

**LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN FÉDÉRAL
EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT AU CANADA:
Analyse de la phase d'évaluation initiale**

Sandra M.C. Weston

Rapport préparé pour
le Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales
Décembre 1991



Il faut se rappeler que rien n'est plus difficile à planifier, de plus aléatoire, ni de plus dangereux à gérer que la création d'un nouvel ordre de choses. L'initiateur affronte l'opposition des personnes qui tirent profit de la préservation des institutions en place, et seuls l'appuient, d'une façon mitigée, ceux qui peuvent tirer profit des nouvelles institutions. (traduction libre)

Machiavel, *Le Prince*

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. EN 107-3/21-1 992

ISBN 0-662-58824-X

AVANT-PROPOS

Le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (**CCRÉE**) a **été** établi en janvier **1984** en vue d'examiner et d'étudier les aspects scientifiques, techniques et méthodologiques de **l'évaluation** environnementale, et de trouver des moyens d'en améliorer l'efficacité.

Le CCRÉE encourage le développement d'idées novatrices et la recherche destinées **à** clarifier le concept et d'en améliorer les pratiques, des programmes et des **activités** entrepris en vue du développement économique et social.

Les résultats des études du CCRÉE sont mis **à** la disposition des divers ordres de gouvernement, des industries, des universités et du grand public par le biais de ses publications.

Les études parrainées par le CCRÉE visent **à** offrir une information éclairée et **à** stimuler la discussion sur des sujets qui intéressent les scientifiques de l'environnement. Toutefois, les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue des membres du Conseil ou des responsables de son Secrétariat.

Pour de plus amples renseignements sur les activités et les publications du Conseil, veuillez communiquer avec:

Le Secrétariat
CCRÉE
Édifice Fontaine
200, boul. Sacré-Coeur, 13^e étage
HULL (Québec)
K1A 0H3

Tel : (819) 953-2530

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier un certain **nombre** de personnes pour leur **aide** et la contribution qu'ils ont apportée à ce document. Je dois beaucoup à madame Audrey Armour, qui a supervisé le document et n'a ménagé ni son temps ni ses efforts. Elle m'a beaucoup aidée par ses conseils constructifs et ses commentaires au plan de la rédaction. Je tiens à remercier le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, qui m'a confié la présente recherche.

Je tiens aussi à remercier spécialement Pauline Weston, H.L. Weston et Martin Schneider pour l'encouragement et l'aide qu'ils m'ont apportés dans la rédaction de ce document.

SOMMAIRE

L'évaluation des incidences environnementales (ÉIE) devient de plus en plus un instrument de base pour la prise de décisions aux paliers gouvernementaux fédéral, provinciaux et locaux. L'ÉIE est un genre d'évaluation préliminaire conçue pour fournir une base quand vient le moment de décider si on poursuit un projet proposé et de quelle façon on le fait, pour prévenir ou minimiser la détérioration de l'environnement. Elle présuppose que l'inclusion des considérations environnementales aux premières phases du processus de planification d'un projet aide à mieux protéger l'environnement.

Le gouvernement fédéral a adopté le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) comme solution possible aux problèmes environnementaux. Bien que le PÉEE ait influencé la planification dans une certaine mesure, il n'a pas permis de réaliser les attentes originales du gouvernement. Le présent document fournit les résultats d'une évaluation en profondeur de l'efficacité réelle du PÉEE. L'auteure évalue plus particulièrement l'efficacité de l'élément principal de l'approche du gouvernement fédéral dans l'application des exigences de l'ÉIE, soit le processus d'évaluation environnementale initiale, qui trouve son fondement dans le concept d'auto-évaluation.

L'examen du processus d'évaluation initiale d'un des meilleurs ministères du gouvernement fédéral, processus qui a pourtant été qualifié d'«**exemplaire**», a permis de déceler l'existence de graves problèmes dans la phase d'évaluation initiale et la mise en application du PÉEE. Actuellement, l'approche des ministères du gouvernement fédéral envers la phase d'évaluation initiale du PÉEE et leurs méthodes de mise en oeuvre sont incorrectes. En dépit des intentions de départ, qui portent principalement sur l'auto-évaluation, le PÉEE n'a pas modifié de façon appréciable les bases sur lesquelles les ministères fédéraux basent leurs décisions. Il arrive souvent qu'un ministère fédéral entreprenne des études environnementales après avoir décidé de réaliser un projet. Habituellement, le ministère approuvait les études d'évaluation environnementale initiales après avoir pris des décisions irrévocables et engagé des fonds.

De nombreuses études soulignent la nécessité d'améliorer le PÉEE. Les remèdes à l'utilisation inappropriée et aux problèmes reliés au PÉEE ne nécessitent pas l'élaboration de nouvelles techniques d'évaluation environnementale. Le PÉEE n'a pas permis de répondre aux attentes originales parce que le potentiel d'évaluation des impacts environnementaux ne peut être réalisé par sa seule adoption en tant que concept. La capacité de l'ÉIE à changer les processus de prise de décisions pouvant mener à une meilleure protection de l'environnement dépend de la stratégie que le gouvernement adoptera et de l'adoption d'un système qui garantira le respect de la procédure établie.

Le potentiel du PÉEE réside presque entièrement dans la volonté des organismes promoteurs de se conformer à ses objectifs. Cependant, l'approche d'auto-évaluation du PÉEE ne s'est pas avérée efficace. Puisque, selon toute vraisemblance, l'approche favorisant la prévention des dommages à l'environnement continue d'être le principal moyen d'atteindre les objectifs en la matière, la phase d'évaluation initiale du PÉEE ne doit pas continuer d'être un exercice théorique appliqué à des décisions qui ont déjà été prises. Pour faire face aux graves problèmes reliés à la phase d'évaluation initiale et à la politique d'auto-évaluation du PÉEE, le gouvernement fédéral doit adopter des mesures bien plus sévères que celles qu'il applique dans le moment. Le gouvernement fédéral doit légiférer en matière de PÉEE, en mettant l'accent sur la réalisation de la phase initiale. En outre, il faut qu'un organisme administratif bien établi gère le processus pour en assurer la conformité. En attendant que le gouvernement fédéral modifie la politique de base dans la mise en application de l'auto-évaluation du PÉEE et qu'il légifère en ce domaine, même les ministères fédéraux les mieux cotés vont continuer de lui accorder peu d'importance et à l'appliquer de la mauvaise façon.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT PROPOS	v
REMERCIEMENTS	vii
SOMMAIRE	xi
1. INTRODUCTION	1
2. LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN FÉDÉRAL EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT AU CANADA	5
Caractéristiques et étapes de base	5
Le principe d'auto-évaluation	8
Le problème de l'évaluation initiale	11
L'ACTA : Une méthode exemplaire?	16
3. L'ACTA: L'UN DES MEILLEURS MINISTÈRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?	17
L'Administration canadienne des transports aériens (ACTA)	17
Incidences environnementales reliées aux activités aéropottuaires	18
Politique de l'ACTA en matière d'évaluation des incidences environnementales	21
4. MÉTHODE RETENUE POUR JUGER LE PROCESSUS D'ÉVALUATION INITIALE À L'ACTA	23
Examen préalable	23
Evaluation environnementale initiale	24
Participation du public	26
Surveillance	28
5. CRITÈRES D'EXAMEN PRÉALABLE: REVUE DES PROCÉDURES D'EXAMEN PRÉALABLE EN VIGUEUR À L'ACTA	31
Résumé	36
6. CRITÈRES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE INITIALE : EXAMEN D'ÉEI PRODUITES PAR L'ACTA (RÉGION DE L'ONTARIO)	37
Évaluation des ÉEI produites par l'ACTA (région de l'Ontario)	37
Résumé	40
7. EXAMEN DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ACTA (RÉGION DE L'ONTARIO)	41
Politique en matière de participation du public	41
Relations avec les médias	42
Consultation publique	43
Communications reliées au projet ou à la construction	43
Pratique de la participation publique	44
8. ANALYSE DE LA SURVEILLANCE A L'ACTA (RÉGION DE L'ONTARIO)	49

TABLE DES MATIÈRES (suite)

9. CONCLUSION	51
Principales conclusions de l'étude	51
Conclusions d'études semblables	52
Résumé des conclusions	53
Améliorations recommandées à l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE	54
Nécessité de modifier la méthode actuelle de mise en oeuvre du PÉEE	56
Résumé	62
BIBLIOGRAPHIE	65

1. INTRODUCTION

Afin de protéger l'environnement, le gouvernement fédéral canadien a habituellement consacré ses efforts à la diminution de la pollution existante et à la réduction de la pollution environnementale par le contrôle des émissions de polluants dans le milieu. Cette approche a été jugée correctrice, fragmentaire, de portée étroite et inutilement bureaucratique. Elle met l'accent sur la résolution des problèmes environnementaux après *leur apparition*, par l'entremise de services d'ingénierie ou de travaux publics qui privilégient la technologie de traitement et les solutions structurelles (Baldwin 1985; Estrin et Swaigen 1978; Pollution Probe Foundation 1986). Le Groupe consultatif sur l'industrie et le développement soutenable de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement a fait remarquer que les mesures de *réaction et de traitement* sont inefficaces aux plans économique et social, qu'elles coûtent cher et qu'elles sont hors de portée de l'ensemble des pays, sauf ceux qui sont industrialisés et riches (Bulletin de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement 1986). D'une manière générale, cette approche de gestion environnementale vise principalement à remédier à la mauvaise planification, au manque de matériel de contrôle de la pollution et aux attitudes défavorables envers la protection de l'environnement (Beale 1980).

On s'est rendu de plus en plus compte qu'il fallait adopter une méthode *d'anticipation et de prévention* plutôt qu'une méthode de contrôle de la pollution pour atténuer les problèmes environnementaux futurs. Le document Mandate for Change - Key Issues, Strateav and Workplan (1985), de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, insiste sur le fait suivant :

étant donné les tendances futures, les mesures de réaction et de traitement ne sont évidemment pas suffisantes. À moins qu'elles ne soient rapidement renforcées par des mesures d'anticipation et de prévention, il est peu probable que même les nations industrialisées les plus riches puissent rattraper les effets d'activités antérieures sur l'environnement et le développement, et encore moins suivre l'évolution de ceux des activités futures. Et, même si certains le pouvaient, ce serait à un coût indûment élevé. Pour ce qui est des pays plus pauvres, l'expérience donne à penser qu'il est peu probable qu'ils pourront assumer les coûts des stratégies «de rattrapage» ou de réaction et de traitement, dans un bon nombre de domaines. Ils doivent plutôt se concentrer sur la prévention, sur des stratégies d'anticipation et de prévention qui

sont invariablement plus efficaces, plus économiques et, à moyen ou à long terme, plus abordables. (traduction)

Le secrétaire de l'Association canadienne pour le Club de Rome, T.L. de Fayer (1986), a indiqué que pour apporter de telles modifications aux approches, il faut reconnaître l'interdépendance de nos systèmes d'ensemble, l'indivisibilité de l'environnement, ainsi que l'implication personnelle et la participation de tous à l'égard de l'écosystème global. Le Groupe consultatif sur l'industrie et le développement soutenable de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement a déclaré que l'objectif premier de ce changement de méthodes pour *l'anticipation et la prévention doit être d'intégrer pleinement et efficacement les considérations au plan des ressources et de l'environnement dans les processus de prise de décisions tant du gouvernement que de l'industrie* (Commission mondiale sur l'environnement et le développement 1986).

Les décideurs de tous les paliers de gouvernement ont été critiqués pour n'avoir pas tenu suffisamment compte des effets environnementaux probables ou potentiels des mesures prises. Beale (1980) fait remarquer que :

*si on examine les résultats obtenus dans chaque pays, on constate que la plupart des systèmes de planification existants semblent incapables de tenir suffisamment compte des concepts **environnementaux**. Les processus traditionnels de planification économique accordent peu d'attention à l'environnement. Les processus conventionnels de planification physique ne tiennent pas compte de l'environnement.* (traduction)

Dans le passé, l'incidence des activités humaines sur l'environnement ne comptait pas parmi les éléments importants du processus de planification. Les décisions de planification étaient prises avant tout selon des facteurs technologiques, économiques et politiques. La planification a trop souvent été fondée sur l'hypothèse selon laquelle les avantages des nouveaux développements compenseraient pour tous les dommages environnementaux occasionnés. Le désir d'améliorer continuellement l'aspect économique de la qualité de vie n'était pas associé à une appréciation suffisante des effets environnementaux néfastes que pouvait entraîner le développement économique (Environnement Canada 1986). Le peu de cas fait des facteurs environnementaux dans le processus de prise

2 Introduction

de décisions a entraîné plusieurs problèmes **environnementaux** graves et coûteux. On se rend de plus en plus compte que le développement économique durable dépend de la saine gestion de l'environnement. Les gouvernements continuent de poursuivre les objectifs de croissance et de développement. Cependant, ces mêmes gouvernements doivent aussi se préoccuper des effets de cette croissance sur l'humanité et son environnement.

Les nouvelles approches d'anticipation et de prévention en matière de protection environnementale ont évolué au cours des deux dernières décennies. L'une d'entre elles est la **planification environnementale**. Cette dernière met l'accent sur le concept selon lequel il vaut mieux prévenir que guérir. Edington et Edington (1977) voient dans la planification environnementale, dans son acception plus large, une tentative visant à harmoniser et à équilibrer les diverses entreprises que l'humanité a superposées à l'environnement naturel, à son propre avantage. On peut dire de la planification environnementale qu'elle tient compte des effets possibles de tout projet, tout programme ou toute politique sur l'environnement naturel ou social, et sur celui qui a été créé par l'homme.

Un instrument de planification environnementale très bien coté est celui de l'évaluation des incidences **environnementales** (ÉIE). L'ÉIE s'effectue au stade préliminaire et vise à fournir les données de base pour décider de la poursuite de projets proposés, ainsi qu'à établir la façon de prévenir ou de minimiser la détérioration de l'environnement. Le gouvernement du Canada (BFEÉE 1987) définit l'évaluation des incidences environnementales comme une activité qui a *pour but de déterminer, de prévoir et d'interpréter les répercussions d'un projet sur la santé et le bien-être de l'homme, y compris celui des écosystèmes dont dépend sa survie* (BFEÉE 1987).

L'ÉIE a été établie à la fin de 1969 en réponse aux préoccupations du public devant les menaces pour l'environnement tant naturel qu'artificiel, qui s'étaient manifestées durant la décennie précédente. Au plan conceptuel, l'ÉIE abordait deux problèmes fondamentaux (Armour 1982a) :

1. *le manque de compréhension et d'information en ce qui a trait aux processus environnementaux et à l'incidence de l'homme sur ceux-ci; et*

2. *l'absence de moyens pour intégrer ces renseignements aux facteurs de l'équation de la prise des décisions, de façon que l'on puisse tenir compte des avantages et des coûts environnementaux au*

même titre que les autres considérations.
(traduction)

L'approche de prévention de l'ÉIE met l'accent sur les effets qu'un projet prévu pourrait avoir sur l'environnement naturel et humain. En conséquence, il est possible que les décideurs découvrent les problèmes que pourrait poser un projet avant de prendre la décision finale d'aller de l'avant. Cette approche s'écarte de *l'attention fondamentalement technologique accordée au contrôle de l'émission de polluants, et privilégie plutôt une préoccupation plus vaste concernant les implications sociales, économiques et environnementales du développement* (traduction) (Estrin et Swaigen 1978). Etant donné que l'ÉIE est appliquée tôt dans le processus de planification, elle peut aider à déterminer les problèmes environnementaux possibles, servir de signal d'alarme lorsqu'il faut davantage de renseignements sur les incidences possibles des projets prévus, et orienter vers des solutions aux problèmes environnementaux qui ont été déterminés avant qu'une décision irréversible ne soit prise (Rodgers 1976). Dans certains cas, les décideurs peuvent **réellement** choisir de ne pas entreprendre un projet. L'ÉIE leur fournit des renseignements qui peuvent influencer la planification, la conception et la gestion de projets proposés. Elle présuppose que, si les considérations environnementales sont incorporées aux premières étapes du processus de planification, les responsables pourront prendre des décisions rationnelles concernant les projets, et l'environnement sera mieux protégé.

L'ÉIE peut aider à surmonter les lacunes de la planification conventionnelle (Armour 1977) :

comme ils ont choisi l'ÉIE, on s'attend à ce que les planificateurs et les administrateurs aient l'occasion d'apporter toute une gamme d'améliorations : contributions plus importantes et améliorées aux plans d'ensemble et fonctionnels; plus grande attention apportée non pas aux éléments de départ de la planification, mais plutôt aux résultats, qui sont d'ailleurs soumis à une évaluation environnementale; lien plus étroit entre la planification et la mise en application, jusqu'aux détails de la construction et de l'exploitation, dans la mesure où ils touchent la qualité de l'environnement; nouvelles formes de contrôles axées sur l'environnement; contrôle approfondi de suivi et évaluation post-intervention pour parer aux effets imprévus et inévitables, de même que pour la rétroaction nécessaire à l'amorce d'une intervention de redressement et le maintien de la pertinence des plans et des politiques. Dans l'ensemble, ces mesures comprennent une nouvelle forme de «ges-

tion environnementale»; elles constituent une avenue intéressante pour les régions urbaines et pour les planificateurs. (traduction)

En entreprenant une évaluation des incidences environnementales, les gestionnaires de projet peuvent épargner temps et ressources, faciliter les relations publiques et améliorer la crédibilité du ministère (BFEEE 1987). Dorney (1986) a estimé qu'en Ontario :

- environ dix millions de dollars en contrats ont été dépensés pour l'évaluation des incidences environnementales (environ 0,1 pour cent des coûts totaux de construction);
- les coûts de l'évaluation environnementale, pour ce qui concerne le développement d'installations, sont de dix à quinze pour cent de l'ensemble des frais de planification et de conception technique (environ un pour cent des coûts totaux de construction); et
- les bénéfices peuvent surpasser les coûts dans une proportion de 10 à 15 contre 1 s'il n'y a pas de retards importants.

Cependant, le potentiel de l'ÉIE ne peut se réaliser par sa seule adoption en tant que concept. Comme l'a déclaré Maurice F. Strong, premier directeur administratif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (Beale 1980) :

Une bonne théorie ne donne pas forcément des résultats pratiques, La pratique se trouve entre les mains du gestionnaire chevronné, de l'administrateur et du rédacteur de lois. Si on ne donne à ces personnes que des slogans et des philosophies abstraites à transposer en action utile, comme on le fait habituellement, il n'en résulte qu'un discours creux. Si, par ailleurs, ils ont une idée précise du genre d'institutions qu'ils doivent mettre sur pied, des liens qu'ils doivent établir entre les institutions nouvelles et existantes, des techniques et des outils à leur disposition, ainsi que de la façon de s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard de l'environnement, ces mêmes gestionnaires et administrateurs seront en mesure d'atteindre les résultats que leurs supérieurs recherchent. (traduction)

La capacité de l'ÉIE à modifier ou non le processus de prise de décisions pour promouvoir une nouvelle forme de gestion environnementale et une meilleure protection de l'environnement dépend de deux facteurs : la façon dont le gouvernement la met en application et le système qu'il adopte pour s'assurer que la procédure sera suivie.

En cela, l'efficacité de diverses stratégies visant à mettre en application l'évaluation des incidences environnementales est sérieusement remise en question.

2. LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN FÉDÉRAL EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT AU CANADA

Le Processus d'évaluation et d'examen fédéral en matière d'environnement (PÉEE) a été créé en 1973. Il a été établi en reconnaissance du fait que la réaction du gouvernement du Canada face aux problèmes environnementaux croissants était nettement déficiente. Plusieurs organismes fédéraux avaient une conception étroite de l'environnement et ne croyaient pas qu'il faisait partie de leur mandat. En conséquence, ces organismes étaient mal conçus pour traiter efficacement des questions environnementales qui résultaient de leurs actions, et l'environnement n'entraînait pas en ligne de compte dans leur processus de prise de décisions. Habituellement, les préoccupations environnementales avaient bien peu d'influence quand venait le temps de déterminer le lieu, le moment ou encore l'opportunité d'entreprendre un projet, un programme ou une politique.

CARACTÉRISTIQUES ET ÉTAPES DE BASE

La façon retenue par le gouvernement fédéral pour aborder la question de l'évaluation des incidences environnementales (ÉIE) a été influencée par les expériences vécues dans d'autres pays, les États-Unis plus particulièrement. L'ÉIE, à titre de politique publique explicite, est apparue tout d'abord en 1970 aux États-Unis, dans la National Environmental Policy Act (NEPA). La NEPA établit des objectifs environnementaux clairs pour les organismes fédéraux des É.-U.; elle exige que ces derniers soumettent des ÉIE détaillées et présentent des solutions dans les cas où les propositions d'activités risquent d'affecter l'environnement d'une façon appréciable. De plus, la NEPA a créé le Council on Environmental Quality (CEQ), à qui a été confié le soin d'examiner les énoncés sur l'incidence environnementale.

L'ÉIE n'a été adoptée par le gouvernement du Canada que trois ans après l'établissement de la NEPA. La politique d'ÉIE du gouvernement canadien a commencé à prendre forme graduellement avec la présentation du rapport d'un groupe de travail d'Environnement Canada (1972). Le rapport examinait l'expérience en matière d'ÉIE dans d'autres pays (l'attention portait principalement sur la création et le fonctionnement de la NEPA). La réglementation de la NEPA a été jugée trop axée sur la contestation (Wolf 1981). Voilà pourquoi au moment de créer le PÉEE, le gouvernement du Canada a choisi la formule administrative au lieu d'adopter la voie

législative de la NEPA. A la Chambre des communes, le ministre de l'Environnement (1974) a traité de l'adoption, par le gouvernement, d'une procédure administrative plutôt que législative :

J'espère que, de cette façon, nous pourrions éviter les retards et les autres pièges auxquels une formule strictement legaliste exposerait notre pays. Nous n'empêcherons pas les développements importants qui ne présentent pas de risques pour l'environnement, et contrairement à ce qui s'est produit aux États-Unis, nous ne discréditerons pas le processus d'évaluation environnementale. Nous ne serons pas accusés d'empêcher le développement. (traduction)

Les procédures du PÉEE devaient avoir une portée suffisamment étendue pour permettre l'adaptation du processus au contexte et pour que les procédures évoluent continuellement.

L'objectif du PÉEE consiste à mettre en oeuvre la politique du gouvernement fédéral en matière d'évaluation des incidences environnementales et à incorporer les facteurs environnementaux et les facteurs sociaux connexes au processus de prise de décisions et de planification du gouvernement fédéral. La directive de 1973 instituait le processus de façon à s'assurer que tous les ministères et organismes fédéraux (Rees 1981) :

- *tiennent compte des questions environnementales aux stades de la planification et de la réalisation de projets, de programmes et d'activités lancés par le ministère ou l'organisme, ou pour lesquels des fonds fédéraux sont demandés, ou encore pour lesquels des biens fédéraux sont requis;*
- *entreprennent ou fournissent une évaluation des effets environnementaux possibles suffisamment tôt avant que des engagements ou des décisions irrévocables ne soient pris, pour tous les projets qui peuvent avoir une incidence néfaste sur l'environnement;*
- *présentent, pour examen par le ministère de l'Environnement, les évaluations faites sur tous les projets qui pourraient avoir une incidence significative sur l'environnement;*

- *incorporent /es résultats des évaluations environnementales et des examens dans la conception, la construction, /a mise en application et l'exploitation de projets, en apportant aux problèmes environnementaux la même attention qu'aux préoccupations d'ordre économique, social, technologique ou autre. (traduction)*

Tous les ministères et organismes du gouvernement du Canada ont la responsabilité d'appliquer le PÉEE. Il s'applique (BFEÉE 1986) :

- *aux propositions de projets entrepris directement par un ministère responsable, comme le prolongement d'une piste d'aéroport par Transports Canada;*
- *aux propositions de projets qui peuvent avoir des impacts environnementaux sur un secteur qui relève du fédéral, par exemple un projet de construction d'un complexe hydro-électrique comportant un danger d'inondation d'un parc national;*
- *aux propositions de projets subventionnés par le gouvernement du Canada, par exemple les projets de détournement de voies ferrées dans certains centres urbains, financés en partie par Transports Canada;*
- *aux propositions de projets entrepris sur des terres administrées par le gouvernement fédéral, par exemple les parcs nationaux (y compris les activités entreprises au large des côtes).*

Le ministre de l'Environnement de l'époque, Jack Davis, a annoncé qu'une procédure en quatre étapes allait être élaborée. Selon Lucas et McCallum (1975), elles étaient les suivantes :

- 1. Une évaluation environnementale préliminaire pour déterminer si une évaluation plus détaillée s'impose. Si tel n'est pas le cas, on va de l'avant sans devoir se conformer à d'autres exigences officielles en matière d'évaluation.*
- 2. Une évaluation détaillée de tous les effets possibles de la mesure proposée, aux plans physique, biologique, social et économique, à court comme à long terme, ce qui exige, entre autres, l'examen attentif de solutions de rechange.*
- 3. À l'étape de la mise en oeuvre du projet, la surveillance continue afin de déterminer rapide-*

ment les incidences et d'apporter des modifications à la conception et à la construction, en vue de réduire ou d'éviter les incidences du genre.

- 4. Une « vérification » post-construction pour déterminer si les effets du projet ont été ceux qui avaient été prévus. (traduction)*

Le comité interministériel d'Environnement Canada (1974) a établi une proposition pour la mise en application du PÉEE. Les buts énoncés de la procédure sont les suivants (BFEÉE 1987) :

- *laisser la gestion de l'évaluation et de l'examen environnementaux entre les mains du promoteur pour éviter des retards et le partage de la responsabilité de la prise de décisions;*
- *créer un système consultatif, d'expertise et d'examen indépendant; et*
- *informer le public et, le cas échéant, le faire participer à la prise de décisions.*

Le PÉEE repose sur trois principes fondamentaux (BFEÉE 1987) :

Principe 1 - Le PÉEE comme outil de planification : *Le PÉEE est un instrument de planification plutôt qu'un processus de réglementation. C'est un moyen utile pour déterminer les incidences environnementales potentielles avant qu'elles ne surviennent, pour déterminer les mesures d'atténuation qui conviennent et pour modifier ou abandonner la proposition si les principaux effets ne peuvent être réduits. L'évaluation initiale et l'examen public doivent tous deux être faits dès les premières étapes de la planification pour que des changements puissent être apportés à la conception. Lorsqu'un projet est soumis à la consultation publique, ce n'est pas nécessairement une proposition à un stade plus avancé.*

Principe 2 - Auto-évaluation : *L'auto-évaluation implique que chaque ministère est responsable des décisions environnementales qu'il prend à l'égard des propositions qui lui sont soumises.*

Principe 3 - La participation du public : *Ce processus met l'accent sur la participation du public. Les renseignements concernant les décisions prises au cours de l'évaluation initiale doivent être facilement accessibles au public, et ce dernier doit également avoir l'occasion de faire ses commentaires au sujet de la proposition. Tous les*

renseignements recueillis au cours de la consultation publique sont aussi susceptibles de faire l'objet d'un examen public.

Le 22 juin 1984, le gouvernement du Canada adoptait le «**Décret** sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement» qui modifiait le fondement de pouvoir. Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) devenait un Décret du Conseil, au lieu d'une directive du Conseil des ministres. Le changement a été apporté pour démontrer l'engagement plus ferme du gouvernement envers le PÉEE, et pour s'assurer que tous les ministères fédéraux appliquent d'une manière appropriée le PÉEE à toutes les propositions dont ils sont responsables. En vertu de la Partie III de la Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement, le ministre de l'Environnement a le pouvoir d'élaborer des **lignes directrices** et de les diffuser par l'entremise d'un décret du Conseil. Le décret du Conseil comporte des lignes directrices visant la mise en application du PÉEE, lignes qui réaffirment les trois principes fondamentaux mentionnés ci-dessus.

Même si le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est constamment modifié, il contient neuf étapes principales. Selon le BFEÉE (1986), ce sont :

ÉTAPE 1 - LA PROPOSITION DE PROJET : *Le processus commence dès qu'un ministère inscrit une proposition de projet dans son programme de travail. Le projet devrait être suffisamment détaillé pour qu'on puisse dresser une liste des impacts environnementaux et des solutions de rechange, et déterminer les principaux groupes concernés. Bien peu de propositions seraient retardées si des considérations d'ordre environnemental étaient intégrées correctement à la planification. L'évaluation environnementale est donc une partie d'un tout, et non pas un élément accessoire des autres activités de planification.*

ÉTAPE 2 - L'EXAMEN PRÉALABLE : *Il consiste en une évaluation systématique, documents à l'appui, des impacts du projet proposé sur l'environnement et de l'importance des effets néfastes. Il faut prendre bonne note des facteurs environnementaux qui peuvent avoir un impact sur le projet envisagé. Ceci est particulièrement important lorsque ces facteurs créent des conditions qui nécessitent des techniques spéciales (construction, exploitation, etc.), notamment pour ce qui est des conditions de travail et de la sécurité des travailleurs. L'examen préalable permet de déterminer s'il faut atténuer les*

impacts environnementaux, modifier le projet de façon à en réduire l'impact, ou encore le soumettre à un examen plus poussé.

L'expérience démontre que, dans bien des ministères, les administrateurs de projets se servent du Guide pour un examen environnemental préalable (BFEEE 1978) pour effectuer l'examen préalable de leurs projets et qu'ils s'adressent à des ministères comme Environnement Canada et Pêches et Océans pour obtenir des renseignements d'ordre technique.

ÉTAPE 3 - L'EXAMEN POUSSÉ : *Les propositions de projet qui ont passé l'étape de l'examen préalable et qui n'ont pas été approuvées ou qui n'ont pas fait l'objet d'un renvoi pour examen public par une commission subissent un examen plus poussé. Cette étape consiste en une évaluation, documents à l'appui, des impacts que le projet pourrait avoir sur l'environnement. Il faut donc procéder à une étude en profondeur pour déterminer la nature, la portée et l'importance des impacts environnementaux et l'efficacité des moyens d'atténuation possibles. Les résultats obtenus à cette étape sont habituellement consignés dans un document qu'on appelle, depuis 1976, l'«évaluation environnementale initiale».*

L'importance du rapport d'évaluation environnementale initiale varie aussi considérablement; en effet, la documentation peut se présenter sous forme de rapports très courts, comme elle peut remplir des volumes d'une centaine de pages. Il revient à chaque ministère responsable de décider de l'importance et de la présentation de son rapport. Toutefois, l'objectif est le même pour tous : déterminer l'importance des impacts néfastes que le projet peut avoir sur l'environnement, prévoir des moyens d'atténuation pratiques qu'offrent les moyens techniques connus et présenter les conclusions de l'évaluation et la décision prise de façon claire et concise à l'intention du public.

L'examen plus poussé de la proposition de projet mènera à l'une des trois conclusions suivantes :

- 1. les impacts sont compris et peuvent être atténués; le projet peut être réalisé, pourvu que l'on applique les mesures de surveillance et d'atténuation prescrites.*
- 2. les impacts sur l'environnement ou les préoccupations du public, ou les deux, sont importants, et l'examen public par une commission est*

donc justifiée; dans ce cas, la proposition fait l'objet d'un renvoi au ministre de l'Environnement (section 13 du Décret).

3. les impacts sur l'environnement étant importants et inacceptables, le projet doit être modifié et soumis à un nouvel examen préalable, ou il doit être abandonné.

Les résultats des évaluations initiales seront diffusés régulièrement dans un bulletin publié par le BFEÉE. Ce bulletin fera état des décisions prises lors de l'examen préalable ou après des études plus poussées. On trouvera dans ces bulletins des renseignements sur les projets proposés fournis par les ministères responsables. De cette façon, les organismes gouvernementaux et autres, ainsi que les groupes intéressés, seront assurés que le processus est appliqué.

ÉTAPE 4 - L'EXAMEN DE LA COMMISSION : S'il y a lieu, le ministre responsable renvoie la proposition au ministre de l'Environnement pour examen par une commission. Le ministre de l'Environnement nomme la commission qui, habituellement, est présidée par le président du BFEÉE ou par son délégué. Après consultation avec le ministre responsable, le ministre de l'Environnement confère son mandat à la commission.

ÉTAPE 5 - L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE : C'est la préparation des documents. Suivant la nature de l'examen, ces documents peuvent comprendre des directives de la Commission pour la rédaction d'un énoncé des incidences environnementales (EIE), préparées par le proposeur du projet ou, dans certains cas, par le ministre responsable. En général, les commissions consultent la population avant de mettre la dernière main aux directives pour l'EIE.

ÉTAPE 6 - L'EXAMEN PUBLIC : Une fois que la commission a préparé tous les documents nécessaires, elle effectue l'examen public de l'EIE. Si la commission voit des lacunes dans le document, elle demande au promoteur d'y remédier avant de tenir les réunions publiques. Ensuite, la commission tient des réunions publiques sur l'EIE.

ÉTAPE 7 - LE RAPPORT DE LA COMMISSION : Elle rédige ensuite un rapport qu'elle soumet au ministre de l'Environnement et au ministre responsable. Ce rapport porte habituellement sur les impacts environnementaux du projet, et il contient des recommandations à ce sujet.

ÉTAPE 8 - LA PUBLICATION DU RAPPORT : Les deux ministres concernés publient le rapport.

ÉTAPE 9 - LA DÉCISION MINISTÉRIELLE : Le ministre responsable détermine de quelle façon les décisions prises seront rendues publiques. (Voir la section 33(e) du Décret).

