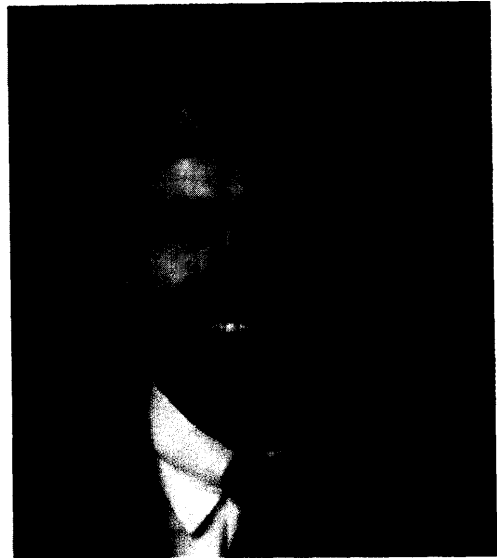


**AMÉLIORER
L'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE
FÉDÉRALE**

Un document de travail

**AMÉLIORER
L'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE
FÉDÉRALE**



Conformément à son engagement concernant une planification environnementale judicieuse, le gouvernement du Canada reconnaît le besoin d'améliorer son Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Le document de travail suivant, qui décrit certaines modifications qui pourraient être apportées au Processus, a été rédigé en vue d'informer des questions en cause les groupements ou personnes intéressés à l'évaluation environnementale, et de demander au public des observations à ce sujet.

Depuis deux décennies, il est de plus en plus évident qu'il importe de protéger l'environnement naturel et de le gérer de façon responsable. Nous sommes plus conscients que jamais du fait que le développement économique dépend de la qualité de l'environnement. Inversement, la dégradation de l'environnement restreint les possibilités d'expansion économique. Cette équation est fermement présentée dans le rapport publié par la Commission mondiale de l'environnement et du développement (la commission Brundtland) qui insiste sur le lien vital entre la qualité de l'environnement et la survie de l'économie.

Si les gouvernements du monde avaient compris plus tôt ce lien, et pris des mesures pour le respecter, nous aurions pu prévenir, ou au moins réduire, un grand nombre des problèmes environnementaux de notre temps. Malheureusement il est impossible de changer le passé, mais nous pouvons, et nous devons, en tirer la leçon si nous voulons assurer notre futur. Une évaluation environnementale consciencieuse et de première qualité des nouvelles propositions, tenant compte de l'expérience acquise lors de développements précédents, est essentielle pour le maintien de notre sécurité et de notre bien-être.

L'exigence du public pour une amélioration du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement croît. A mon avis, l'espoir des Canadiens sera mieux satisfait par un système qui souligne l'importance primordiale des considérations environnementales, encourage l'intégration de celles-ci dans le stade préliminaire de la planification du développement et offre une possibilité maximale de participation du public à la prise de décision du gouvernement.

Le processus actuel est défectueux sous plusieurs aspects. Une faiblesse de base 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.

Le document de travail qui suit décrit une amélioration possible de cet aspect du processus. Bien qu'il propose qu'un ministère demeure responsable de l'évaluation de ses propres projets à leur stade préliminaire, il suggère que le résultat de celle-ci soit publié afin d'obtenir les commentaires du public. De plus, la portée de ces évaluations pourrait être augmentée en vue de comprendre, entre autres choses, la désignation de solutions de rechange pour tout projet susceptible d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement.

Un sujet d'inquiétude supplémentaire est la possibilité de double emploi entre les examens publics découlant du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement et ceux d'autres audiences de réglementation fédérales. Pour éviter ce problème, il est peut-être possible de ne procéder qu'à un seul processus d'examen public pour les projets qui autrement seraient assujettis à deux procédés.

Le gouvernement du Canada est activement en quête de l'opinion de tous ceux qui sont touchés par, ou ont un intérêt dans, les pratiques d'évaluation environnementale fédérales. Il désire vivement considérer et évaluer toutes les améliorations réalisables pour ce qui concerne la portée, l'application et l'administration du processus existant de telle façon que la planification et l'évaluation environnementale fédérales répondent aux plus hautes normes de logique, d'efficacité et de professionnalisme. Nous avons besoin d'un système qui résiste à l'épreuve du temps. Votre réaction au document de travail qui suit nous aidera à atteindre ce but.

C'est avec plaisir que j'attends vos commentaires et je vous assure que toute opinion sera examinée soigneusement. Après le processus de consultation du public, je préparerai pour mes collègues du Conseil des Ministres un plan dont ils pourront discuter dans le cadre du programme environnemental général du gouvernement. L'amélioration du processus fédéral d'évaluation environnementale sera un des éléments clef du succès de ce programme.



Tom McMillan, C.P., député
de Hillsborough

Ministre de l'Environnement

TABLE DES MATIÈRES

Page

RENSEIGNEMENTS DE BASE

COMMENT APPLIQUE-T-ON LA POLITIQUE FÉDÉRALE ACTUELLE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	7
Politique..	7
Champ d'application du Processus	8
Administration..	8
Procédures..	8
Évaluation initiale..	8
Examen, public	10

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES

QUESTIONS AYANT TRAIT AU PROCESSUS	13
Politique d'auto-évaluation..	13
Buts des examens par des commissions	13
Une approche globale..	14

SOLUTIONS AYANT TRAIT À LA POLITIQUE ET AU PROCESSUS 15

QUESTIONS PRINCIPALES	15
Portée du processus	15
Améliorations à apporter à l'étape de l'évaluation initiale..	16
Améliorations à apporter à l'étape de l'examen public..	17
Aide à la participation du public..	20
Ressources nécessaires.....	21
Évaluation	21

ÉTAPE SUIVANTE..... 22

À LA RECHERCHE DES COMMENTAIRES DU PUBLIC 23

RENSEIGNEMENTS DE BASE

COMMENT APPLIQUE-T-ON LA POLITIQUE FÉDÉRALE ACTUELLE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

POLITIQUE

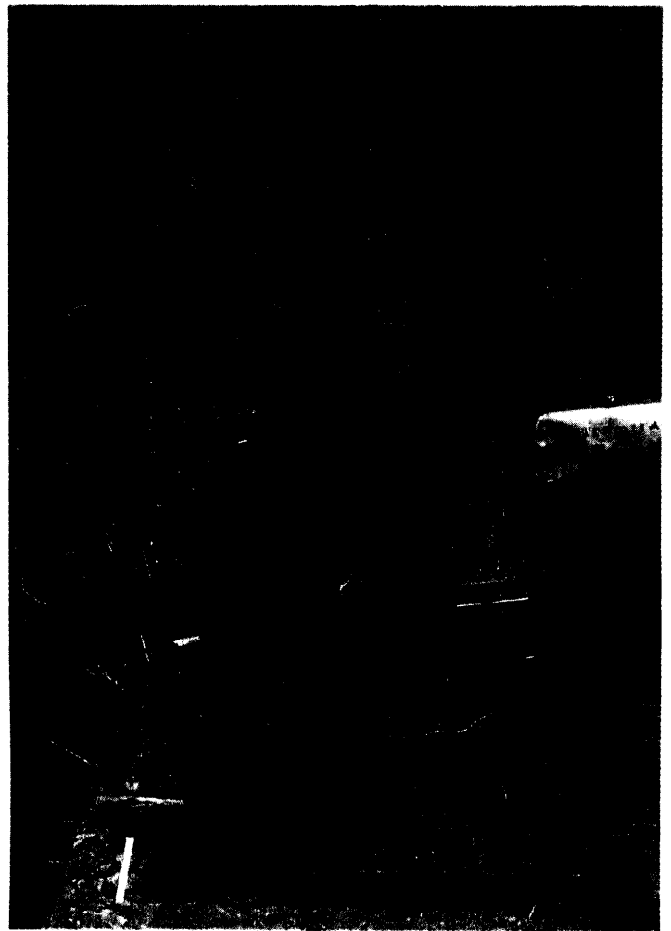
Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est entré en vigueur en 1974. Il a été modifié en 1977. En 1984, les Lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement ont été publiées par décret du Conseil en vertu de la Loi de 1979 sur *l'organisation du gouvernement*.

