valorisées et utiles ont été omises, tandis que des questions accessoires ont été incluses dans les processus d'évaluation. Des aspects comme les impacts sur les droits et les titres ancestraux des Autochtones ne sont pas adéquatement inclus dans la portée des évaluations. Les effets socioéconomiques sont souvent sous-estimés.

Compte tenu de tous ces points de vue, nous concluons que, pour être considéré comme juste et équitable, le nouveau processus d'évaluation doit être **inclusif**.

PROCESSUS ÉCLAIRÉ

Les mémoires reçus ont répété que le processus d'évaluation doit être fondé sur des renseignements objectifs, adéquats, accessibles et complets concernant les impacts, les enjeux, les préoccupations et les processus. On a demandé que l'information soit présentée d'une façon compréhensible, que les données scientifiques techniques soient traduites en langage simple, que les renseignements et les données soient facilement accessibles et que le savoir autochtone et les connaissances des collectivités soient intégrées à la science comme fondement de la prise de décision. De plus, on a insisté sur le besoin que les renseignements, le savoir autochtone et les connaissances des collectivités, soient produits indépendamment des promoteurs et de personnes ayant des intérêts particuliers.

Afin d'assurer la confiance dans le nouveau processus d'évaluation, nous concluons qu'il doit être entièrement fondé sur des données probantes qui sont objectives, exactes, accessibles et complètes, et qui sont considérées comme telles. Le nouveau processus d'évaluation doit être **éclairé**.

PROCESSUS SIGNIFICATIF

Selon de nombreux participants, le processus d'évaluation actuel n'est que de la poudre aux yeux, les décisions en faveur d'un projet étant toujours déterminées d'avance et le processus ne prévoyant pas la possibilité d'empêcher un projet d'aller de l'avant. Recevoir un rapport de milliers de pages et devoir préparer une réponse dans les 30 jours ne permet pas de formuler des commentaires significatifs. Les interventions du public restent souvent sans réponse, ce qui donne l'impression aux gens que leur point de vue n'est pas pris en compte ou qu'eux-mêmes sont ignorés. En bref, certains groupes ont eu l'impression que participer au processus d'évaluation était une perte de temps et d'énergie. De nombreux participants avaient également l'impression que les conditions assortissant l'approbation d'un projet sont inefficaces et que le suivi est souvent minimal ou inexistant, ce qui en a mené certains à conclure que le processus d'évaluation n'aboutit pas à des réalisations significatives.

Afin de restaurer la confiance dans l'évaluation des impacts, nous concluons que les intervenants doivent considérer que le processus leur donne vraiment la possibilité d'être écoutés et qu'ils ont l'occasion d'influer sur les décisions. Le nouveau processus d'évaluation doit être **significatif**.

ALLER DE L'AVANT

Tirant des leçons de ce que nous avons entendu partout au pays, nous sommes arrivés à la conclusion que la façon dont le développement est planifié dans notre pays doit être améliorée. Nous croyons que les Canadiens méritent mieux et qu'il est tout à fait possible de faire mieux. Notre rapport explique comment y arriver.

Le processus que nous envisageons encouragera la collaboration et réduira les conflits. Il sera clair et facile à comprendre. Il sera prévisible, uniforme, exhaustif et ouvert. Il sera libre de conflits d'intérêts et de parti pris, réels ou apparents. Il sera exécuté de façon disciplinée sur le plan de la durée et des coûts. Il offrira à tous ceux qui le veulent la possibilité de participer de façon significative. Il favorisera une culture d'apprentissage de sorte que l'évaluation devienne plus efficace et efficiente au fil du temps. Il facilitera la collaboration avec les provinces et les Premières Nations pour s'assurer d'atteindre l'objectif « un projet – une évaluation ». Il comprendra des activités de surveillance et de suivi pour s'assurer que les attentes



qu'on avait au moment de la prise de décisions sont satisfaites. Suite à la mise en œuvre réussie d'un tel processus, le recours aux tribunaux sera l'exception plutôt que la règle.

Les participants du public et des organisations de la société civile intéressés auront la possibilité de participer à l'examen du début à la fin. Ils auront accès aux renseignements dont ils ont besoin pour formuler et présenter des points de vue éclairés. De plus, ils sauront comment leurs commentaires ont été traités.

Les peuples autochtones verront de nombreux éléments de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)* reflétés dans la vision. Plutôt que d'être laissés en marge des discussions concernant les projets qui les touchent, les peuples autochtones feront partie du processus décisionnel.

Les promoteurs obtiendront l'acceptabilité sociale à travers le processus qui est au cœur du nouveau modèle d'évaluation. Les mécanismes de collaboration que nous envisageons éviteront les conflits pour créer un processus consensuel, et ils devraient faciliter l'établissement de relations positives entre les promoteurs et les intervenants.

Les provinces verront un processus qui repose sur la collaboration entre tous les ordres de gouvernement. Les mécanismes et les mesures incitatives visant une collaboration accrue sont fondamentaux dans ce nouveau modèle.

Les scientifiques tireront parti du nouvel accent mis sur les données ouvertes de sorte que les activités scientifiques puissent profiter de ce qui a été fait avant. Selon la nouvelle vision, toutes les parties profiteront du fait que les décisions seront fondées sur des données probantes, tirées de la science, du savoir autochtones et des connaissances des collectivités.

Le Comité a rempli sa mission avec diligence et il est convaincu que ce rapport sera reçu comme l'aboutissement satisfaisant de ses travaux.





SECTION 2

DÉFINIR LA VISION

Dans cette section, nous présentons les grandes lignes des recommandations liées à l'objet de l'évaluation des impacts, l'importance de la collaboration entre les différentes instances, l'intégration des considérations autochtones dans les processus d'évaluation, la participation publique significative et la prise de décision fondée sur des données probantes. Chacun de ces aspects est fondamental pour que l'EI fédérale soit rigoureuse et réponde de façon adéquate aux préoccupations que nous avons entendues partout au pays.

2.1 OBJET DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS FÉDÉRALE

CONTEXTE

L'EI vise à cerner les préoccupations et les enjeux éventuels et à les traiter tôt dans la conception des projets, des plans et des politiques. Ainsi, elle peut favoriser la création de relations positives entre divers groupes d'intérêt, et notamment la réconciliation entre les peuples autochtones et non autochtones. L'EI vise également à contribuer à la protection du milieu biophysique et du bien-être à long terme des Canadiens, en rassemblant les renseignements nécessaires pour éclairer la prise de décision. À l'échelle des projets, elle devrait en améliorer la conception et faire en sorte que des mesures d'atténuation appropriées et des programmes de surveillance soient mis en oeuvre. En somme, les processus d'EI devraient donner aux Canadiens l'assurance que les projets, les plans et les politiques ont été bien évalués.

Selon l'International Association for Impact Assessment, l'EI est « une méthode permettant de déterminer les conséquences futures d'une action en cours ou projetée »⁴. Tandis que la plupart des lois et politiques environnementales établissent des normes pour réglementer des aspects du développement, comme les émissions atmosphériques, les prélèvements d'eau, la gestion des déchets et l'utilisation des terres, l'EI va au-delà de l'examen d'aspects particuliers pour appréhender le projet dans son ensemble – quel est le

projet et quelles pourraient en être les répercussions? En d'autres mots, il s'agit de « réfléchir avant d'agir ».

Pour y parvenir, le type d'évaluation réalisé doit convenir à la situation. Trois niveaux sont le plus souvent cités : EI stratégique, EI régionale et EI de projet⁵. Même si les objectifs globaux de chacun concordent, il importe d'utiliser l'outil adapté à la tâche à accomplir pour un maximum d'efficacité.

Au Canada, l'objectif de ce qu'on a appelé l'« évaluation environnementale » a évolué avec le temps, passant du processus fédéral d'évaluation et d'examen pour les initiatives stratégiques importantes en 1974 à la première *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* en 1992 (*LCEE 1992*) et aux récents processus mis en oeuvre conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (*LCEE 2012*). Les types d'activités soumises à l'examen, les effets pris en compte et les décisions formulées au fil du temps ont façonné les perceptions du public au sujet de l'EE fédérale et de sa capacité à répondre aux besoins des Canadiens.

L'EI fédérale nécessite des directives claires quant à l'objet et aux paramètres du processus. Il existe de nombreuses façons optimales de réaliser l'EI. Pour envisager son avenir au Canada, il est nécessaire de commencer par répondre aux questions fondamentales suivantes, en tenant compte des champs de compétence, de l'approche liée à l'importance et de la durabilité, ainsi que du rôle de l'EI comme outil de planification :

- Qu'est-ce qui devrait faire l'objet d'une EI fédérale?
- Quand devrait commencer l'EI fédérale pour un projet, un plan ou une politique?
- Qu'est-ce que l'EI fédérale devrait examiner?

2.1.1 COMPÉTENCE FÉDÉRALE

COMMENTAIRES REÇUS

Les participants envisageaient de diverses façons la compétence fédérale dans le contexte de l'EI. Certains considéraient que cette compétence permet, voire exige,

⁴ Consulter www.iaia.org/index.php.

⁵ Les sections 3.2 – Évaluation des impacts de projet; 3.5 – Évaluation des impacts régionale; et 3.6 – Évaluation des impacts stratégique de ce rapport expliquent et décrivent les recommandations du Comité pour chacun de ces niveaux d'EI.

un examen plus large des enjeux dans l'EI. D'autres voyaient le rôle de l'EI fédérale comme très étroit et précis, dans les limites des pouvoirs fédéraux. Malgré les divergences sur le sujet, l'élément commun de nombreux points de vue était qu'il faut déterminer clairement quand une EI fédérale sera nécessaire.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Le Comité accorde une grande importance au fait que l'EI fédérale doit respecter la constitution du Canada. Elle ne peut donc pas s'appliquer à chaque projet ou à chaque décision susceptible d'avoir des répercussions sur l'environnement⁶. Elle ne devrait porter que sur un projet, un plan ou une politique qui a un lien net avec les questions d'intérêt fédéral. Pour les besoins de ce rapport, ces questions d'intérêt fédéral comprennent, à tout le moins, le territoire domanial, le financement fédéral et le gouvernement fédéral (en tant que promoteur), ainsi que :

- les espèces en péril;
- les poissons;
- les plantes marines;
- les oiseaux migrateurs;
- les peuples et les territoires autochtones;
- les émissions de gaz à effet de serre qui revêtent une importance nationale;
- les effets sur les bassins hydrographiques et atmosphériques chevauchant les limites provinciales ou les frontières nationales;
- la navigation et le transport maritime;
- l'aéronautique;
- les activités dont l'exercice chevauche les limites provinciales ou les frontières nationales, et les ouvrages liés à ces activités;
- les activités liées à l'énergie nucléaire.

L'examen minutieux et l'intégration de la compétence fédérale sont le point de départ à partir duquel répondre à la question : quand l'EI fédérale doit-elle s'appliquer?

⁶ Pour une discussion plus approfondie de la responsabilité partagée à l'égard de l'environnement, consulter la section 2.2 - Coopération avec d'autres instances.

Le Comité recommande que la question de l'intérêt fédéral soit au cœur de la décision d'exiger ou non une EI pour un projet, une région, une politique ou un plan donnés.

2.1.2 L'ÉVALUATION DES IMPACTS COMME OUTIL DE PLANIFICATION COMMENTAIRES REÇUS

La planification est apparue comme un but valorisé de l'EI, et comme un moyen de s'attaquer dès le début, de façon proactive, aux problèmes éventuels liés à un projet. Les participants autochtones et non-autochtones ont exprimé le désir et le besoin profonds de participer tôt au moment de la conception et la planification des projets. Bon nombre considèrent une participation dès le début du processus comme une occasion de réduire les conflits plus tard au cours de l'évaluation des impacts et comme un moyen d'éviter les relations antagonistes avec les promoteurs de projet dès le départ, avant qu'on investisse massivement temps et argent dans des options contestées publiquement.

En examinant de façon critique les mesures de développement à l'étape de leur conception, l'évaluation des impacts contribue à favoriser un avenir équilibré et durable.

[traduction]

International Association for Impact Assessment

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Il est essentiel de maximiser le rôle de la planification et la valeur qui en découle dans le processus d'EI fédérale. Au fil du temps, les exigences liées à la réglementation de l'environnement se sont resserrées, et les processus d'évaluation sont apparus comme l'un des outils les plus importants pour y répondre et pour examiner la situation dans son ensemble. Pour être efficace, l'EI de projet doit commencer tôt, à l'étape de la conception du projet, et se poursuivre jusqu'à la réalisation des études et la prise de décision.



Même si l'évaluation des impacts d'un projet se réalise généralement avant que la plupart des exigences réglementaires soient déterminées et qu'elle établit les fondements des facteurs environnementaux à prendre en compte tout au long du processus décisionnel, les évaluations formelles ne commencent pas assez tôt à l'heure actuelle. Sans l'apport des collectivités et des groupes autochtones susceptibles d'être touchés, et des spécialistes et organismes de réglementation éventuels, les études menées par un promoteur ne seront pas aussi complètes que possible, faisant en sorte que le projet lui-même ne sera probablement pas dans sa forme optimale. Dans le cadre du processus actuel, lorsque les promoteurs présentent une description du projet en vue de d'initier le processus d'évaluation, bon nombre des décisions les plus importantes sur la manière de réaliser le projet ont déjà été prises.

Le plus tôt vous consultez et le moins prescriptifs vous êtes sera le mieux – c'est comme si j'avais une maison et qu'un type arrive et me dise – je veux bâtir un pipeline. Et je vais lui faire traverser ta cour. Et je te demande de l'approuver, et, comme nous sommes des gens très bien, tout va pour le mieux... Mais si vous venez me rencontrer tôt et dites, vous savez, nous bâtissons un pipeline d'ici à là... La conversation serait probablement plus facile... Il s'agit juste de faire vraiment preuve de respect pour les idées et les réflexions des acteurs et ne pas vous contenter de venir après coup.
[traduction]

Dale Friesen, ATCO

Il est crucial d'engager le dialogue tôt pour une EI qui soit véritablement inclusive et reposant sur des informations fiables. L'établissement de relations entre les promoteurs, le public, les groupes autochtones et les organismes de réglementation éventuels dès la phase conceptuelle peut permettre d'analyser et de dissiper les préoccupations avant que les grandes décisions soient prises et que les investissements déterminants soient faits. La participation tôt dans le processus de tous les intéressés favorisera également une prise de décision et un échange d'informations transparents. Commencer à jeter les bases du consensus et de la coopération tôt

dans la planification d'un projet peut atténuer le caractère antagoniste des examens de projet. À compter de l'étape de la planification, il faudrait privilégier la participation en personne pour maximiser l'établissement de relations, le dialogue constructif et les possibilités de dégager un consensus

Cette participation tôt dans le processus présente d'autres avantages, dont ceux de permettre le renforcement de relations de confiance entre les promoteurs, les gouvernements et les collectivités locales, la détermination des impacts possibles sur les droits des Autochtones et les droits issus de traités⁷ touchant les cinq piliers de la durabilité et l'intégration des connaissances, lois et coutumes autochtones au processus.

La phase de planification proposée devrait mener à un processus plus efficace. À l'heure actuelle, certains promoteurs effectuent déjà une étape de planification conceptuelle dans l'élaboration de leurs projets, avant le lancement du processus d'évaluation⁸. Intégrer cette étape dans le processus officiel d'évaluation des impacts aidera à la fois les promoteurs et les collectivités en favorisant l'établissement de relations et la confiance. En outre, cela éclairera rapidement les promoteurs sur les principales préoccupations. Pour les collectivités et les groupes autochtones, la phase de planification leur permettra d'identifier les renseignements qu'ils détiennent et peuvent être intégrés à l'évaluation.

Dans l'ensemble, la participation dès le début renforce l'évaluation des impacts comme outil de planification en ouvrant le processus à la planification collaborative du projet ou de la région visés, et elle améliore aussi la planification et la réalisation des études exigées pour l'évaluation.

Le Comité recommande que l'EI fédérale commence par une phase de planification prévue par la loi qui, s'appliquant aux projets, arrive tôt dans l'élaboration du projet, avant que les éléments de conception soient finalisés.

⁷ Il importe de préciser que l'obligation de consulter serait intégrée au processus global d'EI au tout début de la phase de planification.

⁸ Par exemple, le Comité a entendu la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée sur le processus de participation précoce dans le cadre du projet de GNL WCC. Consulter la p. 36 du document suivant : http://eareview-examenee.ca/wp-content/uploads/uploaded_files/ceaa-2016-11-21-calgary.pdf (Document publié en anglais).

2.1.3 DE L'IMPORTANCE À LA DURABILITÉ

COMMENTAIRES REÇUS

À quelques exceptions près, les participants de partout au Canada ont montré un grand intérêt pour l'adoption d'une approche axée sur la durabilité dans l'évaluation des impacts fédérale. Ils ont présenté leurs différentes définitions de la durabilité, souvent holistiques, et demandé qu'on tienne compte des générations futures. Un grand nombre ont exprimé leur accord avec les concepts mis de l'avant dans le modèle d'évaluation environnementale de prochaine génération, dont l'objectif serait de protéger et de renforcer la résilience des systèmes biophysiques, socioécologiques et humains qui sont souhaitables et de favoriser et de faciliter une innovation créative et des transitions justes vers des pratiques plus durables⁹.

Les deux objectifs centraux de la législation fédérale concernant l'évaluation environnementale et des processus qui s'y rattachent sont les suivants : stimuler les progrès vers la durabilité, notamment par des contributions au bien-être durable sur les plans socioéconomique et biophysique, tout en évitant et en atténuant les effets négatifs sur l'environnement; et améliorer la portée, la crédibilité et l'apprentissage issus des réflexions et décisions relatives à l'évaluation environnementale.*[traduction]*

Rapport du Comité consultatif multilatéral

Bon nombre de participants ont déclaré avoir besoin d'une orientation claire concernant la signification et l'application de la durabilité dans le contexte de l'évaluation des impacts. Des critères de durabilité pourraient être définis pour chaque projet, mais en fonction de normes transparentes. On souhaitait une décision plus holistique, fondée sur un vaste éventail de données probantes et bien justifiées. Dans les cas où un projet se révélerait ne pas contribuer à la durabilité ou avoir des effets négatifs inacceptables sur un aspect donné de la durabilité, la plupart des participants voulaient que la décision à son égard soit un « non » clair et ferme.

Beaucoup de ces participants ont signalé des difficultés entourant l'évaluation qui vise, comme c'est le cas actuellement, à éviter ou à réduire au minimum les effets environnementaux négatifs importants, et entourant les décisions du Cabinet au sujet des cas où les effets négatifs importants sur l'environnement se justifient.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La durabilité devrait être au cœur de l'EI fédérale. Pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures, l'EI fédérale devrait faire en sorte que les projets, les politiques et les plans approuvés apportent un avantage net au bien-être environnemental, social, économique, sanitaire et culturel.

Un contexte historique explique pourquoi on met actuellement l'accent sur l'importance des effets environnementaux négatifs. Cette orientation a été imposée au Canada, en 1984, par le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* et elle a été renforcée par la *LCEE 1992*. Elle demeure dans l'actuelle *LCEE 2012*.

Cependant, cette approche pourrait ne plus convenir. D'une part, elle est centrée uniquement sur les effets négatifs et, d'autre part, parce que cette approche débouche sur une décision de type « oui/non », elle crée des rapports antagonistes dès le départ. À l'avenir, au contraire, l'évaluation devrait comprendre un examen des avantages nets et des compromis entre les avantages et les effets négatifs.

La durabilité repose sur le maintien des conditions dans lesquelles un écosystème fonctionne et celles du bien-être socioculturel et économique. De plus, les risques pour l'intégrité écologique doivent être faibles. Tout cela assure la base écologique d'un bien-être socioculturel et économique à long terme.*[traduction]*

Tara Marsden, Chefs héréditaires Gitanyow

Il faut également que l'évaluation des impacts assure un meilleur examen des solutions de rechange. Il est nécessaire d'avoir un débat ouvert et éclairé sur la nature

⁹ Gibson, Robert B., Meinhard Doelle, et A. John Sinclair. « Fulfilling the promise: basic components of next generation environmental assessment. » 2015. (Document publié en anglais).



des projets de développement et que ce débat comprenne l'examen des avantages et des inconvénients pour plus d'une option.

Le concept de durabilité contient tous les éléments clés pour bien répondre à ces nécessités. L'approche axée sur la durabilité consiste à s'assurer que les projets sont planifiés de façon à éviter ou à réduire au minimum les dommages et à procurer des avantages aux générations actuelles et futures. Elle demande un examen honnête des effets positifs et négatifs, et offre la possibilité d'analyser les solutions de rechange. Elle s'accorde avec les pratiques et les tendances internationales en matière d'environnement, et sa portée est assez grande pour rendre justice à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)*. Son but ultime est de faire progresser les initiatives qui améliorent durablement le bien-être de la société.

Pour la concrétiser, il faut bien comprendre ce qu'est la durabilité.

L'évaluation environnementale devrait comprendre un examen des impacts sur tous les êtres vivants, y compris des facteurs économiques, sociaux, culturels et sanitaires.
[traduction]

Assemblée des chefs du Manitoba

La durabilité a différentes significations selon la personne et le contexte. Sans contexte, il peut être difficile de la mettre en œuvre. Par conséquent, au commencement de chaque évaluation, il faudrait définir un cadre de durabilité pour aborder les aspects particuliers d'un projet et les interactions et impacts possibles sur les cinq piliers de la durabilité :

- environnement;
- société;
- économie;
- santé;
- culture.

Ajouter deux piliers aux trois qu'on distingue habituellement – les piliers environnemental, social et économique – fait porter une attention nécessaire sur

des impacts éventuellement importants de l'EI. Les cinq piliers sont reliés et il faut les examiner tous les cinq pour évaluer les impacts sur les droits ancestraux et issus de traités et les intérêts autochtones. De plus, on peut évaluer les solutions de rechange en prenant en compte des impacts et des avantages de chaque solution de rechange sur les éléments pertinents de la durabilité.

Il faut établir un cadre clair et transparent pour évaluer les impacts sur ces éléments. Les questions de la durabilité posées par la Commission d'examen conjoint de la mine d'or et de cuivre Kemess North constituent un point de départ utile. Les voici, légèrement reformulées :

- Est-ce qu'une protection adéquate est assurée à toutes les étapes du projet ou du plan?
- Les avantages nets sont-ils distribués à l'échelle locale, régionale et nationale?
- Y a-t-il une contribution nette au bien-être des personnes susceptibles d'être touchées ainsi qu'à leurs intérêts et aspirations?
- Les avantages et les coûts sont-ils répartis équitablement?
- Des avantages sont-ils fournis maintenant, sans que soit compromise la capacité des générations futures de combler leurs besoins?

Il convient de poser ces questions tout au long de l'évaluation des impacts, mais, à son début, elles peuvent contribuer à guider l'examen des solutions de rechange et de l'élaboration de certains aspects à évaluer. Ces questions devraient permettre de tenir compte, dans l'évaluation, du contexte local – comme les zones écosensibles, la dynamique sociale particulière ou les ressources requises pour les pratiques culturelles privilégiées.

Ce cadre de durabilité comprend tous les piliers et les interactions entre chacun d'entre eux. Même si l'objectif devrait être de réduire au minimum les fois où des avantages dans un pilier s'obtiennent au détriment des autres piliers, des compromis sont parfois nécessaires. Dans ce modèle, les décisions finales pour les projets appliqueront le cadre de durabilité sous la forme d'un test de durabilité. Ce test devrait être propre au projet et répondre à des questions semblables à celles énumérées plus haut en utilisant des critères clairs et objectifs.

L'EI axée sur la durabilité doit mettre l'accent sur les activités susceptibles d'avoir sur les questions d'intérêt fédéral des impacts lourds de conséquences pour les générations actuelles et futures. L'expression « lourd de conséquences » est d'une importance capitale pour le déclenchement d'une EI fédérale significative. Les impacts qui sont lourds de conséquences pour les générations actuelles et futures sont ceux qui, par exemple :

- touchent de multiples questions d'intérêt fédéral;
- ont une longévité de plusieurs générations;
- s'étendent au-delà des limites géographiques du projet.

D'autres facteurs, comme l'impact sur une zone sensible sur le plan écologique ou culturel ou l'impact susceptible de contribuer à des impacts cumulatifs, peuvent également être considérés comme lourds de conséquences pour les générations actuelles et futures.

Le Comité recommande que la durabilité soit au cœur de l'EI. La probabilité d'impacts lourds de conséquences sur des questions d'intérêt fédéral devrait déterminer si une EI sera requise.

Le Comité croit que cette approche axée sur la durabilité va remédier aux préoccupations au sujet des décisions actuelles concernant la justification des effets négatifs importants. Afin de contribuer efficacement à l'avenir du Canada, l'EI ne doit pas uniquement jauger les impacts négatifs d'un projet de développement sur l'environnement. L'EI devrait pouvoir analyser, discuter, et pondérer les impacts positifs et négatifs d'un projet de façon ouverte. Les projets qui procurent un avantage net pour le pays devraient être approuvés. Les autres ne devraient pas l'être.

L'évaluation des impacts devrait donner lieu à une décision claire, reposant sur le résultat du test de durabilité. Si un projet échoue au test, les décideurs devraient refuser le projet tel que proposé, et cette décision devrait restreindre la délivrance d'autorisations réglementaires fédérales ultérieures. Si, suite à l'EI, le projet se révèle contribuer à la durabilité, les autorisations réglementaires fédérales ultérieures s'appuieraient sur les résultats de l'évaluation.

Le Comité recommande que l'évaluation des impacts fédérale donne lieu à la décision de réaliser ou non un projet. Cette décision reposera sur la contribution du projet à la durabilité.

2.1.4 HIÉRARCHISATION

Les évaluations de projets ont un rôle important à jouer pour que les nouvelles activités contribuent à la durabilité. Cependant, beaucoup de questions relatives à la durabilité ne peuvent être bien jaugées par une EI de projet. Il est par conséquent nécessaire d'examiner si des évaluations des impacts stratégiques ou régionales peuvent cerner comment les politiques et les plans sont susceptibles de mieux éclairer les EI de projets.

L'EI stratégique précisera la manière dont les politiques fédérales peuvent être prises en compte efficacement dans l'EI régionale ou l'EI du projet. L'EI régionale précisera les seuils et les objectifs relativement à des questions d'intérêt fédéral dans une région, ce qui éclairera et simplifiera l'évaluation de projet.

Il convient donc d'appliquer une approche hiérarchisée où les évaluations stratégique et régionale jettent les bases en matière de politiques et de planification pour en arriver à des évaluations de projet améliorées et efficaces. Les informations rassemblées et les connaissances acquises à un niveau devraient éclairer les évaluations de niveau inférieur. Par exemple, les données de référence et les plans de l'EI régionale devraient éclairer l'EI de projet, permettant une appréciation plus approfondie et plus efficace des questions propres au projet visé.

Resserrer les liens entre les projets, les régions, les plans et politiques et les piliers de la durabilité est un objectif important de l'EI. Un régime fédéral d'EI doté de cette approche hiérarchisée peut appliquer le meilleur type d'évaluation à toute activité ou décision donnée.

Le Comité recommande que la législation concernant l'EI impose le recours à des EI stratégiques et régionales pour guider les EI de projet.



2.2 COOPÉRATION ENTRE LES INSTANCES

CONTEXTE

L'EI représente un défi pour le système gouvernemental canadien, car il faut recueillir et évaluer une vaste gamme de renseignements, sans qu'un gouvernement dispose des pleins pouvoirs pour réglementer tous les impacts. Les administrations fédérale, provinciales, territoriales, municipales et autochtones peuvent chacune avoir des responsabilités dans la réalisation de l'EI, mais chaque ordre de gouvernement ne peut réglementer que les questions qui relèvent de sa compétence.

Par exemple, dans le contexte actuel de l'évaluation environnementale (EE), les décisions fédérales doivent porter sur des questions relevant de l'autorité fédérale, comme les poissons et leur habitat, les décisions provinciales doivent porter sur des questions qui relèvent de l'autorité provinciale, comme les terres provinciales et certains types d'exploitation des ressources, et les décisions municipales doivent être liées aux pouvoirs délégués aux municipalités par les provinces. En outre, chaque instance peut avoir l'autorité décisionnelle sur chacun des piliers du développement durable – environnement, économie, société, culture et santé.

Le fondement juridique de la compétence autochtone en matière d'évaluation des impacts est plus complexe. Dans certains cas, la compétence en matière d'EI est définie par des ententes sur l'autonomie gouvernementale, ou des traités ou accords modernes établis en vertu de lois fédérales comme la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*. Souvent, les groupes autochtones ont une compétence inhérente sur leurs territoires traditionnels, conformément à la constitution du Canada et aux principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)*.

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) (LCEE 2012)*, comprend des dispositions permettant la coordination entre les instances en matière d'évaluation environnementale fédérale, notamment pour la délégation, la coopération, la substitution et l'équivalence. Entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, le principe général guidant la coopération est « un projet – une évaluation ». Afin d'appliquer ce principe, bon nombre de projets ont fait l'objet d'évaluations par

TERMES PRINCIPAUX

DÉLÉGATION : Lorsqu'une partie du processus de l'instance A est réalisée par un autre organisme, ou une autre personne ou instance. Le processus de l'instance A est appliqué par l'organisme délégataire.

COOPÉRATION : Coordonner les processus d'EE avec pour objectif « un projet – une évaluation ». Toutes les instances mènent leurs propres EE, tout en harmonisant leurs processus, dans la mesure du possible.

SUBSTITUTION : Lorsqu'une loi ou un processus lié à une EE de l'instance A est remplacé par la loi ou le processus lié à une EE de l'instance B. Le processus de l'instance A est appliqué pour que soient remplies les obligations de l'instance B. L'instance B prend ses décisions en s'appuyant sur les résultats du processus de l'instance A.

ÉQUIVALENCE : Lorsqu'il est déterminé que le processus de l'instance A est égal au processus de l'instance B et qu'ils sont donc essentiellement les mêmes. Une évaluation menée selon le processus de l'instance B n'est donc pas requise et seule l'instance A prend une décision à la fin de l'EE. [traduction]

Arlene Kwasniak

des commissions d'examen conjoint fédéral-provincial depuis les années 1990. La *LCEE 2012* a modifié certains aspects de l'EE fédérale – comme les échéanciers, la responsabilité de réaliser des EE et la portée des EE – de sorte qu'il est devenu plus difficile d'effectuer conjointement des évaluations environnementales. Cependant, la *LCEE 2012* a également encouragé la substitution et l'équivalence, la Colombie-Britannique étant la seule province à avoir conclu un accord de substitution. Ces changements font en sorte que les pratiques actuelles d'évaluation coopérative n'ont pas respecté l'objectif d'« un projet – une évaluation ». Il y a moins de commissions conjointes et les évaluations sont plutôt de plus en plus réalisées en parallèle.

Pour favoriser la durabilité, toutes les instances doivent trouver une façon de travailler ensemble. Comme il a été déjà été souligné, l'EI fédérale devrait être basée sur la compétence fédérale, débiter à l'étape de la planification et être axée sur l'évaluation des apports à la durabilité.

Ces fondements rendent essentielle la coopération entre les instances pour que les Canadiens puissent profiter des avantages de l'EI.

2.2.1 COOPÉRATION EN MATIÈRE D'ÉVALUATION DES IMPACTS

COMMENTAIRES REÇUS

Le Comité a entendu très souvent qu'un projet devrait faire l'objet d'une seule évaluation. Les participants ont souligné qu'il est indispensable de coordonner les processus d'évaluation des impacts afin que tous les impacts susceptibles de découler d'un projet soient pris en compte. La coordination de multiples processus permet l'union des forces des différentes instances. Elle accroît également la prévisibilité du processus d'évaluation pour les promoteurs et offre des opportunités significatives de participation pour le public et les groupes autochtones.

L'application de la LCEE à un projet devrait continuer de prévoir la coordination (harmonisation ou substitution) des exigences fédérales avec les exigences et processus provinciaux et territoriaux en matière d'EE pour assurer le respect du principe « un projet – une évaluation ». [traduction]

Oliver Laser, Judy Bennett, Eric Hartmann et Bruce Vincent

Un grand nombre de participants ont déclaré que l'administration fédérale devrait être impliquée dans tous les processus d'EI parce que ses spécialistes possèdent des connaissances spécifiques liées aux questions d'intérêt fédéral en plus d'apporter un point de vue national et potentiellement plus neutre sur l'exploitation des ressources. Les participants ont également dit qu'ils se préoccupent moins de qui mène l'évaluation que de l'équité, la rigueur et la transparence du processus.

Lors d'une réunion d'une journée avec des praticiens provinciaux et territoriaux de l'EE, le Comité a entendu que l'objectif commun est une EE rigoureuse qui permet une

participation efficace du public et des Autochtones¹⁰. Les participants ont mis l'accent sur la nécessité de disposer d'un processus fédéral d'évaluation souple afin de faciliter une coopération efficace, réduire les chevauchements et respecter les différents champs de compétences. Ils ont également réitéré l'importance de la participation des spécialistes fédéraux à toutes les évaluations, même dans les situations où seul le processus provincial ou territorial s'applique.

Lors d'une réunion d'une journée avec les ministères fédéraux¹¹, le Comité a entendu que les connaissances fédérales, provinciales et autochtones devaient être considérées ensembles afin de comprendre les effets d'une activité. Des ministères ont indiqué que de meilleurs mécanismes de coordination fédérale-provinciale sont nécessaires et que la coordination devrait être instaurée tôt. Des ministères ont affirmé qu'il y a eu une bonne coordination des travaux de commissions d'examen conjoint dans le passé.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Le principe d'« un projet – une évaluation » est au cœur de la mise en œuvre de l'EI basée sur les cinq piliers de la durabilité. D'autres options donneraient lieu à des EI et à des décisions qui seraient fragmentées, inefficaces et incohérentes.

Au Canada, plusieurs instances disposent de l'expertise, des connaissances, des pratiques exemplaires et de la capacité pour contribuer à l'évaluation des impacts. Par exemple, les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent se concentrer sur des enjeux étroitement liés, comme les impacts sur la qualité de l'eau et ceux sur une pêche donnée. Les groupes autochtones possèdent également des connaissances pertinentes sur ces sujets, associées à l'exercice de leurs droits ancestraux ou issus de traités, à leur utilisation traditionnelle et continue des terres et à leurs lois, leurs coutumes et leurs institutions. De leur côté, les municipalités sont en charge de l'utilisation des terres et de la gamme complète des impacts locaux qui touchent les résidents et leurs collectivités. La coopération réunit ces expertises variées à la même table et permet de prendre des décisions

¹⁰ Rencontre du Comité avec les administrateurs et conseils d'administration provinciaux et territoriaux de l'évaluation environnementale (le 2 novembre 2016). Consulter <http://eareview-examenee.ca/fr/commentaires-recus/panel-meeting-provinces/>

¹¹ Rencontre du Comité avec les ministères fédéraux (le 8 novembre 2016). Consulter <http://eareview-examenee.ca/fr/commentaires-recus/panel-meeting-federal/>



éclairées sur la manière dont un projet peut contribuer de la meilleure façon à l'avenir durable du Canada.

Pour la plupart des projets, les impacts possibles liés aux cinq piliers de la durabilité comprendront des volets débordant la seule compétence fédérale. Par conséquent, pour bénéficier des avantages liés au principe « un projet – une évaluation », il doit y avoir coopération lors de la prise de décision au sujet de l'apport d'un projet au bien-être à long terme des Canadiens. Cela demandera probablement une participation provinciale ainsi que la participation de tout autre ordre de gouvernement disposant d'un pouvoir décisionnel à l'égard du projet visé par l'évaluation des impacts.

Une importante caractéristique du régime fédéral d'évaluation environnementale est que, même lorsqu'il n'est pas à la hauteur, il nous donne accès à la Couronne fédérale et aux ministères fédéraux. [traduction]

Première Nation Athabasca Chipewyan

Les principaux avantages de l'EI coopérative sont les suivants :

- l'intégration de tous les intérêts et de tous les enjeux dans un seul processus;
- le partage et la réduction des coûts, grâce à l'élimination des chevauchements;
- la réalisation d'activités conjointes de participation du public et des Autochtones;
- la participation des meilleurs spécialistes issus de toutes les instances;
- l'examen, la pondération et l'évaluation conjoints des impacts, y compris les compromis, liés aux cinq piliers de la durabilité;
- l'accord sur les conditions appropriées afin d'éclairer la prise de décision et les autorisations.

Jusqu'ici, les meilleurs exemples de coopération entre les instances ont été les commissions d'examen conjoints, soutenues par des accords généraux de coopération entre le Canada et plusieurs provinces. Ainsi, étendre le modèle de coopération à toutes les instances compétentes est la méthode privilégiée pour assurer la coordination.

Le Comité recommande que la coopération soit le principal mécanisme de coordination lorsque de multiples processus d'EI s'appliquent.

MÉCANISMES POUR APPUYER LA COOPÉRATION

La coopération en matière d'évaluation des impacts prend des formes variées. De manière plus vaste, les accords de coopération avec les gouvernements provinciaux ou autochtones peuvent définir la manière dont toutes les EI seront réalisées à l'avenir. Les accords de coopération peuvent également être propres à un secteur, pour permettre de déterminer, par exemple, dans quelles circonstances le recours à une commission d'examen conjoint serait approprié, ou être propres à un projet, afin de déterminer la composition d'une commission d'examen donnée et la portée de l'examen. Chaque type d'accord est utile pour assurer une plus grande cohérence et plus de certitude pour toutes les parties participant à l'EI.

Les accords de coopération propres à un projet devraient être négociés tôt à l'étape de planification du projet et faire partie de toute entente sur la réalisation de l'EI, de la planification à l'étude, la prise de décision et le suivi.

ACCORDS DE COOPÉRATION

Le gouvernement fédéral devrait faire preuve de leadership et entamer des discussions pour élaborer un cadre de coopération tôt dans le développement d'un régime d'évaluation des impacts modernisé. En plus des accords de coopération propres à un projet, les accords généraux de coopération offrent un moyen de soutenir une démarche coopérative d'EI dans une région ou avec une ou plusieurs instances.

Si des accords de coopération existent maintenant entre le gouvernement fédéral et une administration provinciale ou entre le gouvernement fédéral et des groupes autochtones, il faudrait les revoir pour s'assurer qu'ils respectent le modèle d'EI axé sur la durabilité et adoptent le principe d'harmonisation ascendante, ce qui désigne une coopération visant à respecter la norme la plus élevée d'EI. Les accords de coopération devraient aussi indiquer comment les principes de l'UNDRIP doivent être reflétés dans les processus coopératifs d'évaluation. Le cadre de

coopération établi par le Conseil canadien des ministres de l'environnement en 1999 devrait être revu et modernisé afin de mettre en œuvre le principe d'harmonisation ascendante.

COOPÉRATION AVEC LES GROUPES AUTOCHTONES

Les accords de coopération conclus en vertu d'un nouveau régime d'EI devraient traiter de l'obligation de consulter et prévoir comment les principes de l'UNDRIP seront reflétés dans le processus d'EI.

Lorsque les gouvernements autochtones ont des responsabilités en matière d'évaluation, des accords tripartites devraient être négociés pour la réalisation d'évaluations régionales ou propres à un projet sur leur territoire traditionnel, les terres visées par un traité et/ou par un titre ancestral. Si des groupes autochtones qui ne sont pas parties à des traités modernes souhaitent effectuer leurs propres EI, ils devraient pouvoir le faire, et des accords de coopération avec ces groupes devraient être négociés. Les structures et les processus de gouvernance de l'EI fédérale devraient appuyer les instances autochtones.

2.2.2 SUBSTITUTION DANS L'ÉVALUATION DES IMPACTS COMMENTAIRE REÇUS

Des commentaires positifs et négatifs ont été formulés sur la substitution. Celle-ci peut entraîner un gain d'efficacité, mais certains pensent que le processus provincial peut ne pas respecter les normes fédérales de processus ou d'importantes exigences fédérales en matière d'EI. Des participants considéraient que leur incapacité de signaler directement leurs préoccupations aux représentants fédéraux était une lacune de la substitution.

La collaboration ou l'harmonisation ascendante établie selon les normes les plus élevées constitue la meilleure façon d'obtenir des processus équitables et fiables et l'adhésion maximale aux décisions, tout en optimisant l'efficacité.
[traduction]

Rapport du Comité consultatif multilatéral

Le Comité a aussi entendu que la collaboration intergouvernementale devrait respecter les normes les plus élevées en matière d'EE, qu'elle réalise une « harmonisation ascendante » pour que le processus soit rigoureux et instaure la confiance. Des groupes autochtones ont déclaré que leur manque de confiance à l'égard du processus et l'inaccessibilité du processus ont motivé leur souhait de réaliser des EE parallèles ou indépendantes.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

En plus des évaluations coopératives, la substitution devrait demeurer une option pour l'EI fédérale améliorée. Cependant, les exigences liées à la substitution devraient être resserrées afin d'appliquer le principe d'harmonisation ascendante et de veiller au respect des normes les plus élevées en matière d'EI.

LES CRITÈRES DE SUBSTITUTION DEVRAIENT COMPRENDRE LES SUIVANTS :

1. La portée des enjeux axée sur la durabilité et fondée sur les critères établis dans la phase de planification.
2. Des données transparentes et accessibles.
3. Des occasions comparables pour la participation du public.
4. La participation active des spécialistes et des organismes de réglementation fédéraux.
5. La délégation des aspects procéduraux de l'obligation de consulter.
6. Les principes de la UNDRIP, précisément celui du consentement, sont intégrés à la prise de décision.
7. L'intégration de données scientifiques neutres tout au long de l'évaluation des impacts.
8. Le respect des engagements existants définis par des accords de cogestion ou de consultation existants.



Les normes et les critères nécessaires pour autoriser la substitution devraient être resserrés pour assurer le maintien des principales exigences fédérales. Il faudrait examiner tôt dans l'EI fédérale la possibilité de substituer l'évaluation fédérale par le processus d'une autre instance, y compris un processus autochtone, et prendre la décision une fois que la portée des enjeux et les intérêts sont compris. Les groupes autochtones devraient participer activement à toutes les décisions concernant la substitution.

L'autorité chargée de mener les EI fédérales devrait disposer du pouvoir discrétionnaire d'autoriser la substitution. Pour que l'EI de remplacement respecte les besoins de toutes les instances concernées, il doit y avoir une participation des spécialistes fédéraux tout au long du processus. Il doit aussi être possible, pour l'autorité fédérale, de demander de plus amples renseignements à l'autre instance si une lacune est constatée une fois l'évaluation de substitution achevée.

Pour demander une substitution, une autre instance devrait avoir préalablement conclu un accord de substitution ou de coopération avec l'autorité qui mène les EI fédérales. L'accord devrait indiquer clairement la manière dont l'instance répondra aux critères de la substitution. La décision de substituer un processus ne devrait être prise qu'au cas par cas.

Le Comité recommande que la substitution soit possible à la condition que la norme la plus élevée en matière d'évaluation des impacts prévale.

Le Comité reconnaît que sa recommandation rehausse la barre pour l'autorisation d'une substitution. Ce relèvement pourrait dissuader les instances d'accepter une évaluation de remplacement, et rendra également nécessaire la renégociation de l'entente de substitution conclue entre l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et le Bureau d'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique. En mettant l'accent dès le départ sur les évaluations conjointes ou coopératives, on devrait réduire au minimum les difficultés liées à la transition vers un nouveau régime de substitution. Si l'objectif de réaliser une évaluation rigoureuse et transparente demeure celui de toutes les instances, les nouveaux critères ne devraient pas empêcher la substitution à l'avenir.

Les principes de coordination, de coopération et de collaboration s'appliquent également à la réalisation des évaluations des impacts régionales. La réalisation conjointe d'EI régionales par toutes les instances concernées permettrait une prise de décision quant aux seuils et aux objectifs régionaux en vertu des cinq piliers de la durabilité, apporterait une plus grande certitude aux futurs promoteurs dans la région et améliorerait l'apport du public et des Autochtones aux décisions prises dans le cadre de l'EI régionale. La coopération faciliterait en outre la mise en œuvre d'EI régionales, car le coût serait partagé et les spécialistes de toutes les instances collaboreraient à l'établissement d'objectifs régionaux.

La mise en œuvre d'outils de coopération devrait être examinée et vérifiée régulièrement, notamment les dispositions relatives à la substitution, pour confirmer l'objectif d'« un projet – une évaluation », ainsi que les objectifs d'instaurer la confiance et de veiller à ce que les normes les plus élevées en matière d'EI soient respectées. Un examen régulier et uniforme des bons résultats et des difficultés de la mise en œuvre contribuerait à l'amélioration continue des processus de coopération.

2.2.3 ÉQUIVALENCE DANS L'ÉVALUATION DES IMPACTS

L'équivalence est un autre mécanisme de coopération prévu par la *LCEE 2012*. Dans un processus de substitution, la décision relative à l'EI demeure celle de l'autorité fédérale responsable de l'EI. En revanche, si l'évaluation est jugée équivalente, un projet peut être entièrement soustrait du processus fédéral.

La nouvelle approche de l'EI fédérale est axée sur les impacts sur les questions d'intérêt fédéral, qui sont mieux examinées par les experts fédéraux. Le modèle proposé cherche en outre la coopération entre les instances, qui est fondamentale pour s'assurer que tous les impacts liés aux cinq piliers de la durabilité sont considérés adéquatement. Comme l'équivalence n'avance aucun de ces objectifs, le Comité ne juge pas l'équivalence comme une option viable.

2.3 CONSIDÉRATIONS AUTOCHTONES

CONTEXTE

Tout au long de son parcours d'un océan à l'autre, le Comité a eu l'occasion d'entendre les peuples autochtones parler de leur lien fondamental à la terre. Ce lien comprend le rapport entre les humains et le paysage dans un cadre holistique dont les éléments sont interreliés. Ils ont parlé au Comité de la façon dont la terre et les eaux, et toutes les ressources qui en découlent, sont la source de toute vie ainsi que de leurs droits et de leurs titres ancestraux, mais aussi la source et le gardien de leur histoire, de leur avenir et de leurs lois.

Les peuples autochtones subissent une part disproportionnée des impacts du développement. On observe une croyance généralisée que les processus actuels ne tiennent pas compte adéquatement des droits constitutionnels des Autochtones. Les groupes autochtones partout au pays ont exprimé un manque de confiance dans les processus actuels d'évaluation environnementale et dans les décisions passées. Les processus sont perçus comme étant fondés sur une planification déficiente, des renseignements erronés, une mauvaise interprétation du savoir autochtone ainsi que des droits et titres ancestraux et une prise de décision opaque. De nombreux groupes autochtones décident de ne pas participer aux processus d'EE, tandis que d'autres créent leur propre processus parallèle ou indépendant. Plutôt que de faire progresser la réconciliation, les processus d'évaluation environnementale ont accru le risque de conflit et ont taxé la capacité des groupes autochtones déjà aux prises avec un manque de ressources et minimisé les préoccupations des Autochtones et leur juridiction.

Les peuples autochtones du Canada ont un lien étroit et profond avec leur territoire. Le lien est ancré et célébré dans notre langue, nos histoires orales, notre culture et nos lois. La représentation des terres, des lois et des cultures est souvent superbement tissée comme une toile d'araignée où chacun des fils résonnent avec les autres. *[traduction]*

Sunny Lebourdais

L'un des principaux objectifs contenus dans le *Cadre* de référence du Comité était de trouver des façons de mieux consulter les Autochtones et d'améliorer leur participation, ainsi que de refléter les principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)*, « en particulier en ce qui concerne la manière dont les processus d'évaluation environnementale peuvent être utilisés pour atténuer les effets potentiels sur les droits ancestraux et issus de traités, établis ou potentiels ».

Cette section présente des renseignements généraux sur cinq sujets ainsi que les recommandations du Comité à leur égard :

1. Principes de l'*UNDRIP*;
2. Évaluation des impacts sur les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones dans l'EI;
3. Capacité organisationnelle;
4. Savoir autochtone;
5. Ententes sur les répercussions et les avantages.

Les peuples autochtones ont aussi des préoccupations et des intérêts qui touchent de façon générale aux processus fédéraux d'EI; d'autres sections du présent rapport indiquent comment les recommandations de cette section peuvent et devraient être mises en œuvre dans les processus et la législation concernant l'EI. Le Comité reconnaît également que des discussions plus générales doivent avoir lieu entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones en ce qui concerne les relations de nation à nation, le chevauchement des revendications, les revendications non résolues relativement aux droits et aux titres ancestraux des Autochtones, la réconciliation, la mise en œuvre des traités et la mise en œuvre globale de *UNDRIP*. Bon nombre de ces discussions devront avoir été tenues avant que les recommandations contenues dans ce rapport puissent être mises en œuvre de façon efficace et intégrale.



PRINCIPES DE LA DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES (UNDRIP)

UNDRIP est un document international énonçant les droits minimaux des peuples autochtones à l'échelle de la planète. Ce n'est pas une entente signée ou ratifiée par les états nations comme le Canada, mais il peut être utilisé au Canada pour interpréter les obligations constitutionnelles en vertu des lois canadiennes et des traités internationaux sur les droits de la personne¹². Le thème central de l'UNDRIP est la protection des droits de la personne : son objectif sous-jacent est de garantir que les peuples autochtones et non autochtones ont des chances égales par l'établissement de normes et la reconnaissance des droits des peuples autochtones.

À l'heure actuelle, aucun processus ni aucune directive ne sont en place pour intégrer les principes de UNDRIP aux processus d'évaluation environnementale. Cependant, en mai 2016, le gouvernement du Canada a déclaré qu'il appuie pleinement, sans réserve, UNDRIP, conformément aux appels à l'action du Rapport de la Commission de vérité et de réconciliation.

La section Constats et recommandations ci après porte principalement sur deux thèmes clés de UNDRIP : la participation à la prise de décision en fonction des institutions, des lois et des coutumes propres aux peuples autochtones; et le principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Tout au long du rapport, d'autres thèmes de l'UNDRIP sont abordés.

ÉVALUATION DES IMPACTS SUR LES DROITS ANCESTRAUX ET ISSUS DE TRAITÉS

Les groupes autochtones au Canada possèdent des droits ancestraux et issus de traités protégés par la constitution. Les droits ancestraux sont des droits collectifs inhérents qui découlent de l'occupation antérieure des terres par les groupes autochtones. Les droits issus de traités sont conférés par des traités historiques ou modernes établis entre les groupes autochtones et la Couronne, qui définissent chacun un ensemble particulier de droits.

L'obligation constitutionnelle du gouvernement du Canada de consulter et d'accommoder les peuples autochtones est déclenchée lorsque des mesures envisagées par la Couronne peuvent avoir une incidence négative sur les droits ancestraux ou issus de traités potentiels, établis

ou revendiqués et autres intérêts autochtones. Cette obligation découle de l'honneur de la Couronne, dont doivent faire preuve le Canada et tous les gouvernements provinciaux. La consultation et l'accommodement ont pour but la réconciliation. À l'heure actuelle, de nombreux gouvernements ont essayé d'intégrer l'obligation de consulter et d'accommoder à leurs processus d'EE. En général, cependant, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas exigé que les décisions d'EE tiennent compte des répercussions sur les droits.

CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE

Les groupes autochtones partout au pays sont confrontés à une multitude de contraintes liées aux ressources : certaines sont communes, d'autres émanent de contextes historiques distincts. Ces contraintes comprennent un manque de financement, de personnel, de connaissances techniques ou de connaissances des processus d'EE. Le manque de ressources vient aussi du volume et de la complexité des projets qui sont soumis aux groupes autochtones année après année. Il en résulte que leur participation aux processus actuels d'EE est limitée.

SAVOIR AUTOCHTONE

Le savoir autochtone vient de la terre et y est inextricablement lié. Sa valeur est généralement reconnue. Il a une utilité directe pour les processus d'EE. Malgré tout, la législation actuelle concernant l'EE n'exige pas l'intégration de ce savoir. Bien que les pratiques exemplaires aient évolué au cours des dernières années afin d'inclure une certaine prise en considération du savoir autochtone dans les évaluations, on continue de se fier presque exclusivement à la science occidentale pour prendre des décisions.

ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES

Les promoteurs de projets d'exploitation des ressources négocient souvent des ententes appelées « ententes sur les répercussions et les avantages » (ERA), qui sont des ententes privées et bilatérales entre les groupes autochtones et les promoteurs de l'industrie. Elles contiennent souvent des dispositions liées à l'environnement et offrent des possibilités de contrats et d'emplois ainsi que d'autres types d'avantages financiers en échange du soutien ou de l'absence d'opposition à un projet de la part des groupes autochtones. Le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux ne sont pas impliqués directement dans les ERA. Elles

¹² Association du Barreau autochtone. *Understanding and Implementing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: An Introductory Handbook*, 2011, p. 7. (Document publié en anglais).

sont donc distinctes des accords de partage des revenus tirés des ressources entre le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux et les groupes autochtones, qui permettent aux communautés d'obtenir une part des revenus publics, sous forme notamment de redevances et de taxes provenant de projet d'exploitation des ressources.