Ces neuf principales étapes du processus représentent les trois stades du PÉEE : **l'examen préalable, l'évaluation environnementale initiale et l'étude d'incidence environnementale.** La figure 1 présente les trois stades du PÉEE et les neuf principales étapes du processus.

L'évaluation initiale du PÉEE comprend les deux premiers stades, soit l'examen préalable et l'évaluation environnementale initiale. L'évaluation initiale nécessite la détermination de l'incidence possible d'un projet sur l'environnement biologique, physique et social. Elle requiert des renseignements sur le projet proposé et sur les éléments environnementaux et sociaux qui peuvent être touchés. L'évaluation permet au décideur du ministre responsable d'établir la possibilité d'incidences environnementales néfastes et leur importance. D'après cette évaluation, les implications environnementales peuvent être examinées à fond dès les premières étapes du processus de planification. Les décisions peuvent ensuite être prises sur la façon dont le projet peut être réalisé, sur la convenance de sa réalisation, ou sur son renvoi à Environnement Canada pour examen officiel.

Le troisième stade du processus est l'examen officiel des projets auxquels on attribue des incidences environnementales potentiellement importantes (sur la base de l'auto-évaluation du ministère). Les projets en question sont soumis à Environnement Canada pour examen approfondi. Cet examen implique la préparation, par le Groupe d'évaluation constitué spécialement pour le projet, de lignes directrices visant l'énoncé de l'incidence environnementale. Le promoteur prépare l'étude de l'incidence environnementale, et la Commission l'examine et la publie (à la discrétion du ministre).

LE PRINCIPE D'AUTO-ÉVALUATION

L'adoption de l'évaluation des incidences environnementales a exigé que les organismes changent leurs façons traditionnelles de réaliser la planification et de prendre des décisions. Cependant, le processus d'évaluation des incidences environnementales ne s'insère pas facilement dans la structure du gouvernement, et ce pour les raisons suivantes (McCallum 1975) :

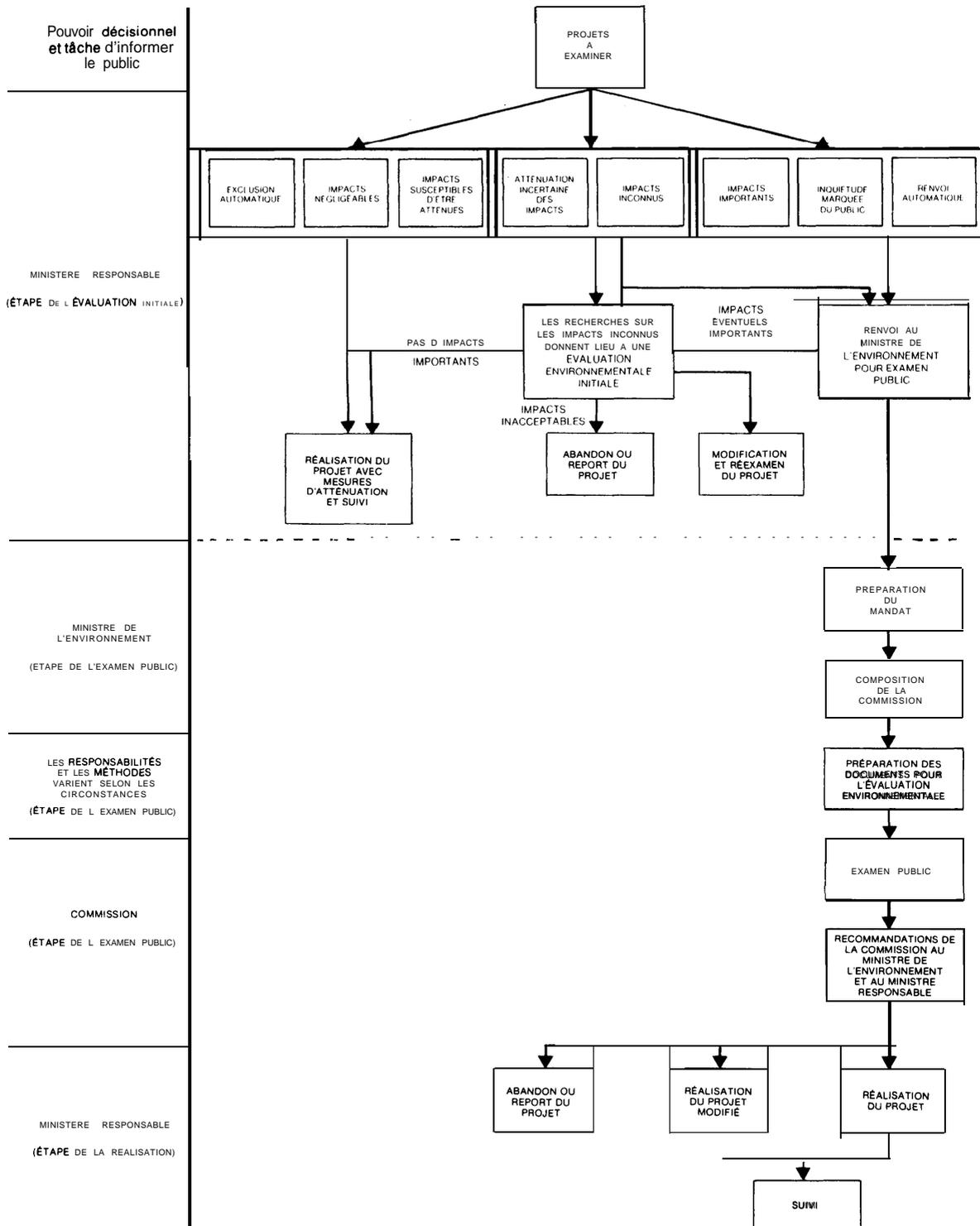


Figure 1. Processus d'évaluation en matière d'environnement (BFEÉE 1986).

1. *Ce n'est pas un outil de réglementation qui doit être appliqué par un seul ministère, mais bien un modèle de prise de décisions qui doit être utilisé par tous les ministères.*

2. *Étant donné que c'est un modèle pour la prise de décisions, il diffère des tâches et des pouvoirs discrétionnaires habituels conférés aux ministères. Le modèle a été élaboré parce qu'il existait un besoin au plan de prise des décisions. Il ne s'agit pas d'une nouvelle délégation de pouvoir, mais d'un mode de réglementation des pouvoirs existants.*

3. *Le processus est nouveau; il traduit les nouvelles préoccupations et tient compte des nouveaux intérêts et des nouvelles valeurs. Le but recherché est la modification des normes traditionnelles.* (traduction)

Le changement espéré a donc été lent à venir. Cette portion du document, met l'accent sur la phase d'évaluation initiale du PEEE, étant donné que c'est cette étape qui, plus que toute autre, exprime le besoin et la difficulté de réaliser une réforme efficace des procédures.

Le PÉEE a été institué pour faire en sorte que tous les projets fédéraux fassent l'objet d'un examen préalable des incidences environnementales. Les procédures du PÉEE nécessitent la prise en considération explicite des questions environnementales, mais le promoteur détient une autonomie extraordinaire pour ce qui est de l'examen préalable, de la tenue des évaluations initiales, ainsi que des évaluations des incidences environnementales. Au cours du processus, le public et les autres ministères ne participent pas beaucoup à l'examen des décisions (Armour 1982b).

Les deux étapes préliminaires du PÉEE impliquent une auto-évaluation de la part du ministère fédéral responsable du projet. Chaque ministère responsable doit voir à ce que chaque proposition pour laquelle il détient le pouvoir de prise de décisions soit soumise à un examen préalable, et si nécessaire, à une évaluation environnementale initiale. En premier lieu, le ministère responsable détermine si le projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux importants. Ensuite, le ministère décide de l'importance des incidences environnementales et des incidences sociales directement reliées aux entreprises proposées. En dernier lieu, le ministère responsable détermine, cas par cas, le besoin d'une étude des incidences environnementales.

En ayant recours *au bon sens*, les ministères examinent les projets pour déterminer si une évaluation officielle en

profondeur est requise. Par la suite, une évaluation environnementale complète n'est faite que si le ministère promoteur décide de soumettre le projet au PEEE (Lang et Armour 1980).

Le processus, dans sa forme actuelle, permet aux promoteurs de soustraire leurs projets à l'évaluation initiale. Les promoteurs peuvent décider eux-mêmes de s'y soustraire. L'organisme n'a donc pas à rendre directement compte au public. La loi n'impose pas la tenue d'études environnementales détaillées; le promoteur seul décide si le projet nécessite une évaluation environnementale approfondie. Les détracteurs du PEEE ont souvent soutenu qu'un nombre beaucoup trop élevé de projets ont été soustraits trop tôt et n'ont pas fait l'objet d'un examen environnemental.

Aucune mesure législative, ni aucun organisme gouvernemental n'exige des ministères responsables qu'ils soumettent leurs projets au PEEE. Le PEEE ne comprend pas de mécanisme de surveillance indépendant qui jouerait le rôle du CEQ, aux États-Unis. Les commissions d'évaluation environnementale n'entrent en jeu que lorsque les projets nécessitent une EIE complète et officielle. En ce qui a trait au Bureau fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, John Herity (directeur général, Développement du processus et évaluation, BFEÉE) a déclaré en 1981 ce qui suit :

Le BFEÉE a pour rôle de veiller à ce que l'auto-évaluation préliminaire soit réalisée. En effet, nous vérifions le rendement des organismes gouvernementaux et tenons un registre du nombre de projets qui ont été examinés. La vérification faite par notre Bureau ne comporte pas d'analyse technique de la décision prise. Sous cet aspect, nous dépendons, comme d'autres organismes gouvernementaux, des experts du ministère de l'Environnement du Canada. (traduction)

De même, il n'existe aucune mesure législative ni aucun organisme par lequel on puisse vérifier si les mesures d'atténuation déterminées lors de l'examen préalable, de l'évaluation environnementale initiale ou de l'étude des incidences, ont effectivement été prises. Le ministère responsable dispose d'un pouvoir discrétionnaire considérable pour voir à ce que les mesures d'atténuation appropriées soient mises en oeuvre et à ce qu'elles soient efficaces.

Le principe fondamental de la participation du public au PÉEE a fait l'objet d'un examen attentif. Le BFEÉE (1987) reconnaît le besoin de la participation du public à l'évaluation des incidences environnementales, pour en faire un outil efficace de prise de décisions. Cependant,

le PÉEE est un processus principalement interne, où le public participe peu. Le manque de participation du public dans le processus d'examen préalable et d'évaluation initiale a soulevé de vives critiques (Beanlands et Duinker 1983; Lang et Armour 1977). Le public peut être tenu à l'écart et dans l'ignorance jusqu'à la présentation d'un document d'EIE (à supposer même que le projet atteigne cette étape du PÉEE). Quand il est rendu là, le ministère responsable se trouve aux dernières étapes du processus de planification et d'examen.

La politique de PÉEE, ou la formule administrative de l'EIE, se fonde sur l'hypothèse suivante : étant donné que toutes les décisions du processus reposent en fin de compte entre les mains du ministre et des membres du Cabinet, ceux-ci sont responsables envers les électeurs. La tradition de responsabilité ministérielle s'étend aux responsables publics des organismes administratifs, à qui on a délégué des responsabilités, et qui doivent rendre des comptes au ministre (Couch 1981; Berger 1977). Mauer (1979) indique que les organismes administratifs prennent les décisions importantes, mais ne sont pas tellement obligés de rendre des comptes sur le plan politique. En conséquence, la puissance virtuelle du PÉEE retenue en tant que formule de protection de l'environnement repose presque entièrement sur la volonté des promoteurs d'en respecter l'intention. Ce facteur a été la principale faiblesse de la formule retenue par le gouvernement fédéral.

Le PÉEE repose sur le principe fondamental d'auto-évaluation. John Herity (1981) a déclaré que, selon lui,

l'étape d'auto-évaluation est l'un des aspects les plus importants du PÉEE parce qu'elle permet de s'assurer que les incidences de milliers de petits projets courants entrepris par les ministères du gouvernement fédéral soient elles aussi prises en compte, que l'attention d'ordre environnemental ne soit pas accordée uniquement aux projets d'envergure. (traduction)

Le principe d'auto-évaluation a été adopté pour permettre une plus grande souplesse et pour être en mesure de réagir à l'expérience cumulative. L'approche d'auto-évaluation vise à inclure les préoccupations environnementales dans la prise de décision initiale concernant le projet, et ce avant que des engagements ou des décisions irrévocables soient pris. Cette démarche permet d'éviter le coût, la rupture administrative et les délais qu'imposerait l'adjonction d'une étape supplémentaire (Couch, Herity et Munn 1981).

La raison d'être de l'auto-évaluation, en soi, est forte et explique peut-être le fait que le principe continue d'occuper une place prédominante dans le PÉEE. Les lignes directrices du décret de 1984 suggèrent un pas vers l'officialisation, bien que le pas soit petit (Hunt, Ronthwaite et Saunders dans Sadler 1985). En dépit des nombreux changements intervenus en 1984, le PÉEE continue de fonctionner sur le principe selon lequel le ministère responsable doit s'assurer que chaque proposition pour laquelle il détient un pouvoir de décision fasse l'objet d'une évaluation initiale (BFEE 1986). Cependant, bon nombre de personnes remettent en question l'efficacité du respect de la notion d'auto-évaluation et de la souplesse qu'elle apporte, et se demandent si cette notion devrait être la pierre d'angle du processus fédéral. On commence à apporter au principe l'attention qu'il nécessite.

LE PROBLÈME DE L'ÉVALUATION INITIALE

Jusqu'à tout récemment, il y a eu très peu d'analyses complètes des étapes de l'examen préalable et de l'évaluation initiale du PÉEE. Il existe cependant un nombre considérable de publications qui examinent et évaluent les documents d'évaluations environnementales et les auditions des commissions à l'étape de l'évaluation officielle. On peut comprendre pourquoi quand on sait que l'étape de l'évaluation officielle est la plus visible du PÉEE. Mais ce n'est que la pointe de l'iceberg. La majorité des projets fédéraux sont entrepris après seulement l'examen préalable et l'évaluation initiale. Le BFEE prévoit que sur mille propositions de projets soumises à un examen préalable, cent vont faire l'objet d'un examen plus poussé et une peut se rendre jusqu'à l'étape de l'examen public (BFEE 1986). Ce n'est que si le projet peut avoir des incidences environnementales néfastes importantes qu'il se rend à l'étape des audiences officielles. Selon Environnement Canada (1987), la majeure partie des projets fédéraux sont entrepris après seulement une évaluation initiale (se reporter à la Figure 2 pour ce qui est de l'étape de l'évaluation initiale). Le *Registre des projets* de septembre 1987 du BFEE fait mention que seulement 32 rapports de commissions ont été complétés jusqu'à ce jour. L'extrême dépendance envers les étapes de l'évaluation initiale du PÉEE et les critiques de plus en plus nombreuses sur son efficacité ont entraîné la tenue de plusieurs évaluations de cette partie du processus. Le 14 mai 1984, une séance de travail sur le PÉEE s'est tenu en collaboration avec le BFEE et le Comité régional d'examen et de coordination. Cette séance de travail mettait l'accent uniquement sur l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE. Les objectifs de la séance de travail étaient les suivants :

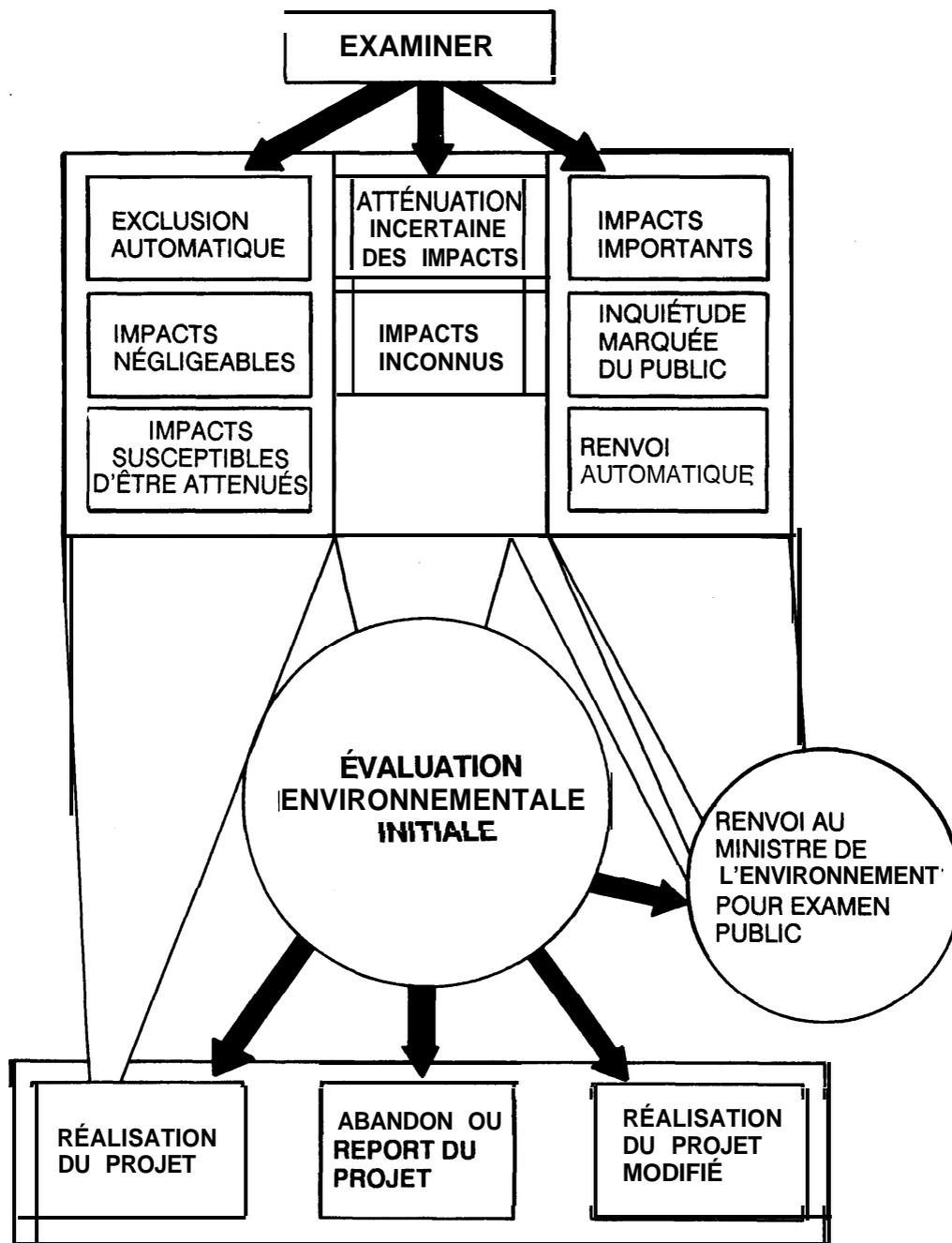


Figure 2. Propositions d'évaluations initiales.

- souligner le besoin d'un guide révisé sur l'examen préalable et l'évaluation initiale;
- examiner et discuter de l'ébauche de la table des matières du guide;
- examiner l'expérience des ministères du gouvernement fédéral concernant l'examen préalable et l'évaluation initiale des projets, des programmes ou des activités, et en discuter; et
- déterminer quels sont les participants à la séance de travail qui seraient intéressés à continuer de collaborer à l'élaboration du guide révisé.

En examinant l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE, les participants à la séance de travail ont nommé plusieurs documents dans lesquels l'étape de l'évaluation initiale avait été revue. Le résumé de la séance de travail indique ce qui suit :

- une présentation au Cabinet transmise par le BFEEE et indiquant qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations au stade préliminaire du processus d'évaluation environnementale;
- une étude d'évaluation menée par Environnement Canada et qui met l'accent sur le rendement des ministères du gouvernement par rapport au respect des exigences du PEEE; et
- un document de travail provisoire préparé par Tim Raistrick, Service de la protection de l'environnement, Environnement Canada (Ottawa). (traduction)

Examen par le Cabinet

Un document de travail parrainé par le ministre de l'Environnement (Charles Caccia) a été présenté le 12 avril 1984 au Cabinet. Le document examinait le fonctionnement du PEEE et déterminait des moyens possibles pour améliorer son efficacité et sa crédibilité auprès du public. Plus précisément, il indiquait que l'étape de l'évaluation initiale du PEEE était l'un des principaux aspects à améliorer. Le document faisait remarquer que, étant donné le cadre assez flou de l'orientation politique, l'étape d'évaluation initiale du PEEE n'était pas un processus bien structuré, appliqué d'une manière constante à l'intérieur du gouvernement et qu'il est difficile de monter des dossiers bien étoffés. Cet état de fait a remis sérieusement en question la crédibilité du processus

invisible d'auto-évaluation.

Le document de travail fait état d'une évaluation récente, réalisée selon une directive du Cabinet. L'évaluation en question indiquait que les systèmes d'examen préalable étaient ponctuels et apparemment contradictoires. L'examen préalable était souvent entrepris sans documentation qui aurait pu se prêter à un examen public. On laissait par ailleurs peu de place pour la discussion et la participation du public. On ne se préoccupait pas tellement d'évaluer les incidences sociales des principaux projets, de façon à pouvoir déterminer l'importance de leurs effets éventuels. Le document indique que, même si on ne peut pas prouver qu'on ne suit pas l'esprit du PÉEE dans la plupart des ministères, il est difficile de monter des dossiers sur le sujet. En conséquence, il est également difficile d'assurer la constance et de démontrer publiquement l'efficacité des processus d'ÉIE.

Selon le document, les carences dans les procédures définies lors de la récente évaluation ont diminué la confiance du public à l'égard du fonctionnement du processus. Qui plus est, il existe de bonnes raisons d'être passablement préoccupé de la qualité du processus de prise de décisions. La présentation au Cabinet indique que même si la conception et la planification des projets se sont en général améliorées en application du PEEE, *le peu de rigueur du système indique que des projets particuliers, aux incidences environnementales potentiellement importantes, peuvent avoir échappé à l'examen public ou n'ont pas été corrigés pour atténuer les incidences néfastes.* (traduction)

Le document de travail met l'accent sur le fait que le système actuel est un mauvais exemple de pratique administrative, parce que son application varie de programme en programme et qu'il est souvent difficile de monter des dossiers, ce qui en réduit par le fait même la valeur au plan de la responsabilité. Cependant, le document indique aussi que plusieurs ministères gouvernementaux considèrent que l'évaluation initiale, dans sa forme actuelle, fonctionne relativement bien. On y dit en conclusion que, si on tient compte de ces opinions divergeantes, il est possible d'apporter des améliorations limitées au processus grâce à la coopération des organismes participants. Le document mentionne que le BFEEE prépare de nouvelles lignes directrices pour l'examen préalable (assorties de critères plus explicites pour déterminer l'importance des incidences environnementales et les critères de renvoi des projets). Cependant, ajoute-t-on, de telles lignes directrices ne seront pas suffisantes pour corriger les carences mises en lumière dans la présentation au Cabinet et dans le rapport d'évaluation.

Évaluation d'Environnement Canada

Le rapport d'évaluation, intitulé Evaluation Study: Program Evaluation of the Federal Environmental Assessment and Review Process (EARP) as of June 30, 1982, a été coordonné par la Direction générale de la planification et de l'évaluation et établi par des équipes d'experts-conseils indépendants. Les experts-conseils avaient trois mois pour terminer l'étude. Ils ont examiné l'efficacité de la mise en application du PÉEE et déterminé qu'elles étaient les portions du PÉEE pour lesquelles on devrait envisager la possibilité d'adopter des formules plus efficaces. Ils n'ont pas mis l'accent sur l'étape de l'examen public du PÉEE étant donné qu'elle avait fait l'objet d'évaluations et d'examens continus dans un bon nombre d'autres études.

Chaque équipe d'experts-conseils indépendants a présenté un rapport sur les résultats de son enquête. Environnement Canada a préparé une annexe à l'intention du public résumant les rapports. L'annexe indique qu'elle traduit fidèlement *la disponibilité de l'information et la portée de, la systématisation de la phase d'évaluation initiale du PÉEE dans les ministères du gouvernement fédéral à la date où le document a été rédigé*. On y reconnaît que des améliorations aux procédures ont peut-être été apportées par certains ministères depuis cette date.

L'étude couvre un échantillon de six ministères qui ont été sélectionnés selon l'importance du PÉEE dans leurs programmes. Ce sont :

- **Énergie, Mines et Ressources Canada** : Protection de l'environnement, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada et Bureau des affaires environnementales.
- ~ **Environnement Canada** : Service de l'environnement et Parcs Canada.
- **Affaires indiennes et du Nord canadien** : Affaires indiennes et inuit et Programme des affaires du Nord.
- **Ministère de la Défense nationale** : Système unique.
- **Travaux publics Canada** : Système unique.
- **Transports Canada** : Administration canadienne des transports aériens, Administration canadienne du transport maritime et Administration canadienne des transports de surface.

L'annexe fait remarquer que les ministères entreprenaient bel et bien des évaluations environnementales. Le document mentionne cependant que, selon les rapports visant les six ministères échantillonnés, *il n'y a eu qu'une réaction très limitée aux décisions du Cabinet de 1973 et de 1977 selon lesquelles le PÉEE devait être appliqué à l'intérieur du gouvernement fédéral*. De plus, l'étude révèle que le PÉEE n'est appliqué correctement que par très peu de ministères. On juge que l'Administration canadienne des transports aériens (ACTA) est l'un des rares ministères qui appliquent efficacement l'évaluation environnementale. L'annexe fait aussi remarquer qu'étant donné les *mandats ministériels, l'ACTA procéderait quand même à des examens, que le PÉEE existe ou non*.

Selon l'annexe, les ministères entreprennent des évaluations environnementales, et certains éléments du PÉEE sont en place, mais il n'existe aucun système intégré, officiel et fonctionnel. En examinant les rapports des six ministères, l'auteur de l'annexe a découvert que, parmi les onze programmes, seule l'Administration canadienne des transports aériens (ACTA) de Transports Canada satisfaisait aux principales exigences du PÉEE. Quatre des onze programmes avaient des systèmes partiels, et les six autres ne disposaient pas de PÉEE officiel.

Les équipes de recherche ont découvert qu'à l'exception de l'ACTA, il y avait généralement peu de documentation sur le PÉEE. La plupart des systèmes en place ne fournissaient pas de preuve sur la tenue d'aucun genre d'examen préalable. L'annexe a démontré que six des onze systèmes examinés n'avaient pratiquement pas de lignes directrices, de politiques, de procédures ou de critères officiels concernant l'examen environnemental préalable. Seul le système en place à l'ACTA était approprié.

Les équipes de recherche ont aussi découvert que, dans la majeure partie des cas, les ministères ne procédaient à des examens préalables que pour les projets d'immobilisations. Huit des onze programmes accordaient peu ou pas d'attention aux incidences sociales et économiques des activités. De plus, les lignes directrices et les critères liés aux incidences sociales et économiques n'étaient pas bien élaborés, et il n'était pas facile d'obtenir des conseils des experts.

Le rapport de l'ACTA s'intitule Department of Environment - The Environmental Assessment and Review Process in the Department of Transport - June 30, 1983. Il a été préparé par Currie, Coopers and Lybrand Ltd. (1983). L'objectif du projet de recherche de cette équipe était d'examiner l'efficacité de la mise en application du

PÉEE au ministère des Transports. Pour entreprendre cette étude, l'équipe d'experts-conseils a :

- interviewé des membres du personnel du Ministère qui sont reliés au PÉEE ou qui, étant donné la nature de leurs **responsabilités**, pourraient y être reliés;
- étudié des documents portant **sur** le PÉEE ou, là où les documents du genre n'existaient pas, examiné les documents disponibles sur les projets qui traitaient de questions **environnementales**;
- étudié des documents ministériels généraux traitant de l'environnement et de questions **environnementales** qui lui ont été soumis; et
- sélectionné un échantillon de projets et les a examinés pour se faire une idée de la mesure dans laquelle la documentation se rapportant au processus pour chaque projet a été constituée.

À part l'ACTA, l'équipe de recherche a examiné séparément l'Administration canadienne du transport maritime (ACTM) et l'Administration canadienne des transports de surface (ACTS). L'équipe de recherche a découvert que l'ACTA avait élaboré un ensemble complet de documents de politiques et de lignes directrices. L'équipe de recherche a conclu que le processus d'évaluation environnementale de l'ACTA était efficace, tout d'abord parce qu'il avait été intégré aux systèmes de planification et de gestion de l'ACTA, ce qui contribue à la conformité. Comme l'ACTA avait intégré le PÉEE dans ses systèmes de planification et de budgétisation, au lieu d'en faire un processus distinct, l'étude a conclu que l'ACTA disposait d'un processus très valable traitant des préoccupations et des incidences environnementales, même si elle n'avait pas de personne affecté uniquement au PÉEE. Selon la conclusion de l'étude, la protection de l'environnement y est une préoccupation primordiale aux stades de la planification, de la conception, de la construction et de l'exploitation, et l'organisme entreprend une évaluation environnementale dès les premières étapes de la planification, dans la grande majorité des cas.

Le rapport Raistrick

L'ébauche d'étude destinée à Environnement Canada et à laquelle on a fait allusion lors de la séance de travail sur le PÉEE entre le BFEÉE et le CREC (mai 1984) a été préparée par Tim Raistrick, en 1984. L'étude, qui s'intitule *L'évaluation environnementale initiale à En-*

vironnement Canada : Document de travail et recommandations (rapport **SPE 8/FA/1**), a été terminée en mai 1987. Elle a été entreprise suite aux préoccupations exprimées par le gouvernement et le public sur la qualité et l'efficacité des évaluations initiales. On a examiné l'état des évaluations initiales de projets fédéraux, décrit et déterminé des évaluations initiales exemplaires et les ministères qui les ont réalisées, et présenté ce qu'Environnement Canada pouvait tirer de ces exemples pour améliorer la qualité de ses évaluations initiales. Le but ultime de l'étude était d'améliorer les procédures d'évaluation initiale à Environnement Canada.

L'auteur de l'étude a eu recours à deux méthodes afin de déterminer quels ministères du gouvernement fédéral menaient des évaluations initiales exemplaires : la première, **objective**, comprenait un examen de la documentation et la deuxième, **subjective**, consistait en une analyse faite par des homologues.

Pour coter les procédures d'évaluation initiale et déterminer laquelle était exemplaire, l'auteur de l'étude a dressé une liste de critères. Pour élaborer cette liste, l'auteur a établi la comparaison entre les renseignements provenant de l'étude de la documentation et des praticiens de l'évaluation des incidences, d'une part, et les exigences gouvernementales concernant les évaluations initiales, d'autre part.

Les critères d'évaluation initiale poussée, selon Environnement Canada (1987), sont les suivants :

- **Brève description du projet** : justification du projet, emplacement préféré et options, coût estimatif, durée de la construction et de l'exploitation, et fréquence du projet.
- **Examen préalable** : définition « d'incidence **environnementale importante** », méthodes d'évaluation, changements prévus dans l'environnement par suite de l'implantation du projet, critères de décision, mesures d'atténuation, changements prévus dans l'environnement par suite de la mise en place des mesures d'atténuation et surveillance et études de suivi.
- **Décision** : justification de la décision, décision et signature.

Les critères ont été élaborés de façon à s'appliquer à tous les projets, indépendamment de leur taille. L'étude menée par Environnement Canada a permis de découvrir qu'il y avait un manque de cohérence en ce qui a trait à la méthode, à la qualité et à l'exhaustivité des évaluations

initiales faites par les ministères du gouvernement fédéral. Les évaluations initiales entraînaient parfois la production d'un rapport détaillé, parfois pas du tout.

L'auteur de l'étude a indiqué que trois ministères du gouvernement fédéral menaient des évaluations initiales exemplaires. Parmi eux, mentionnons l'Administration canadienne des transports aériens de Transports Canada. L'étude a décrit brièvement les procédures d'évaluation des incidences environnementales de l'ACTA, basée sur le *Manuel de protection de l'environnement : Planification - Sud du Canada*, ainsi que des entretiens avec son personnel. L'auteur de l'étude fait remarquer que l'ACTA utilise les expressions *examen préalable* et *évaluation environnementale initiale* d'une manière qui diffère grandement de celle de la plupart des autres ministères du gouvernement fédéral. L'examen préalable de l'ACTA correspond au pré-examen mené par les autres ministères, tandis que l'évaluation environnementale initiale est presque l'équivalent d'un rapport d'examen préalable présenté par les autres ministères.

L'auteur de l'étude conclut que les manuels de l'ACTA ont permis à son personnel de mener d'une manière constante d'excellentes évaluations initiales de tous ses projets, et que le système de matrice décrit dans les manuels est semblable aux tableaux synoptiques figurant dans le document SPE-BFEEE (1978). Les manuels de l'ACTA indiquent que les conclusions des évaluations sont prises en considération au moment de la planification, de la conception, de la construction et de l'exploitation des installations, et qu'elles reçoivent la même attention que les facteurs d'ordre économique, social, technique et autres. L'auteur de l'étude conclut en disant que la mise en application des résultats de l'évaluation initiale est garantie du fait que l'ACTA exige que les mesures d'atténuation et les études environnementales prescrites dans le rapport d'évaluation figurent dans le contrat de mise en oeuvre du projet.