L'actuelle politique fédérale sur l'évaluation environnementale est mise en oeuvre grâce à un vaste ensemble de lignes directrices appelé Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Il prévoit qu'on tienne compte des questions environnementales depuis le début jusqu'à la fin de la planification et de la mise en oeuvre de toutes les propositions relevant de la compétence fédérale, avant que ne soient pris des engagements ou des décisions irrévocables.

On entend par « proposition » toute activité ou entreprise à l'égard de laquelle le gouvernement fédéral doit prendre une décision. Le pouvoir et la responsabilité en matière d'évaluation environnementale appartiennent au ministre qui est habilité à prendre une décision au sujet de la proposition. Dans le cadre du Processus, le ministre en question est appelé le ministre responsable.

On s'attend à ce que les sociétés d'État figurant à l'annexe C de la Loi sur l'administration financière appliquent le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement si cela cadre avec les pouvoirs que leur confèrent les textes législatifs et si cela cadre avec la politique de la société en cause. Les commissions, les agences et les organismes de réglementation du gouvernement du Canada qui ont une fonction réglementaire relative à une proposition doivent appli-

quer le Processus à moins qu'il y ait un empêchement légal à ce faire ou que cela crée un double-emploi.



Les examens publics des principaux développements dans le Nord prennent en considération les répercussions environnementales et socio-économiques de la construction et de l'entretien.

CHAMP D'APPLICATION DU PROCESSUS

Les Lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement doivent être suivies par tout ministère qui :

- 1) entend réaliser une de ses propositions ou
- 2) est habilité à prendre une décision au sujet d'une proposition d'une autre organisation qui :
 - pourrait avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale,
 - exigerait un engagement financier de la part du gouvernement fédéral ou
 - devrait être réalisée sur des terres administrées par le gouvernement fédéral, y compris la haute mer.

ADMINISTRATION

Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) est chargé d'administrer le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement au nom du ministre de l'Environnement. Il 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



On se sert de l'interprétation pour s'assurer que les résidents comprennent la proposition et aient l'occasion de faire leurs commentaires à son sujet.

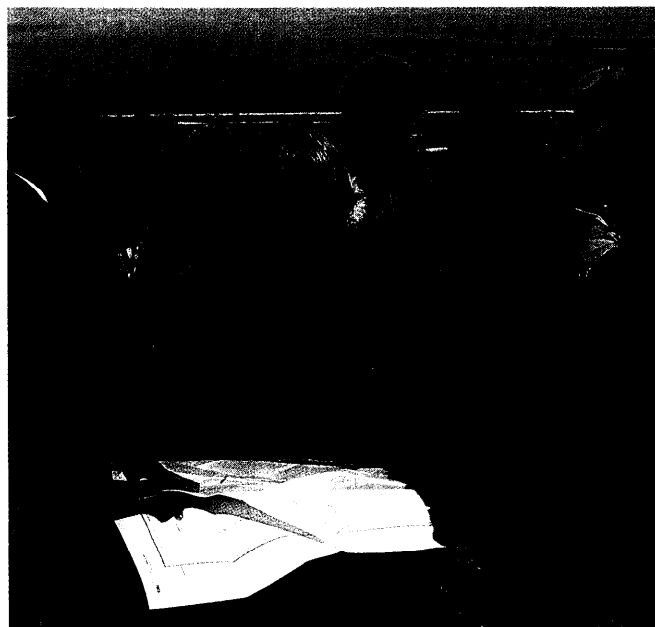
territoriale à un examen, la participation fédérale à un examen provincial ou tout autre accord de collaboration. Le BFEEE conseille le ministre de l'Environnement en matière d'évaluation des incidences environnementales et représente le gouvernement fédéral au sein d'organisations internationales et à des réunions internationales en matière d'évaluation des incidences environnementales. De plus, il finance le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, organisme comprenant des spécialistes des administrations fédérales, provinciales et municipales, de l'industrie, de la collectivité des experts-conseils, du milieu de la recherche et des groupes d'environnementalistes. Il lui fournit également un secrétariat et l'aide technique.

PROCÉDURES

Le Processus comprend deux étapes : **l'évaluation initiale** et **l'examen public**.

Évaluation initiale

Des **procédures d'évaluation initiale** méthodiques ont été établies pour déterminer les conséquences néfastes que la réalisation d'une proposition aurait sur l'environnement ainsi que les incidences sociales qui en résulteraient. Une fois qu'il a achevé l'évaluation environne-



Des visites sur les lieux du projet sont procédure courante pour les commissions d'examen.

ÉVALUATION INITIALE

PROPOSITIONS

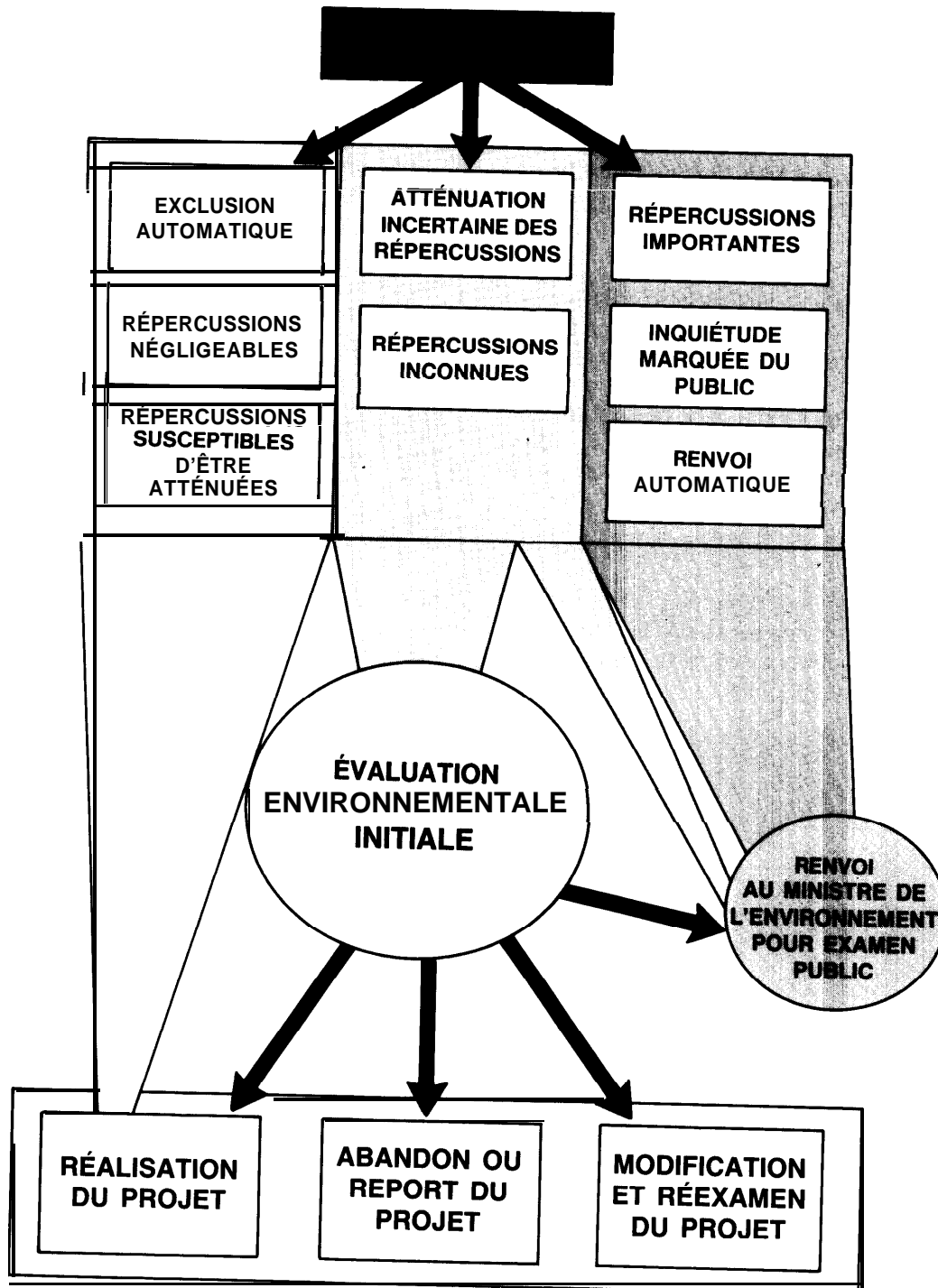


Figure 1

mentale, le ministère responsable se trouve dans l'une des quatre situations suivantes (figure 1) :

