



N/dossier : P-10-1033 (5450)

Le 21 mars 2011

Guyanne L. Desforges
Greffière du Comité
Chambre des communes
Direction des comités
131, rue Queen
6^e étage
Ottawa (Ont.)
K1A 0A6
613-992-5023
ENVI@parl.gc.ca

Objet : Examen législatif de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

Mesdames et Messieurs membres du Comité,

Créé en 1982, l'ELC (Environmental Law Centre) est un organisme caritatif d'Edmonton qui offre aux Albertains une source objective de renseignements sur le droit et la politique en matière de ressources environnementales et naturelles. Il est voué à la promotion d'un environnement propre, sain et diversifié, protégé grâce à la participation des citoyens et à l'application efficace de lois et de politiques.

L'ELC intervient depuis longtemps dans les questions liées aux évaluations environnementales fédérales et provinciales et il a notamment participé aux examens législatifs antérieurs de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Résumé

Les évaluations environnementales fédérales effectuées au Canada en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE)¹ comportent de nombreux et graves problèmes intrinsèques. Nous sommes en faveur d'un examen exhaustif de la LCEE. Nous recommandons au Comité de procéder à une réévaluation approfondie de la LCEE afin de s'assurer que chaque élément de la *Loi* est conforme à ses objectifs déclarés et pour que, à tout le moins :

1. l'importance des répercussions nocives pour l'environnement soit évaluée au regard des effets cumulatifs et de la pérennité en appliquant une perspective écosystémique;
2. les mesures d'atténuation, de surveillance et de suivi soient applicables et transparentes;
3. un mécanisme solide soit mis en place pour garantir l'intégrité de l'information associée aux évaluations effectuées en vertu de la LCEE;
4. le rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation approfondie de l'environnement soit consolidé;
5. les politiques, les plans et les programmes fassent l'objet d'évaluations stratégiques efficaces et transparentes;
6. la population puisse participer.

¹ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. (1992), ch. 37.

Pourquoi a-t-on besoin d'une refonte du système d'évaluation environnementale au Canada?

Le Canada est le théâtre d'une grave détérioration environnementale dans un certain nombre de régions, comme en témoigne le rapport des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux publié en 2010 sous le titre de *Biodiversité canadienne : états et tendances des écosystèmes*². Les auteurs du rapport font valoir ceci :

La stratégie axée sur la détection des changements dans l'écosystème et sur l'adoption de mesures avant que des seuils ne soient franchis présente la meilleure option pour prévenir la perte de biodiversité. Les exemples qui parsèment l'évaluation montrent l'excellent rendement d'une intervention rapide et de la prévention³.

Le Canada risque notamment la perte de quelques-uns de nos écosystèmes terrestres et aquatiques les plus productifs et les plus importants. Des zones comme les terres humides terrestres et intertidales, les prés de zostères marines et les sites de nidification des oiseaux migrateurs de la zone boréale sont en train de disparaître⁴. Le rapport sur les tendances met l'accent sur le fait qu'il est extrêmement important de se rendre compte qu'une transformation rapide et irréversible peut se produire lorsque des seuils sont atteints⁵. Une fois ces seuils franchis, il peut être trop tard. Et ces seuils risquent d'être franchis lorsqu'une « mesure est prise une fois que la preuve du changement est claire⁶ ». Lorsque la transformation se produit, les interventions sont drastiques, coûteuses et ont peu de chances d'être fructueuses.

² *Biodiversité canadienne : états et tendances des écosystèmes en 2010*, Ottawa, 2010. Voir le site : <http://www.biodivcanada.ca/default.asp?lang=Fr&n=83A35E06-1>.

³ *Ibid.*, p. 1.

⁴ *Ibid.* : 60 % des oiseaux terrestres nichent dans la forêt boréale.

⁵ *Ibid.*, p. 108.

⁶ *Ibid.*, p. 109.

À l'heure actuelle, les données indiquent que le Canada court les risques suivants :

- Effondrement des écosystèmes de prairie en raison de multiples facteurs de stress, dont la perte d'habitat, la détérioration de l'habitat, la présence d'espèces envahissantes, la fragmentation et l'intensification de l'agriculture.
- Perte et détérioration continues et accélérées du reste des terres humides du Canada méridional.
- Grand nombre d'espèces en péril : reptiles (43 %), amphibiens (20 %), poissons d'eau douce (93 espèces) et moules (24 %).
- Énorme diminution du nombre d'oiseaux de rivage (40 %) et d'oiseaux migrateurs (21 à 24 %).
- Perte d'importants habitats utiles aux oiseaux nicheurs.
- Diminution des populations de poissons marins.
- Augmentation de la concentration de contaminants inquiétants comme le mercure, les PBDE, les pesticides et les herbicides, dans la nature.
- Augmentation de la prolifération d'algues nocives dans les écosystèmes d'eau douce.
- Détérioration de la qualité et de la quantité des écoservices et de l'accès à ceux-ci.