De plus, l'auteur de l'étude a indiqué que les méthodes utilisées pour l'évaluation initiale peuvent ne pas être le facteur clé d'une bonne évaluation des incidences. Au contraire, la façon dont la méthode s'articule dans la politique globale de gestion et d'administration du ministère est plus importante. L'auteur de l'étude indique les trois éléments garantissant le succès de l'évaluation initiale de l'ACTA :

1. *L'ACTA accorde suffisamment de temps pour l'évaluation du projet.*

2. *L'ACTA possède un bureau dynamique et bien en évidence, et responsable, entre autres, de l'examen de toutes les évaluations initiales.*

3. *L'ACTA se sert d'un processus d'approbation des projets, qui exige la tenue d'évaluations initiales et garantit l'exécution des recommandations.*

L'auteur de l'étude termine en indiquant que, d'après les manuels de l'ACTA et les entretiens avec le personnel, il y a une forme efficace de contrôle de la qualité comprise dans le système. L'auteur n'a découvert que deux lacunes dans le système de l'ACTA :

1. Les activités d'exploitation et d'entretien n'entrent pas en ligne de compte lors de l'évaluation initiale.

2. Elle n'avait pas effectué tellement de suivi des projets une fois ces derniers complétés.

ACTA : UNE MÉTHODE EXEMPLAIRE?

Dans l'ensemble, les trois documents que nous venons de mentionner ont révélé certains problèmes graves quant au respect, par les organismes, de l'intention du Décret du Cabinet qui instituait le PEEE. D'après une analyse comparative, il ne semble y avoir qu'une seule administration fédérale qui soit sérieuse dans sa façon d'aborder l'évaluation environnementale initiale. Les deux études d'Environnement Canada, soit Proaram Evaluation - Federal Environmental Assessment and Review Process (EARP) as of June 30, 1982 et Les étapes de l'évaluation initiale du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement : Document de travail et recommandations à l'intention d'Environnement Canada (1984), ont révélé que l'Administration canadienne des transports aériens (ACTA) est l'une des meilleures administrations du gouvernement fédéral à mettre actuellement en application les étapes de l'évaluation initiale du PEEE.

Pour cette raison, la façon de procéder de l'ACTA mérite qu'on s'y arrête de beaucoup plus près. Comparativement à ce que les autres ministères du gouvernement fédéral font, le processus d'évaluation initiale de l'ACTA se distingue nettement. Mais pris isolément et évalué sous l'angle de son efficacité dans l'atteinte du but du PEEE, dans quelle mesure est-il "exemplaire"?

3. L'ACTA : L'UN DES MEILLEURS MINISTÈRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?

L'ADMINISTRATION CANADIENNE DES TRANSPORTS AÉRIENS (ACTA)

Au palier fédéral, Transports Canada est responsable de tous les types de transport au Canada. Dans ce domaine, Transports Canada (1982) doit veiller à l'établissement et à l'exploitation d'un système national de transport sûr et efficace qui contribue à la réalisation des objectifs gouvernementaux, et en exploiter certains éléments.

La structure du ministère des Transports comprend une administration centrale, trois administrations (aviation, maritime et surface) et un certain nombre de sociétés de la Couronne dont les degrés d'autonomie varient (Transports Canada TP2491).

L'Administration canadienne des transports aériens (ACTA) gère la Partie 1 de la Loi sur l'aéronautique, dont l'objectif de base est (Transports Canada 1982) *[de] fournir, sur une base de recouvrement des coûts la plus grande possible, des installations et des services efficaces et sûrs afin d'aider l'aéronautique tout en protégeant l'environnement.*

Plus précisément, l'ACTA est chargée (Transports Canada 1984a) :

- *d'assurer et d'exploiter un réseau national d'aéroports ainsi que les installations nécessaires aux voies aériennes intérieures;*
- *d'offrir des services de contrôle de la circulation aérienne, des services de navigation aérienne et des systèmes de télécommunications et d'électronique;*
- *d'assurer la certification des aéronefs et la délivrance de licences et de permis au personnel navigant et aux exploitants d'aéronefs;*
- *de formuler les politiques régissant la réglementation économique des services aériens intérieurs et internationaux; et*
- *de négocier des accords aériens internationaux.*

Dans le document sur les objectifs de l'ACTA, les activités du programme de l'air de l'ACTA sont catégorisées et décrites de la façon suivante (Transports Canada 1982):

AÉROPORTS ET SERVICES CONNEXES AU SOL : *Concevoir, construire, exploiter et entretenir les aéroports civils et les installations d'accostage pour hydravions que Transports Canada possède ou dirige, à l'exclusion des aéroports qui sont désignés autonomes. (Pour des raisons pratiques, le Conseil du Trésor classe les aéroports autonomes comme une activité distincte, même si cette activité et les activités secondaires connexes sont en majeure partie identiques à celles des aéroports et des services au sol.)*

AÉROPORTS AUTONOMES ET SERVICES CONNEXES AU SOL : *Concevoir, construire, exploiter et entretenir les aéroports civils autonomes que possède ou dirige Transports Canada, et qui comprennent les aéroports internationaux de Montréal (Dorval et Mirabel), de Toronto et de Vancouver.*

SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE : *Choisir des voies pour le passage des aéronefs, déterminer les installations appropriées et établir les normes connexes; inspecter l'espace aérien utilisé et voir à l'achat et à l'exploitation des aéronefs servant principalement au calibrage des aides à la navigation et à l'inspection des pistes et des aires de manoeuvre; concevoir, construire, installer, exploiter et entretenir les installations des télécommunications et d'électronique; assurer un système permettant de contrôler la circulation aérienne au Canada et dans l'espace aérien international dont le Canada a accepté la responsabilité dans le cadre de l'OACI; assurer les services météorologiques nécessaires à l'aéronautique.*

RÈGLEMENTATION : *Établir et faire respecter la Loi sur l'aéronautique, les normes et les procédures; inspecter, examiner et remettre les licences et les certifications du personnel de la navigation aérienne, des exploitants et des aéronefs commerciaux; surveiller les aéronefs utilisés principalement pour les inspections et ceux servant au transport des dignitaires étrangers et des hauts fonctionnaires du gouvernement.*

ADMINISTRATION : *Se compose du bureau de l'administrateur des transports aériens, de son personnel de soutien et de l'administration régionale.*

En plus des aéroports appartenant au Ministère des Transports et exploités par lui, certains aéroports sont exploités par d'autres organismes (principalement des

municipalités) et ils reçoivent des subventions d'investissement et d'exploitation. En 1982-1983, 13 906 000 \$ sont venus du programme d'aide financière pour l'exploitation des aéroports municipaux et autres (Transports Canada 1984a). L'ACTA fournit aussi des subventions en immobilisations pour aider à la construction d'aéroports communautaires plus petits. En vertu du programme d'aide financière, des fonds d'investissement de 9 309 300 \$ ont également été dégagés pour faciliter la création ou l'amélioration d'aéroports municipaux, locaux, locaux commerciaux et autres (Transports Canada 1984a).

L'ACTA a une structure de gestion décentralisée. Elle a mis en application une philosophie organisationnelle et de gestion par l'entremise d'une administration centrale d'où viennent les directives nationales concernant les objectifs, les politiques, les plans, les priorités, les normes et les programmes. Il y a aussi six administrations régionales qui disposent de responsabilités opérationnelles (Transports Canada 1984a). Elles sont situées à Vancouver (région du Pacifique), à Edmonton (région de l'Ouest), à Winnipeg (région du Centre), à Toronto (région de l'Ontario), à Montréal (région du Québec), ainsi qu'à Moncton (région de l'Atlantique). Chaque région est dirigée par un administrateur régional qui est responsable de l'atteinte des objectifs de l'ACTA dans sa région respective, conformément aux plans, aux politiques, aux procédures, aux normes et aux priorités d'ordre national (Transports Canada 1982).

Pour faciliter la gestion de l'étude, seule la région de l'Ontario a été choisie pour un examen détaillé. L'administration de l'ACTA pour la région de l'Ontario se fait entièrement à l'intérieur des frontières politiques de la province de l'Ontario, à l'exception d'une région à l'ouest du 88^e parallèle, qui relève du Groupe des aéroports (région du Centre). Les principaux aéroports de la région sont :

- **AÉROPORTS APPARTENANT À L'ACTA ET EXPLOITÉS PAR ELLE** : Earlton, Gore Bay, Kapuskasing, London, Muskoka, North Bay, Sault Ste-Marie, Timmins, Wiatton et Windsor.
- **AÉROPORT APPARTENANT À L'ACTA ET EXPLOITÉ EN VERTU D'UN CONTRAT** : Sarnia.
- **AÉROPORTS APPARTENANT À L'ACTA ET FINANCÉS PAR ELLE** : Hamilton et Sudbury.
- **AÉROPORTS N'APPARTENANT PAS À L'ACTA, MAIS FINANCÉS PAR ELLE** : Pembroke, Moosonee et île de Toronto.

- **AÉROPORTS APPARTENANT À L'ACTA, MAIS NON FINANCÉS PAR ELLE** : Bonnechere, Carp, Emsdale, Gananoque, Oshawa et St. Catherines.

Le 15 octobre 1985, l'Administration canadienne des transports aériens a été dissoute, et une récente réorganisation a entraîné la création de deux organismes distincts à Transports Canada : le Groupe aviation et le Groupe de gestion des aéroports. Le Groupe aviation a la responsabilité d'assurer la sécurité du réseau national de transport aérien civil et de son personnel, et de voir à l'élaboration du réseau national civil de navigation aérienne (Transports Canada 1987). Le Groupe de gestion des aéroports est responsable de l'établissement et du fonctionnement de 205 aéroports au Canada (soit en tant que propriétaire ou grâce à une aide financière), et son mandat consiste à (Transports Canada 1987) :

- *exploiter un réseau aéroportuaire sûr et efficace;*
- *donner une orientation plus commerciale au réseau et le rendre financièrement autonome; et*
- *multiplier les possibilités de participation locale.*

Les premières modifications à la structure administrative du Groupe de gestion des aéroports ont été apportées au début de 1986 et de 1987. Le présent document va mettre l'accent sur l'ACTA et sur la procédure d'évaluation des incidences environnementales en vigueur avant les changements organisationnels. Il ne tient pas compte des modifications apportées suite à la période de réorganisation, du Groupe de gestion des aéroports, ni des améliorations procédurales apportées ultérieurement.

INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES RELIÉES AUX ACTIVITÉS AÉROPORTUAIRES

Les réseaux de transport efficaces jouent un rôle important dans notre société; toutefois, ils peuvent aussi être une source importante de perturbations (Edington et Edington 1977). Auparavant, la planification du transport était décrite de la façon suivante :

La pratique reconnue a souvent été de voir dans la planification des installations de transport un processus bien délimité qui consistait à faire concorder la capacité de l'offre aux niveaux de la demande, comme c'est le cas pour les services d'eau, d'électricité et autres. Une telle façon d'agir s'est révélée grandement déficiente, car elle ne tient pas compte des incidences sociales et en-

vironnementales des installations de transport. Les incidences du genre représentent des coûts importants pour la collectivité, et les conséquences ne doivent pas être laissées de côté dans le processus de prise de décisions. (traduction) (Project Committee on Urban Transportation Planning, Association des routes et transports du Canada 1977)

Il en est résulté un mécontentement et un manque de confiance du public envers la planification du transport; *les planificateurs n'ont pas tenu compte des incidences des développements en matière de transport sur la collectivité, ou ne les ont pas atténuées, et les autorités n'ont pas fait participer le public au processus de planification par le passé.* (Project Committee on Urban Transportation Planning, Association des routes et transports du Canada 1977)

À toutes les étapes de leur développement, les aéroports menacent de perturber la qualité de l'environnement d'une région. Il y a en général trois étapes de base dans l'implantation d'un aéroport : la préparation des lieux, la construction et l'exploitation. Chaque étape comporte certaines activités connexes :

LA PREPARATION DES LIEUX : Arpentage, déboisement, défrichage et essouchage, enlèvement des débris, application d'herbicide, construction des routes d'accès, drainage temporaire, et établissement des installations de construction.

LA CONSTRUCTION : Excavation, dynamitage, décapage et dragage, nivellement, remblayage, transport, modification du réseau de drainage, travaux de revêtement, travaux de coulage de béton, construction des immeubles, installation de réservoirs, travaux de gazonnage et d'aménagement paysager, et enlèvement des débris et nettoyage.

L'EXPLOITATION : Déplacement des avions, entretien des moteurs d'avion, remplissage de carburant, déglacage des avions, travaux de nettoyage et de peinture des avions, déplacement et stationnement des véhicules, chaudières et incinérateurs, lutte contre les incendies, contrôle de la poussière, déneigement et déglacage, enlèvement des eaux usées et des déchets, drainage, enlèvement de la végétation, et application d'herbicides et de pesticides.

Les impacts environnementaux de ces activités peuvent toucher les domaines suivants :

EFFETS PHYSIQUES OU CHIMIQUES

- **EAUX SOUTERRAINES** : Modification de la qualité de l'eau, modification de la quantité d'eau, modification du débit d'eau et de la nappe phréatique et réaction avec le drainage de surface.
- **EAUX DE SURFACE** : Modification de la qualité de l'eau, modification de la quantité d'eau, réseau de drainage, variation du débit et inondations.
- **SOL** : Érosion du sol, utilisation des terres inondées, convenance du sol, compatibilité de l'utilisation des terres, vulnérabilité du terrain et caractéristiques physiques uniques.
- **ATMOSPHERE** : Qualité de l'air.
- **BRUIT** : Intensité, durée et fréquence.

EFFETS ÉCOLOGIQUES

- **ESPECES ET POPULATIONS** : Végétation terrestre, faune (oiseaux aquatiques y compris), vie aquatique et poissons.
- **HABITATS ET COLLECTIVITÉS** : Habitats terrestres et aquatiques, et collectivités terrestres et aquatiques.
- **IMPORTANCE BIOLOGIQUE** : Végétation unique, terres humides, habitat des oiseaux migrateurs et espèces inhabituelles ou rares.

EFFETS ESTHETIQUES

- Sol, atmosphère, eau, flore et faune, composantes créées par l'homme et ensembles.

INCIDENCES SOCIALES

- Emploi, utilisation des terres et caractéristiques des populations.

Cependant, les incidences ne sont pas limitées au seul terrain de l'aéroport. Les bruits liés à l'exploitation d'un aéroport sont l'un des problèmes les plus importants et les plus urgents reconnus par le public. Les effets indirects d'un aéroport comprennent la stimulation des activités économiques dans la région, ce qui modifie l'utilisation, la valeur et la capacité des terres environnantes. Dans l'étude menée par K. Beatie en 1983, on peut

voir que les incidences indirectes de l'établissement d'un aéroport peuvent surcharger les routes locales et régionales (conséquence de l'accroissement des niveaux de circulation); imposer des contraintes aux autres infrastructures de surface (services d'électricité et d'évacuation des eaux usées); exercer des pressions sur les marchés immobiliers locaux et sur la valeur des terres, et inciter à utiliser les terres à d'autres fins industrielles, commerciales et urbaines.

L'exemple de l'aéroport d'**Halifax** illustre bien quelles peuvent être les incidences environnementales liées au développement des aéroports. L'aéroport se trouve à 30 km au nord de la ville et appartient à Transports Canada, qui en est aussi l'exploitant. La construction des pistes et des autres installations a commencé en 1955. En **1960**, les pistes ont été allongées de 800 pieds à 8 800 pieds et de 1500 pieds à 7 700 pieds. Vers la même période, une portion de la route du Bicentenaire était en construction et passait sur les terrains de l'aéroport.

L'aéroport international d'**Halifax** est situé dans le cours supérieur de la rivière Shubenacadie. Plus de 70 pour cent de l'eau de drainage de l'aéroport d'**Halifax** se jette dans le réseau de la Shubenacadie (Ogden 1977). La rivière est utilisée par des municipalités, des industries et le public en tant que source d'eau. Elle sert aussi à la pêche et aux activités de loisirs. La rivière sert de voie de passage pour divers types de poissons migrateurs (gaspereau, alose, bar d'Amérique, saumon, éperlan et anguilles) et leur permet d'atteindre les zones où ils se reproduisent, dans les cours d'eau de tête.

Sous la région de l'aéroport et de l'autoroute, on trouve une couche d'ardoise. Celle-ci se présente sous forme d'une roche fissile fortement fissurée contenant de la pyrite et d'autres minéraux disséminés à l'intérieur de la roche et le long des fractures. Si l'ardoise n'est pas touchée, il n'y a pas de problème. Mais lorsque la roche est excavée et exposée, elle réagit avec l'air et l'eau et produit un acide qui, à son tour, dissout les métaux lourds contenus dans la roche. L'eau contaminée s'écoule ensuite vers les cours d'eau de captation de la région. Ces conditions durent aussi longtemps que la roche demeure exposée.

Les problèmes reliés à la construction de l'aéroport et de la route remontent à 1960, année où une pisciculture située à la source du lac Grand a été fermée et où s'est produit le premier de plusieurs cas de mortalité de poissons, à cause du taux élevé d'acidité et de la forte concentration en métaux lourds. Les enquêtes ont démontré que la construction de l'aéroport a été un facteur qui a contribué au problème de la qualité de l'eau. En 1978, Environnement Canada, en collaboration avec

le ministère de l'**Environnement** de la Nouvelle-Écosse, a examiné le problème plus attentivement. Les résultats de l'enquête ont aussi révélé qu'il y avait une certaine corrélation entre la poursuite des travaux de construction de l'aéroport et le nombre important de cas de mortalité de poissons, plus particulièrement lorsque la **sous-couche d'ardoise** était excavée. De plus, la qualité de l'eau s'est détériorée et l'approvisionnement en eau de deux collectivités en aval a été coupé pendant plusieurs jours à cause de niveaux élevés d'arsenic.

Les lignes directrices qui ont été élaborées suite à l'étude d'**Environnement Canada** (1978) pour lutter contre le problème d'eau de drainage acide comprenaient ce qui suit : *minimiser l'enlèvement de la végétation et du terrain de couverture, minimiser l'excavation dans le roc, utiliser les roches excavées comme matériau de remblayage et couvrir et isoler toutes les roches utilisées pour le remblayage ou entassées, pour éviter la percolation des précipitations.*

Pour se conformer à ces lignes directrices, on a estimé qu'il faudrait à Transports Canada plus de trois millions de dollars pour recouvrir d'une manière appropriée la sous-couche perturbée sur les terrains de l'aéroport (Transports Canada 1985a). En 1982, Transports Canada a construit une usine de traitement à la chaux pour neutraliser le drainage acide relié au développement des voies de circulation. Cependant, le traitement à la chaux et les étangs de décantation ont eu un succès mitigé et ne sont qu'une solution temporaire jusqu'à ce qu'une installation appropriée soit conçue (Transports Canada 1985a). Transports Canada a demandé une étude (Porter Dillon Limited 1985) pour déterminer le besoin d'apporter les solutions correctrices supplémentaires suivantes :

- *recouvrir le tas de déchets de roche ou le transporter dans une décharge désignée;*
- *contrôler les évacuateurs d'eau de pluie et les drains sous les pistes;*
- *déshydratation des boues, solidification et élimination; et*
- *réduction progressive du traitement et surveillance.*

Si les effets environnementaux avaient été analysés à l'étape de faisabilité de la construction de l'aéroport et de l'autoroute, on aurait pu éviter les cas de mortalité de poissons, la pisciculture serait peut-être encore en exploitation et l'approvisionnement en eau des

municipalités en aval n'aurait pas été touché. L'étude de cas a mis l'accent sur le besoin pour les décideurs et les planificateurs d'incorporer les préoccupations environnementales dans les projets d'aménagement aéroportuaires. Un certain nombre de problèmes environnementaux graves et coûteux auraient pu être évités si les décideurs avaient examiné les incidences environnementales du projet avant de l'entreprendre.

POLITIQUE DE L'ACTA EN MATIÈRE D'ÉVALUATION DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES

Le ministère des Transports (MDT) a mis en application le PÉEE au palier opérationnel en l'intégrant aux procédures existantes de planification, d'approbation et d'élaboration de projet, au lieu de créer une organisation distincte. Chaque administration au ministère des Transports doit satisfaire aux exigences du protocole du Cabinet établissant les procédures du PÉEE. Cela a eu comme résultat que le MDT ne possède pas une procédure ou une organisation «ministérielle» unique pour le PÉEE, car ce dernier a été établi avec beaucoup de différences entre chaque organisation. L'ACTA ne possède pas d'organisme distinct pour gérer et diriger son processus de protection de l'environnement.

En ce qui a trait à la protection de l'environnement, la directive AK-01 -00-003 de Transports Canada (Transports Canada, 1984c) indique que l'ACTA a pour politique d'appuyer et d'utiliser ce processus [PÉEE] dans la mise au point continue du programme des transports aériens (OP 411). Le volume 1 du manuel (Transports Canada 1982) contient une section qui traite des politiques de l'ACTA en matière de PÉEE (OP 322). L'OP 322 souligne le but du PÉEE et énumère les responsabilités suivantes de l'ACTA (Transports Canada 1982) :

1. Les procédures relatives au PÉEE seront intégrées au système de planification et de gestion de l'ACTA. Les documents d'approbation de principe (DAP) et le plan d'exécution serviront à introduire les éléments relatifs aux incidences environnementales au processus de décisions. Cela ne changera pas le pouvoir que les directeurs généraux de l'administration centrale et les administrateurs régionaux ont pour approuver les APD et les plans d'exécution.

2. Les modifications détaillées du système de planification de l'ACTA seront consignées par le DAP dans le Manuel sur les méthodes de planification des programmes. C'est DGK et DGCA qui rédigeront en commun les directives détaillées, les

méthodes et les instructions destinées à la préparation des études sur l'environnement, et chacun les publiera sous la forme qu'il considérera la plus pertinente.

3. Les travaux sur les aéroports qui ne sont pas exploités par le MDT mais qui bénéficient de subventions de ce dernier sont également assujettis aux dispositions du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Bien que ce soit l'organisme demandant la subvention qui doit entreprendre l'étude, le personnel de l'ACTA peut aider à la réalisation de ce travail.

On trouve la documentation de l'ACTA sur les lignes directrices en matière de planification, de conception, de construction et d'exploitation des aéroports dans des manuels de cet organisme. Deux manuels de l'ACTA soulignent le rôle du PÉEE pour cet organisme. Ce sont : *Protection de l'environnement : Planification - Sud du Canada* et *Protection de l'environnement : Conception et construction*. La politique de protection de l'environnement présentée dans *Protection de l'environnement : Planification - Sud du Canada* (Transports Canada 1983e) indique [qu'] il faut tenir compte des facteurs environnementaux dans la planification et la mise en pratique des projets, des programmes et des entreprises lancés par le ministère ou l'organisme, qui font l'objet d'une demande de subvention fédérale ou qui requièrent la mise à contribution de possessions du fédéral.

Le document *Protection de l'environnement : Conception et construction* (Transports Canada, 1983a) indique la politique de protection environnementale suivante :

L'ACTA tiendra compte des questions environnementales tout au long de la planification et de la mise en application de projets, de programmes ou d'activités lancés par le ministère ou l'organisme, et incorporera les conclusions des évaluations environnementales et des examens aux étapes de la planification, de la conception, de la construction et de l'exploitation des installations; elle accordera autant d'importance aux facteurs «environnementaux» qu'aux facteurs économiques, sociaux, techniques et autres.

Pour atteindre ces objectifs, l'ACTA a endossé l'approche instituée par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Le document AK (Transports Canada 1983e) indique que :

1. Une évaluation des incidences possibles sur l'environnement doit être entreprise avant de

s'engager ou de prendre des décisions irrévocables pour tous les projets qui peuvent avoir des effets néfastes sur l'environnement.

2. Toutes les évaluations faites pour des projets importants qui auront des conséquences marquantes sur l'environnement doivent être soumises à un Conseil fédéral d'évaluation de l'environnement.

3. Les résultats des évaluations environnementales et des révisions environnementales doivent être incorporés aux phases de la planification, de la conception, de la construction et de l'exploitation des installations, en donnant autant d'importance aux facteurs «environnementaux» qu'aux facteurs économiques, sociaux, techniques et autres.

4. Les fonds nécessaires à l'application de la politique et du programme en question doivent être insérés dans les prévisions et les budgets annuels des programmes.

Le même document AK comprend aussi les normes suivantes reliées aux principes de planification de la politique de protection de l'environnement de l'ACTA (Transports Canada 1983e) :

1. On fera appel à la participation de la population à titre consultatif au stade de l'aménagement des aéroports et, subséquentement, dans le cadre de leur exploitation.

2. Le mode de fonctionnement du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) fait partie intégrante des méthodes de planification et de gestion de l'ACTA.

3. L'évaluation environnementale constitue un élément à part entière du processus de planification aéroportuaire et s'applique à la fois aux projets de la navigation aérienne et à ceux des aéroports.

4. Les projets dans les aéroports qui ne sont pas la propriété de Transports Canada et pour lesquels le Ministère fournit un apport financier sont également assujettis aux règles du Processus d'évaluation et

d'examen en matière d'environnement.

5. Les employés de l'ACTA responsables des budgets des équipes de projets devront faire émerger les dépenses encourues dans le cadre de la participation de la population et des études sur l'environnement.

Dans le résumé de la séance de travail entre le BFEÉE et le CREC sur le PÉEE (14 mai 1984), Paul Scale, de l'ACTA, (région de l'Ontario) a indiqué que *les examens classés «ÉIE» par l'ACTA seraient des rapports d'examen préalable au MDE. Le BFEÉE devrait encourager une plus grande uniformité entre les ministères à cet égard.*

Les lignes directrices de l'ACTA en matière d'examen des incidences environnementales nécessitent que les effets environnementaux aussi bien que sociaux entrent en ligne de compte. L'environnement physique comprend cinq éléments : les plantes, les animaux et le sol de surface; la vie marine et aquatique; la qualité de l'air; l'eau souterraine et de surface; et le bruit. Quant à l'environnement social, il se compose des six éléments suivants : l'emploi et les niveaux de revenus; les services communautaires; l'utilisation des terres; les biens récréatifs; l'intérêt humain; et le bien-être individuel.

Ces éléments sont décrits, dans le document AK de Transports Canada intitulé *Etudes des impacts environnementaux* (Transports Canada 1981). Le manuel en question contient aussi un système de matrice, et on y identifie les types de projets pour lesquels une évaluation environnementale initiale doit être faite.

Il faut noter qu'après plus de 10 années d'application du PÉEE à l'ACTA, un seul projet (la remise en service de l'aéroport de Boundary Bay, Colombie-Britannique, en novembre 1979) a été soumis à l'examen par une commission et pour lequel un rapport a été présenté (BFEÉE 1987c). Aucun document d'évaluation environnementale n'a été produit et il n'y a pas eu d'audition par une commission pour les projets entrepris par l'ACTA (région de l'Ontario). En conséquence, l'étape d'évaluation initiale a été le seul point d'intérêt du processus d'évaluation environnementale à l'ACTA (région de l'Ontario).

4. MÉTHODE RETENUE POUR JUGER LE PROCESSUS D'ÉVALUATION INITIALE À L'ACTA

Pour étudier l'efficacité de l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE, il fallait choisir des indicateurs permettant de juger du respect de l'objectif recherché dans le PÉEE. L'efficacité de la politique fédérale en matière d'évaluation environnementale dépend de la mesure dans laquelle elle est appliquée, du type de projets auxquels elle est appliquée, des incidences qui sont examinées, du degré et du type de participation du public au cours du processus, et des activités de surveillance qui sont entreprises. Nous avons donc choisi quatre indicateurs pour les fins de la présente étude :

- *examen préalable des activités pour déterminer le besoin d'évaluations environnementales plus poussées;*
- *évaluation initiale environnementale (ÉIE) des activités qui pourraient être importantes;*
- *participation du public à l'examen préalable et aux ÉIE; et*
- *surveillance des décisions prises suite à l'ÉIE.*

EXAMEN PRÉALABLE

La procédure d'évaluation initiale du PÉEE contient deux étapes possibles : l'examen préalable et, si nécessaire, l'évaluation environnementale initiale.

Le PÉEE a été adopté pour faire en sorte que tous les projets fédéraux soient examinés en ce qui a trait aux incidences environnementales. Le Décret du Conseil précise à l'article 12 que le ministère responsable examine ou évalue chaque proposition à l'égard de laquelle il exerce le pouvoir de décision. Il va sans dire que plus l'examen préalable est mené tôt, plus il est probable que l'on puisse prévenir les problèmes environnementaux reliés à un projet.

L'examen préalable mène à l'une des neuf conclusions suivantes (BFEÉE 1986) :

1. *En se basant sur les listes d'exclusion établies par programme, le projet est automatiquement exclu du processus et il se poursuit normalement.*
2. *Si le projet n'a aucune répercussion néfaste sur l'environnement, il se poursuit normalement.*

3. *S'il est possible d'atténuer les impacts néfastes sur l'environnement par des moyens techniques connus, une conception adaptée au milieu et le respect des lois et règlements établis, le projet continue avec les mesures d'atténuation et de surveillance proposées.*

4. *Si l'on ne connaît pas les impacts néfastes que le projet peut avoir sur l'environnement, on procède à un examen plus poussé jusqu'à ce qu'une décision puisse être prise.*

5. *Si l'on ignore s'il est possible d'atténuer les impacts du projet, on étudie le projet plus en profondeur jusqu'à ce qu'on puisse prendre une décision.*

6. *Si, d'après les critères établis par le BFEÉE et le ministère responsable, on juge que le projet peut avoir des impacts néfastes importants, le projet est renvoyé au ministre de l'Environnement pour examen public par une Commission,*

7. *Si les préoccupations du public au sujet des répercussions environnementales éventuelles d'un projet sont telles qu'un examen public est souhaitable, le projet est renvoyé au ministre de l'Environnement pour un tel examen.*

8. *En se basant sur les listes de renvoi automatique établies par programme, renvoi de la proposition pour examen public par une commission.*

9. *Si les impacts néfastes éventuels sont inacceptables, il faut modifier le projet et lui faire subir un autre examen préalable ou encore l'abandonner.*

Dans le cadre de la nouvelle approche d'auto-évaluation du PÉEE, il incombe au responsable du projet de voir à la tenue de l'examen préalable et de décider s'il est nécessaire de poursuivre le processus d'évaluation environnementale. Plus précisément, cela signifie qu'il revient au responsable du PÉEE de décider de soumettre son programme ou son projet à une étude plus poussée, en fonction des incidences possibles sur l'environnement. L'examen préalable et la décision d'y soumettre le projet doivent avoir lieu avant que des décisions irrévocables ne soient prises, et cela dans le but d'éviter des dépenses, des complications administratives et des retards attribuables à des règlements impopulaires (Couch, Herity et Munn 1981).

Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE), organisme responsable du PÉEE, fait partie d'Environnement Canada. Le processus d'examen préalable ne relève pas du BFEÉE, sauf lorsque des lignes directrices générales et des conseils verbaux sont requis. L'examen préalable est laissé entièrement à la discrétion du ministère responsable, ou encore le BFEÉE peut recevoir des renseignements sur les activités d'examen préalable de la part du ministère en question (Environnement Canada 1982b). Le BFEÉE ne semble pas posséder l'autorité pour demander que ces renseignements lui soient transmis. De plus, comme le font remarquer Estrin et Swaigen (1978), le PÉEE ne permet aucun appel à la décision du promoteur si, de fait, personne (gouvernement ou citoyen) n'a pu découvrir si la décision a été prise ou non.

Les critères d'évaluation élaborés pour examiner la procédure d'examen préalable de l'ACTA sont les suivants :

- **La présence de l'examen préalable:** *l'examen préalable est-il/ entrepris par l'ACTA (région de l'Ontario)?*
- **Les projets qui font l'objet d'un examen préalable :** *les projets sont-ils tous soumis à un examen préalable?*
- **Lorsque les projets font l'objet d'un examen préalable :** *l'examen préalable est-il entrepris assez tôt dans le processus de planification?*
- **Procédures d'examen préalable utilisées :** *divers outils et techniques peuvent être utilisés lors de l'examen préalable pour la détermination des incidences. Quelles sont les procédures d'examen préalable utilisées par l'ACTA? Les procédures d'examen préalable sont-elles rigoureuses? Qui entreprend l'examen préalable? Des visites sur les lieux sont-elles faites? Y a-t-il des lignes directrices explicites sur ce qui constitue une incidence environnementale importante, ou sur le besoin d'études subséquentes?*
- **Documentation sur les décisions découlant de l'examen préalable :** *y a-t-il des dossiers concernant les décisions de l'examen préalable et les critères de la décision?*

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE INITIALE

Au cours de l'examen préalable d'un projet, le promoteur peut ne pas être capable de déterminer si une mesure est susceptible d'avoir des incidences environnementales importantes. Des études supplémentaires peuvent être nécessaires. Depuis 1976, l'expression «évaluation environnementale initiale» (ÉEI) est utilisée pour décrire le rapport documenté des recherches qu'il faut entreprendre. Au cours des années, l'ÉEI est devenue un élément important du PÉEE.

L'ÉEI fournit des renseignements sur la nature et l'importance des conséquences environnementales et sociales d'un projet proposé. Si l'ÉEI permet de conclure qu'il n'y aura pas d'incidences environnementales importantes, le promoteur peut aller de l'avant sans se préoccuper davantage du PÉEE. Si l'ÉEI établit la possibilité d'effets importants, elle est transmise au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales pour la préparation de lignes directrices sur l'étude des incidences. Cependant, selon le BFEÉE (1984), il n'y a pas deux ministères qui semblent appliquer le concept d'ÉEI de la même façon.