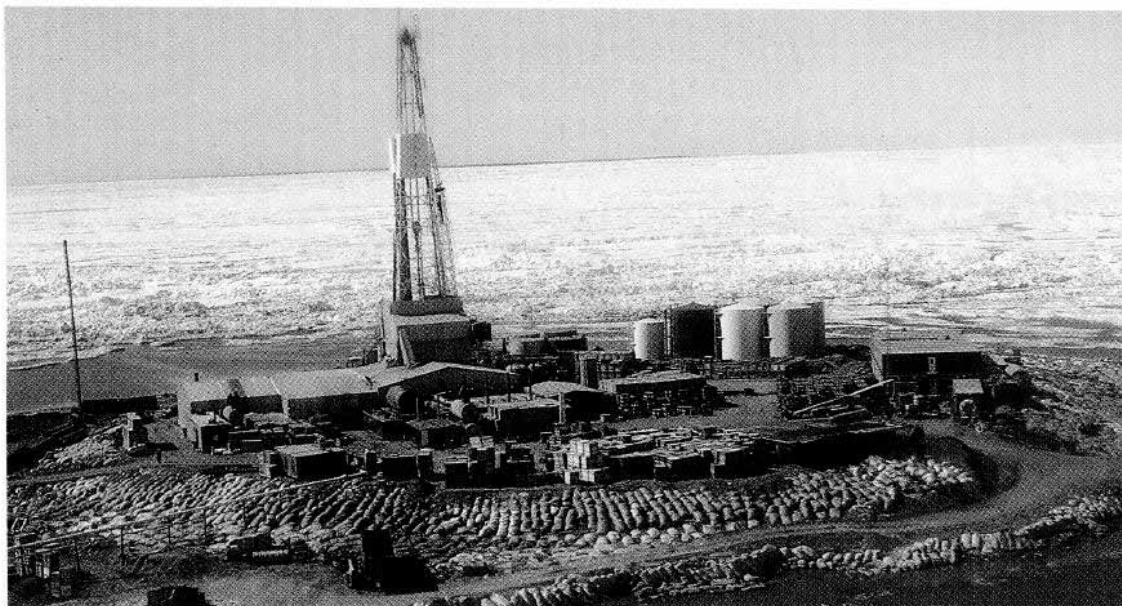
- 1) Si les conséquences néfastes que l'application d'une proposition aurait sur l'environnement sont nulles ou négligeables ou peuvent être atténuées grâce à des techniques connues, la proposition peut être réalisée.
- 2) Si les conséquences néfastes que l'application d'une proposition aurait sur l'environnement sont importantes ou si l'inquiétude du public est telle qu'un examen public est souhaitable, le ministre responsable doit déférer la proposition au ministre de l'Environnement pour qu'il la soumette à un examen public mené par une commission indépendante.
- 3) Si l'on ne connaît pas les conséquences néfastes que la proposition peut avoir sur l'environnement, le ministre responsable doit procéder à un examen plus poussé, appelé l'Évaluation environnementale initiale (EEI) et déterminer par la suite si la proposition doit faire l'objet d'un examen public. Dans l'affirmative, le ministre responsable doit déférer la proposition au ministre de l'Environnement pour que celui-ci la soumette à un examen par une commission indépendante.
- 4) Si les conséquences néfastes que peut avoir la proposition sur l'environnement sont inacceptables, le ministre responsable doit modifier la proposition et la réévaluer, ou l'abandonner.

Les ministères tels que ceux de l'Environnement, de la Santé nationale et du Bien-être social, des Pêches et des Océans, qui ont des connaissances spécialisées, donnent des conseils aux ministères responsables pendant l'évaluation initiale.

Les mesures qui peuvent atténuer ou éviter des incidences environnementales mises en évidence par l'évaluation initiale doivent être incorporées à toute proposition dont la réalisation est permise. Les conclusions de l'évaluation environnementale sont exposées dans des documents accessibles au public, auquel on donne l'occasion de présenter des observations à leur sujet. Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales publie régulièrement une liste des décisions d'évaluation initiale.

Examen public

Un examen public (figure 2) est un examen détaillé des effets environnementaux qu'une proposition peut avoir et des effets sociaux qui en résultent; il est effectué par une commission indépendante nommée par le ministre de l'Environnement. Chaque examen est mené par une nouvelle commission dont les membres, sauf le président, sont normalement recrutés à l'extérieur de la Fonction publique. Le ministre de l'Environnement établit le mandat de chaque commission et la portée de l'examen. À la discrétion des ministres responsables et



Les nouvelles techniques telle la construction d'îles artificielles pour la prospection pétrolière exigent une variété de techniques d'évaluation des répercussions environnementales.