La perte d'une espèce, quelle qu'elle soit, signifie la perte de tout le réseau de relations écologiques entre les espèces de l'écosystème en cause. Cela signifie la perte des écoservices que ces espèces fournissent. La transformation d'un écosystème a des conséquences étendues. Les seuils sont influencés à la fois par la sensibilité environnementale et par la gravité de la menace.

L'évaluation environnementale fait partie de la solution du problème de la pérennité au Canada. Bien appliquée, l'évaluation environnementale est le moyen de favoriser une perspective écosystémique prudente permettant d'éviter d'atteindre les seuils écologiques. Bien structurée et appliquée, l'évaluation environnementale devrait être notre instrument premier pour garantir un avenir durable.

Jusqu'à présent, la LCEE n'a pas permis d'empêcher que se poursuive la détérioration des écosystèmes canadiens. Elle a également échoué à régler les principaux problèmes de planification et à empêcher le Canada d'atteindre des seuils écologiques importants. Il faut apporter des améliorations radicales à l'évaluation environnementale au Canada si l'on veut garantir la pérennité de ce pays pour les générations à venir.

Le système actuel de la LCEE pose une question simpliste : tel « projet » évalué est-il susceptible de donner lieu à des « effets environnementaux négatifs importants » et, dans ce cas, ces effets sont-ils « justifiés dans les circonstances »? C'est ce qui est déterminé par les autorités responsables en vertu de la *Loi* (les décideurs fédéraux)⁷. Il

⁷ LCEE, *supra*, note 1, art. 37.

existe quelques directives stratégiques concernant les types d'effets qui pourraient être considérés comme « importants », mais il n'y a pas de normes concernant la façon de déterminer ou d'expliquer le degré d'importance dans la décision rendue en vertu de la LCEE. Il n'est pas explicitement question de pérennité ni d'effets cumulatifs dans la détermination de l'importance.

Chaque année, des milliers de projets, dont certains grands projets aux effets graves, irréversibles et non atténués, sont jugés, en vertu de la LCEE, peu susceptibles d'avoir des effets environnementaux négatifs importants. Chaque année, une poignée de projets seulement, quand même il y en a, sont jugés susceptibles de donner lieu à des effets environnementaux négatifs importants⁸.

⁸ Statistiques fournies par Teri Cherkewich, « Getting to 'no' though YESAA? A look at an Alternative Federal Assessment Model Based on the Principle of Independence », *J. Env. L. and Practice*, vol. 21, n° 247, 2010, p. 251.

1) L'importance des effets environnementaux négatifs doit être évaluée en regard des effets cumulatifs et de la pérennité à partir d'une perspective écosystémique.

La tendance actuelle en matière d'importance est d'ignorer les effets régionaux et cumulatifs pour ne considérer que les effets à grande échelle. Cela isole plus encore le projet de son contexte et notamment des pressions et enjeux écologiques plus vastes dont il faut tenir compte.

Les notions d'effets cumulatifs et de pérennité doivent faire partie de la perspective juridique de ce qui constitue un « effet environnemental négatif important ». Ainsi, lorsque les problèmes environnementaux plus vastes sont graves, qu'il s'agisse de changement climatique, d'élévation de la pollution toxique ou de l'augmentation de la perte de biodiversité, on peut évaluer la contribution du projet. Les effets d'un projet à cet égard ne doivent pas être évalués isolément. Les répercussions d'un projet sur le plan de la détérioration de l'environnement doivent être considérées comme importantes lorsque le problème général est lui-même important et que le projet contribue à l'accentuer au lieu de le réduire. S'il n'y a ni planification ni stratégies globales pour régler un problème environnemental général, c'est le signe que les effets cumulatifs risquent d'être importants. Il faut reconnaître que les effets cumulatifs ont souvent un impact important dans l'environnement. Et c'est quelque chose dont il est rarement question dans l'évaluation des effets cumulatifs en vertu de la LCEE.

Ce genre de perspective est ce qu'on appelle une approche écosystémique. C'est celle que l'Ontario a adoptée et qui est décrite dans les termes suivants par la Cour divisionnaire de l'Ontario :

[60] Selon l'approche écosystémique, les décisions sont prises en fonction de la mesure des effets sur le système global et non sur ses parties constituantes isolément les uns des autres [traduction]⁹.