L'étude de 1984 d'Environnement Canada sur l'ÉEI a servi à élaborer des critères afin de déterminer quels sont les ministères du gouvernement fédéral qui mènent des évaluations initiales *exemplaires*. Comme l'étude mentionne Transports Canada - ACTA, les mêmes critères vont être utilisés pour évaluer les EEI mentionnées précédemment et réalisées par l'ACTA (région de l'Ontario) :

1. Brève description du projet

- **Justification du projet :** La nature de la justification peut être d'ordre économique, social ou environnemental. Lorsqu'il s'agit d'une justification politique, les conséquences de toute décision découlant d'une évaluation initiale peuvent être connues d'avance, mais la décision et le raisonnement y ayant conduit n'en doivent pas moins d'être étayés par des dossiers.
- **Emplacement préférable et options :** Il faut faire plus que localiser le projet sur une carte. Il faut indiquer où le projet est situé par rapport à d'autres projets dans la région, à quelles ressources naturelles il faudra faire appel pendant la phase de construction ou d'exploitation du projet, quelle superficie de terrain est nécessaire, et quel type de développement on trouve dans la région avoisinante.

- **Coût estimatif** : Le coût estimatif en dollars est nécessaire pour que les examinateurs aient une idée de l'ampleur du projet soumis.
- **Durée de la construction et de l'exploitation** : Il s'agit du calendrier de construction et d'exploitation du projet. Si l'exploitation a des répercussions saisonnières sur l'environnement, il faut l'indiquer.
- **Fréquence du projet** : Les projets ponctuels, par exemple la construction d'un édifice, se terminent avec la fin de la construction; les projets répétitifs, comme l'entretien d'une route, reviennent à intervalle plus ou moins long.

2. Examen préalable

- **Definition d'incidence «importante»**: L'évaluateur doit définir ce qu'il entend par *incidence importante*. Cela permet à l'examineur de mieux analyser le rapport d'évaluation et de comprendre quel cheminement a suivi l'évaluateur pour en arriver à sa décision.
- **Méthodes d'évaluation** : Lorsqu'une description de la méthode utilisée pour évaluer un projet particulier est fournie, les examinateurs peuvent évaluer l'activité à l'aide de la même méthode. Cela permet de s'assurer que l'évaluation peut être refaite.
- **Changements prévus dans l'environnement par suite de l'implantation du projet** : Les répercussions environnementales possibles de tout projet qui doivent être prises en considération à l'étape de l'évaluation initiale sont les répercussions physico-chimiques, écologiques, esthétiques et sociales. Certaines catégories et sous-catégories de ces incidences sont décrites dans le Guide *pour l'examen environnemental préalable* (SPE-BFEEÉ 1978). Lorsque, selon l'évaluateur, le projet risque de soulever des objections d'ordre environnemental de la part du public, il doit déterminer quelles sont ces objections.
- **Critères de décision** : Ces critères, basés sur l'incidence environnementale possible du projet, sont : l'importance, le facteur cumulatif, la durée, la fréquence, les risques et la valeur. Les critères ne sont pas mutuellement exclusifs, mais sont au contraire étroitement interreliés. On trouvera leur définition dans la publication SPE-BFEEÉ (1978). À l'aide de ces critères et sachant ce qu'on entend par «incidence importante», un évaluateur expérimenté devrait être en mesure de prendre des décisions éclairées sur les incidences environnementales associées au projet.
- **Mesures d'atténuation**: L'évaluateur donne une description des mesures d'atténuation à utiliser et les raisons qui ont mené à leur choix (p. ex., les mesures ont été utilisées avec succès pour régler des problèmes semblables en d'autres circonstances).
- **Changements prévus dans l'environnement par suite de la mise en place des mesures d'atténuation** : Ces changements diffèrent de ceux prévus par suite de l'implantation du projet; il s'agit en fait des incidences résiduelles, soit des effets qui peuvent subsister malgré la mise en place de mesures d'atténuation. Les critères de décision devraient être utilisés pour en juger l'importance.
- **Surveillance et suivi** : L'évaluateur doit expliquer la conception et la gestion des études de surveillance ou de suivi en rapport avec le projet. Il s'agit entre autres de l'objectif de l'étude de surveillance, des paramètres à surveiller, des données à recueillir et des moyens utilisés pour le faire (échantillonnage, inspection du site, analyse statistique) et de donner l'identité de la personne responsable de ce travail.

3. Décision

- **Justification de la décision**: L'évaluateur doit prendre une décision en se basant sur les renseignements obtenus au cours des étapes de la définition du projet et de l'examen préalable.
- **Justification** : On peut tirer six conclusions de l'évaluation initiale. Il faut justifier la décision. Il peut s'agir simplement d'une description sommaire du projet et de l'examen préalable ou d'un rapport plus détaillé. Il s'agit de renseignements essentiels qui sont particulièrement importants dans le cas des projets au sujet desquels des décisions ont été prises et qui ont été renversées par une décision politique.
- **Décision et signature** : La décision et la signature des évaluateurs et des décideurs doivent figurer dans le rapport d'évaluation.

Critères supplémentaires

En plus de ces critères établis par Environnement Canada (1984), deux autres critères doivent être pris en considération pour la présente étude : le moment de la tenue de l'ÉEI et la mise en application.

Moment de la tenue de l'ÉEI

L'évaluation environnementale initiale doit être entreprise et terminée avant que des décisions irrévocables ne soient prises. L'Organisation de coopération et de développement économiques (1979) a conclu que, pour qu'une évaluation environnementale soit efficace, elle doit être si étroitement liée quant à sa forme et au moment où elle est mesurée dans le processus de prise de décision concernant les projets pour que l'on puisse exercer les meilleures options pour éviter ou atténuer les incidences environnementales. Si l'évaluation environnementale est faite plus tardivement au cours du processus de planification, l'efficacité et l'impartialité de l'évaluation peuvent être faussées étant donné que le promoteur peut être fortement engagé dans le projet. En conséquence, l'évaluation environnementale, et plus particulièrement la phase d'évaluation initiale, doivent survenir dès les premières étapes du processus de planification.

Mise en application

Au cours de l'examen préalable et de l'évaluation initiale, le ministère responsable peut décider que les incidences éventuellement néfastes du projet prévu sont négligeables, ou qu'elles peuvent être atténuées par la technologie connue. Si l'examen préalable et la procédure d'évaluation initiale mènent à cette décision, le Décret précise à l'article que le ministère responsable voit à la mise en application de mesures d'atténuation et d'indemnisation, s'il est d'avis que celles-ci peuvent empêcher que les effets néfastes d'une proposition sur l'environnement prennent de l'ampleur.

Il est extrêmement important que les résultats de l'évaluation initiale et les mesures d'atténuation recommandées soient mises en application et incluses dans la conception et l'élaboration finales du projet.

PARTICIPATION DU PUBLIC

La participation du public peut être définie (Canter 1977) comme :

une formule de communication continue dans les deux sens, qui veut la promotion de la

compréhension totale, par le public, des processus et des mécanismes par lesquels les problèmes et les besoins environnementaux doivent être examinés et réglés par l'organisme responsable; la transmission continue d'information au public au sujet de l'état et des progrès des études, des résultats, et des implications de la formulation des plans et des activités d'évaluation; la recherche active, auprès de tous les citoyens touchés, des opinions et des perceptions qu'ils peuvent avoir concernant les objectifs et les besoins, ainsi que leurs préférences concernant l'utilisation des ressources, les solutions de rechange ou les solutions de gestion, ainsi que toute autre information ou aide relative à la formulation et à l'évaluation du plan.
(traduction)

La participation du public aide les décideurs à définir les objectifs, à clarifier les questions et à examiner les solutions de rechange. En ayant recours à des mesures appropriées de consultation publique dès les premières étapes du processus de planification, les décideurs peuvent obtenir des renseignements utiles et importants, ainsi que la réaction du public aux propositions. La participation du public au processus de planification et de gestion de l'environnement peut aussi augmenter sa confiance dans l'organisme, favoriser le soutien du processus de planification, de prise de décisions et de mesures, ainsi qu'augmenter la responsabilité de l'organisme (Baldwin 1985; Canter 1977).

La philosophie de l'ÉIE nécessite que le public soit reconnu à titre de participant à la prise de décision et à titre d'examineur, pour s'assurer que les procédures appropriées soient suivies. La participation du public est jugée essentielle à l'EIE parce que (Lucas et McCallum 1975) :

- *Les personnes touchées, susceptibles de ne pas être représentées au cours du processus de prise de décision, doivent avoir l'occasion de présenter leur point de vue.*
- *Le public peut fournir aux décideurs des renseignements supplémentaires utiles, plus particulièrement lorsque les valeurs en question ne peuvent être quantifiées facilement.*
- *La responsabilité des décideurs politiques et administratifs est susceptible d'être renforcée si le processus est ouvert au public. La transparence oblige les administrateurs à suivre la procédure établie dans tous les cas.*

- *La confiance du public face aux examinateurs et aux décideurs est accrue étant donné que les citoyens peuvent voir clairement que dans chaque cas, toutes les questions ont été entièrement et soigneusement examinées.* (traduction)

Plusieurs objectifs généraux et certaines applications particulières (Bishop 1976; Canter 1977) sont pertinents quant à la participation du public au processus d'évaluation des incidences environnementales. Ils sont, notamment : *l'information, l'éducation et la liaison; la détermination des problèmes, des besoins et des valeurs importantes; l'apport d'idées et la résolution des problèmes; la réaction et la rétroaction concernant les propositions; l'évaluation des solutions de rechange; et la résolution des différends et les consensus.*

Le public peut fournir des renseignements utiles aux décideurs. S'il incorpore la participation du public dans le processus d'évaluation, le promoteur peut couvrir de nouveaux renseignements, des effets qui n'avaient pas encore été relevés, ainsi que les questions et les préoccupations du public. Comme l'a déclaré Erickson (1979), *le fait de mettre le public de côté à l'étape du processus d'évaluation équivaut à ne pas tenir compte de données et de sources d'information importantes.*

Le PÉEE exige que le ministère responsable évalue la possibilité qu'un projet prévu soulève des préoccupations dans le public. Les préoccupations du public et sa réaction à une proposition sont d'importants facteurs qui permettent de déterminer l'importance des incidences possibles d'un projet proposé. La détermination de l'importance des effets environnementaux d'un projet n'est pas toujours objective. On a indiqué que la consultation publique est nécessaire pour déterminer l'importance des incidences, plus particulièrement celles qui ne peuvent pas être mesurées sur le plan de l'économie (Cornford, O'Riordan et Sadler 1985). Les renseignements qualitatifs obtenus du public sur les valeurs, les buts, les attitudes, les préférences et les priorités peuvent aider le décideur à déterminer l'importance des incidences sur les individus qui seront touchés par les mesures proposées. Comme l'ont déclaré Beanlands et Duinker (1983) :

Les opinions du grand public peuvent ne pas être appuyées par des recherches scientifiques, mais les aspirations collectives de ce public ne sauraient être ignorées. Par conséquent, on doit admettre que les décisions résultant des évaluations des incidences environnementales peuvent être basées autant sur des jugements subjectifs reposant sur des valeurs, des sentiments et des croyances que sur le résultat des études scientifiques.

Les incidences d'un projet proposé peuvent ne pas avoir d'importance au plan scientifique ou technique, mais l'incidence sur les individus et la collectivité près de l'emplacement peut être très importante.

Dans un programme efficace de participation du public, le promoteur produit un dossier concernant la prise de décision qui permet au grand public d'examiner les facteurs et les éléments retenus pour la prise de décision. Le public peut clairement constater que toutes les questions ont été examinées à fond et attentivement au cours des processus. Voilà pourquoi il ne devrait y avoir aucune omission ou inexactitude lors du processus de planification (Baldwin 1985). La participation du public favorise aussi son appui envers les mesures prises par les organismes. En dernier lieu, les décideurs politiques et administratifs deviennent plus responsables étant donné que le processus est accessible au public (Canter 1977; Environnement Canada 1982). Dans un document d'Environnement Canada publié en 1987, il est fait mention que, si on ne prévoit pas la participation du public, celui-ci devient méfiant et pense que certains problèmes sont passés sous silence, ce qui peut finir par provoquer une confrontation entre le ministère responsable et le public.

Bref, la participation du public est vraiment nécessaire au processus d'évaluation des incidences environnementales pour qu'elle soit un outil de prise de décision efficace.

La dernière étape du PÉEE, celle de l'examen par une commission, comprend la participation du public. Cependant, la participation du public doit aussi être entreprise lors de l'étape d'évaluation initiale. La consultation publique dans les étapes de l'examen préalable et d'évaluation initiale vise (BFEEE 1984) :

- *à informer le public et les groupes organisés qui résident dans la région du projet;*
- *à obtenir des renseignements sous forme de mémoires, de présentations orales ou de commentaires sur la proposition; et*
- *à entamer un dialogue ou à échanger des renseignements, processus qui peut se poursuivre tout au long des étapes de la planification ainsi que lors de la construction et de l'exploitation du projet.*

Malheureusement, la participation du public lors de l'étape d'évaluation initiale du PÉEE est extrêmement rare (Holisko 1980; Environnement Canada 1987).

Le besoin réel de faire participer le public à toutes les étapes du processus de planification et d'évaluation des incidences a été souligné dans le Décret. Celui-ci donne aux ministères du gouvernement fédéral le mandat de tenir compte, au cours de toutes les étapes du PÉEE, des *préoccupations du public à l'égard de la proposition et de ses effets possibles sur l'environnement*. Le Décret exige que chaque commission d'examen mène une campagne d'information pour tenir le public informé de l'examen entrepris et *s'assurer qu'il a accès à l'information pertinente qu'il peut demander* (article 28). De plus, l'article 29 voit à ce que tous les renseignements présentés à une commission soient rendus publics, que le public ait accès à ces renseignements, et qu'il dispose de suffisamment de temps pour prendre connaissance des renseignements et donner ses commentaires avant l'audition.

Le Décret reconnaît le rôle du public lors des étapes d'évaluation initiale du PÉEE. L'article 15 précise que le ministère responsable doit voir à ce que, *conformément à la Loi sur l'accès à l'information, le public ait accès à l'information sur la proposition et qu'il ait la chance de se prononcer*.

Comme il est très important que le point de vue du public sur les propositions soit pris en considération lors des étapes du PÉEE qui comprennent l'examen préalable et l'évaluation initiale, le Décret exige que les ministères responsables préparent les procédures qui permettent au public d'y avoir accès et de présenter des commentaires concernant les décisions prises suite aux évaluations initiales. Le ministère responsable doit prendre, pour tous les projets, des décisions suite aux évaluations initiales, et les consigner dans des documents.

Le ministère responsable doit transmettre au BFEÉE un court résumé des décisions prises suite à l'évaluation initiale, pour publication dans le bulletin de l'organisme et consultation publique. La présentation officielle au BFEÉE est considérée comme une étape minimale pour permettre au public d'exprimer son opinion avant qu'une décision irrévocable ne soit prise (BFEÉE 1984). Les ministères responsables sont encouragés à entreprendre un processus de consultation publique aux étapes initiales du PÉEE, de fournir au public, dans des publications appropriées, un avis concernant les projets proposés et les décisions découlant de l'évaluation initiale. Il doit demander l'opinion du public et chercher à évaluer ses préoccupations. Le ministère responsable est libre d'incorporer les techniques les mieux appropriées dans les procédures qu'il suit.

Les critères d'évaluation élaborés pour examiner la participation du public au PÉEE à l'ACTA sont les suivants :

- **La présence d'une politique de consultation publique** : *y a-t-il une politique, et quels sont les objectifs de base de la participation du public à l'évaluation des incidences?*
- **La pratique** : *consultation publique aux étapes d'évaluation initiale du PÉEE: Quel est le «public» choisi par l'ACTA? Quels sont les renseignements qui sont communiqués et quand le sont-ils? Quelles sont /es techniques de participation ou de communication publique utilisées par l'ACTA? Quels sont /es objectifs de participation et les caractéristiques de la communication?*

SURVEILLANCE

L'évaluation environnementale doit être une activité continue, tant avant la décision qu'après. Le complément essentiel de l'ÉIE est la surveillance. Elle consiste à réunir et à évaluer des données dans le but (BFEÉE 1986) :

- *de déterminer l'efficacité des mesures de protection environnementale, y compris celle des moyens d'atténuation et des méthodes de prévision des incidences;*
- *de développer une capacité de prévoir les changements environnementaux des projets à venir; et*
- *d'améliorer l'administration des projets et des programmes qui s'y rattachent afin de mieux protéger l'environnement.*

La surveillance permet au décideur d'observer les incidences réelles et d'assurer le suivi concernant les mesures d'atténuation ou de prévention. Elle peut déterminer des incidences non prévues et susceptibles de nécessiter des mesures d'atténuation. Cependant, comme le processus d'évaluation environnementale initiale du PÉEE, la surveillance relève du ministère responsable.

Étant donné que la surveillance touche l'efficacité du PÉEE, elle joue le rôle d'indicateur dans le processus d'évaluation. Dans l'examen mené en 1982 sur le PÉEE, Environnement Canada concluait que l'étape de surveillance du Processus fédéral d'examen des évaluations environnementales n'avait pas encore été mise en application. Le rapport indiquait aussi qu'il n'y avait pas de processus officiel de post-vérification ou de suivi en ce

qui a trait aux incidences ou aux recommandations faites en vertu du PÉEE. Beanlands et Duinker (1983), Lang (1983) et Rees (1981) ont fait la preuve de l'absence quasi totale d'études de suivi ou de programmes de surveillance. En conséquence, pour la présente étude, la sur-

veillance sera évaluée en fonction de celle qui a été entreprise pour les projets de l'ACTA (région de l'Ontario) et pour lesquels des évaluations environnementales initiales ont été réalisées.

5. CRITÈRES D'EXAMEN PRÉALABLE : REVUE DES PROCÉDURES D'EXAMEN PRÉALABLE EN VIGUEUR À L'ACTA

Au cours de l'année financière 1985-1986, le BFEÉE a apporté son aide à Transports Canada - AIR pour revoir les procédures d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Les manuels de Transports Canada - AIR en matière d'environnement sont présentement en cours de révision. Par exemple, le document AK-7502 (*Protection de l'environnement : Planification - Sud du Canada*) est en cours de changement pour traduire la réorganisation de 1986 et les changements que le BFEÉE a élaborés pour le processus d'examen préalable. En conséquence, la procédure actuelle en matière d'examen préalable et d'évaluation initiale utilisée à Transports Canada est en voie de changement. Donc, les procédures d'examen préalable traitées dans le document s'appliquaient au moment de l'existence de l'ACTA, et elles ne traduisent pas les modifications survenues depuis la réorganisation, la création du Groupe de gestion des aéroports ou l'élaboration des procédures actuelles en matière d'évaluation environnementale.

La présence de l'examen préalable

À l'ACTA, la décision relative à l'examen préalable détermine si le projet proposé nécessite une EEI. Si le projet n'en nécessite pas, il est automatiquement exclu du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Les projets font-ils tous l'objet d'un examen préalable?

Aux fins de définir les projets, les procédures et les activités qui sont soumis au PÉEE en vigueur à l'ACTA, leurs activités peuvent être divisées en trois classes : les projets d'immobilisations, l'exploitation et l'entretien, et les projets avec aide financière ou directive ministérielle.

Projets ci immobilisations

Les projets d'immobilisations vont des très simples (comme l'achat de micro-ordinateurs) aux très importants (comme la construction d'une nouvelle piste). Les membres du personnel régional sont responsables de l'examen préalable de tous les projets d'immobilisations pour une période de cinq ans. La procédure d'examen préalable pour les projets d'immobilisations à l'ACTA met l'accent sur le type de projet proposé et son coût. Les procédures d'examen environnemental préalable à

l'ACTA nécessitent qu'une EEI soit préparée dans le cas du prolongement d'une piste, de la construction d'une nouvelle piste et de la construction d'un nouvel aéroport. Quant aux autres projets, leur examen préalable se fait dans le cadre du PÉEE.

Le document AK-75-02-1 00 de l'ACTA contient une ligne directrice indiquant qu'une EEI est aussi nécessaire si un projet d'immobilisation est susceptible de donner lieu à des préoccupations futures du public. Cette position est conforme au Décret sur le PÉEE, qui indique qu'une proposition doit être soumise au PÉEE *chaque fois que les préoccupations du public au sujet de la proposition rendent un tel examen souhaitable* (article 13). Cependant, comme nous l'avons vu dans d'autres études (Hunt, Rounthwaite et Saunders 1984), le document de l'ACTA ne fait pas mention de la façon dont les *préoccupations du public* sont mesurées. La ligne directrice de l'ACTA indique que certains projets, comme par exemple les expropriations, le développement d'un nouvel aéroport et l'exposition de roches minéralisées à l'air, peuvent susciter des *préoccupations du public*. Il n'existe cependant pas de norme permettant de déterminer les préoccupations du public qui sont suffisamment importantes pour nécessiter une EEI. Aucune des huit EEI examinées dans le présent document n'a été entreprise en raison de *préoccupations du public*. Tous les projets visés, sauf pour Timmins, portaient soit sur une nouvelle piste, soit sur le prolongement d'une piste.

Tous les projets d'immobilisations doivent faire l'objet d'un examen préalable. Cependant, le coût est un facteur important pour déterminer le niveau minimal de documentation requise pour le processus d'examen préalable mené par l'ACTA. Selon les lignes directrices qu'on retrouve dans les premiers manuels AK-7502 de l'ACTA, tous les projets de plus de 50 000 \$ devaient faire l'objet d'un dossier sur la décision relative à l'examen environnemental, sous la forme d'un feuillet des études environnementales (FEE) (voir la Figure 3). Cette ligne directrice AK a par la suite été modifiée de façon à imposer la constitution d'un dossier seulement pour les projets dont le coût dépassait 250 000 \$. Dans la version de 1983 de ce document, cette exigence a encore été modifiée, et ne s'appliquait plus qu'aux projets d'un coût supérieur à cinq millions de dollars. En conséquence, seuls les projets d'immobilisations de plus de cinq millions de dollars font l'objet d'un examen préalable officiel et donnent lieu à la constitution d'un dossier.

FEUILLET DES ÉTUDES ENVIRONNEMENTALES	
Projet No: _____	Promoteur: _____
Modification No: _____	Contact à la Direction: _____
Emplacement: _____	Téléphone: _____
Description du projet: _____	

Répondre à chacune des rubriques en cochant la case appropriée. Préciser le cas échéant.

PARTIE A - EXAMEN ENVIRONNEMENTAL PRÉALABLE

1. Une évaluation environnementale initiale (ÉEI) est-elle requise?

Oui : annexer ÉEI et passer à la Partie B

Non : voir 2 ci-dessous

2. Si une ÉEI n'est pas requise:

a. les coûts des études relatives aux mesures d'atténuation émarginent-ils au budget?

Oui

Non nécessaires

b. les coûts du programme de consultation publique ont-ils été inclus dans le tableau récapitulatif des coûts?

Oui

Non nécessaires

PARTIE B - ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE INITIALE

1. Le projet doit-il être soumis à une commission d'évaluation environnementale?

Oui : voir 2 ci-dessous et passer à la Partie C

Non : voir 3 ci-dessous

2. Si oui, le PAD prévoit-il des fonds suffisants pour les études sur l'environnement et la consultation publique dans le cadre de la préparation de l'énoncé des incidences environnementales?

Oui

Non

Figure 3. Feuille des études environnementales (FÉE).

FEUILLET DES ÉTUDES ENVIRONNEMENTALES (SUITE)

3. Si non:

a. le coût des études de mise au point des mesures d'atténuation a-t-il été inclus dans le tableau récapitulatif des coûts?

Oui

Non requis

b. le coût du programme de consultation publique a-t-il été inclus dans le tableau récapitulatif des coûts?

Oui

Non requis

PARTIE C - ÉNONCÉ DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES

1. Le ministre des Transports a-t-il accepté les recommandations de la commission d'évaluation environnementale et autorisé le processus d'approbation du programme de conception et de la construction?

Oui : voir 3
ci-dessous

Non : voir 2
ci-dessous

2. Si non, pour quelles raisons? _____

3. Si le projet en est à la phase de l'approbation du programme de conception et de construction:

a. le coût des mesures d'atténuation approuvées par la commission d'évaluation environnementale a-t-il été inclus dans le tableau récapitulatif des coûts?

Oui

Non requis

b. le tableau récapitulatif des coûts du projet comprend-t-il le coût du programme permanent de consultation publique?

Oui

Non requis

Surveillant régional, Planification
Direction générale, Planification et programmes

Date: _____

L'examen préalable comprend l'établissement d'un feuillet des études environnementales, qui constitue un dossier de l'examen et qui indique s'il est nécessaire de tenir une ÉEI ou un examen par une commission. Le FÉE doit être joint au document d'approbation de programme (DAP) avant que la décision de poursuivre le projet ne soit prise. Aucun DAP ne doit être approuvé par l'Administration centrale s'il n'y a pas de FEE qui l'accompagne. Cependant, encore une fois, l'examen préalable sous forme d'un FÉE se limite aux projets d'immobilisation dont la valeur dépasse cinq millions de dollars.

En théorie, donc, les projets dont la valeur est inférieure à cinq millions de dollars peuvent ne pas faire l'objet d'un examen préalable, même s'ils peuvent avoir des incidences environnementales ou sociales importantes.

Projets d'exploitation et d'entretien

Les projets ne comportant pas d'immobilisation ne nécessitent pas d'examen préalable officiel, ni d'examen environnemental. Les activités d'exploitation et d'entretien ne sont pas soumises au PEEE. La protection de l'environnement reliée à ces activités est traitée dans le document AK-7506 de l'ACTA. Les lignes directrices mentionnées dans ce document indiquent que l'ACTA doit voir à ce que l'exploitation de l'aéroport soit conforme aux lignes directrices fédérales et provinciales appropriées en matière de protection de l'environnement. La protection de l'environnement, pour les projets d'exploitation et d'entretien, est tenue comme un élément de la gestion opérationnelle, et par conséquent elle n'est pas soumise au PEEE.

Aide financière et directive ministérielle

Le processus de protection de l'environnement de l'ACTA est appliqué aux projets financés par le ministère, indépendamment du fait que ce sont des installations qui lui appartiennent et qu'il exploite. Cela a comme résultat que les projets d'aide financière, ou de directive ministérielle sont soumis au PEEE. A la différence des projets d'immobilisations, qui font l'objet d'un examen préalable pour une période de cinq ans, les projets visés par les crédits de subventions sont soumis à l'examen préalable sur une base annuelle. Les projets d'aide financière et les directives ministérielles ne nécessitent pas d'examen préalable officiel, ni d'examen environnemental. La procédure d'examen préalable pour les projets d'aide financière et les directives ministérielles est semblable à celle qui s'applique aux projets d'immobilisations, en ce sens que seuls les prolongements de piste, les nouvelles pistes ou les nouveaux

aéroports nécessitent une ÉEI. Tous les autres projets sont exclus du processus d'évaluation environnementale.

L'examen préalable est-il entrepris assez tôt dans le processus de planification?

Les administrateurs régionaux doivent entreprendre les examens préalables chaque printemps. Ils examinent tous les projets du plan quinquennal du SIPROG-I lorsqu'ils portent sur le prolongement d'une piste, une nouvelle piste ou un nouvel aéroport. La liste régionale des projets qui nécessitent une EEI est mise à jour, et un exemplaire de la liste est transmis à l'Administration centrale. Comme il a été mentionné précédemment, les projets d'aide financière et les directives ministérielles ne sont pas examinés aussi tôt dans le processus de planification.

Quand un projet d'immobilisations est déposé officiellement, les procédures des programmes d'immobilisations deviennent le point central du processus d'examen environnemental. Les procédures des programmes d'immobilisations entraînent la préparation et l'autorisation de documents d'approbation de principe et de DAP, qui déterminent brièvement le besoin d'un projet, les solutions de remplacement et une solution. Quant au DAP, il donne plus de détails sur les solutions de remplacement, les recommandations et les coûts. Essentiellement, le document d'approbation de principe détermine les exigences et justifie les mesures. A bien des égards, le DAP est un document d'approbation de principe contenant plus de renseignements.

L'examen environnemental préalable survient lorsque les deux documents sont transmis pour examen aux diverses directions générales à l'intérieur de la région. Cet examen est de nature officieuse; il ne comporte pas de mécanismes pour monter des dossiers sur les décisions réelles prises suite à l'examen préalable. Ce genre de procédure d'examen préalable est contraire aux objectifs du PEEE étant donné que les DAP sont examinés à une étape avancée du processus de planification. L'efficacité des données environnementales à cette étape avancée du processus de planification est limitée. Si le planificateur environnemental régional détermine qu'il y a des problèmes environnementaux lors de l'examen du DAP, il risque d'y avoir retards dans le processus d'approbation du projet et dans sa mise en application. De plus, les documents d'approbation de principe et les documents d'approbation de programme ne contiennent pas suffisamment de renseignements à partir de quoi entreprendre un examen environnemental préalable.

Procédures d'examen préalable utilisées

Divers outils et techniques peuvent être utilisés lors de l'examen préalable pour déterminer les incidences. Quelles sont les procédures d'examen préalable utilisées par l'ACTA? Des visites sur les lieux sont-elles entreprises? Les procédures d'examen préalable sont-elles rigoureuses? Qui entreprend l'examen préalable? Y a-t-il des lignes directrices explicites sur ce qui constitue une incidence environnementale importante ou sur le besoin d'études supplémentaires?

Le BFEÉE (1985) note que des praticiens des ministères responsables ont indiqué en 1984 que la majeure partie des projets sont examinés par le planificateur du projet ou par le groupe qui a ce mandat, qu'il y a souvent une visite des lieux, et que le tout se fait sans recours direct à des techniques (formule du comité spécial). Le BFEÉE a préparé un document de référence sur le processus d'examen préalable intitulé *Guide pour un examen environnemental préalable*. On présente dans ce document, de référence, à l'instar d'autres publications du BFEÉE, une variété d'outils et de techniques qui peuvent être utilisés lors de l'examen préalable. Les méthodes comprennent un tableau synoptique, qui présente sur un axe les activités reliées à la réalisation, et les composantes environnementales sur un autre axe. L'examineur place un «x» dans les cases pour indiquer une interaction possible entre les activités reliées à la réalisation et les composantes environnementales. Cette méthode est présentée plus en détail dans le document AK-75-02 de l'ACTA. Cependant, bien que les techniques d'examen préalable comme le tableau synoptique sont présentées dans les documents de l'ACTA, l'examen préalable est entrepris sans recours direct à ces techniques. Les procédures d'examen préalable pour l'ACTA consistent à déterminer quels projets peuvent nécessiter une EEI. Il n'est pas nécessaire d'avoir recours à ces techniques étant donné que seuls les projets de prolongement d'une piste, de construction de nouvelles pistes ou de nouveaux aéroports font l'objet d'un examen préalable en vertu du PÉEE.

Les procédures d'examen préalable sont rigoureuses en ce que tous les prolongements de pistes, la construction de nouvelles pistes et de nouveaux aéroports nécessitent une EEI. Cependant, il y a eu certains projets impliquant le prolongement de pistes pour lesquels une EEI n'a pas été menée (par exemple pour les aéroports de Cochrane, de Pembroke et de Waterloo-Wellington).

Les projets d'immobilisations dont la valeur est inférieure à cinq millions de dollars ne nécessitent pas d'examen

environnemental officiel ni de dossier, à moins qu'il ait été décidé (au cours de l'examen annuel par l'administrateur régional) qu'une EEI était nécessaire. Le gestionnaire de projet est responsable de la réalisation de l'examen environnemental de tout projet de plus de cinq millions de dollars qui ne demande pas de dossier. Il doit déterminer si un examen plus détaillé doit être mené par le planificateur environnemental régional. Par conséquent, les gestionnaires de projet les soumettent au planificateur environnemental régional pour examen préalable, au besoin.

Le BFEÉE (1984) a identifié certains critères qui doivent être utilisés par les ministères responsables pour décrire et analyser les incidences reliées aux projets proposés :

- **L'ampleur**, qui est la gravité probable de chaque incidence possible, en termes de degré, d'étendue ou d'échelle.
- **Le facteur cumulatif**, qui est la mesure dans laquelle l'incidence peut se poursuivre, comme les effets cumulatifs d'un certain nombre de projets,
- **La durée et la fréquence**, qui sont les incidences à court ou à long terme que peut comporter une activité. Il faut se demander, si l'activité est intermittente, si l'environnement pourra récupérer pendant les périodes d'inactivité.
- **Le risque**, qui est la probabilité qu'il survienne des incidences environnementales importantes.
- **Le précédent**, dont il faut se demander s'il est susceptible de se reproduire ou d'aggraver la situation.

Cependant, l'ACTA ne possède pas de lignes directrices sur ce qu'est une *incidence environnementale importante*, ou sur le besoin d'études supplémentaires. Le BFEÉE a demandé à Transports Canada d'établir de meilleures procédures d'examen préalable et de définir les critères importants, comme la présentation pour examen public (Transports Canada 1985a). Ce qui constitue une incidence importante n'est pas défini ou décrit dans les huit EEI examinées dans la présente étude. Par conséquent, un examen des décisions de l'ACTA en matière d'examen préalable et d'évaluation initiale ne permettrait pas de déterminer la façon dont l'évaluateur a conclu qu'il n'y aurait pas "d'incidences importantes".