2.3.1 REFLÉTER LES PRINCIPES DE UNDRIP DANS L'EI COMMENTAIRES REÇUS

De nombreux participants étaient d'accord pour que les principes de la *UNDRIP* soient reflétés dans les processus d'EI et ont exprimé de nombreuses idées sur la façon dont pourraient se rejoindre la *UNDRIP*, l'évaluation des impacts sur les droits ancestraux ou issus de traités et autres intérêts autochtones, les ententes sur les répercussions et les avantages, les questions liées aux ressources et le savoir autochtone. Refléter les principes de l'*UNDRIP* a une incidence importante sur l'EI. Les participants ont indiqué que le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause ne constitue pas nécessairement un veto pour bloquer les projets, mais plutôt un processus de respect mutuel, de confiance et de prise de décision concertée qui est ancré dans la reconnaissance des peuples autochtones en tant que partenaires égaux. Intégrer les principes de l'*UNDRIP* fera progresser l'objectif de la réconciliation.

L'un des messages clairs envoyés par les participants relativement au consentement préalable libre et éclairé

La notion de « consentement concerté » doit faire partie intégrante de la future législation sur l'évaluation environnementale dans le contexte des ententes de nation à nation prévues dans des cadres convenus. Le consentement concerté au sein des ententes de nation à nation offre la souplesse et les mesures d'accommodement locales et régionales nécessaires pour établir un dialogue pratique, des processus décisionnels éclairés, un partage de renseignements efficace et des projets qui renforcent les objectifs de durabilité. *[traduction]*

Fédération des Métis du Manitoba

est que le gouvernement du Canada doit entamer un dialogue avec les peuples autochtones partout au pays pour comprendre ce que cette expression signifie pour eux et pour en arriver à une entente pour l'avenir.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Les principes de *UNDRIP* peuvent se refléter de plusieurs façons dans la législation, les processus et les procédures associés à l'EI. Ces principes s'alignent naturellement avec l'objectif d'accroître la participation et la consultation des peuples autochtones, en particulier lorsqu'il est question d'aborder les impacts sur les droits ancestraux et issus de traités et autres intérêts autochtones. Refléter ces principes dans l'EI contribuerait aussi à l'objectif général de réconciliation avec les groupes autochtones.

Bien que l'*UNDRIP* devrait être analysée dans son ensemble, plusieurs de ses articles touchent directement à l'EI, par exemple :

- le droit des peuples autochtones à l'autodétermination (articles 3, 4 et 5);
- le droit de participer à la prise de décision et de maintenir leurs propres institutions (articles 18, 19, 34 et 40);
- le droit d'établir leurs propres priorités et stratégies (article 23);
- le droit de prendre des décisions quant aux territoires qu'ils possèdent ou occupent traditionnellement (articles 26 et 29);
- le droit au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (article 32);
- le droit à la culture (articles 8, 11 et 25);
- le droit de préserver et de protéger le savoir autochtone (article 31);
- le droit d'avoir accès à une assistance financière (article 39).

Reconnaître explicitement la capacité des peuples autochtones de participer directement à la prise de décision favorise la reconnaissance de leur droit à l'autodétermination et à leurs compétences inhérentes, et leur permet de protéger et de préserver un ensemble d'autres droits : les droits de la personne fondamentaux



tels qu'énoncés dans *UNDRIP*, ainsi que leurs droits ancestraux et issus de traités prévus à l'article 35 de la Constitution.

L'*UNDRIP* est formelle : tous les processus de prise de décision qui ont des impacts sur les droits des peuples autochtones doivent être conformes aux institutions, aux lois et aux coutumes de gouvernance distinctes des peuples autochtones touchés. Par conséquent, les peuples autochtones doivent avoir la capacité de sélectionner leurs propres représentants pour participer en leur nom aux processus d'EI, et de préserver et d'établir des institutions décisionnelles internes et des coutumes distinctes.

Reconnaître et appuyer les lois autochtones et les compétences inhérentes devraient faire partie intégrante de la gouvernance et des processus d'EI. L'EI ne devrait pas être conçue et imposée par des décideurs dans des bureaux éloignés : les peuples autochtones devraient avoir la capacité d'adapter le processus afin qu'il reflète leurs traditions, coutumes, lois et aspirations. Idéalement, dans de nombreuses régions au pays, les processus d'EI et les ressources naturelles seraient cogérés par les groupes autochtones et le gouvernement fédéral. Il est dans l'intérêt national du Canada que l'EI facilite la réconciliation.

Lorsqu'il est question de prendre en compte le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, les principaux éléments sont clairement formulés dans l'expression elle-même : préalable, libre et éclairé. Ce consentement ne contredit pas l'obligation de consulter et d'accommoder; au contraire, il devrait renforcer et compléter la consultation et les mesures d'accommodement. Par conséquent, tous les peuples autochtones qui sont touchés par un projet ont le droit de donner ou non leur consentement. Bien que les peuples autochtones aient le droit de dire non, le Comité estime que ce droit doit être exercé de façon raisonnable.

La collaboration avec toutes les parties, en particulier les groupes autochtones, est essentielle à la réussite de l'EI en général. Le consentement devrait donc être accordé dans un cadre concerté qui comprendrait des processus de résolution des conflits au moment où des décisions doivent être prises. Diverses options s'offriraient aux parties pour leur permettre de juger du caractère raisonnable de toutes les décisions, dont le

La réponse simple est que le lien clé que constitue la loi et les dispositions législatives autochtones est nécessaire pour dresser un portrait complet. Il faut étudier le portrait et ce qui en a été exclu. Les lois autochtones ont été exclues. Les lois incarnées comme toutes les modifications de mon corps. Mais, ces lois peuvent être intégrées. C'est le sujet de recherches réalisées à l'Université de Victoria, à l'Université de Toronto et à l'Université d'Ottawa sur le droit autochtone. L'Université de la Saskatchewan fait beaucoup de choses à cet égard. Il existe des mécanismes pour intégrer les lois autochtones qui sont ancrées de façon intrinsèque et transcendent la mentalité coloniale anthropocentrique. Et c'est là que nous trouverons les meilleures sources de solution. *[traduction]*

Caleb Behn, Keepers of the Water Society

caractère raisonnable du refus des groupes autochtones de donner leur consentement. Cette façon de faire est conforme aux responsabilités et aux limites associées à toute administration (c'est-à-dire les gouvernements fédéral et provinciaux) et n'entrave ni ne compromet le droit au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

L'obtention de ce consentement dans un processus d'EI bien conçu devrait offrir à tous clarté et certitude. Lorsque des peuples autochtones disent non à un projet, toutes les parties devraient être en mesure de bien en comprendre les raisons. Lorsque des revendications se chevauchent ou qu'on ne sait pas avec certitude qui est touché par un projet, les groupes autochtones devraient pouvoir régler eux-mêmes la question en fonction de leurs propres lois et traditions. Un nouveau régime d'EI devrait être essentiellement fondé sur un consentement concerté, tant des peuples autochtones que des autres ordres de gouvernement. Le Comité souhaite établir clairement que la disposition liée à l'obtention du consentement au cours d'une EI ne signifie pas que les gouvernements n'ont pas l'obligation de consulter et d'accommoder lorsqu'ils prennent des décisions une fois que l'EI est terminée.

Le Comité recommande que les peuples autochtones soient impliqués dans la prise de décision à toutes les étapes de l'EI, selon leurs propres lois et coutumes.

2.3.2 ÉVALUATION DES IMPACTS SUR LES DROITS ANCESTRAUX ET ISSUS DE TRAITÉS DES AUTOCHTONES COMMENTAIRES REÇUS

Des participants ont indiqué qu'il est essentiel de reconnaître que les activités réalisées sur un territoire interagissent avec les droits ancestraux et issus de traités et autres intérêts autochtones de nombreuses façons, souvent négatives. Ces impacts surviennent directement ou indirectement par l'entremise de changements à l'environnement biophysique. L'ensemble des impacts doit être pris en compte dans le cadre d'une EI. À l'heure actuelle, les impacts de projets sur les droits ancestraux et issus de traités et autres intérêts autochtones sont mal évalués (s'ils sont un tant soit peu évalués), et aucune méthode claire et transparente n'est mise en pratique. Par exemple, un impact sur la faune peut tenir compte des impacts connexes sur les activités de chasse et de piégeage, mais non d'autres impacts comme l'accès aux sites existants de chasse ou de piégeage. De plus, les processus actuels d'EE ne sont pas suffisants pour respecter l'obligation de consulter et d'accommoder. D'après des participants, un dialogue et des relations de nation à nation sont nécessaires pour combler cette lacune et faire des progrès en vue de la réconciliation.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La prise en compte des droits ancestraux et issus de traités et autres intérêts autochtones dans un contexte d'évaluation des impacts comporte deux éléments primordiaux et reliés : l'évaluation des impacts sur les droits et les exigences connexes relatives à la consultation et à l'accommodement. Des améliorations sont nécessaires de toutes parts. Les processus actuels d'EE sont flous, insuffisants et ne sont pas uniformes pour évaluer les droits ancestraux et issus de traités et autres intérêts autochtones. La *LCEE 2012* restreint indûment la portée des impacts sur les peuples autochtones. Cette approche nuit à la compréhension des impacts sur les peuples autochtones et à l'instauration d'un dialogue constructif au sujet des mesures appropriées d'atténuation et d'accommodement et, par conséquent, ne répond pas aux besoins des peuples

autochtones ni à ceux des promoteurs de projet ou du gouvernement.

Les évaluations des impacts sur les droits doivent dès le départ être significatives, exhaustives et efficaces.

L'existence de revendications de droits et de titres ancestraux des Métis non résolues en ce qui concerne les territoires, les terres et les ressources traditionnels des Métis, constitue un contexte important pour la législation canadienne en matière d'évaluation environnementale.

[traduction]

Ralliement national des Métis

Les peuples autochtones doivent être impliqués dans l'élaboration de ces évaluations, et le processus d'évaluation doit être assez souple pour s'adapter au contexte du projet et aux connaissances et aux coutumes des groupes autochtones. L'évaluation des impacts sur les droits devrait donner lieu à des études distinctes dans le processus. Ces études doivent être planifiées et réalisées par les groupes autochtones eux-mêmes.

Le Comité recommande que les processus d'EI exigent l'évaluation des impacts sur les droits ancestraux ou issus de traités et autres intérêts autochtones, revendiqués ou établis, pour toutes les composantes de la durabilité.

Une autorité responsable de l'EI doit s'occuper d'établir des processus concrets de consultation et d'accommodement au nom de la Couronne. Le pouvoir de toute autorité responsable de l'EI de rencontrer l'obligation de consulter et d'accommoder et d'évaluer l'existence et le caractère adéquat de cette obligation doit être explicite et stipulé dans la législation. À l'heure actuelle, les problèmes de consultation et de mesures d'accommodement inadéquates sont souvent résolus devant les tribunaux, ce qui nécessite des ressources considérables en temps et en argent pour toutes les parties touchées. Prévoir la responsabilité claire et limpide liée au processus de consultation réduira l'incertitude, les conflits et les retards connexes.



La Couronne ne devrait pas avoir pour objectif de répondre aux exigences minimales de l'obligation de consulter et d'accommoder lorsqu'elle réalise des consultations. Le Comité espère que les processus d'EI améliorés faciliteront non seulement le respect de cette obligation, mais aussi la protection des droits ancestraux et issus de traités et autres intérêts autochtones. Les processus améliorés permettront de répondre aux préoccupations selon lesquelles les processus actuels ne tiennent pas compte de l'obligation de consulter et d'accommoder et qu'ils ne sont pas conçus pour respecter cette obligation. L'évaluation des impacts sur les droits liés à tous les piliers de la durabilité (environnemental, social, économique, sanitaire et culturel) permettra d'assurer une compréhension intégrée des impacts, ainsi que des mesures d'atténuation et d'accommodement. L'atténuation et l'accommodement ne sont pas synonymes; les mesures d'atténuation ne doivent pas être considérées comme la seule façon de fournir des mesures d'accommodement. Les futurs processus d'EI doivent viser à cerner l'ensemble des mesures d'accommodement et faire en sorte que la Couronne s'acquitte de ses obligations. La nécessité de bien remplir le devoir de consulter et d'accommoder devrait être une condition de l'approbation des projets, et les décideurs devraient établir clairement la portée de ces questions.

Le Comité recommande que toute autorité responsable de l'EI soit mandataire désigné de la Couronne et qu'elle soit donc tenue, via un processus collaboratif, responsable de l'obligation de consulter et d'accommoder, de mener des consultations et de s'assurer du caractère adéquat de la consultation. Le respect de cette obligation doit être accompli à l'intérieur d'un cadre de collaboration établi en partenariat avec les groupes autochtones touchés.

2.3.3 CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE COMMENTAIRES REÇUS

Les problèmes liés aux ressources et à la capacité comportent plusieurs facettes et constituent de véritables

obstacles à la participation des groupes autochtones dans les processus actuels d'EE partout au Canada, ainsi que dans l'évaluation et l'atténuation des impacts possibles sur les groupes autochtones. Certains participants ont porté leur attention sur le manque perçu de ressources dans les ministères fédéraux qui réalisent ou participent actuellement dans les EE actuelles, comme le démontre le savoir limité sur les peuples autochtones, leurs droits, leurs connaissances, leur histoire et leur culture. D'autres participants ont expliqué qu'on ne verse pas suffisamment de fonds aux groupes autochtones pour appuyer leur participation significative aux processus actuels d'EE qui sont complexes et comportent un volume considérable de renseignements difficilement compréhensibles. Il a été affirmé que des connaissances et des compétences de base doivent être développées en dehors des processus d'EI individuels et qu'un soutien financier permanent est nécessaire pour appuyer le renforcement de la capacité à participer. En outre, du financement dédié aux EI devrait appuyer la participation à toutes les phases d'une EI et devrait être géré de manière à favoriser des conditions de participation équitables pour tous. En d'autres mots, les groupes autochtones devraient être en mesure de déterminer comment assurer le développement de leurs propres capacités.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Les améliorations du processus d'EI qui sont proposées tout au long du présent rapport visent à permettre aux peuples autochtones de participer davantage aux évaluations et affirmer leur compétence. Cependant, cette participation au processus nécessite des ressources. La question de capacité organisationnelle dans le cadre des EI est complexe et comporte plusieurs facettes, et elle est symptomatique de l'ensemble des enjeux qui touchent les collectivités autochtones. Elle touche aux ressources financières, à la disponibilité du personnel, aux connaissances et à l'expertise. Selon nos observations, les problèmes liés à la capacité dans le contexte de l'EI ne sont pas isolés; les communautés sont confrontées à des contraintes en matière de ressources et capacité organisationnelle sur tous les fronts, un résultat de l'histoire complexe des relations entre les Autochtones et la Couronne au Canada.

Il est évident que le manque de connaissances chez les représentants gouvernementaux responsables de l'EI nuit à la participation des Autochtones aux évaluations. Il devrait être prioritaire pour les organismes et les

Contraintes liées à la capacité organisationnelle partout au pays

Les organisations de concertation des Premières Nations doivent maintenir la capacité de participer à la détermination, à l'analyse et à la résolution des questions techniques, scientifiques et environnementales en ce qui a trait à l'exploitation des ressources. [...] Le coût annuel de mise en œuvre d'une structure organisationnelle optimale pour chaque organisation est évalué entre 4 752 896 \$ et 5 412 583 \$ pour une moyenne de 21,5 membres du personnel de base (par comparaison aux budgets de base actuels d'environ 1 672 352 \$ pour une moyenne de 9,5 membres du personnel de base). [traduction]

(Première Nation Athabasca Chipewyan et Première Nation crie Mikisew, Alberta)

Vous savez, nous avons besoin de financement adéquat. Comme je l'ai mentionné, lorsque les sociétés minières arrivent et qu'elle laisse tomber 20 cartables sur mon bureau en disant : « Examine ça », vous savez, ça donne un coup. En ouvrant les premiers cartables, vous ne savez pas de quoi ils parlent. Les concentrations d'arsenic dans l'eau, et tout. Vous ne comprenez pas. Vous devez donc sortir. Vous devez avoir les ressources nécessaires pour faire venir quelqu'un qui peut examiner les documents et vous informer pour, à votre tour, informer le reste de la population afin de prendre une décision éclairée. [...] Et ce n'est pas ce qui arrive en ce moment. [traduction]

(Mark Bell, Première Nation Aroland, Ontario)

La Première Nation Stswecem'c Xgat'tem est contrainte d'envisager soit d'affecter plus de fonds aux enjeux environnementaux qu'elle n'en a pour le projet, soit de consacrer plus de temps, par exemple, aux connaissances traditionnelles ou à l'étude des usages traditionnels. Avoir à choisir entre les deux nous met en mauvaise posture. [...] Certaines décisions que nous avons prises étaient difficiles, lorsque nous devons choisir où affecter nos propres fonds après que notre budget a été réduit ou coupé de 50 %, de 70 %, voire de 75 % le plus souvent. » [traduction]

- Exemple : 147 000 \$ nécessaires contre 83 000 \$ reçus
- - Exemple : 125 000 \$ nécessaires contre 47 000 reçus

(Patrick Harry, Première Nation Stswecem'c Xgat'tem, Colombie-Britannique)

L'ONE a d'abord indiqué aux participants que les procédures d'examen du projet comporteraient deux phases, avec un financement maximal de 80 000 \$ pour les deux phases. À l'aide de cette information, nous avons établi notre approche pour participer au processus d'audience de l'ONE et présenter une demande de financement pour la première phase de l'examen. Le montant maximal de 80 000 \$ était déjà problématique, compte tenu de l'ampleur du projet, de la nature des données techniques nécessaires et de nos ressources financières limitées. Malgré cela, l'ONE a unilatéralement décidé de réduire de moitié les fonds pour la participation. [traduction]

(Amanda McIntosh, Première Nation de Woodstock, Nouveau-Brunswick)

ministères fédéraux impliqués dans l'EI de comprendre les peuples autochtones, leur culture, leur histoire et les enjeux liés à l'EI. Il faut avoir à la base une compréhension solide de sorte que le temps et les efforts consacrés par les groupes autochtones dans un processus d'EI s'appliquent aux questions précises à l'étude plutôt qu'à communiquer des renseignements généraux au gouvernement. Cet apprentissage de base devrait être fondé sur des interactions concrètes avec les groupes autochtones. Le rôle de ces derniers en tant qu'experts sur les questions qui touchent leurs droits et leurs communautés doit être clairement reconnu et respecté.

Le Comité recommande que toute autorité responsable de l'EI renforce sa capacité d'établir des relations respectueuses avec les peuples autochtones par l'amélioration de sa connaissance des peuples autochtones, de leurs droits, de leur histoire et de leur culture.

Les groupes autochtones, en tant que participants, doivent posséder une bonne compréhension de base de l'EI avant de participer à un processus lié à un projet; cette compréhension est essentielle pour favoriser l'utilisation efficace du temps et des ressources au cours de l'EI d'un projet. Il n'est pas facile d'apprendre à connaître et à maîtriser les processus d'EI; un nombre suffisant et stable d'employés compétents et dévoués est nécessaire.

Le renforcement de la capacité organisationnelle est nécessaire



dès le départ pour créer les conditions favorables au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. De plus, les groupes autochtones devraient être en mesure de définir eux-mêmes leurs besoins respectifs en matière de ressources et les stratégies pour y répondre.

Le Comité recommande qu'un programme de financement soit élaboré pour supporter de façon continue et à long terme le développement des capacités organisationnelles des Autochtones. Ce programme doit être adapté aux besoins et aux contextes particuliers des divers groupes autochtones.

De nombreux coûts sont associés à la participation aux EI, et l'aide financière versée aux participants à l'heure actuelle est insuffisante pour que les groupes autochtones puissent participer de façon significative aux processus d'EI et à la prise de décision. Les communautés autochtones devraient avoir la capacité nécessaire pour jouer un rôle actif dans la collecte et l'analyse de renseignements. Les grandes quantités de renseignements complexes sont fréquentes dans les EI. Toutes les parties prenant part à une EI devraient évaluer ensemble les ressources qui seront nécessaires tout au long du processus et élaborer un plan pour répondre à ces besoins de sorte que la participation soit appuyée adéquatement d'une façon prévisible et transparente et que tous les participants puissent renforcer leur capacité de la façon qui répond le mieux à leurs besoins et contribue à l'EI en général.

Le Comité recommande que les programmes de financement liés à l'EI soient améliorés afin de fournir un soutien adéquat tout au long du processus d'EI, d'une façon qui réponde aux besoins particuliers des divers groupes autochtones et qui soit adaptée à leurs contextes.

2.3.4 SAVOIR AUTOCHTONE COMMENTAIRES REÇUS

Le savoir autochtone est mal compris et marginalisé dans les processus actuels d'EE. En particulier, il est souvent confondu avec l'utilisation traditionnelle des terres. De nombreux participants ont affirmé que la considération du savoir autochtone doit être une exigence de la future législation sur l'EI et que les pratiques actuelles associées aux EE ne sont pas claires quant aux méthodes appropriées de collecte et d'intégration de ce savoir. Les questions d'accessibilité, dont le temps, les ressources, la langue et les méthodes de communication, limitent le partage des connaissances avec les promoteurs, les organismes de réglementation et les praticiens de l'EE. Le manque de confiance et l'absence de confidentialité ont aussi été identifiés comme étant des obstacles au partage du savoir autochtone. Il a été expliqué que le savoir autochtone doit être recueilli suivant des protocoles respectueux de la culture. Ces protocoles permettent de gagner la confiance et d'établir des relations avec les détenteurs du savoir et leur permettent de rester maîtres de leurs connaissances.

Lorsqu'on vous donne la responsabilité de prendre soin de la terre, vous le faites avec honneur et fierté. La terre a été surnommée la Terre mère. Vous traiteriez de votre mère de la même façon. Vous en prendriez soin.

C'est la façon de penser de notre peuple et nous prenons soin de la terre avec beaucoup de respect et d'amour.

[traduction]

Daryl Redsky, Première Nation Shoal Lake No. 40

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La définition de savoir autochtone diverge selon le détenteur des connaissances ou le système; toutefois, il existe des points communs entre les systèmes qui sont essentiels pour comprendre comment le savoir autochtone devrait être intégré à l'EI. Le Comité utilise l'expression « savoir autochtone » parce qu'il s'agit de beaucoup plus que de l'« utilisation traditionnelle des terres » (sites sur une carte ou activités physiques). Le savoir autochtone est un système de valeurs qui devrait être examiné en même temps que les connaissances ou les données scientifiques occidentales. Il s'agit

d'une entité vivante indissociable des peuples qui la détiennent. Les détenteurs des connaissances peuvent comprendre les aînés, les femmes ou d'autres membres de la communauté qui n'occupent pas nécessairement un poste de leadership dans la collectivité. Le savoir autochtone est actuel, tourné vers l'avenir et en constante évolution; il ne faut pas croire que l'utilisation de l'expression « connaissances traditionnelles » signifie qu'elles sont désuètes ou statiques.

Mes paroles ne sont pas creuses. Mes paroles, mon rôle en tant que chef parmi les autres chefs près du lac des Bois, tout cela reflète le passé, le présent et l'avenir des sept prochaines générations. Et c'est une énorme responsabilité. J'assume aussi notre responsabilité, tout aussi importante, liée à la terre, à l'eau et à l'air de protéger notre mode de vie et faire en sorte que nos enfants aient de l'eau propre, une terre propre et des animaux qui sont aussi propres pour que nous puissions continuer à utiliser certains de nos animaux pour nous nourrir, que les animaux soient propres afin qu'ils puissent maintenir l'écosystème, le système écologique.

[traduction]

Chief Kishiqueb, Première Nation Onigaming

Les connaissances écologiques traditionnelles, sous-ensemble du savoir autochtone qui a trait à l'environnement, doivent faire partie intégrante de l'EI. En général, les systèmes de connaissances autochtones comprennent aussi les lois et la gouvernance autochtones. Ces composantes des systèmes de connaissances autochtones deviennent pertinentes pour l'EI lorsque les principes de la *UNDRIP* sont reflétés dans le processus, en particulier lorsque les groupes autochtones participent à la prise de décision. En outre, les lois et la gouvernance autochtones qui ont trait au savoir autochtone devraient être reconnues et maintenues afin d'appuyer un nouveau modèle de durabilité de l'EI qui tient compte des impacts dans leur ensemble.

Les termes « droit autochtone », « ordres juridiques autochtones » et « traditions juridiques autochtones » sont tous utilisés par les chercheurs pour renvoyer aux moyens utilisés par les peuples autochtones pour se gouverner avant l'arrivée des colons. *[traduction]*

Assemblée des Premières Nations

La *LCEE 2012* prévoit qu'une EE peut prendre en compte les connaissances des collectivités et les connaissances autochtones traditionnelles. Étant donné qu'il n'est pas obligatoire de tenir compte des connaissances autochtones, dans plusieurs cas, elles ont été omises de toutes les phases des EE actuelles (comme les études de référence, les analyses, la prise de décision et le suivi). Il est aussi fréquent de reléguer le savoir autochtone à une annexe isolée, ce qui empêche ces précieuses connaissances d'influer sur le projet et sur les résultats de l'EE, notamment sur la conception du projet et des mesures d'atténuation, sur l'analyse et sur la prise de décision.

Le Comité recommande que la législation sur l'EI exige l'intégration du savoir autochtone à toutes les phases de l'EI en collaboration avec les groupes autochtones, avec leur autorisation et sous leur supervision.

Des directives sur la façon de recueillir et d'intégrer le savoir autochtone aux processus d'EI sont nécessaires. À l'heure actuelle, il est fréquent pour un promoteur de financer une étude pour un projet précis dont la portée, le délai et le financement sont limités. Les promoteurs n'accordent souvent pas suffisamment de temps pour établir des relations culturellement appropriées qui favorisent le partage des connaissances. Par conséquent, les études sont incomplètes et présentées à une étape tardive du processus. Dans le pire des cas, le savoir autochtone est recueilli et discuté sans la participation des communautés et en se fondant sur des renseignements provenant de tiers. Les situations particulièrement préoccupantes sont celles où des groupes autochtones ont l'occasion de communiquer des renseignements, mais ceux-ci sont mis en doute ou mal utilisés par les praticiens de l'EE au moment de l'interprétation ou de l'intégration.

Des études sur le savoir autochtone doivent être lancées au début du processus et doivent être dirigées par les communautés elles-mêmes. Comme les connaissances autochtones sont indissociables des détenteurs de connaissances, intégrer les connaissances à l'EI sans consulter les détenteurs eux-mêmes est inapproprié. Il existe bon nombre de lignes directrices et de protocoles pour recueillir le savoir autochtone en collaboration avec



les communautés, dont les Lignes directrices Akwé: Kon pour la Convention sur la diversité biologique, ainsi que de nombreux protocoles communautaires qui peuvent être suivis. En définitive, les groupes autochtones doivent déterminer eux-mêmes comment les études devraient être menées et des ententes doivent être conclues sur la façon d'intégrer les études à l'EI.

Le système actuel d'EE comprend des audiences pour les commissions d'examen. La participation des détenteurs de savoir autochtone à ces procédures comporte ses difficultés et ses limites, notamment quant à la logistique, au format et au respect. Les travaux de la Commission Berger menée dans les années 1970 sur le gazoduc de la vallée du Mackenzie sont encore cités en exemple : elle a offert des occasions de participation des Autochtones et du financement à cet effet et a tenu des audiences dans les collectivités. Il est nécessaire d'avoir recours à des méthodes de participation adaptées à la culture autochtone pour favoriser la participation des détenteurs de savoir autochtone. Il est également primordial de respecter les données probantes présentées par ces détenteurs de connaissances.

La confiance est un autre obstacle important à la collecte du savoir autochtone; au centre du problème se trouvent la propriété intellectuelle et la confidentialité des données. Il y a eu des cas de piratage de savoir autochtone et des cas où des connaissances autochtones ont été utilisées contre les collectivités dans le cadre d'évaluations de la solidité d'une revendication et des négociations relatives aux revendications territoriales afin de démontrer l'absence de droits dans une région. Les lois actuelles sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, notamment la *Loi sur l'accès à l'information*, prévoient la divulgation de documents sur le savoir autochtone sur demande. Bien que les gouvernements autochtones soient exemptés de la divulgation, la définition énoncée dans la loi est limitée aux gouvernements qui participent à des ententes sur l'autonomie gouvernementale ou de revendications territoriales, et ne comprend pas la plupart des groupes autochtones (p. ex. les bandes de Premières Nations). De plus, si un groupe autochtone est partie à un litige, il pourrait devoir divulguer toute donnée ou tout rapport sur le savoir autochtone en sa possession.

Le Comité recommande que la législation concernant l'EI confirme que les Autochtones sont propriétaires des connaissances autochtones et comprennent des dispositions pour protéger le savoir autochtone contre l'utilisation, la divulgation ou la diffusion non autorisées.

2.3.5 ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES COMMENTAIRES REÇUS

Il a été convenu en général que les ententes sur les répercussions et les avantages peuvent jouer un rôle dans les mesures d'accommodement concernant les impacts sur les droits ancestraux et issus de traités et autres intérêts autochtones, l'atténuation des effets sur l'environnement et l'inclusion des communautés autochtones dans les activités de suivi et de surveillance. Comme les ERA sont des ententes privées entre les promoteurs et les collectivités autochtones, le rôle du gouvernement devrait se limiter à s'assurer que les collectivités autochtones, par l'entremise des processus d'EI, sont conscientes de l'ensemble des impacts d'un projet avant de négocier une ERA.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Conformément aux principes de l'*UNDRIP*, les peuples autochtones ont droit à leur part des bénéfices économiques provenant de l'exploitation des ressources sur leurs territoires traditionnels en fonction de leurs

L'essentiel de la consultation pendant une évaluation environnementale, en particulier pendant les premières et les dernières étapes, doit se faire entre la Couronne et les nations autochtones. Cette façon de faire n'enlève rien au fait que les ententes sur les répercussions et les avantages ou les ententes semblables peuvent être utilisées pour respecter les exigences du consentement explicite des nations autochtones. [traduction]

Conseil tribal Wabun

besoins, de leurs lois, de leur culture et de leurs intérêts. Le partage des bénéfices est logique sur le plan des affaires et de l'économie. Le soutien des Autochtones apporte souvent aux promoteurs une certitude accrue. Le Comité encourage fortement les promoteurs à collaborer avec les communautés autochtones pour déterminer leurs intérêts dans la négociation d'ERA et à obtenir le soutien des Autochtones lors de l'élaboration de projets. Si elles sont négociées de bonne foi, les ERA peuvent ouvrir la voie au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Dans le cadre des processus actuels, les négociations des ERA sont souvent terminées avant que l'EE ait été réalisée. Cela soulève des préoccupations au sujet du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. De plus, les négociations des ERA reposent actuellement sur le fait que le projet sera approuvé, et se concentrent souvent sur la compensation économique plutôt que sur le processus de délibération pour obtenir le consentement : la logique en est par conséquent moins une de délibération sur les avantages et les inconvénients d'un projet que de négociation et de compromis¹³.

Le gouvernement doit, de façon continue, établir des mesures d'accommodement concernant les impacts sur les droits ancestraux et issus de traités et autres intérêts autochtones. Même si des ERA ont été négociées, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent déterminer comment les peuples autochtones pourraient être touchés par un projet et comment ils pourraient être accommodés. La Couronne ne doit pas se fier au promoteur à cet égard, étant donné que l'obligation de consulter et d'accommoder lui revient.

En l'absence de participation des Autochtones à la prise de décision d'une EE, notamment à la rédaction des conditions visant à assurer la mise en œuvre de mesures d'atténuation et de suivi, les ERA sont devenues le mécanisme permettant aux communautés autochtones de négocier des protections environnementales qui sont absentes du processus réglementaire. À l'avenir, les ERA continueront de fournir aux communautés autochtones des occasions de participation directe avec les promoteurs et une occasion de contribuer à l'exploitation de leurs territoires traditionnels et de maximiser les

avantages possibles. Cependant, grâce aux processus d'EI qui intègrent les recommandations formulées tout au long du présent rapport, les groupes autochtones n'auront plus à se fier uniquement aux promoteurs pour obtenir des protections environnementales, des mesures d'atténuation et des opportunités de suivi et de surveillance.

Pour toutes ces raisons, le Comité a choisi de ne pas formuler de recommandation touchant les ERA.

2.4 PARTICIPATION PUBLIQUE DANS L'ÉVALUATION DES IMPACTS

CONTEXTE

L'Association internationale pour la participation publique (International Association for Public Participation ou IAP2) définit ainsi la participation publique :

Faire participer au processus décisionnel les personnes touchées par une décision. La participation publique favorise les décisions durables en fournissant les renseignements nécessaires à une implication significative et informe les participants de la façon dont leur apport influe sur la décision. *[traduction]*

Une participation publique significative est un élément clé pour garantir le caractère légitime des processus d'EI. Elle est aussi essentielle à une EI renouvelée définie comme un exercice de recherche de consensus fondé sur des discussions en personne.

La participation publique significative permet de bâtir la confiance à l'intérieur des collectivités en réunissant toutes les parties intéressées; elle accroît la transparence du processus en facilitant le partage de renseignements; elle améliore la conception des projets en y intégrant les renseignements, l'expertise, le point de vue et les préoccupations du public; et elle favorise une meilleure prise de décision en donnant accès à tous les renseignements pertinents. C'est par la consultation et la participation publique que se construit l'acceptabilité

¹³ Martin Papillon et Thierry Rodon, *Rapport au comité d'experts sur l'examen des processus d'évaluation environnementale fédérale, décembre 2016*, p. 21. Consulter <http://eareview-examenee.ca/view-submission/?id=1490634598.8387> (Document publié en anglais).



sociale, c'est-à-dire un large appui de la population aux réalisations proposées, et que les résultats optimaux d'EI peuvent être obtenus. En outre, en tant que processus d'apprentissage, la participation significative permet de mieux comprendre les processus d'EI et de renforcer les capacités. Enfin, la participation significative ne s'arrête pas une fois la décision prise et peut contribuer à la supervision de la mise en œuvre d'un projet.

Cependant, le public a souvent l'impression que sa contribution dans les processus actuels est sous-estimée, que les possibilités d'influer sur le sort des propositions sont limitées et que les opportunités de participation viennent après que les décisions importantes concernant les projets ont été prises.

2.4.1 PARTICIPATION SIGNIFICATIVE COMMENTAIRES REÇUS

Dans une large mesure, le Comité a entendu que les occasions de participation publique dans les processus d'évaluation actuels sont insatisfaisantes. La plus grande désillusion et la plus grande frustration étaient de ne pas avoir d'influence sur le résultat. On trouvait que ni les promoteurs ni les gouvernements ne prenaient sérieusement en considération ni n'utilisaient les renseignements issus de la participation publique; par conséquent, beaucoup jugeaient que les décisions étaient des affaires entendues et que la participation aux processus était futile.

C'est tout à fait approprié que la population, le public, tant au niveau local qu'à des niveaux régional ou même plus large, au niveau national, soit appelé à se prononcer, à exprimer ses opinions sur les projets de développement économique. [...] Nous croyons que toute la société doit participer à ces processus.

Jean Piette, Conseil patronal de l'environnement du Québec

Les participants ont souligné le besoin de donner une véritable voix aux personnes, aux collectivités, aux groupes et aux nations touchés par les projets. L'EI fédérale devrait prévoir des processus plus inclusifs qui éliminent les questions d'intérêt, de qualification ou de

statut pour participer, tout en permettant aux personnes les plus touchées d'avoir une grande voix au chapitre. Ils ont expliqué que des mécanismes de rétroaction sont nécessaires pour informer de la suite donnée aux informations reçues suite à la participation publique et que les occasions de participer doivent être axées sur le dialogue et l'apprentissage réciproque. Une meilleure participation publique devrait prévoir davantage de consultations en personne, tenues dans les collectivités susceptibles d'être touchées, et devrait bénéficier du financement, du temps et des renseignements adéquats.

Les participants ont signalé les avantages d'une participation publique significative, par exemple l'acquisition de renseignements nouveaux et pertinents issus des connaissances locales et du savoir autochtone, l'obtention du soutien des collectivités, la planification coopérative des avantages pour toutes les parties et l'atténuation efficace des impacts sur les collectivités susceptibles d'être touchées.

De nombreuses définitions de la participation publique significative ont été offertes, depuis « l'intégration de tous les volets essentiels de la participation, de la possibilité de fournir des commentaires à un échange d'idées dynamique et déterminant entre les promoteurs, les organismes de réglementation et les participants » (rapport du Comité consultatif multilatéral), en passant par une participation visant à réellement influencer sur le résultat d'un processus donné.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Un critère important des occasions de participation publique dans les processus d'évaluation des impacts est qu'elles doivent être « significatives ». Une participation significative doit fondamentalement permettre d'influer sur les décisions prises tout au long de l'évaluation, être inclusive, permettre au public et aux groupes autochtones de participer dès le début et de façon continue et fournir les moyens nécessaires pour participer activement.

Trop souvent, les gens ont participé à des processus d'évaluation au prix de sacrifices personnels et collectifs considérables, pour finalement voir leurs préoccupations balayées du revers de la main et leurs intérêts trahis.

[traduction]

MiningWatch

Il importe de définir l'objet de la participation publique dès le début pour indiquer clairement quel est rôle du public et comment il pourra influencer sur le processus et les décisions. Pour toute évaluation, un plan de participation conçu de façon collaborative avec l'apport du public devrait énoncer clairement les objectifs de la participation publique et préciser le rôle du public, notamment comment les commentaires seront consignés, comment on y répondra et comment ils seront intégrés à la prise de décision. Lorsque le rôle du public est établi et entendu tôt dans le processus, les malentendus et les mécontentements peuvent être évités par la suite.

L'échelle du degré d'engagement du public établi par l'IAP2 s'établit comme une norme internationale. L'échelle permet de bien présenter le rôle et l'influence de la participation publique dans les processus.

Au Canada, les pratiques actuelles situent la participation publique dans l'évaluation environnementale fédérale dans les catégories « Informer » et « Consulter ». Les pratiques de consultation en vigueur varient, mais elles sont orientées vers la diffusion de l'information plutôt que vers l'apprentissage réciproque et le dialogue inclusif, et vers la collecte des renseignements plutôt que vers leur intégration évidente aux exigences de conception ou d'approbation des projets.

Cette façon de faire ne s'accorde pas avec une participation significative; en effet, « significative » renvoie à la possibilité d'influencer sur les résultats, par exemple sur la conception des propositions, les facteurs à considérer dans l'évaluation et/ou le processus décisionnel lui-même. Des pratiques de participation publique beaucoup mieux adaptées

s'inscriraient dans les catégories « Impliquer » ou « Collaborer » de l'échelle.

Il convient que les décideurs évaluent les éléments de preuve comme bon leur semble, mais ils ne devraient pas empêcher le public de les fournir. [traduction]

North and Western Canada Association for Impact Assessment

Dans ces catégories, chaque fois que des renseignements sont fournis, des mécanismes de rétroaction devraient permettre aux participants de comprendre comment leur apport a été intégré. Ainsi, on encourage la participation et augmente la transparence. Par exemple, l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie a adopté un processus systématique et transparent grâce à son système d'examen en ligne, qui permet aux participants de contribuer aux évaluations directement et en temps réel; ils peuvent également obtenir du promoteur et de l'Office des réponses précises

Spectrum

degré d'engagement du public

Élaboré par l'Association internationale pour la participation publique

	INFORMER	CONSULTER	IMPLIQUER	COLLABORER	DÉLÉGUER
BUT DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE	Fournir au public toute l'information nécessaire et objective pour l'aider à comprendre le problème, les options et les solutions envisagées.	Obtenir la rétroaction du public sur les études, les options et les décisions à prendre.	Travailler de concert avec le public pour s'assurer que ses préoccupations et ses attentes sont comprises et intégrées au processus décisionnel.	Rechercher un partenariat avec le public à toutes les étapes du processus décisionnel, y compris l'élaboration des options et l'identification de la solution privilégiée.	Confier au public la prise de décision finale.
ENGAGEMENT ENVERS LE PUBLIC	Nous vous tiendrons au courant.	Nous vous tiendrons au courant, respecterons vos préoccupations et vos attentes et nous vous informerons de la prise en compte de votre contribution dans le choix de la solution retenue.	Nous travaillerons avec vous afin que vos préoccupations et vos attentes soient considérées dans les choix élaborés. Nous vous informerons de la prise en compte de votre contribution dans le choix de la solution retenue.	Nous compterons sur vos conseils et vos idées novatrices pour trouver des solutions et les intégrerons le plus possible dans le choix de la solution retenue.	Nous mettrons en œuvre votre décision.



à leurs commentaires. Un système semblable devrait être adopté pour la formulation de commentaires dans l'EI fédérale.

En outre, lorsqu'on envisage la participation publique, il est essentiel de ne pas sacrifier le caractère inclusif de l'EI à l'efficacité. L'ancienne version de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* définissait la partie intéressée comme « Toute personne ou tout organisme pour qui le résultat de l'évaluation environnementale revêt un intérêt ». La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* en présente une définition plus étroite de partie intéressée : une personne qui « est directement touchée par la réalisation du projet ou [qui] possède des renseignements pertinents ou une expertise appropriée ».

Peu importe l'intention derrière ce changement, il a été perçu comme visant à limiter la participation publique aux évaluations de projets. Selon le Comité, l'adoption de critères liés au droit de participation par l'Office national de l'énergie a grandement nui à la confiance dans les évaluations que l'Office effectue. La mesure dans laquelle ces critères ont limité la participation est rendue évidente par les données sur la participation de l'Office (voir l'encadré). L'adoption des critères n'a néanmoins pas résulté en un processus d'évaluation efficace ou par l'intégration *en temps opportun* des commentaires du public au processus décisionnel. Dans le cas de l'examen du Projet d'expansion Trans Mountain, un comité a été mis sur pied une fois l'évaluation de l'ONE terminée, en partie du moins dans le but d'entendre ceux qui s'étaient sentis écartés du processus initial.

En bref, limiter la participation diminue la confiance dans l'évaluation sans contribuer de façon évidente à l'efficacité du processus.

Il importe aussi de se pencher sur le moment propice à la participation publique. Bien que l'objet énoncé la *LCEE 2012* consiste notamment à « veiller à ce que le public ait la possibilité de participer de façon significative à l'évaluation environnementale », aucune mention n'est faite de l'importance du moment de cette participation.

Par comparaison, l'ancienne loi énonçait précisément « de veiller à ce que le public ait la possibilité de participer de façon significative et en temps opportun au processus de l'évaluation environnementale » (les italiques sont les nôtres).

Participation aux évaluations dirigées par l'ONE :

Au départ, l'examen du Projet d'expansion de Trans Mountain, a reçu 2 118 demandes de participation : 400 demandeurs ont obtenu le statut d'intervenant (donnant droit de déposer une preuve écrite, de poser des questions au sujet de la preuve déposée par les autres intervenants et de présenter une plaidoirie écrite et orale), 798 ont obtenu le statut de commentateur (qui permet d'envoyer une seule lettre de commentaires), 452 ont demandé d'être intervenants, mais ont obtenu le statut de commentateur, et 468 demandes ont été rejetées.

Pour le premier examen des projets Énergie Est et du réseau principal Est, 2 652 demandes de participation ont été reçues, dont 1 450 lettres types : 337 demandeurs ont obtenu un statut d'intervenant (donnant le droit de déposer une preuve écrite, de poser des questions au sujet de la preuve déposée par les autres intervenants et de présenter une plaidoirie écrite et orale), 190 ont obtenu le statut de commentateur (qui permet d'envoyer une lettre de commentaires ainsi que des commentaires sur les conditions d'approbation provisoires), et 81 ont demandé d'être intervenants, mais ont obtenu le statut de commentateur. Les autres demandes de participation au processus officiel ont été rejetées.

De toute évidence, ceux qu'on considère comme étant directement touchés par une décision découlant d'une EE devraient pouvoir participer. Cependant, limiter la participation à ceux qui sont directement touchés est une énorme erreur. Tous ceux qui souhaitent participer devraient pouvoir le faire grâce à des processus souples et appropriés. Dans notre monde de plus en plus connecté et mondialisé, la géographie seule ne détermine pas l'incidence ou l'intérêt et tous ceux qui le souhaitent devraient pouvoir participer, en apprendre davantage et manifester leur soutien ou leur opposition à un projet. Si on accorde de l'importance seulement à ceux qui sont touchés directement, il y a un risque d'exclure du processus décisionnel des voix qui seraient essentielles à la durabilité des résultats. [traduction]

Rapport du Comité consultatif multilatéral

Une participation continue qui débute tôt dans le processus est nécessaire afin de permettre de soulever et examiner les préoccupations et les idées avant que beaucoup de temps et d'argent ne soient investis et ainsi s'assurer que les décisions soient prises en tenant compte de renseignements plus complets. Dans tous les cas, la participation devrait commencer au début de la planification du projet, avant que des décisions cruciales ne soient prises, et devrait se poursuivre tout au long du processus jusqu'aux étapes de suivi et de vérification de la conformité. Une participation continue qui débute tôt contribue en outre à accroître la transparence en permettant aux participants de bien comprendre comment les décisions sont prises à chaque étape d'une évaluation et d'être témoin de la mise en œuvre des conditions convenues au cours du processus.

Le Comité recommande qu'une nouvelle législation concernant l'EI exige que toute évaluation offre des occasions de participation publique qui sont ouvertes à tous et se présentent tôt dans le processus puis tout au long de celui-ci. La participation publique devrait pouvoir avoir une influence sur les décisions.

Il est aussi nécessaire de reconnaître que le degré de participation approprié à un projet donné varie d'une personne à l'autre, ou d'un groupe à l'autre. En outre, les principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)*, notamment les exigences de consentement préalable, libre et éclairé donné par les peuples autochtones, l'obligation de consulter et l'objectif de réconciliation, exigent des processus de participation qui conviennent aux peuples autochtones. Par conséquent, la palette des opportunités de participation offertes devrait être souple et adaptée au contexte, aux collectivités et aux groupes autochtones touchés.

La façon dont les publics sont consultés influe également sur leur volonté et leur capacité d'exprimer leurs préoccupations ou de partager leurs connaissances. Les processus d'évaluation quasi judiciaires actuels sont, le plus souvent, plus formels, antagonistes et intimidants que nécessaire. À l'avenir, les occasions et les activités de participation devraient être adaptées au contexte. Des options quasi judiciaires ainsi qu'informelles, de

préférence axées sur le dialogue, comme des ateliers, devraient être offertes. Il faudrait aussi que des opportunités de participation soient offertes dans les collectivités touchées et dans la langue choisie par les participants.

2.4.2 RESSOURCES REQUISES POUR PARTICIPER COMMENTAIRES REÇUS

Les participants ont exprimé le besoin et le souhait de disposer de ressources accrues pour participer aux évaluations et ont indiqué que la participation à des processus complexes d'EI nécessite temps et argent, deux ressources qui font souvent défaut à de nombreux intéressés. Ils ont expliqué que leur implication dans les processus se fait souvent à grands frais pour eux et croient que des programmes de financement devraient appuyer la participation tout au long du processus. Les problèmes liés à la capacité étaient perçus comme exacerbés par l'accès difficile à l'information et à l'expertise et par les échéanciers serrés. Une opportunité mentionnée pour accroître la capacité serait de sensibiliser le public à l'EI et aux processus connexes, de sorte que les participants potentiels soient mieux préparés et informés avant même le début d'une EI.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Un processus d'évaluation véritablement ouvert et inclusif implique que tous ceux qui souhaitent participer soient en mesure de le faire. Certaines contraintes liées à la capacité peuvent être résolues en améliorant le processus, comme accorder suffisamment de temps pour examiner l'information, donner accès aux renseignements et rendre les processus plus conviviaux.

Cela dit, ces améliorations ne changeront rien au fait que la participation significative a un prix. Les dépenses associées à la participation à un processus d'évaluation peuvent inclure l'embauche d'experts en la matière et d'avocats, l'organisation de réunions communautaires et les déplacements pour assister aux audiences. Ces coûts et activités surviennent à toutes les étapes d'un projet. L'actuel programme d'aide financière aux participants



Étude de cas #1 sur les ressources – les organismes communautaires et la mine Ajax à Kamloops

- De nombreux organismes communautaires, dont la Kamloops Moms for Clean Air, la Kamloops Area Preservation Association et la Kamloops Physicians for a Healthy Environment Society ont participé au processus d'ÉE du projet minier Ajax pendant plus de six ans.
- Le Programme fédéral d'aide financière aux participants a accordé un total de 50 000 \$ au regroupement de groupes communautaires. La somme a servi à embaucher des scientifiques pour aider à l'examen technique d'une demande de projet de 18 000 pages.
- Les organismes communautaires ont amassé un montant supplémentaire de 86 000 \$ pour appuyer leur examen et leur participation.
- Le nombre d'heures de bénévolat pendant les six années ont été innombrables. Un bénévole, à lui seul, a consacré environ 312 jours au projet.
- Les coûts financiers directs et indirects de la participation incluaient l'examen des documents d'EE, l'embauche d'experts, les déplacements, la location de salles de réunion, l'accueil, la planification et la présence aux réunions ainsi que la rédaction de documents à soumettre et de la correspondance.

(source : Kamloops Area Preservation Association et de Kamloops Moms for Clean Air)

prévoit des sommes insuffisantes et à une étape trop tardive du processus.

La participation publique significative et un support accru des participants sont dans l'intérêt de tous ceux qui sont touchés par une évaluation. Un financement adéquat est nécessaire pour répondre aux besoins en matière d'évaluation, à toutes les étapes de l'EI, et pour renforcer les capacités de façon continue.

Le Comité recommande que les programmes d'aide financière aux participants pour l'EI soient étendus à toutes les étapes de l'évaluation, notamment la surveillance et le suivi. Le gouvernement devrait réviser le programme d'aide financière aux participants afin que le financement accordé soit proportionnel aux coûts exigés pour une participation significative.

Les connaissances (leur élaboration, leur acquisition et leur accès) sont également une ressource essentielle, en particulier dans des contextes où des quantités considérables de données complexes éclairent les décisions. Les participants souhaitent apprendre, mieux comprendre les processus d'évaluation ainsi que les questions de fond touchant tous les éléments de la durabilité. Appuyer cet apprentissage contribuera à ce que les décisions et les processus soient plus efficaces, efficaces et transparents. Le renforcement permanent des capacités est étroitement lié à l'apprentissage. Ainsi, le renforcement des capacités par la participation aux évaluations et par des possibilités d'apprentissage dans des contextes autres que celui de l'évaluation de projets spécifiques permettrait d'établir un cycle de rétroaction positive où les capacités seront renforcées de façon itérative.

En plus d'affecter des fonds au renforcement des capacités, l'autorité responsable de l'EI pourrait envisager de tenir davantage d'activités d'apprentissage. Des séances d'information au début des évaluations et des ressources pour expliquer le processus et le projet, le plan ou la politique sur lequel il porte aideraient aussi à développer la capacité nécessaire à une participation significative.

Étude de cas #2 sur les ressources – projet d'énergie propre du site C

- Un maximum de 19 000 \$ par groupe offert pour participer.
- Processus d'EE étendu sur 3 ans.
- Certains experts ont estimé la valeur du temps accordé à fournir leur expertise à 360 000 \$.
- « Les experts en la matière et l'équipe juridique ont fourni leur expertise à des taux considérablement réduits et mon organisme a recueilli des canettes et des bouteilles dans les fossés, a vendu des pâtisseries, a fait des ventes-débarras, a pagayé, a vendu des œuvres d'art aux enchères, a organisé des soirées dansantes et plus encore pour pouvoir participer à l'évaluation. » [traduction]

(source : Andrea Morison, Peace Valley Environment Association)

2.4.3 PARTICIPATION ÉCLAIRÉE

COMMENTAIRES REÇUS

Les participants ont cerné le besoin évident que tous les renseignements pertinents devraient être à la disposition de ceux qui souhaitent prendre part à une évaluation. Deux des principales difficultés associées à l'accès à l'information dans les processus d'évaluation actuels ont été présentées : il est parfois difficile d'accéder à une information complète et exhaustive et il est souvent difficile de comprendre les renseignements fournis, en particulier pour des non-initiés qui ont à examiner de longs documents techniques sans disposer d'une expertise interne.

Les participants ont expliqué que s'informer prend du temps. Souvent, dans les processus d'évaluation actuels, le temps manque pour examiner tous les renseignements présentés. Les participants ont parlé d'occasions où on leur a présenté des milliers de pages de renseignements techniques à examiner dans des délais extrêmement serrés, par exemple seulement 30 jours. Ils ont également donné des exemples d'organismes publics et de collectivités autochtones qui n'étaient mis au courant des périodes de consultation que quelques jours avant leur clôture ou qui ont eu à examiner de longs documents très techniques fournis dans une seule langue. Les participants ont expliqué que ces contraintes s'amplifient lorsqu'ils essaient de s'informer au sujet de multiples projets simultanés, ce que les groupes autochtones ont souvent à faire.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Pour pouvoir être significative, la participation doit être éclairée. Les renseignements concernant les activités proposées et les processus d'évaluation doivent être facilement accessibles et pouvoir être compris par le public, les peuples autochtones et les autres parties intéressées.