L'approche écosystémique suppose que l'on détermine si un projet respecte toutes les lois et directives applicables, mais aussi qu'on en évalue les effets cumulatifs et ponctuels¹⁰. Cette perspective devrait guider et contraindre les décideurs qui doivent statuer sur l'importance des effets environnementaux négatifs d'un projet et décider si ces effets sont justifiés dans les circonstances en vertu des dispositions de la LCEE.

En Alberta, la question des effets cumulatifs importants est devenue manifeste. Elle ne se pose nulle part avec autant d'acuité que dans la région des sables bitumineux. Le gouvernement de l'Alberta peut compter sur la Cumulative Effects Management

⁹ *Lafarge Canada Inc. v. Ontario (Environmental Review Tribunal)*, 2008 CanLII 30290 (ON S.C.D.C.).

¹⁰ Mistakis Institute, « Sustainable Development a Review of Current Literature », février 2004, p. 78. Voir le site :

<http://www.rockies.ca/files/reports/Sustainable%20Development%20A%20Review%20of%20Current%20Literature.pdf>.

Association (CEMA), mais plusieurs enjeux majeurs associés aux effets cumulatifs sont ignorés :

- La gestion de la faune : perte d'oiseaux nicheurs; perte d'habitat en zones humides et forêts boréales; mort de bassins de résidus; effets de l'exploitation des ressources énergétiques sur les espèces en péril.
- Qualité de l'air dans la région (y compris les effets transfrontaliers).
- Qualité et quantité des ressources en eau (y compris les effets transfrontaliers).
- Émissions importantes de GES.

La Société royale du Canada (SRC), rendant compte du processus d'évaluation environnementale appliqué aux sables bitumineux (qui prend généralement la forme d'un examen par un groupe mixte), a fait le commentaire suivant :

On a étudié et quantifié les éléments constitutifs d'un écosystème propre à l'exploitation de sables bitumineux, mais il existe peu d'études d'impact sur la capacité écologique de la région qui permettent de circonscrire les limites qu'il y aurait lieu d'imposer aux projets distincts. Par exemple, certaines études révèlent des caractéristiques cruciales de déplacement de la faune, mais on n'en a pas tenu compte dans le contexte régional global [traduction]¹¹.

Quoiqu'elles ne soient pas expressément signalées dans le rapport de la SRC, les limites du processus d'évaluation environnementale sont en partie responsables de ces problèmes. Les évaluations effectuées en vertu de la LCEE ne clarifient pas la question de la capacité écologique ni ne fournissent clairement aux autorités responsables les moyens d'imposer des limites ou des seuils d'exploitation. L'ELC estime que l'envergure et le caractère souvent transfrontalier des effets causés par les grands projets ou par des effets moindres, mais nombreux, ne sauraient être la responsabilité du seul gouvernement de la province en question, aussi bien sur le plan pratique que sur le plan constitutionnel.

Le gouvernement de l'Alberta a créé la CEMA en 2000 dans le but de mettre en œuvre une stratégie de développement durable à l'échelle régionale. Il y a cependant encore des lacunes importantes dans de nombreux secteurs cruciaux de la gestion environnementale, dont l'absence d'un plan d'utilisation des terres dûment approuvé, l'absence de plans de gestion des espèces en péril et de plans écosystémiques régionaux, l'absence de limites à la possibilité de puiser de l'eau dans la rivière Athabasca River et le manque de plan de gestion des terres humides ou de normes communes concernant

¹¹ Société royale du Canada, « Les impacts sur l'environnement et la santé de l'industrie des sables bitumineux » (sommaire en français : http://www.rsc.ca/documents/expert/RSC_Exp_ExecutiveSummary_FRA_Dec14_10_v2.pdf), décembre 2010, p. 258. Voir le site : <http://www.rsc-src.ca/documents/expert/RSC%20report%20complete%20secured%209Mb.pdf> (rapport complet en anglais seulement).

la remise en état de la région des sables bitumineux. La tendance actuelle donne à penser que le gouvernement de l'Alberta est peu susceptible d'imposer des seuils écologiques dans le cadre d'une évaluation des effets cumulatifs à l'échelle de la région.

Quoi qu'il en soit, il existe des éléments relevant de la responsabilité et de la réglementation fédérales dans la région des sables bitumineux, par exemple en ce qui concerne la protection des cours d'eau et des bassins atmosphériques transfrontaliers, de l'habitat des oiseaux migrateurs, des espèces en péril et des zones de pêche. Ces questions doivent être réglées selon les plans et les politiques du gouvernement fédéral, et ces plans et politiques doivent être assujettis à un processus d'évaluation environnementale ouvert et transparent.