EXAMEN PUBLIC

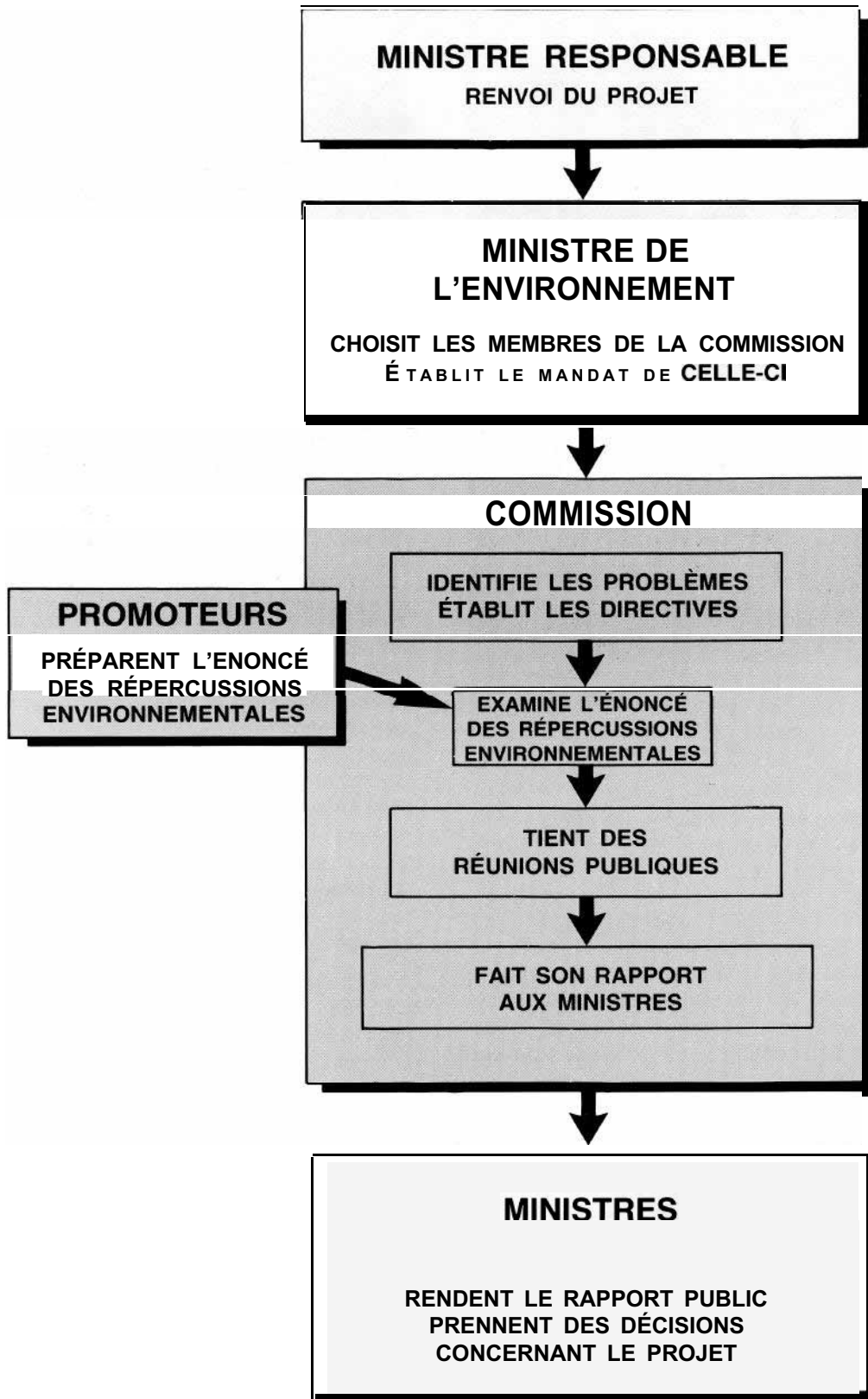
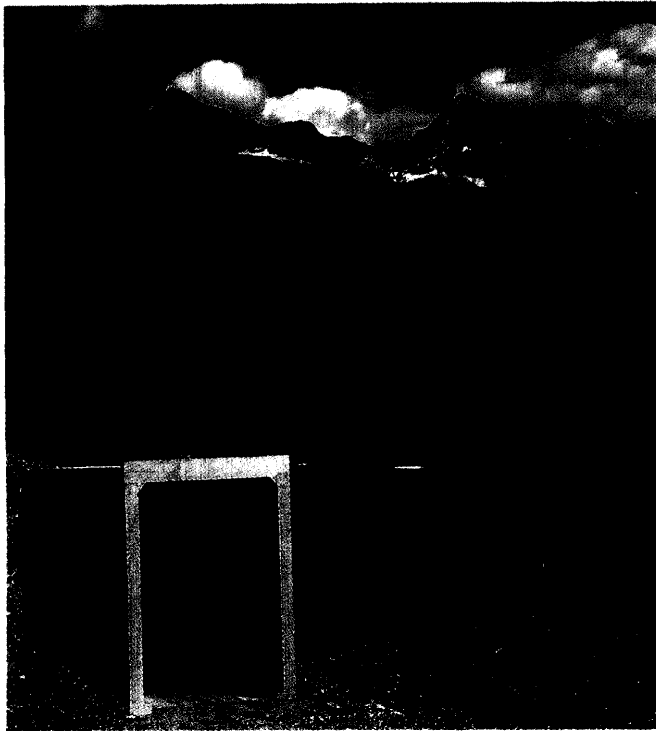


Figure 2



Les préoccupations exprimées lors de l'examen du projet de CP Rail à Rogers Pass dans le Parc national Glacier ont eu pour résultat le changement d'emplacement de la cheminée de ventilation du tunnel.

du ministre de l'Environnement, la portée de l'examen peut être élargie de manière à englober les effets socio-économiques généraux, l'évaluation de techniques et la nécessité de la proposition.

La commission a pour responsabilités d'étudier les répercussions néfastes que la proposition peut avoir sur l'environnement, de déterminer l'ampleur et l'importance des problèmes et des sujets d'inquiétude du public et de présenter au gouvernement, à la fin de l'examen, des recommandations dans un rapport qui est rendu public.

Chaque commission met en oeuvre un programme d'information du public et tient des réunions publiques, y compris des audiences. Les audiences donnent au public l'occasion de présenter des observations, y compris des points de vue favorables et défavorables à la proposition. Les audiences sont tenues conformément à des procédures rendues publiques, mais n'ont un caractère ni judiciaire ni quasi-judiciaire; elles sont plutôt rendues les plus ouvertes et les plus souples possibles. La participation active du public et de personnes ayant des compétences particulières est un facteur crucial pendant l'examen entier.



Les études d'impact environnemental réduisent les impacts éventuels sur la faune telle cette harde de caribous.

Le promoteur de la proposition produit un document, soit d'ordinaire un Énoncé des incidences environnementales, dans lequel il décrit en détail la proposition. Ce document indique habituellement l'état actuel de l'environnement sur les lieux où la proposition doit être réalisée et les incidences que celle-ci peut avoir. Normalement, le document indique les moyens qu'on prendra pour éviter ou atténuer les incidences néfastes. Comme tous les autres documents présentés à la commission, il est rendu public.

À la fin des audiences, la commission rédige un rapport à l'intention du ministre de l'Environnement et du ministre responsable. Ce rapport comprend une description de la proposition, de l'emplacement, des incidences et des problèmes possibles et, ce qui importe encore davantage, des recommandations destinées aux ministres. Normalement, la commission peut recommander la réalisation de la proposition telle qu'elle a été présentée, sa réalisation à certaines conditions ou sa non-réalisation.

Les deux ministres rendent public le rapport de la commission. Le ministre responsable décide si la proposition sera réalisée ou non, la mesure dans laquelle les recommandations de la commission seront adoptées avant que la proposition soit mise à exécution et la façon dont sa décision sera communiquée au public.

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES

QUESTIONS AYANT TRAIT AU PROCESSUS

POLITIQUE D'AUTO-ÉVALUATION

Il y a essentiellement deux façons dont un gouvernement peut organiser sa procédure d'évaluation des répercussions environnementales de ses propres propositions. En premier lieu, il peut charger un seul ministère ou bureau spécial d'examiner toutes les propositions gouvernementales et de prendre les décisions de planification environnementale y ayant trait,

En deuxième lieu, il peut charger chaque ministère d'intégrer l'évaluation environnementale à son propre système de planification des programmes et le tenir responsable de ses propres décisions environnementales relatives à chacune de ses propositions. Des variantes de ces deux solutions sont possibles.

Le gouvernement fédéral a opté pour la deuxième solution, soit pour une politique d'auto-évaluation, vers le début de 1974, et ce pour un certain nombre de raisons importantes. Le gouvernement désirait 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 sa planification, parce que la modification d'une proposition, pour des raisons environnementales, à un stade avancé de sa 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.

Ces objectifs sont encore valables et justifient le maintien de l'auto-évaluation en tant que politique fédérale de prédilection. Néanmoins, l'application de cette politique depuis une décennie a indiqué que le principe de l'auto-évaluation pourrait être amélioré.

BUTS DES EXAMENS PAR DES COMMISSIONS

La politique fédérale sur l'évaluation environnementale reconnaît l'importance capitale de la participation du public. Si une proposition fédérale peut avoir des effets environnementaux inconnus ou importants, ou causant une inquiétude sérieuse dans le public, les personnes pouvant être touchées devraient avoir l'occasion d'exprimer leur point de vue à une tribune publique appropriée. Les examens publics des propositions auxquels procèdent des commissions nommées par le ministre de l'Environnement servent à sonder l'opinion publique, à cerner les principaux sujets d'inquiétude des particuliers et des collectivités intéressés et à transmettre des conclusions et des recommandations réfléchies à la lumière des opinions et des renseignements qu'ils permettent d'entendre et d'obtenir. Une évaluation indépendante de grande envergure, réalisée en 1985 par Ron R. Wallace, expert-conseil indépendant, au sujet de la mesure dans laquelle les recommandations présentées par les commissions d'évaluation environnementale ont influencé la prise de décisions du gouvernement fédéral, a indiqué que les examens par des commissions ont donné lieu à d'importantes modifications des projets évalués. Cette évaluation a révélé que, dans la plupart des cas, l'examen public a favorisé la coordination et la prestation des services gouvernementaux tout en offrant au public un important accès à une tribune neutre. De plus, M. Wallace conclut que, dans les cas étudiés, le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement avait exigé qu'autant les ministères que les entreprises privées tiennent compte de facteurs environnementaux et socio-économiques dans leur prise de décisions.