Dossiers des décisions relatives à l'examen préalable

En vertu du Décret, le ministère qui exerce le pouvoir de décision doit monter des dossiers et soumettre au BFEÉE les décisions relatives à l'examen préalable. **A** tout le moins, les ministères doivent permettre l'accès du public aux décisions relatives à l'examen préalable. Ces décisions (y compris les renseignements connexes) doivent être consignées dans des dossiers et présentées d'une manière telle que le public et les ministères du gouvernement fédéral puissent y avoir accès facilement.

RÉSUMÉ

À l'ACTA, l'examen préalable met l'accent sur le type de projet et le coût plutôt que sur les incidences **environnementales** possibles. L'examen préalable consiste à déterminer si un projet en immobilisations, ou d'aide financière, nécessite l'évaluation initiale obligatoire. Tous les autres projets en immobilisations, ceux qui comportent l'aide financière, ainsi que l'exploitation et l'entretien, sont automatiquement exclus du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Les procédures de l'ACTA en matière d'examen préalable ne comptent aucun outil ni aucune technique d'évaluation environnementale. En d'autres mots, l'examen préalable à l'ACTA ne satisfait pas aux **critères** de la présente étude, ni à l'esprit fondamental du PÉEE.

6. CRITÈRES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE INITIALE : EXAMENS D'ÉEI PRODUITS PAR L'ACTA (RÉGION DE L'ONTARIO)

À l'ACTA, l'ÉEI est un formulaire de deux pages qui indique brièvement les préoccupations environnementales possibles et les études à l'appui (le cas échéant) qui sont nécessaires ou qui ont été réalisées. Les ÉEI menées à l'ACTA sont jugées par Environnement Canada comme des rapports d'examen préalable (BFEEE/CREC, 1984). Selon la portion du manuel de l'ACTA *Protection de l'environnement - Planification - Sud du Canada*, l'évaluation environnementale initiale (ÉEI) est un court document qui :

- *donne une description du projet;*
- *indique s'il est nécessaire de préparer un énoncé des incidences environnementales;*
- *indique quelles études détaillées de l'environnement sont prévues;*
- *comprend un croquis du site et donne les données géométriques concernant le projet proposé; et*
- *décrit la consultation publique reliée au projet.*

Le document de deux pages qui compose l'ÉEI est habituellement préparé par le planificateur environnemental régional. Le document est accompagné d'autres pièces justificatives seulement si des études environnementales supplémentaires s'imposent. Un expert-conseil établit habituellement les documents environnementaux supplémentaires. La ligne directrice de l'ACTA en matière d'EEI et de délai indique que le tout doit être préparé le plus tôt possible dans le processus de planification du projet.

L'ACTA (région de l'Ontario) a produit environ une douzaine d'évaluations environnementales initiales depuis l'adoption du PEEE. Pour les besoins de la présente étude, huit EEI vont être examinées et évaluées. Il s'agit de celles qui ont été faites pour les aéroports suivants : Carp (1982), Collingwood (1985), Cornwall (1985), Baie Georgienne (1986), Huronia (1986), Kapuskasing (1979), Canton de Kincardine (1986), et Timmins (1978).

Les autres ÉEI entreprises par l'ACTA (région de l'Ontario), mais dont la présente étude ne tient pas compte, sont celles des aéroports de Hamilton, de Windsor et de Moosonee. L'EEI concernant l'aéroport d'Hamilton ne

sera pas examinée parce que le projet a été porté devant une commission, mais a été retiré avant que ne se tienne l'audience. L'ÉEI a été produite en 1977, trois ans avant que le projet ne soit retiré du PEEE. Il n'y avait pas assez de renseignements pour entreprendre un examen des ÉEI pour les aéroports de Windsor et de Moosonee.

Enfin, les projets pour les aéroports suivants auraient dû faire l'objet d'une EEI en vertu de la politique de PEEE à l'ACTA, mais on n'a rien fait en ce sens. Il s'agit des projets d'agrandissement de l'aéroport de Pembroke, du prolongement d'une piste de l'aéroport de Cochrane et du prolongement d'une piste de l'aéroport de Waterloo-Wellington.

Dans l'étude de 1987 d'Environnement Canada sur l'évaluation initiale, des critères ont été élaborés pour déterminer quels ministères du gouvernement fédéral avaient fait des *évaluations initiales exemplaires*. Comme le choix s'est porté sur Transports Canada - ACTA, les mêmes critères seront utilisés pour évaluer les ÉEI mentionnées précédemment et produites par l'ACTA (région de l'Ontario) (voir le chapitre 4 pour plus de détails) :

- **BRÈVE DESCRIPTION DU PROJET** : justification du projet, emplacement préférable et options, coût estimatif, durée de la construction et de l'exploitation, et fréquence du projet.
- **EXAMEN PRÉALABLE** : définition d'«*incidence importante*»+ méthodes d'évaluation, changements environnementaux prévus par suite de l'implantation du projet, critères de décision, mesures d'atténuation, changements environnementaux prévus par suite de la mise en place des mesures d'atténuation, et surveillance et suivi.
- **DÉCISION** : justification de la décision et décision et signature.

ÉVALUATION DES ÉEI PRODUITES PAR L'ACTA (RÉGION DE L'ONTARIO)

Les résultats de l'évaluation des huit ÉEI sont résumés à la Table 1.

38 Critères d'évaluation environnementale initiale

	CARP	COLLINGWOOD	CORNWALL	BAIE GEOGRIENNE	HURONIA	KAPUSKASING	KINCARDINE	TIMMINS	TOTAL	POUR- CENTAGE
Justification du projet	O	N	O	N	O	N	N	N	5 N 3 O	62,5 % 37,5
Emplacement préférable	P	N.	P	N	P	N	N	N	5 N 3 P	62,5 37,5
Coût	N	N	N	O	N	P	N	N	6 N 1 P 1 O	75,0 12,5 12,5
Durée	N	N	O	O	N	N	Y	N	5 N 3 O	62,5 37,5
Fréquence du projet	N	P	O	O	N	N	N	N	5 N 1 P 1 O	62,5 12,5 12,5
Incidence importante	N	N	N	N	N	N	N	N	8 N	100
Méthodes d'évaluation	N	N	N	N	N	N	N	N	8 N	100
Changements environnementaux prévus	P	P	P	P	P	P	P	N	1 N 7 P	12,5 87,5
Critères de décision	N	N	N	N	N	N	N	N	8 N	100
Mesures d'atténuation	N	P	P	P	P	N	P	N	3 N 5 P	37,5 62,5
Changements après des mesures d'atténuation	N	N	N	N	N	N	N	N	8 N	100
Surveillance	N	N	N	N	P	N	N	N	7 N 1 P	87,5 12,5
Justification de la décision	P	P	P	P	P	P	P	N	1 N 7 P	12,5 87,5
Décision	O	O	O	O	O	O	O	O	8 O	100
Moment de la tenue	?	N	N	N	O	O	N	N	5 N 2 O	71,4 28,8
Mise en application	N	P	N	N	N	N	N	N	7 N 1 P	87,5 12,5
TOTAL	10N 3P 2O	10N 5P 1O	8N 4P 4O	9N 3P 4O	8N 5P 3O	11N 3P 2O	11N 3P 2O	15N 0P 1O	82N 26P 19O	
POURCENTAGE	N P O	66,6 20,0 13,3	62,5 31,3 6,3	50,0 25,0 25,0	56,3 18,8 25,0	50,0 31,3 18,8	68,8 18,8 12,5	68,8 18,8 12,5	93,8 0,0 6,3	64,6 20,5 15,0

Brève description du projet

Justification du projet : La nature de la justification peut être d'ordre économique, social ou environnemental. La décision, et les raisons qui la sous-tendent, doivent faire l'objet d'un dossier. Seulement trois des huit ÉEI répondaient à ce critère. Les cinq autres ne contenaient pas de justification du projet.

Emplacement préférable et options : Il faut inclure une carte, indiquer l'emplacement du projet par rapport à d'autres projets dans la région, à quelles ressources naturelles il faudra faire appel pendant la phase de construction ou d'exploitation, quelle superficie de terrain est requise; il faut aussi présenter une brève description des autres développements se trouvant dans la région avoisinante. Cinq des huit EEI n'ont pas satisfait à ce critère. Les trois autres y ont répondu dans une certaine mesure.

Coût estimatif : Le coût estimatif est nécessaire pour que les examinateurs aient une idée de l'ampleur du projet soumis. Cependant, six des huit EEI n'indiquaient pas le coût estimatif des projets proposés. Une seule EEI donnait une indication claire du coût estimatif.

Durée de la construction et de l'exploitation : Il s'agit ici de l'échéancier de construction et des étapes d'exploitation du projet. Si l'exploitation a des répercussions saisonnières sur l'environnement, il faut l'indiquer. Cinq des huit EEI ne satisfaisaient pas à ce critère. Trois EEI le faisaient d'une façon appropriée.

Fréquence du projet : Les projets ponctuels sont ceux qui prennent fin une fois la construction terminée. Les projets répétitifs reviennent à intervalle plus ou moins long. Cinq des huit EEI ne satisfaisaient pas à ce critère fondamental, deux y satisfaisaient, et une y satisfaisait dans une certaine mesure.

Examen préalable

Définition d'«incidence importante» : L'ÉEI doit comprendre une définition ou une description de ce qu'on entend par incidence importante. Cela permet à l'examineur d'analyser le rapport d'évaluation et de comprendre le cheminement suivi par l'évaluateur pour en arriver à sa décision. Aucune EEI ne comportait de définition ou de description de ce qu'on entendait par *incidence importante*.

Table 1. Évaluation des huit ÉEI.

Légende : N - non, ne satisfait pas aux critères de l'ÉIE; P - satisfait aux critères de l'ÉIE quelque peu; O - oui, satisfait aux critères de l'ÉIE

Méthodes d'évaluation : Lorsqu'une description de la méthode utilisée pour évaluer un projet particulier est fournie, les examinateurs peuvent évaluer l'activité en appliquant la même méthode. Cela permet de s'assurer que l'évaluation peut être refaite. Aucune EEI ne contenait une telle description.

Changements environnementaux prévus suite à l'implantation du projet : Lors de l'évaluation initiale de tout projet, on doit tenir compte des répercussions environnementales physico-chimiques, écologiques, esthétiques et sociales. Une EEI ne satisfaisait pas à ce critère, tandis que les sept autres y satisfaisaient dans une certaine mesure. Cependant, il faut préciser que les EEI en question ne traitaient pas des incidences sociales d'une manière appropriée.

Critères de décision : Ces critères sont basés sur l'incidence environnementale possible du projet et sont les suivants : importance, facteur cumulatif, durée, fréquence, risques et valeur. À l'aide de ces critères, et sachant ce qu'on entend par «*incidence importante*», l'évaluateur expérimenté devrait être en mesure de prendre des décisions éclairées sur les incidences environnementales associées au projet. Cependant, ces critères n'ont servi à prendre des décisions d'évaluation dans aucune des huit ÉEI.

Mesures d'atténuation : Il faut donner une description des mesures d'atténuation à utiliser, et les raisons qui ont présidé à leur choix. Trois EEI ne fournissaient pas de description des mesures d'atténuation. Cinq d'entre elles satisfaisaient à ce critère dans une certaine mesure.

Changements environnementaux prévus par suite de la mise en place des mesures d'atténuation : Ces renseignements diffèrent de ceux des changements prévus par suite de l'implantation du projet. Il s'agit en fait des incidences résiduelles, soit des effets qui peuvent subsister malgré la mise en place de mesures d'atténuation. Aucune des huit ÉEI n'a fait mention d'incidences résiduelles possibles.

Surveillance et suivi : Le type et le plan d'exécution des études de surveillance ou de suivi en rapport avec le projet doivent être décrits. Il s'agit entre autres de décrire l'objectif de l'étude de surveillance, les paramètres à surveiller, les données à recueillir et les moyens utilisés pour la collecte des données (échantillonnage, inspection des lieux, analyse statistique) et de donner l'identité de la personne responsable de ce travail. Sept des huit EEI ne faisaient pas état d'études de surveillance ou de suivi. Une ÉEI satisfaisait à ce critère dans une certaine mesure.

Décision

Justification de la décision : L'évaluateur doit ensuite prendre une décision en se basant sur les renseignements obtenus au moyen de la description du projet et des résultats de l'examen préalable. Il est obligatoire de donner les raisons qui ont conduit à telle ou telle décision. Il peut s'agir simplement d'un résumé des étapes ou d'un énoncé plus détaillé. Cette justification est un document essentiel pour les examinateurs et elle est particulièrement importante dans le cas de projets pour lesquels une décision a été prise, mais qui ont été renversées par suite de décisions politiques. Sept des huit EEI examinées satisfaisaient à ce critère dans une certaine mesure; une **ÉEI** ne satisfaisait pas à ce critère.

Décision et signature : La décision et la signature des évaluateurs et des décideurs doivent figurer dans le rapport d'évaluation. Toutes les **ÉEI** examinées satisfaisaient à ce critère.

Autres critères

Moment de la tenue de l'ÉEI

Cinq des huit **ÉEI** ont été produites très tard dans le processus de planification (au cours de la construction du projet ou après). En conséquence, elles n'ont pas pu toucher la décision d'aller de l'avant avec le projet ou d'y mettre fin, ou encore la conception du projet. Deux EEI ont été produites assez tôt dans le processus de planification pour fournir des renseignements qui auraient pu contribuer à prendre des décisions. Pour une d'elles, le critère du moment ne pouvait pas être déterminé. Dans l'ensemble, les EEI ne semblent pas avoir joué de rôle dans la procédure de prise de décision à l'ACTA. Des décisions irrévocables avaient été prises avant que les EEI n'aient été réalisées ou approuvées. Donc si des problèmes environnementaux avaient été relevés lors de l'ÉEI, seules des mesures correctrices auraient pu être appliquées. La situation est contraire aux objectifs énoncés du PEEE et à la politique de protection de l'environnement de l'ACTA.

Mise en application

Sept des huit **ÉEI** n'ont pas satisfait à ce critère. Une **ÉEI** l'a fait dans une certaine mesure. La plupart des **ÉEI** indiquaient que des mesures d'atténuation allaient être incorporées au devis de construction. L'ÉEI devrait cependant faire autre chose que simplement renvoyer le

lecteur vers un devis de construction présenté dans une annexe. L'ÉEI doit indiquer la façon dont les spécifications peuvent être adaptées à un emplacement particulier. Les procédures de protection de l'environnement, comme par exemple un plan de lutte contre l'érosion, devraient comprendre des détails comme l'emplacement de bassins de sédimentation et de l'enrochement, le moment du décapage de la zone, et la superficie à excaver. Ces mesures doivent alors être inscrites dans le devis.

Aucune des évaluations environnementales initiales n'a fourni de directives claires et pratiques concernant les mesures d'atténuation. Selon le BFEÉE (1984), si les mesures d'atténuation ou de compensation ne sont pas complètement préparées ou détaillées lors des étapes de l'évaluation initiale ou de l'examen préalable, le ministère responsable doit établir un plan pour la préparation et l'approbation des mesures, qui font par la suite partie de la documentation relative à l'examen préalable ou à l'évaluation initiale. Malheureusement, il ne semble pas y avoir de système à l'ACTA (région de l'Ontario) qui garantisse que les recommandations sur les mesures d'atténuation, la surveillance et le suivi du projet, sur les mesures correctrices nécessaires et qui ont été faites à l'étape de l'ÉEI, soient mises en oeuvre.

RÉSUMÉ

Toutes les **ÉEI** examinées dans la présente étude ne répondaient pas convenablement ou dans une certaine mesure à 50 pour cent ou plus des critères. Une des EEI ne répondait même pas à **93,8** pour cent des critères. Dans l'ensemble, **64,6** pour cent des critères n'étaient pas satisfaits. En moyenne, le taux de respect des critères de l'ÉEI n'atteignait que **15** pour cent. Si l'on ne tient pas compte du critère *Décision*, seulement **8,6** pour cent de tous les critères applicables à l'ensemble des EEI examinées ont été respectés d'une façon convenable.

L'étude de 1987 d'Environnement Canada sur l'évaluation initiale avait déterminé que l'ACTA était un ministère fédéral qui réalisait des évaluations initiales «**exemplaires**»; mais, en application des mêmes critères élaborés pour l'étude d'Environnement Canada, les résultats de notre étude détaillée des **ÉEI** produites par l'ACTA (région de l'Ontario) conduisent à une conclusion très différente. Les EEI qui ont été examinées ne peuvent être jugées «**exemplaires**» ou même appropriées si on applique les critères d'évaluation initiale d'Environnement Canada.

7. EXAMEN DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC À L'ACTA (RÉGION DE L'ONTARIO)

POLITIQUE EN MATIÈRE DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Présence de la politique en matière de consultation publique : y a-t-il une politique, et quels sont les objectifs de base de la participation du public dans l'évaluation des incidences?

Selon l'un des principes de base retenu par l'ACTA pour sa politique de protection, *on fera appela la participation de la population à titre consultatif au stade de l'aménagement des aéroports et, subséquemment, dans le cadre de leur exploitation* (Transports Canada 1983e). La section du document de l'ACTA traitant de l'approbation des programmes et des documents d'approbation de principe contient la norme suivante :

(v) l'administrateur régional devra faire parvenir à DGK (Administration centrale) la partie du programme de consultation publique ci-dessous :

1) la part des dépenses attribuables uniquement à la consultation publique;

2) les données relatives à la composition du comité consultatif qui sera attaché au projet.

Il y a deux publications de l'ACTA qui traitent exclusivement de la participation du public et qui seront examinées dans la présente étude. Ce sont : *La politique de l'ACTA sur la consultation publique* (TP1567) et *Public Consultation Communications Plan for Ontario Region* (1986).

Le document de politique de l'ACTA sur la consultation publique, intitulé *La politique de l'ACTA sur la consultation publique* (TP1567) - 1979, indique que la préparation du calendrier d'une étude ou d'un projet de planification (y compris l'élément de consultation publique) est une étape essentielle du processus de planification. L'ACTA a pour politique *de consulter le public dans le cadre de la planification et de l'exploitation du système national de transport civil aérien.*

Le document de politique de l'ACTA traite de la consultation publique et du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Le document de politique reconnaît que, suivant les lignes directrices en matière de PÉEE publiées par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE), il faut avoir en place un processus de consultation publique depuis la formation d'une commission d'évaluation environnementale jusqu'à l'examen de l'énoncé des in-

cidences environnementales. Si la commission d'évaluation environnementale est nécessaire, l'ACTA continuera de s'occuper des aspects concernant la consultation publique, à l'exception de *Recueillir l'avis du public sur les directives pour la préparation de l'énoncé des incidences environnementales* publié par la commission d'évaluation environnementale et des *Commentaires du public sur l'énoncé des incidences environnementales (EIE) depuis sa publication jusqu'à la soumission du rapport de la commission au ministre de l'Environnement.* Les dispositions concernant les commentaires du public seront prises par le président de la commission d'évaluation environnementale. Le document de politique ajoute que *l'ACTA pour sa part continuera de suivre sa politique, c'est-à-dire qu'elle consultera le public dès l'amorce du processus de planification d'un projet, qu'il faille ou non créer une commission d'évaluation environnementale.*

Les principes d'une consultation publique fructueuse sont mis en évidence dans le document de politique. Ce sont :

1. Établir un échange d'informations entre les groupes d'intérêts spéciaux et généraux, les planificateurs du Ministère et les politiciens, afin d'établir les faits, de discuter des préoccupations et d'évaluer et de proposer des solutions.

2. Créer un climat de confiance et établir de bonnes relations de travail chez les participants au processus de planification (le public, les planificateurs professionnels et les politiciens).

3. Faire en sorte que le public accepte le plus de décisions possible.

4. Réduire au minimum les pertes de temps et les contretemps.

5. Éliminer les malentendus ainsi que les craintes des personnes touchées par les mesures proposées.

6. Recueillir des réactions afin d'évaluer les mesures proposées.

7. Obtenir des propositions pertinentes afin d'améliorer une mesure proposée.

Pour appliquer ces principes, le document de politique indique que le projet de planification de l'ACTA peut

comporter toute une gamme d'objectifs, à savoir :

- *informer le public des intentions et des plans de Transports Canada;*
- *sensibiliser davantage le public aux questions du projet reliées au transport aérien;*
- *veiller à ce que les planificateurs et les décisionnaires soient au courant des valeurs, des objectifs, des attitudes et des priorités des individus touchés par le projet;*
- *entendre les arguments des partisans et des adversaires d'un projet, de même que des personnes et des organisations concernées, et y donner suite;*
- *encourager la participation de tous les groupes concernés par le projet (comme les citoyens, les organisations, les organismes gouvernementaux, etc.);*
- *encourager les citoyens et les organisations bien informés à proposer des solutions à des problèmes de transport, et s'enquérir de leurs préférences quant aux solutions valables;*
- *encourager les groupes communautaires ayant des opinions opposées à résoudre leur désaccord avant de participer à un projet de planification du transport aérien; et*
- *faire comprendre, accepter et appuyer fortement le projet de l'ACTA.*

Le document de politique indique que, pour atteindre ces objectifs, la consultation publique doit être entreprise dès les premières étapes du processus de planification de l'ACTA. Le document reconnaît aussi que les ministères gouvernementaux ont tendance à se faire les partisans de lignes de conduite déjà adoptées plutôt que d'approfondir des faits nouveaux, des mesures envisagées ou des points de vue communiqués dans le cadre du programme de consultation.

Cependant, le document de politique indique que Transports Canada pourrait retirer d'importants avantages s'il entreprenait la consultation publique au cours des étapes formatives du processus de planification. Le fait d'informer le public et de le faire très tôt peut contribuer d'une manière importante à l'élaboration par l'ACTA d'un vaste ensemble de solutions de rechange, à l'élaboration de critères de sélection et à l'évaluation de

solutions de rechange bien définies au plan technique. Le document de politique indique que le fait de *déterminer les préférences et les préoccupations du public et d'en tenir compte dans le processus décisionnel et de planification sont les éléments clés d'un programme fructueux de consultation publique.*

Tout en reconnaissant les avantages reliés à la consultation publique, le document de politique ajoute que le public ne devrait jouer qu'un rôle de conseiller. Il indique également qu'il *n'y a pas cependant de formule magique pour garantir l'approbation d'un programme de Transports Canada par le public, ni pour une bonne participation du public dans la préparation ou l'exécution d'un programme.* Compte tenu de ce point, le document de politique indique que, selon toute évidence, *un programme de consultation publique doit être établi en fonction des besoins de toute région ou de tout programme en particulier.*

Le Groupe de gestion des aéroports (région de l'Ontario) a préparé en 1986 un programme de consultation publique. La région de l'Ontario a produit le document intitulé Public Consultation/Communications Plan for Ontario Region (Transports Canada 1986). Le document contient le plan d'une «consultation publique fructueuse», auquel on se réfère dans le document de politique. Ce sont les mêmes objectifs déjà énoncés dans le document de politique de l'ACTA. Le plan de consultation et de communication met l'accent sur trois méthodes pour améliorer les communications externes du Groupe de gestion des aéroports : relations avec les médias, consultation publique et communications relatives au projet ou à la construction.

RELATIONS AVEC LES MÉDIAS

Le plan de consultation publique proposé indiquait que l'élément le plus déterminant du processus de communication avec l'extérieur de l'ACTA (région de l'Ontario) était l'attention suivie qu'il fallait accorder aux relations avec les médias. Il poursuivait dans la même veine et, puisque les médias informent le public du mandat confié au Groupe de gestion des aéroports, et du succès qu'il obtient dans la réalisation de ce dernier, il mentionnait le besoin de consacrer beaucoup d'efforts à *la communication avec les responsables des médias et à l'amélioration des relations avec eux.*

Les trousse d'urgence, la surveillance des médias, les conférences de presse, les communiqués, les demandes d'information, les visites des lieux et les événements spéciaux sont des exemples de techniques de communications dans les relations avec les médias.

CONSULTATION PUBLIQUE

Le plan propose que le Groupe de gestion des aéroports fasse tous les efforts voulus pour consulter le public en général et pour communiquer avec lui. La *contribution du public*, toujours selon le rapport, *doit cependant être acceptée au plan consultatif*. Les techniques de communication publique énumérées dans le rapport sont les suivantes :

Publicité : Promotion d'un projet ou d'un événement particulier, comme par exemple une rénovation ou une journée d'accueil.

Visites de l'aéroport : Les visites de l'aéroport forment un élément essentiel des relations avec la communauté. L'attention doit être axée principalement sur les besoins ainsi que sur les intérêts des divers groupes, des écoles et des autres associations intéressées. Les visites du genre sont de nature promotionnelle.

Présentations et expositions dans les aéroports : Les expositions et les présentations statiques, dont l'objet consiste à promouvoir le Groupe de gestion des aéroports, et les opérations sur place, doivent être utilisées dans le cadre éducatif du programme continu de consultation publique. Les sujets que le plan de communication a retenus pour la promotion sont la sécurité des personnes et du matériel, ainsi que le contrôle de la circulation aérienne.

Matériel audiovisuel : D'après le plan, la production de matériel audiovisuel fait *partie intégrante du programme continu d'information publique du Groupe de gestion des aéroports*. Dans les projets audiovisuels, on a des présentations de diapositives et des exposés narratifs d'accompagnement enregistrés, ou des programmes sur magnétoscope. Le matériel audiovisuel en question *sert de présentation descriptive des opérations aéroportuaires à l'intention du public en général, des médias, des clubs sociaux, des membres de la Chambre de commerce ou du Board of Trade de l'endroit*.

Centre de référence interne : Le plan propose qu'un centre de référence interne soit établi dans la région de l'Ontario et donne la suite voulue à toutes les demandes d'information de la part du public, des médias ainsi que des établissements.

Publications : On a établi que les feuillets et les brochures concernant les aéroports étaient des moyens de sensibiliser les médias et le public en

général aux divers projets et aux activités des aéroports. Les publications en question doivent contenir des renseignements sur l'histoire des aéroports en particulier, sur leur exploitation ainsi que sur les projets de rénovation. Ils doivent être offerts au public dans des présentoirs aux aéroports, dans les bureaux locaux de la chambre de commerce ou du Board of Trade, ainsi que dans les clubs de services de la région.

Demandes d'information : Le programme souligne que *les réponses à donner aux demandes de renseignements de la part du public en général doivent être perçues comme des occasions offertes au Groupe de gestion des aéroports de présenter l'opinion des cadres concernant les questions soulevées et de souligner les aspects positifs qui ne l'auraient pas été autrement*.

Préparation de profils sociaux : Le plan propose que le Groupe de gestion des aéroports entreprenne l'établissement de profils sociaux des aéroports pour tous ceux où la chose s'impose dans la région de l'Ontario. Le profil social permet de reconnaître les principaux publics de l'aéroport et de dresser la liste des grands groupes d'intérêts *qui peuvent représenter le public pour certaines questions*. Le profil social contient des recommandations visant les principales lignes de communication avec les médias et présente sous une forme résumée l'attitude du public à l'égard de l'aéroport.

Les autres techniques examinées dans le plan de consultation publique comprenaient un programme de journées sur les carrières, des fiches de félicitations ou de plaintes, l'établissement de documents de fond et un bureau pour les conférenciers.

COMMUNICATIONS RELIÉES AU PROJET OU À LA CONSTRUCTION

Le plan mentionne que le Groupe de gestion des aéroports doit mettre en oeuvre un programme afin de distribuer des trousse complètes de communication, et d'informer le public, les organismes des administrations locales et les médias de la construction ou de l'expansion de l'aéroport ou d'autres d'activités qui peuvent être de nature perturbatrice. L'objet du programme de communication relié au projet ou à la construction consiste à pouvoir offrir, *au besoin, de la documentation touchant les immobilisations et à transmettre des renseignements particuliers susceptibles d'atténuer les problèmes éventuels*. Le plan ne précise cependant pas quelles sont les activités qu'on peut juger de nature perturbatrice.

D'après le plan, les principaux éléments du programme doivent comprendre :

- *une campagne organisée pour la presse (entre autres choses une conférence de presse sur les lieux du projet et une série de bulletins de nouvelles avant le début du projet);*
- *une brochure décrivant le projet et contenant une carte facile à consulter qui indique l'aire où se feront les travaux de construction et l'emplacement des détours qui pourraient être nécessaires. Il faut également diffuser des bulletins fréquents concernant la construction;*
- *des réunions avec les occupants, les entreprises touchées et les groupes du voisinage;*
- *un centre de ressources ou d'information sur place ou une ligne téléphonique d'information;*
- *des réclames dans les journaux; et*
- *des communiqués de nouvelles diffusés en temps propice ou des réunions avec les médias locaux durant la construction.*

Ce programme vise toutefois les communications avant la construction du projet, ou durant la construction même, plutôt que l'étape de la planification du projet, moment où toute information ou rétroaction du public pourrait avoir ses effets les plus importants.

PRATIQUE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE

Les documents de politique et les plans de communication ou de consultation du public, qui traitent de l'importance ainsi que de la valeur de la participation du public dans le PÉEE, ne traduisent pas nécessairement ce qui se produit dans la pratique et n'ont pas d'influence dans ce domaine. Pour ce qui concerne les milliers d'évaluations réalisées en application de la NEPA au cours des neuf premières années, Erickson (1979) est d'avis que, de façon caractéristique, les équipes voient dans le public davantage un adversaire qu'un associé au processus d'évaluation. Voilà pourquoi la participation du public est demeurée dans une large mesure un idéal non atteint.

Le BFEÉE élabore des lignes directrices sur la consultation publique pour application à l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE (BFEÉE 1986). Les services de Praxis (de Calgary, en Alberta) ont été retenus par le Bureau

fédéral d'examen des évaluations environnementales afin de préparer un guide sur la participation du public que pourront appliquer les ministères fédéraux qui entreprennent des ÉIE. En février 1987, Praxis a réalisé une enquête sous les auspices du BFEÉE sur la participation du public à l'évaluation des incidences environnementales. Le Groupe de gestion des aéroports de Transports Canada a participé à l'enquête. On a donc demandé des réponses à divers membres du personnel du Groupe de gestion des aéroports qui, dans la région de l'Ontario, s'occupaient de la planification des aéroports. Ils devaient indiquer quelle était leur expérience passée du côté de la participation du public à l'intérieur du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Les réponses à l'enquête, transmises à Praxis pour l'aider à la production du guide sur le PÉEE concernant la participation du public, apparaissent dans la présente section.

Comme il a été signalé antérieurement, la philosophie de l'ÉIE exige que le public soit compté au nombre de ceux qui participent à la prise des décisions et qu'il joue également un rôle de surveillance pour s'assurer que la procédure appropriée soit respectée dans le processus d'évaluation. La première partie de l'enquête concernait les expériences du côté de la participation du public. Dans la première question de l'enquête, on demandait à l'ACTA quel avait été le genre de participation du public, car on peut aborder ce domaine de diverses façons :

À titre d'exemple, si une nouvelle route devait être construite, le gestionnaire du projet peut réaliser un programme d'information en disant simplement aux gens ce qui va être fait et pourquoi. Un autre gestionnaire par ailleurs peut présenter trois routes possibles et inviter /es intéressés à classer selon l'ordre les divers tracés, et dans ce dernier cas, on avait un programme d'information et de rétroaction. Une autre méthode consiste à faire participer les intéressés à un programme de consultation en précisant le besoin, en indiquant /es divers tracés et en demandant aux participants d'en proposer d'autres. Dans le dernier cas, le responsable fait participer les intéressés à un exercice d'évaluation, sauf que les résultats sont strictement d'ordre consultatif. Dans une dernière formule, le gestionnaire de projet peut collaborer avec d'autres organismes dont une partie du territoire touché relève de leur compétence, une municipalité par exemple, et réaliser un exercice de prise de décisions en commun.

La réponse de l'ACTA (région de l'Ontario) à cette question de l'enquête affirme que des quatre approches citées ci-haut, ils en ont touché deux pendant les trois années

précédentes :

- Programme d'information (pour 6 ÉIE), et
- Zonage de l'utilisation des terres portant sur les restrictions de hauteur (surtout de l'information et de la rétroaction).

Le zonage de l'utilisation des terres mentionné dans les réponses impliquait la réglementation de zonage des aéroports en vertu la Loi sur l'aéronautique et non en vertu la PEEE. Donc, l'ACTA (région de l'Ontario) a limité la participation publique au simple fait de l'informer de ce qui devait être fait et pourquoi.

Aucune des ÉEI analysées dans cette étude ne contenait de programme de participation publique. Dans le résumé de l'atelier sur le PEEE du BFEÉE/CREC (1984), Paul Scale, planificateur environnemental pour l'ACTA (région de l'Ontario), a indiqué que la consultation publique ne se produisait au stade de l'ÉEI d'un projet que si elle était provoquée. Ce manque de participation du public au stade de l'évaluation initiale prend de l'importance pour les raisons suivantes :

Sans programme de participation du public, l'ÉEI peut difficilement déterminer les préoccupations et les buts de la collectivité, ainsi que l'incidence de l'aménagement proposé sur le bien-être des individus et sur la collectivité.

Comme la réaction du public à un aménagement proposé est un facteur capital dans la détermination de l'importance des incidences, la conclusion de l'ensemble des ÉEI (selon laquelle il n'y avait aucune "incidence importante") était fondée sur des renseignements insuffisants (puisque le public n'avait pas eu l'occasion de faire part de sa réaction).

Selon l'avis exprimé lors d'une conférence de Transports Canada (1985) par M. C. Miller (SPE, Environnement Canada), si nous voulons être vraiment efficaces en gestion de l'environnement, nous devons analyser tous les aspects sociaux de nos décisions et reconnaître l'importance qu'il y a à écouter les personnes "véritables", celles qui n'appartiennent ni à l'administration ni à la bureaucratie et que nos décisions peuvent toucher. La plupart des ÉEI mentionnent qu'on a procédé à l'analyse des éléments sociaux, comme les biens récréatifs, l'intérêt et le bien-être des personnes. De façon générale, ces éléments ne sont toutefois pas couverts dans l'ÉEI, ni dans le document de politique à ce sujet.