Il y a aussi de graves problèmes concernant le rôle de la LCEE dans la protection de l'intégrité des parcs nationaux de l'Alberta. En dépit du fait que Parcs Canada est chargé de protéger l'intégrité des parcs nationaux en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux*¹² et en dépit des consultations publiques sur la gestion des parcs, la décision d'augmenter le nombre de visiteurs dans les parcs nationaux de Banff et de Jasper et d'y ouvrir d'autres pistes de ski et de randonnée risque de « causer un tort grave et irréversible à l'intégrité écologique du parc national de Banff et à sa valeur comme parc national [traduction]¹³ ». La protection, notamment, d'espèces sensibles comme le caribou et le grizzli est un échec dans ces parcs¹⁴. L'ELC estime que la détérioration se poursuit puisque les principaux enjeux ne sont pas envisagés dans le cadre de la LCEE et que les parcs ne font pas l'objet d'une gestion efficace dans le contexte régional global. L'évaluation environnementale est l'instrument de l'exercice du pouvoir fédéral d'aborder les enjeux écologiques globaux concernant les parcs. Nous demandons au Comité d'adopter une perspective à long terme et de se demander en quoi les évaluations fédérales ont contribué à la détérioration de ces parcs. Par exemple, on sait que l'autoroute transcanadienne représente l'un des pires problèmes en matière d'intégrité écologique à Banff. Les évaluations environnementales effectuées en 1979 et 2004 ont systématiquement donné lieu à la recommandation de solides mesures d'atténuation à cet égard, mais toutes ont également donné lieu à la recommandation d'un allongement progressif de l'autoroute, et, à cet égard, les autorités fédérales ont estimé que l'expansion n'aurait pas d'effets environnementaux négatifs importants en dépit de la constatation de nombreux impacts potentiels sur la faune¹⁵.

¹² *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. (2000), ch. 32, par .8(2).

¹³ *Banff-Bow Valley: At the Crossroads*, rapport récapitulatif du groupe de travail sur la vallée de Banff-Bow, Patrimoine canadien, Ottawa, 1996, p. 4 (voir le site : <http://www.whyte.org/time/riveroflife/bveng.pdf>).

¹⁴ Parcs Canada, *Parc national du Canada Banff – Rapport sur l'état du parc*, mai 2008, p. 4 à 6 et 16 à 19. http://www.pc.gc.ca/fra/docs/bib-lib/~media/pn-np/ab/banff/REP_SPR_f.ashx.

¹⁵ Golder Associates, *Examen préalable du projet d'élargissement à quatre voies de l'autoroute transcanadienne - Phase IIIB – Parc national de Banff*, rapport présenté à Parcs Canada, Calgary, novembre 2004. Voir le site : <http://www.ceaa.gc.ca/050/documents/4804/4804F.pdf>.

Par ailleurs, on s'est progressivement tourné vers des approches fondées sur des politiques pour gérer les parcs nationaux, ce qui compromet un peu plus l'intégrité écologique des parcs et les principes fondamentaux de la participation de la population au processus législatif. Le gouvernement a pris des mesures pour supprimer les éléments relatifs à l'exploitation des parcs du *Règlement sur la liste d'étude approfondie*¹⁶.

L'habitude des autorités responsables de limiter le champ d'évaluation des projets – et c'est une question dont le Comité a déjà été saisi auparavant – exacerbe les lacunes de la perspective actuelle et interdit d'envisager la pérennité des projets dans un contexte régional et stratégique. Au lieu de s'orienter dans la direction recommandée par le Comité en 2003, le gouvernement a décidé, en 2010, de modifier encore la LCEE dans le cadre de la *Loi sur l'emploi et la croissance économique* pour permettre aux autorités responsables de réduire un peu plus le champ d'évaluation des projets.

L'ELC recommande de modifier la LCEE pour y définir la notion d'« effets environnementaux négatifs importants » et y prévoir des limites à la possibilité discrétionnaire de déclarer qu'un projet est « justifié dans les circonstances ».

¹⁶ Agence canadienne d'évaluation environnementale, document de travail, *Modifications proposées au Règlement sur la liste d'étude approfondie en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale liées à l'aménagement des stations de ski dans les parcs nationaux*. Voir le site : <http://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=Fr&xml=2A83452D-03B7-4210-A15C-687A8319C9FA>.

2) Les mesures d'atténuation, de surveillance et de suivi doivent être applicables et transparentes.