Malheureusement, aussi efficaces que puissent être les examens par des commissions, il arrive que les intéressés n'aient pas tous les mêmes chances d'y participer à cause de l'iniquité de l'aide financière, de l'accès aux conseils de spécialistes, des délais impartis pour l'analyse des documents et des ressources consacrées



Modification du cours d'une rivière et amélioration de l'habitat du poisson durant le doublement de la route transcanadienne dans le Parc national de Banff.

à l'organisation de la participation. Dans certains cas, cette injustice peut être aggravée par des différences linguistiques et culturelles et l'isolement géographique. Il s'agit de déterminer comment le gouvernement devrait organiser et administrer un programme équitable et approprié de participation du public à chacun des examens réalisés par ses commissions.

La tenue d'examens par des commissions peut être complexe. La proposition à l'étude peut être assujettie à la fois au Processus d'évaluation environnementale et à un processus fédéral de réglementation, ou relever de plus d'un ministère fédéral, ou encore à la fois de la compétence fédérale et provinciale ou territoriale. Il peut y avoir double emploi en matière d'examens publics à l'intérieur de la structure fédérale et entre le gouvernement fédéral et les gouvernements d'autres paliers. Or, pareil double emploi fait perdre du temps et de l'argent à tous les intéressés. Le présent document traite de moyens d'éviter le double emploi des procédures.

Les examens par des commissions d'évaluation environnementale peuvent être des entreprises de longue haleine; cela ne dépend qu'en partie de la commission. Il faut donner au promoteur le temps de rédiger un énoncé des incidences environnementales et prévoir un délai suffisant pour l'examen, par la commission elle-même et les autres personnes intéressées, des documents du promoteur et de tout autre document présenté à la commission. La complexité et la nouveauté de la proposition à l'étude et l'ampleur géographique de ses effets possibles influent sur le temps qu'il faut pour procéder à un examen approfondi permettant aux

personnes et aux collectivités qui peuvent être touchées d'exprimer leur point de vue. Néanmoins, il est dans l'intérêt de tout le monde que les examens par des commissions se fassent dans les plus brefs délais. On pourrait considérer l'établissement de nouvelles règles prescrivant des délais applicables au moins aux parties de l'examen sur lesquelles le gouvernement a un certain contrôle — e.g. la nomination des membres de la commission, la préparation du mandat de la commission, la période accordée à une commission pour préparer son rapport après que le promoteur ait soumis l'énoncé des incidences environnementales et le temps requis pour la présentation de la réponse officielle du gouvernement à ce rapport. D'autres moyens d'améliorer l'efficacité des examens par des commissions ont été essayés, se sont révélés utiles et devraient être poursuivis. Il y a, par exemple, la détermination de la portée des principaux problèmes et la réalisation d'examens à portée régionale bien avant la présentation de propositions précises. Le but devrait être de procéder à des examens au grand jour, équitables et complets aux moindres frais.

UNE APPROCHE GLOBALE

Dans des conditions idéales, un processus d'évaluation environnementale devrait servir à veiller à ce que le gouvernement fédéral tienne compte dans ses évaluations environnementales non seulement des effets biophysiques mais aussi des questions sociales, économiques et culturelles résultant des effets environnementaux des propositions et que tous les ministères fédéraux procèdent de façon conséquente à des évaluations au grand jour et dont ils doivent rendre compte.

Au fil des années, le gouvernement fédéral a modifié et renforcé son processus d'évaluation des effets environnementaux des propositions. Le présent document indique les améliorations et ajouts possibles à apporter au processus d'évaluation environnementale en vigueur. De plus, certaines dispositions du Processus actuel ne sont pas claires; elles créent une trop grande possibilité d'interprétations diverses dans certains domaines importants. Les organismes qui doivent mettre en oeuvre le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, les types de propositions dont les incidences environnementales doivent être évaluées, la teneur d'une évaluation environnementale acceptable, la définition d'un sujet d'inquiétude du public, et même les responsabilités et obligations associées à l'auto-évaluation ont posé des problèmes par le passé. Elles doivent être éclaircies.

SOLUTIONS AYANT TRAIT À LA POLITIQUE ET AU PROCESSUS

QUESTIONS PRINCIPALES

Bâtissant sur les procédures actuellement en vigueur, le présent document traite d'éventuelles modifications pouvant être apportées à la politique et au Processus pour permettre au public de participer davantage aux décisions prises par le gouvernement fédéral en matière d'environnement, renforcer la mise au grand jour de l'auto-évaluation et améliorer la phase de l'examen public du Processus.

Les présentes propositions témoignent d'une ferme volonté de répondre aux désirs exprimés par le public; elles reflètent l'engagement ferme du gouvernement de prendre des décisions au grand jour et de consulter loyalement et largement le public. Certaines faiblesses de l'actuel Processus fédéral d'évaluation environnementale doivent être corrigées, 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. Il devrait tout particulièrement permettre l'intégration des valeurs environnementales modernes aux méthodes plus classiques de prise de décisions économiques dans les domaines de compétence fédérale.

Il y a lieu de faire augmenter la rigueur de la planification environnementale par le gouvernement sans alourdir le fardeau de la réglementation de l'industrie canadienne relevant de la compétence fédérale.

PORTÉE DU PROCESSUS

Mise en oeuvre par /es sociétés d'État: les sociétés d'État énumérées à l'Annexe C de la Loi sur l'administration financière ne sont tenues actuellement de mettre en oeuvre le Processus fédéral que si cela cadre avec leurs politiques et que les pouvoirs que leur confèrent les textes législatifs le permettent. Certaines de ces sociétés mènent des activités pouvant avoir des répercussions environnementales. A l'heure actuelle, elles peuvent réaliser des projets sans mettre en oeuvre le processus fédéral et, puisqu'elles peuvent ne pas être obligées de suivre les procédures provinciales d'évaluation environnementale, sans procéder à aucune évalua-

tion environnementale. Certaines sociétés d'État ont volontairement mis en oeuvre le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement et dans plusieurs cas des examens ont été réalisés par des commissions.

En général, la mise en oeuvre du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement par les organismes fédéraux n'est pas uniforme. Puisque les sociétés d'État sont des entités fédérales et représentent le gouvernement fédéral, on peut soutenir qu'elles doivent tenir compte, comme les autres organismes fédéraux, des considérations environnementales au cours de leur prise de décisions. En fait, étant donné qu'il n'y a qu'un petit nombre de sociétés dont les activités pourraient nuire à l'environnement, une solution consisterait à désigner officiellement les sociétés devant mettre en oeuvre le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Il suffirait de demander aux sociétés d'État qui, en vertu de leur politique interne, ne mettent pas en oeuvre le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement de changer cette politique. Toutefois, si la loi en vertu de laquelle une société est constituée l'empêche de mettre en oeuvre le Processus, il serait nécessaire de déterminer si les circonstances justifient une demande de modification de cette loi.

Absence d'uniformité de la prise en compte des valeurs environnementales par /es organismes de réglementation: Certains organismes fédéraux réglementent des industries dont les activités peuvent avoir des répercussions environnementales. La loi ne confère pas à tous ces organismes les mêmes pouvoirs d'application des principes environnementaux à leurs décisions. Par exemple, l'Office national de l'énergie exige des requérants qu'ils mènent une évaluation environnementale stricte dès l'étape de la conception de leurs projets, alors que la Commission canadienne du transport ne dispose pas de pouvoirs légaux pour examiner les aspects environnementaux des projets qui relèvent de sa compétence. Cependant, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a habituellement été en mesure



Réalisation d'un passage inférieur en vue de faciliter le passage des animaux, réduire le nombre d'animaux tués sur la route et améliorer la sécurité du public dans le Parc national de Banff.

de tenir compte des incidences environnementales. Les organismes de réglementation qui ne disposent actuellement pas de pouvoirs légaux leur permettant de tenir compte des facteurs environnementaux dans leur prise de décisions pourraient en être investis par le Parlement, au besoin.