Les programmes de participation du public peuvent aider à déterminer si des groupes locaux ou des individus seront touchés de façon négative par le projet. Le programme de participation du public est également une façon d'aborder leurs préoccupations.

Le document de fond de l'ÉEI pour l'aéroport de la Baie Georgienne mentionnait que *les conversations avec les autorités locales et les représentants de la collectivité ont révélé que certaines critiques étaient exprimées devant le manque de renseignements dans la région pour ce qui concerne les plans d'aménagement aéroportuaires*. Les représentants de la collectivité se préoccupaient des problèmes de bruit occasionnés par un aéroport de plus grande dimension. L'ÉEI estime ces préoccupations non fondées, mais elle n'indique pas si on a tenu d'autres réunions avec les représentants de la collectivité pour les informer des conclusions de l'ÉEI.

De façon générale, nous avons constaté que l'ACTA orientait son programme de consultation publique principalement vers les autorités locales. L'ACTA estimait que ses responsables locaux représentent la collectivité, et que les opinions des représentants locaux reflétaient celles du public de la région. Comme l'a indiqué Reg Lang (1981), cette opinion ne représente pas fidèlement la réaction du public face à un aménagement proposé :

À titre d'exemple, deux maires locaux n'ont pas fait la distinction entre le rôle du conseil municipal, chargé avant tout de représenter les électeurs pour certaines questions, et celui de la collectivité dans son ensemble, avec tout ce qui y est associé. Un des maires a déclaré que son conseil s'était réuni la veille au soir, avait voté sur la question et que le résultat qui avait été unanime en faveur de l'installation en cours de construction. Voilà pourquoi il affirmait parler au nom de l'ensemble de la collectivité à cet égard. Il ne voyait aucun illogisme dans son attitude (et pourtant lui-même comme les membres de son conseil n'avaient pas été élus en fonction d'un programme lié de quelque façon que ce soit avec l'installation, le conseil s'était réuni à huis clos et n'avait pas mené de consultation élargie au sein de la collectivité avant d'en arriver à une décision, etc.). (traduction)

En outre, dans les cas d'aide financière, cette façon d'aborder la consultation publique peut créer un conflit d'intérêt, car les mêmes autorités locales qui ont demandé la réalisation de l'aménagement par l'intermédiaire de leur député local forment le groupe que l'ACTA a consulté au sujet du projet et des préoccupations possibles de la collectivité, ou de son opposition au projet.

Un programme de participation du public fructueux doit permettre la communication efficace des buts et des activités du ministère gouvernemental (ainsi que de l'équipe d'évaluation), et la transmission de la rétroaction du public (qu'il s'agisse de personnes ou d'organismes) aux décideurs publics (Baldwin 1985 et Erickson 1979). La communication entre le ministère gouvernemental et le public doit prendre la forme d'un échange actif et constructif d'information, de buts et d'opinions. Le programme de participation du public à l'évaluation environnementale doit fournir de l'information sous une forme appropriée et au moment voulu.

Tout programme de participation du public doit être planifié en fonction d'objectifs clairement définis. Ils le sont dans le document TP1567 intitulé *La politique de l'ACTA sur la consultation publique*, ainsi que dans le plan de consultation publique et de communication de la région de l'Ontario. En outre, le promoteur doit appliquer des techniques de participation du public susceptibles de permettre l'atteinte de ces objectifs. En vertu du PEEE, le BFEÉE (1986) mentionne que les gestionnaires doivent incorporer, dans la procédure ministérielle, l'engagement à garantir la conformité aux exigences fondamentales de la participation du public au PEEE. Diverses techniques de consultation peuvent être appliquées. Chacune d'elles est valable pour des situations particulières et vise principalement l'atteinte d'objectifs différents.

La seconde question de l'enquête du BFEÉE/Praxis (1986) portait sur **des techniques précises de participation du public**. L'enquête énumérait les techniques et demandait au ministère d'indiquer la fréquence d'utilisation de chacune (choix à faire parmi les réponses possibles suivantes : fréquemment; très souvent; souvent; parfois; à l'occasion; et jamais). L'enquête a produit les résultats montrés à la Table 2 (Praxis 1986).

Les réponses indiquent que l'ACTA (région de l'Ontario) n'a jamais mis en pratique la plupart des techniques dont l'étude fait mention. À l'occasion on a eu recours à certaines techniques de saisie des données. L'ACTA (région de l'Ontario) a surtout mis l'accent sur des techniques qui visaient à fournir du matériel aux mass médias. C'est une technique par laquelle on arrive à rejoindre un vaste public, mais qui ne favorise qu'une communication à sens unique et qui évite des questions bien précises (BFEÉE 1986). Cette technique ne sert qu'à renseigner et à éduquer le public.

La seule technique de consultation retenue par l'ACTA (région de l'Ontario) était **celle des journées d'accueil**.

Techniques de rétroaction de données	Réponse
Enquêtes sur les connaissances et les opinions	Jamais
Analyse de la couverture des journaux	A l'occasion
Profils de la collectivité	A l'occasion
Mémoires	À l'occasion
Présentations écrites	Jamais
Bulletins de nouvelles	Parfois
Conférences de presse	A l'occasion
Bulletins	A l'occasion
Matériel audiovisuel	Jamais
Comités consultatifs	Jamais
Ateliers	Jamais
Réunions publiques	Jamais
Journées d'accueil	A l'occasion
Audiences publiques	Jamais
Autres techniques	
Publication de renseignements sur la réglementation de zonage dans les journaux locaux	Très souvent
Description des projets sur la réglementation de zonage en vertu de la Loi sur l'aéronautique	Très souvent

TABLE 2. Résultats de l'étude de Praxis sur la participation du public aux ÉEI de l'ACTA (Praxis 1986).

On organise habituellement ces journées à l'aéroport, et les présentations publiques contiennent certains détails au sujet de la réalisation d'un projet proposé. Pour les journées d'accueil, on atteint un niveau élevé de contact avec le public, mais on ne démontre pas tellement la capacité de tenir compte des intérêts spéciaux, et la communication dans les deux sens n'atteint qu'un niveau moyen. Les journées d'accueil du public servent à informer et à éduquer, à recueillir des

idées ou à régler les problèmes, et à recevoir les commentaires. Compte tenu du moment où se tiennent ces journées (ce qui veut dire à une étape tardive du processus de planification), elles ne permettent toutefois d'atteindre que des résultats très minces dans ces domaines.

À la troisième question de l'enquête, on cherchait à découvrir quels étaient les manuels, les guides et les directives en matière de politiques concernant la participation publique. On a mentionné en réponse les publications suivantes : *La politique de l'ACTA sur la consultation publique (TP1567)*, Plan de consultation publique et de communication de la région de l'Ontario, Plan de zonage enregistré de la région de l'Ontario, Division des normes et des procédures des SNA, Direction des besoins des systèmes ontariens de navigation aérienne.

La dernière question de l'enquête portait sur les **obstacles à la participation du public** au travail des ministères du gouvernement fédéral, ainsi que sur les aspects de la participation du public qui sont soulevés dans chaque ministère. La question à cet égard énumérait les obstacles éventuels et demandait au ministère de préciser dans quelle mesure ils étaient pertinents à son fonctionnement :

- Absence d'orientation politique précise, concernant la participation du public : TRES PERTINENTE
- La participation du public n'est pas nécessaire dans la planification des projets ou des programmes : PERTINENTE A UN CERTAIN DEGRÉ

- Absence de personnes ressources disponibles pour aider les gestionnaires hiérarchiques : PERTINENTE À UN CERTAIN DEGRÉ
- Aucune formation offerte au personnel dans le domaine de la consultation publique : PERTINENTE DANS UNE CERTAINE MESURE
- Absence de manuel pratique concernant la participation du public : PERTINENTE A UN CERTAIN DEGRÉ

Dans la dernière question de l'enquête, on demandait au ministère de préciser les *questions courantes auxquelles se trouve confrontée l'unité, la section ou la division pour ce qui concerne la participation du public*. La réponse à la question a été que :

Le point principal demeure l'absence d'une politique claire concernant la participation du public au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Les autres points étaient, entre autres :

- 1) l'hésitation des municipalités face aux projets financés par Transports Canada; et*
- 2) la difficulté à réaliser les projets imposés par le Ministère et qui comportent des délais serrés si on demande la participation du public.*

Les réponses révèlent qu'en dépit des orientations de participation du public, présentées dans *La politique de l'ACTA sur la consultation publique (TP1567)*, l'ACTA (région de l'Ontario) établit qu'elle ne suit pas une orientation politique précise concernant la participation du public.

8. ANALYSE DE LA SURVEILLANCE À L'ACTA (RÉGION DE L'ONTARIO)

Le besoin de surveiller les effets des projets compte parmi les *exigences fondamentales de l'examen préalable et de l'évaluation initiale* (BFEÉE 1984). Au stade de l'évaluation initiale, la surveillance permet de déterminer le besoin d'adopter des mesures d'atténuation et l'effet qu'elles peuvent avoir. Elle peut permettre de découvrir des effets imprévus pour lesquels il faudrait adopter des mesures d'atténuation. Tout comme l'évaluation initiale inscrite au PÉEE, la **surveillance** est la responsabilité du ministère qui entreprend le projet.

Les trois types de surveillance sont (BFEÉE 1987) :

- **L'inspection et la surveillance**, qui visent à déterminer dans quelle mesure on se conforme aux conditions de fonctionnement au plan **environnemental**.
- **La surveillance de conformité**, qui porte principalement sur le respect des normes **environnementales officielles** (par exemple en ce qui concerne les effluents, les émissions, la qualité de l'air et de l'eau).
- **La surveillance des effets**, qui sert à déterminer quelle forme ils prennent dans la réalité, à évaluer l'efficacité des mesures correctrices et à évaluer les imprécisions dans la prédiction des incidences.

D'après le critère idéal retenu par Environnement Canada (1987) dans le domaine des évaluations initiales exemplaires, l'ÉEI doit contenir une description du **modèle** théorique et de la gestion de toutes les mesures de surveillance envisagées pour le projet proposé. L'ÉEI doit indiquer quels sont les objectifs de l'étude de surveillance (par exemple, la surveillance des effets); les paramètres à surveiller (par exemple, la qualité et le volume de l'eau); les données à recueillir et les moyens utilisés; et le nom de la personne responsable de ce travail. La surveillance exige la réalisation des études sur les lignes de base, le contrôle durant le projet, et l'examen du projet ainsi que de ses incidences une fois le travail terminé.

Pour les huit ÉEI analysées, on avait prévu les méthodes de surveillance suivantes :

Aéroport de Carp : L'ÉEI ne fait mention d'aucune étude de surveillance ou de suivi.

Aéroport de Collingwood : L'ÉEI ne fait état d'aucune étude de surveillance ou de suivi.

Aéroport de Cornwall : L'ÉEI signale la surveillance des camions de transport et d'autre matériel de l'entrepreneur afin de contrôler la conformité à la réglementation sur les charges et empêcher que les routes existantes ne soient endommagées. Elle traite également de la surveillance de la poussière soulevée par les travaux de construction aux étapes de l'excavation et du nivellement. Elle ne fait état d'aucun autre programme de surveillance, ni d'études de suivi. Elle ne mentionne pas non plus si les activités de surveillance indiquées dans l'ÉEI ont été entreprises, étant donné que la construction a été terminée avant l'approbation de l'ÉEI.

Aéroport de la Baie Georgienne : Le document de base de l'ÉEI mentionne que la poussière soulevée par la construction du prolongement de piste proposé et par le nivellement du terrain sera surveillée et réduite par l'application d'eau. En outre, les camions de transport et l'autre matériel des entrepreneurs seront surveillés pour voir à ce qu'ils respectent la réglementation applicable aux charges et à la vitesse, et à empêcher que la route ne soit abîmée.

Aéroport d'Huron : Le document de base de l'ÉEI mentionne que l'érosion et la sédimentation doivent être surveillées occasionnellement **après** la fin de la construction, afin de déterminer si d'autres mesures d'atténuation s'imposent. L'ÉEI n'indique cependant pas de quelle façon ni à quel moment la surveillance sera effectuée, et qui aura la responsabilité de le faire.

Aéroport de Kapuskasing : L'ÉEI ne fait état d'aucune étude de surveillance ou de suivi.

Aéroport de Kincardine : Le document de base de l'ÉEI ne fait mention de surveillance qu'à l'étape des travaux de construction. Selon le document, les camions de transport et l'autre matériel des entrepreneurs seront surveillés pour s'assurer qu'ils respectent la réglementation applicable aux charges sur les routes existantes. On devait réduire la poussière en appliquant de l'eau sur les routes utilisées.

Aéroport de Timmins : L'ÉEI ne fait mention d'aucune étude de surveillance ou de suivi.

Quatre des huit ÉEI ne faisaient état d'aucune étude de surveillance ou de suivi. Parmi celles qui en faisaient état, trois ne couvraient que l'inspection et le contrôle (c'est-à-dire les projets aéroportuaires de Cornwall, de la Baie Georgienne et de Kincardine). L'EEI visant le projet aéroportuaire d'Huronie mentionne la surveillance des effets de l'érosion et de la sédimentation. Elle n'indique toutefois ni de quelle façon, ni à quel moment, ni qui sera chargé de la surveillance. Cette information serait très importante pour un projet comme celui d'Huronie, étant donné que Transports Canada n'exploite pas cet aéroport, qui ne lui appartient d'ailleurs pas. Quand Transports Canada, par l'intermédiaire de l'ACTA, n'apporte qu'une contribution financière à la réalisation d'un projet, et qu'il est réalisé, il appartient aux propriétaires et aux exploitants de l'aéroport de financer et d'entreprendre la surveillance des effets dont il est fait mention dans l'EEI. Pour un projet comme celui de l'aéroport de Timmins, il serait difficile (sinon impossible) d'entreprendre la surveillance des effets étant donné que l'EEI néglige de présenter l'information de base au niveau de l'environnement avant la réalisation du projet.

La surveillance doit également examiner si le promoteur a mis en oeuvre les recommandations de l'ÉEI. Les projets aéroportuaires de la Baie Georgienne et de Kincardine ont été terminés avant que l'EEI ne soit approuvée. En conséquence, il n'est pas établi clairement si on a mis en oeuvre les recommandations d'inspection et de contrôle inscrites à l'ÉEI, car ce type de surveillance s'exerce aux étapes de la construction du projet. La seule EEI qui fasse mention de la surveillance des effets vaut pour un projet (aéroport d'Huronie) qui n'a pas encore été entrepris. Il est par conséquent impossible de savoir si les recommandations seront appliquées.

Dans l'ensemble de ces projets, les prédictions d'ordre environnemental établies dans les ÉEI ne sont pas transposées en instructions précises à l'intention de la gestion du projet, ou en programmes de surveillance nécessaires pour mesurer les incidences. Comme Cornford, O'Riordan et Sadler (1984) le soutiennent, l'ÉEI ne peut faire partie intégrante de la gestion de l'environnement sans ce lien. L'ACTA (région de l'Ontario) ne possède pas de systèmes qui pourraient, lui garantir que les recommandations inscrites dans l'EEI, comme les mesures d'atténuation, le contrôle du projet, la surveillance et le suivi nécessaire des mesures correctrices (tout spécialement dans le cas des projets d'aide financière), seront appliquées.

9. CONCLUSION

L'évaluation initiale constitue le fondement du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. On ne s'est cependant pas tellement arrêté à l'examen du stade de l'évaluation initiale dans le PÉEE (Rees 1981; Raistrick 1984). Comme le PÉEE a fait, et continue de faire partie intégrante de la planification environnementale des ministères du gouvernement fédéral, il existe de toute évidence un besoin d'analyse et d'évaluation des étapes de l'EEI. La présente étude avait pour objet d'examiner l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE et de présenter un rapport sur le degré d'efficacité de sa mise en oeuvre, puis de déterminer les façons d'intervenir qui seraient les plus efficaces.

Dans deux rapports d'Environnement Canada, soit *L'évaluation environnementale initiale à Environnement Canada - Document de travail et recommandations* (1987), et *Proaram Evaluation - Federal Environmental Assessment and Review Process (EARP) as of June 30, 1982*, Transports Canada (l'Administration canadienne des transports aériens, plus précisément) est cité comme un ministère fédéral ayant réalisé des évaluations initiales «exemplaires». Il reste toutefois que l'examen de ce que l'on a appelé un ((processus **exemplaire**» révèle qu'il ne satisfait pas aux critères fondamentaux de l'évaluation initiale des incidences environnementales.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE

Examen préalable

L'examen préalable n'a pas une portée suffisante. On n'envisage de procéder à l'évaluation initiale que pour les projets d'immobilisations. Les projets d'exploitation et d'entretien ne font pas l'objet d'évaluations.

L'examen préalable vise avant tout le type de projet et les coûts au lieu d'examiner les incidences **environnementales** associées à un projet proposé, et l'importance de ces incidences. On ne procède à l'évaluation des incidences environnementales que pour les nouveaux aéroports, les nouvelles pistes ou les prolongements de piste. Tous les autres projets sont automatiquement exclus du processus d'évaluation environnementale.

Évaluations environnementales initiales

Aucune des huit **ÉE**I analysées ne contenait de définition, de description ou de lignes directrices explicites relativement à ce qui constitue une incidence importante. En conséquence, un analyste qui se pencherait sur ces

documents d'évaluation initiale serait incapable de comprendre de quelle façon l'évaluateur en est arrivé à sa décision au stade initial.

Aucune des huit **ÉE**I ne comportait de description des méthodes d'évaluation retenues. Voilà pourquoi un analyste serait incapable d'évaluer un projet en appliquant la même méthode, ce qui fait que l'EEI ne peut être refaite.

Pour ce qui est des huit **ÉE**I examinées, on ne retrouvait parfois que des critères vagues.

Participation du public

L'ACTA (région de l'Ontario) semble ne pas avoir adopté d'orientation politique précise concernant la participation du public. Les étapes de l'examen préalable et de l'évaluation initiale démontrent qu'il n'y a eu aucune participation du public. C'est le cas pour les huit EEI analysées. Le processus de prise de décisions en matière de planification et la justification des raisons demeurent des secrets pour le public. Les techniques de consultation publique retenues visaient principalement à informer la presse et le public à un stade très avancé du processus de planification (au stade de la construction, par exemple).

Surveillance

Très peu des projets visés par une évaluation **environnementale** initiale dans la région de l'Ontario sont passés par cette étape. Sept des huit EEI analysées ne contenaient pas la description du modèle théorique et de la gestion des études de surveillance ou de suivi.

Incidences sociales

Sept des huit **ÉE**I n'ont pas abordé la question des incidences sociales.

Autres critères

Moment de la tenue

Cinq des sept **ÉE**I ont été entreprises et terminées à un stade très avancé du processus de planification (ce qui signifie durant la construction ou après). De façon générale, la planification était terminée et l'approbation ministérielle avait été obtenue avant que ne soit terminée l'évaluation **environnementale**.

Aucune des huit ÉEI ne contenait d'évaluation de solutions de remplacement raisonnables. Comme l'évaluation environnementale initiale a été entreprise à un stade avancé du processus de planification, il était trop tard pour examiner les formules de remplacement. Voilà pourquoi l'évaluation environnementale ne peut faire rien d'autre que confirmer, le cas échéant, l'incidence environnementale minimale du projet.

Mise en oeuvre des conclusions des évaluations initiales

La plupart des ÉEI ont établi que les effets qui pouvaient être néfastes étaient négligeables ou pouvaient être contrés par la technologie connue. Le Décret exige que le ministère responsable voie *à la mise en application de mesures d'atténuation et d'indemnisation* (article 14). Il reste cependant que les mesures d'atténuation ne sont pas présentées en détail dans l'ÉEI. Sept des huit ÉEI n'ont pas transposé les prédictions de l'incidence environnementale en instructions précises pour le gestionnaire du projet.

CONCLUSIONS D'ÉTUDES SEMBLABLES

Les conclusions de la présente étude concordent avec celles d'autres études faites sur l'évaluation initiale au sein du gouvernement fédéral canadien :

- l'étude menée par Rees en 1981, qui portait principalement sur huit études de cas d'examen préalable au sein de quatre ministères gouvernementaux;
- l'étude réalisée par Environnement Canada en **1982**, qui visait principalement six ministères du gouvernement fédéral (onze systèmes); et
- l'étude menée en **1987** par Environnement Canada, dont l'objectif central était l'amélioration du processus de l'évaluation initiale à Environnement Canada.

Examen préalable

Rees (**1981**) a constaté qu'aucune des procédures d'examen préalable des quatre ministères gouvernementaux examinés ne pouvait être tenue pour rigoureuse. L'étude réalisée en **1982** par Environnement Canada a révélé que le PÉEE souffrait d'un manque d'uniformité dans la définition des types de propositions qu'il fallait soumettre à l'examen préalable. Aucun ministère ou organisme ne possédait de définition de travail appropriée de ce qu'il fallait soumettre au processus

d'examen préalable. Aucun ministère fédéral n'avait établi de système pour examiner efficacement soit les programmes, soit les activités d'exploitation et d'entretien. L'étude réalisée en 1987 par Environnement Canada a également révélé que les activités d'exploitation et d'entretien n'étaient pas visées par le PÉEE.

Rees a constaté que la documentation d'examen préalable était médiocre et se limitait en grande partie à des données descriptives ou à des listes de contrôle. L'étude d'Environnement Canada, réalisée en 1982, a révélé peu d'exemples d'évaluation convenablement documentés. En réalité, l'étude a permis d'établir que la plupart des systèmes existants dans les six ministères de l'Administration fédérale qui étaient analysés ne démontraient nullement qu'on avait procédé à une quelconque forme d'examen préalable.

Évaluation environnementale initiale

Les études de Rees (**1981**) et d'Environnement Canada (**1982**) ont révélé qu'il n'existait ni lignes directrices explicites, ni définitions appropriées de ce qui constitue une *incidence importante* sur l'environnement dans les ministères du gouvernement fédéral étudiés. L'étude réalisée par Environnement Canada en 1982 a révélé que six des onze systèmes examinés ne comportaient ni critères, ni lignes directrices, ni politiques, ni procédures officielles sur lesquels pouvaient s'appuyer les responsables pour prendre des décisions d'examen préalable. Le système de l'ACTA a été jugé le seul convenable à cet égard. Rees n'a pu trouver aucune preuve de critères de prise de décisions, de pondération des facteurs ou de justification pour l'absence d'attention accordée aux préoccupations relatives à l'environnement. Rees en a conclu que les recommandations définitives représentaient la conclusion non appuyée par des documents à laquelle en étaient arrivés les agents responsables.

Participation du public

L'étude réalisée par Environnement Canada en **1982** a révélé que la plupart des programmes examinés laissaient peu de place aux échanges avec le public et à sa participation. Plusieurs études indiquent l'absence de participation du public au stade de l'évaluation initiale du PÉEE, soit le moment où se prend la décision d'exemption (Beanlands et Duinker **1983**; Lang et Armour **1977**; Holisko 1980; Environnement Canada **1987**).

Surveillance

La surveillance est le complément essentiel de l'ÉIE. Pourtant, dans la présentation au Cabinet (Environnement Canada, 1984), on lisait que *pour le moment, la surveillance de la construction et des travaux antérieurs de construction ne fait pas partie intégrante du PÉEE, et les relations ainsi que les responsabilités des organismes participant à la réalisation et à l'examen d'une telle activité ne sont pas clairement établies.* (traduction)

L'étude réalisée par Environnement Canada en 1982 a conclu que dix des onze programmes examinés n'avaient pas mis en place de systèmes précis et efficaces de surveillance ou de post-vérification. Dans le même ordre d'idées, Beanlands (1983), Lang (1983), et Rees (1981) ont démontré l'absence quasi totale d'études de suivi et de programmes de surveillance dans le PÉEE.

Incidences sociales

L'étude d'Environnement Canada (1982) a démontré que huit des onze programmes :

- accordaient peu ou pas d'attention aux effets socio-économiques;
- comportaient très peu de lignes directrices et de critères efficaces pour ce qui concerne l'aspect socio-économique; et
- ne comptaient pas sur les conseils d'experts facilement accessibles.

La plupart des programmes examinés dans l'étude faisaient peu de cas de l'évaluation des incidences sociales des grands projets.

Mise en oeuvre des conclusions de l'évaluation initiale

La présentation au Cabinet (Environnement Canada 1984) a souligné que le lien entre l'évaluation environnementale et la réalisation d'un projet n'est pas tellement bien défini. Les recommandations ne sont pas toujours transposées en lignes directrices claires que peuvent suivre les gestionnaires des projets, ou pour l'établissement de programmes de surveillance nécessaires à l'atténuation efficace des incidences. Dans le même ordre d'idées, Cornford, O'Riordan et Sadler (1984) ont noté que les prévisions environnementales faites à l'étape de l'EIE n'étaient pas toujours transposées en instructions claires pour les gestion-

naires de projets ou pour les programmes de surveillance nécessaires afin de mesurer les incidences.

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

Dans l'une ou l'autre des études déjà mentionnées, seuls quelques très rares cas ont permis d'établir que les divers ministères fédéraux procédaient à une évaluation environnementale initiale efficace. Dans certaines de ces études, on soutient que certains ministères fédéraux en particulier réalisent des évaluations initiales exemplaires. On a plus spécialement cité l'Administration canadienne des transports aériens (ACTA), à Transports Canada, parmi les ministères fédéraux qui effectuaient des évaluations initiales exemplaires. Une étude d'Environnement Canada (1982c) soulignait que, parmi les onze programmes examinés, seul celui de l'ACTA satisfaisait aux principales exigences du PÉEE. Comparativement aux processus que les autres ministères du gouvernement fédéral utilisent pour réaliser l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE, il se pourrait que celui de l'ACTA soit exemplaire. Dans la présente étude, nous avons cependant évalué le processus de l'ACTA au plan de son efficacité à réaliser l'intention du PÉEE, et nous avons constaté que l'ACTA connaissait de sérieux problèmes dans le domaine de l'ÉEI.

L'étude que nous avons faite de la mise en oeuvre du PÉEE par l'un des *meilleurs* ministères fédéraux donne un indice des mauvais résultats du gouvernement fédéral dans son ensemble à l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE. Le présent rapport, ainsi que les études d'Environnement Canada de 1982 et de 1987, ont permis de constater qu'à l'exception de certains projets d'immobilisations choisis, la plupart des projets ne font pas intervenir le PÉEE. L'étude d'Environnement Canada (1982) a révélé des différences considérables dans l'application du Processus dans les ministères et les organismes. L'étude a établi que les systèmes d'examen préalable étaient lents, ponctuels, vraisemblablement non uniformes, et souvent déficients au plan de la documentation d'un type approprié à l'examen public. L'étude réalisée en 1987 par Environnement Canada a également démontré que le gouvernement fédéral réalisait des évaluations initiales non uniformes sur le plan du type, de la qualité et des détails. Rees (1981), concluait que, durant la plupart des sept années qui ont suivi l'établissement du PÉEE, les procédures d'examen préalable ont été, dans la majorité des cas, strictement ponctuelles, non appuyées par des documents et impossibles à évaluer. Les façons dont on s'y *prend depuis sept ans pour aborder la question demeurent fort différentes, inappropriées en règle générale et témoignent du manque d'enthousiasme de la part des ministères clés au moment de son application.* (traduc-

La présentation au Cabinet (Environnement Canada, **1984**) signalait que la mise en oeuvre du PÉEE représentait un mauvais exemple de pratiques administratives, qui variaient d'un programme à l'autre, et qu'il était souvent difficile de trouver les documents à l'appui, ce qui nuisait à la crédibilité. Le présent rapport signale les faiblesses au plan de la procédure dans les pratiques d'évaluation initiale adoptées par un ministère gouvernemental classé comme l'un des meilleurs dans ce domaine. Des études semblables soulèvent de sérieux doutes quant à la qualité de l'évaluation initiale et de la prise de décisions au gouvernement fédéral. Il faut de toute évidence apporter des améliorations appréciables à l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE.

AMÉLIORATIONS RECOMMANDÉES À L'ÉTAPE DE L'ÉVALUATION INITIALE DU PÉEE

D'après les faiblesses au plan de la procédure qu'a permis de révéler la présente étude du cas de l'ACTA, les études mentionnées dans le présent document et un examen de la documentation, on peut recommander d'apporter plusieurs améliorations à l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE.

Examen préalable

Le Décret a pour objectif de rendre le processus d'examen préalable plus visible et systématique pour aider à résoudre le conflit d'intérêts apparent. Pour contribuer à l'atteinte de cet objectif, le Décret demande à chaque ministère fédéral, en collaboration avec le BFEÉE :

- d'établir des procédures écrites d'évaluation environnementale qui devront être respectées;
- de dresser la liste des projets qui seront exclus automatiquement du PÉEE; et
- de présenter au BFEÉE des renseignements sur la mise en oeuvre du PÉEE.

Le PÉEE devait à l'origine s'appliquer aux stades de la planification et de la réalisation des projets, des programmes ou des activités. Pourtant, à l'ACTA (région de l'Ontario), l'examen préalable ne portait que sur les projets d'immobilisations. L'étude entreprise par Raistrick (**1984**) a également permis de constater qu'on ne procédait qu'à l'évaluation des projets d'immobilisations ou des projets fédéraux, et non des programmes et des activités, pas plus que des dépenses d'exploitation et d'entretien.

Il est recommandé que tous les ministères du gouvernement fédéral se conforment aux exigences de ce Décret. Il est également recommandé que le BFEÉE publie les procédures écrites et les listes d'exclusion automatique pour que le public puisse les examiner. Chaque ministère du gouvernement fédéral devrait être tenu de publier un rapport d'examen préalable concernant l'application du PÉEE, et de le déposer devant le BFEÉE. Ce rapport devrait faire partie des «documents accessibles au public».

Il est aussi recommandé que les ministères du gouvernement fédéral soient tenus de procéder à l'examen préalable des projets d'exploitation et d'entretien aussi bien que des projets d'immobilisations, afin d'en établir les incidences défavorables éventuelles sur l'environnement.

Contenu de l'ÉE

Il est recommandé que, pour tous les documents des évaluations initiales, les responsables soient tenus de se conformer aux critères fondamentaux et essentiels établis dans l'étude de Raistrick (1984).

Définition de l'expression «incidence importante»

Les documents de l'examen préalable et de l'évaluation initiale doivent comprendre une définition de ce qu'on entend par incidence importante sur l'environnement.

Il est recommandé que les documents de l'examen préalable ainsi que de l'évaluation environnementale initiale précisent ce qu'on entend par «incidence importante» ou présentent une justification écrite, sous une forme ou sous une autre, des décisions prises.

Critères d'évaluation

Le BFEÉE a fixé des critères d'évaluation (**1984**) qui sont l'ampleur, la fréquence, la durée et l'intermittence, le risque et les précédents.

Il est recommandé que des critères précis soient employés dans les documents de l'examen préalable et de l'évaluation environnementale initiale pour la description et l'analyse des incidences.

Il est recommandé que les documents d'examen préalable et d'évaluation initiale contiennent une brève description de la façon dont on en est arrivé à la décision finale concernant le projet.

Participation du public

Pour le moment, les premières étapes du processus d'ÉIE ne font pas intervenir le public. Comme les dispositions applicables à la contribution du public ne sont pas présentées de façon explicite dans le PÉEE, la participation en ce domaine tend à ne pas se matérialiser. Il faut solliciter la participation du public avant que ne soient prises les décisions irrévocables concernant les projets. De cette façon, le public pourra être informé du projet, et les décisions de planification ainsi que d'administration seront plus transparentes et plus réactives.

Il est recommandé que les ministères du gouvernement fédéral soient tenus d'informer le public au sujet d'une proposition dès les premières étapes de la planification du projet.

Surveillance

Une fois terminée l'évaluation initiale de l'incidence, il ne s'effectue généralement aucune étude de suivi. Les ministères doivent réaliser des programmes de surveillance complète de certains projets choisis.

Il est recommandé qu'un cadre administratif approprié soit élaboré dans les ministères du gouvernement fédéral de façon à établir qui est responsable des fonctions de surveillance ou de suivi dans les divers programmes de contrôle.

Incidences sociales

On a vu dans le PÉEE un processus qui visait avant tout les transformations physiques de l'environnement. Dans le processus de l'évaluation initiale, il faut toutefois tenir compte également des incidences sociales et économiques.

Les incidences socio-économiques comprennent, entre autres :

- le changement social potentiel associé aux incidences biophysiques d'une proposition donnée;
- les incidences sociales découlant de l'effet des projets sur la collectivité, le mode de vie traditionnel, les relations sociales, la population même et sa composition, le logement, les services de santé et de protection publique (BFEE 1986); et
- les incidences économiques découlant de changements dans la superficie des terres disponibles, de changements dans la valeur des

terres, dans les niveaux d'emploi ainsi que dans l'assiette et dans les recettes fiscales des administrations locales.

Il est recommandé que tous les documents des évaluations initiales établissent clairement qu'on a évalué à fond les incidences socio-économiques aux étapes de l'examen préalable et de l'évaluation initiale du PÉEE.