Nombre d'effets environnementaux graves sont jugés « peu importants » compte tenu des recommandations du promoteur ou d'autorités gouvernementales chargées d'effectuer des études et d'élaborer des plans qui seront réexaminés ultérieurement par quelqu'un d'autre. Il s'agit le plus souvent de recommandations non exécutoires qui ne prévoient pas directement de mesures d'atténuation ou les exigent. Il s'ensuit qu'il n'y a aucune garantie que ces effets puissent être ou seront atténués. Le projet n'en est pas moins approuvé dans le cadre du processus d'évaluation en vertu de la LCEE. On a également trop tendance à se fier aux mesures d'atténuation, de surveillance et de suivi pour éliminer des effets incertains potentiellement importants.

Comme l'explique le groupe mixte chargé de l'étude du projet d'oléoduc dans la région du Mackenzie, il peut n'y avoir « aucun engagement attesté de mettre en œuvre ne serait-ce que l'esprit d'une recommandation¹⁷ ». Les recommandations en question peuvent être indispensables pour déterminer si un projet est peu susceptible de provoquer des effets environnementaux négatifs importants.

Par exemple, lorsqu'on a approuvé le projet Kearl d'exploitation des sables bitumineux par l'Imperial Oil en 2008, on savait que la zone comprenait un habitat pour le râle jaune, petit oiseau des terres humides considéré comme « espèce préoccupante » selon la *Loi sur les espèces en péril*. Il était probable que cet habitat serait détruit par le projet. On ignorait s'il était indispensable à la survie de l'espèce. Le groupe mixte a approuvé le projet et recommandé au ministère albertain de l'Environnement de procéder à l'étude des effets cumulatifs du projet sur l'habitat du râle jaune au cours des deux années suivantes. Ces études n'ont jamais vu le jour, et personne n'a l'intention de s'y mettre. Il n'existe pas de mécanismes, en vertu de la LCEE, qui permette de faire exécuter cette recommandation, et le râle jaune ne jouit d'à peu près aucune protection dans le plan de réalisation du projet. On n'a donc prévu aucune mesure de protection de l'espèce durant tout le processus d'évaluation en vertu de la LCEE. Des décisions comme celle-là compromettent l'aptitude du gouvernement fédéral à protéger les espèces en péril en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* et à remplir ses obligations internationales en matière de protection de la biodiversité. Au lieu de mesurer la contribution du projet à la destruction de l'habitat du râle jaune et de permettre la mise en œuvre d'une solution, le processus d'évaluation en vertu de la LCEE a permis aux décideurs de s'appuyer sur leur incertitude et le manque d'information sur le contexte global pour approuver le projet¹⁸. Dans des cas comme celui-ci, il y a, à la fois, surestimation de la

¹⁷ Lettre du groupe mixte d'examen du projet de gaz Mackenzie à la sous-ministre adjointe France Pégeot, 4 octobre 2010.

¹⁸ EUB, Canada, rapport du groupe mixte, décision EUB 2007-013, *Application for an Oil Sands Mine and Bitumen Processing Facility (Kearl Oil Sands Project) in the Fort McMurray Area*, 27 février 2007. Voir aussi : *Pembina Institute for Appropriate Development c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 302 (CanLII).

portée des mesures d'atténuation et de surveillance et manque d'application des recommandations en matière de surveillance et de suivi.

Concernant l'exploitation des sables bitumineux, le rapport publié par le groupe d'experts fédéral l'an dernier fait état de graves problèmes en matière de surveillance et d'évaluation¹⁹. Les auteurs font notamment remarquer que, « [p]ris collectivement, les efforts de surveillance des gouvernements provinciaux et fédéral et d'autres groupes d'intervenants, y compris l'industrie, manquent d'un système cohérent de gestion des données, duquel les données et analyses pourraient être téléchargées, organisées et consultées de manière normalisée et coordonnée ». Ils ajoutent qu'« [u]n système de surveillance crédible et fiable doit se fonder sur des principes scientifiques reconnus et doit notamment constituer un examen des résultats par les pairs continu et indépendant²⁰ ». Le groupe de surveillance de la qualité de l'eau en Alberta a également rappelé que « la participation des collectivités locales est absolument indispensable à la viabilité à long terme de l'exploitation des sables bitumineux. Il faut tout faire pour faire participer toutes les parties intéressées et communiquer avec elles²¹ ». À l'heure actuelle, les mesures de surveillance et d'atténuation découlant d'évaluations environnementales sont opaques et donnent lieu à des données et renseignements qui ne sont pas facilement accessibles.