Les méthodes employées pour informer le public des processus d'évaluation actuels et des occasions de participation devraient être plus efficaces et avoir une plus grande portée. Par exemple, l'Alberta Utilities Commission exige qu'un avis fournissant des renseignements sur les

opportunités de participation, les dates importantes et les coordonnées des personnes ressources soit envoyé par courrier aux résidents du secteur du projet, et elle suggère de publier des annonces dans les journaux locaux. Au cours des dernières années, l'Office de consultation publique de Montréal a utilisé les médias sociaux pour diffuser l'information au plus grand nombre de personnes possible et accroître la participation à ses processus.

Un processus de participation publique significative nécessite du temps. Bien qu'il soit important d'éviter les évaluations qui s'éternisent, il est nécessaire d'examiner les gains d'efficacité obtenus en réduisant les tensions et les conflits que suscitent les possibilités de participation insuffisantes et les préoccupations non résolues. Par conséquent, il est nécessaire d'annoncer à l'avance les occasions de participation, d'accorder plus de temps au public pour qu'il examine les renseignements relatifs à l'évaluation et de simplifier l'information.

En plus de devoir être transparents et présentés en temps opportun, les renseignements doivent être accessibles. Les documents produits pendant une EI sont complexes et techniques. Leur volume et leur degré de détail, combiné au fait qu'ils sont souvent présentés dans un format non convivial, peuvent nuire à la participation significative de ceux qui n'ont pas beaucoup de temps, de ressources ou d'expérience avec les processus d'évaluation. Le recours à des sommaires accessibles et non techniques pour transmettre des renseignements sur l'évaluation est susceptible de favoriser une meilleure compréhension par le public des enjeux du projet et d'aider à créer des occasions de participation significative.

L'International Association for Impact Assessment (IAIA, 2015) recommande que les sommaires soient concis, rédigés en langage clair et comprennent des graphiques autant que possible afin de faciliter la compréhension des enjeux complexes. Le format de l'information utilisée dans les processus de participation pourrait être prescrit par règlement, comme c'est le cas pour les descriptions de projet conformément à la *LCEE 2012*. La nouvelle législation concernant l'évaluation des impacts devrait exiger qu'un sommaire des renseignements pertinents soit traduit dans les langues locales.

De nombreuses instances ont envisagé diverses solutions pour transmettre les renseignements pertinents au public



dans un format convivial. Ainsi, en Islande, un promoteur a travaillé avec l'Agence de planification nationale pour présenter une étude environnementale non technique, interactive et en ligne¹⁴. Le ministère de la Protection de l'environnement de Hong Kong a aussi créé un site Web convivial qui donne accès au public à un vaste éventail de renseignements sur chaque projet dans un langage non technique et qui offre des moyens de rétroaction, y compris un système destiné à afficher les rapports de surveillance et de vérification et à recevoir des commentaires à l'étape du suivi¹⁵.

L'absence d'accès facile aux renseignements pertinents de l'EI mine la confiance dans le processus d'évaluation. Par exemple, le Registre canadien d'évaluation environnementale contient seulement des renseignements partiels, et il est difficile d'effectuer des recherches. L'Office national de l'énergie publie habituellement des documents plus complets, mais ils sont difficiles à trouver, car le classement n'est pas intuitif. Un registre public devrait contenir tous les renseignements relatifs à une évaluation donnée et offrir une interface facile d'accès. Le format électronique est susceptible, souvent, d'accroître l'accès aux documents, mais de multiples options de formats accessibles devraient être offertes.

Le Comité recommande que la législation concernant l'EI exige que les renseignements relatifs à l'évaluation soient publics et facilement accessibles afin d'assurer une participation significative. Tous les renseignements devraient être accessibles dans un registre permanent, interactif et facile à consulter.

¹⁴ Consulter <http://burfellwindfarm.landsvirkjun.com/>

¹⁵ Consulter <http://www.epd.gov.hk/eia/>

¹⁶ Les connaissances des collectivités sont diversifiées et comprennent, par exemple, les connaissances en environnement des pêcheurs et des chasseurs, de même que les données d'initiatives, telles que les relevés saisonniers d'oiseaux.

2.5 ÉVALUATION DES IMPACTS FONDÉE SUR DES DONNÉES PROBANTES

CONTEXTE

La science, les faits et les données probantes sont essentiels au bon fonctionnement d'un processus d'EI. Que ce soit pour recueillir des données, analyser des résultats ou établir des programmes de surveillance et de suivi, la qualité de la science contribue à l'obtention d'un processus fiable et de résultats crédibles.

Les données probantes peuvent prendre différentes formes et incluent le savoir autochtone et les connaissances des collectivités¹⁶. Plusieurs considèrent ces types de connaissances comme faisant partie de la science, mais, dans le présent rapport, le terme « science » est réservé aux processus scientifiques occidentaux, et l'expression « données probantes » décrit l'ensemble des données, des renseignements et des faits pertinents, qu'ils soient recueillis par des études scientifiques ou auprès des détenteurs du savoir autochtone ou des issus des connaissances des collectivités. Le cadre d'EI axé sur la durabilité qui est proposé vise à intégrer toutes les données probantes qui appuient les résultats liés aux cinq piliers que sont l'environnement, la santé, la société, la culture et l'économie.

2.5.1 INTÉGRATION DE LA SCIENCE DANS L'ÉVALUATION DES IMPACTS COMMENTAIRES REÇUS

Les scientifiques canadiens et les détenteurs de connaissances de divers horizons – chercheurs bénévoles, universitaires, organismes non gouvernementaux, consultants, experts de l'administration fédérale et des administrations provinciales, scientifiques autochtones et détenteurs

des connaissances – ont présenté leurs recherches et leurs expériences en matière d'EI, en plus de faire part de leurs opinions professionnelles sur l'état de la science utilisée dans les processus d'évaluation actuels. Surtout, ils ont expliqué comment intégrer la science, le savoir autochtone et les connaissances des collectivités aux futurs processus d'EI.

La législation en vigueur n'a pas d'exigences quant à la façon dont la science doit être intégrée à l'évaluation des impacts, pas plus qu'elle ne propose d'échéanciers pour la mise en œuvre de méthodes scientifiques crédibles. Par conséquent, il faut établir des lignes directrices et des normes plus strictes pour que les processus d'EI incluent des méthodes scientifiques rigoureuses. Les participants ont souligné que les promoteurs utilisent incorrectement la gestion adaptative comme solution de rechange aux mesures d'atténuation, plutôt que de mettre en pratique le principe de précaution et d'établir des mesures d'atténuation, même lorsque les prévisions sont incertaines.

Certes, les impacts sociaux comprennent une grande part de subjectivité, mais cela n'implique pas pour autant qu'on doive en faire une analyse non rigoureuse – au contraire. D'ailleurs, ce sont des spécialistes qualifiés des sciences sociales qui devraient mener l'analyse des impacts sociaux. Les résultats devraient être reproductibles dans des contextes similaires et des pairs scientifiques devraient réviser le tout, selon des critères de qualité reconnus en science.

Marie-Ève Maillé, Notre Boîte Renforcement Des Collectivités

Les participants ont aussi indiqué que la science à la base de l'EI doit être fondée sur les meilleures données disponibles et sur des recherches jugées crédibles à la suite d'un examen par les pairs. Le modèle de groupe de travail utilisé en Colombie-Britannique, selon lequel la province doit solliciter des conseils auprès d'organismes fédéraux et provinciaux, de Premières Nations et d'administrations locales, a été jugé comme étant une approche positive¹⁷. Les participants ont aussi fait valoir que les autorités compétentes et les ministères

doivent posséder une capacité scientifique indépendante leur permettant de s'assurer que les études et les décisions relatives à l'EI reposent sur de solides données scientifiques. Des ministères fédéraux ont fait remarquer que certains ministères ne possédaient pas les capacités nécessaires pour fournir volontairement de l'information¹⁸.

Les budgets fédéraux doivent reconnaître les besoins cruciaux en matière de capacité organisationnelle, d'expertise et de collecte de données afin de soutenir l'intégration de données scientifiques rigoureuses aux processus d'EI. Dans certains domaines, les participants ont fait ressortir des lacunes en matière de lignes directrices et de normes, notamment en matière d'effets cumulatifs, des sciences sociales en général, des analyses comparatives entre les sexes, de la santé et de la conception des programmes de surveillance.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

De nouvelles exigences législatives sont nécessaires pour s'assurer que l'EI repose sur des données probantes et contienne les meilleures données scientifiques. Par exemple, la *Loi sur les espèces en péril* exige explicitement de tenir compte de la science, des connaissances des collectivités et du savoir autochtone. Elle inclut des exigences en matière d'information pour les rapports écrits et des lignes directrices sur la participation d'experts aux processus réglementaires, sur la façon dont il faut tenir compte de l'information dans les processus décisionnels ainsi que des exigences en matière de rapports sur la surveillance des espèces¹⁹. Ces exigences offrent une base solide à l'intégration des meilleurs renseignements disponibles et réduisent le risque d'omettre la science dans les processus décisionnels.

Un régime d'EI axé sur la durabilité exigera que les meilleures données scientifiques disponibles soient mises à profit afin de dresser des prédictions pour tous les piliers de la durabilité. Ces prévisions doivent être vérifiées pour confirmer les résultats et dissiper l'incertitude. Pour que les processus d'EI soient rigoureux d'un point de vue scientifique, l'EI doit comprendre des programmes de surveillance bien conçus qui incluent des exigences permettant de confirmer les résultats

17 Bureau d'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique. *Le processus d'évaluation environnementale*. Consulter http://www.eao.gov.bc.ca/ea_process.html (Document publié en anglais).http://www.eao.gov.bc.ca/ea_process.html

18 Rencontre du Comité avec les ministères fédéraux (le 8 novembre 2016). Consulter <http://eareview-examenee.ca/fr/commentaires-recus/panel-meeting-federal/>

19 Justina Ray. *Mémoire portant sur l'examen des processus d'évaluation environnementale présenté au Comité d'experts. The Effective Use of Science in Environmental Assessment*. Décembre 2016. 20 p. (Document publié en anglais).



Dans le domaine des sciences, la rigueur est essentielle à toutes les étapes : premièrement, dans la caractérisation des systèmes et l'élaboration des modèles; deuxièmement, dans la préparation des prévisions et des analyses de l'incertitude; troisièmement, dans la surveillance afin de traiter les principales incertitudes; quatrièmement, dans la comparaison des prévisions avec les données de surveillance pour relever les divergences; cinquièmement, dans la reconfiguration des modèles en fonction des nouvelles connaissances. Je soutiens que tout ceci constitue l'essence de la gestion adaptative. En conséquence, j'estime qu'une mise en œuvre énergique de la gestion adaptative est la meilleure approche pour gérer l'incertitude scientifique, et les décisions en matière d'évaluation environnementale doivent reposer sur cette approche. [traduction]

Peter Duinker, Université Dalhousie

prévus et de réexaminer les conclusions de l'EI en tenant compte des données issues de la surveillance. Il faut faire appel à la gestion adaptative pour modifier les mesures d'atténuation et la conception des projets lorsque les résultats de la surveillance varient par rapport aux résultats prévus, l'objectif ultime étant de veiller au suivi, à la vérification et à l'atteinte des résultats en matière de durabilité.

Pour maîtriser les enjeux de l'incertitude scientifique, la nouvelle approche à l'égard de l'EI fédérale doit continuer de reposer sur le principe de précaution.

Le Comité recommande que la législation relative à l'EI exige que toutes les phases de l'EI intègrent les meilleurs renseignements et méthodes scientifiques disponibles.

Le Comité appuie les demandes voulant que les nouvelles mesures législatives fédérales relatives à l'EI donnent accès aux données des projets passés et en cours. Cet accès pourrait réduire l'incertitude au sujet des mesures d'atténuation, des modèles et des méthodes employés à l'avenir dans l'EI et la conception des projets. Par ailleurs, l'accès aux données d'EI accroîtrait le niveau de confiance et la transparence, en plus de soutenir l'établissement des conditions de référence pour les EI à venir ou d'autres initiatives.

Les données de référence et de surveillance devraient être normalisées et rendues publiques. Il faudrait donc des méthodes normalisées de collecte de données ou de métadonnées, de manière à ce que les données soient comparables et les études reproductibles. L'accès à ces renseignements devrait renforcer les pratiques d'EI, car cela permettra d'élaborer un ensemble commun de connaissances sur les conditions environnementales, économiques, sanitaires, culturelles et sociales, y compris sur les effets cumulatifs. En outre, un accès amélioré aux renseignements d'EI existants réduira l'incertitude quant à l'efficacité des mesures d'atténuation et des nouvelles technologies utilisées dans un projet. De façon plus large, la disponibilité générale des données de surveillances d'EI permettra aux scientifiques d'examiner les méthodes (p. ex. la modélisation) qui servent à prévoir les impacts et de les perfectionner afin d'en accroître l'exactitude et de réduire l'incertitude.

Le Comité recommande la création d'une base de données fédérale centralisée, intégrée et accessible au public et qui hébergera l'ensemble des données de référence et de surveillance recueillies aux fins de l'EI.

Pour rétablir la confiance dans les processus d'EI, il est essentiel que les examens par des experts soient fondés sur la transparence et la collaboration. L'approche à l'égard de l'EI proposée par le Comité comprend un examen des données scientifiques produites dans le cadre d'une évaluation donnée par des experts qualifiés de tous les ordres de gouvernement, notamment fédéral, provincial et autochtone. Dans les cas où les gouvernements autochtones ne disposeraient pas de leurs propres capacités techniques, le gouvernement fédéral devrait fournir les ressources nécessaires pour leur permettre de retenir les services d'experts participant aux examens en leur nom. Les résultats de tous les examens par un comité d'experts doivent être rendus publics pour veiller à la transparence et permettre aux experts compétents qui ne font pas partie du processus d'examiner les renseignements.

Il est largement admis qu'au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a réduit de façon importante les ressources scientifiques à sa disposition pour appuyer l'EI, ce qui a eu des conséquences évidentes sur les

efforts de réforme de l'EI fédérale. Pour soutenir l'EI, il faut mener un examen global des initiatives, des normes et des lignes directrices provenant des experts fédéraux. Toute lacune devrait être comblée par l'expert, le ministère ou l'organisme réglementaire fédéral compétent. La démarche doit comprendre des mises à jour régulières sur les constats initiaux et sur les besoins futurs, afin de définir de nouvelles lignes directrices pour les domaines omis dans les processus d'évaluation actuels.

Il faut pouvoir accéder à l'expertise au moment opportun pour pouvoir mettre en œuvre une EI rigoureuse qui repose sur des bases scientifiques solides, particulièrement pour un nouveau processus portant sur un plus grand nombre d'enjeux dans un cadre de durabilité. L'ancienne législation fédérale concernant l'EI prévoyait par règlement un accès rapide à l'expertise fédérale. Dans une nouvelle législation, le processus de notification fédéral qui exigeait que les experts apportent leurs connaissances scientifiques et leur expertise à l'autorité responsable de l'EI dans un délai prescrit devrait être rétabli de sorte que l'EI dispose des meilleurs experts fédéraux. De plus, l'autorité responsable de l'EI doit avoir le pouvoir de retenir l'expertise et des conseils voulus hors de l'administration fédérale lorsqu'il est impossible de les obtenir au sein de celle-ci.

Le Comité recommande que la législation concernant l'EI donne à toute autorité responsable de l'EI le pouvoir d'exiger des scientifiques fédéraux qu'ils fournissent leur expertise et de faire appel à des scientifiques de l'extérieur pour obtenir leur expertise lorsque requis.

L'autorité responsable de l'EI doit être impartiale pour pouvoir exécuter un examen approfondi et objectif des études. En outre, pour que les études d'EI utilisent des méthodes scientifiques rigoureuses, l'autorité responsable de l'EI doit être mandatée par la loi de vérifier le caractère adéquat des études, y compris de l'étude d'impact environnemental. Cette vérification aurait lieu vers la fin de la phase d'analyse de l'EI et viserait chacun des cinq piliers de la durabilité. Cette nouvelle exigence législative est nécessaire pour que les données scientifiques probantes générées au cours de l'EI reposent sur des

méthodes solides, qu'elles soient fiables et qu'elles favorisent la confiance du public dans le processus d'EI.

Le Comité recommande que toute autorité responsable de l'EI ait le pouvoir de vérifier la validité des études des études scientifiques pour l'ensemble des piliers de la durabilité.

2.5.2 INTÉGRATION DE LA SCIENCE, DU SAVOIR AUTOCHTONE ET DES CONNAISSANCES DES COLLECTIVITÉS

COMMENTAIRES REÇUS

Un grand nombre de participants croit que le processus d'évaluation actuel, y compris le processus décisionnel, repose uniquement sur la science et non sur toutes les formes de connaissances fiables. Ils ont relevé que les promoteurs, les praticiens et les employés du gouvernement étaient incapables de comprendre le savoir autochtone et ont recommandé que le gouvernement renforce ses capacités internes en recrutant du personnel qualifié qui appuiera une intégration efficace de ce savoir. Ils espèrent l'émergence d'un nouveau processus d'EI qui tiendra compte des connaissances occidentales et des connaissances autochtones et qui respectera, intégrera et valorisera ces deux sources d'égalité manière.

À la lumière de la vision du monde que je mets de l'avant en tant que membre de la Nation Anishinaabe de ce coin du monde, les cérémonies auxquelles j'ai participé m'ont amené à penser que se fier uniquement à des données empiriques et à des connaissances scientifiques occidentales équivaut à lacer ses chaussures d'une seule main. [traduction]

Grand chef Nepinak, Assemblée des chefs du Manitoba



Les participants ont demandé que les connaissances des collectivités, qui incluent la science citoyenne, soient considérées comme une source de données probantes fiables dans l'EI, et ont précisé que l'exclusion de ces connaissances du processus décisionnel contribue au manque de confiance. En outre, ils ont recommandé de définir un cadre indiquant clairement comment toutes les sources de connaissances sont intégrées au processus décisionnel.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Il serait profitable pour l'EI fédérale de tenir compte de toutes les données probantes pertinentes, qu'elles soient transmises par les détenteurs du savoir autochtone et des connaissances des collectivités ou qu'elles proviennent d'études scientifiques, étant donné que chacune de ces sources a une importance qui lui est propre. L'intégration du savoir autochtone et des connaissances des collectivités dans l'EI permet d'améliorer la qualité des études ainsi que la confiance des participants dans le processus. Le savoir autochtone doit être intégré à l'EI, et le Comité rejette la pratique actuelle qui consiste à demander aux détenteurs de ce savoir de valider leurs données probantes à l'aide de données scientifiques. Dans un même ordre d'idée, il faut tenir compte des connaissances des collectivités dans l'analyse des répercussions potentielles.

Si nous faisons les choses correctement, c'est-à-dire si nous laissons les aînés orienter le processus d'évaluation, faisons participer les collectivités dès le début de la planification des projets et établissons les données de référence d'une évaluation environnementale à partir des connaissances transmises par les collectivités, alors il deviendrait inutile de nous demander si les connaissances autochtones équivalent aux connaissances scientifiques, car les connaissances seraient des connaissances et les données de référence, des données de référence intégrées. Je considère que le débat autour de l'équivalence entre le savoir autochtone et le savoir occidental ne fait que détourner l'attention et créer des divisions. C'est pourquoi je me prononce depuis toujours en faveur d'une approche intégrée. *[traduction]*

Participante à l'atelier de Winnipeg

Il faut changer notre façon de penser et cesser d'évaluer les sources de connaissances les unes par rapport aux autres pour adopter une approche intégrée visant à combiner toutes les sources de connaissances. La phase de planification offre la possibilité d'élaborer un cadre qui intègre le savoir autochtone et les connaissances des collectivités dès le début de l'EI. Il conviendrait aussi d'utiliser ces connaissances pour établir la portée des études et des analyses de référence. Qui plus est, les détenteurs de ces connaissances devraient être en mesure de recueillir des données de référence en collaboration avec les scientifiques. La meilleure façon d'intégrer différentes sources de connaissances devrait être établie en fonction de chaque projet à la suite de discussions entre les scientifiques et les détenteurs de savoir autochtone et des connaissances des collectivités.

Le Comité recommande d'intégrer dans l'EI les meilleures données probantes provenant de la science, du savoir autochtone et des connaissances des collectivités par l'entremise d'un cadre établi en collaboration avec les groupes autochtones, les détenteurs de connaissances et des scientifiques.

À l'heure actuelle, les avis fédéraux en matière d'EI montrent une certaine incompréhension du savoir autochtone et des connaissances des collectivités. L'intégration de ces deux sources de connaissances à l'EI exigera de toute autorité responsable de l'EI qu'elle les comprenne et qu'elle détermine si les connaissances en question ont bel et bien été intégrées à l'EI. Pour remplir cette exigence, il sera essentiel de maintenir en poste des employés possédant une compréhension de ces types de connaissances. Ces employés ne remplaceront pas les détenteurs du savoir autochtone ou et des connaissances des collectivités, mais ils faciliteront la réception de ces savoirs dans l'EI.

2.5.3 ÉLABORER DES ÉTUDES D'IMPACT IMPARTIALES COMMENTAIRES REÇUS

La collecte de données par des consultants embauchés par les promoteurs de projet a suscité une perception d'irrégularité dans la qualité des données, des analyses et des conclusions, ainsi que de partialité dans l'analyse des impacts. De nombreux participants ont affirmé que pour rétablir la confiance et améliorer la qualité des études d'impact environnemental, la collecte et l'analyse des données ne devraient pas relever de la responsabilité des promoteurs. Il faudrait plutôt que les études soient financées par les promoteurs, mais menées par un organisme indépendant, des scientifiques indépendants ou des experts gouvernementaux. D'autres participants ont souligné que si des données scientifiques de bonne qualité peuvent être produites par les promoteurs, il faut aussi qu'elles puissent être générées et examinées par les groupes autochtones, le gouvernement, les universités, les citoyens et les organismes non gouvernementaux afin que la population ait confiance dans les résultats de l'EI.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Pour rétablir la confiance dans l'EI, il est essentiel que l'EI repose sur des données probantes et impartiales. La pratique actuelle consiste à déléguer aux promoteurs un grand nombre des responsabilités en matière d'EI : ils recueillent les données, mènent les études, analysent les résultats et consignent les résultats dans une étude d'impact environnemental. Cette pratique a clairement mené à une perception, justifiée ou non, de partialité des résultats. Le Canada devrait étudier d'autres modèles de collecte et d'analyse de données utilisés dans le monde. Aux États-Unis, par exemple, les études d'impact environnemental sont préparées par le gouvernement avec l'appui de consultants retenus par le gouvernement et financés par les promoteurs. Au Danemark, les données sont recueillies par le promoteur, transmises au gouvernement pour analyse et préparation des études d'impact environnemental.

Dans le modèle proposé pour le Canada, il incomberait à l'autorité responsable de l'EI de diriger la rédaction du document principal de l'EI – l'étude d'impact –, qui serait semblable à l'étude d'impact environnemental produite actuellement par le promoteur, mais qui serait préparée par l'autorité responsable de l'EI à l'aide d'experts et de consultants retenus pour l'occasion. Ce document serait

rédigé à partir d'études préparées par le promoteur, les groupes autochtones et d'autres acteurs.

Sur la base d'une recommandation antérieure d'adopter une approche collaborative à la planification de l'EI dès le début du processus, il faudrait adopter une approche consensuelle pour établir la portée de l'EI avant le début de la phase d'analyse. Cela permettrait la tenue de discussions au préalable et la participation des experts à l'établissement de la portée des études, en plus d'améliorer l'efficacité du processus grâce à l'identification des préoccupations relatives aux méthodes et méthodologies avant la réalisation des études. Cette approche fondée sur le consensus permettrait à tous les intéressés, y compris les groupes autochtones et les experts scientifiques, de soumettre leurs commentaires quant aux professionnels choisis pour préparer l'étude d'impacts. Bien qu'il soit essentiel que l'autorité responsable de l'EI supervise l'étude d'impacts, les études qui serviraient de base à l'étude d'impacts pourraient être menées par d'autres acteurs. Par exemple, les groupes autochtones pourraient être les mieux placés pour diriger les études des effets sur la santé de membres des communautés, tandis que les promoteurs pourraient être les mieux placés pour recueillir différents types de données biophysiques de référence. Évidemment, les groupes autochtones devront en tout temps garder la maîtrise du savoir autochtone.

Une surveillance et une participation accrues par toutes les parties élimineraient la perception de partialité à l'égard des résultats des études. Elles faciliteraient aussi l'intégration de la science, du savoir autochtone et des connaissances des collectivités. De plus, elles augmenteraient la confiance du public et des participants à l'égard du processus ce qui, au fil du temps, devrait améliorer l'efficacité des processus d'EI et en diminuer les coûts en réduisant le besoin d'exams par des tiers. L'approche transparente et collaborative proposée devrait éliminer le besoin d'avoir recours à de longs processus de demandes de renseignements additionnels qui interrompent souvent l'« horloge réglementaire » et perturbent les échéanciers d'évaluation.

Le Comité recommande que la législation concernant l'EI exige que l'autorité responsable de l'EI supervise le développement des études d'impacts.



2.5.4 DÉCISIONS FONDÉES SUR DES DONNÉES PROBANTES

COMMENTAIRES REÇUS

Un des enjeux les plus importants soulevés par les participants est le manque de transparence des processus d'évaluation actuels, notamment en ce qui concerne la prise de décision. Les participants ont recommandé l'établissement de critères de durabilité et de règles de compromis pour qu'on tienne compte des meilleures connaissances disponibles dans la prise de décision. À l'heure actuelle, les décisions ne reflètent pas les meilleurs renseignements recueillis pendant l'EE.

À l'heure actuelle, la prise de décision est opaque ou encore les décisions semblent sortir tout droit d'un chapeau magique. Nous voulons pouvoir lever le rideau et voir comment les décisions sont prises. *[traduction]*

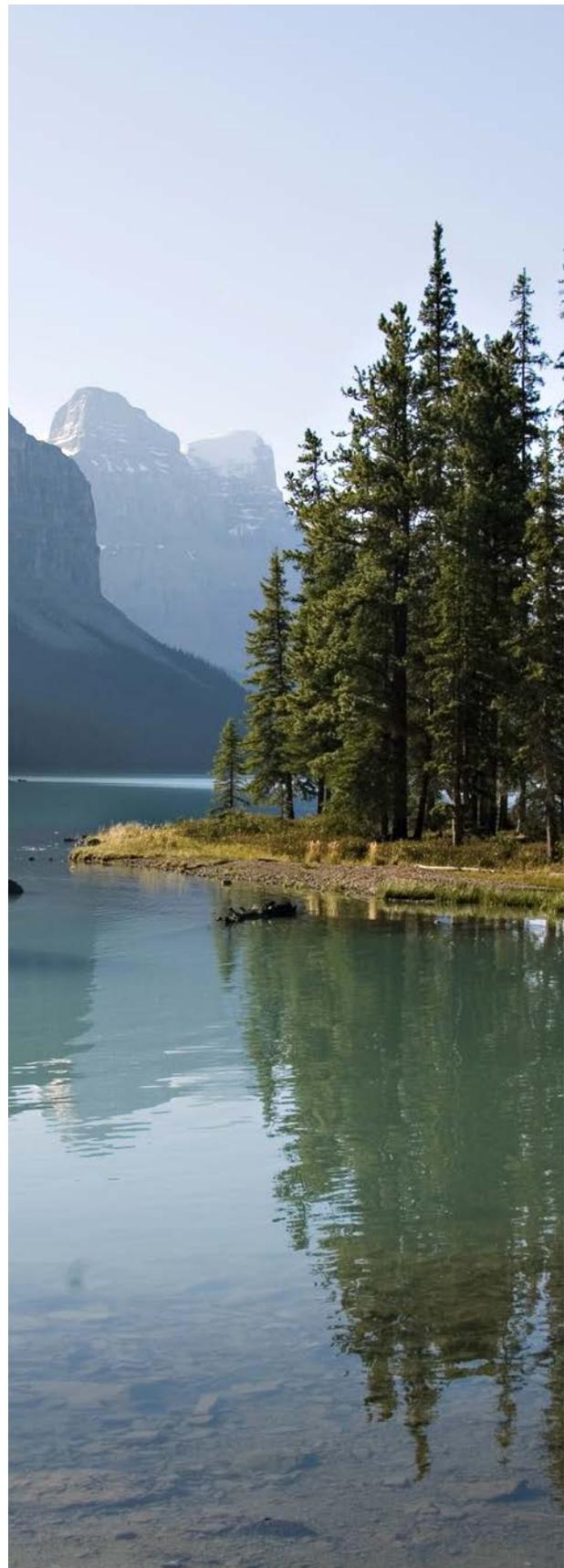
Aerin Jacobs, au nom de près de 2 000 jeunes chercheurs du Canada

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Le cadre de durabilité proposé exige que les décisions soient fondées sur des données probantes. En outre, ces données probantes doivent se rattacher aux cinq piliers de la durabilité ou appuyer les compromis faits entre impacts et avantages. Devant l'incertitude des données probantes, il faut tenir compte de risques et du principe de précaution.

La transparence du processus décisionnel est essentielle à la légitimité de l'EI aux yeux du public, des scientifiques et des détenteurs du savoir autochtone. Tous les acteurs doivent être en mesure de savoir comment les décisions tiennent compte des faits et des données probantes recueillies au cours de l'EI. Il est aussi crucial de décrire explicitement les critères de prise de décision ainsi que d'expliquer et de justifier les compromis.

Le Comité recommande que les décisions en matière d'EI fassent référence aux principales données probantes sur lesquelles elles s'appuient et expliquent les critères utilisés et les compromis faits pour atteindre la conclusion en matière de durabilité.





SECTION 3

CONCRÉTISER LA VISION

Dans cette section, nous expliquons comment la vision que nous privilégions peut être mise en pratique. Nos recommandations portent sur le régime d'évaluation et sa structure de gouvernance. Elles visent à ce que le processus, les décisions qui en découlent et leur mise en œuvre soient inclusifs, transparents et équitables. Nous expliquons comment l'évaluation commencerait plus tôt et se traduirait par de meilleures décisions plus éclairées. L'approche que nous préconisons vise à gagner la confiance du public dans le processus d'évaluation. Selon nous, cette confiance mènera à des examens plus efficaces réalisés en temps opportun. Elle devrait aussi aider à la commercialisation des ressources.

3.1 MODÈLE DE GOUVERNANCE

CONTEXTE

Afin de restaurer la confiance du public dans le processus d'évaluation, ces derniers doivent être transparents, inclusifs, éclairés et significatifs. Toute autorité ayant le mandat de mener des évaluations fédérales devrait respecter ces principes et faire preuve d'ouverture en matière de processus et de prise de décision, encourager la participation de tous, faire en sorte que les participants sentent qu'ils sont impliqués et que leurs préoccupations sont prises en compte, veiller à ce que la prise de décision tienne compte des données scientifiques, des faits et des données probantes et que les résultats du processus protègent les générations futures.

Au Canada, deux grandes approches ont été employées pour régir l'évaluation des impacts (EI) : un modèle d'autoévaluation et un modèle centralisé. Selon le modèle d'autoévaluation établi par l'ancienne *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, les évaluations relevaient de tous les décideurs fédéraux. Présentement, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012) centralise la responsabilité de réaliser les évaluations chez trois autorités : l'Office national de l'énergie (ONE), la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence). L'ONE et la CCSN s'occupent des projets à évaluer dans les secteurs qu'ils réglementent; toutes les autres évaluations sont du ressort de l'Agence.

Bien que les attributions des trois autorités responsables en matière d'EI soient établies par la même loi, chacune applique les dispositions de la LCEE 2012 différemment et, par conséquent, a un processus d'évaluation différent. Les différences découlent en partie de la façon dont les deux organismes de réglementation (l'ONE et la CCSN) intègrent les exigences d'évaluation environnementale dans leurs processus réglementaires formels.

3.1.1 COMMENT L'ÉVALUATION DES IMPACTS FÉDÉRALE DEVRAIT-ELLE ÊTRE RÉGIE? COMMENTAIRES REÇUS

Divers points de vue ont été exprimés sur qui devrait être responsable de mener les évaluations. En général, les participants ont indiqué que la réduction du nombre d'autorités responsables par la LCEE 2012 avait été une mesure positive, puisque cela a permis d'améliorer la coordination et de réduire le nombre d'organismes de réglementation que les promoteurs doivent consulter. Les participants ont noté un manque d'uniformité des processus d'évaluation sous le régime de la LCEE 2012 et ont remis en question la nécessité d'avoir plus d'une autorité responsable, reconnaissant qu'une seule autorité pourrait consulter les autres ministères fédéraux disposant des connaissances spécialisées voulues, au besoin.

Certains promoteurs et praticiens ont indiqué que, compte tenu de l'expertise technique nécessaire pour évaluer le mérite des centrales nucléaires et des pipelines, l'ONE et la CCSN devraient être chargés de ces évaluations. En outre, ces participants ont souligné que le passage de l'évaluation à la délivrance de permis se fait plus facilement si le même organisme supervise les deux processus, et que cette approche axée sur le cycle de vie est une bonne façon d'établir des relations avec les personnes réglementées.

D'autres participants s'inquiétaient du fait que l'ONE et la CCSN effectuent des évaluations. Une préoccupation souvent répétée était l'absence perçue d'indépendance et de neutralité en raison de la relation étroite que l'ONE et la CCSN entretiennent avec les industries qu'ils

réglementent. Ils s'inquiétaient du fait que ces autorités responsables font la promotion de projets qu'elles doivent réglementer. La crainte d'un parti pris ou d'un conflit d'intérêts, réel ou non, était la préoccupation la plus fréquemment soulevée par les participants touchant le rôle de l'ONE et de la CCSN à titre d'autorités responsables. Les participants ont souvent évoqué l'« emprise réglementaire » pour décrire leurs perceptions à l'égard des deux organismes. La crainte de parti pris de la part de ces deux autorités responsables a miné la confiance dans le processus d'évaluation.

De plus, certains participants ont soutenu que ces organismes qui réglementent des secteurs industriels précis sont davantage axés sur les questions techniques que sur le processus de planification qui est fondamental à une EI exhaustive. Les participants estimaient que les enjeux n'étaient pas évalués adéquatement et qu'on ne s'en préoccupait qu'à l'étape de réglementation suivant la décision. L'Agence, en revanche, a été décrite favorablement, en grande partie parce qu'elle ne subit pas les pressions qui s'exercent sur l'ONE et la CCSN à titre d'organismes de réglementation.

Certains participants ont proposé que toutes les évaluations soient réalisées par un seul organisme indépendant et impartial pour aider à instaurer un climat de confiance dans les résultats des EI auprès du public et à assurer une meilleure uniformité et prévisibilité. Les participants ont indiqué que le rôle de l'Agence devrait être renforcé et qu'elle devrait disposer d'une capacité organisationnelle et d'une expertise supplémentaires pour remplir ce rôle.

De nombreux participants ont exprimé des préoccupations au sujet du manque perçu d'indépendance dans les décisions relatives aux évaluations; selon eux, un organisme indépendant devrait prendre les décisions. D'après d'autres participants, les organismes de réglementation et les représentants élus sont les mieux placés pour prendre ces décisions. L'élément sur lequel la plupart des participants s'accordaient était la nécessité pour les décisions relatives à l'EI d'être transparentes et expliquées.

Les participants ont souligné le recul progressif de la présence du gouvernement fédéral dans les régions et les enjeux pour les collectivités locales lorsqu'elles travaillent avec des personnes ressources qui se trouvent dans des bureaux éloignés. Ils sont déçus de ne pas avoir de

représentants fédéraux locaux, que ce soit pour fournir de l'expertise scientifique et des services d'application de la loi ou pour faire le lien avec les gouvernements provinciaux. Par exemple, les participants ont indiqué que la fermeture du bureau de l'Agence à Winnipeg a nuï à la collaboration au Manitoba. Il a donc été suggéré d'accroître la présence régionale du gouvernement fédéral et de décentraliser les processus d'évaluation, de l'administration centrale vers les régions.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Le but de l'EI consiste à développer des meilleurs projets qui, à long terme, serviront l'intérêt public. Afin de formuler des recommandations sur la façon de régir l'EI fédérale, le Comité a cerné quatre priorités :

- S'efforcer d'éliminer toute perception d'un parti pris de la part des autorités responsables;
- Maximiser les avantages d'une EI axée sur la planification;
- Instiller une philosophie de gouvernance qui fait place à la collaboration et au consensus;
- S'assurer que l'EI mène à des décisions transparentes fondées sur des données probantes.

En premier lieu, afin de restaurer la confiance dans le processus, il est essentiel que l'autorité responsable de l'évaluation n'ait pas de parti pris ni de conflit d'intérêts, réel ou apparent.

La confiance du public est primordiale pour toutes les parties, sans quoi, une approbation d'évaluation ne disposera pas de l'acceptabilité sociale nécessaire pour faciliter la mise en œuvre du projet. Bien que certains participants puissent privilégier l'ONE et la CCSN pour l'évaluation des projets dans leurs secteurs industriels respectifs, l'érosion de la confiance du public dans les processus actuels est telle que certains jugent que les conclusions des évaluations ne sont pas légitimes. Ceci a mené certains à croire que les résultats sont déterminés d'avance et qu'il est donc inutile de participer au processus d'évaluation étant donné que les points de vue ne seront pas pris en compte. Les conséquences de cette situation incluent des risques plus élevés de protestations, de contestations judiciaires, de processus qui s'éternisent avant d'en arriver à la décision et une plus



grande incertitude quant à la réelle mise en œuvre des décisions. Bref, une absence d'acceptabilité sociale.

Par contre, si on a confiance dans l'autorité qui réalise l'EI, le résultat est plus susceptible d'être considéré comme juste et, donc, accepté par toutes les parties, même celles dont la position n'a pas prévalu. Ainsi, une autorité qui n'a pas de fonctions réglementaires concurrentes peut davantage être tenue responsable par tous les intéressés que l'organisme qui est axé sur une industrie ou un secteur et qui opère selon ses propres pratiques distinctes.

Deuxièmement, la réglementation et l'évaluation sont deux fonctions très différentes qui nécessitent une expertise et des processus différents. Le processus réglementaire de délivrance de permis est habituellement axé sur la détermination de l'acceptabilité technique du projet selon les exigences du texte législatif qui s'applique; le processus met l'accent sur l'expertise technique, et l'organisme de réglementation et l'industrie réglementée communiquent et discutent généralement de façon régulière. L'évaluation est un processus de planification qui tient compte des éléments techniques et non techniques et qui favorise l'examen public afin de choisir les meilleures options. La portée de l'évaluation est beaucoup plus vaste et nécessite une expertise plus variée, en particulier dans l'approche axée sur la durabilité que propose le Comité. Même sous le régime actuel, le mandat restreint des organismes de réglementation les empêche parfois, dans des circonstances particulières, d'évaluer les projets dans leur ensemble. Par exemple, un projet comportant un volet pipeline et un volet installation pourrait exiger que deux autorités responsables évaluent les éléments distincts.

Il est peu probable que l'autorité ayant un mandat axé uniquement sur la mise en œuvre d'un processus d'évaluation des impacts efficace et discipliné dans un délai convenable fasse craindre un parti pris ou du favoritisme. Les participants devraient avoir confiance que cette autorité effectuera une évaluation rigoureuse des impacts de tout projet. En outre, plus la réalisation d'évaluations est fréquente et leur portée élargie, plus le niveau de compétence de l'autorité responsable sera élevé.

Troisièmement, toute autorité responsable de l'EI fédérale doit adopter une philosophie de gouvernance qui encourage le consensus et la collaboration. Elle doit être en mesure de comprendre divers points de vue provenant d'un vaste éventail d'intérêts et d'en tenir compte²⁰. Ces caractéristiques sont essentielles pour que l'EI fédérale passe du conflit au consensus.

La philosophie de gouvernance de toute autorité responsable de l'EI fédérale doit également lui permettre de diriger la coordination des divers ordres de gouvernement participant à une évaluation, ce qui est un élément fondamental de la mise en œuvre complète de l'approche axée sur la durabilité pour l'EI fédérale recommandée par le Comité.

Il sera nécessaire de mettre l'accent sur le consensus et la collaboration pour que toute autorité responsable de l'EI fédérale puisse inclure complètement et efficacement les intérêts des Autochtones dans sa structure de gouvernance et ses processus d'évaluation, conformément à l'objectif énoncé par le gouvernement de refléter les principes de l'*UNDRIP*.

En arriver au consensus et à la pleine collaboration exigera de toute autorité responsable de l'EI fédérale une solide présence régionale. Les relations solides et continues qu'une autorité responsable doit établir avec les parties prenantes et les groupes autochtones nécessitent des discussions dirigées et des rencontres en personne.

Quatrièmement, un nouveau modèle de gouvernance doit permettre une prise de décision transparente et fondée sur des données probantes. Les décisions relatives à l'EI doivent refléter les faits et les données probantes recueillis tout au long du processus, les critères de prise de décision doivent être explicites et les compromis faits pour arriver à la décision doivent être expliqués et justifiés. Les décisions qui répondent à ces critères sont plus susceptibles d'être acceptées par la majorité des parties prenantes et des groupes autochtones²¹.

Toutes les décisions relatives à l'EI doivent être transparentes. Le processus décisionnel actuel ne fournit aucune raison ou information sur la justification des projets d'envergure susceptibles d'entraîner des effets importants. Il s'agit d'une importante source de frustration

20 La culture organisationnelle de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, qui est axée sur l'écoute et le respect des points de vue diversifiés et contradictoires, semble respecter l'approche de recherche de consensus que le Comité cherche à atteindre.

21 L'EI axée sur les données probantes est examinée à la section 2.5 - Évaluation des impacts fondée sur des données probantes.

à l'égard des processus actuels et d'une des principales raisons du manque de confiance envers les résultats.

Pour toutes ces raisons, le Comité croit que la meilleure façon d'assurer une gouvernance efficace, uniforme et imputable consiste à confier la fonction d'évaluation des impacts à une seule autorité qui aurait une solide présence régionale partout au pays et un mandat de prise de décision. Afin de remplir le mandat envisagé, cette autorité pourrait prendre la forme d'un tribunal quasi judiciaire. La capacité d'agir dans des fonctions quasi judiciaires ne vise pas à transformer la nature des évaluations ou des examens par une commission, mais plutôt à fournir à l'autorité l'indépendance et les pouvoirs nécessaires pour résoudre l'éventail des différends rencontrés au cours d'une EI par la facilitation, la médiation et les audiences informelles et officielles.

Le pouvoir de prendre des décisions relatives à l'EI est cohérente avec l'indépendance de l'autorité. Le Canada possède une vaste expérience des tribunaux quasi judiciaires indépendants qui prennent des décisions, l'exemple le plus connu étant sans doute le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). En ce qui concerne les projets, avant 2012, l'habitude était depuis des décennies de déléguer la prise de décision finale à la Commission canadienne de la sûreté nucléaire (ou à l'ancienne Commission de contrôle de l'énergie atomique) et à l'Office national de l'énergie.

Conformément au principe de transparence, l'autorité responsable de l'EI devrait fournir les justifications des décisions, qui devraient toutes être fondées sur la contribution nette à l'amélioration à long terme du bien-être des Canadiens, telle que mesurée par les effets sur les facteurs environnementaux, économiques, sociaux, sanitaires et culturels.

Comme les décisions relatives à l'EI peuvent avoir de vastes répercussions sur le bien-être des Canadiens, les représentants élus doivent aussi avoir voix au chapitre, lorsque nécessaire. Les décisions de l'autorité devraient par conséquent pouvoir être portées en appel devant le Gouverneur en conseil, c'est-à-dire qu'une partie prenant part à une évaluation pourrait demander la révision de la décision. L'appel pourrait être interjeté par un promoteur, un gouvernement ou tout autre participant au processus qui a de graves préoccupations quant à la décision. Le processus d'appel devrait être axé sur les erreurs liées à la durabilité dans la décision; il devrait également être

limité dans le temps et quant au statut du ou des parties qui pourraient y avoir recours à l'égard d'une évaluation donnée. Le Gouverneur en conseil devrait devoir exposer intégralement les motifs des décisions en fonction de la loi, y compris les explications et les justifications des compromis, ainsi que les critères de durabilité propres au projet.

Le Comité recommande qu'une seule autorité ait le mandat de mener les EI et de prendre des décisions à cet égard au nom du gouvernement fédéral.

Le Comité recommande que l'autorité responsable de l'EI prenne la forme d'un tribunal quasi judiciaire ayant le pouvoir d'utiliser un éventail complet de processus de facilitation et de résolution des différends.

3.1.2 COMMENT EST ENVISAGÉE LA NOUVELLE AUTORITÉ D'EI FÉDÉRALE

La nouvelle autorité responsable de l'EI fédérale, la « Commission d'évaluation des impacts » (la Commission), aurait les pouvoirs nécessaires pour décider si un projet contribuerait au bien-être futur du Canada, puis d'approuver ou de rejeter une demande de projet.

La Commission effectuerait des examens rigoureux, uniformes et prévisibles et superviserait les évaluations stratégiques, régionales et de projet. Elle se guiderait sur les principes fondamentaux qui étayent le présent rapport et faciliterait la participation du public et des groupes autochtones, de sorte que les points de vue reçus soient pris en compte et représentés. Les travaux de la Commission seraient fondés sur des renseignements pertinents et objectifs découlant des données scientifiques occidentales, du savoir autochtone et des connaissances des collectivités. La Commission prendrait des décisions de façon transparente en se fondant sur les données probantes qui lui sont présentées.

Conformément au mandat du Comité de refléter les principes de l'*UNDRIP* dans le nouveau processus d'EI,



les membres des groupes autochtones joueraient un rôle central au sein de la Commission. Dans les situations où les groupes autochtones ont leur propre processus d'évaluation, la Commission et les groupes autochtones intéressés créeraient une approche de collaboration appropriée afin d'intégrer les processus en vue de mieux répondre à l'objectif d'« un projet – une évaluation ». L'objectif du processus d'EI et de la Commission elle-même serait de reconnaître l'importance des droits et des titres des Autochtones de même que du rôle que l'EI peut jouer dans la réconciliation.

L'organisation et le mode de fonctionnement de la Commission permettraient d'accomplir les quatre objectifs clés suivants :

1. Assurer l'imputabilité et la représentation démocratique
2. Assurer le leadership, l'orientation et le contrôle de la qualité.
3. Définir les fonctions et la capacité organisationnelle nécessaires.
4. Assurer une représentation régionale et répondre aux besoins des régions.

IMPUTABILITÉ ET REPRÉSENTATION DÉMOCRATIQUES

Au sein de la Commission, la responsabilité démocratique serait assurée de plusieurs façons. Premièrement, le rôle clé du gouvernement d'adopter des lois et d'élaborer des politiques en matière d'EI demeurerait intact. Deuxièmement, le gouvernement voudra peut-être considérer la possibilité de déterminer lui-même les orientations de la Commission en matière de politiques. Troisièmement, les titulaires des postes de direction de la Commission, notamment le dirigeant et les autres membres décrits ci-après, seraient nommés par le Gouverneur en conseil. Quatrièmement, les décisions prises par la Commission pourraient être renversées en appel devant le Gouverneur en conseil.

LEADERSHIP, ORIENTATION ET CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

La Commission serait dirigée par un président qui, de concert avec d'autres membres (les commissaires),

prendrait les décisions à l'échelle fédérale en matière d'EI. Les commissaires prendraient leurs décisions en toute indépendance, ce qui est essentiel pour rétablir la confiance dans les processus d'évaluation. Leurs fonctions incluraient la gamme complète de mécanismes de résolution des différends, de la facilitation à l'arbitrage. Certains membres occupant un poste à temps plein seraient nommés pour une période déterminée et d'autres seraient nommés au besoin, à partir de listes régionales maintenues à cet effet. Les membres à temps plein et ceux nommés à partir des listes devraient obligatoirement inclure des représentants autochtones recommandés par le Gouverneur en conseil selon des mécanismes déterminés par les groupes autochtones.

La Commission devrait mettre sur pied un solide programme d'assurance de la qualité, ainsi que des fonctions de vérification portant à la fois sur le contrôle des coûts et le processus. Le rôle du programme d'assurance de la qualité consisterait à vérifier la qualité des évaluations réalisées par la Commission et à garantir l'apprentissage et l'amélioration continue au sein de l'organisation. Les enjeux transversaux seraient étudiés, par exemple l'exactitude des prévisions de certains impacts, l'efficacité des mesures d'atténuation et la mise en œuvre et l'efficacité des programmes de suivi. Les analyses de programme seraient publiées.

La fonction de vérification interne permettrait à la Commission de s'assurer qu'elle dispose de contrôles financiers rigoureux et qu'elle effectue une gestion disciplinée de l'argent qui lui est confié pour réaliser les évaluations. La fonction de vérification interne permettrait de s'assurer que les évaluations effectuées sont de grande qualité et que la Commission assume efficacement ses responsabilités. Les résultats des vérifications seraient publics, ce qui garantirait que le public canadien connaisse la façon dont la Commission remplit ses fonctions.

La Commission devrait compter une fonction de type ombudsman pour recevoir les plaintes de ceux qui sont insatisfaits de la façon dont elle a agi. Il faudrait toutefois s'efforcer d'éviter les chevauchements entre ce processus d'ombudsman et les procédures de résolution des différends qui font partie des processus d'EI et la procédure d'appel. Relevant directement du président et indépendant des autres employés et de la direction de

la Commission, le titulaire de cette fonction recevrait les plaintes, ferait enquête, formulerait des recommandations aux sections visées et ferait rapport au public de la façon dont les recommandations ont été prises en compte.

FONCTIONS ET CAPACITÉS ORGANISATIONNELLES REQUISES

Pour une gestion efficace et efficiente du processus d'EI, la Commission a besoin de l'expertise et de la capacité organisationnelle nécessaires pour remplir les fonctions suivantes : planification et évaluation; science et connaissances; relations avec les Autochtones; participation publique; liaison avec les promoteurs; gestion de l'information; surveillance et application de la loi.

PLANIFICATION ET ÉVALUATION

La Commission serait experte en processus et responsable de chaque étape du processus d'EI : élaboration des politiques et des procédures pour la réalisation d'EI, gestion des experts-conseils chargés de préparer l'étude d'impact et préparation des documents relatifs aux EI.

SCIENCE ET CONNAISSANCES

La Commission s'occuperait de vérifier toutes les analyses pour en assurer la pertinence vis à vis des cinq piliers de la durabilité par la réalisation, la coordination ou la supervision d'études menées tout au long de l'évaluation. Elle disposerait de l'expertise en sciences ainsi qu'en savoir autochtone et en connaissances des collectivités.

Elle validerait les données de surveillance et de suivi en plus de créer et tenir à jour une base de données publique contenant des données de référence et des données de surveillance, ainsi que d'autres données susceptibles d'être utilisées dans des évaluations futures.

Comme toutes les décisions relatives à l'EI doivent être fondées sur des données probantes, la Commission devra avoir un conseiller scientifique en chef chargé de la science et des connaissances à l'intérieur de l'organisation. Par la loi, ce conseiller aurait le pouvoir et l'obligation de s'assurer de la pertinence des études employées au cours de l'EI, y compris pour la préparation de l'étude d'impact. Comme prévu dans la loi, le conseiller scientifique en chef s'occuperait de délivrer un certificat de validation indépendante pour chaque EI. Ces mesures

visent à garantir l'utilisation des meilleures données scientifiques dans les processus d'évaluation.

RELATIONS AVEC LES AUTOCHTONES

Les relations avec les Autochtones feraient partie intégrante de chaque évaluation ainsi que dans l'établissement de la vision stratégique de la Commission en ce qui concerne les droits et les intérêts des Autochtones dans l'EI. La Commission rencontrerait les exigences de consultation et d'accommodement, renforcerait les capacités organisationnelles et établirait des relations à long terme avec les groupes autochtones. On devrait chercher à retenir les services d'Autochtones pour appuyer cette fonction et ainsi tirer parti de leurs connaissances et de leur expertise et encourager le renforcement des capacités au sein de la Commission.

PARTICIPATION PUBLIQUE

La Commission créerait et tiendrait à jour des politiques, des pratiques et des procédures relatives à la participation publique. Elle ferait des recherches sur les pratiques exemplaires pour une participation significative et les appliquerait. Elle administrerait un programme d'aide financière aux participants en plus d'organiser et mener à bien les processus de participation.

La Commission devrait également compter une fonction de défenseur du public pour assister les participants, au besoin, dans chaque évaluation.

LIAISON AVEC LES PROMOTEURS

La Commission reconnaîtrait l'importance de fournir des directives uniformes et efficaces aux promoteurs tout au long du processus d'EI à partir d'un seul point de contact.

GESTION DE L'INFORMATION

La Commission fournirait des directives sur les exigences d'accessibilité à l'information utilisée dans les processus de participation publique et maintiendrait le registre des évaluations qui contiendrait tous les renseignements relatifs à chaque étape de toutes les évaluations.

SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI

Les agents de conformité et d'application de la loi au sein de la Commission s'assureraient que les conditions qui assortissent les décisions relatives à l'EI sont mises en œuvre correctement et présenteraient des rapports publics sur toutes les activités d'application de la loi. Ils veilleraient aussi à ce que les programmes de surveillance et de suivi soient exécutés de façon appropriée, fourniraient du soutien aux groupes de surveillance



locaux, identifieraient les situations où les conditions doivent être modifiées et feraient le suivi des mesures de gestion adaptative.