Mise en oeuvre par les organismes de financement : Certains organismes fédéraux apportent une aide financière à la réalisation au Canada, de projets présentés par des entreprises ou des organisations qui relèveraient normalement de la compétence provinciale. En pareil cas, l'organisme de financement a pour responsabilité de veiller à ce que des contributions financières ne soient pas apportées à des projets insuffisamment évalués qui peuvent avoir des incidences environnementales inconnues ou considérables. La ligne de conduite suivie jusqu'à présent a varié considérablement. L'adoption de procédures bien définies pourrait assurer l'uniformité de la ligne de conduite et, le cas échéant, favoriser la collaboration avec les organismes provinciaux d'évaluation.

Traitement des renseignements confidentiels : Si les renseignements sur les projets sont jugés confidentiels d'après la *Loi sur l'accès à l'information*, la consultation du public au sujet de documents tels que les évaluations

environnementales initiales sur ces projets et la publication de ces documents serait difficile, sinon impossible. Dans de telles circonstances, on pourrait établir un mécanisme pour veiller à ce que les projets soient quand même soumis à des examens environnementaux au sein des organismes gouvernementaux.

Application aux projets d'aide à l'étranger : Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est d'application pour les organismes qui apportent une aide à des pays étrangers, tels que l'Agence canadienne de développement international (ACDI), mais les renseignements issus de l'évaluation ne seraient publiés et on ne procéderait à un examen public que si le pays recevant l'aide y consentait. En effet, la tenue d'un examen public dans de telles circonstances pourrait présenter d'insurmontables difficultés, et il serait déplacé d'insister pour qu'un examen ait lieu.

AMÉLIORATIONS À APPORTER À L'ÉTAPE DE L'ÉVALUATION INITIALE

Il est reconnu 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, différentes modifications de procédures pourraient améliorer grandement l'accès du public aux études d'évaluation environnementale établies par les ministères et organismes et faire augmenter la reddition de comptes sur les auto-évaluations qui constituent la base de la politique fédérale d'évaluation environnementale.

Pour assurer une mise en oeuvre prévisible et conséquente du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, les procédures suivantes méritent d'être prises en considération.

- 1) Il pourrait être exigé qu'en vertu du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement les ministères étudient 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 et 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 du 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 ministre responsable.

AMÉLIORATIONS À APPORTER À L'ÉTAPE DE L'EXAMEN PUBLIC

Si le public demandait qu'un projet soit soumis à un examen public indépendant, le ministre responsable pourrait être tenu de répondre publiquement dans un délai précis et d'indiquer, le cas échéant, les motifs de son refus.

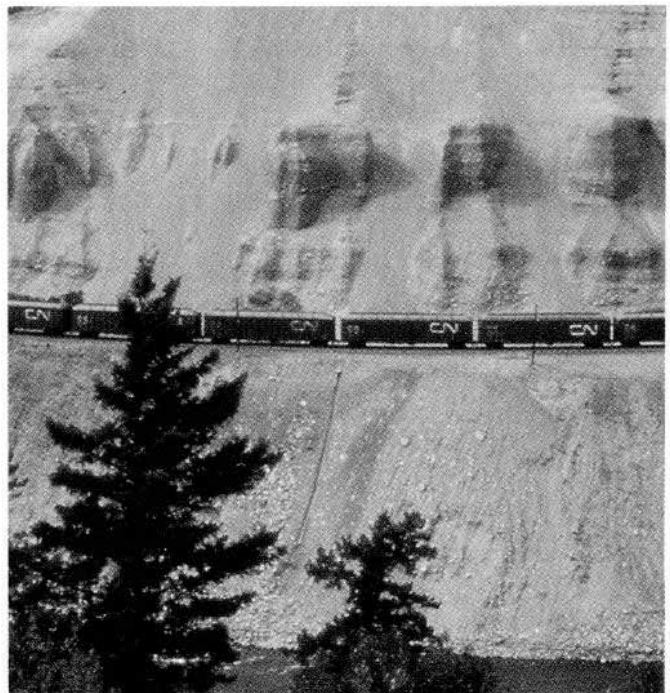
On pourrait établir un mécanisme pour veiller à ce que les décisions au sujet du besoin d'un examen public

reflètent les considérations tant du ministre responsable que du ministre de l'Environnement.

Il serait raisonnable que le processus d'examen public cadre avec l'envergure et l'importance des projets à l'étude. La procédure que le ministre de l'Environnement publie pour chaque examen public pourrait en témoigner. En particulier, dans les circonstances où il ne semble pas y avoir lieu de nommer une commission d'évaluation environnementale entière, le ministre pourrait être habilité à charger un négociateur indépendant de favoriser l'entente entre le promoteur et les parties qu'inquiète un projet particulier. Ce négociateur pourrait recommander qu'une commission soit nommée, au besoin.

Il peut y avoir des circonstances précises où, dans certains domaines de compétence fédérale, il serait souhaitable que le ministre de l'Environnement soit autorisé à engager des examens par des commissions de concert avec les ministres responsables des activités dont il est question :

- une demande d'examen précise présentée par une province ou un territoire,
- des projets susceptibles d'avoir des incidences interprovinciales ou transfrontalières,



Pour le programme de doublement de 700 km de voie ferrée de CN Rail en Colombie-Britannique, une commission a recommandé des mesures destinées à protéger d'importantes ressources de poisson.



Une commission a donné des directives concernant les répercussions environnementales à long terme des activités relatives au transport dans les corridors du fleuve Fraser et de la rivière Thompson en Colombie-Britannique.

- des projets mettant en cause le passage d'eau d'un bassin hydrographique à un autre,
- des projets à composantes ou phases multiples dont la combinaison pourrait avoir un effet cumulatif sur l'environnement (p. ex., la recherche d'hydrocarbures dans les régions isolées).

La procédure à suivre par les commissions pourrait demeurer souple tel qu'à présent. Toutefois, il pourrait se présenter des circonstances où l'attribution de plus grands pouvoirs à une commission pourraient faciliter la réalisation d'un examen. Un groupe de travail nommé par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales consulte le public sur les avantages et les inconvénients de différentes procédures d'audience. Le rapport de ce groupe, qui sera disponible au début de l'automne, aidera à se faire une opinion à ce sujet et à améliorer l'efficacité des audiences des commissions.

Les directives ou les règles applicables aux examens par des commissions pourraient exiger que le promoteur rédige un énoncé des incidences environnementales comprenant des éléments précis qui cadrent avec ceux que doivent inclure les évaluations environnementales initiales obligatoires.

Actuellement, le rapport de toute commission indépendante (et il serait raisonnable d'y inclure le rapport de tout négociateur indépendant) doit être présenté au ministre responsable et au ministre de l'Environnement et rendu public peu après. Un délai pourrait être établi dans lequel le ministre responsable et le ministre de l'Environnement seraient tenus de présenter conjointement au public une réponse concernant le rapport avant



Construction de la piste d'envol d'un aéroport après une évaluation environnementale initiale du projet faite par TransportsCanada.

de prendre une décision au sujet de la réalisation de la proposition.

Il est extrêmement important que les effets environnementaux réels des activités soient surveillés afin que soient confirmées ou infirmées les prévisions de ces effets et l'efficacité des mesures d'atténuation. Les évaluations environnementales pourraient, dans des conditions idéales, comprendre des plans précis prévoyant l'obtention de données exactes sur les incidences environnementales réelles et l'utilisation de ces données pour adapter la construction et les autres activités découlant du projet. Cela permettrait d'autant plus d'améliorer les prévisions aux fins des évaluations futures et, partant, la planification. Dans les cas où des projets examinés par des commissions seraient réalisés, les ministres en cause pourraient être tenus de publier, de concert avec le ministre de l'Environnement, des plans de surveillance applicables aux projets.