Les résultats des mesures d'atténuation doivent faire l'objet de comptes rendus. Il faut également moins compter sur des processus externes pour atténuer les effets négatifs de projets d'exploitation. Par exemple, c'est à la Cumulative Effects Management Association (CEMA) qu'on a confié la direction des mesures d'atténuation des effets de l'exploitation des sables bitumineux. Durant les audiences Horizon, en 2004, Environnement Canada s'est largement appuyé sur la CEMA, faisant la remarque suivante²² :

Il se peut que le rythme d'exploitation des sables bitumineux soit supérieur à l'aptitude de la CEMA et de la RSDS à élaborer des systèmes de gestion efficaces pour fixer des seuils et des objectifs environnementaux et éviter que des limites écologiques soient franchies. EC recommande donc que les groupes de travail de

¹⁹ *Une base pour l'avenir : mise en œuvre d'un réseau de surveillance de l'environnement pour les sables bitumineux*, rapport présenté au ministre de l'Environnement, décembre 2010. Voir le site :

http://www.ec.gc.ca/pollution/E9ABC93B-A2F4-4D4B-A06D-BF5E0315C7A8/1359_Oilsands_Advisory_Panel_report_FR_06.pdf.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Water monitoring data review committee, *Evaluation of Four Reports on Contamination of the Athabasca River System by Oil Sands Operations*(March 2011) Alberta Environment, p. 32. Voir le site : http://environment.alberta.ca/documents/WMDRC_-_Final_Report_March_7_2011.pdf.

²² Canadian Natural Resources Limited, *Application for an Oil Sands Mine, Bitumen Extraction Plant, and Bitumen Upgrading Plant in the Fort McMurray Area*, rapport du groupe mixte, décision EUB 2004-005. Voir le site : http://www.ceaa.gc.ca/Content/7/3/E/73E831C7-1781-42F6-AEBB-7F79581E012E/report_e.pdf.

la CEMA fixent des seuils et objectifs environnementaux provisoires, en précisant que cela est conforme à l'application du principe de précaution [traduction].

Il s'est écoulé sept ans, et aucun seuil environnemental, provisoire ou autre, n'a jamais été fixé. Le fait qu'on a confié à la CEMA le soin d'établir des objectifs essentiels à l'évaluation de toute mesure d'atténuation proposée traduit une lacune fondamentale dans la façon dont le principe d'atténuation a été appliqué et la nécessité de conférer aux autorités responsables des pouvoirs suffisants pour prendre, surveiller et évaluer des mesures d'atténuation.

En 2003, le Comité a recommandé de modifier la LCEE pour y prévoir un système d'attribution de permis. Nous invitons le Comité à réitérer cette recommandation fort utile.

L'ELC convient, avec d'autres, que la solution consiste à faire en sorte que les mesures d'atténuation, de surveillance et de suivi soient exécutoires en vertu d'un permis délivré par l'autorité responsable aux termes de la LCEE. Il y aurait lieu d'exiger que les mesures de conformité et de surveillance soient inscrites dans le registre afin que la population puisse comprendre les effets à mesure que le projet se concrétise.

3) L'intégrité des renseignements sur lesquels s'appuie l'évaluation doit être garantie.

La plupart des énoncés des incidences environnementales rédigés en vertu de la LCEE le sont par des consultants. Il existe au Canada un secteur d'expertise-conseil non réglementé dont les entreprises rédigent ce genre de documents. Il est fréquent qu'on ne sache pas très bien qui sont les auteurs des énoncés des incidences environnementales et s'ils sont qualifiés pour tirer des conclusions, faire la recherche ou évaluer les données. Et même si cette question était réglée, la viabilité même de ces autoévaluations est depuis longtemps contestée. Voici la meilleure façon de comprendre cet enjeu :

On n'a probablement pas besoin d'un spécialiste pour comprendre qu'un système d'évaluation environnementale ne saurait être considéré comme légitime et crédible aux yeux de la population s'il n'est, du moins en théorie, fondé sur la prémisse fondamentale que l'objectivité de l'évaluateur et l'impartialité des données scientifiques doivent primer. [...] Il peut être difficile de quantifier l'ampleur de l'impact du modèle d'autoévaluation sur l'intégrité du processus décisionnel relevant de la LCEE, mais il est aisé de conclure que l'adoption de ce genre de modèle a, pour le moins, érodé la confiance de la population compte tenu du caractère intéressé du système [traduction]²³.