REPRÉSENTATION RÉGIONALE ET RÉCEPTIVITÉ AUX BESOINS DES RÉGIONS

Pour remplir son mandat, la Commission devra avoir une solide présence régionale. Il convient de réaliser l'EI dans la ou les régions touchées par le projet à l'étude.

La Commission devrait effectuer ses activités principalement à partir de bureaux régionaux, les services communs étant offerts par l'administration centrale. Elle établirait une structure régionale avec des bureaux partout au Canada, par exemple dans les provinces de l'Atlantique, au Québec, en Ontario, dans l'est des Prairies, en Alberta et en Colombie-Britannique. Un ensemble de bureaux régionaux est nécessaire pour faciliter l'établissement de relations à long terme avec les gouvernements provinciaux, les groupes autochtones ainsi que les collectivités et les parties prenantes locales. Chaque bureau s'occuperait de mener les évaluations de projet et les évaluations régionales de sa région et disposerait du personnel requis pour réaliser l'EI, établir

les relations avec les Autochtones, mener les processus de participation publique et remplir les fonctions de surveillance et d'application de la loi.

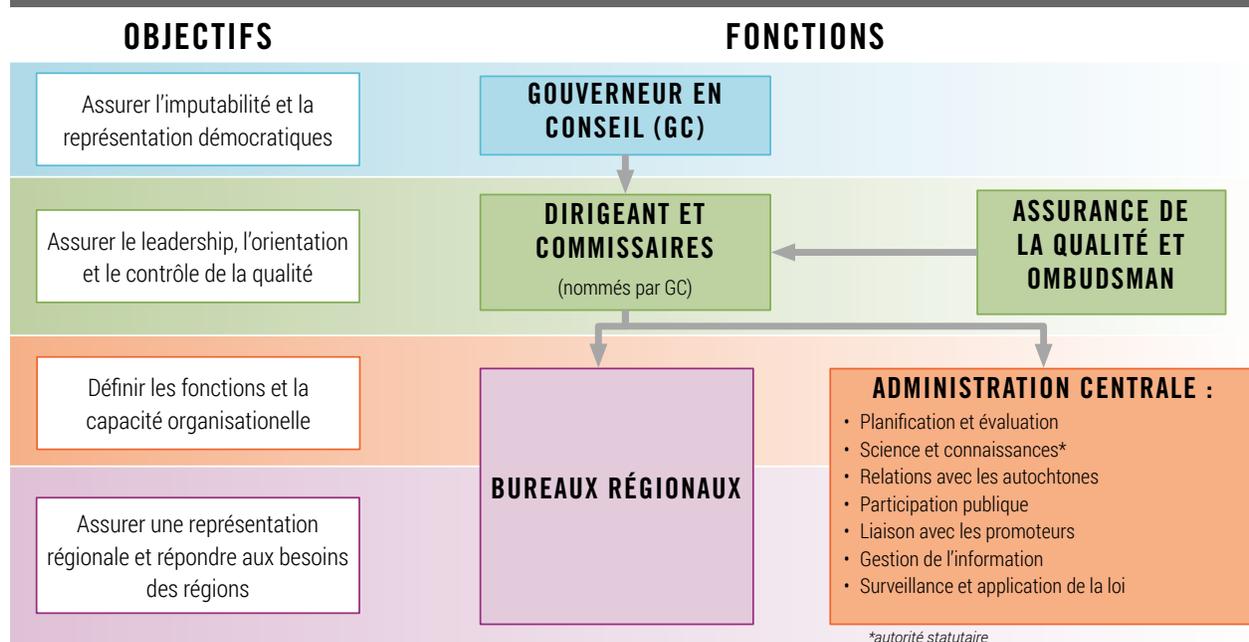
La figure 1 présente l'organigramme proposé pour la future Commission d'évaluation des impacts.

3.1.3 MANDAT

Le mandat de la Commission d'évaluation des impacts serait le suivant :

- Mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière d'EI et fournir des directives pour l'évaluation fédérale stratégique, régionale et de projet;
- Mener ou gérer les EI d'une manière efficace, prévisible et en temps opportun de manière à obtenir des décisions claires fondées sur des données probantes;
- Offrir des mesures incitatives et de la souplesse dans le processus d'évaluation afin de favoriser une coordination efficace avec les autres instances;
- Veiller à ce que l'évaluation reflète les principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)*;

FIGURE 1 – ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION D'ÉVALUATION DES IMPACTS



- Veiller à ce que les impacts sur les droits ancestraux ou issus de traités soient pris en compte dans le processus d'évaluation et satisfaire les obligations de consultation et d'accommodement;
- Veiller à ce que les décisions soient fondées sur des données scientifiques, des connaissances autochtones et des collectivités qui soient fiables et indépendantes;
- Veiller à ce que le processus soit transparent et que la publication des informations s'effectue à toutes les étapes de l'évaluation, incluant la justification des décisions prises et la prise en considération des commentaires reçus;
- Maintenir un registre public des renseignements relatifs aux évaluations pour la participation publique et une base de données pour toutes les données scientifiques créées aux fins des évaluations;
- Veiller à ce que le public participe de façon significative à chaque étape du processus d'évaluation, depuis la planification jusqu'à la surveillance et au suivi post-EI;
- Veiller à ce que le processus soit juste et perçu comme tel;
- Veiller à ce que, tout au long de l'évaluation des impacts, les commissaires appuient la recherche de consensus tout en offrant en temps opportun des services de résolution des différends et de prise de décision pour faire avancer les objectifs de l'EI;
- Veiller à la gestion financière disciplinée de toutes les évaluations;
- Assurer la conformité ainsi qu'une surveillance et un suivi adéquats;
- Surveiller la qualité des évaluations et créer une culture d'amélioration continue.

3.2 ÉVALUATION DES IMPACTS DE PROJET

CONTEXTE

L'EI de projet est la pierre angulaire du régime d'évaluation proposé. L'EI de projet devrait protéger l'environnement physique et biologique, promouvoir l'harmonie sociale et générer des possibilités économiques. Un processus d'évaluation rigoureux devrait aboutir à des décisions

jugées équitables par toutes les parties. Tout nouveau processus devrait intégrer les principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)* et faire avancer la réconciliation avec les peuples autochtones. Un nouveau processus, structuré adéquatement, atteindra ces objectifs et contribuera à créer un avenir durable pour les Canadiens et Canadiennes.

Aligner l'évaluation fédérale sur les quatre principes directeurs du Comité exige des changements fondamentaux. Le processus proposé aurait les caractéristiques suivantes :

- viser à créer un consensus et réduire les conflits;
- faciliter la coopération avec les provinces, les territoires et les instances autochtones;
- éviter les conflits d'intérêts et prévenir la partialité;
- rendre obligatoires la planification et la participation précoces;
- intégrer les sciences, le savoir autochtone et les connaissances des collectivités;
- avoir des délais prescrits et des mécanismes de contrôle des coûts qui correspondent aux circonstances propres au projet, plutôt que l'approche actuelle « à taille unique »;
- mener à des décisions fondées sur les cinq piliers de la durabilité (environnement, économie, société, culture et santé).

En gros, ce processus chercherait à restaurer la confiance en réunissant les parties, en apportant des avantages aux collectivités et en faisant avancer l'intérêt national dans le développement durable.

Les peuples autochtones du Canada ont un rôle particulièrement important à jouer dans les EI de projet. Le processus d'évaluation proposé chercherait à impliquer les groupes autochtones dès le début de la planification du projet jusqu'à la prise des décisions concernant l'évaluation, ainsi que dans les activités de suivi. Il permettrait d'évaluer plus exactement et de manière plus holistique les impacts d'un projet sur les droits ancestraux et les droits issus de traités et de cerner les mesures d'accommodement appropriées. Le processus devrait contribuer à l'établissement d'une véritable relation de nation à nation.



3.2.1 QUAND UNE EI DE PROJET DEVRAIT-ELLE ÊTRE REQUISE?

COMMENTAIRES REÇUS

De nombreux participants étaient en faveur du maintien de la liste des projets pour le déclenchement des évaluations fédérales, parce qu'il s'agit d'une approche prévisible et claire et qu'elle est centrée sur les grands projets d'exploitation des ressources naturelles. Exiger une évaluation pour les projets ayant des effets mineurs a été décrit comme étant lourd, long et créant un fardeau disproportionné pour les promoteurs. Il a également été dit, toutefois, que la liste des projets actuelle est trop axée sur certaines industries, comme l'industrie minière, et devrait être révisée pour correspondre plus exactement aux projets les plus susceptibles d'avoir des effets négatifs. Certains participants ont par ailleurs indiqué que les projets d'exploitation in situ de sables bitumineux et les activités de fracturation hydraulique devraient y figurer.

Les participants ont souligné que la LCEE 2012 avait grandement réduit le nombre d'évaluations effectuées par le gouvernement fédéral. Certains ont plaidé pour un retour aux déclencheurs²² pour saisir les activités qui relèvent clairement de la compétence du gouvernement fédéral, potentiellement en combinaison avec une liste des activités exclues. Certains ont proposé une approche hybride, soit une liste des projets à laquelle viendraient s'ajouter des déclencheurs fédéraux, afin qu'une évaluation soit aussi exigée pour certains projets ne figurant pas sur la liste.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Le point de départ quant à la nécessité d'effectuer une EI fédérale est de définir le « projet » comme une proposition d'activité concrète ou de réalisation qui touche une ou plusieurs questions d'intérêt fédéral²³. Le facteur principal pour déterminer si une EI fédérale est nécessaire devrait être les impacts du projet sur les intérêts fédéraux. Cette

approche diffère de l'approche actuelle qui inclut des projets qui ne touchent pas forcément des questions d'intérêt fédéral.

La LCEE 2012 utilise le Règlement désignant les activités concrètes pour préciser quelles activités sont visées par la Loi, sans justification sous-jacente pour ce qui devrait être désigné et sans que l'objet de l'application de la Loi soit énoncé pour guider la décision. Il en découle qu'évaluer l'efficacité de la LCEE 2012 est très difficile. Le manque de clarté objective dans les objets énoncés de la Loi, qui définit comment les évaluations environnementales doivent être réalisées, mais pas quand ou pourquoi, rend l'application de la LCEE 2012 (et l'absence d'application à de nombreuses autres activités ayant des effets égaux, voire plus importants) complètement arbitraire. [traduction]

Association minière du Canada

Il devrait y avoir un seuil approprié pour les impacts sur les intérêts fédéraux afin qu'aucune évaluation ne soit déclenchée lorsque les impacts sont négligeables. Ce seuil, qui est celui de l'impact « lourd de conséquences », devrait être lié au cadre de durabilité. L'Australie a adopté une approche semblable pour le déclenchement des évaluations environnementales en exigeant une évaluation lorsqu'une mesure proposée est « susceptible d'avoir un effet important sur une question d'importance environnementale nationale »²⁴.

Il faudrait créer une nouvelle liste des projets qui inclurait seulement les projets susceptibles de nuire aux questions d'intérêt fédéral d'une façon lourde de conséquences pour les générations présentes et futures. Les projets de cette nouvelle liste devraient obligatoirement faire l'objet d'une EI fédérale. Pour ceux ne figurant pas sur la liste, deux autres mécanismes de déclenchement devraient exister :

1. Des critères législatifs devraient être établis dans le but de déclencher une EI pour les projets susceptibles d'affecter d'une façon lourde de conséquences les générations présentes et futures (par ex. le projet a

22 Sous le régime de l'ancienne Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, une évaluation environnementale de projet était requise avant que l'autorité fédérale n'exerce tout pouvoir et toute tâche ou fonction relativement à un projet. C'était le cas, en particulier, lorsque l'autorité fédérale était le promoteur d'un projet, fournissait des fonds pour un projet, fournissait des terres pour un projet, ou délivrait un permis, une licence, une subvention ou une approbation pour un projet.

23 Comme il est expliqué plus haut dans le rapport, les questions d'intérêt fédéral devraient aller au-delà de ce qui est étudié actuellement en vertu de l'article 5 de la LCEE 2012. Pour une discussion plus approfondie des questions d'intérêt fédéral, consulter la section 2.1 – Objet de l'évaluation des impacts.

24 Voir « Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 environment assessment process – referral », accessible à partir de : <https://www.environment.gov.au/system/files/resources/38fc57cd-c744-4727-8fa0-51ecbd6e879b/files/flow-chart.pdf>

lieu dans une zone sensible)²⁵. Ces critères devraient être clairs de façon à ce que la discrétion ne soit pas requise.

2. Des dispositions devraient être prises pour qu'un promoteur ou tout individu ou groupe puisse exiger une EI de projet fédérale.

Le Comité a examiné le rôle de l'article 67 de la *LCEE 2012* dans le processus d'EI et a conclu qu'il ne cadre pas avec sa vision, car il manque de transparence et de substance. L'article 67 précise qu'aucune autorité fédérale (y compris les autorités aéroportuaires) ne peut exécuter un projet sur le territoire domanial à moins qu'elles déterminent au départ que le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants ou lorsque des effets importants sont probables qui sont justifiables selon le Cabinet. Le Comité conclut que les projets actuellement assujettis à l'article 67 satisfont à la nouvelle définition de projet qui touche un ou plusieurs intérêts fédéraux et devraient donc déclencher une EI lorsqu'ils répondent aux nouveaux tests proposés pour déclencher l'EI. En ce qui concerne l'article 68 de la *LCEE 2012*, qui porte sur des projets à l'extérieur du Canada²⁶, le mandat du Comité d'experts n'a pas expressément abordé ce sujet et le Comité n'a pas reçu beaucoup de commentaires des participants. Le Comité a donc décidé de ne pas aborder ce sujet dans son rapport.

Pour qu'il soit déterminé si son projet nécessite une EI fédérale, le promoteur aurait à présenter un avis à la Commission, dans lequel il fournirait une description conceptuelle concise du projet, et non pas la description de projet détaillée exigée par le règlement en vigueur, le Règlement sur les renseignements à inclure dans la description d'un projet désigné.

Contrairement au processus actuel, le processus à venir ne devrait normalement pas exiger une décision de la Commission en ce qui concerne l'exigence d'une EI : aucune décision ne devrait être requise pour un projet figurant sur la liste de projets ou pour un projet qui répond aux critères d'impacts lourds de conséquence; toutefois, lorsqu'il y a une demande pour une EI ou lorsqu'une décision est nécessaire, la Commission devrait diffuser sa

décision publiquement, en fournissant une justification au moyen des critères réglementaires applicables pour une EI requise ou une EI demandée. Étant donné que l'avis est envoyé plus tôt, il devrait être possible de revenir sur la décision de déclencher une EI en fonction de la réception de nouveaux renseignements. Le mode de déclenchement devrait aussi être examiné régulièrement afin de garantir que l'EI s'applique aux projets pertinents.

La préparation d'une description de projet pour le processus d'examen préalable en vue d'une évaluation fédérale est en soi assez coûteux et exige du promoteur qu'il effectue la plupart des travaux inhérents à une évaluation environnementale complète. Si on réduit la complexité de la description de projet officielle requise à l'étape de l'examen préalable, non seulement le processus serait plus efficace pour le promoteur, mais cela faciliterait aussi la consultation en amont et permettrait une plus grande souplesse pour répondre aux commentaires de la collectivité. [traduction]
Association canadienne des producteurs pétroliers

La nouvelle approche proposée nécessitera la conduite d'un plus grand nombre d'EI de projet par rapport à l'approche actuelle²⁷.

Le Comité recommande que la législation concernant l'EI définisse un projet comme étant une activité concrète ou une réalisation dont les effets touchent une ou plusieurs questions d'intérêt fédéral.

Le Comité recommande que la législation concernant l'EI prévoie qu'une EI de projet soit requise lorsqu'un projet figure sur la nouvelle liste des projets, ou ne figure pas sur la liste mais est susceptible d'avoir des impacts lourds de conséquences, ou lorsque l'autorité responsable de l'EI accepte une demande d'évaluation.

²⁵ Pour de l'orientation sur la définition des impacts lourds de conséquences, consulter la section 2.1.3 - De l'importance à la durabilité.

²⁶ Le Comité note que l'article 68 a recours à une approche similaire que l'article 67 dans la façon dont les projets à l'extérieur du Canada sont abordés. Pour plus de renseignements, consulter <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/services/politiques-et-orientation/projets-territoire-domanial-et-etranger-vertu-loi-canadienne-evaluation-environnementale-2012.html>

²⁷ L'évaluation environnementale actuelle s'applique à des dizaines de projets chaque année, contre des milliers de projets en vertu de l'ancienne loi. Le Comité s'attend à ce que la nouvelle approche s'applique à des centaines de projets par an.



3.2.2 COMMENT UNE EI DE PROJET DEVRAIT-ELLE SE DÉROULER?

L'EI fédérale aurait trois phases : une phase de planification, une phase d'analyse, et une phase de décision. La phase de planification représente un changement majeur par rapport à la pratique actuelle, et a pour intention de rapprocher les parties au moyen de réunions en personne en plus d'entamer le dialogue sur les activités proposées dès le début, avant que des décisions concernant des éléments critiques ne soient prises. La phase d'analyse ressemblerait au processus d'évaluation d'aujourd'hui, mais l'étude d'impacts serait dirigée par la Commission. Dans la phase de décision, la décision sur la contribution générale du projet envers la durabilité reviendrait à la Commission, tout en laissant une possibilité de recours sous forme d'appel au Cabinet.

3.2.2.1 PHASE DE PLANIFICATION COMMENTAIRES REÇUS

Une préoccupation commune aux participants partout au Canada était le fait que le processus actuel d'évaluation commence trop tard et que la description de projet demandée des promoteurs pour déclencher une évaluation fédérale exige trop de renseignements. Pour de nombreux Canadiens, au moment où on leur demande de participer, les projets sont déjà entièrement planifiés et difficiles à modifier. Ainsi, le point de départ est perçu comme étant trop tardif pour que les collectivités, les parties intéressées et les groupes autochtones puissent contribuer à la conception du projet ou proposer d'autres moyens de le réaliser.

Les participants croient que le processus d'évaluation devrait rendre obligatoire une participation précoce, qui permettrait un bon échange de renseignements et l'intégration dès le début du savoir autochtone tout en réduisant les conflits. Une participation précoce peut aussi fournir une plus grande clarté à l'industrie, puisqu'on disposerait des connaissances des collectivités sur une zone donnée, y compris sur ce qu'il serait peut-être bon d'éviter.

Les experts fédéraux, les membres de l'industrie, les membres du public et les groupes autochtones cherchent à avoir un rôle plus collaboratif, actif et continu dans les évaluations. Les participants ont proposé l'établissement d'un groupe de travail qui permettrait une plus grande coordination dès le départ entre le promoteur, l'expert-conseil qui effectue des études, les collectivités et les organismes de réglementation afin que la portée de l'évaluation soit définie adéquatement et que les bons renseignements soient recueillis. La collaboration précoce devrait éliminer le long processus de demandes d'information et améliorer l'efficacité du processus.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Toute EI de projet devrait commencer par une phase de planification officielle qui offrirait une possibilité de rencontre en personne à toutes les parties intéressées afin qu'elles puissent faire connaître leurs préoccupations au promoteur, contribuer à la conception du projet et établir les termes de référence pour la conduite de l'évaluation.

La phase de planification devrait offrir un forum pour établir des relations de confiance entre les promoteurs, tous les ordres de gouvernement et les communautés locales et autochtones. Elle permettrait aussi l'utilisation dès le début des connaissances scientifiques, autochtones et des collectivités, et fournirait des données en vue de cerner les caractéristiques et les zones valorisées de même que les droits ancestraux des Autochtones.

Il doit y avoir des consultations préliminaires avec les collectivités locales et autochtones en ce qui a trait à l'emplacement industriel des projets proposés. Un exemple frappant de la façon dont le processus de consultation dirigé en vertu de la LCEE 2012 peut causer des difficultés importantes avec les collectivités d'accueil est l'évaluation du Projet de gaz naturel liquéfié Pacific NorthWest. Les collectivités locales et autochtones n'ont été informées du projet qu'après plusieurs années, après que des centaines de milliers de dollars aient été dépensés, et après que le promoteur ait décidé de l'emplacement. [traduction]

SkeenaWild Conservation Trust

PARTICIPANTS

Cette phase et les phases subséquentes seraient dirigées par la Commission, qui assignerait un commissaire pour diriger le processus et faciliter la résolution des conflits. La phase de planification commencerait par un avis public annonçant le début de l'EI et en demandant aux parties intéressées de s'identifier s'ils souhaitent participer au processus d'EI.

Pour garantir que les parties intéressées et les experts disposent d'un forum adéquat pour discuter des activités proposées de manière collaborative, la Commission établirait deux comités pour appuyer la participation du public, des groupes autochtones, des intervenants et des experts à l'examen.

Le premier comité (le « comité de projet ») serait formé de parties intéressées comme les représentants de divers ordres du gouvernement, de groupes autochtones, d'organisations communautaires, d'organisations non gouvernementales, du promoteur et de membres du public. Ce comité devrait inclure toutes les personnes demandant à participer au processus d'EI.

Le deuxième comité (le « comité des experts du gouvernement ») comprendrait des experts du gouvernement sur des questions liées au projet et à ses impacts. Les membres pourraient être des experts techniques de la Commission, des experts fédéraux et provinciaux et des experts autochtones désignés par les groupes autochtones. Ce comité aurait accès à la vaste expertise qui existe au sein du gouvernement et qui est nécessaire pour éclairer les EI de projet. En effet, disposer d'une expertise gouvernementale pertinente tout au long du processus d'EI améliorera la qualité et l'uniformité des EI de projet.

Toutes les instances, y compris les instances autochtones, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales, seraient encouragées à participer à la phase de planification dans le but d'établir un processus coordonné qui intègre les exigences du processus et les exigences législatives de toutes les instances. Au cas où une autre instance, par exemple un gouvernement provincial ou un groupe autochtone, aurait son propre processus d'évaluation,

on pourrait conclure une entente sur la façon dont ce processus pourrait être coordonné avec l'EI fédérale²⁸.

PROCESSUS

La phase de planification commencerait lorsque la Commission détermine qu'une EI fédérale est requise. L'avis envoyé par le promoteur ayant servi à déterminer si une EI était requise serait utilisé au début de cette phase pour faciliter la participation du public et des Autochtones. La législation devrait garantir que le fardeau de la preuve revient au promoteur et que ce dernier a une obligation légale de soumettre un avis dans les premiers temps du développement du projet.

La Commission convoquerait une réunion initiale avec les parties intéressées et établirait le calendrier des réunions futures et des sujets à discuter, ainsi qu'une estimation du temps requis pour la phase de planification. L'objectif des réunions prévues pour cette phase est de déterminer les composantes valorisées, les solutions de rechange qui doivent être examinées et le cadre de durabilité du projet, y compris les questions qui guideront les études futures pour chacun des cinq piliers de la durabilité²⁹.

Pour les projets linéaires tels que les pipelines qui peuvent potentiellement toucher de multiples collectivités ou groupes autochtones, il pourrait être nécessaire de tenir des réunions à divers endroits afin de garantir que tous les participants intéressés peuvent être impliqués.

La participation du public à chaque étape de l'évaluation environnementale rend l'évaluation plus crédible, car tout est fait de manière transparente. La participation du public dès les premières étapes du projet peut éviter que des conflits surviennent plus tard entre les gens et les promoteurs tout en garantissant que le projet est durable et répond aux besoins de la collectivité (Doelle et Sinclair, 2006). Cela pourrait réduire les reports de projets, les pertes monétaires et d'autres problèmes similaires émanant d'un manque de clarté et de consensus entre les promoteurs et le public (Rutherford & Campbell, 2004). [traduction]

Gurmeet Singh, Université du Manitoba

²⁸ Pour plus de détails sur les mécanismes de coopération, consulter la section 2.2.1 - Coopération en matière d'évaluation des impacts.

²⁹ Pour de l'orientation sur le cadre de durabilité, consulter la section 2.1.3 - De l'importance à la durabilité.



La participation active de divers acteurs au tout début de l'EI produirait d'importants avantages. Cette participation hâtive permettrait de :

- contribuer à ce que les renseignements essentiels soient intégrés en temps opportun;
- accroître l'exhaustivité et l'efficacité d'une EI;
- réduire le besoin d'autres demandes de renseignements à des étapes ultérieures de l'EI;
- garantir que les impacts sur les droits ancestraux et issus de traités sont adéquatement pris en compte et que des mesures d'accommodement sont prises;
- fournir une plus grande assurance aux groupes autochtones et aux autres parties que leur voix a été entendue et a été considérée dans l'évaluation.

Le dialogue serait établi, en partie, par la participation active du comité de projet et du comité des experts gouvernementaux, mais aussi au moyen d'autres occasions de participation du public et de consultation des groupes autochtones dirigées par la Commission.

L'implication des Autochtones tôt dans le processus sera une occasion majeure d'intégrer leur compétence et leur pouvoir de décision de même que de façonner l'EI de manière à tenir compte de leurs coutumes, de leurs lois et de leurs traditions. Pour les groupes autochtones, cela commencerait par la conception collaborative de plans qui guideraient la consultation de la Couronne auprès des Autochtones. Ces plans seraient préparés en s'appuyant sur leur participation directe. Pour garantir que les activités proposées répondront aux besoins des Autochtones en ce qui concerne, par exemple, les emplacements, les échéances, les formats des événements et la teneur des discussions, il est essentiel que tous participent de manière collaborative à la conception de la consultation. Conformément aux principes définis précédemment dans le présent rapport³⁰, les plans de participation du public seraient élaborés en tenant compte des commentaires du public. Les plans tiendraient également compte des emplacements, échéances et formats préférés des événements destinés à la participation du public.

³⁰ Consulter la section 2.4 - Participation publique à l'évaluation des impacts.

³¹ Un exemple de questions sur la durabilité axée sur les projets est présenté dans la section 2.1.3 – De l'importance à la durabilité.

RÉSULTATS

La phase de planification permettrait de clarifier la portée de l'EI grâce à l'établissement d'une « Entente sur la conduite de l'évaluation » qui serait propre au projet.

Parallèlement à cette phase, le promoteur rassemblerait des renseignements sur des questions préoccupantes qu'il pourrait prendre en compte lors de la conception du projet qui sous-tendrait l'EI. L'Entente sur la conduite de l'évaluation se fonderait sur cette conception du projet et finaliserait les éléments à être pris en compte dans l'évaluation. Tous les processus d'EI devraient comprendre certains éléments communs tels que les impacts positifs et négatifs sur les cinq piliers de la durabilité. D'autres éléments, tels que les solutions de rechange et les variantes, pourraient être soulevés et potentiellement résolus durant la phase de planification ou être cernés puis évalués durant la phase d'analyse. Les éléments pertinents devraient aussi correspondre aux données et aux résultats de toute EI régionale effectuée dans la région.

L'Entente sur la conduite de l'évaluation établirait le cadre de durabilité. Pour la mise en œuvre de l'approche de durabilité basée sur les cinq piliers, le cadre énoncerait les composantes valorisées et les critères pour chacun des piliers en se servant, par exemple, de questions clés³¹. Les impacts sur les droits ancestraux et issus de traités revendiqués ou établis et sur les intérêts autochtones seraient pris en compte dans la perspective des cinq piliers, tel que l'auraient communiqué et jugé approprié les groupes autochtones impliqués.

Basée sur les éléments de l'évaluation et le cadre de durabilité, l'Entente sur la conduite de l'évaluation indiquerait quelles études doivent être réalisées. Elle indiquerait aussi qui est chargé de réaliser les études, ce qui pourrait être le promoteur, des groupes autochtones ou autres. Le comité des experts gouvernementaux aurait un rôle clé à jouer pour décider des méthodes d'analyse et de la présentation des résultats.

L'Entente sur la conduite de l'évaluation traiterai de l'obligation constitutionnelle de consultation. En particulier, l'entente devrait comprendre une liste des groupes autochtones qui pourraient potentiellement subir les impacts du projet proposé, des catégories des

impacts potentiels et des agences et ministères ayant une obligation de consultation auprès des groupes autochtones touchés. Cette liste pourrait changer au fur et à mesure que l'EI progresse, que des décisions sont prises sur certains détails du projet, et que les impacts sont connus.

L'Entente sur la conduite de l'évaluation définirait comment le processus intégrera les exigences procédurales et législatives d'autres instances, et comment les commissions d'examen conjoints devraient opérer. La Commission devrait avoir les pouvoirs généraux de veiller à ce que des examens conjoints ou coopératifs aient lieu autant que possible. Le processus intégrerait aussi les coutumes, les lois et traditions autochtones.

L'Entente sur la conduite de l'évaluation doit contenir des détails sur le calendrier et les coûts de l'EI, et la Commission doit rendre des comptes quant aux délais et aux coûts des processus d'EI. Après discussion avec les comités, la Commission établirait des estimations des coûts et des échéances propres au projet pour la phase d'analyse. La Commission serait tenue responsable de respecter ces estimations, ou d'expliquer pourquoi elles n'ont pu être respectées. Les échéances devront être propres au projet afin d'accommoder, entre autres, les variations par rapport aux processus d'évaluation provinciaux, les lois, structures de gouvernance et capacités uniques des groupes autochtones, la complexité des circonstances liées au projet et la nécessité d'intégrer la science, le savoir Autochtone et les connaissances des collectivités.

Avant que l'Entente sur la conduite de l'évaluation ne soit finalisée, il devrait y avoir une occasion de participation publique ainsi qu'une consultation des Autochtones.³²

Il peut arriver que des promoteurs impliquent des collectivités et des groupes autochtones dans la planification du projet avant d'envoyer l'avis requis et qu'un consensus soit atteint sur certains enjeux. Dans ces circonstances, le commissaire pourrait utiliser ces travaux, dans leur intégralité ou en partie, pour appuyer l'élaboration de l'entente sur la conduite de l'évaluation.

Dans certaines circonstances, la phase de planification peut produire un deuxième résultat, soit la cessation de l'EI, si les promoteurs ajustent la conception de leur projet de façon telle que le projet n'aurait plus d'impacts sur des

questions d'intérêt fédéral ou n'aurait plus d'incidences lourdes de conséquences sur les questions d'intérêt fédéral pour les générations présentes et futures. Quelle que soit la circonstance, le projet proposé ne serait alors plus visé par une EI fédérale.

Le Comité propose que le commissaire soit autorisé à finaliser l'entente sur la conduite de l'évaluation et à lancer la phase d'analyse au cas où le processus n'avancerait plus.

La phase de planification se termine lorsqu'il y a un consensus sur l'entente sur la conduite de l'évaluation. Il peut y avoir des sujets sur lesquels aucun consensus n'est atteint. C'est alors le commissaire qui doit trancher sur ces sujets, au moyen d'une ordonnance officielle qui énonce les raisons de la décision.

Le Comité recommande que toutes les phases de l'EI de projet soient réalisées selon un processus multipartite de participation en personne.

Le Comité recommande que, pour l'EI de projet, l'aboutissement de la phase de planification soit une « Entente sur la conduite de l'évaluation ».

3.2.2.2 PHASE D'ANALYSE COMMENTAIRES REÇUS

Les participants ont exprimé différents points de vue sur la réalisation des études et la préparation de l'étude d'impact environnemental, certains affirmant que les promoteurs devraient continuer d'assumer ce travail, d'autres pensant qu'il devrait être fait par une entité indépendante. Certains participants étaient d'avis que d'autres parties devraient être impliquées dans la réalisation des études. Toutefois, tous les participants ont reconnu qu'il était essentiel que tous aient confiance dans l'exactitude et l'impartialité des renseignements obtenus pour qu'ils soient acceptés. Les participants ont aussi exprimé le besoin que les études fassent l'objet d'un examen par les pairs et ont suggéré que cet examen pouvait être effectué par des comités consultatifs ou des groupes de travail.

³² Consulter les sections 2.3 - Considérations autochtones et 2.4 - Participation publique à l'évaluation des impacts.



Je suggère que, pour que le processus soit rigoureux et impartial, il est nécessaire que les évaluations des impacts environnementaux soient effectuées par des scientifiques qui sont vraiment indépendants et libres de toutes pressions ou influences économiques et politiques. Le public serait plus à même d'avoir confiance dans le processus d'évaluation des impacts environnementaux s'il pouvait se fier à son intégrité. [traduction]

*Denise Melanson, Conseil des Canadiens,
section du comté de Kent*

À l'heure actuelle, on ne voit pas clairement dans quelles circonstances une évaluation est renvoyée à une commission d'examen par rapport à quand elle est dirigée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Les participants ont fourni des exemples de projet, comme le projet minier d'Ajax, dans le cadre duquel d'importantes préoccupations soulevées par certains membres de la collectivité ont donné lieu à de nombreuses demandes pour la formation d'une commission d'examen, mais où l'évaluation subséquente a tout de même été dirigée par l'autorité responsable.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La phase d'analyse est un nouveau nom pour ce qui constitue actuellement le processus fédéral d'évaluation environnementale.

PARTICIPANTS

La phase d'analyse devrait inclure tous les participants intéressés de la phase de planification. Tout comme pour cette dernière, elle serait dirigée par la Commission. Elle comprendrait aussi le comité de projet et le comité des experts gouvernementaux établis lors de la phase de planification.

La phase d'analyse est celle où toutes les études prévues dans l'Entente sur la conduite de l'évaluation seraient réalisées par les diverses parties grâce aux contributions et suggestions du comité de projet et du comité des experts gouvernementaux. Elles serviraient ensuite à la préparation de l'étude d'impacts (connue, dans le régime actuel d'évaluation environnementale, sous le nom d'étude d'impacts environnemental) qui cernerait et évaluerait les impacts du projet en fonction des cinq piliers de la durabilité définis en vertu du cadre de durabilité propre au projet.

L'élaboration de l'étude d'impacts serait dirigée par la Commission, par le biais d'une équipe d'experts (« l'équipe d'évaluation ») retenue par la Commission dont les membres seraient libres de tout conflit d'intérêts et choisis au moyen d'un processus collaboratif impliquant le comité de projet et le comité des experts gouvernementaux. L'équipe d'évaluation serait propre à un projet et formée pour tenir compte des études réalisées et préparer une étude d'impacts qui évalue les impacts du projet sur les cinq piliers de la durabilité. Elle comprendrait des experts-conseils et d'autres experts indépendants (y compris des détenteurs de savoir autochtone) possédant une expertise reliée aux éléments étudiés, au cadre de durabilité ou à tout autre domaine pertinent à l'établissement de l'étude d'impacts.

La phase d'analyse inclurait aussi d'autres experts, conformément à l'entente sur la conduite de l'évaluation. Bien que l'étude d'impacts doive être préparée par l'équipe d'évaluation, l'entente pourrait prévoir que le promoteur, les groupes autochtones ou d'autres participants assument la responsabilité de fournir des études pertinentes ou d'autres données probantes.

PROCESSUS

L'équipe d'évaluation devra effectuer un examen rigoureux de tous les sujets cernés dans l'entente sur la conduite de l'évaluation en considérant toutes les données probantes, dont les données scientifiques, le savoir Autochtone et les connaissances des collectivités; les droits ancestraux et issus de traités; et l'apport du promoteur à propos de la conception du projet. En se basant sur ces renseignements, l'équipe d'évaluation produirait une étude d'impacts préliminaire présentant des mesures d'atténuation visant à réduire ou à éviter les impacts, ainsi que les constats et justifications.

La Commission partagerait cette version préliminaire avec le comité du projet et le comité des experts

« Le consentement est un processus plutôt qu'un résultat. C'est une façon de cheminer ensemble, en tant que promoteurs, gouvernements et nations autochtones, vers un résultat avantageux pour tous, où les droits des Premières Nations, leur rapport à la terre et leurs traditions juridiques sont respectés, reconnus et soutenus. » [traduction]

Assemblée des Premières Nations

gouvernementaux à des fins d'examen. On tiendrait aussi une consultation avec les Autochtones et une période de commentaires du public sur l'étude d'impacts préliminaire, conformément au processus défini dans les plans de consultation.

L'évaluation environnementale fédérale devrait passer à un modèle selon lequel elle est financée par le promoteur, mais dirigée par une agence. L'autorité responsable (de préférence une agence d'évaluation environnementale indépendante) possédant l'expertise appropriée devrait effectuer l'enquête et l'évaluation environnementale ou elle devrait (plutôt que le promoteur) embaucher les experts-conseils indépendants les plus qualifiés pour produire des rapports techniques.

[traduction]

BC Nature

La phase d'analyse doit aussi se pencher sur le sujet des accommodements liés aux impacts sur les droits ancestraux et issus de traités et les intérêts autochtones, ce qui doit comprendre des consultations des groupes autochtones dirigées par la Commission. Ces consultations incluraient aussi les ministères identifiés au cours de la phase de planification. Les options d'accommodement devraient comprendre des mesures d'atténuation, mais sans s'y limiter. L'objet des mesures d'accommodement est de traiter entièrement des impacts sur les droits ancestraux et issus de traités et les intérêts autochtones et de faire avancer la réconciliation. Un effort ciblé et substantif envers l'élaboration et la mise en œuvre de mesures d'accommodement appropriées créera de la certitude et appuiera un consentement préalable donné librement et en connaissance de cause.

Après avoir examiné les commentaires et conseils reçus, l'équipe d'évaluation finaliserait l'étude d'impacts.

RÉSULTATS

Une fois l'étude d'impacts finalisée, la Commission convoquerait une réunion du comité du projet et du comité des experts gouvernementaux. Cette réunion aurait entre autres pour objet la confirmation par le promoteur de la conception et des composantes définitives du projet et la détermination par les membres des comités des points de consensus et des points sur lesquels ils ne peuvent s'entendre.

Après avoir reçu les commentaires des membres des comités, la Commission préparerait un rapport sommaire exposant les questions de consensus qui seraient officialisées par une ordonnance du commissaire. Là où il y aurait d'importantes questions sur lesquelles aucun consensus n'aurait été atteint, par exemple sur le caractère adéquat de la consultation ou sur le consentement, ces questions devraient être renvoyées à une commission d'examen pour la phase de décision.

La phase d'analyse prendrait donc fin et la Commission passerait alors à la phase de décision.

Le Comité recommande que les études définies dans l'Entente sur la conduite de l'évaluation soient effectuées au cours de la phase d'analyse. L'autorité responsable de l'EI dirigera une équipe d'évaluation chargée d'établir l'étude d'impacts, à la lumière de ces études.

3.2.2.3 PHASE DE DÉCISION COMMENTAIRES REÇUS

Les participants ont exprimé des préoccupations sur le manque de transparence dans la prise de décision de tous les processus actuels d'évaluations environnementales - par exemple lorsqu'on détermine si un projet est d'intérêt public, si les effets environnementaux sont importants ou si des effets importants sont justifiables dans les circonstances. Certains participants ont exprimé leur méfiance envers ce processus étant convaincus que les résultats sont souvent décidés avant même que le processus d'évaluation ne soit terminé. Les participants s'inquiétaient du fait que l'évaluation actuelle cible l'atténuation en des termes vagues ce qui n'est ni efficace ni exhaustif, et mène inévitablement à l'autorisation du projet.

Un vaste éventail de participants ont indiqué que les décisions devraient tenir compte de questions allant au-delà de l'environnement biophysique, entre autres les impacts économiques, sociaux, culturels et sur la santé. Les décisions devraient viser à l'obtention d'un équilibre entre les avantages sociaux et économiques et les impacts environnementaux anticipés après la mise en œuvre de mesures d'atténuation. Ces mesures devraient permettre de minimiser les impacts et de les compenser



lorsque nécessaire. En somme, les décisions devraient évaluer si les projets peuvent être une source d'avantages sociaux et économiques à long terme tout en évitant de produire des effets environnementaux négatifs.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Il devrait y avoir une nouvelle phase de décision pour l'EI fédérale. Conformément à l'approche indépendante, transparente et basée sur des données probantes du processus proposé d'EI, la décision relative à l'EI devrait être prise par la Commission³³.

Dans les cas où il y a consensus sur toutes les questions importantes, le commissaire officialiserait cet état des choses dans une ordonnance établissant les termes du consensus. Cette ordonnance constituerait alors la décision relative à l'EI. Lorsqu'il y a d'importantes questions sur lesquelles aucun consensus n'a été atteint, une commission d'examen serait nommée pour prendre la décision.

Au début de la phase de décision, le commissaire ou la commission d'examen, s'il y a lieu, fournirait une estimation du temps requis pour cette phase.

La commission d'examen compterait en son sein une représentation régionale et autochtone, au besoin, et aurait la capacité d'embaucher ses propres experts, dans les limites d'un budget fixe. Elle aurait deux responsabilités : tenir une audience sur tous les points non consensuels et prendre une décision sur chacun de ces points; prendre une décision quant au bénéfice net global que tireront du projet les générations présentes et futures, en tenant compte de tous les renseignements disponibles pour chacun des cinq piliers de la durabilité.

TEST POUR L'APPROBATION

La décision relative à l'EI basée sur des données probantes appliquerait un test de durabilité propre à un projet pour évaluer les impacts sur les composantes valorisées identifiées pour chacun des piliers de la durabilité par rapport aux critères établis en tenant compte des mesures d'atténuation et d'accommodement. La décision comprendrait une explication et une justification de tout compromis entre les piliers et

L'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie est chargé d'effectuer des évaluations environnementales pour les aménagements proposés et de créer des comités d'examen qui effectueront des examens des répercussions environnementales pour ces aménagements, si nécessaire, dans toute la vallée du Mackenzie. En se basant sur les constats de son évaluation, cet office cogéré fait des recommandations aux ministres fédéraux et aux ministres responsables, à savoir si un aménagement proposé peut procéder pour demander une autorisation réglementaire ou non et, dans l'affirmative, sous quelles conditions. Quand le ministre des Affaires autochtones et du Nord reçoit le rapport d'évaluation environnementale de l'office d'examen, il le transmet aux autres ministres qui sont aussi responsables de réglementer ce projet. Les ministres étudient le rapport et ensuite prennent une décision. Les quatre décisions possibles sont les suivantes :

- adopter les recommandations de l'office d'examen;
 - renvoyer le rapport à l'office d'examen pour une étude plus approfondie;
 - consulter l'office d'examen puis adopter les recommandations avec des modifications;
 - consulter l'office d'examen puis rejeter les raisons de la décision et ordonner un examen des répercussions environnementales. [traduction]
- Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie*

déterminerait si le projet apporterait un avantage net au Canada pour les générations présentes et futures³⁴.

La figure 2 illustre l'application du cadre de durabilité et le test de durabilité pour le processus d'EI de projet proposé par le Comité

La décision doit aussi tenir compte du caractère adéquat de la consultation des Autochtones. Une fois que le test de durabilité est appliqué au projet, la Commission

³³ La section 3.1 - Modèle de gouvernance, contient des détails sur la justification des prises de décision par la Commission, ainsi qu'une discussion des dispositions visant à garantir la responsabilisation démocratique de la Commission.

³⁴ Voir la section 2.5 - Évaluation des impacts fondée sur des données probantes, pour obtenir une description plus détaillée de la prise de décision basée sur des données probantes.

FIGURE 2 — APPLICATION DU CADRE DE DURABILITÉ À L'EI DE PROJET

Le cadre de durabilité est défini au cas par cas, pour chaque EI de projet.

ÉTAPE 1 : Décrire le projet et ses éléments. Identifier les solutions de rechange possibles pour le projet et ses éléments en termes de conception et de localisation.

ÉTAPE 2 : Pour chaque emplacement et détails de conception de rechange, déterminer les enjeux potentiels, comme :

- les impacts potentiels sur les pêches autochtones;
- la croissance démographique de la ville;
- la création d'emploi.

ÉTAPE 3 : Pour chaque enjeu cerné, déterminer les composantes valorisées (CV) susceptibles d'être touchées pour chacun des cinq piliers, par exemple :

- **Économie** – économie locale
- **Société** – logement, sécurité publique
- **Santé** – qualité de l'air, régime alimentaire local
- **Environnement** – poissons, qualité de l'eau
- **Culture** – lieux sacrés

ÉTAPE 4 : Déterminer les critères qui serviront à mesurer la durabilité pour chaque CV, par exemple :

- **Économie** – pour l'économie locale : approvisionnement local, création d'emploi.
- **Société** – pour le logement : maintenir la disponibilité du logement.
- **Santé** – pour la qualité de l'air ambiant : maintenir la qualité de l'air à un niveau qui respecte les normes acceptables pour la santé.
- **Environnement** – pour la qualité de l'eau : maintenir la qualité de l'eau à un niveau qui respecte les recommandations du Conseil canadien des ministres de l'environnement pour la protection de la santé des organismes aquatiques.
- **Culture** – pour les lieux sacrés : préserver et maintenir l'accès aux lieux sacrés.

ÉTAPE 5 : Déterminer les études requises.

- Études sur les solutions de rechange (emplacements et conception) du projet (pour trouver le meilleur équilibre entre les impacts positifs et négatifs sur les CV).
- Études pour déterminer les avantages pour les CV.
- Études pour déterminer les impacts sur les CV.

Dans la phase d'analyse, ces composantes valorisées sont étudiées afin de mesurer les impacts sur les piliers de la durabilité, en se basant sur les enjeux identifiés dans le cadre de durabilité.

Dans la phase de décision, le test de contribution à la durabilité est établi. Ce test mesure les impacts sur les composantes par rapport aux critères établis dans le cadre de durabilité.

DÉCRIRE LE PROJET ET SES ÉLÉMENTS

1. Identifier les emplacements de rechange
2. Identifier les caractéristiques de conception de rechange

DÉTERMINER LES ENJEUX POSSIBLES

pour chaque emplacement et caractéristique de conception de rechange

DÉTERMINER LES COMPOSANTES VALORISÉES (CV)

CV clés touchées par le projet pour les cinq piliers (environnement, culture, santé, économie, société)

ÉTABLIR LES CRITÈRES DE DURABILITÉ

pour mesurer la durabilité pour chaque CV

DÉTERMINER LES ÉTUDES REQUISES

Études de référence et études visant à comprendre les effets positifs et négatifs du projet sur chaque CV. Veiller à ce que chaque solution de rechange (emplacement/conception) soit prise en compte

ANALYSE des composantes valorisées effectuée durant la phase d'analyse

CRITÈRES (TEST) DE DURABILITÉ:

Le test mesure les impacts positifs et négatifs sur les composantes valorisées en fonction des critères de durabilité



demanderait officiellement aux groupes autochtones de faire connaître leur décision quant au consentement. Si le consentement d'un groupe autochtone est obtenu, le processus continu. Dans le cas où un groupe autochtone refuse de donner son consentement, chacune des parties impliquées pourrait demander que la Commission renvoie la question à une Commission d'examen, pour déterminer si le refus du consentement était raisonnable. Dans un souci de clarification, précisons que l'absence de mesures d'accommodement appropriées devrait être jugée une raison acceptable pour refuser de donner son consentement.

COOPÉRATION ENTRE LES INSTANCES

La recommandation du Comité selon laquelle l'EI doit être axée sur les cinq piliers de la durabilité pourrait créer certains obstacles à la prise de décision fédérale sur un projet. Il existe un pouvoir fédéral élargi de recueillir des renseignements sur les cinq piliers; cependant, ce pouvoir élargi ne s'étend pas à l'imposition de conditions juridiquement contraignantes à un projet. La capacité de fixer des conditions à un projet dépend de l'autorité constitutionnelle et, pour de nombreuses questions pertinentes dans le cadre de l'EI et de la durabilité, l'autorité constitutionnelle du gouvernement fédéral est limitée. Cela signifie que la mise en œuvre complète du modèle de durabilité pour l'EI fédérale bénéficiera, voire exigera, la coopération entre les instances.

Il est essentiel que les pleins pouvoirs qu'a chaque ordre de gouvernement pour effectuer une évaluation environnementale soient bien compris, afin que l'évaluation réalise son plein potentiel en tant qu'outil habilitant une bonne prise de décision dans le but de faciliter et d'accélérer la transition à la durabilité, y compris par le biais de la coopération entre toutes ces instances.

En ce qui concerne l'EE, il est capital de comprendre l'étendue des pouvoirs de chaque niveau de gouvernement afin qu'elle réalise son potentiel. Par potentiel, nous faisons référence à un outil habilitant une bonne prise de décision qui a pour but de faciliter et d'accélérer la transition à la durabilité, y compris par le biais de la coopération entre les niveaux de gouvernement. [traduction]

Jason MacLean, Meinhard Doelle et Chris Tollefson

Lorsque d'autres instances ne participent pas au processus d'EI, il peut être utile d'examiner les pratiques actuelles appliquées dans les systèmes d'évaluation environnementale du nord. Par exemple, l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie fournit les conditions de l'EI à tous les décideurs réglementaires pour les questions relevant de leur responsabilité³⁵. Une approche semblable pourrait garantir la mise en œuvre de toutes les conditions, pas seulement de celles relevant de la compétence fédérale. Les instances auraient une certaine période de temps pour examiner les conditions, durant laquelle elles pourraient faire des commentaires sur les conditions, ou les modifier, avant d'ultimement s'engager à ou refuser de les faire appliquer.

Une autre option serait que la Commission conclue une entente de conformité avec le promoteur au sujet des conditions non réglementées par des régimes fédéraux existants. Si, par exemple, une province ne voulait pas faire appliquer certaines conditions ne relevant pas des instances fédérales, il pourrait être nécessaire de conclure une entente de conformité pour que le projet puisse aller de l'avant. Si le promoteur refusait de signer une telle entente, le commissaire ou la commission d'examen pourrait en conclure que le projet ne peut pas être mis en œuvre d'une façon qui contribue à la durabilité, et pourrait donc refuser d'émettre une approbation.

DÉCLARATION DE DÉCISION

La phase de décision se terminerait par la présentation d'une déclaration de décision. En cas de consensus, le commissaire rédigerait la déclaration de décision en se basant sur le rapport de consensus et en tenant compte des résultats du test de durabilité. Dans les cas où il y aurait d'importantes questions sur lesquelles aucun consensus n'a été atteint, il reviendrait à la commission d'examen de rédiger la déclaration de décision.

Pour tous les projets, il faudrait offrir des possibilités de participation publique et travailler en collaboration avec les Autochtones au sujet des conditions proposées avant qu'elles ne soient finalisées³⁶. Après la tenue des discussions, le commissaire ou la commission d'examen travaillerait à résoudre les questions en suspens, le cas échéant, et rédigerait la déclaration de décision finale.

³⁵ Voir http://www.reviewboard.ca/process_information/step_by_step_information.php

³⁶ Une analyse plus approfondie des conditions figure à la section 3.3 - Surveillance, conformité et application de la loi.

Lorsqu'il est déterminé qu'un projet contribuerait positivement à la durabilité, la déclaration de décision présenterait toutes les conditions pouvant être mises en application par la Commission. La déclaration de décision accompagnée des engagements définis dans une entente de conformité et d'une entente sur la mise en application des conditions par d'autres instances et organismes de réglementation constituerait la décision relative à l'EI.

Lorsqu'il est déterminé qu'un projet ne contribuerait pas positivement à la durabilité, il devrait en résulter une décision selon laquelle le projet ne peut aller de l'avant et qu'aucune autorité fédérale ne puisse prendre ou rendre une décision qui permettrait au projet d'aller de l'avant, partiellement ou complètement.

Pour garantir que les circonstances sur lesquelles est fondée l'autorisation ne changent pas avant le lancement du projet, la déclaration de décision devrait avoir une date d'expiration.

Les décisions prises par la Commission devraient être soumises à un droit d'appel au cabinet fédéral qui serait limité dans le temps³⁷. Dans le cas d'appels de ce genre, les décisions qui en découlent devraient se baser sur des données probantes, être appuyées par des motifs liés aux cinq piliers de la durabilité, être rendues promptement, et être accessibles au public.

Le Comité recommande qu'il y ait une phase de décision, durant laquelle l'autorité responsable de l'EI chercherait à obtenir le consentement des Autochtones et publierait une déclaration de décision indiquant si le projet présente un avantage net global pour le Canada en tenant compte des cinq piliers de la durabilité pour les générations actuelles et futures.

La figure 3 illustre le processus d'EI de projet proposé par le Comité.

3.3 SURVEILLANCE, CONFORMITÉ ET APPLICATION DE LA LOI

CONTEXTE

L'étape relative à la décision termine la partie « évaluation » du processus d'EI. La phase « post-EI » englobe la surveillance et le suivi des conditions établies, la vérification de la conformité et l'application de la loi. Ces éléments post-évaluation sont tout aussi importants pour rétablir la confiance dans les évaluations et garantir une surveillance rigoureuse. Ils assurent la mise en œuvre des conditions qui accompagnent la décision relative à l'EI ainsi que la vérification de l'exactitude des prévisions de l'évaluation et l'efficacité des mesures d'atténuation choisies.

Une phase post-évaluation efficace et transparente garantit que la mise en œuvre du projet atteindra les résultats identifiés au cours du processus d'EI.

La phase post-évaluation contribue aussi à garantir que l'EI soit un processus d'apprentissage itératif. Sans une bonne compréhension de l'efficacité des mesures d'atténuation et de l'exactitude des prévisions des impacts, il est impossible de tirer leçon des réussites et des échecs passés dans le but d'améliorer la conception de projets et la prise de décision à l'avenir.