Moment de l'évaluation initiale

L'examen préalable de l'incidence environnementale doit s'effectuer dès les premières étapes du processus de planification. Le Décret (article 3) exige que les répercussions des projets sur l'environnement soient *examinées le plus tôt possible, avant que ne soient prises des décisions irrévocables*. Le document ne précise cependant pas de limite de temps. Voilà pourquoi l'examen préalable continue de s'effectuer à un stade avancé du processus de planification.

Il est recommandé que les documents des évaluations initiales établissent que des décisions irrévocables n'ont pas été prises au moment de la réalisation de l'évaluation de l'incidence environnementale.

Mesures d'atténuation

Souvent, la fin de l'examen de l'évaluation initiale marque également la fin de l'application du PÉEE dans un projet. Les mesures d'atténuation recommandées dans l'évaluation initiale peuvent ne pas être appliquées dans la réalisation du projet.

Il est recommandé qu'un plan d'atténuation fasse partie intégrante de tous les documents d'examen préalable et d'évaluation initiale. Le plan à cet égard doit établir clairement les mesures d'atténuation. Le plan doit également donner à l'équipe responsable de la réalisation du projet des renseignements précis et détaillés sur les mesures d'atténuation qui s'imposent aux étapes de la planification, de la conception, de la construction et du fonctionnement. Il doit également contenir des renseignements sur l'échéancier et les techniques de construction.

Mise en oeuvre des conclusions de l'évaluation initiale

En vertu du Décret du Conseil (article 14), c'est au ministère responsable de voir à la mise en oeuvre des

mesures d'atténuation.

Il est recommandé que les différents ministères établissent une procédure de mise en oeuvre pour s'assurer que les mesures ainsi que les recommandations d'atténuation contenues dans les documents d'examen préalable et d'évaluation initiale soient incorporés aux étapes de la planification, de la construction et de l'exploitation, et que des documents visant la procédure de mise en oeuvre soient établis pour chaque projet.

Les examens des évaluations des incidences environnementales ainsi que du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) contenaient des recommandations semblables. En définitive, le seul fait de signaler les faiblesses et de recommander des changements ne garantit pas l'adoption des mesures qui s'imposent. Ce qu'il faut analyser, c'est la raison pour laquelle on n'a pas donné suite à de telles recommandations jusqu'à présent, et la raison pour laquelle les recommandations de changements dans l'étape initiale de l'évaluation du PEEE ne suffisent pas à corriger les faiblesses signalées dans la présente étude et dans d'autres également.

NECESSITÉ DE MODIFIER LA MÉTHODE ACTUELLE DE MISE EN OEUVRE DU PEEE

Le présent rapport sur la réalisation de l'étape d'évaluation initiale du PEEE par l'ACTA (région de l'Ontario) et les études d'Environnement Canada de 1982 et de 1987 ont démontré que, de façon générale, le PEEE n'était pas appliqué. En vertu de la formule d'auto-évaluation du PEEE pour la réalisation de l'évaluation initiale, chaque ministère du gouvernement fédéral a pour responsabilité d'intégrer l'évaluation des incidences environnementales dans son propre système de planification. L'étude d'Environnement Canada de 1982 a signalé que la pénurie de ressources humaines était fréquemment invoquée pour justifier la non application du PEEE. Il reste que, comme l'étude l'établit clairement, les responsables des ministères en question ne semblent évidemment pas croire que la directive applicable au PEEE a priorité sur d'autres travaux au sein de leur ministère au plan de l'affectation des ressources. Ils ne jugent pas prioritaire la directive sur le PEEE, ce qui fait que le processus est mal appliqué. Il faut donc qu'au gouvernement fédéral on se penche sur la politique d'évaluation des incidences environnementales et sur la stratégie de réalisation de ces efforts, car elles ont conduit à l'échec de la mise en oeuvre du PEEE dans sa forme originale.

L'efficacité de l'ÉIE dépend de la stratégie adoptée par le gouvernement pour la mettre en oeuvre et de l'adoption d'un système qui assure le respect de la procédure. Comme il en a été fait mention plus haut, au moment où Jack Davis (alors ministre des Pêches et de l'Environnement) a établi le PEEE, en 1973, on croyait que l'évaluation des incidences environnementales était trop nouvelle et trop expérimentale pour être visée par des mesures législatives.

La formule retenue par le gouvernement fédéral canadien pour aborder l'ÉIE avait pour objectif l'évolution en douceur du PEEE, de façon que le processus nouveau et non encore mis à l'essai puisse évoluer de façon empirique, ce qui devait permettre d'éviter les problèmes de contestation soulevés par la National Environmental Policy Act des États-Unis ou a fait en sorte que le PEEE et ses procédures soient de portée étendue, souples et adaptables aux besoins de chaque ministère du gouvernement fédéral. Il s'est révélé que la souplesse du PEEE était à la fois un de ses points forts et une de ses faiblesses. Elle a permis que le processus évolue et qu'on élabore de nouvelles techniques en fonction de l'expérience acquise. Toutefois, comme le mentionne la présentation au Cabinet (Environnement Canada 1984), *le manque de précision du régime signifie que des projets particuliers qui pouvaient avoir des incidences importantes sur l'environnement n'ont pas été soumis à l'examen public ou n'ont pas été modifiés pour atténuer leurs effets néfastes*. Il n'en reste pas moins que le gouvernement fédéral a choisi de veiller à ce que le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement continue à conserver une souplesse suffisante (BFEEE 1987b).

Ce qui s'ajoute à ce cadre plutôt imprécis d'orientation politique, c'est le fait que le PEEE a été conçu à titre de procédure d'auto-évaluation. Chaque ministère gouvernemental assume la responsabilité de l'évaluation de ses propres projets à l'étape de la planification. Une telle façon de procéder visait à rendre les ministères du gouvernement fédéral responsables de la gestion et de la planification environnementales plutôt que de déléguer ce rôle à un organisme gouvernemental centralisé. Le gouvernement fédéral a choisi ce processus pour traiter des incidences environnementales de ses propres propositions pour les raisons suivantes (BFEEE 1987b) :

Le gouvernement désire créer une prise de conscience environnementale dans ses nombreux ministères. Il voulait que les incidences environnementales de toute activité ou proposition gouvernementale soient évaluées et prises en compte le plus tôt possible au cours de la planification, parce que la modification d'une proposition, pour des

raisons environnementales, à un stade avancé de réalisation peut être très coûteuse. Il voulait intégrer les frais d'une planification *environnementale* judicieuse au coût des propositions. Il voulait également que le *ministère* qui présente une proposition étudie toute inquiétude qu'elle peut inspirer au public et consulte directement les personnes pouvant être touchées par les effets environnementaux de cette proposition.

La présentation au Cabinet (Environnement Canada 1984) soulignait également que cette façon de procéder reflétait le principe de la responsabilité ministérielle.

Comme le signale toutefois Tom **McMillan**, *ex-ministre de l'Environnement*, une *des* faiblesses de base du PÉEE est la manière dont l'idée d'auto-évaluation est appliquée; *la responsabilité première de déterminer l'importance environnementale d'un développement proposé n'appartient pas au ministre de l'Environnement, mais bien au ministre responsable du projet* (BFEÉE 1987b).

Le fait que les ministères fédéraux responsables de l'établissement des propositions soient également responsables de l'évaluation des effets de telles propositions sur l'environnement crée un conflit d'intérêts évident. L'étude *d'Environnement* Canada de 1982 reconnaît la possibilité de conflit d'intérêts, car le gestionnaire dont l'objectif consiste à terminer rapidement un projet particulier peut être moins enclin à examiner de près les conséquences pour l'environnement qui, si elles étaient relevées, pourraient faire reporter à plus tard la réalisation du projet.

Le processus interne retenu, pour analyser l'auto-évaluation à l'étape *initiale* du PÉEE diminue la valeur de la procédure de l'ÉIE comme moyen de modifier les processus décisionnels étant donné les pouvoirs discrétionnaires considérables accordés au promoteur. La grande latitude accordée au ministère permet au promoteur de ne soumettre à l'auto-évaluation que les projets qu'il désire voir soumis à la procédure. Le promoteur a le choix de soumettre sa proposition au PÉEE, en prenant pour acquis qu'il a procédé à un examen préalable complet et impartial de la proposition, examen qu'il se sentirait *obligé* de soumettre au PÉEE si une ÉIE s'était révélée nécessaire. Au lieu de décider d'une façon *objective* que l'évaluation s'impose afin de déterminer si le projet aura des incidences aux plans environnemental ou social, l'organisme promoteur peut prendre une décision en fonction de pressions politiques ou économiques. Comme le signalent Estrin et Swaigen (1978) :

Quand on sait qui a la responsabilité d'entamer le

PÉEE, il serait naïf de croire que les promoteurs sont parfaitement impartiaux dans l'évaluation des dommages que leurs projets peuvent entraîner. Le processus comporte une grave lacune, en ce sens que les promoteurs n'ont même pas à procéder à l'examen préalable des projets, à moins qu'ils n'envisagent la possibilité d'effets importants. La décision leur appartient complètement. (traduction)

En application du PÉEE, aucune disposition législative n'autorise à en appeler des décisions rendues par le ministère responsable. Devant la loi, le gouvernement et le public n'ont aucun droit d'appel sur les décisions prises par le promoteur durant le processus d'examen préalable. La loi n'accorde pas le pouvoir d'exiger la conformité, non plus qu'elle oblige le promoteur à appliquer le processus. Le PÉEE ne permet pas que les tribunaux interviennent et forcent le ministère responsable à entreprendre une EIE. Voilà pourquoi les ministères du gouvernement fédéral ne sont soumis à aucune pression, de la part de la loi ou encore du public, dans la mise en oeuvre du PÉEE.

Il faut se rappeler que le PÉEE a été établi parce que le gouvernement fédéral avait négligé dans le passé d'évaluer les incidences de ses projets sur l'environnement. Le PÉEE retient cependant une formule fondée avant tout sur la souplesse, sur l'auto-évaluation et sur l'absence de responsabilité imposée par la loi. Voilà pourquoi la conformité n'est pas du tout assurée. Comme le signale Paul Emond (1978) :

Il est illogique d'adopter une procédure visant à «forcer» certaines parties à faire certaines choses, mais dont l'application dépend en dernière analyse de l'initiative et de la collaboration des dites parties. [Le PÉEE, en tant que processus interne], est soumis à l'action de toutes les forces de l'auto-intérêt et de l'inertie bureaucratiques qui caractérisent les processus contemporains de gouvernement. (traduction)

Il n'est donc pas surprenant que, dans l'établissement de l'étude *d'Environnement* Canada de 1987, Raistrick ait constaté que la plupart des chargés de programme jugent n'être nullement obligés d'appliquer le PÉEE du fait que le processus en question ne leur impose aucune obligation de rendre des comptes. Rees (1981), note que l'auto-évaluation, assortie de cette absence totale de pression imposée par la législation, *fait ressortir ce qui pourrait fort bien être la réalité fonctionnelle la plus remarquable du PÉEE, et celle qui a attiré sûrement les critiques les plus vigoureuses : son succès dans l'atteinte des objectifs fondamentaux au plan environnemental dépend entièrement de l'esprit de*

collaboration volontaire à l'intérieur des organismes et des ministères qui interviennent, et également entre eux. L'échec du PEEE à l'étape de l'évaluation initiale est lié au fait que le gouvernement fédéral continue d'appliquer le concept de l'auto-évaluation absolue, et à l'absence de responsabilité à l'égard du PEEE devant la loi.

Améliorations récentes apportées au PEEE

Il s'exerce de plus en plus de pressions en vue du renforcement du mandat du PEEE. Pour donner suite à l'étude d'Environnement Canada, réalisée en **1982**, et à la présentation au Cabinet (Environnement Canada, **1984**), le gouvernement canadien a adopté le Décret sur les lignes directrices du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, pour faire en sorte que le fondement d'autorité du PEEE ne soit plus une directive du Cabinet mais un Décret du Conseil. Selon la présentation au Cabinet de **1984**, le gouvernement fédéral a choisi d'adopter un Décret du Conseil pour le PEEE parce qu'un tel décret (Environnement Canada 1984) :

- *serait plus facile à adopter et n'encombrerait pas l'ordre du jour législatif;*

@relierait directement le PEEE à une loi particulière, et il serait plus facile d'y apporter les modifications souhaitables;

- *serait reconnu comme un pas vers l'avant par les tenants du renforcement du PEEE;*
- *permettrait d'aborder de façon satisfaisante la plupart des problèmes auxquels se trouve présentement confronté le processus; et*
- *serait modifiable, au besoin, pour présentation en tant que mesure provisoire menant à la législation.* (traduction)

Pour veiller à ce que l'étape de l'évaluation initiale du PEEE soit appliquée d'une façon uniforme dans tout le gouvernement fédéral, le Décret du Conseil établissait le besoin de procédures écrites applicables à l'évaluation environnementale initiale d'un projet. Le Décret du Conseil précise que le ministère responsable doit élaborer de telles procédures en collaboration avec le BFEÉE (article **11**). Cependant, trois ans après l'adoption du Décret du Conseil, tous les ministères n'ont pas encore élaboré et mis en oeuvre des procédures écrites.

Le BFEÉE a publié des lignes directrices révisées,

adaptées au contenu du Décret afin d'aider les ministères du gouvernement fédéral dans le processus d'examen préalable. Les lignes directrices en question contiennent des critères plus explicites qui permettent de déterminer l'importance des répercussions environnementales. Il reste que ni les lignes directrices du Conseil du Trésor, ni celles qui s'appliquent à l'examen préalable, n'imposent d'obligation devant la loi. Il s'agit de *lignes directrices*, non de règles. En conséquence, on continue de s'en remettre grandement aux procédures d'examen préalable des incidences environnementales qui ont été élaborées par les ministères responsables eux-mêmes et qui ne sont pas soumises à l'examen du public. Le ministère responsable continue de déterminer l'éventualité d'effets *importants* pour l'environnement découlant de la réalisation des projets proposés. C'est toujours le ministère qui décide de l'importance des effets. En application du Décret, les procédures et les critères d'examen préalable vont continuer de différer de façon radicale entre les ministères.

Dernièrement, le BFEÉE (**1987b**) a présenté un Livre vert contenant les améliorations et les additions possibles au processus actuel d'évaluation environnementale. Le document examinait les changements possibles à apporter à la politique ainsi qu'au processus et qui pourraient améliorer l'accessibilité du public à la prise de décisions par le gouvernement fédéral en matière d'environnement, soit renforcer le degré de clarté de la formule d'auto-évaluation et renforcer l'étape du processus consacrée à l'examen par le public. Le document aborde la portée du processus d'EIE, les améliorations du côté de l'étape de l'évaluation initiale, les améliorations du côté de l'étape de l'examen par le public, la stimulation de la participation du public et les répercussions au plan des ressources.

En ce qui concerne l'amélioration à l'étape de l'évaluation initiale du PEEE, le document reconnaît que bien des modifications positives ont été apportées au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement et à sa mise en oeuvre depuis l'adoption du Décret du Conseil en **1984**. Néanmoins, il reconnaît également que différentes modifications de procédures pourraient améliorer grandement l'accès du public aux études d'évaluation établies par les ministères et les organismes, et aideraient à assurer une mise en oeuvre prévisible et conséquente du PEEE. Le document soumis pour examen les changements de procédures d'évaluation initiale suivants :

1. Il pourrait être exigé qu'en vertu du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, les ministères doivent étudier les répercussions générales sociales, économiques et

culturelles de toute modification de l'environnement.

2. Il pourrait être raisonnable de ne pas modifier la pratique actuelle d'examen préalable des propositions dès le début de leur planification, ni le besoin de communiquer les décisions d'examen préalable au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et d'établir des procédures d'évaluation. L'actuel mécanisme permettant de dresser des listes d'exclusion de projets inoffensifs de point de vue environnemental ou de catégories de projets qu'il n'est plus nécessaire d'étudier pourrait également demeurer inchangé. Toutefois, on pourrait introduire un nouveau critère. Une liste des types de propositions exigeant une évaluation environnementale initiale pourrait être établie en collaboration entre les ministères fédéraux et le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, et publiée à titre de directive en vertu d'un Décret du Conseil. Par ailleurs, cette liste pourrait être prescrite par un règlement découlant d'une loi sur l'évaluation environnementale. De toute façon, on pourrait demander au public de présenter des observations sur cette liste conformément à la Politique de réglementation fédérale et au Code du citoyen en matière d'équité de la réglementation.

3. On pourrait préciser, dans une directive ou un règlement, selon le cas, la portée de l'évaluation environnementale initiale, y compris, mais non exclusivement, le bien-fondé; les solutions de rechange possibles; les effets bio-physiques; les incidences sociales, économiques et culturelles connexes, et les incidences connexes sur la santé (même celles que des activités menées au Canada pourraient avoir à l'extérieur du territoire canadien); les mesures d'atténuation des incidences; la mise en oeuvre du projet; et les plans de surveillance après la mise en oeuvre.

4. L'évaluation environnementale initiale pourrait être publiée et mise à la disposition du public dans un lieu public de la région qui subirait l'influence du projet. On pourrait transmettre des avis à la presse locale, en afficher dans des lieux publics et en distribuer par la poste ou par d'autres moyens de diffusion de l'information pour indiquer aux habitants de cette région qu'ils peuvent consulter l'évaluation. On pourrait prévoir une période raisonnable, soit de 30 à 60 jours, durant laquelle le public pourrait faire connaître sa réaction au ministère responsable.

Même si ces recommandations sont valables, elles ne

vont pas assez loin.

Recommandation 1 : La présente étude indique que, en ce qui concerne les incidences sociales, même si on en indique l'importance dans la politique applicable à l'EIE de l'ACTA et dans le Décret, on ne s'en préoccupe pas d'une façon appropriée dans la pratique. En conséquence, le fait d'exiger que les ministères se préoccupent des incidences au plan de la société, de la santé, de l'économie et de la culture, comme on le fait dans le Décret présentement en vigueur, ne va pas assez loin. La question de savoir de quelle façon s'assurer que les incidences sociales sont traitées comme il se doit par les ministères du gouvernement fédéral dans la pratique demeure non résolue.

Recommandation 2 : Le Livre vert mentionne que l'examen préalable doit être effectué tôt dans le processus de planification. La présente étude a toutefois permis d'établir que l'évaluation initiale se produisait très tard dans le processus de planification. La recommandation propose la création d'une liste de types de propositions qui doivent obligatoirement faire l'objet d'une EEI. L'ACTA a établi une telle liste, mais elle ne se limitait qu'aux nouveaux aéroports, aux nouvelles pistes et au prolongement des pistes, d'autant plus qu'on ne la respecte pas toujours. En définitive, tous les projets qui n'exigeaient pas l'EEI obligatoire ont automatiquement été exclus de l'examen préalable inscrit au PÉEE. La recommandation envisage la possibilité que le public soit invité à présenter ses commentaires au sujet de la liste. Pour le moment, le public n'a aucun droit de regard et ne peut non plus présenter de commentaires sur les procédures écrites relatives à l'évaluation environnementale qui ont été élaborées en application du Décret.

Recommandation 3 : Nous partageons l'objectif de cette recommandation selon laquelle le contenu des EEI devrait être précisé. Si toutefois cette exigence demeure une ligne directrice, il n'existe aucun processus pour s'assurer que les ministères du gouvernement fédéral se conforment à cette exigence relative au contenu.

Recommandation 4 : Les EEI devraient être mises à la disposition du public. Nous approuvons la période de temps recommandée pour informer le public et obtenir sa rétroaction. Il reste que, dans le moment, le PÉEE n'exige pas que le processus d'examen préalable implique la participation du public. Il en résulte que le processus d'examen préalable, qui correspond à l'étape de planification

initiale de l'ÉIE et au moment où se prend la décision d'exclusion, ne signifie pas forcément qu'il y a participation du public ou qu'il faut rendre des comptes. Comme la présente étude, et d'autres, l'ont révélé, le public demeure non impliqué et non informé jusqu'au moment où on annonce une décision relative à un projet. Plus encore, le public ne peut en appeler de la décision de l'évaluation initiale.

En outre, le Livre vert recommande une autre amélioration à l'étape de l'examen par le public : si le public demande un examen public indépendant, le ministre responsable pourrait bien être tenu de répondre publiquement, à l'intérieur d'une période déterminée, et indiquer les motifs de sa décision si la demande est rejetée. On pourrait établir un mécanisme qui permettrait de s'assurer que les décisions relatives au besoin d'examen public traduisent les préoccupations tant du ministre responsable que celles du ministre de l'Environnement.

Nous soutenons toutefois dans la présente étude que le moment de la tenue de l'évaluation initiale continue d'être un problème dont il faut s'occuper. Dans l'état actuel des choses, l'EEI est effectuée à un stade avancé du processus de planification. En conséquence, toute participation du public, indépendamment du délai accordé pour la présentation des commentaires, serait inefficace puisque les ministères responsables seraient déjà beaucoup trop engagés dans le projet. Voilà pourquoi il faut établir une exigence quelconque devant la loi qui fera en sorte que l'évaluation initiale soit effectuée tôt dans le processus de planification, avant la prise de décisions irrévocables.

Le Décret ainsi que les recommandations du Livre vert visent à améliorer la transparence de la formule de l'auto-évaluation. Néanmoins, le Décret aussi bien que le Livre négligent d'aborder les problèmes de responsabilité et de conformité.

Recours à la loi pour l'application du PÉEE

L'efficacité de toute procédure d'évaluation de l'incidence environnementale dépend de la mesure dans laquelle les dispositions retenues par l'organisme chargé de son application forcent les décideurs à modifier les pratiques qu'ils utilisent présentement en cette matière (McCallum 1975) :

Le cadre choisi pour l'application du processus est l'élément essentiel qui en détermine l'efficacité car, à défaut de dispositions coercitives fixées par l'organisme, il n'existe aucune incitation pour le

décideur à modifier les normes qu'il applique présentement dans la prise de ses décisions. Il n'est par conséquent pas approprié d'adopter le concept sans adopter également un système qui fera en sorte que la procédure soit suivie.

L'évaluation en matière d'environnement ne doit pas être une opération que tout ministère du gouvernement fédéral peut choisir d'entreprendre quand cela lui convient. Si on veut qu'elle devienne un élément du processus de prise des décisions du promoteur, il faut établir un mécanisme qui exigera des décideurs qu'ils modifient leurs pratiques en la matière.

Le Décret et le Livre vert représentent un pas en avant comparativement à la directive du Cabinet antérieure. En dépit des changements apportés dans le Décret et des recommandations contenues dans le Livre vert, la réalisation du potentiel du PÉEE continue de dépendre entièrement du bon vouloir de chaque ministère du gouvernement fédéral de se conformer à l'intention du PÉEE. L'application des recommandations en question ne permettra d'atteindre les objectifs recherchés que si on met en oeuvre une procédure qui permettra de s'assurer que tous les ministères du gouvernement fédéral réalisent d'une façon convenable l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE.

Comme le PÉEE a pour objectif d'intégrer les aspects environnementaux dans le processus de prise des décisions, il faut établir une procédure obligatoire. Pour le moment, les ministères du gouvernement fédéral ne sont pas tenus devant la loi d'entreprendre le PÉEE. Il faut que la loi permette d'exercer certaines pressions pour les amener à le faire, ce qui signifie donc l'adoption d'une loi visant le PÉEE. Cette position était appuyée par la présentation au Cabinet (Environnement Canada 1984), qui notait que le Décret devait être envisagé sérieusement à titre d'étape préparatoire à la mesure législative. Cela devait donc constituer le fondement nécessaire d'une réorganisation immédiate du PÉEE, dans la perspective de l'adoption d'une loi après l'application réussie du Processus.

La mesure législative transformerait le PÉEE en un processus de quasi réglementation (Environnement Canada 1984). L'adoption d'une loi sur le PÉEE renforcerait également l'engagement du gouvernement fédéral envers l'évaluation des incidences, environnementales. L'adoption d'une loi régissant le PÉEE (Environnement Canada 1984) permettrait également :

- *d'établir l'engagement ferme du gouvernement envers cet aspect important de la planification, en accordant au PÉEE la sanction du Parlement;*

- d'enchâsser dans la loi les occasions pour le public de participer à la prise des décisions gouvernementales;
- de présenter des lignes précises d'autorité et de responsabilité, ce qui signifie, entre autres choses, que si la loi précise la portée du PÉEE et des commissions d'examen public, le processus sera plus prévisible, et conséquemment plus facile à comprendre ainsi qu'à appliquer;
- de relever le degré de l'autorité fédérale pour ce qui est de la collaboration entre Ottawa et les provinces dans l'examen public (la plupart des provinces ont adopté des lois particulières en la matière); et
- d'établir le lien avec l'intérêt public élevé et soutenu touchant les questions environnementales ainsi que la transparence du processus de prise des décisions gouvernementales,

Les inconvénients reliés à la formule législative comprennent les difficultés de transformation du PÉEE si le besoin s'en fait sentir. Le Livre vert note qu'il existe certaines faiblesses dans le Processus fédéral actuel d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, *mais il importe encore davantage qu'un futur processus fédéral d'évaluation environnementale soit suffisamment souple pour s'adapter à de nouvelles méthodes et aux nouvelles informations scientifiques qui se feraient jour* (BFEÉE 1987b). Il est entendu qu'il faut maintenir un certain degré de souplesse du côté du PÉEE, mais à moins qu'on ne modifie la politique fondamentale de réalisation de l'auto-évaluation du PÉEE, l'étape de l'évaluation initiale va continuer d'être inappropriée.

La conformité ne peut être atteinte si on conserve l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE entièrement sous l'autorité du ministère du gouvernement fédéral responsable. En conséquence, toute loi visant le PÉEE doit examiner la nécessité de confier le PÉEE à l'externe, de façon à exercer des pressions extérieures sur les ministères du gouvernement fédéral et à assurer la conformité. Selon Taylor (1984) :

Même si les initives rappellent souvent le caractère «raisonnable» des décideurs dans leurs choix visant l'environnement, ils insistent avant tout sur les pressions extérieures. Les cadres politiques des organismes sont devenus beaucoup plus turbulents. Les gens accordent davantage d'attention à tout ce que font les organismes fédéraux et estiment avoir le droit de dire leur mot dans le proces-

sus de prise des décisions. Pour les questions environnementales, le processus de l'énoncé des incidences environnementales facilite et canalise ces pressions publiques. Les analystes de l'intérieur se sentent directement soumis aux pressions extérieures pour établir leur efficacité. Ils expriment la dépendance de diverses façons : «Les gens de l'extérieur nous forcent à plus de rigueur.» «On consacre plus de soin à la rédaction d'un rapport quand on sait qu'il va être rendu public.» «Les environnementalistes équilibrent les intérêts économiques et nous permettent de prendre la bonne décision.» (traduction)

Comme l'ÉIE doit devenir un élément du processus de prise des décisions, il doit y avoir à l'intérieur d'une éventuelle loi sur le PÉEE une procédure permettant de s'assurer que les ministères gouvernementaux responsables soumettent tous leurs projets au PÉEE, et qu'une évaluation environnementale complète et objective soit entreprise tôt dans le processus de planification. Voilà pourquoi la réglementation visant à s'assurer du respect des dispositions de toute loi éventuelle sur le PÉEE doit comporter les exigences suivantes :

Procédures écrites

1. Le BFEÉE doit être autorisé à rejeter les procédures d'évaluation initiale inadéquates proposées par les ministères du gouvernement fédéral.
2. Les procédures écrites visant l'évaluation initiale de chaque ministère du gouvernement fédéral doivent être soumises à l'examen du public.
3. Les procédures écrites de chaque ministère du gouvernement fédéral doivent préciser, dans leur cadre administratif, où se situent les centres d'autorité et de responsabilité à l'égard du PÉEE.

L'évaluation initiale dans la pratique

1. Les ministères du gouvernement fédéral doivent être tenus, devant la loi, de participer aux étapes appropriées de l'évaluation initiale.
2. Il faut établir, dans la loi, une disposition visant la participation du public à l'étape de l'évaluation initiale.
3. Le gouvernement et le public doivent avoir, devant la loi, le droit d'en appeler des décisions des évaluations initiales.

62 Conclusion

Rôle du BFEÉE

Actuellement, pour la surveillance du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, le BFEÉE (1987b):

donne des conseils et des lignes directrices sur l'application de ce processus, fournit le secrétariat pour les examens publics tenus par les commissions qui sont nommées par le ministre de l'Environnement et charge habituellement un de ses membres de présider chaque commission. Au besoin, il négocie la participation provinciale ou territoriale à un examen, la participation fédérale à un examen provincial ou tout autre accord de collaboration. Le BFEÉE conseille le ministre de l'Environnement en matière d'évaluation des incidences environnementales et représente le gouvernement fédéral au sein d'organisations internationales et à des réunions internationales en matière d'évaluation des incidences environnementales.

Étant donné le besoin évident d'assurer la conformité en la matière et d'établir des exigences imposées par la loi en ce qui concerne l'étape de l'évaluation initiale de PÉEE, il faut accorder au BFEÉE un rôle plus important à jouer à l'étape de l'évaluation initiale. Le Bureau intervient dans le processus, surtout à l'étape finale (celle du document de l'évaluation environnementale et de la consultation publique). La responsabilité du BFEÉE à l'étape initiale du processus se limite pour le moment à conseiller les ministères du gouvernement fédéral, à condition que ces derniers veuillent bien le consulter.

Le BFEÉE doit avoir plus de pouvoirs à l'étape de l'évaluation initiale du PÉEE. Comme le fait remarquer l'ENGO (Conseil consultatif canadien sur l'environnement 1981) :

Étant donné que 99 % des projets examinés dans le cadre du PÉEE ne sont jamais présentés devant le public, le mandat attribué par voie législative devrait au moins prévoir une méthode officielle d'examen comprenant un registre public, ainsi que des critères d'examen et le nom des personnes contacts en plus d'un échéancier précis pour les remises en question... En vertu de ce mandat, le BFEÉE devrait avoir le droit de traiter des problèmes qui ne se sont pas présentés suite à l'examen, c'est-à-dire avoir le droit d'entreprendre des travaux.

Pour que le BFEÉE puisse participer davantage à toutes les étapes du PÉEE et qu'il puisse jouer un rôle de

surveillance dans sa réalisation, il faut que la loi relative au processus clarifie les responsabilités du Bureau. Il faudra également des ressources supplémentaires pour assumer ces nouvelles responsabilités.

En plus des exigences en question, la loi relative au PÉEE doit aussi inclure les exigences qui sont présentées dans le Livre vert. Toutes ces recommandations ont pour objectif de rendre le processus de l'évaluation initiale plus transparent, plus rigoureux, plus systématique et plus responsable. Si on adopte la voie législative, on contribuera à dissiper les inquiétudes concernant la possibilité de conflits d'intérêts et on s'assurera de l'application du processus.

Il est temps que le gouvernement fédéral légifère au sujet du PÉEE. Environnement Canada (1984) fait remarquer que le Canada n'a plus le type de procédures officielles bien structurées qui en faisait auparavant un chef de file international en ce domaine.

Parmi les pays industrialisés, les États-Unis, divers États australiens, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Norvège et, tout récemment, la Communauté économique européenne, ont élaboré, ou sont sur le point de le faire, des exigences étendues concernant l'EIE, qui s'appuient sur la loi dans la plupart des cas. Dans les pays en voie de développement, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et l'Indonésie possèdent maintenant des procédures explicites concernant l'EIE. Même si le Canada est toujours perçu comme l'un des pays qui possède le plus d'expérience en matière d'EIE, il vient derrière un certain nombre d'autres pour ce qui est de l'établissement du fondement organisationnel et de l'attribution de la responsabilité jugée nécessaire par la collectivité mondiale (et par la plupart des provinces canadiennes). (traduction)

Il faut conférer au PÉEE un mandat plus ferme, par voie législative, afin d'assurer la conformité, la responsabilité et la participation du public à toutes ses étapes.

RÉSUMÉ

De façon générale, la réaction du gouvernement face aux problèmes environnementaux grandissants a été mal planifiée et mal réalisée. Le gouvernement a pour responsabilité de protéger l'environnement mais, dans bien des cas, il lui cause des dommages dans sa recherche de la croissance économique. Les gouvernements ont favorisé le développement, et ils vont continuer de le faire, mais ils doivent se préoccuper davantage des effets négatifs alarmants de cette croissance sur l'humanité et son environnement (MacNeil 1971). La qualité de notre

environnement ne doit pas être sacrifiée aux avantages à court terme du développement économique.

La demande croissante de solutions aux problèmes qui affligeaient notre environnement au cours des deux dernières décennies a débouché sur de nouvelles façons d'aborder la protection de l'environnement. Nous avons fait certains progrès au cours des dernières années mais, de toute évidence, nous devons améliorer encore nos pratiques courantes de protection de l'environnement. Indépendamment des problèmes et de l'inefficacité liés à l'évaluation des incidences environnementales, la prévention en matière de protection de l'environnement demeurera selon toute vraisemblance le principal moyen d'atteindre les objectifs environnementaux au Canada. L'évaluation des incidences environnementales est en train de devenir un outil fondamental de prise de décisions aux diverses étapes de réalisation des projets par les paliers des administrations fédérales, provinciales et locales. Nous devons donc évaluer les problèmes et l'inefficacité qui en découlent, et améliorer nos pratiques courantes d'évaluation des incidences **environnementales**.

Même si le Processus a influence dans une certaine mesure les décisions de planification, il n'a pas permis d'atteindre ce à quoi on s'attendait à l'origine. L'examen en profondeur du processus d'évaluation initiale qu'on disait exemplaire et qui était appliqué par l'un des meilleurs ministères du gouvernement fédéral révèle que l'évaluation initiale et la mise en oeuvre du PEEE posent de graves problèmes. Les façons présentement retenues pour l'évaluation initiale du PEEE sont, de manière générale, inappropriées et mal appliquées par l'ensemble des ministères du gouvernement fédéral.