L'ELC recommande d'abandonner le modèle de l'autoévaluation tout en conservant le principe selon lequel tous ceux qui s'engagent dans des activités susceptibles de faire du tort à l'environnement doivent assumer les coûts d'évaluation des effets potentiels de leurs activités. Il faut incorporer à la LCEE un mécanisme garantissant l'intégrité scientifique des affirmations formulées dans le cadre d'évaluations environnementales. Par ailleurs, comme on le fait remarquer dans le rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable publié à l'automne 2009, ni les autorités responsables ni l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ne s'occupent d'assurance de la qualité globale²⁴ :

²³ Teri Cherkewich, *supra*, note 8.

²⁴ Automne 2009, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, chapitre 1 (L'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*), Ottawa, 2009. Voir aussi : Rapport *Le Point* du commissaire à l'environnement et au développement durable, chapitre 9 (L'évaluation environnementale stratégique), mars 2008.

L'Agence ignore si les autorités responsables effectuent des évaluations environnementales de qualité et si celles-ci contribuent à protéger l'environnement, comme prévu.

L'ELC gère des programmes d'éducation et de sensibilisation sur le droit environnemental en Alberta. Nous recevons des appels de personnes anonymes concernant toutes sortes de problèmes environnementaux. Nous recevons notamment des plaintes concernant des données environnementales présumément inexactes dans les évaluations environnementales et les documents d'approbation de projets à l'échelle fédérale comme à l'échelle provinciale. On nous demande souvent : « Comment peuvent-ils approuver ça à partir de ces fausses données et pourquoi est-ce que je ne peux pas contester? »

Malheureusement, la réponse est que la LCEE ne prévoit pas de mécanisme concret contre l'information lacunaire, inexacte, erronée, incomplète, trompeuse, voire carrément frauduleuse que pourraient contenir ces évaluations. La *Loi* ne prévoit pas de mécanisme de contrôle de l'exactitude ou de la qualité des renseignements dans les évaluations environnementales.

L'ELC recommande d'éliminer l'autoévaluation et de modifier la LCEE pour prévoir la centralisation des évaluations à l'Agence, un mécanisme de recouvrement des coûts et les conditions nécessaires à l'indépendance de l'Agence. Par ailleurs, il faudrait modifier la LCEE pour permettre la contestation de données incomplètes ou inexactes et prévoir un mécanisme de surveillance crédible de l'intégrité scientifique de l'information.

4) L'évaluation stratégique des politiques, des plans et des programmes doit être efficace et transparente.

L'évaluation stratégique est le moyen qui convient pour veiller à ce que les politiques énergétiques et les méthodes qui s'ensuivent soient conformes à toutes les obligations du gouvernement fédéral en la matière. C'est aussi le moyen d'évaluer des questions comme les normes sectorielles, les meilleures techniques et technologies d'atténuation, la gestion écosystémique et la planification régionale. C'est enfin le meilleur moyen d'évaluer les effets cumulatifs de nombreux projets dans une même région.

Le gouvernement fédéral a pour ainsi dire abandonné l'évaluation stratégique des effets environnementaux et de la pérennité. Il n'existe pas vraiment de mécanisme fédéral permettant de déterminer des seuils écologiques et d'en tenir compte avant que les problèmes empirent ni de dresser des plans ou d'élaborer des programmes permettant d'aborder les problèmes environnementaux globaux de sorte que chaque projet approuvé n'ait pas d'effets environnementaux négatifs importants dans chaque contexte.

Lorsque la LCEE a été adoptée, l'Association du Barreau canadien (ABC) a fait remarquer que l'utilisation d'un processus fondé sur la politique et non sur la loi pour évaluer les effets environnementaux de programmes et de politiques comporte²⁵

[...] des faiblesses évidentes : comme le processus ne se fonde pas sur la loi, il peut être modifié sans que la population en soit informée ni qu'il soit débattu; les critères d'évaluation ne sont pas connus; la conformité peut être problématique, puisqu'il n'existe pas de mécanisme d'exécution juridique; la protection des habitudes ministérielles et la compétition réduiront l'enthousiasme à l'égard de cette pratique [...] [traduction]

L'ABC a recommandé à l'époque de modifier la LCEE pour prévoir l'assujettissement des décisions stratégiques à une évaluation environnementale. Cette recommandation n'a jamais été appliquée. La Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes (publiée en 1990 et révisée successivement en 1999 et en 2004) faisait obligation à tous les ministères et organismes d'évaluer les effets environnementaux des projets.

Les prédictions de l'ABC se sont concrétisées dans le cadre de nombreuses évaluations. Tout récemment, en mars 2008, le commissaire à l'environnement et au développement durable a publié un rapport où ces critiques sont réitérées²⁶. Le

²⁵ Association du Barreau canadien, mémoire concernant le projet de loi C-18, Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, novembre 1990.