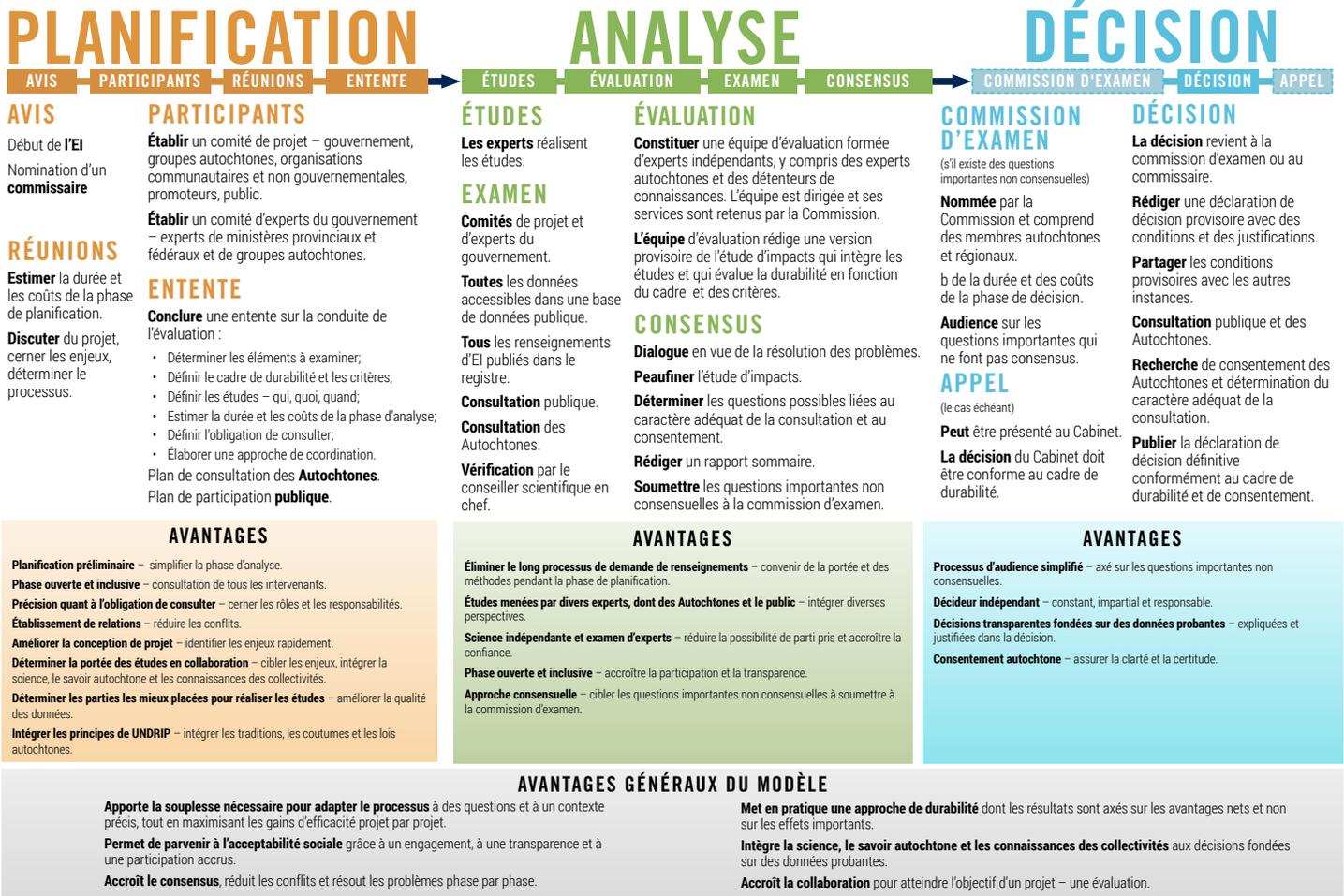
3.3.1 CONDITIONS COMMENTAIRES REÇUS

Les participants sont d'avis que, en vertu des processus d'évaluation actuels, il est parfois difficile d'interpréter et de faire appliquer les conditions liées aux EE de projet. De manière générale, ils conviennent du besoin de garantir que l'autorité responsable a le pouvoir de faire appliquer les conditions imposées. Ces conditions devraient être axées sur les résultats, prévoir de meilleures mesures de rendement et faciliter la gestion adaptative par l'inclusion d'un mécanisme permettant de modifier les conditions au fil du temps. Les participants ont aussi indiqué la nécessité d'impliquer le public et les Autochtones dans l'élaboration des conditions, y compris dans le cas des

³⁷ D'autres renseignements sur ce processus d'appel sont présentés à la section 3.1.1 - Comment l'évaluation des impacts fédérale devrait-elle être régie?



FIGURE 3 – VUE D'ENSEMBLE DU PROCESSUS D'ÉVALUATION DES IMPACTS DE PROJET



plans, des procédures et des processus conçus par les promoteurs pour mettre en œuvre les conditions.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Comme l'EI est un outil de planification, il est possible que les renseignements sur la conception du projet évoluent une fois l'évaluation terminée. En conséquence, des conditions axées sur les résultats attendus sont nécessaires pour assurer que la mise en œuvre du projet minimisera les impacts et permettra d'atteindre les résultats attendus selon les cinq piliers de la durabilité.

Des conditions axées sur les résultats sont prévues actuellement dans les décisions prises conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) (LCEE 2012)*, et d'autres instances, telle la Colombie-Britannique, y ont recours. Ces conditions, qui peuvent

être des objectifs, des règles et des notions formulés de manière générale, sont axées sur le rendement réglementaire et offrent une certaine souplesse de mise en œuvre. Cela laisse place à l'innovation, y compris l'adoption des meilleures technologies à mesure qu'elles apparaissent, et à la gestion adaptative. Pour être efficaces et utiles, les conditions de ce type doivent s'accompagner de normes de rendement claires afin de garantir que le projet atteindra les objectifs de durabilité établis dans l'EI de projet.

Les conditions établies dans les processus d'évaluation actuels n'apportent pas toujours de valeur-ajoutée, car elles demandent des promoteurs qu'ils respectent d'autres exigences réglementaires en vigueur. Afin que les conditions soient utiles et apportent une plus-value, elles doivent être axées sur la contribution d'un projet

au développement durable du Canada et compléter les autres processus réglementaires ou encore combler une lacune réglementaire.

Le Comité recommande le recours à des conditions robustes et spécifiques axées sur les résultats qui établissent des normes de rendement claires et précises.

Bien que les conditions axées sur les résultats confèrent une certaine souplesse, il se peut qu'elles ne tiennent pas compte de l'adoption de nouvelles normes, comme les normes renforcées de qualité de l'air. Il peut aussi arriver, dans certaines circonstances, que les permis, les autorisations ou les licences délivrés par d'autres organismes de réglementation chevauchent les conditions de l'évaluation des impacts ou les contredisent.

Il est possible que les conditions axées sur les résultats ne prennent pas en compte les changements survenus aux conditions environnementales ni les résultats des programmes de surveillance et de suivi. Dans de tels cas, il faut alors recourir à la gestion adaptative. Il s'agit d'une méthode systématique pour s'assurer que les conditions sont efficaces et réviser ces conditions, s'il y a lieu, afin que les résultats de durabilité soient atteints. Il est donc nécessaire que les conditions puissent être examinées et modifiées, le cas échéant, afin de tenir compte des normes améliorées et de permettre la gestion adaptative.

L'agence devrait avoir le pouvoir de modifier les déclarations de décision afin de s'assurer que les activités requises dans le cadre des projets reflètent l'expérience accumulée durant leur opération et la somme des connaissances acquises via la surveillance. [traduction]

Manitoba Hydro

Accorder à la Commission le pouvoir de modifier les conditions appuierait la mise en œuvre efficace de la surveillance et du suivi et permettrait le recours à nouvelles mesures d'atténuation dans les cas où la surveillance et le suivi montreraient que les prévisions des impacts étaient inexacts. Modifier les conditions permettrait aussi de poursuivre la coopération et la

collaboration avec d'autres processus réglementaires, s'il y a lieu. Les modifications devraient chercher à appuyer et à améliorer la durabilité du projet. La démarche de modification devrait être inclusive, permettre une collaboration avec les groupes autochtones et offrir au public et aux autres intervenants la possibilité de fournir des commentaires.

Le Comité recommande que toute future législation concernant l'EI renferme un processus formel pour modifier les conditions.

3.3.2 SURVEILLANCE ET SUIVI COMMENTAIRES REÇUS

Les participants étaient préoccupés par le fait que le gouvernement ne prête pas assez attention à la surveillance et au suivi après qu'une décision a été prise, et ont souligné l'importance de vérifier les conclusions des prévisions d'une évaluation environnementale. Ils ont aussi exprimé certaines inquiétudes au sujet des promoteurs étant responsables de la surveillance de leurs propres activités, et certains participants ont suggéré d'embaucher des tierces parties pour réaliser la surveillance des projets. Certains participants avaient l'impression que les efforts consacrés à la surveillance étaient insuffisants, et souhaiteraient voir le gouvernement fédéral exercer une plus grande supervision afin de garantir que la surveillance a bien lieu. Les collectivités locales et les groupes autochtones veulent jouer un rôle dans la surveillance, mais sont pour le moment limités dans la façon dont ils peuvent être impliqués.

Les participants ont déclaré que le manque de confiance à l'égard de la surveillance et du suivi est lié à un manque de transparence des activités de la phase post-EI. Ils aimeraient que toutes les données de surveillance soient publiées en temps réel afin de montrer clairement que la surveillance a lieu et que l'environnement local n'est pas exposé à des risques.



CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Il incombe au gouvernement fédéral de veiller à ce que ses décisions se fondent sur les meilleures informations disponibles. Étant donnée la nature itérative du processus d'EI, cette responsabilité consiste en partie à vérifier si les prévisions concernant les impacts et les mesures d'atténuation formulées dans la phase de l'étude se concrétisent lorsque les projets sont mis en œuvre. Les résultats de la mise en œuvre devraient être surveillés afin de déterminer l'efficacité des mesures d'atténuation, ce qui permettra une amélioration continue de la prise de décision dans les cas où des impacts semblables sont prédits. Des ressources et capacités organisationnelles additionnelles sont nécessaires afin que le gouvernement puisse veiller activement à ce que les promoteurs effectuent correctement la surveillance et le suivi par la vérification des données et des conclusions que ceux-ci produisent.

La législation actuelle et les orientations connexes ne sont pas claires sur la manière de concevoir un programme robuste et efficace de surveillance et de suivi. Pour le moment, les détails de ces programmes sont établis au cas par cas selon les conditions indiquées dans les déclarations de décision. La législation ne contient aucune exigence minimale pour la surveillance et la production de rapports sur les résultats de la surveillance et le gouvernement fédéral n'a pas de mandat clair pour la supervision de l'efficacité de la surveillance et du suivi.

Simplement veiller à ce que tous les rapports de suivi et toutes les données de surveillance soient accessibles et interrogeables dans un registre public – et la possibilité que cette information fasse ensuite l'objet d'un examen rigoureux de la part du public et des universitaires – aurait probablement un effet positif important sur la conformité et améliorerait la qualité des rapports de suivi et de la surveillance à un coût minime pour le gouvernement.

[traduction]

Martin Olszynski, Université de Calgary

Des exigences prescrites par la loi sont nécessaires pour la surveillance et la production de rapports de la part du promoteur et pour le contrôle de qualité par la Commission. Ces exigences devraient définir la norme de surveillance et de suivi et en garantir la mise en

œuvre uniforme dans tout le pays. Des programmes de suivi normalisés conduiraient à de meilleurs résultats et permettraient une amélioration continue. Une méthodologie uniforme pour la surveillance de l'ensemble des projets, par exemple pour la collecte de données, permettrait la comparaison des résultats entre des projets ou des activités semblables dans des régions semblables. Hausser la norme en matière d'exigences de surveillance aiderait à obtenir de meilleures données sur lesquelles fonder des conclusions à propos de l'exactitude des prévisions des impacts. Ces renseignements pourraient éclairer les résultats d'autres évaluations, appuyer la gestion des effets cumulatifs au niveau du projet ou de la région et éclairer les modifications aux conditions afin qu'elles reflètent mieux les résultats escomptés de l'évaluation.

Le Comité recommande que la législation concernant l'EI veille à ce que les résultats au chapitre de la durabilité soient atteints au moyen de programmes obligatoires de surveillance et de suivi qui respectent des exigences minimales normalisées communes à toutes les EI de projet.

Le gouvernement a certes un rôle à jouer dans la supervision de la surveillance et du suivi, mais des parties extérieures au gouvernement sont tout de même responsables de la collecte des données de surveillance utilisées dans les programmes de suivi. Dans le régime actuel, cette responsabilité incombe au promoteur. Il y a un certain avantage à ce que le promoteur continue d'être responsable des activités de surveillance, puisqu'il est capable d'intégrer la surveillance dans ses opérations et d'embaucher le personnel nécessaire pour veiller à ce que la surveillance soit réalisée efficacement. Les promoteurs devraient assumer le coût des activités de surveillance et de suivi et ceci devrait être considéré comme un coût nécessaire à la conduite des affaires.

D'autre part, le Comité reconnaît autant la valeur de la participation des groupes autochtones à la surveillance et au suivi, que le rôle que ces groupes devraient jouer à cet égard. Ils devraient, en particulier, avoir le droit d'être impliqués dans la surveillance et le suivi lorsqu'il a été déterminé qu'un projet aura des effets sur des droits ancestraux ou issus de traités potentiels ou établis et sur les intérêts autochtones. Dans ces cas-là, la participation

des groupes autochtones touchés devrait prendre la forme d'une surveillance indépendante additionnelle.

Le Comité prend note des récents efforts du gouvernement fédéral en vue d'établir un comité mixte de surveillance environnementale avec les gouvernements de la Colombie-Britannique et des Premières Nations par le biais d'une entente de surveillance environnementale pour le projet de GNL Pacific Northwest.

En tant que gardiens des terres et compte tenu du lien inhérent susmentionné [lien entre le savoir autochtone et le territoire qu'ils occupent], les Métis devraient avoir un rôle à jouer dans la surveillance de l'évaluation des impacts durant l'évaluation et une fois le projet approuvé. Les peuples métis vivent actuellement sur les terres et ont généralement une connaissance intime des zones fréquentées traditionnellement. Ainsi, toute inclusion des Métis dans la surveillance environnementale des projets reviendrait à utiliser des systèmes de connaissances déjà existants. [traduction]

Métis Nation of Alberta

Il est essentiel que l'examen des résultats de la surveillance et du suivi soit indépendant si on veut instaurer la confiance du public dans cette phase. Les organismes de surveillance indépendante devraient recevoir un mandat clair pour la vérification des effets environnementaux et toutes les parties devraient être autorisées à être représentées de manière égale et équitable dans le processus. Un certain nombre d'organismes de surveillance indépendante de ce type ont été établis, notamment l'Agence indépendante de surveillance environnementale créée pour la mine de diamants Ekati et le comité consultatif Prince William Sound Regional Citizens' Advisory Council (Alaska). Ces organismes présentent des caractéristiques précises, notamment leur indépendance du promoteur, et qui devraient être intégrées aussi souvent que possible dans les programmes de surveillance et de suivi des projets dans la phase post-décision de l'EI.

Les organismes de surveillance indépendante sont souvent efficaces en raison du fort engagement des communautés locales. Les programmes de surveillance et de suivi doivent fournir aux groupes autochtones et aux

collectivités locales touchés la possibilité de s'impliquer et d'influencer les résultats et les décisions quant au besoin de recourir à une gestion adaptative.

En présence d'une supervision améliorée du gouvernement, d'un rôle de surveillance renforcé pour les collectivités et les groupes autochtones et la mise à disposition du public des données et des rapports de surveillance, les promoteurs devraient conserver la responsabilité de la collecte des données de surveillance et du suivi initial en fonction des résultats.

Le Comité recommande que les groupes autochtones et les collectivités locales soient impliqués dans la supervision indépendante des programmes de surveillance et de suivi établis par l'autorité responsable de l'EI.

En général, les renseignements sur les effets des projets sur l'environnement canadien devraient être rendus publics. Les renseignements pertinents à la surveillance et au suivi devraient donc aussi être mis promptement à la disposition du public, sauf dans les rares cas où l'autorité responsable a des raisons de croire que la diffusion de ces renseignements doit être reportée. Un net avantage de la publication des données de surveillance est la possibilité pour ces données de servir lors d'évaluations des impacts subséquentes, par exemple pour l'évaluation des effets cumulatifs. Au fil du temps, cela mènerait à une augmentation importante de la disponibilité de données liées à l'évaluation et pouvant servir pour d'autres études ce qui permettrait de réduire en partie le fardeau de la collecte de données et d'augmenter l'exactitude des prévisions des impacts.

Le Comité recommande que toutes les données de surveillance et de suivi, y compris les données brutes, les résultats et toutes les dispositions prises pour corriger les mesures d'atténuation inefficaces, soient versées au registre public.



3.3.3 CONFORMITÉ ET APPLICATION DE LA LOI COMMENTAIRES REÇUS

On craint que les promoteurs ne soient pas tenus responsables de la mise en œuvre de toutes les conditions établies dans les approbations d'évaluation environnementale et que ces conditions ne soient pas respectées sans supervision adéquate. Des participants ont noté un manque de ressources pour la vérification de la conformité et l'application des conditions et ont souligné l'importance d'imposer des conséquences plus sérieuses qui soient adaptées à la gravité de la non-conformité. Des participants ont indiqué qu'une application de la loi inadéquate contribue au manque de confiance dans le processus d'EI et ont discuté du besoin d'une plus grande transparence des mesures d'application et de leurs résultats. Ils ont proposé la création d'une base de données publique pour faire le suivi de toutes les conditions d'évaluations environnementales, des activités de vérification de la conformité et d'application de la loi connexes et de la conformité des promoteurs aux conditions.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Un dispositif efficace de vérification de la conformité et d'application de la loi est nécessaire pour assurer l'atteinte des objectifs de l'EI.

Des activités efficaces de promotion de la conformité instillent la confiance du public et font mieux connaître et comprendre au promoteur l'existence de points de non-conformité, favorisent la conformité volontaire et aident à empêcher que des effets adverses surviennent en premier lieu. Une mise en application efficace des conditions est dissuasive, car elle montre l'existence d'une volonté de la part du gouvernement de prendre des mesures pour empêcher ou corriger la non-conformité. Autant la promotion de la conformité que les activités d'application de la loi sont nécessaires si on veut atteindre le meilleur résultat possible pour l'EI. De plus, pour que ces activités soient vraiment efficaces, leurs résultats devraient être transparents et facilement accessibles au public.

La pratique actuelle d'application de la loi en EE est de rendre publics les renseignements sur le rendement du promoteur, ce qu'on appelle parfois une approche de

« conformité ouverte ». Toutefois, c'est lorsqu'ils disposent d'une large gamme de mesures d'application de la loi que les gouvernements peuvent mieux garantir la conformité. S'il a le choix entre de nombreuses mesures, le gouvernement peut choisir celle qui est la plus adéquate pour intervenir dans des circonstances données et peut utiliser des mesures graduellement plus sévères si le promoteur n'est toujours pas conforme. En outre, l'accès à cette gamme d'options décourage la non-conformité.

Lorsque la non-conformité persiste, les pénalités financières doivent être augmentées et des sanctions administratives pécuniaires devraient être mises en place afin de supprimer tout incitatif économique à la non-conformité. Les sanctions administratives pécuniaires sont largement utilisées par tous les gouvernements pour différents types d'infractions, de la non-conformité mineure à l'infraction grave. Dans les situations où la non-conformité n'est pas liée à un comportement criminel, mais mérite tout de même une pénalité financière, les sanctions administratives pécuniaires sont une option efficace. Elles devraient être révisées pour s'assurer qu'elles sont d'un ordre correspondant à la capacité du promoteur de les payer et à l'impact économique qui pourrait résulter de la non-conformité. Des sanctions incapacitantes, comme la suspension ou la révocation d'une approbation, devraient aussi être un des outils à la disposition des gouvernements dans les cas extrêmes de non-conformité, lorsque toutes les autres mesures d'application de la loi ont échoué ou lorsqu'on voit apparaître des effets négatifs importants. Cette mesure n'est pas nouvelle; elle est utilisée par d'autres organismes de réglementation comme le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique³⁸.

Le Comité recommande que toute législation concernant l'EI fournisse une vaste gamme d'outils pour assurer la conformité avec les conditions d'EI et permettre de suspendre ou de révoquer des approbations.

Pour garantir la conformité aux conditions de l'EI et pour augmenter la confiance du public quant à la mise en œuvre des conditions, la conformité doit faire l'objet d'une

³⁸ Consulter <http://www.eao.gov.bc.ca/compliance.html>.

vérification régulière et les résultats de ces vérifications doivent être divulgués.

La transparence des renseignements liés à la conformité peut aider les groupes autochtones, le public et les autres intervenants à être mieux informés des attentes face au promoteur. Tous les renseignements devraient être accessibles publiquement, y compris les renseignements sur l'intention et les objectifs des conditions. Ces dernières informations aideraient les promoteurs, les autres intervenants et les groupes autochtones à comprendre les attentes et évaluer l'état de conformité actuel. La transparence augmenterait aussi l'efficacité et l'uniformité des activités de promotion de la conformité et d'application de la loi.

Pour garantir que les conditions sont respectées, les autorités ont besoin de ressources pour la conduite régulière d'inspections de vérification de la conformité. Afin de restaurer la confiance, il est nécessaire de vérifier régulièrement la conformité aux conditions de l'EI et de publier un rapport annuel sur la conformité globale. Les activités régulières de vérification de la conformité font partie d'une surveillance renforcée, mais il devrait aussi y avoir des inspections surprises dans les cas d'allégations de non-conformité.

Le Comité recommande que les résultats des inspections soient rapidement mis à la disposition du public. Un rapport annuel sur le respect des conditions visant tous les projets devrait être versé au registre public.

Travailler en collaboration avec d'autres parties rendrait la conduite des activités de vérification de la conformité et d'application de la loi plus inclusive et augmenterait la capacité générale. Le pouvoir de désigner une personne pour le contrôle de l'application de la loi pourrait servir à favoriser la collaboration avec des organismes de réglementation de toutes les instances, en particulier au vu des liens étroits qui existent entre les EI et les autres processus réglementaires. Il y a avantage à désigner les groupes autochtones qui ont un intérêt dans la conduite d'activités d'application de la loi dans leurs territoires et qui ont la capacité de le faire. Ceci refléterait également les principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)*. Une plus grande coopération entre toutes les parties réduirait la

multiplication inutile des efforts, rendrait le processus plus efficace et améliorerait les résultats des activités de vérification de la conformité et d'application de la loi.

Des mécanismes visant à impliquer le grand public peuvent aussi compléter le travail des agents d'application de la loi. De tels mécanismes incluraient notamment un processus pour signaler des infractions présumées, la protection des dénonciateurs et la supervision indépendante, par exemple par des groupes de surveillance.

Le Comité recommande que la législation concernant l'EI permette à l'autorité responsable de l'EI de mener des activités de vérification de la conformité et d'application de la loi de concert avec d'autres instances, en autant que les résultats de ces activités soient tout aussi accessibles au public que les résultats des activités menées par l'autorité responsable de l'EI.

3.4 DISCIPLINER LES ÉCHÉANCIERS ET LES COÛTS DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS

CONTEXTE

Un processus bien conçu et réussi EI doit éclairer toutes les parties en leur présentant des exigences et des échéances prévisibles. Ces attributs sont essentiels afin de garantir que les projets qui apportent un bénéfice net à notre pays soient approuvés et mis en place.

Des mesures ont déjà été prises pour tenter d'apporter une certaine discipline dans les processus d'évaluation, qui sont souvent perçus comme très longs, en particulier au moyen d'une modification à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* antérieure, en 2010, qui introduisait des échéances prescrites par la loi pour les évaluations fédérales. En vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 2012 (*LCEE 2012*), toutes les évaluations de projets désignés sont soumises à des



échéances prescrites par la loi, sauf celles réalisées par la Commission canadienne de sûreté nucléaire. L'intention derrière ces changements législatifs était d'offrir une plus grande certitude et prévisibilité aux promoteurs de même qu'à toutes les parties impliquées dans les processus d'évaluation.

Tout nouveau régime d'EI doit reconnaître l'importance de discipliner le processus afin que les EI soient produits en temps opportun et que les coûts pour la population canadienne soient réduits.

COMMENTAIRES REÇUS

Des participants ont parlé de l'importance d'avoir des échéances prévisibles et de la façon dont les retards imprévus peuvent donner lieu à des coûts importants pour les promoteurs et, au final, compromettre la viabilité d'un projet. En d'autres mots, penser à discipliner les coûts revient à accroître la prévisibilité des processus. Il est très important que les promoteurs aient une certaine idée de la durée anticipée du processus d'évaluation.

Les échéanciers établis en vertu de la *LCEE 2012* n'atteignent pas leur objectif de simplifier le processus d'EE et ont, au contraire, causé incertitude et inefficacité. Une des principales causes de cette situation est la pluralité de moyens qui sont intégrés au processus même pour arrêter le processus ou repousser une échéance. Les échéances ont aussi contribué à rendre le processus plus difficile à aligner avec les processus provinciaux.

Les échéances prescrites par la loi n'ont pas eu la prévisibilité et l'uniformité prévues. C'est principalement parce que les modifications de 2012 ont introduit de multiples possibilités de prolonger des délais et d'arrêter le processus temporairement. Selon notre expérience, de la date de dépôt de la demande à la date d'approbation du Gouverneur en conseil, les délais ont généralement augmenté depuis 2012. [traduction]

Enbridge

Les contraintes de temps sont souvent un obstacle à une participation valable du public et aux consultations avec les Autochtones dans les EE, car on dispose de peu de temps (30 jours dans certains cas) pour examiner une

documentation substantielle et fournir des commentaires aux autorités responsables.

Des participants croyaient que les échéances devraient être plus souples si l'on veut respecter le principe « un projet – une évaluation » et être en mesure de coordonner l'évaluation avec les processus d'EI, les lois et les traditions autochtones, en plus d'avoir une participation significative du public et des consultations avec les Autochtones.

3.4.1 GESTION DU TEMPS ET DES COÛTS POUR LE PROMOTEUR

L'approche uniforme pour fixer les échéances des EI de projets au moyen de délais prescrits par la loi n'a pas atteint son objectif d'offrir aux promoteurs une plus grande certitude quant aux coûts et à la durée du processus. Par exemple, un des problèmes majeurs de l'approche actuelle est qu'elle ne tient pas compte du temps qui s'écoule lorsqu'un gouvernement présente une demande de renseignements au promoteur. En effet, la présentation d'une telle demande arrête le « chronomètre » aux fins de l'échéance prescrite. Bien que le temps passé à établir ces demandes soit compris dans les délais, il peut y avoir de nombreuses demandes et le temps requis par le promoteur pour préparer sa réponse peut s'étirer, mais n'est pas inclus dans le calcul du temps écoulé. Chaque arrêt de ce type prolonge le processus d'évaluation et allonge considérablement les délais prescrits.

Un autre problème des échéanciers dans le processus actuel est qu'il est impossible d'aligner efficacement le processus fédéral avec les processus provinciaux qui, entre autres facteurs, ont allongé leur propre processus d'évaluation. De plus, les échéances prescrites par la loi ne correspondent pas à un processus d'évaluation des impacts de projet qui reconnaît le rôle que jouent les groupes autochtones dans la préparation de chaque évaluation en y incorporant leurs propres usages, systèmes juridiques et traditions.

Les promoteurs de projet s'attendent à une certaine discipline et une certaine responsabilisation quant aux coûts et aux délais relatifs à la mise en œuvre du processus d'EI. En effet, un processus dont le calendrier

est prévisible est plus susceptible d'avoir des coûts prévisibles. Ces enjeux feront partie des préoccupations des promoteurs et seront un facteur déterminant de la confiance qu'auront les promoteurs et les investisseurs dans le processus d'évaluation fédéral.

Le calendrier d'une EI de projet devrait être établi au cas par cas, en tenant compte du contexte et des enjeux précis du projet en question. Ce calendrier propre au projet tiendrait compte, entre autres, des éléments suivants : les variations par rapport aux processus d'évaluation provinciaux; les lois, structures de gouvernance et capacité organisationnelle des groupes autochtones impliqués; la complexité des circonstances, et les processus les plus appropriés pour le partage du savoir autochtone et des connaissances des collectivités.

L'utilisation d'échéanciers propres à un projet rendra nécessaire d'établir des mécanismes particuliers afin qu'il soit possible d'offrir rapidement de l'orientation à toutes les parties au sujet de la durée prévue de l'EI. Dans le processus proposé dans ce rapport³⁹, il reviendrait à la Commission d'estimer les coûts et les échéances propres au projet pour chacune des trois phases du processus. Le responsable rendrait ensuite des comptes sur le respect ou non de cette estimation.

Au début de la phase de planification, la Commission fournirait un estimé du temps requis pour cette phase. Tous les participants (les promoteurs, les autorités provinciales, les administrations fédérales, les représentants des groupes autochtones et les membres du public) auraient également la possibilité de participer à l'établissement de l'échéancier pour les phases d'analyse et de décision. L'estimation des échéances et des coûts pour ces phases serait finalisée par la Commission et incorporée à l'Entente sur la conduite de l'évaluation⁴⁰.

Les échéances propres au projet établies durant la phase de planification tiendraient compte des délais liés à tout processus d'évaluation provincial et des cas où une instance autochtone dirigerait son propre processus. Cette nouvelle approche faciliterait ainsi la coopération entre les instances, au lieu de la décourager, et rendrait le calendrier global de l'évaluation clair et fiable.

Les échéances de la phase de planification pourraient être simplifiées lorsque les promoteurs prennent

l'initiative d'entamer le dialogue tôt avec la collectivité. Les promoteurs ayant consulté les collectivités et les groupes autochtones affectés pourraient, pour le compte de ces derniers, présenter un rapport de consensus au commissaire lors du lancement de la phase de planification. Le commissaire serait alors tenu de tenir

Il semble y avoir une tendance à une harmonisation réduite des processus fédéraux et provinciaux et à une intégration réduite entre le processus d'évaluation environnementale et les processus d'approbation post-évaluation ce qui, si on les additionne, entraînent des retards supplémentaires. Il en résulte la perception que le Canada devient moins attrayant pour de nouveaux investissements dans les projets miniers.
[traduction]

Association minière du Canada

compte du rapport dans l'établissement des échéances.

Il conviendrait de veiller à l'exécution disciplinée de la phase de planification, une tâche qui incombera au commissaire assigné pour diriger l'évaluation. La future législation devrait accorder au commissaire le pouvoir de veiller à ce que la phase de planification évolue toujours de manière à ce que l'entente sur la conduite de l'évaluation soit finalisée puisque cette entente marque la fin de la phase. Le Comité s'attend à ce que, dans la plupart des cas, les participants partagent cet objectif. Toutefois, dans les situations où l'un ou plusieurs participants ne sembleraient pas intéressés à poursuivre cet objectif, le commissaire aurait le pouvoir de prendre l'initiative ou de répondre à une demande du promoteur, ou d'un autre participant, et d'imposer un échéancier d'évaluation s'étalant sur une période raisonnable.

Bien que l'ajout de la phase de planification signifie que le processus d'évaluation proposé commencerait plus tôt dans le cycle de vie du projet que dans le processus actuel, cela ne prolongerait pas le développement du projet. Cette phase permettrait toutefois de cerner, dès le début, les impacts nécessitant d'être étudiés. Le Comité l'envisage comme un processus collaboratif visant à cerner ces éléments et à établir l'Entente sur la conduite de l'évaluation, ce qui pourrait réduire le

³⁹ Voir la section 3.2 - Évaluation des impacts de projet.

⁴⁰ Pour plus de renseignements sur l'Entente sur la conduite de l'évaluation, consulter la section 3.2.2.1 – Phase de planification.



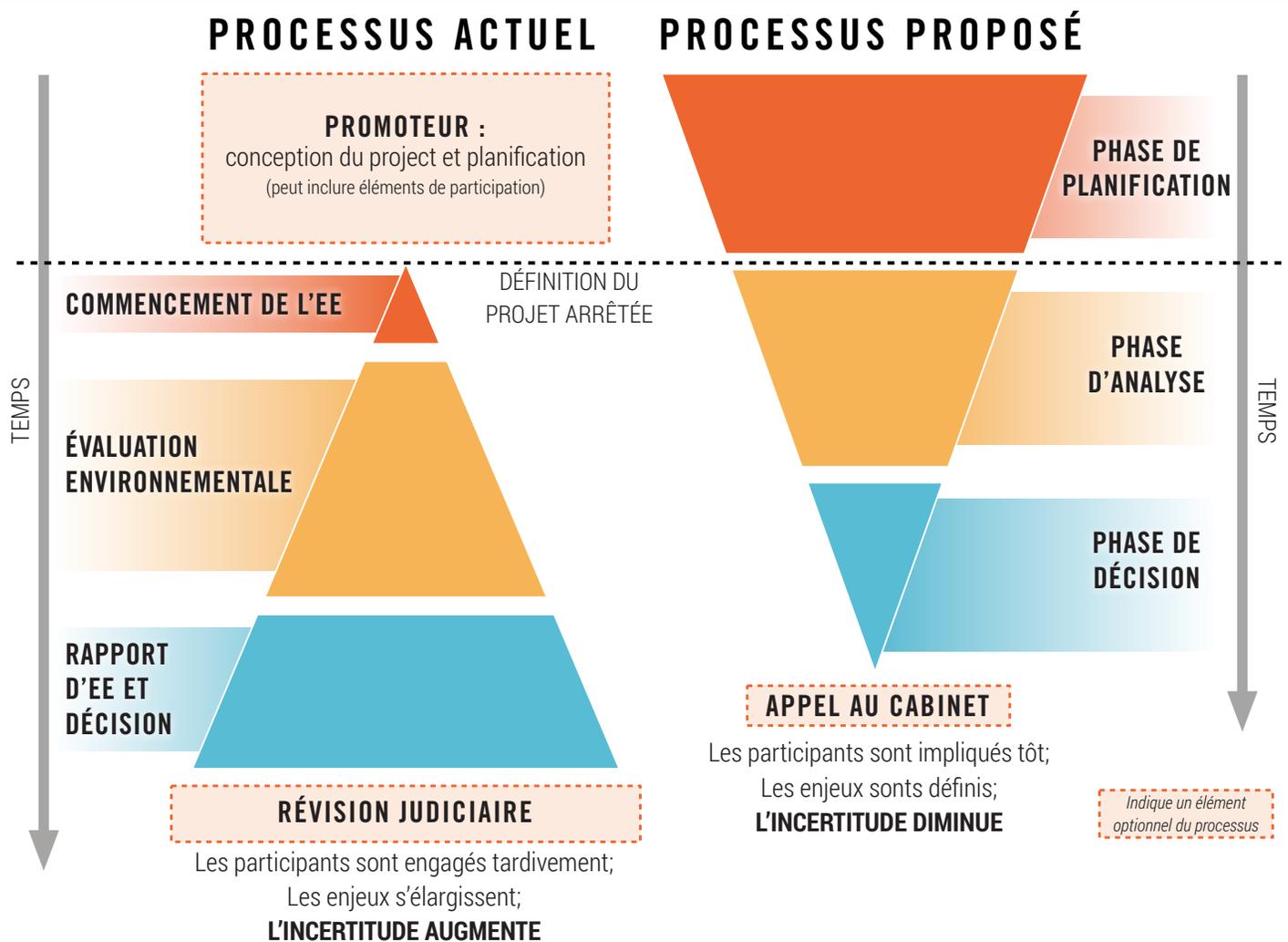
temps présentement requis pour les demandes de renseignements et les audiences⁴¹. De plus, en cernant les facteurs importants nécessitant d'être étudiés, la phase de planification devrait contribuer à une réduction des coûts de l'évaluation des impacts puisqu'elle garantirait que les études seront axées sur des questions qui éclaireront la décision finale.

La phase d'analyse devrait aussi être plus efficace parce qu'elle serait axée sur les études propres au projet et à sa localisation dont les éléments seraient déterminés

en collaboration. Les participants à la phase de planification auraient établi les modalités de ces études et participeraient à la supervision de leur réalisation. Cela devrait inspirer davantage confiance dans le résultat final et réduire le temps requis pour l'examen des études de même que toute audience requise pour trouver une solution aux enjeux ne faisant pas l'objet de consensus.

La Figure 4 illustre les gains d'efficacité qui résulteraient de l'adoption du processus d'EI proposé par le Comité.

FIGURE 4 – GAINS D'EFFICACITÉ DANS LES EI DE PROJET : COMPARAISON DES PROCESSUS ACTUEL VS. PROPOSÉ



41 Pour plus de renseignements sur l'Entente sur la conduite de l'évaluation, consulter la section 3.2.2.1 – Phase de planification.

En vertu du processus d'évaluation actuel, les décisions sont prises soit par le ministre, soit par le cabinet; il faut donc compter un certain temps pour que les parties concernées aient les renseignements requis pour prendre une décision éclairée. Le modèle proposé par le Comité simplifierait la phase de décision du fait que cette décision serait prise par ceux qui reçoivent les renseignements nécessaires, c'est-à-dire le commissaire ou par une commission d'examen à la suite d'une audience, si une audience est requise. Pour garantir la responsabilisation du processus d'EI et de l'autorité responsable de l'EI, la décision prise par le commissaire pourrait être portée en appel devant le Gouverneur en conseil. Cet appel est certes une étape supplémentaire par rapport au processus actuel, mais il ne prendra pas nécessairement plus de temps que le processus actuel où chaque décision d'une commission est suivie d'un processus impliquant le ministre ou le cabinet. La législation peut générer une plus grande certitude en établissant des échéances pour ce processus d'appel.

3.4.2 GESTION DU TEMPS ET DES COÛTS POUR LE GOUVERNEMENT

Le processus proposé d'EI, y compris l'instauration d'une autorité unique pour le gérer et les spécialistes et scientifiques nécessaires pour l'appuyer, coûtera plus que ce que l'on dépense aujourd'hui pour l'évaluation environnementale. La majorité de ce coût supplémentaire vient du fait qu'on produira un plus grand nombre d'évaluations chaque année. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012 (LCEE 2012)* a fait passer le nombre d'évaluations fédérales de plusieurs milliers à quelques dizaines par année. Le Comité ne prévoit pas qu'on reviendra à plusieurs milliers d'évaluations, mais s'attend à ce qu'il y ait quelques centaines d'évaluations par année en vertu du nouveau régime. Il sera également nécessaire d'augmenter la capacité fédérale de fournir les conseils techniques et scientifiques nécessaires pour améliorer l'efficacité de l'évaluation des impacts.

Le gouvernement devrait voir cette augmentation des coûts comme un réinvestissement nécessaire pour restaurer la capacité organisationnelle fédérale et mettre en place un processus d'EI fédérale dans lequel les

gens auront confiance. Ce coût accru devrait aussi être comparé au coût de l'inaction. Les résultats du régime d'aujourd'hui parlent d'eux-mêmes : les projets n'avancent pas en raison de conflits, de protestations et de longues batailles juridiques.

Le régime d'EI proposé devrait pouvoir compter sur la réaffectation de certains fonds existants en particulier de la réaffectation des responsabilités en matière d'évaluation de l'Office national de l'énergie, de la Commission canadienne de sûreté nucléaire et d'autres entités fédérales qui effectuent des examens de projet des terres fédérales ou à l'étranger. Des fonds pourraient aussi être réaffectés suite à la création d'un bureau de liaison avec les promoteurs au sein de la nouvelle entité pour remplacer le Bureau de gestion des grands projets.

Le regroupement des frais généraux associés à l'EI dans un seul bureau devrait entraîner des économies de temps et d'argent. La Commission appliquerait un processus clair et uniforme qu'elle maîtriserait de mieux en mieux au fil du temps. L'assurance et le contrôle de la qualité s'en trouveraient accélérés. L'autorité responsable rendrait des comptes sur l'évaluation seulement et ne serait pas mêlée à des questions de responsabilisation réglementaire. En raison de la transparence qui en découlerait le gouvernement fédéral, les promoteurs et les participants pourraient plus facilement demander des comptes à cette autorité unique en ce qui a trait à la discipline en matière de coûts et de délais. La gouvernance de la nouvelle entité devrait incorporer un mécanisme de vérification interne et externe pour assurer sa responsabilité.

L'estimation des coûts et des échéances serait rendue publique et le commissaire assigné à une évaluation devrait produire régulièrement des rapports sur le respect de cet estimé et de justifier toute variation significative, le cas échéant.

Le processus recommandé, qui respecte les quatre principes directeurs du Comité, sera plus susceptible d'aboutir à une décision qui sera généralement acceptée par ceux qui participeraient à l'évaluation. Le promoteur, étant passé par ce processus, sera beaucoup plus susceptible d'avoir obtenu l'acceptabilité sociale requise et ainsi la probabilité que la décision soit portée devant les tribunaux à des fins d'examen sera moins élevée. Si une décision était portée devant les tribunaux, l'équité procédurale du modèle proposé devrait avoir pour résultat que la presque totalité des décisions seront maintenues.



Ainsi, la période de temps allant de la conception du projet à la décision finale pourrait, et devrait, être plus courte que ce que l'on observe présentement.

Le Comité est d'avis que le modèle proposé satisfera au critère de la prudence financière et réussira à établir un juste équilibre entre les diverses perspectives quant au temps requis pour l'évaluation des impacts.

Le Comité recommande que l'autorité responsable de l'EI soit tenue d'établir une estimation des coûts et des échéances pour chaque phase de l'évaluation et de faire régulièrement rapport sur le respect de ces estimations.

3.5 ÉVALUATION DES IMPACTS RÉGIONALE

CONTEXTE

L'évaluation des impacts régionale (l'Ei régionale) sert à évaluer les conditions de référence et les effets cumulatifs de tous les projets et de toutes les activités dans une région définie. En plus de présenter les outils nécessaires pour aborder la durabilité du développement de diverses régions, en particulier en ce qui a trait aux effets cumulatifs⁴², l'Ei régionale peut simplifier l'Ei de projet, à l'avantage tant des promoteurs que des collectivités.

La législation fédérale actuelle concernant l'évaluation environnementale (EE) prévoit la réalisation d'études régionales sur les effets des activités concrètes présentes et futures, mais aucune n'a été réalisée en vertu de cette législation. En revanche, des EE régionales ont été réalisées sous les anciens régimes fédéraux d'EE, notamment celles portant sur le corridor Fraser – Thompson et la proposition de production et de transport d'hydrocarbures en mer de Beaufort. En outre, d'autres instances ont lancé des évaluations régionales, par

exemple concernant le cours inférieur de l'Athabasca⁴³, la mer de Beaufort⁴⁴ et les Great Sand Hills⁴⁵.

L'Ei régionale peut jouer un grand rôle dans la gestion des effets cumulatifs au regard des questions d'intérêt fédéral dans un bassin atmosphérique, un bassin hydrographique ou toute autre région définie. Elle peut jouer un rôle important dans l'évaluation des effets cumulatifs touchant les communautés autochtones et la capacité de ces dernières à exercer leurs droits ancestraux et les droits issus de traités qui sont protégés par la constitution.

COMMENTAIRES REÇUS

Presque à l'unanimité, les participants ont affirmé que l'Ei régionale est nécessaire. Ils ont indiqué que de bonnes évaluations régionales pouvaient résoudre des enjeux de portée plus générale comme la fragmentation de l'habitat, qu'elles aideraient à amorcer le dialogue plus tôt et qu'elles fourniraient le contexte et les renseignements généraux nécessaires au traitement des questions d'intérêt pour la collectivité, comme l'évaluation des effets cumulatifs dans une région.

Les participants ont fait remarquer qu'il arrive souvent que certains enjeux ne soient pas propres à un projet donné, mais que les promoteurs doivent les aborder à ce niveau sous le régime actuel d'EE. Ces enjeux touchent toute la gamme des effets environnementaux et ils ont souvent un lien avec les impacts historiques et cumulatifs sur les droits et titres ancestraux des Autochtones. La nature et l'étendue de ces impacts ne sont pas bien comprises et la collecte et l'étude des renseignements sur la façon dont les terres et la relation des groupes autochtones avec les terres ont changé au fil des ans en raison d'activités antérieures ne sont pas faites de manière cohérente. Les participants sont d'avis que l'évaluation régionale serait la meilleure solution pour évaluer les effets cumulatifs.

On a avancé qu'il serait utile d'avoir une approche par niveau comprenant la mise en œuvre d'une évaluation régionale qui éclairerait les évaluations de projet dans la région visée et les simplifierait en réduisant les échéances

42 Le présent rapport adapte une définition donnée par le Conseil canadien des ministres de l'environnement en substituant la durabilité aux changements causés à l'environnement, pour définir les effets cumulatifs comme étant des changements aux cinq piliers de la durabilité causés par les multiples interactions des activités humaines et des processus naturels qui s'accroissent dans le temps et l'espace. Consulter http://www.ccme.ca/files/Resource/enviro_assessment/CE%20Definitions%20and%20Principles%201.0%20FR.pdf.

43 Consulter <https://www.landuse.alberta.ca/RegionalPlans/LowerAthabascaRegion/Pages/default.aspx>.

44 Consulter <http://www.beaufortrea.ca/>.

45 Consulter <http://www.environment.gov.sk.ca/Default.aspx?DN=bc247d49-29a2-4685-98bc-ed6cc4a3c7e0>.

et les efforts requis. Cette approche pourrait également rendre le processus d'évaluation de projet plus prévisible pour les promoteurs puisque l'évaluation régionale fixerait des objectifs et des seuils régionaux de développement, recueillerait des données de référence écologiques et cernerait les composantes valorisées éventuelles. Il pourrait être nécessaire d'établir des exigences réglementaires prévoyant que les projets doivent se conformer aux plans régionaux établis. Les participants étaient d'avis que, si la portée d'une évaluation régionale s'étend au-delà des terres fédérales, l'évaluation devra être élaborée avec les provinces, de sorte qu'elle puisse orienter les résultats dans la région. Les participants ont souligné la nécessité d'inclure les groupes autochtones, et ont relié le besoin d'EI régionale à *UNDRIP*, à la protection des droits ancestraux et des droits issus de traités des Autochtones et à la promotion de la réconciliation.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

L'EI régionale est un outil important à mettre en œuvre dans un prochain régime fédéral d'évaluation des impacts. L'orientation sur l'évaluation environnementale stratégique régionale⁴⁶ publiée par le Conseil canadien des ministres de l'environnement prévoit une approche qui concorde avec les opinions des participants. Le Comité est d'avis qu'il faudrait s'appuyer sur cette orientation pour concrétiser la vision d'un modèle basé sur la durabilité pour l'EI régionale.

L'EI régionale peut répondre à cinq objectifs essentiels :

- Simplifier, éclairer et améliorer l'EI de projet;
- Recueillir des renseignements sur les effets cumulatifs qui nuisent à la durabilité en lien avec des questions d'intérêt fédéral, et en améliorer la gestion;
- Éclairer les décisions fédérales à propos de projets à venir dans la région;
- Établir des liens et une relation de confiance avec les groupes autochtones;
- Établir une orientation et une stratégie à privilégier en vue d'atteindre la durabilité dans une région au moyen de l'évaluation de solutions de rechanges et de variantes aux scénarios de développement.

Bien que certains de ces objectifs puissent être atteints au moyen d'une EI régionale fédérale, de bien plus grands avantages découlent des EI régionales effectuées en collaboration avec tous les ordres de gouvernement. Cette façon de faire est dans l'intérêt supérieur de la population canadienne.

ÉVALUATION DES IMPACTS DE PROJET SIMPLIFIÉE, ÉCLAIRÉE ET AMÉLIORÉE

L'EI régionale est un outil qui peut améliorer grandement l'efficacité de l'EI de projet. Elle réduira le temps et les coûts exigés par cette dernière. L'EI de projet, au lieu d'être requise, comme elle l'est aujourd'hui, pour créer un cadre des effets cumulatifs, pourrait être axée sur les impacts propres au projet, leur contribution aux effets cumulatifs dans la région et le respect des objectifs de l'EI régionale. Cette amélioration de l'EI de projet pourrait s'effectuer selon le modèle proposé pour l'EI régionale par le Comité, qui prévoit que celle-ci recueille les renseignements de référence (y compris les études sur l'utilisation traditionnelle des terres), définisse les composantes valorisées et les critères associés, comprenne le contexte local et les secteurs d'importance et évalue les effets cumulatifs. En conséquence, les EI de projet dans une région donnée devraient nécessiter un moins grand nombre d'études et coûter moins cher, car des données à jour en lien avec les cinq piliers de la durabilité seraient plus faciles à obtenir tout comme les renseignements sur les effets cumulatifs. Une EI régionale aiderait également le processus d'EI de projet en permettant la prise en compte des options de gestion ou d'atténuation des impacts dès le début de l'EI de projet.

L'EI régionale permettrait d'évaluer plus efficacement et plus exactement les effets sur les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones. La jurisprudence actuelle exige que les EI de projet se fondent sur une compréhension de la nature et de la portée des effets historiques et cumulatifs sur les droits ancestraux des Autochtones et sur l'adoption d'une approche générale et prospective de l'évaluation des effets cumulatifs sur les droits des Autochtones⁴⁷.

COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS

La collecte de renseignements de référence au niveau régional est l'un des avantages les plus évidents de l'EI régionale. Ces renseignements aideraient à comprendre

⁴⁶ Consulter http://www.ccme.ca/files/Resources/fr_enviro_assessment/rsea_principles_guidance_f.pdf.

⁴⁷ Consulter <https://www.canlii.org/en/bc/bcca/doc/2011/2011bcca247/2011bcca247.html>.



l'état actuel de l'environnement, les facteurs de stress régionaux et les tendances qui existent peut-être déjà. Selon le modèle proposé, l'EI régionale recueillerait des renseignements de référence pour tous les intérêts fédéraux touchant les cinq piliers de la durabilité.

PROJETS NÉCESSITANT UNE DÉCISION FÉDÉRALE

Outre qu'elle améliore l'évaluation des impacts de projet, l'EI régionale apporte des avantages en matière de gestion environnementale. Même si un plus grand nombre d'EI de projet sont déclenchées au niveau fédéral⁴⁸, il est probable que de nombreuses activités prévues dans une région ne déclenchent pas d'EI fédérale. L'EI régionale peut dans ce cas contribuer à fournir des renseignements et de l'orientation en matière de gestion des effets cumulatifs qui découlent d'une combinaison de petites activités ne nécessitant pas d'EI de projet fédérale.

Les résultats et exigences de l'EI régionale devraient être incorporés dans les autorisations ou permis fédéraux de projets ultérieurs. La gestion des effets cumulatifs ne devrait pas incomber uniquement à ceux qui proposent des projets qui nécessitent une EI fédérale; la responsabilité devrait plutôt être partagée entre tous ceux qui proposent des activités susceptibles de contribuer aux effets cumulatifs.

INSTAURER LA CONFIANCE ET ÉTABLIR DES RELATIONS

Le modèle proposé pour l'EI comporte de nombreux éléments visant à établir une relation de confiance à partir de zéro, collectivité par collectivité, par des rencontres en personne et des discussions dirigées par un facilitateur. Ces éléments devraient aussi s'appliquer à l'EI régionale.

Les effets sur les peuples autochtones et leurs terres constituent un intérêt central du gouvernement fédéral. Cet intérêt inclut, mais va au-delà, de la détermination exacte des effets éventuels sur les droits ancestraux, les droits issus de traités et les intérêts des Autochtones touchant les cinq piliers de la durabilité. L'EI régionale peut servir de complément à l'EI de projet en permettant d'intégrer dès le début du processus d'évaluation le savoir autochtone et les connaissances des collectivités et de s'attaquer expressément à la sévérité des effets sur les droits et au consentement ou refus du consentement. L'EI régionale peut aussi jouer un rôle dans la mise en œuvre de l'EI fédérale de sorte que cette dernière intègre les principes de l'UNDRIP. Parmi les principes importants se trouvent les droits des peuples autochtones à prendre

des décisions concernant les territoires traditionnels, à fixer leurs propres priorités et stratégies et à donner leur consentement préalablement, librement et en connaissance de cause aux décisions qui prêtent à conséquence.

ÉVALUATION DES SOLUTIONS DE RECHANGE AU NIVEAU RÉGIONAL

Afin d'atteindre l'objectif de durabilité pour les générations actuelles et futures, l'EI régionale doit être tournée vers l'avenir et être proactive, dans la mesure du possible. Si une évaluation régionale porte uniquement sur des terres fédérales, ou lorsque tous les ordres de gouvernement s'entendent pour adopter une approche coopérative, cette évaluation devrait considérer une vaste gamme de possibilités de développement futur dans la région. L'évaluation de scénarios de rechange, comme le prône l'approche du CCME, est essentielle pour que les parties discutent de la façon dont elles aimeraient voir la région évoluer.