Dans le cadre de tout processus révisé d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, il importerait d'insister sur le rôle vital que des ministères ayant des connaissances ou des responsabilités spécialisées doivent continuer à jouer en tant que conseillers d'autres ministères et commissions.

La figure 3 est un schéma de quelques possibilités de changement des procédures et d'ajouts au processus examiné dans ce document de travail.

Les industries réglementées par le gouvernement fédéral préféreraient qu'une seule audience publique, plutôt que des audiences publiques successives, soit tenue sur chaque projet. Par exemple, il est possible actuellement

AMÉLIORATIONS POSSIBLES AU PROCESSUS

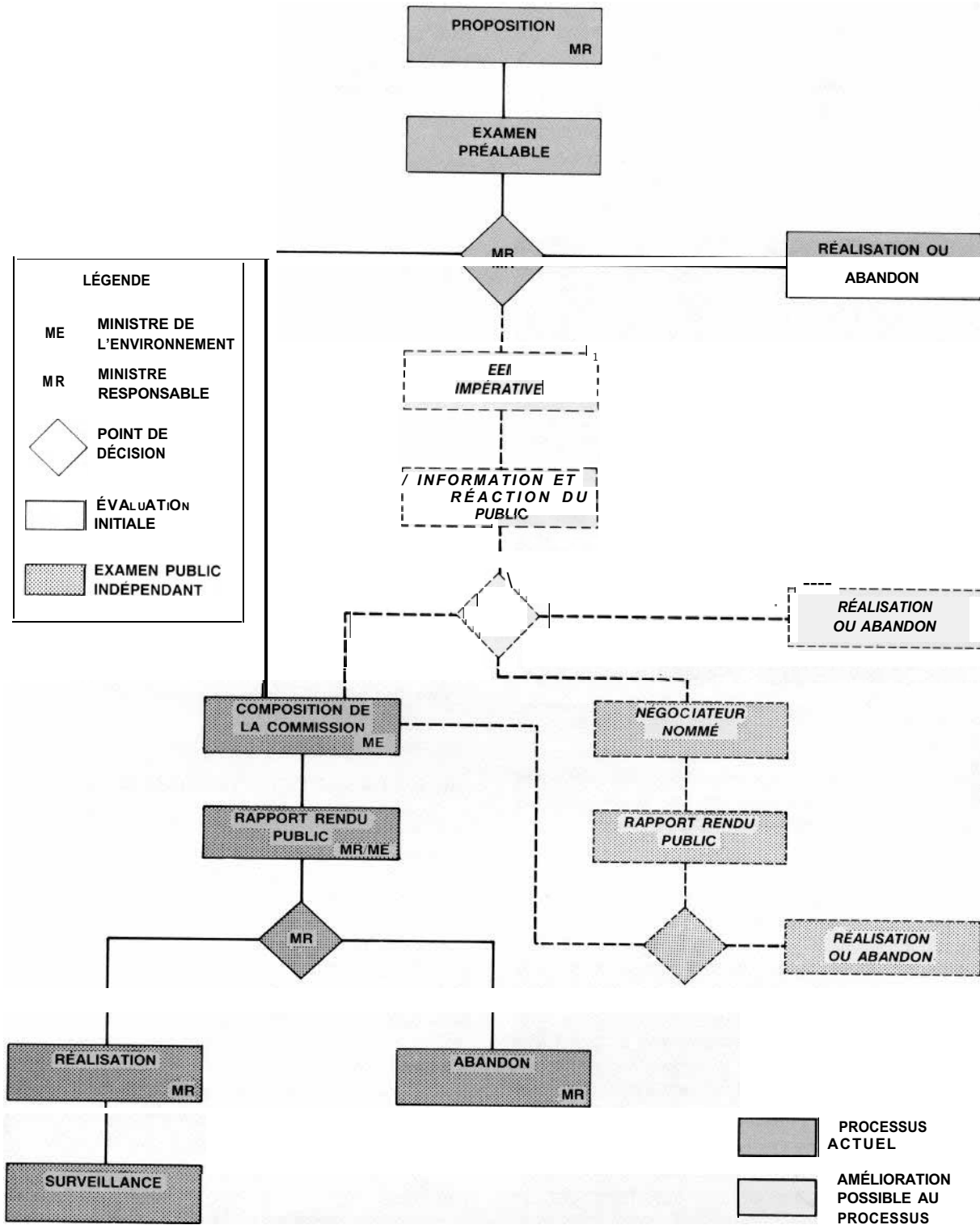


Figure 3

que l'Office national de l'énergie tiennne des audiences publiques sur les incidences environnementales d'une proposition même si des audiences publiques ont déjà eu lieu dans le cadre du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Il importe de clarifier les rôles et les responsabilités des organismes de réglementation pour ce qui est de la mise en oeuvre de ce processus. Par conséquent, on pourrait prendre des mesures pour diminuer le double emploi des



On encourage les résidents locaux à étudier les projets proposés et à présenter leurs commentaires lors des réunions publiques tenues par la commission.

audiences tout en donnant des possibilités acceptables de présentation d'observations par le public dès le début de l'étude de la proposition. Dans des circonstances où un projet bien défini ferait vraisemblablement l'objet d'un examen par une commission en vertu du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement et d'une audience publique par un organisme de réglementation, il pourrait être acceptable de ne suivre qu'une seule procédure d'audience, pourvu que celle-ci permette de traiter efficacement des questions environnementales. Cela pourrait exiger, dans certains cas, la modification de la législation régissant l'organisme de réglementation. Il ne serait peut-être pas possible de supprimer entièrement le double emploi dans les cas où un examen public est tenu pour étudier un ensemble de propositions concernant une région particulière ou une proposition unique à portée régionale dont seule une partie doit faire l'objet d'une audience subséquente par un organisme de réglementation. Dans ces cas, l'examen permettrait d'élargir la base des conseils donnés aux ministres et de la procédure de

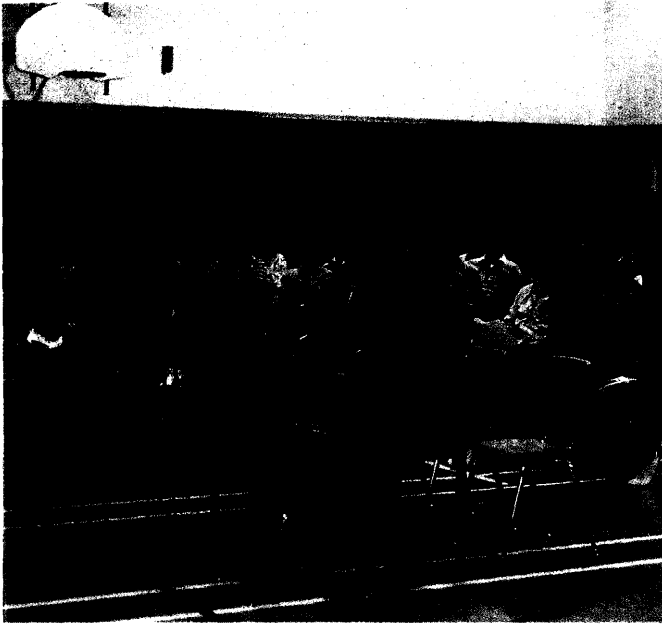
réglementation. De tels cas seront vraisemblablement très peu nombreux.

Dans les cas où une audience publique serait normalement nécessaire tant selon les règles d'une commission de réglementation qu'en vertu du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, il pourrait être possible, si la législation le permet, d'ajouter un membre spécial à cette commission de réglementation, de concert avec le ministre qui en est responsable. Cela permettrait de tenir une seule audience. Il ne serait pas nécessaire qu'une commission d'évaluation environnementale indépendante procède à un examen distinct. La prompté évaluation des incidences environnementales d'une proposition ainsi étudiée pourrait être assurée si l'on exigeait que le promoteur publie une évaluation environnementale initiale longtemps avant de présenter une requête à l'organisme de réglementation.