Le PEEE signifie en lui-même que l'évaluation des incidences environnementales doit être utilisée comme outil de planification. Le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement souligne l'importance d'établir le lien entre les études aux plans de l'environnement, de la société, de l'économie et de la faisabilité technique. Il faut les mener toutes à peu près au même niveau de détail. L'évaluation des incidences environnementales du projet proposé devrait influencer le processus décisionnel du ministère responsable. En réalité, les considérations d'ordre environnemental sont rarement, sinon jamais, les critères uniques retenus dans les décisions relatives à un projet; de plus, elles n'en sont pas toujours les critères dominants (OCDE 1979). Notre étude nous a permis de constater que le fait d'entreprendre l'évaluation des incidences **environnementales** n'entraîne pas forcément l'utilisation des recommandations des études en ce domaine à l'étape du processus décisionnel. En conséquence, les

prémisses décisionnelles fondamentales des ministères fédéraux ne sont pas influencées de façon aussi appréciable qu'on l'avait prévu à l'origine.

Dans bien des cas, la décision d'entreprendre des études environnementales suit celle d'entreprendre le projet. En général, les évaluations environnementales initiales que nous avons examinées avaient été approuvées après que le ministère fédéral eut pris des décisions irrévocables et engagé des fonds. Dans les circonstances, le décideur ne peut mettre en oeuvre que des mesures d'atténuation pour contrer les effets néfastes sur l'environnement. Pour que l'évaluation des incidences environnementales soit efficace, elle doit être entreprise tôt dans le processus de planification. Ce n'est qu'à ce moment que le décideur peut choisir les meilleures solutions de remplacement pour éviter ou minimiser les incidences sur l'environnement. Le décideur doit être en mesure de déterminer le lieu d'implantation et la forme retenue pour la réalisation, ou encore de décider si le projet sera réalisé, en pleine connaissance de toutes les répercussions possibles sur l'environnement.

Les remèdes à la mauvaise utilisation du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement et aux problèmes qui y sont associés, ne nécessitent pas la mise au point de nouvelles techniques d'évaluation **environnementale**. Le PEEE n'a pas permis d'atteindre ce qu'on recherchait à l'origine, car les possibilités qu'offre l'évaluation des incidences environnementales ne peuvent être réalisées du seul fait de l'adoption de son concept. Comme le signale Richard Andrews (Armour, 1981), l'évaluation des incidences environnementales est limitée en ce sens que :

les organismes administratifs sont bien en mesure d'appliquer de nouvelles exigences au plan des procédures sans modifier en profondeur la nouvelle orientation qu'ils cherchent à se donner.
(traduction)

La possibilité que l'ÉIE modifie les processus décisionnels en vue de promouvoir une meilleure protection de l'environnement dépend de deux facteurs : la façon dont le gouvernement la met en oeuvre et le système qui fera en sorte que la procédure qui en découle soit respectée.

Le besoin d'apporter des améliorations au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement a retenu beaucoup l'attention. Pour régler les problèmes graves liés à l'étape de l'évaluation initiale du PEEE que signale le présent rapport, il va falloir adopter des mesures beaucoup plus vigoureuses touchant l'administration et la politique d'auto-évaluation

du PÉEE que celles qui ont été prises par le gouvernement fédéral jusqu'à présent. Comme le PÉEE n'est pas visé par une loi et qu'il n'est pas géré par un organisme administratif solidement établi, l'étape de l'évaluation initiale n'est pas un processus bien structuré qui permet de constituer des dossiers ; il n'est pas non plus appliqué d'une façon uniforme par tous les ministères fédéraux. Il faut légiférer à l'égard du PÉEE, et le gouvernement fédéral doit porter son attention principalement sur la réalisation de l'étape initiale du processus.

En tant que mécanisme de protection de l'environnement, le PÉEE dépend presque entièrement de la volonté des organismes responsables d'en respecter l'esprit. Comme l'indique le présent rapport, le

mécanisme ne s'est pas **révélé** efficace. La trop grande attention portée à l'auto-évaluation constitue la principale faiblesse de la façon d'agir des ministères fédéraux à l'étape de l'évaluation initiale. Si on ne modifie pas la politique fondamentale dans l'application de l'**auto**-évaluation et si on ne **légifère** pas en la matière, le PÉEE va continuer d'être classé parmi les priorités secondaires et d'être mal appliqué, même par les *meilleurs* ministères du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral doit s'assurer que l'étape de l'évaluation initiale devienne autre chose qu'un simple exercice théorique applicable à des décisions déjà prises.

BIBLIOGRAPHIE

- ACRES INTERNATIONAL LIMITED. 1986a. *Georgian Bay Airport Runway 17/35 Extension and Associated Works - initial Environmental Evaluation*. Toronto: Transports Canada.
- ACRES INTERNATIONAL LIMITED. 1986b. *Huron Air- port Runway 16/34 Extension and Associated Works - initial Environmental Evaluation*. Toronto: Transports Canada.
- AINLEY and ASSOCIATES LTD. et ALBERY, PULLERITS and DICKSON and ASSOCIATES. 1985. *initial Environmental Evaluation, Town of Coiingwood, Coiingwood Airport Expansion*. Toronto: Transports Canada.
- ANDREWS, R.N.L. 1976. *Environmental Poicy and Ad- ministrative Change*. Toronto: D.C. Heath and Company.
- ARMOUR, A. 1977. Understanding environmental as- sessment. *Plan Canada* 17/1: 8-1 8.
- ARMOUR, A. 1982a. *Current Methods in EIA*. Dans ARMOUR, A. 1982b.
- ARMOUR, A. 1982b. *issues in EIA*. Série de documents de travail, Faculty of Environmental Studies. Toronto: York University.
- BALDWIN, J. A. 1985. *Environmental Planning and Management*. Boulder: Westview Press.
- BEALE, J.G. 1980. *The Manager and the Environment*. Oxford: Pergamon Press.
- BEANLANDS, G. et P. DUINKER. 1983. *Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada*. Halifax: Institute for Resource and Environmen- tal Studies, Dalhousie University et Hull: BFEÉE.
- BEATTIE, K.G. 1983. Land Stresses Associated with Federal Airport Facilities. Dans *Stress on Land*. Ottawa: Environnement Canada.
- BEINHAKER, P.H. et J.M. CHOUKROUN. 1975. *Management de la planification des aéroports : Un point de vue canadien*. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
- BELL, H.J. 1978. The Economic and Environmental Impact of the Airport Complex. Dans *The Compatible Airport*. Aéroports internationaux, American Hotel, Hol- lande, 30 et 31 octobre.
- BERGER, E. 1977. *The Environmental Assessment Act: Some Probiems with Particuiar Regard to Socio- Economic impact Anaiysis*. Toronto: Ontario Association for Environmental Management.
- BISHOP, B. 1976. **Public participation in environmental assessment.** Dans *Environmental impact Assessment*. New York: Engineering Foundation.
- BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIO NS ENVIRONNEMENTALES. 1978a. *Politique du gouver- nement du Canada établissant le processus fédéral d'évaluation en matière environnementale*. Hull: BFEÉE.
- BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES. 1978b. *Guide pour un examen environnementale préalable*. Hull: BFEÉE.
- BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES. 1979. *Nouveau guide du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Hull: BFEÉE.
- BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES. 1983. *Sommaire des pratiques actuelles*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIO NS ENVIRONNEMENTALES. 1984. *Guide for Environmental Screening and initial Assessment of, Federal Actions impacting the Environment*. Hull: BFEÉE.
- BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES. 1985a. *Les commissions d'évaluation environnementale: Procédures pour les réunions publiques*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES. 1985b. *Guide pour l'évaluation initiale: Processus fédéral d'évaiua tion et d'examen en matière d'environnement*. Hull: BFEÉE.
- BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES. 1986a. *Registre des projets*. Hull: BFEÉE.
- BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES. 1986b. *Guide pour l'évaluation initiale: Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. (P.J.B. Duffy,

éditeur). Hull: BFEÉE.

BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES. 1987a. *Les méthodes et procédures de l'évaluation initiale: Manuel du participant*. Préparé par Environmental and Social Systems Analysts Ltd., Ottawa. Hull: BFEÉE.

BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES. 1987b. *Améliorer l'évaluation environnementale fédérale: Un document de travail*. No. de cat. EN 106-5/1987. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES. 1987c. *Registre des projets*. Numéro 24. Hull: BFEÉE.

BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES. 1987d. *Le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. No. de cat. EN 106-4/1987. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES et COMITÉ RÉGIONAL D'EXAMEN ET DE COORDINATION. 1984. *Résumé des séances de travail*. Hull: BFEÉE.

CALDWELL, L.K. 1978. The environmental impact statement: A misused tool. Dans JAIN, R.K et B.L. HUTCHINGS 1978.

CANADA, GOUVERNEMENT DE. 1984. *Décret sur les lignes directrices visant la mise en oeuvre du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Gazette, Partie II, Vol. 118, No 14. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

CANADIAN-BRITISH CONSULTANTS LIMITED. 1978. Environmental Clean-up Program Assessment Study: Halifax International Airport. Halifax: ministère des Pêcheries et de l'Environnement.

CANADIAN COUNCIL OF RESOURCE AND ENVIRONMENT MINISTERS (CREM), ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT TASK FORCE. 1978. *Canadian Environmental Impact Assessment Process*. Toronto: CREM.

CANTER, L.W. 1977. *Environmental Impact Assessment*. Toronto: McGraw-Hill.

CCRÉE. 1985. *Évaluation des incidences sociales*. Hull: Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale.

CHANT, D. A. 1970. *Pollution Probe*. Toronto: New Press.

CLARK, R. 1985. Pyritic Slate Leachate at Halifax International Airport. Dans TRANSPORT CANADA 1985a.

CLM/SYSTEMS, INC. 1972. *Airports and Their Environment: A Guide to Environmental Planning*. Cambridge, Mass.: CLM/SYSTEMS Inc.

COMITÉ RÉGIONAL D'EXAMEN ET DE COORDINATION, RÉGIONS DE L'OUEST ET DU NORD, ENVIRONNEMENT CANADA. 1982. *Intervenors Handbook for the Federal Environmental Assessment and Review Process*. Ottawa: Environnement Canada.

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT. 1986. *Bulletin*. Juillet.

CONOVER, S.A.M. 1986. Managing industrial pollution for sustainable development. Dans ENVIRONNEMENT CANADA 1986c.

CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DES RESSOURCES ET DE L'ENVIRONNEMENT (CCMRE), GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVALUATION DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES. 1978. *Canadian Environmental Impact Assessment Process*. Toronto: CCMRE.

CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT. 1981. *Compte rendu d'une réunion des groupes d'intérêts publics avec le Conseil consultatif canadien de l'environnement*, Rapport n^o. 9. Ottawa: Conseil Consultatif Canadien de l'environnement .

CORNFORD, A., J. O'RIORDAN et B. SADLER. 1985. Planning, assessment and implementation: A strategy for integration. Dans SADLER, B. 1985.

CORWIN, R., P.H. HEFFERMAN *et coll.* 1975. *Environmental Impact Assessment*. San Francisco: Freeman Cooper and Company.

COUCH, W.J., J.F. HERITY et R.E. MUNN. 1981. *Évaluation des incidences environnementales au Canada*. Pages choisies n^o. 6. Hull: BFEÉE.

CURRIE, COOPERS and LYBRAND. 1983. Department of Environment - The Environmental Assessment and Review Process in the Department of Transport - June 30, 1982. Ottawa: Environnement Canada.

DANIELSEN, A. 1975. *Recherches de sites pour aéroports importants : L'expérience d'Oslo*. Dans OCDE

1975.

de FAYER, T.L. 1986. Submission to the World Commission on Environment and Development by the Secretary of the Canadian Association for the Club of Rome. Dans ENVIRONNEMENT CANADA 1986c.

DORNEY, R.S. 1986. Environmental management as a means to sustain ecological processes and to achieve economic development. Dans ENVIRONNEMENT CANADA 1986c.

DWIVEDI. 1974. *Protecting the Environment*. Toronto: Copp Clark Publishing.

EDINGTON, J.M. et M.A. EDINGTON. 1977. *Ecology and Environmental Planning*. London: Chapman and Hall Ltd.

EMOND, P. 1978. *Environmental Assessment Law in Canada*. Toronto: Edmond-Montgomery Ltd.

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PANEL. CHAIRMAN. 1976. *Guidelines for Preparing Initial Environmental Evaluations*. Hull: BFEÉE.

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PANEL. 1978. *Guidelines for the Preparation of Environmental Impact Statement on the Proposed Parallel Runway at Vancouver International Airport*. Ottawa: Pêche et Océans Canada et Environnement Canada.

ENVIRONMENTAL CONTROL CONSULTANTS et CANADIAN-BRITISH CONSULTANTS LTD. 1977. *Measures to Mitigate and Ameliorate the Adverse Effects on the Physical Environment (excluding Aircraft Noise) by Airport Expansion, Development and Operations*. Ottawa: Transports Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1973. *Environmental Guidelines for the Construction and Operation of the Pickering Airport*. Ottawa: Environnement Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1976. *Transportation et l'environnement*. Ottawa: Environnement Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1982a. *Program Evaluation - Federal Environmental Assessment and Review Process (EARP) as of June 30, 1982 - Annex H*. Ottawa: Environnement Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1982b. *A Review of the EARP Concerning the Advisory Role of DOE/RSCC's as of June 30, 1982*. Document interne non publié. Ottawa: Environnement Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1982c. *Identification des répercussions des programmes fédéraux sur l'utilisation des terres: Manuel à l'intention des directeurs de programmes*. Ottawa: Environnement Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1984a. *Améliorations au processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Présentation au Cabinet. Document de référence parrainé par Charles Caccia, ministre de l'Environnement, 12 avril 1984. MDE-3-84 DP.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1984b. *Développement soutenu*. Présentation à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa: Environnement Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1985a. *Environmental Issues in Canada: A Status Report*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1985b. *TERRE*. Bulletin. Ottawa: Environnement Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1986a. *L'état de l'environnement au Canada: Survol*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1986b. *Rapport sur l'état de l'environnement au Canada*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1986c. *Summaries of Written Submissions Presented in Connection with the Public Hearings of the World Commission on Environment and Development*. Ottawa: Environnement Canada.

ENVIRONNEMENT CANADA. 1987. *L'évaluation environnementale initiale à Environnement Canada -- Document de travail et recommandations*. Rapport SPE 8/FA/1, mai 1987. Ottawa: Environnement Canada.

ERICKSON, P. 1979. *Environmental Impact Assessment: Princip/es and Applications*. New York: Academic Press Inc.

ESTRIN, D. et J. SWAIGEN. 1978. *Environment on Trial*. Edition révisée. Toronto: Fondation canadienne du droit de l'environnement.

FONDATION CANADIENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT. 1986. *The Law of Ecodevelopment: A Canadian Perspective in Environment Canada*, Dans ENVIRONNEMENT CANADA 1986c.

- FRIESEMA, H.P. **1978**. Environmental impact **state-**ments and long-range environmental management. Dans JAIN, R.K. et B.L. HUTCHINGS **1978**.
- ONTARIO, GOUVERNEMENT DE. 1986. Common shares in the environment. Dans ENVIRONNEMENT 1986c.
- GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES. 1986a. *Improved Program Delivery -- Environment: A Study Team Report*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES. 1986b. *Improved Program Delivery - Environment : Programs of the Minister of the Environment*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.
- HARE, R. **1975**. *Contrasting Methods of Environmental Planning in Nature and Conduct*. (R.S. Peters, éditeur.) London: MacMillan.
- HERITY, J. 1981. The Federal Environmental Assessment Review Process: Six years' **experience**. Dans ARMOUR, A. 1982b.
- HOLISKO, G.K. **1980**. *The Environmental Assessment and Review Process: An Analysis of the Screening Phase*. Thèse de maîtrise en arts. Vancouver: School of Community and Regional Planning, University of British Columbia.
- HOLLICK, M. 1980. Enforcement of mitigation measures resulting from EIA. *Environmental Management 6*: 507-513.
- HOLLICK, M. **1983**. Who should prepare EIAs. *Environmental Management 8*(3): 191-196.
- HOLLING, C.S. (éditeur). 1980. *Adaptive Environmental Assessment and Management*. Toronto: Wiley-Interscience Publication.
- HUNT, RONTHTWAITE et SAUNDERS. 1985. Environmental protection and resource development: Legislation, policy and institutions. Dans SADLER, B. **1985**.
- HURTUBISE, F.G. et R.G. CONNELLY. 1979. *Participation du public au processus canadien d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Pages choisies n° 2. Hull: BFEÉE.
- HURTUBISE, F.G., D.H. MCKAY et F. MACENKO. **1978**. *Aircraft Pollution: Noise and Other Types*. Rapport d'examen technique et économique numéro SPE 3-EC-78-1 3. Ottawa: Environnement Canada.
- HURTUBISE, F.G. et P.G. WOLF. 1980. *Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Pages choisies n° 3. Hull: BFEÉE.
- INSTITUTE OF CIVIL ENGINEERS. 1973a. *Airports for the 80s*. Londres: Institute of Civil Engineers.
- INSTITUTE OF CIVIL ENGINEERS. **1973b**. The siting of **airports** in the total environment. Dans INSTITUTE OF CIVIL ENGINEERS **1973a**.
- INSTITUTE OF CIVIL ENGINEERS. 1973c. Social and economic **consequences** of airports. Dans INSTITUTE OF CIVIL ENGINEERS 1973a.
- JAIN, R.K. et B.L. HUTCHINGS. 1978. *EIA Analysis: Emerging Issues in Planning*. Chicago: University of Illinois Press.
- KRUEGER, R.R. et B. MITCHELL. 1977. *Managing Canada's Renewable Resources*. Toronto: Methuen Press.
- LANG, R. 1982. Impressions of a **panel member**. Dans ARMOUR, A. 1982a.
- LANG, R. et A. ARMOUR. 1977. The process of **environmental assessment**: Making it work in Canada. Dans *Environmental Impact Assessment in Canada: Process and Approaches*. (Plewes, M. et J.B.R. Whitney, éditeurs). Toronto: Institute for Environmental Studies, University of Toronto.
- LANG, R. et A. ARMOUR. **1980**. *Livre-ressource de la planification de l'environnement*. Montréal: Environnement Canada.
- LANG, R. et A. ARMOUR. 1981. *Rapport technique: Évaluation et examen des impacts sociaux*, Appendice AI-4. Hull: BFEÉE.
- LANG, R. et A. ARMOUR. 1983. *Évaluation et examen des impacts sociaux*. Hull: BFEÉE.
- LUCAS, A.R. **1973**. EIA: A **legal perspective**. Dans *National Conference in Environmental Impact Assessment Philosophy and Methodology*. Winnipeg: Agassiz Centre for Water Studies.
- LUCAS, A.R. et S.K. McCALLUM. 1975. Looking at **environmental impact assessment**. Dans *Environmental*

Management and Public Participation. (Elder, P.S., éditeur). Toronto: Canadian Environmental Law Association.

MacNEIL, J.W. 1971. *La gestion du milieu.* Ottawa: Bureau du Conseil Privé.

MARRIOT, P. J. et B. D. COOK. 1975. Les aéroports et l'écologie au Canada. Dans OCDE 1975.

MAUER, K.F. 1979. *Public Participation in Environmental Assessment Hearings: An Analysis of Current Practice in Canada and the United States with Proposed Options for the Ontario Environmental Assessment Board.* Toronto: Institute for Environmental Studies, University of Toronto.

McALLISTER, D.M. 1980. *Evaluation in Environmental Planning.* Cambridge (Mass.): M.I.T. Press.

McCALLUM, S. K. 1975. Discretion in decision-making: A problem for environmental impact assessment. *Chitty's Law Journal* 23(3): 73-79.

McMILLAN, T. 1986. Discours présenté à la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 26 mai 1986. Ottawa.

McNAIRN, C.H. 1972. *Airport Noise Pollution: The Problem and the Regulatory Response.* Programme conjoint en transports. Toronto: University of Toronto et York University.

McNEELY ENGINEERING LTD. 1984. *Cornwall Regional Airport Initial Environmental Evaluation.* Toronto: Transports Canada.

MILLER, C. 1985. Environmental Risk Assessment. Dans TRANSPORTS CANADA 1985c.

MITCHELL, B. et R. TURKHEIM. 1977. Environmental impact assessment principles, practice and Canadian experiences. Dans KRUEGER, R.R. et B. MITCHELL 1977.

MUNN, R. (éditeur). 1979. *Environmental Impact Assessment: Scope 5.* Toronto: John Wiley and Sons.

NORTH SOUTH INSTITUTE. 1986. Environment and Development: From Conflict to Synthesis. Dans ENVIRONNEMENT CANADA 1986c.

OGDEN, J. G. 1977. *Halifax Airport Study - Biological and Water Quality Survey.* Préparé pour Environmental Research Associates. Halifax: Dalhousie University.

ONTARIO, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. 1983. *General Guidelines for the Preparation of Environmental Assessments.* Toronto: Ministère de l'Environnement.

ONTARIO, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES et MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. 1986. *Draft Provincial Policy Statement on Environmental Land Use Compatibility.* Toronto: Ministère des Affaires Municipales.

ONTARIO, MINISTÈRE DU LOGEMENT. 1978. *Land-Use Policy Near Airports.* Toronto: Direction des communications, ministère du Logement.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE). 1975. *Les aéroports et l'environnement.* Paris: OCDE.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. 1979. *Les études d'impact sur l'environnement : Analyse des conséquences pour l'environnement des projets publics et privés importants.* Paris: OCDE.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. 1985. *L'état de l'environnement.* Paris: OCDE.

O'RIORDAN, T. 1977. Decision making and environmental quality. Dans KRUEGER, R.R. et B. MITCHELL 1977.

O'RIORDAN, T. et R. HEYELL. 1976. *Environmental Impact Assessment.* London: Saxon House.

PARAGON ENGINEERING LIMITED. 1986. *Improvements at Kincardine Town and Township Airport Initial Environmental Evaluation.* Toronto: Transports Canada.

POLLUTION PROBE FOUNDATION. 1986. Environment and development: A time for action. Dans ENVIRONNEMENT CANADA 1986c.

PORTER DILLON LTD. 1985. *Environmental Study of the Salmon River Watershed in the Vicinity of the Halifax International Airport.* Halifax: Transports Canada.

PROJECT COMMITTEE ON URBAN TRANSPORTATION PLANNING, ROADS AND TRANSPORTATION ASSOCIATION OF CANADA. 1977. *Urban Transportation Planning Guide.* Toronto: University of Toronto Press.

RAISTRICK, T.N. 1984. *Les étapes de l'évaluation initiale du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement: Document de travail et recommandations à l'intention d'Environnement Canada.* Ottawa:

70 Bibliographie

Environnement Canada.

REES, W.E. 1981a. EARP at the crossroads: Environmental assessment in Canada. *EIA Review* 1:4:355-375.

REES, W. E. 1981 b. Environmental Assessment and the Planning Process in Canada. Préparé pour l'atelier de travail sur l'évaluation environnementale, Université de Melbourne, Australie, 17-20 février 1981.

R.L. WALKER and PARTNERS. 1975. Evaluation of *the Land Use Component of Air-port Impacts*. Ottawa: Transports Canada.

RODGERS, J.L. Jr. 1976. *Environmental Impact Assessment, Growth Management and the Comprehensive Plan*. Boston: Ballinger Publishing Co.

ROLF, C.A. et A.R. THOMPSON. 1985. Environmental protection alternatives in the 1980s. Dans SADLER, B. 1985.

ROYSTON, M.G. 1979. *Pollution Prevention Pays*. Oxford: Pergamon Press.

SADLER, B. 1985. *Environmental Protection and Resource Development*. Banff, Alta: The Banff School of Management.

SCHRECKER, T.F. 1984. *L'élaboration des politiques en matière d'environnement : Un document préparé à l'intention de la Commission de réforme du droit du Canada*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

SHARMAN, F.A. 1975. La gestion de la planification des aéroports : Un point de vue du Royaume-Uni. Dans OCDE 1975.

STATISTIQUE CANADA. 1986. *L'activité humaine et l'environnement: un compendium de statistiques*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

TAYLOR, S. 1984. *Making Bureaucracies Think: The Environmental Impact Strategy of Administration Reform*. Stanford: Stanford University Press.

TRANSPORTS CANADA. 1974. *The Environmental Considerations of Airport Construction*. Projets aéroportuaires de la région de Toronto. Ottawa: Transports Canada

TRANSPORTS CANADA. 1979. *La politique de l'ACTA sur la consultation publique*. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1981. *Études des impacts sur l'environnement*. AK-75-02-003. Ottawa: Transports Canada

TRANSPORTS CANADA. 1982a. *Manuel des objectifs, de l'organisation et des politiques de l'ACTA - Volume 1*. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1982b. *Initial Environmental Evaluation Carp Airport: Phase 1 Development*. Toronto: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1983a. *Airport Environmental Emergency Handbook*. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1983b. *Manual of Airport Bird Hazard Control*. AK-75-1 0-000. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1983c. *Manuel de la protection de l'environnement: Opérations aéroportuaires*. AK-75-06-000. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1983d. *Manuel de la protection de l'environnement: Conception et construction - Sud du Canada*. AK-75-04-000. 1983e. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1983e. *Manuel de la protection de l'environnement: Planification - Sud du Canada*. AK-75-02-000. 1983e. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1984a. *Rapport annuel 1982-7983*. TP 510. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1984b. *Capital Programming Procedures Manual*. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1984c. *Manuel des objectifs, de l'organisation et des politiques de l'ACTA, Volume 2*. AK-01 -00-003. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1985a. *Airport Facilities Environmental Conference Minutes*. AK-75-09-1 30. Cornwall: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1985b. *Land Use in the Vicinity of Airports: Planning Guidelines for the Land Outside the Airport Property Boundary*. TP1247E. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1985c. *Transport Canada Capital Project Approval Process*. Circulaire du sous-ministre 85-04701-096. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. 1986. Public *Consultation/Communications Plan for Ontario Region*. Groupe de gestion des aéroports, Ontario. Toronto: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. **1987**. Rapport *annuel 1985-86*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

TRANSPORTS CANADA. *Transports Canada: Survoi. TP2941*. Ottawa: Transports Canada.

TRANSPORTS CANADA. *L'Administration canadienne des transports aériens. TP1 717*. Ottawa: Transports Canada.

van der KIND, R.F. **1975**. Étude théorique des effets d'un aéroport sur la région environnante. Dans OCDE 1975.

VEITCH, I. 1978. *Ecological Approaches to Land-Use Planning*. Toronto: Faculty of Environmental Studies, York University.

WACHMAN, C. 1985. Environmental Protection during Airport Construction - Code of Good Practice. Dans TRANSPORTS CANADA 1985a.

WHITE, P. 1985. IEE's and Screening Procedures at CATA Airports. Dans TRANSPORT CANADA 1985a.

WHITNEY, J. et V. MacLAREN. *A Framework for the Assessment of EIA Methodologies*. Toronto: Department of Geography, University of Toronto.

WOLF, P.G. 1981. *L'aspect humain de l'évaluation des incidences environnementales: Perspective fédérale*. Pages choisies n° 7. Hull: BFEÉE.

WOLF, P.G. 1982. *L'évaluation des incidences: Une technique en développement, une perspective fédérale*. Pages choisies n° 9. Hull: BFEÉE.

YOUNG, D. **1981**. The Ontario Environmental Assessment Act: Problems and Prospects. Dans ARMOUR, A. 1985.

MEMBRES DU SECRÉTARIAT DU CCREE

Patrice LeBlanc
Secrétaire exécutif
Tél: (819) 997-2253

Chantal Sirois
Adjointe administrative
Tél : (819) 953-2395

Robert Roy
Chercheur principal
Tél : (819) 953-8591

Karen Alcotn
Secrétaire
Tél : (819) 953-2530

ADRESSE POSTALE:

13^e étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
HULL (Québec)
K1A 0H3

NUMÉRO DE TÉLÉCOPIEUR :

(819) 953-2534

CONSEILLERS AU SECRÉTARIAT

Robert Boulden
Chef, Division des systèmes
des impacts environnementaux
Environnement Canada
1 5^e étage, P.V.M.
351, boulevard St-Joseph
HULL (Québec)
K1A 0H3
Tél: (819) 953-1 690
Télec. : (819) 953-4093

Barry Salder
Directeur
Institute of the North-
American West
1631 Barksdale Drive
VICTORIA (C.-B.)
V8N 5A8
Tél : (604) 477-8752
Télec. : (604) 477-8752

Robert ii. Weir
Directeur, Le service
professionnel environnement
Agence canadienne de
développement international
7^e étage, Place du Centre
200 promenade du Portage
HULL (Québec) K1A 0G4
Tél : (819) 997-6731
Télec. : (819) 997-4762

MEMBRES DU CONSEIL

Gordon Beanlands (président)

School for Resource &
Environmental Studies
1312 Robie Street
HALIFAX, (N.-É)
B3H 3E2
Tél : (902) 494-3632
Télééc. : (902) 494-3728

Tom Beck

422 33rd Avenue N.W.
CALGARY, Alberta
T2C 0B4
Tél : (403) 277-1363
Télééc. : (403) 276-6032

Nancy Doubleday

141 Aylmer Avenue
OTTAWA (Ontario)
K1S 2Y1
Tél : (613) 233-9596
Télééc. : (613) 233-4596

W. Ray Effer

89 Roxborough Street East
TORONTO, Ontario
M4W 1V9
Tél : (416) 922-9044

Michel Gariépy

Université de Montréal
5620, avenue Darlington
MONTREAL (Québec)
H3C 3J7
Tél : (514) 343-6386
Télééc. : (514) 343-2183

Susan Holtz

Stanbrae Road
Ferguson's Cove
Box 49, Site 15
RR5, ARMDALE (N.-É)
B3L 4J5
Tél : (902) 477-3690
Télééc. : (902) 477-5464

Esther Jacko

General Delivery
BIRCH ISLAND (Ontario)
POP 1A0
Tél : (705) 285-4335
Télééc. : (705) 285-4532

David Kiell

Newfoundland & Labrador Hydro
P.O. Box 12400
ST. JOHN'S (T.-N.)
A1A 2X8
Tél : (709) 737-1494
Télééc. : (709) 737-1790

Henry Lickers

Mohawk Council of Akwesasne
P.O. Box 579
CORNWALL (Ontario)
K6H 5T3
Tél : (613) 575-2377
Télééc. : (613) 575-2181

Luc Ouimet

Ville de Montréal
460, rue Saint-Gabriel
4^e étage
MONTREAL (Québec)
H2Y 2Z9
Tél : (514) 872-7807
Télééc. : (514) 872-7849

Louise Roy

3855, avenue Northcliffe
MONTREAL (Québec)
H4A 3K9
Tél : (514) 481-2576
Télééc. : (514) 481-2576

Robert Walker

Saskatchewan Power Corporation
8th Floor, West Wing
2025 Victoria Avenue
REGINA (Saskatchewan)
S4P 0S1
Tél : (306) 566-2877
Télééc. : (306) 566-3428

COUNCIL MEMBERS

Gordon Beanlands (Chairman)

School for Resource &
Environmental Studies
131⁷ Robie Street
HALIFAX, Nova Scotia
B3H 3E2
Tel: (902) 494-3632
Fax: (902) 494-3728

Tom Beck

433 33rd Avenue N.W.
CALGARY, Alberta
T2C 0B4
Tel: (403) 277-1363
Fax: (403) 276-6032

Nancy Doubleday

141 Aylmer Avenue
OTTAWA, Ontario
K1S 2Y1
Tel: (613) 233-9596
Fax: (613) 233-4596

W. Ray Effer

89 Roxborough Street East
TORONTO, Ontario
M4W 1V9
Tel: (416) 922-9044

Michel Gariépy

Université de Montréal
5620, avenue Darlington
MONTRÉAL (Québec)
H3C 3J7
Tel: (514) 343-6386
Fax: (514) 343-2183

Susan Holtz

Stanbrae Road
Ferguson's Cove
Box 49, Site 15
RR5, ARMDALE, Nova Scotia
B3L 4J5
Tel: (902) 477-3690
Fax: (902) 477-5464

Esther Jacko

General Delivery
BIRCH ISLAND, Ontario
P0P 1A0
Tel: (705) 285-4335
Fax: (705) 285-4532

David Kiell

Newfoundland & Labrador Hydro
P.O. Box 12400
ST. JOHN'S, Newfoundland
A1A ZX8
Tel: (709) 737-1494
Fax: (709) 737-1790

Henry Lickers

Mohawk Council of Akwesasne
P.O. Box 579
CORNWALL, Ontario
K6H 5T3
Tel: (613) 575-2377
Fax: (613) 575-2181

Luc Ouimet

Ville de Montréal
460, rue Saint-Gabriel
4^e étage
MONTRÉAL (Québec)
HZV ZZ9
Tel: (514) 872-7807
Fax: (514) 872-7849

Louise Roy

3855, avenue Northcliffe
MONTRÉAL (Québec)
H4A 3K9
Tel: (514) 481-2576
Fax: (514) 481-2576

Robert Walker

Saskatchewan Power Corporation
8th Floor, West Wing
2025 Victoria Avenue
REGINA, Saskatchewan
S4P 0S1
Tel: (306) 566-2877
Fax: (306) 566-3428