Dans un modèle de « contribution à la durabilité », des scénarios de développement de rechange au sein d'une région devraient être envisagés et faire partie intégrante de l'évaluation afin qu'il soit possible de comparer les propositions de projet ou les propositions de développement régional en fonction d'une gamme de résultats possibles qui englobent des avantages à long terme et répartis équitablement, ainsi que la réduction au minimum des « compromis » (entre l'économie et l'environnement).
[traduction]

Première Nation Eabametoong

Ce genre d'évaluation pourrait porter, par exemple, sur l'établissement de scénarios de transport maritime dans lesquels de multiples ports fédéraux ou de multiples projets nécessitant des activités d'expédition sont proposés. Ou encore, dans une approche de coopération avec d'autres instances, on considérerait les pressions du développement dans un secteur entourant un parc national qui pourraient affecter l'intégrité de l'écosystème du parc. Quand tout le monde peut voir et comparer des scénarios d'avenir, il devient possible de reconnaître le scénario qui respecte le mieux une vision donnée et

⁴⁸ Se référer à l'analyse des déclencheurs dans la section 3.2.1 - Quand une EI de projet devrait-elle être requise?

d'établir une orientation qui s'accorde avec le scénario choisi.

L'examen des solutions de rechange est l'étape clé qui fait de l'EI régionale plus qu'un outil de collecte de renseignements sur le passé et le présent; il la transforme en un outil de gestion pour aborder l'avenir. Il vise à fournir des directives claires à une région pour prévenir et gérer les effets cumulatifs et déterminer quel degré de changement est acceptable dans la région, en collaboration avec les collectivités locales, les groupes autochtones et tous les ordres de gouvernement.

3.5.1 DANS QUELS CAS UNE EI RÉGIONALE EST-ELLE REQUISE?

L'approche discrétionnaire pour la conduite d'études régionales sous le régime de la LCEE 2012 n'a pas été utilisée. L'EI régionale est trop importante pour les intérêts fédéraux à long terme pour être déclenchée de façon arbitraire, mais elle doit s'insérer dans la structure fédérale et le système constitutionnel du Canada. Comme un grand nombre de régions bénéficieraient de cette évaluation, le Comité a cherché à définir quand il faudrait la lancer, tout en encourageant la coopération entre de multiples instances.

L'EI régionale devrait être requise dans deux cas :

1. Lorsqu'il pourrait y avoir des effets cumulatifs sur des terres fédérales ou dans des zones marines.
2. Lorsqu'il pourrait y avoir, ou qu'il a, des effets cumulatifs touchant de nombreux intérêts fédéraux ailleurs que sur des terres fédérales ou dans des zones marines.

Dans le premier cas, l'EI régionale s'appliquerait là où les pouvoirs fédéraux sont extensifs. L'EI serait axée sur des terres fédérales ou des zones marines et serait requise lorsque de multiples activités sont susceptibles de causer des effets cumulatifs qui auront des conséquences sur les générations actuelles et futures⁴⁹. Pour reconnaître la valeur des EI régionales effectuées en coopération, il devrait y avoir une disposition pour que ces évaluations puissent s'étendre au-delà des terres fédérales et zones

marines s'il y a coopération avec d'autres instances. Elles devraient être centrées sur les cinq piliers de la durabilité et porter surtout sur les effets cumulatifs dans la région afin de contribuer à une approche solide en matière de scénarios de développement de rechange qui soit tournée vers l'avenir.

Le second cas survient lorsque de nombreux intérêts fédéraux sont touchés par des activités dans la région, mais qu'il n'y a pas de compétence fédérale exclusive sur un territoire défini. L'EI régionale serait requise lorsque des activités présentes ou prévisibles sont susceptibles de causer des effets cumulatifs en lien avec des questions d'intérêt fédéral qui auront des conséquences pour les générations actuelles et futures. Elle s'apparenterait à celle du premier cas, mais serait soumise à deux limites importantes : elle ne tiendrait pas compte de scénarios de développement de rechange et elle aurait pour unique objet les effets cumulatifs sur les composantes valorisées en lien avec les questions d'intérêt fédéral. En raison de ces limites, la portée de l'évaluation n'utiliserait pas de cadre de durabilité exhaustif, mais serait axée sur la durabilité en lien avec les questions d'intérêt fédéral.

L'évaluation environnementale régionale serait plus appropriée pour coordonner les efforts des gouvernements fédéral et provinciaux, des administrations locales et des autres parties prenantes en vue de s'attaquer collectivement aux problèmes comme les changements climatiques et les effets cumulatifs dans le but d'offrir une orientation pour l'aménagement régional du territoire qui tienne dûment compte des intérêts régionaux et nationaux. Ce processus pourrait aider à définir le contexte des projets de développement particuliers et de leur évaluation environnementale et à les guider. [traduction]

Association des chemins de fer du Canada

Il devrait y avoir une disposition pour qu'une EI régionale axée à l'origine sur des questions fédérales ait une portée plus vaste et qu'elle tienne compte, entre autres, de tous les effets touchant les cinq piliers de la durabilité, ainsi que des scénarios de développement de rechange si

⁴⁹ Le Comité fournit des indications sur la façon de définir les impacts lourds de conséquences plus tôt dans le rapport. Consulter la section 2.1.3 – De l'importance à la durabilité.



elle est faite en coopération avec d'autres instances. Par exemple, ce type d'EI régionale serait approprié lorsqu'il existe de multiples intérêts fédéraux (un parc national, des pêches importantes, des terres et droits autochtones, etc.) nécessitant une évaluation des effets cumulatifs. Dans ce cas, une EI régionale serait requise. On chercherait à obtenir la coopération d'autres instances et l'évaluation pourrait alors avoir une plus grande portée.

Le Comité préconise la coopération entre toutes les instances, y compris les groupes autochtones, dans tout secteur ciblé pour une EI régionale. Lorsque les conditions pour la conduite d'une EI régionale sont réunies, l'autorité responsable de l'EI devrait en informer les autres instances pour déterminer si elles souhaitent prendre part à l'évaluation.

L'approche coopérative est le meilleur moyen de créer un forum où toutes les instances peuvent intervenir et évaluer les scénarios de développement de rechange pour la région. En outre, cette approche appuie le mieux la mise en œuvre générale des décisions prises suite à l'EI régionale. Il est aussi probable qu'elle contribue le plus aux futures EI de projet dans la région.

L'importance de l'effet actuel des activités humaines sur les régions varie énormément. La meilleure voie à suivre pour atteindre la durabilité au profit des générations présentes et futures est donc de procéder à l'EI régionale avant la réalisation de nombreux aménagements dans une région donnée. Ainsi, l'évaluation sera proactive plutôt que réactive. Cela dit, l'EI régionale est également avantageuse dans les régions qui ressentent déjà les effets cumulatifs au regard des questions d'intérêt fédéral et à l'intérieur desquelles la durabilité est de plus en plus sous pression en raison de nouveaux aménagements. Dans ces cas-là, mieux comprendre l'état actuel de l'environnement, avant d'autoriser de nouveaux aménagements, guidera les décisions à venir en matière de durabilité au niveau des projets. Cela pourrait aussi aider à éclairer les décisions au sujet du calendrier de développement et de restauration des secteurs aménagés précédemment.

Le Comité recommande que la législation d'EI exige des EI régionales lorsque des effets cumulatifs sont susceptibles de se produire ou existent déjà sur des terres fédérales ou des zones marines, ou lorsqu'il y a des effets cumulatifs potentiels liés à des questions d'intérêt fédéral.

Le meilleur moyen de mettre en œuvre l'exigence liée à l'EI régionale à l'échelle du Canada est de l'imposer graduellement, en suivant un processus de transition. Il faudrait créer un calendrier pour établir dans quel ordre de priorité les régions nécessiteront une évaluation régionale, en tenant compte des facteurs suivants :

- projets existants ou futurs qui déclencheront une EI de projet fédérale et qui sont susceptibles d'avoir des effets cumulatifs lourds de conséquences;
- projets existants ou futurs qui ne tombent pas sous le coup d'une EI de projet fédérale mais qui sont susceptibles d'avoir des effets cumulatifs lourds de conséquences;
- terres fédérales ou zones marines qui bénéficieraient d'une EI régionale;
- activités multiples de compétence fédérale;
- préoccupations du public ou des Autochtones.

Le calendrier devrait être établi en collaboration avec d'autres instances et en tenant compte des commentaires du public afin que les priorités communes puissent être cernées. Cela dit, le calendrier devrait être axé sur les priorités et échéances fédérales.

Le Comité recommande que l'autorité responsable de l'EI soit tenue par la loi d'établir et de tenir à jour un calendrier des régions nécessitant une EI régionale, et de réaliser ces EI régionales.



3.5.2 COMMENT LE PROCESSUS D'EI RÉGIONALE DEVRAIT-IL ÊTRE MENÉ?

L'EI régionale devrait comporter les trois mêmes phases qu'une EI de projet. Pour chaque phase, bon nombre des étapes à suivre sont semblables à celles du processus décrit à la section 3.2 (« EI de projet »). C'est particulièrement vrai pour la phase de planification et pour la participation des groupes autochtones, mais aussi pour l'établissement d'une approche collaborative et coopérative entre les parties d'une région donnée.

PHASE DE PLANIFICATION

La planification est de la plus grande importance pour la réussite d'une EI régionale. Le but de cette phase serait d'arriver à un consensus sur ce que l'évaluation devrait prendre en compte et la façon dont elle devrait être réalisée. En particulier, la planification servirait à déterminer la portée de l'évaluation, y compris les limites spatiales et temporelles et les composantes valorisées de la région. Elle permettrait d'axer l'évaluation sur les enjeux les plus importants dans la région et contribuerait à la rapidité et à l'efficacité du processus.

Afin que la planification favorise la collaboration entre toutes les parties et instances, y compris les groupes autochtones, il conviendrait d'établir un comité de projet et un comité d'experts gouvernementaux, comme il est décrit à la section 3.2. Cette phase devrait se terminer par un accord exécutoire sur la conduite de l'évaluation. L'accord définirait les échéances, les méthodes et les critères des études convenus pour l'EI régionale. Dans un souci de clarté, la réalisation de l'EI régionale devrait comprendre un plan sur la façon dont les lois, traditions et instances autochtones seraient intégrées au processus.

PHASE D'ANALYSE

La phase d'analyse d'EI régionale serait celle de la collecte des renseignements et de l'analyse. Elle comprendrait quatre étapes distinctes :

1. Détermination et cartographie des composantes valorisées et des critères en fonction des piliers de la durabilité.

2. Collecte de données pour établir la qualité de référence de chacune des composantes valorisées.
3. Détermination et cartographie des sources existantes et prévisibles des impacts pour chacune des composantes valorisées.
4. Détermination des scénarios de développement de rechange (sur les terres fédérales et dans les zones marines seulement, ou lorsqu'il y a coopération provinciale).

Les données de référence ainsi que les tendances et les facteurs de stress actuels et prévisibles, tels les changements climatiques, doivent être définis dans l'EI régionale et servir à établir les seuils de durabilité pour les composantes valorisées de la région convenues à la phase de planification.

Lorsqu'une EI régionale est effectuée pour une région qui ne se limiterait pas à des terres fédérales ou à des zones marines, et lorsqu'il n'y a pas de coopération provinciale, la phase d'analyse se terminerait par l'application du cadre de durabilité aux composantes valorisées d'intérêt fédéral.

Pour les EI régionales portant sur des terres fédérales ou des zones marines, ou lorsqu'il n'y a pas de coopération provinciale, la phase d'analyse jaugerait les scénarios de développement de rechange pour la région par l'évaluation des effets cumulatifs dans chaque scénario, afin de cerner le plus durable. Il faudrait aussi établir les zones nécessitant d'être protégées au moment de choisir le scénario le plus durable.

PHASE DE DÉCISION

La phase de décision comprendrait la mise en œuvre de conditions faisant consensus au sujet de chacune des composantes valorisées prises en compte dans l'EI régionale. Ces conditions peuvent être des seuils, des objectifs de gestion et des stratégies d'atténuation des effets.

Une fois l'EI régionale complétée, les EI de projet dans la région devraient s'harmoniser avec tous ses résultats pertinents, y compris les conditions applicables. De même, toute décision fédérale concernant les projets qui ne requièrent pas d'évaluation de projet devrait être cohérente avec les résultats de l'évaluation régionale.



Lorsque l'EI régionale a pris en compte des scénarios de développement de recharge, le plan régional mettra en œuvre le scénario préféré qui atteint le résultat le plus durable dans la région pour les cinq piliers de la durabilité.

La Commission devrait avoir le mandat d'examiner périodiquement les décisions prises suite à une EI régionale pour en évaluer la mise en œuvre et déterminer s'il convient de modifier les décisions ou de les mettre à jour.

Le Comité recommande qu'une EI régionale établisse des seuils et des objectifs qui seront utilisés dans les EI de projet et les décisions fédérales.

3.6 ÉVALUATION DES IMPACTS STRATÉGIQUE CONTEXTE

Le gouvernement fédéral a établi des plans, des programmes et des politiques (appelés collectivement, les « initiatives ») afin d'atteindre ses objectifs en ce qui concerne les questions d'intérêt national. Un grand nombre de ces questions ont des incidences sur les projets et donc sur l'évaluation des impacts. Pour l'instant, cependant, très peu de ces initiatives nationales offrent une orientation claire pour les EI de projet, ce qui a eu deux répercussions défavorables. Premièrement, cela a ajouté à la durée et au coût des EI de projet, car pour chaque nouveau projet il doit y avoir, au niveau du fédéral, non seulement un examen du projet même, mais aussi de la façon dont s'appliquent les initiatives fédérales pertinentes. Deuxièmement, plusieurs initiatives fédérales de premier plan ont transformé les EI de projet en arènes où on débat de la façon dont ces initiatives devraient être mises en œuvre, ce qui coûte encore plus de temps et d'argent et fait parfois dérailler les projets.

En vertu de la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* (« la directive du Cabinet »), le Canada conduit des évaluations environnementales stratégiques afin que les facteurs environnementaux soient intégrés dès le début à l'élaboration d'un plan, d'une politique ou

d'un programme, tout comme le sont les facteurs d'ordre économique et social.

COMMENTAIRES REÇUS

Les participants étaient d'avis que l'EI stratégique est un meilleur forum que les EI de projet pour évaluer les politiques et stratégies gouvernementales. Il est parfois impossible de donner suite aux objectifs généraux dans une EI de projet s'il n'y a pas d'EI stratégique pour fournir des orientations sur la façon d'atteindre ces objectifs. Une EI stratégique peut définir des critères et des seuils pour éclairer les choix à faire. Les participants ont mentionné l'idée d'une approche par niveau, selon laquelle les évaluations commenceraient par un volet stratégique et un volet régional, pour ensuite éclairer les EI de projet.

L'un des avantages importants d'un régime d'évaluation qui intègre tant le niveau stratégique que celui du projet est la possibilité d'obtenir clarté et efficacité dans une hiérarchie d'évaluations. Les délibérations au niveau du projet peuvent révéler le besoin d'initiatives d'ordre stratégique pour s'attaquer aux enjeux plus vastes. De même, les évaluations d'ordre stratégique peuvent fournir des orientations pour l'évaluation de projets, en partie en résolvant ces questions plus vastes. [traduction]

Robert B. Gibson, Université de Waterloo

3.6.1 QUAND L'ÉVALUATION DES IMPACTS STRATÉGIQUE EST-ELLE REQUISE?

Un nouveau modèle d'EI stratégique devrait être instauré pour orienter la mise en œuvre des politiques, plans et programmes existants à travers l'EI régionale ou de projet. Cette approche ne nécessiterait aucune modification à la directive du Cabinet et au processus que cette directive définit pour l'évaluation des nouvelles initiatives fédérales. Ce nouveau modèle s'appliquerait plutôt exclusivement à la mise en œuvre des plans, des politiques et des programmes fédéraux existants lorsque ces initiatives

ont des conséquences pour l'EI fédérale régionale ou de projet⁵⁰.

L'orientation fournie par ce nouveau modèle d'EI stratégique aurait plusieurs avantages. Elle améliorerait la façon dont les objectifs des initiatives fédérales peuvent se concrétiser dans l'EI fédérale. Les promoteurs recevraient des directives plus claires quant aux renseignements requis et aux objectifs ou aux normes à respecter pour élaborer leur projet. L'orientation fournie à tous ceux qui participent à l'EI de projet, incluant les gouvernements, les groupes autochtones et le public, serait plus uniforme. Par conséquent, ce modèle d'EI stratégique contribuerait de manière significative à l'efficacité du processus d'évaluation, au niveau du temps et des ressources qui y sont consacrés.

Le modèle d'EI stratégique s'appliquerait à une initiative fédérale qui :

1. est susceptible d'avoir des incidences sur plusieurs projets assujettis à une EI fédérale;
2. manque d'orientation claire sur la façon dont elle devrait s'appliquer dans le cas d'une EI régionale ou de projet.

Les initiatives existantes qui sont d'intérêt sur le plan de l'EI portent sur un éventail de thèmes directement liés à l'EI de projet, dont les terres humides, les espèces en péril, les changements climatiques, les pêches, les oiseaux migrateurs, la protection des océans et le développement durable.

Actuellement, le lien de ces initiatives à l'EI n'est pas établi de manière uniforme. Par exemple, le Plan national de protection des océans, lancé en novembre 2016 par Transports Canada, Pêches et Océans Canada et Environnement et Changement climatique Canada, est un nouveau plan à la portée très large. Toutefois, le plan ne précise pas la façon dont il s'appliquera, le cas échéant, à l'EI fédérale. Il faudrait procéder à une EI stratégique afin de définir des orientations pour les initiatives de ce genre et aider à la mise en œuvre des objectifs de celles-ci dans l'EI régionale ou de projet.

En revanche, la Politique fédérale sur la conservation des terres humides, établie au début des années 1990, qui vise à la conservation des terres humides au moyen d'un ensemble de décisions et de responsabilités

fédérales, fournit une orientation détaillée à l'appui de son application dans une EI de projet. C'est un bon exemple de cas où une EI stratégique ne serait pas forcément nécessaire, car elle n'apporterait pas d'avantage supplémentaire.

Puisque certaines initiatives fédérales sont susceptibles d'aider à établir une conception commune de ce que signifie la durabilité dans l'EI effectuée par le gouvernement fédéral, il peut aussi être utile de réaliser une EI stratégique pour une initiative dont l'objectif principal est la durabilité. Cette évaluation permettrait de définir une orientation générale sur la manière de prendre en compte les cinq piliers de la durabilité dans toutes les EI régionales et de projet.

Le Comité recommande que la législation concernant l'EI exige que l'autorité responsable de l'EI effectue une EI stratégique lorsqu'une politique, un plan ou un programme fédéral, nouveau ou existant, a des conséquences importantes pour l'EI fédérale au niveau régional ou de projet.

3.6.2 COMMENT L'ÉVALUATION DES IMPACTS STRATÉGIQUE DEVRAIT-ELLE ÊTRE MENÉE?

L'EI stratégique devrait être un processus participatif qui offre des possibilités de participation significatives aux instances et aux parties intéressées possédant une expertise ou une expérience pertinente. Les groupes autochtones devraient être impliqués d'une manière qui correspond à leur compétence inhérente, conformément aux constats et aux recommandations formulées dans le présent rapport. Pour établir la portée de l'EI stratégique, il conviendrait de souligner les éléments de l'initiative à prendre en compte dans les futures EI régionales ou de projet ainsi que la façon dont ils pourraient être liés aux cinq piliers de la durabilité.

⁵⁰ Le Comité fournit de l'orientation sur la définition des impacts lourds de conséquences dans une partie antérieure du rapport. Consulter la section 2.1.3 – De l'importance à la durabilité.



Il est possible que certaines initiatives rejoignent plusieurs piliers, si elles ont des incidences sociales, économiques, culturelles et sanitaires. Nombre de ces initiatives ont également des incidences directes sur les groupes autochtones et sur les droits ancestraux et issus de traités. Le modèle proposé d'EI stratégique chercherait à fournir une orientation sur la façon de mettre en œuvre les initiatives pour tous les piliers de la durabilité applicables. Ce modèle d'EI stratégique produirait trois résultats :

1. Orientations au regard de tous les piliers de la durabilité applicables à la mise en œuvre de l'initiative fédérale dans l'EI régionale ou de projet;
2. Pour chaque pilier pertinent, orientations sur les renseignements ou les études nécessaires pour tenir compte de l'initiative fédérale dans l'EI régionale ou de projet;
3. Orientations au sujet des objectifs, critères, seuils, méthodes ou protocoles à prendre en compte dans l'EI régionale ou de projet.

Il devrait y avoir une consultation des Autochtones et une opportunité de participation publique.

Le Comité recommande que l'EI stratégique examine la façon de mettre en œuvre une politique, un plan ou un programme dans l'EI régionale ou de projet.

3.7 CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET ÉVALUATION DES IMPACTS

CONTEXTE

Les changements climatiques constituent l'un des plus grands défis de notre temps, et le Canada s'est engagé à prendre des mesures pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 30 % sous les niveaux de

2005 d'ici 2030. Pour atteindre cet objectif, les premiers ministres du pays ont élaboré un plan complet, le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques (le « Cadre pancanadien »), qui comprend plusieurs initiatives visant à réduire les émissions, à renforcer la résilience nécessaire pour s'adapter aux changements climatiques, et à accélérer l'innovation en matière de technologies propres ainsi que leur adoption⁵¹.

Actuellement, l'évaluation environnementale de projet est l'une des plateformes importantes dont nous disposons pour évaluer les impacts des changements climatiques. Cette évaluation consiste à mesurer les émissions directes de GES d'un projet et à évaluer les impacts de l'environnement, y compris les impacts des changements climatiques, sur le projet. Au début de 2016, on a introduit une approche provisoire qui nécessitait d'évaluer les émissions de GES en amont attribuables à certains projets⁵². Certaines évaluations environnementales de projet ont aussi tenu compte des effets futurs des changements climatiques, conjugués aux effets environnementaux du projet, dans l'évaluation des effets cumulatifs.

Les changements climatiques ont des répercussions à l'échelle de la planète. Ils sont la cause d'impacts environnementaux qui sont ressentis de manière disproportionnée par les personnes qui vivent de la terre, y compris les groupes autochtones. En l'absence de directives claires sur la façon d'aborder les apports des projets aux changements climatiques, le Canada pourra difficilement atteindre ses cibles de réduction.

COMMENTAIRES REÇUS

Le besoin de tenir compte des impacts des changements climatiques dans les EI d'une manière appropriée et significative était un thème récurrent. Des participants ont fait remarquer que tenir compte des impacts cumulatifs des changements climatiques dans les évaluations environnementales de projet était difficile, car il n'est pas simple d'attribuer ces impacts à un projet en particulier. Les participants ont beaucoup parlé des enjeux associés au fait que les évaluations environnementales de projet sont de plus en plus utilisées pour débattre de questions de politiques plus vastes, comme les changements climatiques. Certains ont fait remarquer que le manque

51 Consulter <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/cadre-pancanadien.html>

52 Consulter http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1029999&_ga=1.10392053.1172595680.1415310750

de clarté dans l'énoncé des objectifs généraux des politiques génère une plus grande incertitude, des retards dans la réalisation des évaluations de projet et leurs résultats ainsi qu'un processus plus antagoniste. Les participants ont suggéré de réaliser une EI stratégique et une EI régionale, afin de mieux comprendre les impacts des changements climatiques dans une région ciblée et d'appuyer la mise en œuvre de politiques dans l'évaluation environnementale de projet.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

L'EI devrait jouer un rôle essentiel à l'appui des efforts déployés par le Canada pour s'attaquer au problème des changements climatiques. Le processus actuel et les principes provisoires prennent en compte certains aspects des changements climatiques, mais il existe un besoin urgent de clarté et d'uniformité sur la façon dont il faut tenir compte des changements climatiques dans les EI régionales et de projet.

Plusieurs actions pour traiter des changements climatiques relèvent de la compétence provinciale. Le Canada s'est engagé, par l'intermédiaire du Cadre pancanadien, à accorder aux provinces et territoires la souplesse nécessaire pour concevoir leurs propres stratégies en vue d'atteindre les cibles de réduction des émissions. Comme ce cadre n'est pas seulement fédéral, et que les politiques, plans et programmes subséquents varieront dans l'ensemble du Canada et des secteurs industriels, une coopération gouvernementale sera essentielle à l'évaluation et la gestion efficaces de la contribution d'un projet aux changements climatiques.

Il faut uniformiser à l'échelle du pays la façon dont les changements climatiques sont pris en compte dans l'EI. Des critères, des modélisations et des méthodes uniformes doivent être établis, aux fins suivantes :

- évaluer la contribution d'un projet aux changements climatiques;
- déterminer comment les changements climatiques peuvent affecter le contexte environnemental futur d'un projet;

- déterminer la durabilité et la résilience à long terme d'un projet ou d'une région dans un contexte environnemental changeant.

L'absence de méthodes et de critères nationaux au sujet des enjeux relatifs aux changements climatiques signifie que les évaluations de projet continuent d'être la plateforme principale pour débattre des enjeux stratégiques en matière de climat qui n'ont pas encore été résolus par les gouvernements. Or, le Comité est d'avis que l'EI de projet n'est pas le forum approprié où débattre des enjeux stratégiques plus vastes.

La Cour suprême du Canada a reconnu il y a longtemps que la protection de notre environnement est une valeur fondamentale de la société canadienne et l'un des plus grands défis de notre époque. Rien ne menace plus notre environnement que les changements climatiques. Les évaluations environnementales peuvent et devraient servir de protecteurs à cet égard, en prenant en compte de façon rigoureuse les engagements du Canada en matière de climat avant, durant et après chaque évaluation de projet.

[traduction]

Ecojustice

Le nouveau modèle d'EI stratégique proposé dans le présent rapport⁵³ serait avantageux pour déterminer une approche uniforme quant à l'évaluation de la contribution d'un projet aux changements climatiques en ce qui concerne :

- les méthodes pour déterminer les émissions de GES d'un projet;
- les moyens de garantir que le savoir autochtone est pris en compte de manière adéquate;
- les façons d'évaluer les impacts sur les droits ancestraux et issus de traités causés par les interactions entre un projet et les changements climatiques;
- les moyens d'évaluer les impacts sur les puits de carbone;

⁵³ Consulter la section 3.6 – Évaluation des impacts stratégique.



- les façons de tenir compte des cinq piliers de la durabilité;
- les façons de gérer les incertitudes;
- les façons de cerner les mesures d'atténuation acceptables, incluant les mesures de compensation comme la compensation carbone;
- les critères qui serviront à déterminer la contribution d'un projet à la durabilité par rapport aux impacts sur les changements climatiques.

L'EI stratégique pourrait établir des seuils ou des cibles pour les émissions de GES pour un secteur, une industrie ou une région en particulier, et garantirait que tout nouveau développement corresponde aux engagements du Canada. Ces seuils et cibles pourraient ensuite être rendus exécutoires dans l'EI de projet.

Trouver le meilleur moyen de répondre au besoin de mesures d'atténuation concernant les changements climatiques dans l'évaluation environnementale de projet est un problème majeur qui n'est toujours pas résolu au Canada, et un grave problème pour l'application de l'évaluation environnementale. En l'absence d'une orientation stratégique crédible, les conflits émanant, au moins partiellement, du mécontentement sur la manière dont les préoccupations liées aux changements climatiques sont traitées dans les évaluations de projets ont clairement marqué plusieurs évaluations récentes et les activités les entourant allant jusqu'à occasionner des poursuites judiciaires. [traduction]

Rapport du Comité consultatif multilatéral

L'EI stratégique pourrait aussi déterminer une approche uniforme pour l'étude des impacts des changements climatiques sur un projet ou une région et l'évaluation de la résilience d'un projet ou d'une région aux changements apportés à l'environnement en conséquence des changements climatiques.

Si on veut évaluer et atténuer efficacement les impacts globaux d'un projet, il importe aussi de comprendre comment ces impacts sont susceptibles d'empirer dans un environnement changeant. Les impacts des changements climatiques pourraient par exemple affecter le trajet de migration d'un troupeau de caribous

chassé par un groupe autochtone. Si un projet a pour effets le défrichage des terres et la fragmentation de l'habitat des caribous, cela ne veut pas forcément dire que la durabilité du troupeau de caribous ou la capacité du groupe autochtone de chasser ce troupeau en seront affectées au début du projet. Cependant, il est possible, qu'au fil du temps, ce projet génère un risque cumulatif important, lorsqu'on l'envisage en conjonction avec les impacts des changements climatiques sur les caribous. L'EI stratégique pourrait s'avérer utile dans des cas comme celui-ci, puisqu'elle fournirait une approche uniforme pour l'évaluation des impacts futurs des changements climatiques sur les droits des Autochtones et les droits issus de traités, les composantes valorisées et les cinq piliers de la durabilité. L'orientation générée par ce genre d'EI pourrait par exemple fournir des renseignements de base permettant d'évaluer efficacement les impacts cumulatifs d'un projet en conjonction avec les impacts des changements climatiques.

Bien que le modèle proposé d'EI stratégique convienne pour traiter de la mise en œuvre du Cadre pancanadien à l'échelle fédérale, la nature pancanadienne des enjeux climatiques rend difficile d'effectuer une EI stratégique strictement fédérale et le Comité reconnaît que des politiques, des programmes et des plans plus détaillés résultant du *Cadre* sont encore en cours d'élaboration. Ces difficultés portent à conclure qu'un mécanisme pancanadien d'EI unique est nécessaire pour répondre au besoin national urgent de clarté et d'uniformité sur la façon de tenir compte des changements climatiques dans les EI régionales et de projet, afin d'appuyer les politiques et les objectifs en matière de durabilité du Canada.

Le Comité recommande que le Canada mène une EI stratégique fédérale ou une démarche collaborative et coopérative similaire sur le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, afin de fournir des directives sur la façon de mettre en œuvre ce Cadre et ses initiatives connexes dans les EI régionales et de projet fédérales à venir.



SECTION 4

PROCESSUS D'EXAMEN ET COMMENTAIRES REÇUS

Dans cette section, nous résumons le processus adopté pour notre examen pancanadien et les commentaires reçus d'un océan à l'autre. Les observations qui nous ont été présentées avaient une qualité et une profondeur qui montrent bien l'importance de ces enjeux pour les Canadiens, et elles ont été essentielles à l'élaboration de nos recommandations.

LE PROCESSUS D'EXAMEN

Le Comité a offert aux Canadiens trois options pour participer à l'examen : en personne, dans une des 21 villes canadiennes visitées, en ligne à l'aide d'un « cahier de choix », et par écrit, en nous faisant parvenir un mémoire. L'objectif était de fournir aux citoyens, aux groupes autochtones, aux organisations non gouvernementales, aux groupes communautaires et à l'industrie diverses options de participation. Les activités en ligne et en personne étaient ouvertes à tous.

L'examen a permis de faire mieux connaître l'évaluation environnementale (EE) fédérale aux Canadiens. Pour

obtenir la plus grande participation possible, le Comité a utilisé des outils de communication numériques, dont les médias sociaux⁵⁴, et largement recouru aux moyens de communication traditionnels pour multiplier les occasions de participer. Le Comité a cherché à faciliter la rétroaction en établissant une liste des questions pour guider les participants et leur permettre de se concentrer sur les enjeux principaux⁵⁵.

L'ensemble des exposés, des transcriptions, de la correspondance et des mémoires reçus par le Comité, ainsi que les résumés des séances de consultation, est accessible en ligne⁵⁶.

PARTICIPATION

Le Comité a entendu les commentaires de plus d'un millier de participants pendant les séances en personne. Les participants ont pris part aux ateliers publics et aux séances de dialogue ouvert avec les Autochtones, qui ont eu lieu dans chacune des villes, et ont présenté

DATE	PARTICIPANTS	RÉSUMÉ
9 septembre 2016	Ministères, organismes et conseils fédéraux qui jouent un rôle clé dans l'évaluation environnementale fédérale.	Ont fourni des renseignements de base sur les processus actuels d'évaluation environnementale. La séance a été diffusée sur le site du Comité.
2 novembre 2016	Praticiens de l'évaluation environnementale des provinces et des territoires au Canada.	Ont discuté des possibilités de réduction des chevauchements tout en maintenant des processus d'évaluation environnementale rigoureux.
8 novembre 2016	Ministères et organismes experts fédéraux, Agence canadienne d'évaluation environnementale, Office national de l'énergie et Commission canadienne de sûreté nucléaire.	Se sont concentrés sur l'intégration de la science à l'évaluation environnementale fédérale, les facteurs liés à la capacité des ministères compétents en la matière, les pratiques exemplaires et les leçons clés.
9 et 16 janvier 2017	Groupes, organisations et collectivités autochtones. Ouvert à d'autres organisations, au grand public et aux médias.	Deux séances d'ateliers techniques animées par l'Assemblée des Premières Nations pour discuter des préoccupations relatives aux processus actuels.
17 janvier 2017	Anciens membres de commissions d'examen.	Ont discuté des principales questions relatives à l'évaluation environnementale, principalement de la constitution de commissions d'examen et de commissions d'examen conjoint.

⁵⁴ Voir : https://twitter.com/examen_EE.

⁵⁵ Voir : Annexe 3 – Thèmes proposés pour discussion.

⁵⁶ Voir : <http://eareview-examenec.ca/fr/commentaires-recus/>.



plus de 400 communications en personne. De ces communications, près du tiers ont été présentées par des groupes ou organisations autochtones.

En outre, le Comité a reçu plus de 520 mémoires de groupes autochtones, de particuliers, de chercheurs universitaires, d'organisations non gouvernementales, de provinces, de territoires, de municipalités, d'autorités portuaires, d'organismes chargés des revendications territoriales, d'associations industrielles et d'entreprises.

Le Comité a reçu 2 673 réponses au cahier de choix mis en ligne. Ce dernier est un outil s'apparentant au sondage traditionnel qui fournissait aux utilisateurs des renseignements généraux, des points de vue différents et des scénarios en vue de recueillir des commentaires éclairés sur les processus actuels d'EE. Parmi les répondants, 1 673 ont choisi spontanément de répondre à l'enquête, alors que 1 000 autres ont été sélectionnés pour former un échantillon représentatif de la population canadienne, établi en fonction du recensement de 2011 selon l'âge, le sexe et la région.

La figure 5 présente un résumé de la participation au processus de consultation du Comité.

SÉANCES D'INFORMATION

Le Comité a participé à six séances d'information technique pour examiner des questions précises.

COMITÉ CONSULTATIF MULTILATÉRAL

Le Comité consultatif multilatéral a été établi par la ministre pour fournir des conseils au Comité. Le Comité consultatif multilatéral comprend des représentants d'organisations autochtones, d'associations industrielles et de groupes environnementaux. Le Comité lui a demandé conseil sur un certain nombre de questions, notamment :

- les leçons tirées des processus antérieurs d'évaluation environnementale;
- l'évaluation des droits et des titres ancestraux dans l'EE;

FIGURE 5 – VUE D'ENSEMBLE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DE CONSULTATION DU COMITÉ

DE SEPTEMBRE À DÉCEMBRE 2016

LE COMITÉ A VISITÉ
21 VILLES
PARTOUT AU PAYS



Le Comité a reçu plus de **520 MÉMOIRES** PROVENANT : de communautés et d'organisations autochtones, d'individus, d'ONG, de provinces, de ministères et organismes fédéraux, de territoires, de municipalités, d'autorités portuaires et d'organisations de revendication territoriale.

1035
PARTICIPANTS
EN PERSONNE

(incluant les ateliers et les séances de dialogue ouvert)



PLUS DE
30%
DES PRÉSENTATIONS ONT ÉTÉ RÉALISÉES PAR
DES GROUPES OU DES ORGANISATIONS AUTOCHTONES

- la prise en compte des questions stratégiques de grande importance, comme les changements climatiques;
- les pratiques internationales exemplaires en matière d'évaluation environnementale;
- l'intégration efficace des conseils scientifiques dans la prise de décision en matière d'évaluation environnementale.

RECHERCHE ET EXAMEN PAR DES EXPERTS

En plus de s'adresser au Comité consultatif multilatéral, le Comité a demandé à des chercheurs du milieu universitaire et à des spécialistes de l'EE d'effectuer de la recherche sur les sujets suivants :

- la surveillance, le suivi, la gestion adaptative et l'assurance de la qualité;
- l'application de la loi;
- la collecte et l'intégration du savoir autochtone;
- les ententes sur les répercussions et les avantages;
- les modèles d'évaluation environnementale autochtones;
- les approches relatives au déclenchement des évaluations environnementales;
- l'intégration du consentement des Autochtones aux processus fédéraux d'évaluation environnementale;
- l'harmonisation, la substitution, l'équivalence et la délégation.

En outre, un comité consultatif composé de huit chercheurs universitaires et de spécialistes de l'EE renommés a examiné des versions provisoires de sections du rapport du Comité et a fourni au Comité des conseils d'experts. Trois anciens membres de commissions d'examen ont aussi été consultés à cet égard.

COMMENTAIRES REÇUS

La section des commentaires reçus résume les milliers de pages de commentaires écrits et les résultats du cahier de choix, ainsi que les observations obtenues de vive voix au cours des derniers mois. Elle suit la structure des sections 2 et 3 du rapport, indiquant les commentaires reçus pour chaque sujet. Une partie de son contenu a été résumée dans les sections précédentes afin de contextualiser les recommandations du Comité.

Ces commentaires ont été essentiels à l'examen des processus d'EE et ont servi à guider les recommandations et les conclusions du Comité. Ils représentent le point de vue des participants eux-mêmes, et non celui du Comité.

OBJET DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS COMPÉTENCE FÉDÉRALE

Certains participants ont indiqué que l'EE fédérale devrait veiller à ce que les enjeux environnementaux soient traités avec la même importance partout au pays. Si certains participants considéraient que les processus provinciaux comportaient des lacunes, ils ont indiqué s'attendre à ce que l'EE fédérale offre une certaine protection minimale ou une supervision. Par contre, d'autres participants considéraient que les processus provinciaux étaient plus adéquats et l'EE fédérale, redondante. Ces points de vue diversifiés dérivait des diverses façons dont les participants envisageaient la compétence fédérale sur l'EE et la portée des processus fédéraux.

Selon certains participants, la compétence fédérale permet, voire exige, une évaluation à portée élargie, tandis que d'autres considèrent que l'EE doit avoir un rôle très restreint et précis dans les limites de la compétence fédérale. D'un côté, certains participants estimaient qu'il est essentiel, dans le cadre de l'EE fédérale, d'examiner les questions considérées comme étant de compétence fédérale, tels les changements climatiques, de même que les responsabilités particulières du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones, qui exigent une évaluation plus rigoureuse et approfondie que celle qui se fait actuellement. D'un autre côté, d'autres participants considéraient que la portée des régimes actuels d'EE était appropriée.

ÉVALUATION DES IMPACTS COMME OUTIL DE PLANIFICATION

Le public et les groupes autochtones ont exprimé un besoin et un désir profonds de participer dès les premières étapes du processus, soit à la conceptualisation, la conception ou la planification des projets. Selon de nombreux participants, cela permettrait de réduire le risque de conflits à une étape ultérieure du processus d'évaluation et de cerner les effets négatifs et les mesures d'atténuation connexes d'une façon intégrée et itérative, et ce, avant d'effectuer des investissements considérables en temps et en argent dans des options inacceptables pour le public. Institutionnaliser la planification de l'EE était perçue comme une occasion de recueillir et d'analyser publiquement tous les renseignements nécessaires plus tôt dans l'évaluation que ce qu'exigent les processus actuels. La participation dès les premières étapes de l'EE est aussi considérée comme faisant partie intégrante d'une approche axée sur le cycle de vie complet des projets. En général, les participants de tous les groupes appuyaient l'utilisation de l'EE comme outil de planification. Cependant, des points de vue divergents ont été exprimés quant au degré d'efficacité des processus actuels d'évaluation comme outil de planification. Dans certains cas, des participants ciblaient une planification de projet transparente et participative, tandis que d'autres participants déploraient que les projets soient présentés au public alors qu'il était trop tard pour intégrer leurs commentaires dans la conception du projet.

DE L'IMPORTANCE À LA DURABILITÉ

De nombreux participants ont exprimé leur point de vue sur ce que l'EE devrait permettre d'accomplir. Le Comité a reçu plus de 11 000 lettres de sympathisants de la Fondation David Suzuki et plus de 500 lettres de sympathisants de la West Coast Environmental Law Association qui parlaient de la raison d'être de l'EE au Canada. Les signataires appuyaient le concept d'une EE de prochaine génération qui permettrait d'examiner des questions particulières, dont la durabilité, les changements climatiques, les droits ancestraux, les solutions de remplacement et les effets cumulatifs.

De nombreuses discussions sur le lien entre la durabilité et l'EE ont été tenues. Certains participants

L'évaluation environnementale devrait remplir cinq objectifs pour la population du Canada :

1. Permettre à tous, dont les peuples autochtones, de refuser les projets dommageables pour l'environnement au sein de leur collectivité.
2. S'assurer que le filet de sécurité environnemental, qui comprend d'autres lois et règlements, est intact et vise à maintenir la qualité de l'air, de l'eau et du sol.
3. Garantir la participation du public et le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones.
4. Adopter une vision d'ensemble et inclure les effets cumulatifs de multiples projets sur les écosystèmes inter reliés, ce que l'approche au cas par cas ne permet pas.
5. Intégrer l'expertise scientifique et autochtone au sein de tous les comités d'évaluation environnementale.

[traduction]

Extraits d'une lettre type de sympathisants de la Fondation David Suzuki

ont affirmé que l'EE devrait faire la transition vers un modèle d'avantages durables nets qui tient compte d'un vaste éventail d'effets environnementaux, sociaux, économiques, culturels et sanitaires. Le graphique 1 montre que les répondants au Cahier de choix (« l'enquête ») ont indiqué que l'environnement doit demeurer un élément central d'une EE, mais que les considérations sociales et économiques devraient aussi jouer un rôle dans la prise de décision.

Certains participants ont expliqué que l'EE ne devrait pas se limiter à évaluer l'importance, mais analyser les risques et les avantages, la durabilité ou l'intérêt du public. Certains préconisaient l'introduction d'un processus de prochaine génération qui permettrait d'évaluer la durabilité à long terme d'un projet, tandis que d'autres considéraient que la durabilité est difficile à définir dans le contexte de l'EE. En général, les participants considéraient que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012) ne permet pas toujours d'obtenir l'approbation des projets les plus écologiques.

Certains participants ont affirmé que les résultats de l'EE devraient permettre de déterminer si un projet doit aller de l'avant et de sélectionner les meilleures technologies de même que les meilleures mesures d'atténuation, plutôt que de retenir les options les moins coûteuses.



D'autres participants ont mentionné que les processus ne devraient pas nuire au développement économique ni à la souveraineté économique du Canada.

Certains participants ont indiqué que l'EE devrait servir à promouvoir de vastes engagements stratégiques de l'État, comme la protection des droits ancestraux et issus de traités, et à prendre des mesures en suivi des engagements de réconciliation et de relations de nation à nation. Certains ont aussi affirmé que l'EE devrait servir à aider le Canada à remplir les engagements pris dans des accords internationaux comme la Convention sur la diversité biologique, l'Accord de Paris sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP)*. Ces participants croyaient que l'EE pourrait faire partie de la trousse d'outils offerte au gouvernement fédéral pour l'aider à respecter ses obligations et ses engagements internationaux. Plusieurs croyaient que ces questions publiques générales sont difficiles, voire impossibles, à résoudre dans les examens de projet et entraînent des

Je conviens qu'une législation environnementale de prochaine génération devrait être fondée sur un ensemble intégré de réformes, notamment :

- la durabilité comme objectif central, pour assurer la santé à long terme de l'environnement et des collectivités;
- une participation significative du public pour tous ceux qui souhaitent participer;
- des renseignements accessibles pour le public, les peuples autochtones et les intervenants;
- un test relatif au climat pour s'assurer que le Canada respecte les cibles prévues en matière de changements climatiques;
- un cadre sur les effets cumulatifs des activités industrielles et autres activités dans une région;
- une prise de décision concertée avec les nations autochtones, fondée sur les relations de nation à nation et l'obligation d'obtenir un consentement préalable donné librement et en connaissance de cause;
- des règles et des critères pour favoriser la transparence, la responsabilisation et la crédibilité, et pour éviter les décisions politisées. [traduction]

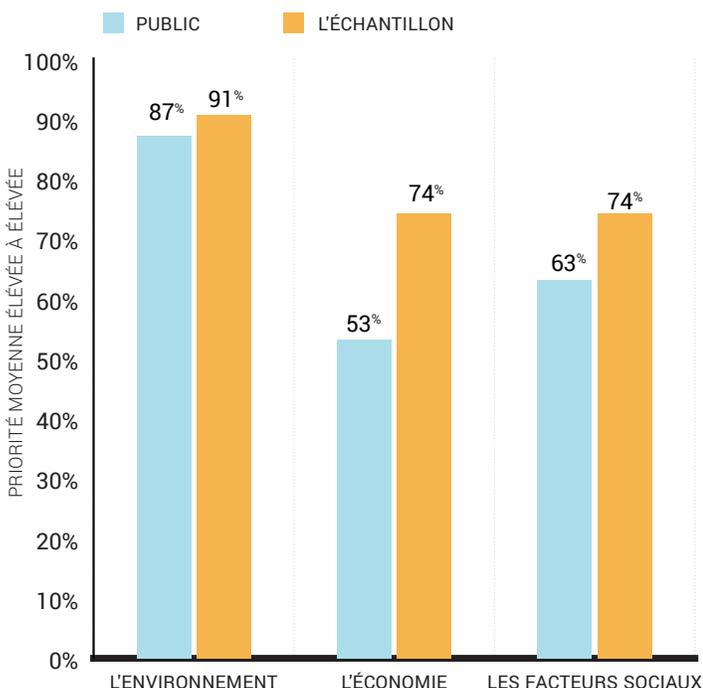
Extraits d'une lettre type de sympathisants de la West Coast Environmental Law

RÉSULTATS DU CAHIER DE CHOIX,
LE QUESTIONNAIRE EN LIGNE



LA PORTÉE GÉNÉRALE

Graphique 1 – Dans quelle mesure les processus d'EE fédérale devraient-ils tenir compte de...



retards importants. Selon de nombreux participants, les politiques et les engagements nationaux devraient être déterminés hors du contexte d'une EE de projet.

COOPÉRATION ENTRE LES INSTANCES

Plusieurs participants ont affirmé que les multiples processus d'évaluation combinés aux diverses occasions de participation étaient déroutants pour le public et les groupes autochtones et pouvaient mener à une certaine fatigue. Il faut simplifier la façon de faire afin d'offrir plus de certitude aux investisseurs et aux participants.

Il a été mentionné au Comité que la coordination des processus fédéraux et provinciaux permettrait de regagner la confiance. De nombreux participants ont manifesté leur soutien à l'harmonisation et à l'approche d'« un projet – une évaluation ». Les processus multiples ou non harmonisés se traduisent par des retards, de la confusion chez la plupart des participants et une

charge de travail accrue pour les promoteurs qui doivent répondre à des demandes de renseignements en double.

Les opinions divergeaient quant à la façon d'atteindre l'objectif. Bien que certains participants soient d'accord avec la substitution, d'autres craignaient cette approche. Certains participants ne trouvaient pas que les processus provinciaux étaient aussi exhaustifs que l'évaluation fédérale. D'autres voulaient avoir la certitude que le gouvernement fédéral serait présent lorsque des questions de compétence fédérale seraient examinées. Le partage de renseignements et l'harmonisation des échéances ont été proposés comme options pour assurer l'harmonisation. Certains participants considéraient la substitution comme une abdication inappropriée de la responsabilité fédérale. La collaboration, bien qu'imparfaite, était perçue par bon nombre de participants comme l'option à privilégier pour atteindre l'objectif d'un projet – une évaluation.

Viser une réelle harmonisation avec les provinces et les territoires ou désigner un processus principal d'évaluation environnementale afin d'éviter la controverse et les pressions politiques qui viennent avec l'obligation d'« harmoniser ».

[traduction]

Répondant au Cahier de choix

Les principaux messages que le Comité a entendus lors des séances techniques avec les administrateurs d'EE des provinces et des territoires étaient que le processus devrait être assez souple pour respecter les lois provinciales et permettre une collaboration efficace. Des participants considéraient que l'EE devrait être dirigée par l'administration la mieux placée pour le faire, soit celle pour qui l'approbation de projet et la gestion du cycle de vie sont un enjeu important. Il a aussi été indiqué que les experts fédéraux devraient toujours participer à une EE provinciale.

Des participants ont expliqué que l'EE fédérale ne devrait pas être utilisée dans les régions où le règlement des revendications territoriales prévoit des évaluations gérées par des organismes de cogestion, comme les régions visées par la Convention définitive des Inuvialuit et la Convention de la Baie James et du Nord québécois. La législation concernant l'EE devrait reconnaître les

obligations constitutionnelles énoncées dans les traités modernes et favoriser la participation à l'évaluation et l'harmonisation des processus.

Certains participants ont insisté sur la nécessité d'une collaboration régionale lors des évaluations conjointes relativement aux domaines de compétence internationale, comme les eaux internationales. Un processus de collaboration entre les gouvernements devrait être établi pour traiter des préoccupations transfrontalières.

CONSIDÉRATIONS AUTOCHTONES DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES (UNDRIP)

Des participants ont expliqué que l'engagement du Canada relativement à la réconciliation et à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones indique que la relation entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones évolue, et que cela devrait se refléter dans les processus d'EE. Les relations avec les groupes autochtones doivent être permanentes et à long terme, et comprendre un dialogue significatif. De nombreux participants appuyaient la mise en œuvre de l'*UNDRIP*, considérée en général comme un cadre pour la réconciliation au Canada; toutefois, certains participants ont exprimé des réserves quant à l'adoption pure et simple de l'*UNDRIP* étant donné qu'elle a été créée à l'occasion d'échanges internationaux des Nations Unies qui ne reflétaient pas nécessairement la réalité canadienne. Plusieurs participants convenaient qu'une participation dès les premières étapes d'une EE donnait l'occasion à l'industrie d'améliorer les relations avec les peuples autochtones. Selon eux, la participation des Autochtones devrait survenir fréquemment et tout au long d'un projet.

Des participants ont identifié de nombreuses occasions et possibilités d'intégrer les principes de l'*UNDRIP* dans l'EE. Ils se sont montrés prudents dans leur espoir de changement tout en rappelant au Comité les relations difficiles passées entre les peuples autochtones et la Couronne. D'après bon nombre de participants, la mise en œuvre de l'*UNDRIP* offrirait quelques réparations, permettrait aux peuples autochtones, à la Couronne et au public de mieux se comprendre, établirait des relations de



nation à nation et, en définitive, jetterait le fondement de la réconciliation. Certains participants ont clairement indiqué que, dans le cadre de la mise en œuvre de l'UNDRIP, les lois autochtones doivent être reconnues de même que les trois ordres de gouvernement et de compétence : autochtone, provincial et fédéral. Selon de nombreux participants, la réconciliation suppose une compétence partagée sur les terres et les ressources, dont la prise de décision collective par les trois ordres de gouvernement dans les processus d'EE. Des participants ont expliqué que l'EE devrait respecter le pouvoir décisionnel des peuples autochtones lorsque des répercussions sur les droits établis ou revendiqués sont possibles.

Des participants ont expliqué que les peuples autochtones doivent donner librement et en connaissance de cause leur consentement préalable, avant que les projets susceptibles de les affecter puissent être développés. Les relations de nation à nation ne sont possibles que si le gouvernement fédéral respecte les droits des Autochtones touchant la prise de décision et le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause. Des participants ont affirmé que le gouvernement fédéral doit entreprendre une démarche pour déterminer notamment ce que ce consentement signifie pour les peuples autochtones partout au Canada et en arrive à une conception mutuelle. Des participants ont affirmé que ce consentement, de même que la mise en œuvre d'autres aspects de l'UNDRIP, a une portée qui dépasse l'EE. Pour certains, cela signifiait que le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause ne devrait pas être appliqué en vertu de la législation concernant l'EE, mais être abordé à un niveau stratégique supérieur. Peu importe à quel niveau des processus gouvernementaux ou stratégiques, plusieurs participants croyaient que cet élément devrait être intégré et convenaient que tous doivent l'appliquer de façon uniforme et coordonnée étant donné qu'il touche à l'obligation de consulter et d'accommoder.

Certains participants ont clairement indiqué le sens du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause : il devrait toujours être possible de rejeter un projet. D'autres, par contre, craignaient que cela puisse avantager les peuples autochtones au détriment d'autres Canadiens. D'autres participants s'inquiétaient que ce consentement soit perçu comme un simple droit de veto; il s'agirait, pour eux, plutôt d'un processus fondé sur le respect mutuel encadré par les

relations de nation à nation. Des participants ont suggéré que les collectivités autochtones et non autochtones affectées devraient participer à la prise de décision et qu'il faudrait examiner des modèles décisionnels participatifs innovateurs, que ce soit à l'aide d'un comité consultatif, de la représentation au sein d'organismes décisionnels ou de mécanismes d'appel par rapport aux décisions d'EE. Pour d'autres participants, il faut que le processus soit clair et procure une plus grande certitude, peu importe le rôle définitif du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause dans l'EE.