Dans un même ordre d'idées, il serait souhaitable que le ministre de l'Environnement prenne des dispositions avec les provinces, les territoires et les organisations autochtones pour éviter le double emploi en matière d'examen environnementaux. Les intérêts et les valeurs des Autochtones seraient reconnus à titre de critères d'évaluation environnementale et l'on prévoirait la modification de l'exécution de la loi en fonction de décisions futures éventuelles au sujet de l'autogouvernement des Autochtones ou d'une cession de pouvoirs aux territoires.

AIDE À LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Il se peut que des intéressés n'aient pas des possibilités égales de participer aux examens réalisés par des commissions indépendantes en raison de l'iniquité de l'aide financière, de la difficulté de consulter des spécialistes, des délais insuffisants accordés pour l'analyse des documents, du manque de ressources pour organiser la participation et, dans certains cas, à cause des différences linguistiques et culturelles. L'évaluation indépendante détaillée qui a été réalisée au sujet du programme de financement expérimental des intervenants dans l'examen de la mer de Beaufort a indiqué nettement l'utilité du financement des intervenants pour assurer un accès équitable. Dans le cadre du régime actuel, certains intervenants, tels que les Autochtones ou des organismes communautaires, peuvent être admissibles à certains genres de financement alors que d'autres ne le sont pas, et certains ministères responsables et certains promoteurs financent la participation d'intervenants alors que les autres ne le font pas.



Les habitants de George River font leurs commentaires au sujet du projet de directives pour la préparation de l'énoncé des répercussions environnementales concernant les activités aériennes militaires au Labrador et au Québec.

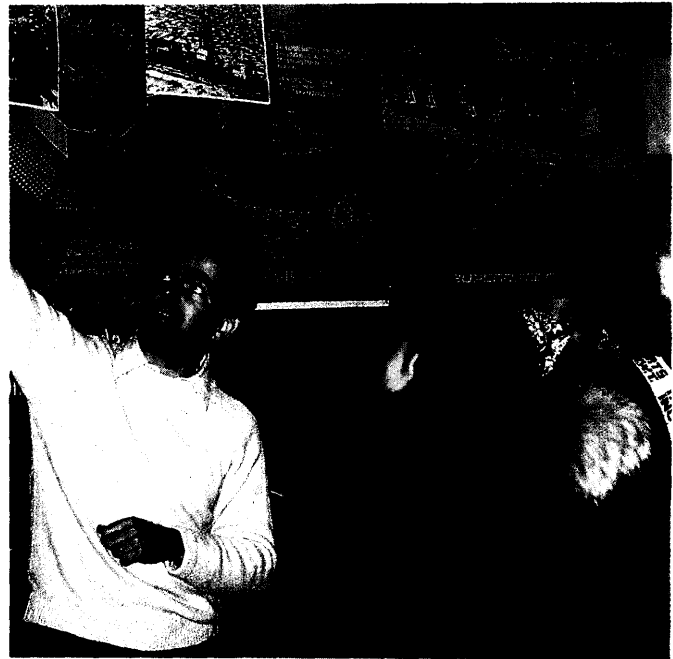
D'autre part, un financement approprié des intervenants ferait augmenter les frais des examens alors que le gouvernement s'efforce de comprimer les dépenses. Si une politique de financement de la participation du public devait cependant être adoptée, le problème sera de déterminer qui fournira les fonds et comment les administrer.

À supposer que des fonds soient fournis, ils pourraient être administrés selon les principes suivants :

- 1) Les fonds destinés à la participation du public pourraient être obtenus par les soins du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- 2) Pour chaque examen, un comité distinct indépendant de toutes les parties pourrait être établi par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et chargé de gérer tous les fonds fédéraux disponibles pour la participation du public.
- 3) On pourrait établir un mécanisme, tel qu'un comité consultatif, pour recommander le montant des fonds à consacrer à chaque examen.

RESSOURCES NÉCESSAIRES

Le gouvernement est préoccupé par la possibilité d'imposer aux ministères, aux organismes, et particulièrement aux promoteurs du secteur privé assujettis au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement,



Les promoteurs ont la responsabilité d'expliquer leurs projets au public susceptible d'être affecté par ceux-ci.

ronnement, des exigences de planification qui comporteraient des coûts supplémentaires. Le gouvernement reconnaît également que le coût des dommages environnementaux qu'on ne corrige pas est un coût pour tous les Canadiens. Les implications en terme de ressources des améliorations proposées au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement doivent être évaluées et pesées à fond, tant pour prévenir que des coûts excessifs viennent grever les budgets des ministères que pour s'assurer que ce ne soit pas le public canadien qui paie les coûts des effets néfastes sur l'environnement. Le coût des améliorations proposées sera étudié en fonction des avantages d'une bonne planification environnementale.

ÉVALUATION

Qu'il soit assujéti ou non à une loi, on pourrait procéder aux évaluations périodiques suivantes du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement :

- 1) Évaluation d'exécution : L'exécution du Processus serait évaluée par des ministères choisis conformément à la politique fédérale sur l'évaluation des programmes.
- 2) Évaluation d'efficacité : Une évaluation périodique de l'efficacité globale du processus serait réalisée par un comité indépendant, nommé par le ministre de l'Environnement, à des intervalles précis, soit peut-être tous les trois ans.

ÉTAPE SUIVANTE

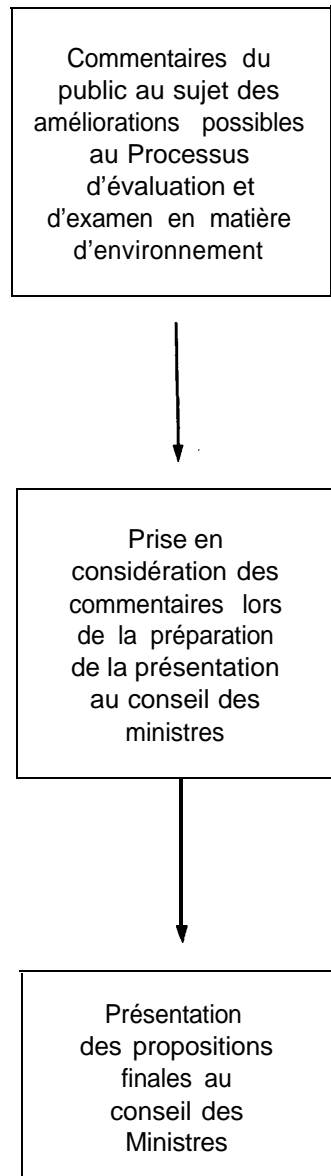


Figure 4

À LA RECHERCHE DES COMMENTAIRES DU PUBLIC

Vos observations et suggestions permettront de former le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement le plus efficace et le plus pratique possible.

Le présent document de travail est distribué à des groupes, des organisations et des particuliers susceptibles d'être intéressés par le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Les commentaires et les suggestions écrits concernant ces propositions seront bienvenus.

Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) coordonne cette initiative au nom du ministre de l'Environnement. Si vous désirez des renseignements supplémentaires ou souhaitez rencontrer le personnel du BFEEE, veuillez nous contacter à l'adresse

ou au téléphone ci-dessous. Le personnel du BFEEE se fera un plaisir d'organiser des réunions auxquelles des groupes d'intérêts et des particuliers pourront se rencontrer pour discuter des améliorations qui pourraient être apportées au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Une fois que la réaction du public aura été étudiée attentivement, le ministre de l'Environnement recommandera au Cabinet des améliorations à apporter au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (figure 4).

La version définitive du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement doit cadrer avec la Constitution et les différentes juridictions.

VEUILLEZ **TRANSMETTRE TOUTE OBSERVATION ÉCRITE À :**

M. Raymond M. Robinson
Président exécutif
Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales
13e étage
Immeuble Fontaine
Hull (Québec)
K1A 0H3

Renseignements complémentaires: (8 19) 997- 1000