DROITS ANCESTRAUX ET ISSUS DE TRAITÉS DANS L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Partout au pays, des groupes autochtones ont souligné l'importance de comprendre les droits ancestraux et issus de traités. Des participants ont parlé de l'importance de leurs traités, de la nécessité pour la Couronne de respecter l'esprit des traités, et de la nécessité pour la Couronne de s'instruire au sujet des peuples autochtones. Il a été indiqué qu'une compréhension limitée des droits ancestraux et issus de traités nuisait aux consultations significatives sur les impacts possibles sur ces droits. En général, ils ont affirmé que les impacts sur les droits et les titres ancestraux devraient être inclus de façon adéquate dans la portée de l'EE.

D'après certains participants, des dispositions législatives au sujet de l'obligation de consulter devraient être ajoutées pour améliorer les consultations menées par la Couronne. D'autres croyaient que les exigences liées à l'obligation de consulter ne devraient pas faire partie de l'EE fédérale. Il a été mentionné au Comité que les autorités responsables de réaliser les EE ont besoin de mécanismes et de marches à suivre pour traiter adéquatement les questions autochtones complexes tout en veillant à la prise de décisions prévisibles et en temps opportun. De plus, des participants ont expliqué que, dans les processus réglementaires, ils doivent souvent se battre pour que leurs droits soient reconnus par les promoteurs et le gouvernement, tout en indiquant que les parties devraient être davantage renseignées sur la culture, l'histoire et les droits des peuples autochtones.

Des participants ont souligné l'importance de mener des études appropriées sur l'utilisation traditionnelle des terres afin de mieux comprendre l'exercice des droits



passés, présents et futurs. Les évaluations réalisées par les collectivités autochtones ont plus d'importance aux yeux des personnes touchées que les études dirigées par les promoteurs. Des participants ont exprimé le désir de poursuivre l'établissement de relations de nation à nation et considéraient que les évaluations des impacts sur les droits étaient une composante importante de l'EE. Une évaluation éclairée et significative des impacts sur les droits serait par ailleurs une étape nécessaire en vue de l'obtention du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause, étant donné que les groupes autochtones doivent bien comprendre ce à quoi ils consentent.

D'autres s'inquiétaient des revendications contradictoires ou qui se chevauchent concernant les droits et titres ancestraux et de la façon dont l'inclusion du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause à l'EE pourrait s'ajouter aux difficultés liées aux chevauchements déjà existants. Des participants se préoccupaient des retards accrus associés aux évaluations et aux approbations de projet, et des coûts connexes pour les promoteurs. Il a été suggéré de ne pas examiner les questions non résolues en ce qui concerne les droits et les titres ancestraux dans le cadre de l'EE. Cette inquiétude découlait du manque de clarté quant aux rôles et aux responsabilités de toutes les parties, dont le gouvernement, les groupes autochtones et les promoteurs.

Des participants craignaient que les processus actuels d'EE fédérale exacerbent les conflits entre les collectivités autochtones et au sein de celles-ci, ainsi que les conflits et les mésententes entre les collectivités autochtones et non autochtones. Des participants ont indiqué qu'il faut éliminer la source des conflits avant de lancer l'EE, ou du moins, le plus rapidement possible au début de l'évaluation, en respectant les traditions et les systèmes de gouvernance des groupes autochtones impliqués.

CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE

Les participants ont souligné que les lacunes dans la capacité organisationnelle et le manque de ressources constituaient les principaux obstacles à une participation significative aux EE et à des consultations significatives. De nombreuses collectivités autochtones sont taxées par les consultations qui résultent de milliers de demandes de projet ou de consultation qui peuvent être reçues dans une année. En plus du volume élevé d'avis reçus, les

délais d'exécution souvent serrés de l'EE ne permettent pas une participation communautaire significative, et les échéances sont irréalistes pour les groupes à court de personnel. Des participants aimeraient avoir la capacité organisationnelle nécessaire pour jouer un rôle effectif dans la réalisation et l'analyse d'études d'EE et

J'essaie de faire valoir que le processus actuel ne reconnaît pas et ne prend pas en compte les droits ancestraux et issus de traités en vertu de l'article 35. Il ne prend pas en considération ni les lois traditionnelles des nations, ni le lien inhérent avec la terre et les ressources, ni le partage des terres prévu dans les traités. [traduction]

Michael Jerch, Southern Chiefs Organization

dans la prise de décision. Il serait possible d'établir une expertise au sein des groupes autochtones individuels ou dans les grandes organisations, ou améliorer l'accès à l'expertise externe. Des participants ont aussi indiqué qu'il serait nécessaire d'avoir accès aux renseignements complets pour accroître la capacité organisationnelle pour participer à l'EE. De plus, le financement est essentiel à la capacité organisationnelle, que ce soit une source fiable de financement pour le renforcement permanent et à long terme des organisations ou du financement ponctuel en vue de participer à des initiatives précises comme une EE de projet, des évaluations régionales et toutes autres consultations.

Il a été noté que les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas une bonne compréhension de la culture, du savoir et des droits des peuples autochtones. Grâce à une meilleure formation et à une meilleure éducation du personnel, le gouvernement serait mieux positionné pour favoriser la participation et la consultation efficace des peuples autochtones, ce qui permettrait de réduire les pressions sur leur capacité organisationnelle.

SAVOIR AUTOCHTONE

Tout au long de l'examen, plusieurs participants ont décrit un fossé entre la science occidentale et le savoir autochtone. De nombreux participants ont indiqué que le fait, à l'heure actuelle, de se fier uniquement aux perspectives occidentales pour prendre des décisions est problématique et ont recommandé d'accorder autant d'importance au savoir autochtone. Plusieurs participants ont souligné en particulier que la LCEE 2012 ne devrait



pas énoncer qu'une EE peut prendre en compte le savoir autochtone, étant donné que son intégration devient alors optionnelle. Par conséquent, l'intégration du savoir autochtone est superficielle voire inexistante dans la plupart des évaluations.

Des participants ont soulevé des préoccupations quant aux méthodes utilisées pour recueillir le savoir autochtone. Bon nombre considéraient que les études étaient abordées par les promoteurs comme de banales activités de participation à réaliser parmi tant d'autres, plutôt que comme un exercice scientifique utile. Ils ont souligné des problèmes d'accessibilité, notamment la langue, qui empêchent les détenteurs de connaissances de bien comprendre les renseignements liés aux projets, et les promoteurs, les organismes de réglementation et les praticiens d'EE de comprendre la teneur du savoir autochtone. Comme celles-ci sont principalement transmises par tradition orale, il est recommandé que les processus d'EE soient assez souples pour intégrer des méthodes autres que les audiences et les mémoires écrits. Il a été aussi recommandé que les décideurs se rendent dans les territoires où les détenteurs de connaissances se trouvent : c'est la meilleure façon de comprendre le savoir que ceux-ci transmettent.

Mes paroles ne sont pas creuses. Ce que je dis, mon rôle en tant que chef parmi les autres chefs de la région du lac des Bois, tout cela parle du passé, du présent et de l'avenir des sept prochaines générations. C'est une énorme responsabilité. [traduction]

Chef Kishiqueb, Première nation Onigaming

ENTENTE SUR LES RÉPERCUSSIONS ET LES AVANTAGES

Les groupes autochtones ont mentionné que les ERA sont souvent signées avant qu'une évaluation soit terminée et que l'on connaisse l'ampleur de tous les impacts, dont les impacts cumulatifs. Certains groupes autochtones ne veulent pas discuter des ERA avant d'avoir été bien informés des impacts d'un projet en particulier; toutefois, ils se sentent obligés, souvent en l'absence de consultations gouvernementales adéquates, d'accepter les ERA avant qu'un projet soit approuvé. D'autres

groupes autochtones ont affirmé que les consultations directes avec les promoteurs leur ont donné l'occasion d'influer sur la conception d'un projet et d'examiner des questions relatives à l'accommodement de leurs droits. Il a été mentionné que, si le gouvernement ne consulte pas les groupes autochtones ou ne les accommode pas adéquatement, les ERA servent alors à garantir des mesures supplémentaires d'atténuation et de suivi des impacts.

D'après certains participants, les gouvernements ne devraient pas s'occuper des ERA étant donné que ce sont des ententes privées entre les promoteurs et les communautés autochtones et, si elles ne s'inscrivent pas dans le contexte des traités modernes, elles ne doivent pas être imposées par la loi. Certains groupes autochtones étaient favorables à la nature confidentielle des ERA étant donné qu'ils craignaient une réduction du financement fédéral si leur contenu était rendu public. Les représentants de l'industrie et des groupes autochtones convenaient que la Couronne devrait continuer d'avoir l'obligation de consulter et d'accommoder, et ce, peu importe si des ERA sont négociées ou non.

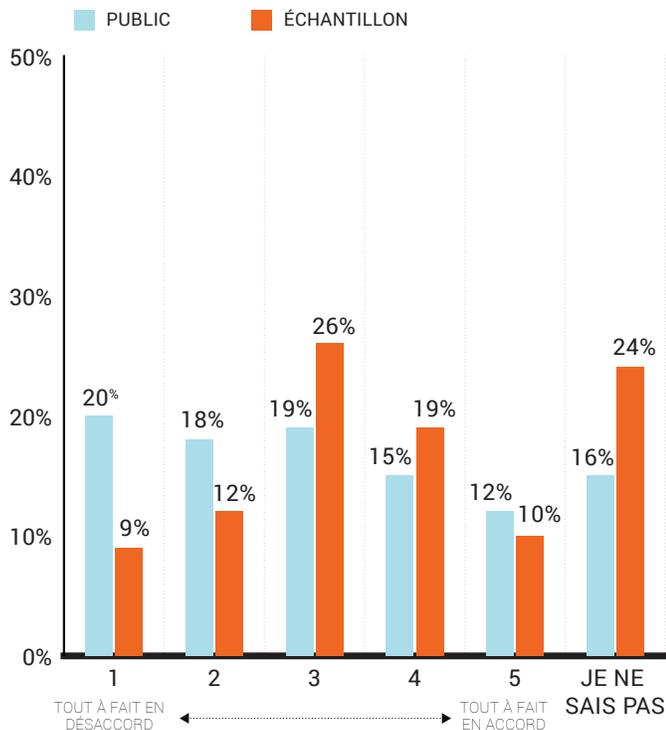
D'autres participants ont par ailleurs reconnu que le gouvernement devrait jouer un rôle et veiller à ce que les ERA ne soient pas confidentielles; ainsi, les communautés autochtones pourraient tirer des leçons les unes des autres. En plus de permettre l'établissement de pratiques exemplaires, un processus transparent favoriserait la négociation d'ententes aux avantages optimaux pour les communautés autochtones. Certains participants ont suggéré que la nature confidentielle des ERA nuit à la collectivité et que celles-ci sont négociées par des dirigeants qui procèdent sans le consentement des membres de la communauté.

PARTICIPATION PUBLIQUE DANS L'ÉVALUATION DES IMPACTS

Des participants étaient très découragés et insatisfaits de la faible mesure dans laquelle les connaissances apportées par le public influent sur les résultats des EE. Ils ont déploré que la participation du public soit une activité à cocher sur une liste plutôt qu'une opportunité de dialogue ouvert. Des participants ne croyaient pas que



Graphique 2 – Les renseignements dont j’ai besoin pour participer sont accessibles.



les promoteurs et le gouvernement tiennent réellement compte des renseignements fournis par le public. Par conséquent, beaucoup considéraient que les décisions d'évaluation étaient prises d'avance et qu'il était futile de participer aux processus.

Les répondants au Cahier de choix avaient en général une opinion négative quant à leur capacité de participer aux processus actuels d'évaluation fédérale. Seulement le quart convenaient que les renseignements étaient accessibles et que les échéances étaient adéquates, tandis qu'environ quatre répondants sur dix étaient généralement en désaccord (voir le graphique 2).

Des participants souhaitaient que des mécanismes de rétroaction soient obligatoires et intégrés aux processus d'EE de sorte que les décideurs et les promoteurs aient à répondre aux commentaires formulés durant le processus. Des participants ont indiqué qu'une participation adéquate du public se traduit par une

meilleure planification, un meilleur projet et une plus grande acceptation du résultat par les communautés.

QUI DEVRAIT PARTICIPER?

Des participants ont mentionné que les personnes touchées directement devraient participer davantage. Les tests actuels, utilisés entre autres pour déterminer qui est touché directement, ont largement été décrits comme étant inappropriés; de plus, on considère qu'ils servent à faire taire ceux qui ont un intérêt particulier dans les résultats du projet et qui pourraient véritablement contribuer à l'EE. Il a été noté que les personnes les plus susceptibles d'être touchées devraient avoir la plus grande influence. De nombreux participants ont insisté sur le fait que l'EE doit être plus inclusive au moment de choisir qui peut participer; tous ceux qui le souhaitent, et non seulement les « parties intéressées », devraient pouvoir formuler des commentaires. Certains participants ont manifesté le désir d'inclure les administrations locales dans le processus, car ce sont elles en général qui ont à gérer les impacts locaux d'un projet. D'autres s'inquiétaient de l'influence possible d'organisations de défense des droits.

RESSOURCES REQUISES POUR PARTICIPER

Des participants ont parlé des diverses contraintes liées à la capacité, en particulier le manque de connaissances sur l'EE, l'accès aux renseignements et à l'expertise, les échéances et le financement. Le grand public ne comprend pas bien les processus actuels d'évaluation, et il importe d'offrir des possibilités de renforcement des capacités à tous les participants potentiels. Certains obstacles empêchent également le public de comprendre la science étayant l'EE. Plusieurs ont recommandé de rendre les renseignements accessibles à toutes les parties et dans la langue parlée localement. Le manque de capacité peut nécessiter le recours coûteux à des consultants et à des avocats pour comprendre les renseignements et les processus.

De nombreux participants ont noté que les personnes qui participent aux évaluations le font en plus de leurs responsabilités personnelles et professionnelles. Les organisations participent en faisant appel à un nombre minimal d'employés rémunérés et en se fiant à des bénévoles. Les courts délais associés aux processus actuels d'évaluation sont un enjeu important pour



plusieurs participants. Pour que la participation soit significative et efficace, le financement disponible devrait être accru par les promoteurs et le gouvernement.

PLANIFICATION PRÉALABLE ET PARTICIPATION

Plusieurs participants aimeraient recevoir de l'aide pour participer activement à l'ensemble de l'EE, indiquant que cela favoriserait un apprentissage mutuel et une augmentation de la transparence et de la confiance. Des participants ont indiqué que les promoteurs n'ont pas à fournir de renseignements aux communautés avant de commencer le processus actuel. Tout au long de l'examen, des participants ont soulevé l'idée de permettre la participation dès les premières phases des processus d'EE, en commençant par déterminer si le projet est nécessaire et, le cas échéant, évaluer les solutions de remplacement et déterminer la portée des exigences de l'étude de l'EE. Certains participants ont noté que la participation du public devrait débiter à l'étape de la conception, tandis que d'autres ont indiqué qu'elle devrait commencer par la description de projet.

Pour une participation communautaire plus que symbolique, des efforts doivent être déployés pour veiller à ce que le processus soit géré par les collectivités elles-mêmes. Il faut recourir aux connaissances provenant de diverses sources pour répondre aux préoccupations des collectivités, notamment les jurys de citoyens et les projets de science citoyenne, les méthodes de décolonisation de la collecte de données, l'analyse des données par et pour les collectivités autochtones à l'échelle locale, et les indicateurs de comparaison étalonnés à haute résolution dans l'ensemble des provinces et du Canada sur les conditions socioéconomiques des collectivités. *[traduction]*

People's Health Movement

Il a été suggéré qu'un groupe de travail soit formé au début de l'évaluation, au moment de la proposition de projet, avec la contribution des citoyens concernés. Des participants ont indiqué que le groupe de travail devrait décider quels scientifiques réaliseraient l'étude d'impact environnemental du promoteur en tenant compte de la science occidentale, du savoir autochtone et des connaissances des collectivités. Des participants ont indiqué que les groupes autochtones devraient jouer

un rôle actif dans la planification et qu'une meilleure planification se traduit par un meilleur projet. Participer à l'étape de mise en œuvre du projet est également important, étant donné que c'est souvent à ce moment que les sites culturels sont touchés. Des participants ont affirmé que la participation devrait commencer lorsqu'un promoteur ou un gouvernement réalise qu'un projet pourrait avoir une incidence sur les droits des peuples autochtones. La participation dès les premières phases est nécessaire pour que la participation du grand public et des groupes autochtones ait une véritable influence sur les résultats. Des participants ont expliqué que, à l'heure actuelle, les promoteurs lancent déjà la participation dès le début de l'élaboration des projets selon leurs propres mécanismes internes, avant le lancement du processus officiel d'évaluation.

ÉVALUATION DES IMPACTS FONDÉE SUR DES DONNÉES PROBANTES

INTÉGRER LA SCIENCE DANS L'ÉVALUATION DES IMPACTS

Plusieurs participants ont indiqué que la science est un des fondements nécessaires des documents produits avant, pendant et après une EE. Certains ont décrit l'utilisation de la science, des faits et des données probantes comme étant un élément positif des évaluations réalisées conformément à la LCEE 2012. D'autres ont exprimé leurs inquiétudes quant au manque de rigueur scientifique des processus actuels, y compris en ce qui concerne les méthodes utilisées pour sélectionner les composantes valorisées d'un écosystème, recueillir les données de référence, prédire les effets sociaux et sur la santé, estimer les émissions de GES et déterminer l'importance des effets environnementaux.

Les décisions doivent être fondées sur des données probantes, la science et les faits, et servir l'intérêt du public. Cela est inscrit dans votre mandat. *[traduction]*

Répondant au Cahier de choix

Des participants ont indiqué que les personnes prenant part à une EE au sein du gouvernement fédéral doivent avoir les moyens de veiller à ce que les résultats de l'évaluation se fondent sur des données scientifiques rigoureuses. Ils ont avancé que les budgets du gouvernement fédéral devraient reconnaître le besoin criant d'une capacité et d'une expertise scientifiques, tout comme celui de la collecte et du maintien de données scientifiques, pour appuyer l'incorporation de données probantes scientifiques rigoureuses dans l'EE. Il a aussi été mentionné que, pour que les programmes de suivi et de surveillance soient efficaces, ils nécessitent un cadre scientifique gouvernemental rigoureux, qui devrait inclure des contributions substantielles et directes de plusieurs ministères fédéraux. Ils ont signalé que les méthodes, les normes et les protocoles utilisés dans l'évaluation devraient être alignés avec les meilleures pratiques internationales. Ils étaient d'avis qu'il serait possible d'y parvenir si l'on veillait à ce que les personnes qui établissent et examinent les énoncés d'impacts environnementaux aient les qualifications nécessaires, qu'elles disposent d'un cadre complet d'orientation technique et que des exigences claires relatives aux renseignements soient communiquées avant la réalisation des études.

J'ai l'impression que de nombreuses décisions sont de nature politique plutôt que d'être basées sur des données probantes.

Répondant au Cahier de choix

Bien que certains participants aient reconnu la gestion adaptative comme un outil pouvant servir à gérer l'incertitude scientifique des prévisions de l'EE, d'autres ont mis en garde qu'elle était parfois utilisée pour éviter d'avoir à satisfaire aux exigences du processus actuel d'évaluation. D'autres outils servant à gérer ou réduire l'incertitude ont été cités, entre autres les conditions exécutoires; des études additionnelles comme les analyses de sensibilité; l'apprentissage collectif tiré des projets passés et actuels; et le partage de données et de connaissances à partir de bases de données publiques. Des participants ont fait remarquer que le défi actuel est qu'il n'existe aucune disposition pour que les conditions puissent être modifiées au fil du temps. Étant donné que le cycle de vie des projets peut être

assez long, des participants estimaient qu'un mécanisme de modification des conditions était important pour réévaluer les risques d'un projet et pour tenir compte des connaissances scientifiques émergentes ou d'autres type de connaissance qui se profileraient. Certains participants ont aussi suggéré qu'il y ait un mécanisme permettant d'examiner les résultats du programme de suivi tous les cinq ans et de modifier les conditions à la suite de cet examen, s'il y avait lieu. Des participants ont dit que la science était en évolution constante et qu'il pouvait y avoir des données et des conclusions contradictoires. La normalisation et la transparence des données devraient apporter clarté et uniformité.

Pour l'examen de l'énoncé des impacts environnementaux (EIE), des participants ont proposé qu'un comité d'examen de l'EE possède toute expertise fédérale pertinente, en y ajoutant celles des groupes autochtones et des représentants des citoyens. Cette approche inclusive aiderait à gagner la confiance du public dans le processus. Des participants ont également noté qu'il serait bon que des représentants provinciaux soient impliqués afin de fournir de l'expertise dans leur domaine de responsabilité. De plus, le public, les groupes autochtones et les autres intervenants veulent avoir la possibilité d'examiner les documents et de soumettre leurs commentaires. On a suggéré que le gouvernement embauche une tierce partie pour examiner l'EIE au lieu que l'on ne s'appuie que sur la participation volontaire. Certains participants ont exprimé la nécessité de faire participer les collectivités autochtones pour décider des critères à utiliser dans l'évaluation de l'importance des effets.

Ce principe de « marcher sur ses deux pieds » (savoir occidental et savoir autochtone) est nécessaire pour appuyer le but de la réconciliation au Canada. Lorsque les processus seront conçus dans le respect des deux manières de connaître et de comprendre le monde, nous pourrons créer un système de valeur qui appuiera l'équité dans la prise de décision. [traduction]

Nation Stk'emlúpsenc Te Secwepemc



INTÉGRER LA SCIENCE, LE SAVOIR AUTOCHTONE ET LES CONNAISSANCES DES COLLECTIVITÉS

De nombreux participants ont souligné que les processus fédéraux actuels d'évaluation reposent entièrement sur les connaissances occidentales. Bien que certains croient que les décisions de l'EE devraient être basées seulement sur la science, d'autres ont prévenu que ne pas tenir compte du savoir autochtone et des connaissances des collectivités contribuait au manque de confiance dans les processus d'évaluation.

Le graphique 3 montre que la source d'information privilégiée dans l'EE fédérale était les tiers indépendants, suivis des connaissances des collectivités locales et du savoir autochtones. Durant l'examen, des participants ont indiqué qu'il est avantageux d'apprendre ce que les



collectivités savent sur une région et ce qu'il faut éviter, et ce, avant de réaliser l'évaluation.

Des participants ont raconté avoir été témoins de cas où on a demandé à des aînés et des détenteurs des connaissances de prouver leur savoir en employant des termes scientifiques occidentaux. Ils ont expliqué que le savoir autochtone était une forme de science qui devait peser autant que la science occidentale. Des participants espéraient voir émerger un processus qui fasse le pont entre les systèmes de connaissances autochtones et occidentaux, et qu'il respecte, intègre et valorise ces deux sources de connaissances de manière égale. Ils ont parlé de l'immense potentiel qu'il y a à gérer les ressources de manière durable en intégrant le point de vue holistique inhérent aux systèmes de connaissances autochtones au sein de la collecte de données, de l'analyse, de la prise de décision et de la surveillance.

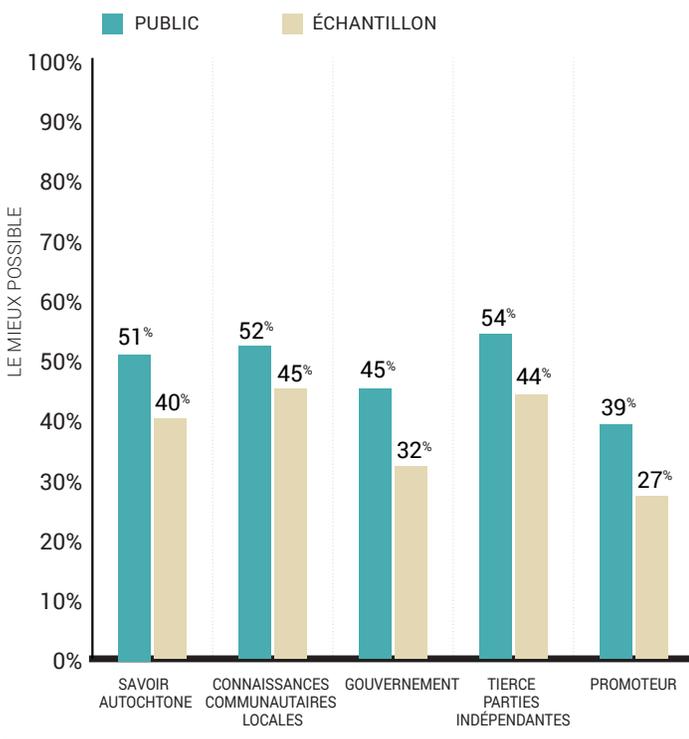
Il a été recommandé qu'un cadre soit défini pour identifier clairement comment le savoir autochtone, les connaissances des collectivités, et la science seront incorporés dans la prise de décision. Certains participants ont suggéré que ces sources de connaissances pèsent autant dans la balance que les connaissances scientifiques occidentales pour ce qui est de l'évaluation des impacts d'un projet et de la prise de décision. D'autres ont dit que la question de l'égalité du savoir autochtone et de la science occidentale était source de discord. Ils ont plaidé en faveur de fonder les décisions d'EE sur l'intégration de toutes les connaissances, ce qui peut être réalisé si les collectivités sont impliquées dès le début de la planification du projet et si les données de référence de l'évaluation et les prévisions des effets se fondent sur

RÉSULTATS DU CAHIER DE CHOIX,
LE QUESTIONNAIRE EN LIGNE



LA PORTÉE DES CONSIDÉRATIONS

Graphique 3 – Dans quelle mesure les sources de renseignements suivantes devraient être prise en compte dans les processus d'EE fédérale?



les connaissances de la collectivité en plus des données scientifiques.

Les connaissances scientifiques et des données factuelles et vérifiées devraient éclairer l'évaluation environnementale. Toute personne pouvant fournir cette sorte de connaissances ou de renseignements devrait être très fortement encouragée à participer.

Répondant au Cahier de choix

ÉLABORER DES ÉTUDES D'IMPACT IMPARTIALES

Selon certains participants, le fait que les collectes de données sont effectuées par des experts-conseils embauchés par les promoteurs de projets a entraîné un manque d'uniformité dans la qualité des données, la qualité des analyses et la qualité des conclusions. La perception générale était que l'analyse des effets est partielle. Certains participants ont suggéré que les études relatives à l'EE ne devraient pas être effectuées par le promoteur ou les sous-traitants qu'il embauche. D'autres ont mis l'accent sur le fait que, si la science peut être produite par le promoteur, elle doit aussi provenir d'autres acteurs comme les organismes gouvernementaux, les universités et les ONG afin que les résultats des évaluations puissent brosser un tableau plus complet des effets. Certains participants ont dit que la « science citoyenne » pourrait offrir des perspectives précieuses sur les effets, mais qu'elle était généralement ignorée. Ils ont fait remarquer que les organisations communautaires, les organismes de conservation et les groupes autochtones n'ont actuellement ni la capacité organisationnelle, ni l'occasion de concurrencer la science dans les processus actuels d'évaluation, ce qui peut être expliqué par un manque de temps, de ressources ou de disponibilité de données rigoureuses. Des participants ont indiqué que les personnes participant à l'EE au sein des processus fédéraux devaient être financées afin qu'elles puissent constituer leur propre capacité scientifique indépendante.

Un organisme indépendant établirait l'évaluation des incidences environnementales sans préjugés ni favoritisme. C'est ainsi qu'il est possible de connaître les vraies conséquences des projets. [traduction]

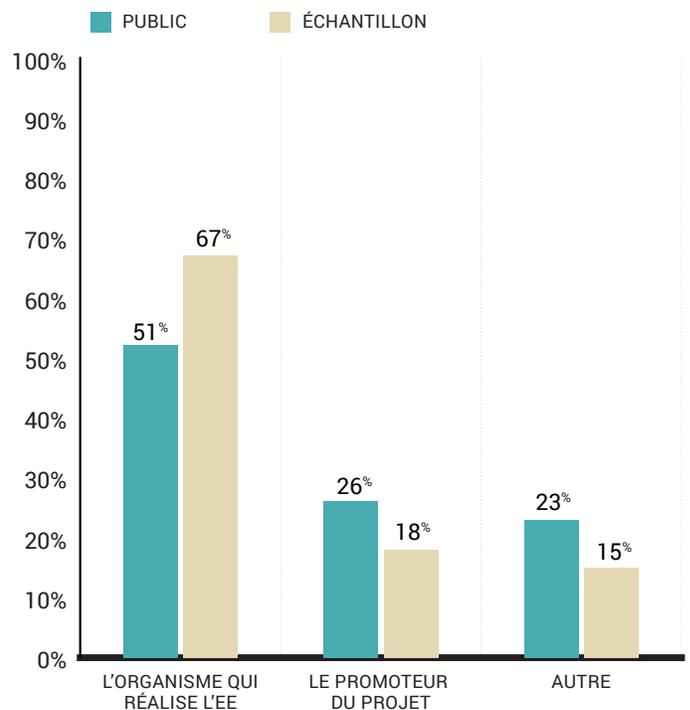
Répondant au cahier de choix

RÉSULTATS DU CAHIER DE CHOIX,
LE QUESTIONNAIRE EN LIGNE



LA PORTÉE DES CONSIDÉRATIONS

Graphique 4 – Qui devrait produire l'étude d'impact environnemental?



Pour aider à instaurer la confiance et à améliorer la qualité et l'utilité des EIE, des participants ont suggéré que les études environnementales soient effectuées par un organisme indépendant, par des scientifiques ou des experts gouvernementaux. Ce point de vue se retrouve dans les résultats du sondage en ligne, comme le montre le graphique 4, où les Canadiens croyaient généralement que la conduite de l'EIE devrait revenir à l'organisme responsable et non au promoteur du projet. Certains participants ont dit que les promoteurs devraient être les uniques responsables de la conduite d'une EIE, qu'ils devraient rendre des comptes sur les résultats de leurs études, que les préoccupations au sujet des du manque d'objectivité ne sont pas fondées et que les promoteurs ont besoin de travailler directement avec les experts-conseils dans le but d'éclairer la planification du projet. Bien que certains participants aient été d'avis que des experts-conseils professionnels travaillant pour le promoteur sont indépendants et objectifs et s'assurent que les conclusions produites sont les leurs et sont



défendables, d'autres ont fait part de leur expérience d'une différence notable entre ce qui figure dans l'EIE du promoteur et les constats d'experts indépendants. Certains participants pensaient que les experts effectuant l'EIE devraient avoir de meilleures accréditations. De plus, ils ont dit que, dans certains cas, comme pour les études des effets sociaux, le gouvernement n'a pas d'expertise ni de formation appropriée pour son personnel afin de bien évaluer les études des promoteurs.

PRENDRE DES DÉCISIONS FONDÉES SUR DES DONNÉES PROBANTES

Certains participants ont dit qu'actuellement les décisions relatives aux évaluations ne sont pas basées sur la science, mais plus sur des considérations d'ordre politique et économique. Il existe aussi une perception que ces décisions ne sont pas toujours basées sur les meilleurs renseignements ou données probantes disponibles. La plupart des participants croyaient que les décisions devraient être basées sur des données probantes, ce qui inclut les meilleures connaissances disponibles provenant de toutes les sources, comme la science occidentale, le savoir autochtone et les connaissances des collectivités.

MODÈLE DE GOUVERNANCE

Des participants ont fait remarquer que réduire le nombre d'organismes responsables à trois, en vertu de la LCEE 2012, était une bonne évolution par rapport à la multitude d'organismes responsables qui effectuaient des évaluations en vertu de la LCEE 1992. Néanmoins, certains participants ont signalé le manque d'uniformité actuel des évaluations sous le régime de la LCEE 2012, et ont remis en question le besoin d'avoir plus d'un organisme responsable. À leurs yeux, un seul suffirait, pour autant que les ministères fédéraux possédant l'expertise pertinente participent au besoin au processus.

Il devrait y avoir un organisme indépendant qui réalise et supervise les évaluations fédérales, et cet organisme ne devrait pas être un organisme de réglementation. La LCEE 2012 a amélioré l'évaluation en se débarrassant de l'autoévaluation de nombreux organismes responsables.
[traduction]

Répondant au Cahier de choix

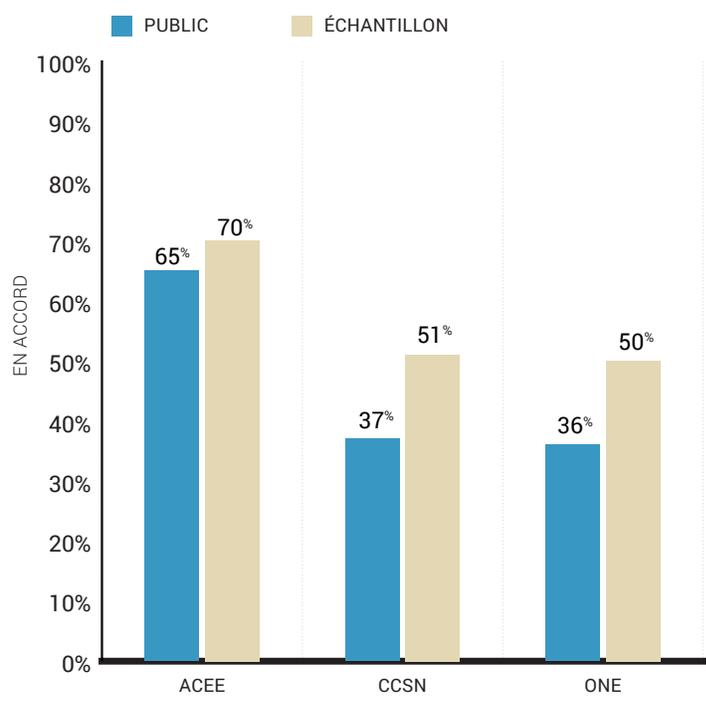
Pour que l'EE soit plus crédible et regagne la confiance du public, selon des participants, il faudrait qu'elle soit réalisée par une entité indépendante et impartiale, libre de toute influence d'ordre politique et de l'influence des promoteurs. Ils ont signalé que la réalisation de l'évaluation par une entité indépendante entraînerait une plus grande uniformité et prévisibilité, et empêcherait les gouvernements d'apporter des changements aux évaluations. Comme le montre le graphique 5, la majorité des répondants au sondage en ligne, tant parmi le public

RÉSULTATS DU CAHIER DE CHOIX,
LE QUESTIONNAIRE EN LIGNE



CONFIANCE ET RESPONSABILITÉ

Graphique 5 – Les organismes fédéraux suivants devraient être responsables de la réalisation d'EE fédérale :



que parmi l'échantillon, souhaite que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale soit responsable de la conduite des évaluations, alors qu'un moins grand nombre sont du même avis à propos de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) et de l'Office national de l'énergie (ONE).

Certains participants considèrent que la CCSN et l'ONE sont les entités fédérales les plus appropriées afin d'entreprendre des évaluations de projet pour leur

secteur industriel respectif, puisque ces deux organismes assurent une supervision réglementaire exhaustive de l'industrie qu'ils réglementent. Ces organismes responsables disposent d'un cadre réglementaire rigoureux et sont les mieux placés pour évaluer les risques étant donné qu'ils connaissent les installations qu'ils réglementent. De plus, certains participants ont souligné que les résultats d'une EE sont plus facilement transférables au sein du processus d'octroi de permis. Des participants ont fait remarquer que cette approche basée sur le cycle de vie est perçue comme une bonne façon d'établir des relations d'affaire et de créer des gains d'efficacité dans l'autorisation des projets. Toutefois, d'autres participants ont exprimé des préoccupations sur le fait que la CCSN et l'ONE réalisent des EE. Ils conviennent certes que ces organismes de réglementation sont les mieux placés pour ce qui est de l'expertise technique et des connaissances spécifiques à leur secteur, mais disent aussi qu'il y a un manque d'indépendance et de neutralité, réel ou apparent, en raison de leur relation étroite avec les industries qu'ils réglementent. Par exemple, des participants ont remarqué une certaine mobilité du personnel entre ces organismes de réglementation et le secteur industriel qu'ils réglementent tout en s'inquiétant du fait que ces organismes responsables pourraient faire la promotion des projets qu'ils sont chargés de réglementer.

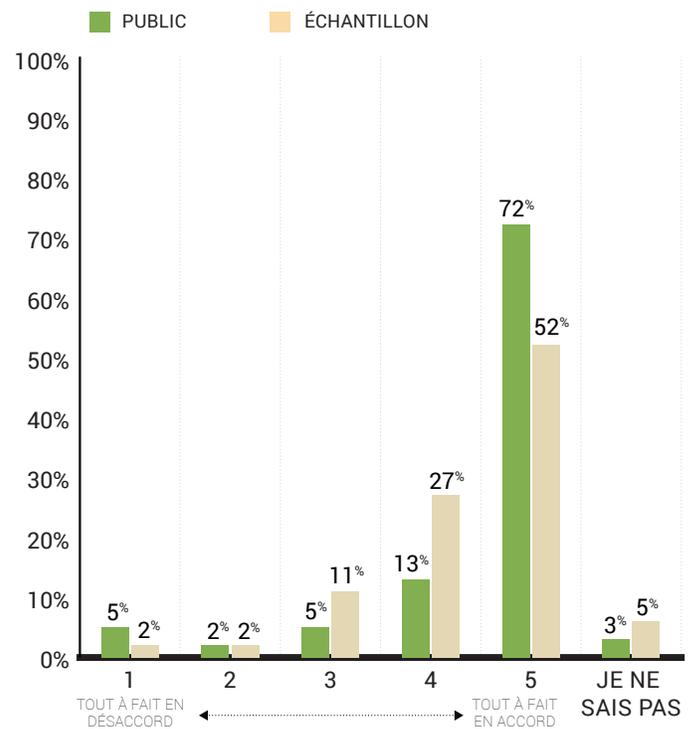
PROCESSUS DE DÉCISION

La plupart des participants ont souligné que la prise de décision doit être transparente et objective, et le Comité a souvent entendu que les politiciens ne devraient pas y participer. Des participants jugeaient que la prise de décision était opaque et n'inspirait pas confiance. Il n'y a ni critères, ni orientations, ni contraintes influençant la façon dont le Cabinet détermine si des effets négatifs importants sont justifiés dans les circonstances. Certains pensaient que les décisions relatives à l'EE devraient rester sous la responsabilité du Cabinet, mais qu'elles devraient être plus transparentes et que davantage de justifications devraient être fournies. Les décisions politiques non transparentes qui autorisent les projets en dépit des conclusions de l'évaluation peuvent miner la confiance du public à l'égard des processus d'EE.

La confiance envers l'EE serait plus marquée si les décideurs étaient obligés de fournir les raisons complètes de leur décision, et ce, dans un vocabulaire compréhensible pour tous les intervenants. Une solution



Graphique 6 – Le Cabinet devrait être tenu de présenter des motifs de décision exhaustifs pour appuyer sa décision d'approuver ou de rejeter un projet.



qui a été proposée au Comité est de lever le secret du Cabinet concernant les décisions d'EE et de rendre tous les documents détaillant les raisons et les compromis accessibles au public.

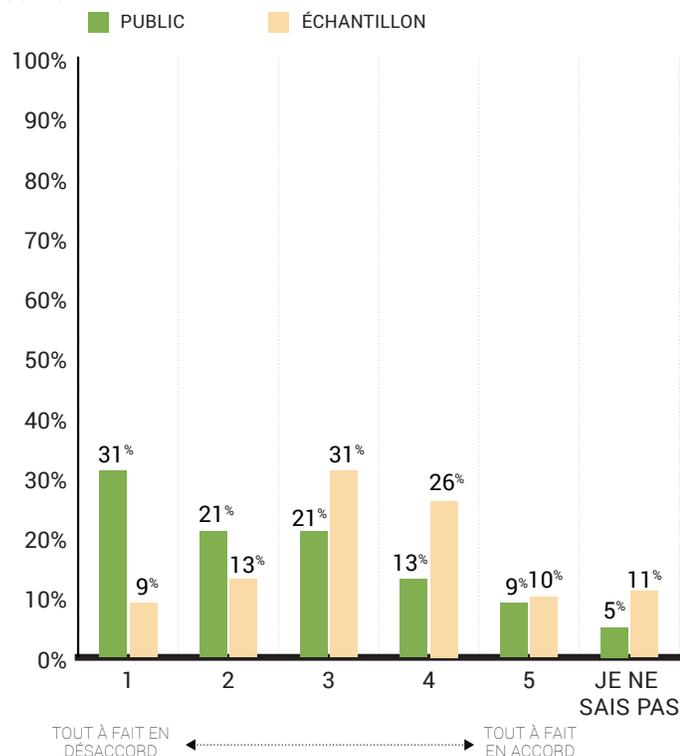
Le Comité a aussi entendu qu'il devrait être possible de demander une révision judiciaire pour les rapports d'EE jugés inadéquats avant qu'une décision finale ne soit prise.

Le Comité a écouté l'expression d'inquiétudes liées à l'indépendance de la prise de décision tout au long du processus fédéral actuel. Certains pensaient que le Cabinet devrait décider de l'objectif de la politique et laisser les décisions liées à l'EE aux autorités responsables. Comme on peut l'observer dans le graphique 6, les répondants au sondage en ligne souhaitaient clairement plus de renseignements sur les décisions et la façon dont elles sont prises. On convenait à 85 % chez le public et à 79 % dans l'échantillon que





Graphique 7 – Le processus de prise de décisions actuel est approprié.



le Cabinet devrait être tenu de présenter un document détaillant les raisons appuyant sa décision d'approuver ou de rejeter un projet. Entretemps, le graphique 7 montre que seulement 22 % du public et 36 % de l'échantillon conviennent que le mode actuel de prise de décision est approprié.

ÉVALUATION DES IMPACTS DE PROJET QUAND UNE EE DEVRAIT-ELLE ÊTRE REQUISE?

De nombreux participants aimaient l'introduction de la liste de « projets désignés » pour le déclenchement d'une évaluation fédérale en vertu de la *LCEE 2012*, car cette approche est prévisible et claire. Certains participants reconnaissaient que la liste des projets devait être

réexaminée afin d'inclure davantage de projets qui pourraient avoir des effets négatifs importants. Des participants ont indiqué que tous les projets de la liste devraient nécessiter une évaluation plutôt qu'un examen préalable, mais que si l'on conservait l'examen préalable, son processus devrait être plus clair et plus uniforme. Des préoccupations ont aussi été soulevées à propos de décisions prises par le ministre sur la désignation de projets ne figurant pas sur la liste. Plusieurs ont déclaré que le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que tous les projets susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement soient évalués.

D'autres participants ont défendu un retour aux « déclencheurs », car il s'agissait d'une approche plus exhaustive qui pouvait couvrir les activités relevant clairement de la compétence fédérale. Contrairement à l'approche de la liste des projets, les déclencheurs permettaient que tous les projets soient évalués, à moins qu'ils fassent l'objet d'une exclusion, et ils étaient un moyen plus approprié pour assujettir les projets au système d'évaluation. Certains ont mentionné qu'il serait possible d'améliorer cette approche, et qu'elle serait plus utile s'il existait une meilleure « liste d'exclusion » définissant clairement les types de projet qui seraient toujours exemptés de l'EE de projet.

Certains participants ont défendu une approche hybride selon laquelle il y aurait une liste des projets qui nécessitent toujours une évaluation fédérale et des déclencheurs fédéraux qui serviraient à amorcer l'évaluation de certains des projets ne figurant pas sur la liste. Des participants ont suggéré que de nouveaux types de déclencheurs pourraient être utiles, par exemple les changements climatiques ou un impact potentiel sur les droits ancestraux et issus de traités ou encore sur des intérêts autochtones, afin que les types de projet devant faire l'objet d'une EE fédérale soient couverts de manière appropriée.

COMMISSIONS D'EXAMEN

Des participants ont discuté de la composition des commissions pour les projets faisant l'objet d'une évaluation par une commission d'examen ou pour les projets nécessitant une audience. Certains participants ont suggéré que les membres de la commission soient sélectionnés par le gouvernement et l'industrie, tandis que d'autres appuyaient l'idée d'avoir une commission d'examen possédant l'expertise adéquate pour couvrir

tous les éléments clés d'un examen, mais qui serait indépendante. D'un côté, certains étaient d'avis que les commissions d'examen ne devraient n'être formées que d'experts scientifiques et ne pas accepter de représentants du monde des affaires, ni d'avocats. D'un autre côté, certains étaient convaincus qu'elles devraient comprendre des personnes capables d'exercer un jugement de valeur sur le projet pour décider s'il devrait aller de l'avant. Des participants ont suggéré que les commissions d'examen incluent des représentants autochtones pour s'approcher de l'adhérence aux principes de *UNDRIP*. Des participants ont aussi discuté du rôle des commissions d'examen relativement à la prise de décision, certains se disant à l'aise avec l'état actuel des recommandations, alors que d'autres suggéraient que les recommandations de la commission deviennent des conditions exécutoires liées à l'autorisation de projets.

SURVEILLANCE, CONFORMITÉ ET APPLICATION DE LA LOI

Il était clair tout au long des activités de consultation du Comité que les Canadiens et Canadiennes considèrent la surveillance et le suivi des conditions comme des éléments essentiels de l'EE. Plusieurs participants se disent grandement préoccupés par le fait que le gouvernement fédéral ne joue pas un rôle suffisamment important pour garantir que les activités de surveillance et de suivi des conditions sont effectuées et que les prévisions des impacts soient vérifiées. Ils ont souligné qu'il y a actuellement, au sein du gouvernement fédéral, un manque de ressources en ce qui concerne la surveillance et de capacité d'intervention lorsque la surveillance démontre l'existence de divergences entre les prévisions et les résultats réels. Certains participants ont dit au Comité qu'il n'y a pas eu de démonstration à l'effet que le gouvernement fédéral se concentre de manière adéquate sur la phase post-évaluation.

Une préoccupation constatée partout dans le pays porte sur le degré d'indépendance de ceux qui sont chargés des activités de surveillance. Le Comité a souvent entendu qu'il existe un conflit d'intérêts quand on délègue les activités de surveillance aux promoteurs eux-mêmes, car ils peuvent bénéficier de résultats qui montrent que les effets de leur projet ne sont pas significatifs. Une solution

proposée serait l'embauche de surveillants indépendants qui ne seraient pas des employés du promoteur du projet. Une autre solution présentée serait que la surveillance soit réalisée par un organisme gouvernemental. Certains ont mentionné que pour être efficaces les programmes de suivi et de surveillance doivent avoir un rigoureux cadre

Les renseignements fournis devraient être accessibles à tous et les données sauvegardées à des fins de comparaison avec de futurs projets semblables. Cela englobe les données de référence pré-aménagement et les données de surveillance post-aménagement. [traduction]

Répondant au Cahier de choix

scientifique gouvernemental qui devrait pouvoir compter sur des contributions substantielles et directes de tous les ministères concernés. Certains participants ont suggéré que les programmes de surveillance communautaires peuvent être également des procédés importants et efficaces pour fournir une surveillance de haute qualité et devraient être appuyés par un financement visant le développement de leur capacité organisationnelle et la formation du personnel. Toutefois, on a aussi avancé que les promoteurs étaient les mieux placés pour effectuer la surveillance au quotidien des projets desquels ils sont responsables. Ce sont ces derniers qui connaissent le mieux les projets et ils sont en mesure de leur apporter des modifications afin d'atténuer les effets imprévus.

Le manque de données accessibles au public a mené à un manque de confiance à l'égard de la surveillance puisqu'il est ainsi difficile de savoir si les activités de surveillance sont effectivement réalisées ou encore si le gouvernement fédéral supervise vraiment la surveillance et le suivi des conditions. Un des messages entendus le plus souvent était que toutes les données de surveillance devraient être rendues publiques. Des participants ont proposé qu'une base de données publique soit créée pour permettre de faire le suivi de tous les engagements relatifs à une EE, de la conformité à la loi et des activités de mise en application de la loi de même que de la conformité du promoteur à ses engagements. Certains participants ont suggéré qu'un tableau permettant l'interprétation du suivi des conditions soit disponible afin de garantir que l'intention initiale des conditions est respectée. Un des commentaires reçus était qu'il fallait que les renseignements soient immédiatement publiés dans le



but de dresser un portrait régional de la surveillance et du suivi des conditions.

Des participants ont indiqué qu'ils appuyaient l'obligation du promoteur de mettre en œuvre les recommandations émanant des EE par le biais de conditions exécutoires. À leurs yeux, les conditions exécutoires sont plus efficaces que des recommandations pour garantir que les engagements relatifs à l'EE seront respectés. Cependant, certains ont exprimé des préoccupations quant au manque de preuves à l'effet que les conditions élaborées en vertu de la *LCEE 2012* permettent de protéger l'environnement. Des participants ont souligné au Comité que les conditions sont parfois formulées d'une manière problématique ce qui entraîne des problèmes d'interprétation et d'application de la loi. De plus, des participants étaient d'avis que la pratique consistant à renvoyer à d'autres règlements n'apportait aucune valeur ajoutée. Ils recommandaient que les conditions aient une raison d'être et ajoutent de la valeur à un projet. Il faudrait également que les conditions de suivi soient mieux mesurées pour rendre compte de leur niveau de rendement. Certains participants préféraient voir la mise en œuvre de conditions axées sur les résultats qui énonceraient des normes claires à respecter, car les promoteurs disposeraient alors d'une certaine souplesse pour atteindre ces objectifs et respecter les normes.

On a mentionné au Comité un besoin de conditions qui facilitent la gestion adaptative. Des participants ont fait remarquer qu'il n'existe aucune disposition permettant de modifier les conditions au fil du temps. Comme la durée de vie des projets peut être assez longue, des participants étaient d'avis qu'il serait important d'avoir un mécanisme de modification des conditions associé à la réévaluation d'un projet pour tenir compte de l'émergence de nouvelles connaissances. Certains participants ont proposé d'instituer un mécanisme d'examen de l'évaluation du risque quinquennal, et que les conditions de suivi soient modifiées selon les conclusions de l'évaluation.

Des participants ont mentionné au Comité que la vérification de la conformité et l'application de la loi sont nécessaires pour que l'EE soit efficace. Des participants se disaient préoccupés par le fait que les promoteurs ne sont pas tenus responsables et que les engagements ne seront pas respectés à moins qu'il y ait une supervision adéquate. Ils ont dit que le mécanisme de vérification de la conformité et d'application de la loi actuel n'avait pas suffisamment de mordant. Les participants ont suggéré que des inspections soient faites régulièrement et de

manière constante et qu'il y ait aussi des inspections aléatoires. Ils ont aussi souligné l'importance d'avoir des conséquences plus importantes qui correspondent au niveau de non-conformité à la loi de façon à inciter à plus de conformité. On a proposé comme mesure des amendes et des pénalités administratives pécuniaires plus importantes de même que la capacité de modifier ou de révoquer des décisions ou encore de bloquer un projet afin de prévenir les infractions à la loi.

Les points de vue différaient quant à qui devrait être responsable de la conduite des activités de vérification de la conformité et d'application de la loi. Certains participants ont mentionné qu'il devrait s'agir d'une responsabilité partagée entre les provinces et le gouvernement fédéral. Certains croyaient que le gouvernement fédéral devrait maintenir son rôle pour les domaines relevant de sa compétence, alors que d'autres suggéraient de déléguer l'application de toutes les conditions aux provinces. Des participants préféraient que la conformité et l'application de la loi soient assurées par un organisme indépendant et que les collectivités locales, autochtones et non-autochtones, participent aux activités de surveillance et se voient investis de l'autorité pour faire appliquer les conditions. Des participants ont indiqué qu'ils souhaitaient l'institution d'un mécanisme de dépôt de plaintes publiques à la suite desquelles le gouvernement mettrait rapidement en application des mesures concrètes.

DISCIPLINER LES ÉCHÉANCIERS ET LES COÛTS DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS

Il y avait des points de vue différents sur les échéances, bien que plusieurs participants aient convenu de manière générale que l'EE devrait être prévisible et circonscrite dans le temps. Certains participants ont exprimé leur soutien aux échéances prescrites par la loi en vertu de la *LCEE 2012* mentionnant qu'elles devraient être maintenues. Certains ont dit que de longs délais pour la réalisation d'une EE réduisaient la confiance des investisseurs, augmentaient les coûts des projets et compromettaient la viabilité des projets. D'autres pensaient que, alors que les échéances étaient censées simplifier le processus, elles l'ont plutôt allongé et rendu

moins prévisible, partiellement en raison des options d'arrêt du « chronomètre ». D'autres participants ont dit que les échéances étaient trop rigides et trop courtes pour permettre une participation valable et des évaluations rigoureuses. Des participants ont cité la divergence entre le temps dont dispose le promoteur et les ressources dont disposent les autres intervenants. Ils ont mentionné certains enjeux comme le temps disponible pour travailler avec des collègues, des experts et des membres de la collectivité afin d'examiner les énormes quantités de renseignements techniques et ensuite donner une rétroaction pour garantir que le projet soit bien évalué par des moyens scientifiques. Des participants ont aussi indiqué qu'il devrait y avoir des moyens d'augmenter le temps dont disposent le public et les groupes autochtones pour donner leurs points de vue au cours de l'évaluation du projet.

Des participants ont indiqué que, bien que l'ajout d'échéances ait été une bonne approche, il est fort possible que les échéances aient dans les faits rendu le processus plus rigide et plus difficile à harmoniser avec les processus provinciaux d'EE.

ÉVALUATION DES IMPACTS RÉGIONALE

De nombreux participants ont dit au Comité que les processus fédéraux d'EE devraient être intégrés et s'établir à divers paliers, en commençant par les paliers stratégique et régional, ce qui éclairerait davantage l'EE au niveau des projets. Dans l'ensemble du pays, des participants ont fait remarquer que l'EE régionale devrait être réglementée, anticipatoire et être courante. Certains ont exprimé de l'intérêt envers l'EE régionale, mais craignaient qu'elle n'introduise un nouveau niveau de prise de décision. Des participants ont mentionné que le gouvernement fédéral doit établir un cadre d'orientation des EE régionales dans le but de construire une solide méthodologie basée sur des connaissances scientifiques rigoureuses. Certains participants ont insisté sur la nécessité de bien définir la notion d'effets cumulatifs.

De nombreux participants ont souligné le besoin d'évaluer les effets cumulatifs au niveau régional afin de résoudre des enjeux à plus grande échelle qui ne peuvent pas être évalués au niveau du projet.

Des participants ont dit que l'EE régionale pouvait aider à trouver des solutions de rechange pour les projets controversés. Ils étaient aussi d'avis que, à des fins de transparence, les gouvernements devaient recueillir et conserver des données sur les effets environnementaux et cumulatifs en amont et en aval et les rendre accessibles au public.

Certains participants faisaient le lien entre les exigences des EE régionales sur les effets cumulatifs et la conformité, la surveillance et l'application de la loi. Ils ont identifié un besoin pour des exigences prescrites par la loi afin que les projets soient conformes aux plans d'utilisation des terres, et ce, avant qu'une EE ne soit lancée. L'évaluation des effets cumulatifs pourrait nourrir les plans d'utilisation des terres au sein d'un processus itératif. La planification de l'utilisation des terres peut aider à définir des déclencheurs et des limites dans une région donnée en plus d'aider à déterminer les zones de vulnérabilité potentiellement élevée.

Des participants ont souligné que l'EE régionale aiderait à entamer un dialogue plus tôt ce qui fournirait un contexte et des renseignements généraux et aiderait à simplifier les évaluations au niveau du projet en établissant des données de références et des seuils pour une région donnée. Une approche par palier, axée sur le risque, aiderait à réduire les chevauchements et les répétitions pour les projets à faible risque puisque les petits projets ne nécessitent pas forcément une évaluation. Des participants ont indiqué que les études régionales pourraient contribuer au respect des échéances et qu'il est nécessaire que le public participe au niveau régional. Les experts ont déclaré que d'autres instances, comme les provinces ou les territoires, devaient être aussi impliquées dans les études régionales. L'EE régionale était

Les effets combinés de nombreux projets pourraient pousser l'environnement d'une région donnée au-delà de son point de bascule. Passé ce point, des dommages irréversibles sont faits et il se peut que les terres ne soient plus capables de soutenir l'écosystème et le style de vie qui y existaient auparavant. [traduction]

Centre de droit de l'environnement de l'Université de Victoria, au nom du Northwest Institute for Biological Research

généralement jugée très avantageuse dans le sens où elle fournit un cadre pour la participation du public et des Autochtones en amont des EE de projet.



ÉVALUATION DES IMPACTS STRATÉGIQUE

Certains participants ont mentionné que le Canada a pris des engagements au niveau international, mais qu'il n'a pas les politiques en place pour les mettre en action, citant les changements climatiques en exemple. Des participants s'inquiétaient du manque d'EE stratégiques tout en suggérant que ce type d'évaluation peut aider à trouver des solutions aux enjeux plus larges au niveau des politiques publiques comme ceux associés à *UNDRIP* et aux changements climatiques. Les EE stratégiques peuvent aider à mettre de l'avant des principes plus fondamentaux comme l'équité, l'impartialité, la confiance et la légitimité des processus d'évaluation. Ils ont aussi fait remarquer qu'un débat public est nécessaire pour aider à la compréhension de la position du gouvernement fédéral sur ces questions stratégiques.

Elles (les évaluations environnementales stratégiques) devraient servir de fondement aux discussions sur les plans et politiques plus globales qui peuvent fournir des orientations stratégiques en ce qui concerne les différents aménagements qui contribueront positivement à une région donnée. [traduction]

WWF Canada

Des participants ont mentionné qu'il est impossible d'aborder les enjeux plus vastes qui surviennent dans l'EE de projet s'il n'existe pas d'EE stratégique ni de politique définissant les orientations gouvernementales. Une EE stratégique peut établir des critères et des seuils afin que de meilleurs choix puissent être faits au niveau du projet. Une idée suggérée était de mettre l'accent sur l'évaluation stratégique pour ensuite effectuer des évaluations régionales à l'occasion et finalement réaliser ponctuellement des évaluations de projet. Une autre suggestion portait sur l'examen des projets à un niveau stratégique en amont du processus d'évaluation pour déterminer ceux qui seraient non conformes aux politiques et plans nationaux et provinciaux afin qu'ils ne fassent pas l'objet d'une évaluation plus poussée.

Des participants ont mentionné qu'un nouveau mécanisme devait être mis sur pied pour s'assurer que des évaluations stratégiques soient effectuées. Ce mécanisme devrait avoir un fondement législatif et être utilisé pour les plans, les politiques et les programmes

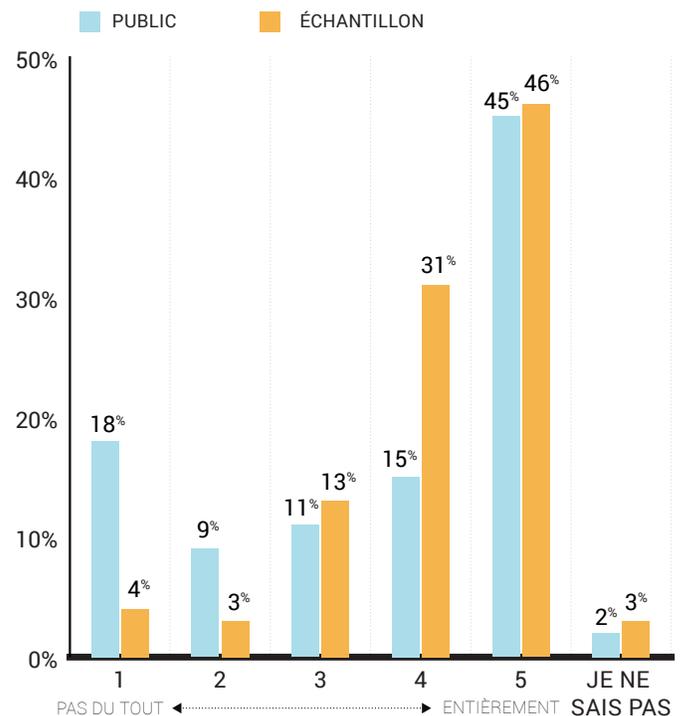
régionaux et sectoriels. Des participants ont avancé que les provinces devraient avoir un rôle à jouer dans l'élaboration d'EE stratégiques.

CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET ÉVALUATION DES IMPACTS

De nombreux participants ont mis l'accent sur le besoin de tenir compte des changements climatiques dans l'EE et ont dit qu'ils devraient être un facteur clé dans les décisions relatives à l'EE. Comme le montre le graphique 8, près de la moitié des répondants au cahier de choix étaient d'avis que l'évaluation devrait tenir compte « entièrement » des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques. Certains participants ont dit qu'il faudrait mettre en œuvre un « test climat » ou définir

RÉSULTATS DU CAHIER DE CHOIX, LE QUESTIONNAIRE EN LIGNE LA PORTÉE GÉNÉRALE

Graphique 8 – Le changement climatique est un exemple d'engagement politique fréquemment soulevé dans le contexte des processus d'EE. Dans quelle mesure les processus d'EE fédérales devraient-ils aborder les engagements du Canada en matière de changement climatique?



un déclencheur pour les changements climatiques parce que, bien qu'un projet en soi puisse ne pas émettre une grande quantité de gaz à effet de serre (GES), il pourrait cumulativement avoir un impact sur les changements climatiques. Certains participants ont mentionné que le gouvernement fédéral devrait reconnaître la sensibilité de certaines régions au Canada qui sont déjà touchées par les changements climatiques.

De nombreux participants ont souligné qu'on devrait davantage utiliser les EE stratégiques et régionales pour tenir compte des changements climatiques en tant qu'enjeu de politique publique. Des recherches et des orientations en lien avec la prise en compte des changements climatiques dans l'évaluation sont nécessaires pour garantir qu'on utilise la science et des données probantes pour une prise de décision uniforme, claire et prévisible. Cela permettrait aux décideurs de prendre en compte les changements régionaux et d'adopter une approche à plus long terme face aux impacts régionaux cumulatifs. L'EE doit servir à se demander comment les projets affectent l'intégrité de l'écosystème en prenant compte des changements climatiques. Des participants ont aussi mentionné qu'il y avait moins d'incertitude dans les modèles climatiques où la région analysée couvre une plus grande superficie.

L'EE devrait aussi s'intéresser aux impacts des changements climatiques sur le projet. À cet égard, des participants ont indiqué que l'adaptation aux changements climatiques devrait faire partie des facteurs considérés par l'EE. Certains ont dit que toutes les évaluations étudier les impacts des projets sur une longue période de temps autant pour l'atténuation que l'adaptation. Il est nécessaire de comprendre les impacts des changements climatiques sur les populations locales, y compris sur les groupes autochtones.

On doit expliquer et mesurer l'effet des changements climatiques à court et à long terme. Certains participants ont mis l'accent sur le besoin d'élaborer des méthodologies qui incluent l'évaluation quantitative des émissions potentielles des projets. D'autres ont dit que l'EE fédérale devait tenir compte des émissions de carbone cumulatives de tous les projets. Certains ont même précisé qu'une bonne EE devrait tenir compte de toutes les émissions : celles en amont, celles qui sont directes et celles en aval. D'autres ont évoqué la Californie comme modèle pour l'évaluation des émissions en amont et en aval.

Le gouvernement fédéral doit élaborer un plan crédible pour la gestion des émissions de GES, y compris dans ses processus de prise de décision. Des participants ont mentionné que l'EE devait avoir lieu dans les limites d'un budget carbone national c'est-à-dire que l'estimation des émissions de chacun des projets devrait être basée sur sa contribution relative en fonction de la limite nationale. Dans cet esprit, l'EE devrait chercher à déterminer si les projets évalués font la meilleure utilisation possible des mégatonnes de dioxyde de carbone (CO₂) allouées.



CONDUITE DE L'EXAMEN PAR LE COMITÉ D'EXPERTS

De nombreux participants ont loué le gouvernement fédéral d'avoir entrepris un examen des processus actuels d'évaluation et ont exprimé l'espoir qu'il en découlerait des processus nouveaux et améliorés qui reconnaîtraient les droits des peuples autochtones dans les processus de prise de décision, qui incluraient davantage de possibilités constructives de participation pour le public et qui garantiraient un avenir plus durable pour la prochaine génération de Canadiens.

Le Comité a reconnu l'importance d'une amélioration continue dans le cadre de ses consultations et a ainsi offert aux participants la possibilité de fournir de la rétroaction après chaque atelier. Les résultats de ces évaluations montraient que des participants appréciaient l'approche adoptée par le Comité et que les séances étaient informatives et aidaient les participants à mieux comprendre les enjeux tout en fournissant un forum permettant d'arriver à une compréhension commune.



Certains groupes autochtones ont exprimé des préoccupations quant à la possibilité limitée de participer à la planification de l'examen étant données les échéances de l'examen et ont souligné le manque de financement adéquat pour appuyer une participation adéquate des groupes. Le Comité reconnaît les enjeux auxquels font face ces collectivités et le fait que les possibilités de participation limitées aux grands centres urbains étaient loin d'être parfaites. Toutefois, le plan de mobilisation était conçu pour toucher l'audience la plus vaste possible dans une courte période.

CONDUITE DE L'EXAMEN PAR LE GOUVERNEMENT DES PROCESSUS ENVIRONNEMENTAUX ET RÉGLEMENTAIRES

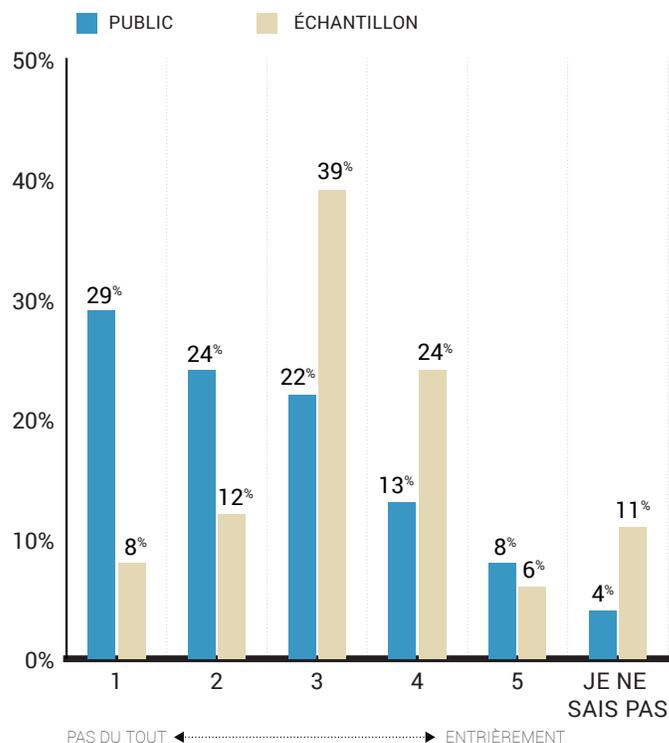
On a mentionné au Comité le besoin d'une participation et d'une consultation permanente des groupes autochtones en lien avec les recommandations de ce rapport et, en particulier, pour tout nouveau concept, examen, ou changement législatif ou de politique en matière d'EE. Les groupes autochtones ont aussi recommandé que, pour restaurer la confiance dans les processus environnementaux et réglementaires du Canada, les examens associés se déroulent sous forme d'une participation de nation à nation basée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat.

Plusieurs participants ont critiqué les projets de loi omnibus qui ont modifié la législation canadienne sur l'environnement en 2012, décrivant ces changements comme ayant été imposés unilatéralement par le gouvernement précédent sans qu'il y ait eu de consultation auprès des Canadiens. Comme on peut le voir dans le graphique 9, cette préoccupation est clairement ressortie des réponses au sondage en ligne et était directement liée au manque de confiance dans le processus actuel d'évaluation. Plusieurs participants ne voulaient pas voir une répétition de cette façon de procéder.

Tous les participants croyaient comprendre que le gouvernement fédéral tiendrait compte du rapport du



Graphique 9 – Dans quelle mesure faites-vous confiance aux processus fédéraux d'EE?



Comité dans sa décision sur la direction à suivre pour modifier les processus fédéraux d'évaluation.

Dans l'ensemble, les participants appuyaient fortement le besoin de renouveler l'EE fédérale et comptaient bien pouvoir continuer à faire part de leurs perspectives sur le sujet.





ANNEXE 1

CADRE DE RÉFÉRENCE DU COMITÉ D'EXPERTS

CONTEXTE

L'évaluation environnementale fédérale permet actuellement au gouvernement de prendre des décisions éclairées en faveur du développement durable, en déterminant les possibilités d'éviter, d'éliminer ou de réduire les effets négatifs potentiels sur l'environnement et en garantissant que les mesures d'atténuation proposées sont mises en œuvre.

Le gouvernement du Canada appuie sans réserve les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, dans le but de renouveler ses relations avec les peuples autochtones du Canada et de travailler à la réconciliation.

La lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique (la ministre) lui demande, en priorité absolue, d'« examiner immédiatement les processus d'évaluation environnementale du Canada afin de rétablir la confiance du public, d'acheminer nos ressources vers les marchés et d'introduire de nouveaux processus équitables qui permettront :

- de rétablir une surveillance étroite et des évaluations environnementales rigoureuses des secteurs relevant de la compétence du gouvernement fédéral, tout en travaillant avec les provinces et les territoires pour éviter tout doublement;
- de veiller à ce que les décisions se fondent sur la science, les faits et les preuves, et servent l'intérêt du public;
- de fournir aux Canadiens et aux Canadiennes des moyens pour exprimer leurs points de vue, et aux experts la possibilité d'y contribuer réellement;
- d'exiger que les promoteurs de projet choisissent les meilleures technologies disponibles pour réduire les incidences environnementales. »

Au cours de son examen, la ministre doit avoir le soutien du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, du ministre des Ressources naturelles, de la ministre des Affaires autochtones et du Nord et de la ministre des Sciences.

La ministre met en place un comité d'experts (le comité) pour effectuer un examen des processus d'évaluation environnementale. Le comité mobilisera et consultera les Canadiens, les provinces et les territoires, les peuples

autochtones et les intervenants clés afin de formuler des recommandations visant à renforcer et à améliorer les processus fédéraux d'évaluation environnementale.

MANDAT

L'examen effectué par le comité tiendra compte des objectifs et de la raison d'être de l'évaluation environnementale moderne et sera réalisé d'une manière conforme à ce cadre de référence.

Le comité doit rédiger un rapport présentant :

- les conclusions, les recommandations et la justification relatives aux conclusions et aux recommandations du comité;
- un résumé des commentaires reçus et décrivant la façon dont il en a tenu compte, y compris les commentaires formulés par le Comité consultatif multilatéral ou d'autres experts.

MANDATS COMPLÉMENTAIRES

L'évaluation environnementale n'est qu'un élément d'un cadre réglementaire plus vaste. Outre le mandat de la ministre consistant à examiner les processus d'évaluation environnementale fédérale, d'autres ministres ont également reçu le mandat d'effectuer des examens et de proposer des réformes aux sujets qui s'entrecroisent avec l'évaluation environnementale. Ces ministres comprennent :

- le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne – examine les modifications apportées par le gouvernement antérieur à la *Loi sur les pêches*, restaure les mesures de protection éliminées et ajoute des mesures de sauvegarde plus modernes;
- le ministre des Ressources naturelles – modernise l'Office national de l'énergie pour veiller à ce que sa composition reflète les opinions régionales et qu'il dispose d'une expertise suffisante dans les domaines tels que la science de l'environnement, le développement communautaire et le savoir traditionnel autochtone;

- le ministre des Transports – examine les modifications apportées par le gouvernement antérieur à la *Loi sur la protection des eaux navigables*, restaure les mesures de protection éliminées et ajoute des mesures de sauvegarde plus modernes.

Le comité doit se concentrer sur ces questions pertinentes qui s'entrecroisent avec l'évaluation environnementale fédérale. Par exemple, cela inclura les rôles des ministères fédéraux compétents visant à soutenir l'Agence canadienne d'évaluation environnementale lorsqu'elle dirige des évaluations et effectue des activités de conformité et d'application de la loi. Dans le cas où des questions qui ne s'inscrivent pas dans la portée de l'évaluation environnementale seraient présentées au comité, mais qu'elles se rapportent à d'autres examens mandatés, le comité doit les confier au ministre approprié. Les participants qui souhaitent prendre part aux autres examens obligatoires ne devraient pas avoir à faire le même travail deux fois; une seule présentation peut servir pour un ou plusieurs examens. Les informations pertinentes seront communiquées aux organismes d'examen appropriés avec le consentement des participants.

Puisque les territoires ont des régimes d'évaluation environnementale distincts et efficaces qui sont établis dans les ententes sur les revendications territoriales protégées par la Constitution et comportent leurs propres mécanismes en matière de consultation et de participation du public, les questions liées aux régimes d'évaluation environnementale du Nord ne seront pas examinées par le comité d'experts. Toutefois, les approches adoptées dans ces régimes peuvent présenter un intérêt pour le comité alors qu'il est à déterminer les moyens d'améliorer et de renforcer les processus d'évaluation environnementale fédérale.

Les modifications proposées à la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique* au Yukon ont déjà été présentées au Parlement. Affaires autochtones et du Nord Canada continuera de collaborer avec les gouvernements autochtones et territoriaux à ce sujet. La ministre des Affaires autochtones et du Nord a l'intention de lancer sous peu un processus en collaboration avec toutes les Premières Nations concernées et le gouvernement des territoires du Nord-Ouest dans le but d'identifier les solutions possibles en ce qui concerne la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*.

PORTÉE DE L'EXAMEN

En réalisant l'examen, le comité doit tenir compte des questions suivantes soulevées dans la lettre de mandat de la ministre et la lettre de mandat de la ministre des Affaires autochtones et du Nord (question 5) :

1. Comment rétablir une surveillance étroite et des évaluations environnementales rigoureuses des secteurs relevant de la compétence du gouvernement fédéral, tout en travaillant avec les provinces et les territoires pour éviter tout chevauchement?
2. Comment veiller à ce que les décisions se fondent sur la science, les faits et les preuves, et servent l'intérêt du public?
3. Comment fournir aux Canadiens et aux Canadiennes des moyens pour exprimer leurs points de vue, et aux experts la possibilité d'y contribuer de façon significative?
4. Comment exiger que les promoteurs de projet choisissent les meilleures technologies disponibles pour réduire les effets environnementaux?
5. Comment s'assurer que la loi fédérale sur l'évaluation environnementale est modifiée pour renforcer la capacité de consultation, de mobilisation et de participation des peuples autochtones dans le cadre de l'examen et de la surveillance des projets importants d'exploitation des ressources?

Dans ce contexte, des questions comme celles-ci seront examinées :

- Comment les processus d'évaluation environnementales sont menés en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, y compris les pratiques et procédures comme la mobilisation et la consultation des Autochtones, la participation du public, le rôle de la science et du savoir autochtone, l'évaluation des effets cumulatifs, de même que l'harmonisation et la coordination avec les autres ordres de gouvernement;
- Les pratiques et approches au Canada et à l'étranger;
- Les liens qui existent entre l'évaluation environnementale et les autres éléments du cadre de réglementation;



- L'harmonisation des processus des différentes instances.

Le Comité, pour reconnaître les objectifs de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, doit prendre en compte les principes de la Déclaration dans ses recommandations, le cas échéant, en particulier en ce qui concerne la manière dont les processus d'évaluation environnementale peuvent être utilisés pour atténuer les effets potentiels sur les droits ancestraux et issus de traités, établis ou potentiels.

PROCESSUS D'EXAMEN

LE COMITÉ

La ministre nommera au comité des personnes qui ont des connaissances ou de l'expérience pertinentes en matière de processus d'évaluation environnementale.

Le comité sera composé de quatre membres, dont un président. Si un membre de la commission démissionne ou ne peut plus s'acquitter de ses fonctions, les autres membres forment le comité, sauf si la ministre en décide autrement. En pareilles circonstances, la ministre peut choisir de remplacer le membre du comité.

Le comité peut demander une clarification de son cadre de référence en envoyant à la ministre une lettre par l'intermédiaire du président qui en fait la demande.

Le comité poursuivra son examen dans la mesure du possible en attendant la réponse afin de se conformer à l'échéancier du présent cadre de référence.

Le comité d'examen informera le public des précisions apportées à son cadre de référence et les consignera sur son site Web.

Le comité peut demander une modification de son cadre de référence en envoyant à la ministre une lettre par l'intermédiaire du président qui en fait la demande. Le comité poursuivra son examen dans la mesure du possible en attendant la réponse de la ministre afin de se conformer à l'échéancier du présent cadre de référence.

Une fois que le comité d'experts sera en place, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale fournira au comité les commentaires reçus pendant la période de consultation sur la version provisoire du cadre de référence. La rétroaction reçue à l'aide du questionnaire en ligne « Amélioration des processus environnementaux

et réglementaires du Canada » sera également présentée au comité.

SECRÉTARIAT DU COMITÉ

Le secrétariat fournit le soutien administratif, technique et opérationnel requis par le comité, et est composé de membres du personnel de la fonction publique fédérale, sous la direction d'un directeur exécutif. Le secrétariat doit rendre compte au comité et est structuré de manière à ce que celle-ci puisse mener son examen de façon efficace et économique. Le travail et l'éthique professionnelle des membres du secrétariat doivent être régis par le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique.

RÉALISATION DE L'EXAMEN

ÉCHÉANCIER

Le comité doit terminer son examen et présenter son rapport avec des recommandations à la ministre au plus tard le 31 mars 2017.

ACCÈS DU PUBLIC À L'INFORMATION

Le comité doit créer et maintenir un site Web public qui comprend l'information reçue au cours de l'examen.

Le comité doit également offrir des possibilités de participation en ligne et prévoir des procédures pour la réception des observations écrites. Les résultats de la participation en ligne et toutes les observations écrites reçues doivent être affichés sur le site Web du comité.

MOBILISATION DU PUBLIC

Le comité doit communiquer directement avec un large éventail de groupes, d'organisations et de personnes intéressés au cours de son examen afin de comprendre les enjeux et les possibilités liés aux processus fédéraux d'évaluation environnementale.

Le comité doit préparer un plan de mobilisation du public qui illustre comment et quand il exécutera des activités en personne. Pour la préparation du plan, le comité doit

prendre en compte les activités liées aux autres examens obligatoires. Ce plan doit être publié sur le site Web du comité

Le comité doit également inclure toute procédure nécessaire à la tenue opportune et efficace des activités. Les procédures feront en sorte que les activités soient ouvertes au public et qu'elles soient dirigées de façon à offrir à tous les participants une occasion de participer. Le comité doit veiller à ce qu'un document dans lequel sont consignées les activités de mobilisation en personne soit établi et publié sur le site Web du comité.

Le comité doit, dans la mesure du possible, organiser des activités de mobilisation en personne dans les régions ou les collectivités où des évaluations environnementales d'un projet ont récemment été dirigées ou lorsqu'un intérêt relativement à l'examen a été manifesté.

Le comité doit tenir compte de la période pendant laquelle se déroulent les activités traditionnelles dans les régions et collectivités locales lorsqu'il déterminera le moment et le lieu des activités de mobilisation en personne.

MOBILISATION DES AUTOCHTONES

Le comité doit mobiliser et consulter directement les organisations, groupes, collectivités et les autochtones au cours de son examen afin de comprendre les enjeux et les possibilités liés aux processus fédéraux d'évaluation environnementale.

Le comité doit préparer un plan de mobilisation des Autochtones qui illustre comment et quand il exécutera des activités de mobilisation des Autochtones en personne. Le comité doit rencontrer les dirigeants des organisations autochtones nationales dans le cadre de la préparation du plan. Pour la préparation du plan, le comité doit prendre en compte les activités liées aux autres examens obligatoires. Ce plan sera publié sur le site Web du comité. Le comité doit travailler avec les organisations autochtones régionales pour la planification et l'organisation des activités de mobilisation en personne.

Le comité doit également inclure toute procédure nécessaire à la tenue opportune et efficace des activités. Les procédures feront en sorte que les activités soient ouvertes et qu'elles soient dirigées de façon à offrir à tous

les participants une occasion de participer. Le comité doit veiller à ce qu'un document dans lequel sont consignées les activités de mobilisation des Autochtones en personne soit établi et publié sur le site Web du comité.

Le comité doit, dans la mesure du possible, organiser des activités de mobilisation des Autochtones en personne dans les régions ou les collectivités où des évaluations environnementales d'un projet ont récemment été dirigées ou lorsque les collectivités ont manifesté un intérêt relativement à l'examen.

Le comité doit tenir compte de la période pendant laquelle se déroulent les activités traditionnelles dans les régions et collectivités locales lorsqu'elle déterminera le moment et le lieu pour la tenue des activités de mobilisation des Autochtones en personne.

COMITÉ CONSULTATIF MULTILATÉRAL

Un Comité consultatif multilatéral formé de représentants d'organisations autochtones, d'associations industrielles et de groupes environnementaux sera établi par la ministre en vue de fournir des conseils au comité.

Le comité déterminera un certain nombre d'enjeux qui pourraient profiter des discussions menées par le Comité consultatif multilatéral. Le Comité consultatif multilatéral peut aussi recommander au comité d'experts des questions qu'il serait utile de discuter. Au moyen d'une lettre envoyée à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale à titre de facilitateur pour le Comité consultatif multilatéral, le comité décrira les enjeux concernant lesquels elle souhaite obtenir des conseils et fournira tout contexte pertinent pour appuyer les discussions menées par le comité consultatif multilatéral.

Le comité consultatif multilatéral se réunira au besoin afin de discuter de ces enjeux et communiquera ses conseils établis par consensus, dans la mesure du possible, aux fins de considération par le comité et conformément à tout calendrier fourni par le comité. Tout conseil fourni au comité sera publié sur le site Web du comité. Le comité doit inclure un résumé de tout conseil fourni dans son rapport.



CONSEILS SCIENTIFIQUES D'EXPERTS

Lorsqu'une expertise ne peut être fournie par le comité consultatif multilatéral, le comité peut retenir les services d'autres experts sur certains sujets relevant de son mandat. Toute information recueillie par le comité sera publiée sur le site Web du comité.

RAPPORT D'EXAMEN DE L'ÉE

Le rapport, qui reflètera les points de vue de chacun des membres du comité, comprendra :

- un résumé du rapport;
- les conclusions, les recommandations et la justification relatives aux conclusions et aux recommandations du comité concernant les questions pertinentes relevant de son mandat;
- un résumé des commentaires reçus et la façon dont ils ont été pris en compte, y compris ceux du Comité consultatif multilatéral ou d'autres experts.

Le Comité doit soumettre son rapport à la ministre et donner, à la demande de la ministre, des précisions sur les conclusions et recommandations formulées dans son rapport.

À la réception du rapport du Comité, la ministre doit rendre le rapport public.

AIDE FINANCIÈRE AUX PARTICIPANTS

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale offrira une aide financière aux organisations, aux groupes, aux collectivités et aux personnes autochtones pour soutenir leur participation à l'examen.

PRODUITS LIVRABLES

- Plan de mobilisation du public
- Plan de mobilisation des Autochtones
- Rapport

LANGUES OFFICIELLES

Tous les produits livrables et tout autre document produit par le comité afin de communiquer des renseignements au public doivent être établis de façon simultanée et être accessibles au public dans les deux langues officielles. Le résumé du rapport définitif et le rapport définitif seront rendus public le 31 mars 2017 dans les deux langues officielles. Les documents soumis au Comité seront rendus public dans la langue dans laquelle ils ont été reçus.

CONFIDENTIALITÉ

Toute l'information recueillie par le comité au cours de son travail est assujettie aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.





ANNEXE 2

BIOGRAPHIES DES MEMBRES DU COMITÉ D'EXPERTS

JOHANNE GÉLINAS PRÉSIDENTE DU COMITÉ

Johanne Gélinas travaille en tant que partenaire au sein des services-conseil Stratégie et performance et responsable de la pratique Développement durable et gestion des gaz à effet de serre chez Raymond Chabot Grant Thornton. Avant d'entrer au service de Raymond Chabot Grant Thornton, elle a dirigé le groupe des services en Développement durable et changements climatiques chez Deloitte de 2007 à 2012.



Mme Gélinas a été commissaire à l'environnement et au développement durable de 2000 à 2007. Elle a également occupé pendant dix ans le poste de commissaire au BAPE (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement) du gouvernement du Québec. Elle a récemment dirigé le groupe de réflexion et de consultation publique au sujet de l'acceptabilité sociale pour le ministère de

l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec.

Mme Gélinas est formatrice accréditée de la Global Reporting Initiative (GRI). Elle enseigne au Collège des administrateurs de sociétés depuis 2011. Elle est actuellement présidente du conseil d'administration du magazine Protégez-Vous et membre du conseil du théâtre Espace Libre. Elle a également présidé le conseil d'administration de RECYC-QUÉBEC.

Elle a reçu le prix Reconnaissance de l'UQAM 2009, qui lui a été décerné pour souligner sa vision avant-gardiste et son engagement à l'égard du développement durable. Elle a également reçu le prix Femmes d'affaires du Québec et a remporté le prix Korn/Ferry d'excellence en gouvernance d'entreprise en 2012. Première en affaires la reconnaît comme l'une des huit personnes les plus influentes de l'industrie de la gouvernance au Québec.

DOUG HORSWILL MEMBRE DU COMITÉ

M. Horswill occupait le poste de vice-président principal du Développement durable et des Affaires externes chez Teck Resources lorsqu'il a pris sa retraite en avril 2014. M. Horswill détient un baccalauréat en génie minier ainsi qu'une maîtrise ès arts en économie de l'Université de la Colombie-Britannique.

Après 20 ans dans la fonction publique où sa carrière a culminé avec des nominations aux postes de sous-ministre des Finances et des Relations avec les entreprises et de sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières de la Colombie-Britannique, M. Horswill s'est joint en septembre 1992 à Cominco Ltd. (maintenant Teck Resources Ltd.), à titre de vice-président de l'Environnement et des Affaires publiques. Pendant 22 ans, il a travaillé à développer et à diriger les secteurs du développement durable, des relations avec les communautés, de l'environnement, de la santé et de la sécurité ainsi que des relations externes de Teck Resources, y compris le programme international sur le zinc et la santé.

M. Horswill est un ancien président de l'Association minière du Canada et de l'Association minière de la Colombie-Britannique. Il est également un ancien président du conseil de Resource Works, et il est administrateur du Sunny Hill Health Care Centre for Children, du Centre international de développement des engrais, du Providence Health Care et de l'Institut canadien international des ressources et du développement. M.



Horswill est un ancien administrateur de CARE Canada et de l'Aquarium de Vancouver et de son Centre de recherche océanographique. Il est actuellement administrateur invité de la Fondation Asie-Pacifique du Canada.

M. Horswill a reçu la Médaille du jubilé de diamant de la reine Elizabeth II pour ses états de service dans le secteur caritatif du développement international.

ROD NORTHEY MEMBRE DU COMITÉ

Rod Northey est un juriste spécialiste des questions d'environnement et un partenaire au sein du bureau de Toronto de Gowling WLG. Il compte 27 ans d'expérience en tant qu'avocat en cabinet privé, et il est reconnu par le Barreau du Haut-Canada comme spécialiste en droit de l'environnement.



M. Northey est l'auteur de l'édition de 2016 du Guide to the Canadian Environmental Assessment Act (chez LexisNexis), d'une annotation de la loi fédérale sur l'évaluation environnementale et des rapports des commissions d'examen, en 1994, et d'articles dans des revues de droit sur la planification de l'infrastructure, le fédéralisme et le droit de l'environnement.

M. Northey est professeur associé à la Osgoode Hall Law School où il enseigne un

cours du second cycle universitaire sur la protection de l'environnement dans le cadre du programme de maîtrise en droit municipal. Il est reconnu par ses pairs dans des annuaires nationaux et internationaux, dont Lexpert, Best Lawyers (Canada) et Who's Who Legal, le bottin international des avocats en droit des affaires.

Tout au long de sa carrière, M. Northey a participé activement à la réforme du droit de l'environnement. Il a été engagé par le gouvernement fédéral pour traiter des questions relatives au principe de précaution et à l'application des évaluations environnementales aux sociétés d'État et aux projets à réaliser à l'extérieur du Canada. Il a également comparu devant des comités parlementaires sur le droit constitutionnel et les évaluations environnementales. En Ontario, M. Northey a fait partie, en 2004, du groupe de travail sur la Ceinture de verdure, et, en 2005, du comité consultatif sur la réforme des évaluations environnementales, qui visait à mieux prendre en compte les projets d'énergie verte, de transit et de gestion des déchets.

En dehors de la pratique du droit, M. Northey préside la Friends of the Greenbelt Foundation et le Greenbelt Fund.

RENÉE PELLETIER MEMBRE DU COMITÉ

Renée Pelletier est directrice associée chez Olthuis Kleer Townshend LLP, l'un des cabinets d'avocats spécialistes des droits ancestraux les plus importants du Canada. Mme Pelletier est Malécite et elle a grandi en Nouvelle-Écosse. Elle exerce sa pratique dans les domaines des droits ancestraux et du droit de l'environnement. Mme Pelletier conseille et représente régulièrement ses clients autochtones sur les questions de consultation, les questions réglementaires et environnementales, la gestion des terres de réserve et les ententes sur les répercussions et les avantages. Sa pratique l'amène à travailler également sur les litiges relatifs aux droits ancestraux et aux droits issus de traités et sur des revendications particulières. Elle a contesté des demandes de contrôle judiciaire et elle a plaidé à tous les échelons du système judiciaire pour des requêtes, des procès et des appels. Mme Pelletier a été citée par la Cour suprême du Canada dans la cause très médiatisée R. c. Ipeelee, 2012 CSC 13. Mme Pelletier ne ménage aucun effort pour aider ses clients autochtones à accroître leur autodétermination. Elle s'efforce d'intégrer les traditions juridiques de ses clients autochtones dans les travaux qu'elle réalise en leur nom.



Mme Pelletier a travaillé au sein d'Aboriginal Legal Services of Toronto, a été bénévole pour le Native Women's Resource Centre et a travaillé avec le projet Innocence sur le cas du militant autochtone Leonard Peltier. Elle a également exercé comme conseillère parajuridique autochtone au tribunal pénal de College Park.

Mme Pelletier est membre des Barreaux du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario. C'est une Acadienne francophone. Sa langue maternelle est le français et elle est parfaitement bilingue en français et en anglais. Mme Pelletier est également membre de l'Association du Barreau Autochtone.





ANNEXE 3

THÈMES PROPOSÉS POUR DISCUSSION

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN CONTEXTE

En vertu de l'objectif selon lequel les décisions prises par le gouvernement fédéral devraient être durables et dans l'intérêt du public, les outils de planification et de réglementation privilégiés se doivent d'être équitables, fiables et efficaces. Ces outils devraient tenir compte des trois dimensions de la durabilité : l'environnement, la société et l'économie.

Une évaluation environnementale est un de ces outils de planification et vise à prévoir les effets environnementaux d'initiatives proposées avant leur mise en œuvre. Au Canada, lorsqu'il s'agit de prendre des mesures, il y a souvent des intérêts concurrents et des points de vue différents. Il est important que les Canadiens et les peuples autochtones soient assurés que les processus d'évaluation environnementale au Canada sont équitables, rigoureux, basés sur des données scientifiques, des faits et des preuves valides, y compris le savoir traditionnel autochtone, et qu'ils protégeront l'environnement.

Étant donné les engagements sociaux et environnementaux du gouvernement du Canada à l'échelle nationale et internationale, tels que la lutte contre les changements climatiques, la croissance économique durable et l'appui à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, il est temps de se poser les questions suivantes : comment l'évaluation environnementale contribue-t-elle, et pourrait-elle contribuer, à garantir aux Canadiens et aux Autochtones que le processus d'examen a été exhaustif, équitable et efficace, et qu'il s'aligne sur ces engagements importants?

- Q1 - Au Canada, dans quelle mesure les processus d'évaluation environnementale fédérale actuels permettent-ils un développement qui tient compte de l'environnement, des enjeux sociaux et de l'économie?
- Q2 - À votre avis, quels résultats devraient chercher à atteindre les processus fédéraux d'évaluation environnementale à l'avenir?
- Q3 - Comment les évaluations environnementales peuvent-elles contribuer à la confiance des investisseurs, au bien-être communautaire et environnemental, à l'utilisation des meilleures

technologies disponibles, à la protection des droits des Autochtones et des traités, et à la prise de décisions en temps opportun?

- Q4 - Comment les processus d'évaluation environnementale fédérale devraient-ils aborder les engagements sociaux et environnementaux du gouvernement du Canada à l'échelle nationale et internationale, tels que la croissance économique durable et la lutte contre les changements climatiques?

CONSIDÉRATIONS AUTOCHTONES PRINCIPALES

Le gouvernement du Canada consulte les peuples autochtones dans le cadre du processus d'évaluation environnementale pour diverses raisons, notamment : des obligations statutaires et contractuelles, la politique et la bonne gouvernance, et l'obligation constitutionnelle de consulter. En outre, la législation actuelle requiert l'évaluation des effets négatifs potentiels sur les peuples autochtones résultant d'un changement dans l'environnement sur le plan de l'usage des terres, des conditions sanitaires et socio-économiques, du patrimoine naturel ou culturel, des structures, sites et éléments importants.

Le gouvernement du Canada a indiqué qu'il cherchait à renouveler les liens avec les peuples autochtones du Canada et s'engager sur la voie de la réconciliation. Il a aussi récemment indiqué soutenir pleinement les principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

- Q1 - Comment les processus d'évaluation environnementale fédérale peuvent-ils mieux refléter et intégrer les différentes façons dont les peuples autochtones peuvent interagir avec l'évaluation environnementale fédérale, y compris en tant que détenteurs de droits potentiellement touchés, promoteurs de projets, organismes de réglementation autonomes et partenaires?
- Q2 - Quelle est la meilleure façon d'incorporer dans les processus d'évaluation environnementale fédérale la nécessité de prendre en considération les impacts



potentiels sur les droits, potentiels et établis, des peuples autochtones et les droits issus de traités?

- Q3 - Quelle est la meilleure façon de refléter les principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, notamment le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, et le droit de participer à la prise de décisions sur des questions pouvant toucher les droits des Autochtones, dans les processus d'évaluation environnementale fédérale?
- Q4 - Quel rôle le savoir traditionnel autochtone devrait-il jouer dans les évaluations environnementales fédérales? Quelles sont les pratiques exemplaires à l'échelle internationale? Comment les pratiques et les procédures associées à l'évaluation environnementale fédérale, ainsi que les processus eux-mêmes, peuvent appuyer l'objectif du Gouvernement du Canada de renouveler la relation de nation à nation avec les peuples autochtones et de prendre des mesures en vue de la réconciliation?
- Q5 - Comment les pratiques et les procédures associées à l'évaluation environnementale fédérale, ainsi que les processus eux-mêmes, peuvent appuyer l'objectif du Gouvernement du Canada de renouveler la relation de nation à nation avec les peuples autochtones et de prendre des mesures en vue de la réconciliation?

PLANIFICATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La phase de planification des évaluations environnementales détermine si une évaluation environnementale est requise, l'ampleur des questions à traiter, et le type d'évaluation requise.

Les processus fédéraux d'évaluation environnementale actuels portent essentiellement sur les évaluations environnementales propres à des projets. À l'heure actuelle, les grands projets potentiellement visés par une évaluation environnementale fédérale sont désignés dans un règlement, le Règlement désignant les activités concrètes. De plus, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique peut exiger qu'un projet fasse

l'objet d'une évaluation environnementale si elle est d'avis qu'il pourrait entraîner des effets environnementaux négatifs ou s'il entraîne des préoccupations du public.

En vertu de la législation fédérale actuelle, les évaluations environnementales de projets évaluent les effets environnementaux négatifs susceptibles d'être causés par un projet qui relève de la compétence fédérale. Les effets sur les poissons, les oiseaux migrateurs, les répercussions transfrontalières et les effets sur les peuples autochtones résultant d'un changement dans l'environnement constituent le fondement de toutes ces évaluations. D'autres effets peuvent être évalués lorsqu'un projet requiert une approbation réglementaire fédérale, si bien que les effets pertinents à cette approbation feront partie de l'évaluation. Ces deux perspectives définissent la portée des effets étudiés dans les évaluations environnementales fédérales actuelles.

L'évaluation environnementale fédérale d'un projet doit aussi prendre en compte d'autres facteurs. Selon l'approche actuelle, les principaux facteurs à considérer incluent les effets cumulatifs susceptibles de résulter du projet en combinaison avec d'autres projets, les effets des défaillances et accidents, les mesures d'atténuation, l'importance des effets et les commentaires du public.

En plus des évaluations environnementales propres à des projets, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* s'applique aussi aux décisions fédérales portant sur des projets à l'extérieur du Canada ou sur le territoire domaniale au Canada. L'entité fédérale doit d'abord déterminer que le projet ne causera probablement pas d'effets environnementaux négatifs importants, ou le gouverneur en conseil décider que ces effets sont justifiables, avant que ces décisions ne soient mises en œuvre.

En outre, des dispositions accordent à la ministre de l'Environnement et du Changement climatique le pouvoir d'établir un comité pour mener une étude régionale en vue d'évaluer les effets cumulatifs à une échelle régionale. Les études régionales fournissent une analyse plus complète des répercussions potentielles dans une région et orientent les futures décisions d'évaluation environnementale.

Enfin, en vertu de la politique actuelle et non de la législation, les entités du gouvernement fédéral effectuent des évaluations environnementales stratégiques sur

leurs nouveaux plans, programmes ou politiques lorsque les conditions suivantes sont réunies : la proposition est soumise à un ministre ou au cabinet aux fins d'approbation et la proposition est susceptible d'entraîner d'importants effets environnementaux positifs ou négatifs. Par exemple, des évaluations environnementales stratégiques sont menées pour les accords commerciaux internationaux.

- Q1 - Dans quelles circonstances une évaluation environnementale fédérale devrait être requise?
- Q2 - Pour les évaluations environnementales de projets, pensez-vous que la portée des évaluations et les facteurs pris en compte actuellement sont adéquats?
- Q3 - D'autres éléments (effets, facteurs, etc.) devraient-ils être pris en compte dans une évaluation environnementale?
- Q4 - Dans quelles circonstances l'évaluation environnementale devrait-elle être entreprise à l'échelle régionale, stratégique ou du projet?
- Q5 - Qui devrait prendre part à la décision déterminant si une évaluation environnementale fédérale est requise ou non?

RÉALISATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Trois organismes sont responsables de la réalisation des évaluations environnementales de projets dans le cadre de la législation fédérale actuelle sur l'évaluation environnementale. Ces organismes, désignés comme autorités responsables, sont l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, l'Office national de l'énergie et la Commission canadienne de sûreté nucléaire. Chaque autorité responsable a établi ses propres processus, échéanciers, façons de déterminer la portée et exigences en matière de transparence.

Un élément commun aux trois processus est la préparation d'une étude d'impact environnemental par le promoteur. Ce document se fonde sur les lignes directrices émises par l'autorité responsable. Une étude d'impact environnemental fournit des renseignements

détaillés pour évaluer les effets négatifs potentiels d'un projet et étayer les conclusions sur l'importance de ces effets après la mise en œuvre de mesures d'atténuation.

Le public, les experts du gouvernement, les groupes autochtones et les organisations environnementales fournissent des commentaires sur ces renseignements. L'autorité responsable examine ensuite tous les renseignements fournis, pose des questions au promoteur et à d'autres participants au processus, et prépare le rapport d'évaluation environnementale. Le rapport inclut les mesures d'atténuation proposées par l'autorité responsable et ses recommandations quant à la probabilité d'effets environnementaux négatifs importants.

- Q1 - Qui devrait réaliser les évaluations environnementales fédérales? Pourquoi?
- Q2 - Quels devraient être les rôles du promoteur, des peuples autochtones, du public, des organisations environnementales, des experts, du gouvernement et d'autres dans la planification, la collecte, l'analyse et l'examen des données scientifiques liées à l'évaluation environnementale, y compris le savoir traditionnel local et autochtone?
- Q3 - Comment peut-on améliorer les processus d'évaluation environnementale pour s'assurer qu'un processus exhaustif a été mené en temps opportun?

DÉCISION ET SUIVI

À la phase de prise de décision du processus d'évaluation environnementale actuel, les mesures d'atténuation proposées sont prises en compte avant qu'une décision ne soit prise à propos des effets environnementaux négatifs potentiels importants résultant d'un projet. Les mesures d'atténuation identifiées doivent être réalisables sur les plans technique et économique et, s'il y a lieu, le succès de leur mise en œuvre peut être mesuré dans le cadre d'un programme de suivi.

Une décision quant à la probabilité d'effets environnementaux négatifs importants liés au projet est requise. La ministre de l'Environnement et du Changement climatique prend la décision lorsque l'Agence canadienne d'évaluation environnementale est l'autorité responsable. Le Cabinet prend la décision lorsque l'Office national de l'énergie est l'autorité responsable.



La Commission canadienne de sûreté nucléaire prend la décision lorsqu'elle est l'autorité responsable. Pour toutes les autorités responsables, la décision quant à savoir si les effets négatifs importants sont justifiables dans les circonstances est prise par le Cabinet. Si le projet est approuvé, une déclaration de décision ou un permis incluant des conditions exécutoires est remis au promoteur.

- Q1 - Par quels types de renseignements les décisions d'évaluation environnementale devraient-elles être informées?
- Q2 - Qu'est-ce qui, selon vous, constituerait un processus de prise de décision juste, transparent et digne de confiance?
- Q3 - Qui devrait être impliqué dans la mise en œuvre des programmes de suivi et de surveillance, et comment cette participation devrait-elle être encouragée ou exigée?
- Q4 - Les conditions exécutoires sont-elles le bon outil pour s'assurer que le gouvernement du Canada répond aux objectifs d'évaluation environnementale et, si tel est le cas, qui devrait jouer un rôle dans la promotion de la conformité et l'application de la loi?
- Q5 - Étant donné que des décisions relatives à l'évaluation environnementale sont prises à la phase de planification des mesures proposées, comment ces décisions devraient tenir compte de l'incertitude scientifique?

PARTICIPATION DU PUBLIC

La participation du public constitue un élément du processus d'évaluation environnementale. Idéalement, elle permet à ceux qui ont des préoccupations ou qui peuvent être touchés par une décision de participer au processus de planification et de contribuer au résultat de ce processus. Les connaissances locales obtenues grâce à la participation du public devraient non seulement éclairer les décisions, mais elles sont aussi à même d'aider à identifier les effets environnementaux potentiels et influencer la conception d'un projet à un stade précoce.

À l'heure actuelle, la législation fédérale prévoit plusieurs opportunités de participation du public aux évaluations environnementales fédérales de projets. La loi exige également qu'une aide financière aux participants soit disponible. De plus, chaque autorité responsable ou commission peut offrir des opportunités additionnelles de participation du public au cours du processus d'évaluation environnementale, telle que la formulation de commentaires sur les études d'impact environnemental préparées par le promoteur. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale tient un registre en ligne pour donner accès aux renseignements liés à des évaluations environnementales précises de projets. La Commission canadienne de sûreté nucléaire et l'Office national de l'énergie offrent également des possibilités de participation du public par l'entremise de leur processus d'audiences.

- Q1 - Selon vous, qu'est-ce qui constitue une participation du public significative, efficace et inclusive au processus d'évaluation environnementale?
- Q2 - Dans quelle mesure les possibilités actuelles de participation du public aux processus fédéraux d'évaluation environnementale sont-elles adéquates?
- Q3 - Dans quelle mesure pensez-vous que vos points de vue sont pris en compte dans les évaluations environnementales?
- Q4 - De quels renseignements avez-vous besoin pendant une évaluation environnementale pour vous permettre de participer efficacement? Quel soutien aux participants devrait être disponible et à quelle phase du processus ce soutien permettrait-il une participation significative?

COORDINATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Au Canada, l'environnement est un domaine de compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont des exigences établies par la loi dans les domaines de la gestion environnementale et l'évaluation environnementale. En outre, l'évaluation environnementale fait partie de



plusieurs revendications territoriales globales et ententes d'autonomie gouvernementale avec les Premières Nations partout au Canada.

En vertu de la législation actuelle, il existe cinq façons d'entreprendre des évaluations environnementales de projets de façon à réduire le dédoublement et améliorer l'efficacité :

1. L'autorité responsable peut déléguer la réalisation de parties d'une évaluation environnementale, y compris la préparation du rapport d'évaluation environnementale.
2. Le gouvernement fédéral et d'autres instances peuvent coopérer et coordonner leurs efforts, par exemple lorsque les instances s'avisent les unes et les autres lorsqu'elles ont des responsabilités en matière d'évaluation environnementale relativement à un projet et partagent de l'information tout au long de l'évaluation environnementale.
3. La législation permet au processus d'une autre instance d'être substitué au processus fédéral. Le gouvernement fédéral requiert tout de même que les mêmes renseignements soient analysés et prend toujours une décision à la fin de l'évaluation environnementale.
4. La législation permet aussi à un processus provincial d'être jugé comme étant équivalent. En cas d'équivalence, le processus provincial est la seule évaluation environnementale qui s'applique et aucune décision fédérale n'est requise.
5. Pour les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale par une commission d'examen, des options de coordination du processus avec une autre instance sont aussi disponibles et incluent la création de commissions d'examen conjoint.

■ Q1 - Dans quelle mesure le gouvernement du Canada peut-il coordonner la réalisation d'évaluations environnementales avec d'autres instances (p. ex. des gouvernements provinciaux ou autochtones) tout en maintenant l'intégrité du processus fédéral?

■ Q2 - Dans quelle mesure les approches actuelles de substitution et d'équivalence sont-elles efficaces?

■ Q3 - Pensez-vous qu'il existe un dédoublement entre le processus fédéral d'évaluation environnementale et le processus d'évaluation environnementale d'autres

instances? Si oui, quels seraient les moyens de réduire le plus efficacement le dédoublement tout en maintenant l'intégrité des processus?

■ Q4 - Comment la compétence des peuples autochtones peut être le mieux reflétée et respectée dans le processus fédéral d'évaluation environnementale?





Canada 