²⁶ Rapport *Le Point* du commissaire à l'environnement et au développement durable, chapitre 9 (L'évaluation environnementale stratégique), mars 2008.

commissaire a constaté que la structure de reddition des comptes était faible, que le Bureau du Conseil privé ne se demandait pas si la Directive avait été appliquée lorsque des mémoires ont été adressés au Cabinet et que les évaluations n'étaient pas transparentes. Voici ses observations²⁷ :

La plupart des ministères et organismes que nous avons examinés ne préparent pas de déclarations publiques sur leurs évaluations environnementales stratégiques détaillées, alors que la Directive du Cabinet l'exige. Lorsqu'ils le font, leurs déclarations sont généralement difficiles à trouver et elles ne sont pas assez précises pour garantir aux parties intéressées et au public que les décideurs ont tenu compte des facteurs environnementaux — ce qui est l'objectif explicite de l'exigence.

En Alberta, l'absence d'évaluation stratégique laisse la région des sables bitumineux sans plan ni perspective de gestion à l'échelle fédérale. L'ELC rappelle que cette région a une importance fédérale et internationale considérable. Nous sommes convaincus que des politiques, des plans et des méthodes du gouvernement fédéral touchant l'exécution de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, la réglementation de la pollution transfrontalière de l'air et la protection des zones de pêche dans la région des sables bitumineux bénéficieraient d'une évaluation environnementale fédérale fondée sur une approche écosystémique. C'est par l'évaluation stratégique que le gouvernement fédéral peut le mieux régler ces enjeux régionaux majeurs.

En 2003, dans le rapport intitulé *Au-delà du projet de loi C-9*, le Comité a recommandé d'incorporer les évaluations stratégiques à la *Loi*. Nous invitons le Comité à réitérer cette recommandation fort utile.

²⁷ *Ibid.*, p. 2.

5) Le rôle du gouvernement fédéral dans les évaluations environnementales globales doit être consolidé.

Le processus d'évaluation environnementale fédérale est une nécessité exigée par les mandats disparates des ministères et par la réalité de la Constitution du Canada. On n'a pas de preuve irréfutable que le double rôle fédéral-provincial soit problématique ni qu'il constitue un problème de double emploi. Les activités découlant de projets peuvent donner lieu à des effets négatifs importants envisageables, selon le cas, du point de vue provincial ou du point de vue fédéral, nonobstant le type de projet.

L'importance du rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation environnementale se trouve augmentée lorsque les évaluations provinciales ne donnent pas lieu à des mesures suffisantes pour régler les effets environnementaux d'une activité. La SRC a récemment fait remarquer que, dans l'affaire des effets environnementaux des sables bitumineux, les autorités provinciales sont absentes²⁸. La Société a également rappelé que « l'aptitude du ministère albertain de l'Environnement, du ministère albertain du développement durable des ressources et de la CERE à répondre aux demandes techniques d'approbation d'un grand nombre de nouveaux projets d'exploitation des sables bitumineux est un souci ». Elle a cité à l'appui le rapport Radke, publié en 2006, où les auteurs constatent « que les ministères sont peu à même de procéder à des études d'impact, d'effectuer des études techniques comme celles qui ont trait aux débits réservés, d'évaluer les effets cumulatifs et d'élaborer des politiques en temps et lieu ».

Ce passage, où il est question des débits réservés et des effets cumulatifs, renvoie directement à la question de la compétence du gouvernement fédéral et de son rôle dans les processus d'évaluation environnementale. On voit bien que la participation du gouvernement fédéral ne constitue pas un double emploi, mais qu'il s'agit, en fait, de combler une importante lacune.

²⁸ Société royale du Canada, *supra*, note 11.

L'ELC recommande de modifier la LCEE pour attester le rôle du gouvernement fédéral dans les évaluations environnementales globales. L'ELC recommande par ailleurs d'abroger les modifications conférant au ministre le pouvoir discrétionnaire de limiter la portée des évaluations environnementales. Nous recommandons également d'attribuer au gouvernement fédéral la responsabilité positive d'évaluer et de circonscrire les lacunes dans la capacité des administrations provinciales et dans les processus d'évaluation environnementale.

6) La participation de la population doit être garantie.

La participation de la population aux évaluations environnementales fait partie des engagements internationaux du Canada en matière de développement durable. L'ELC estime que cette participation est de plus en plus difficile. L'ampleur et la complexité des grands projets et l'envergure des répercussions à envisager dans des projets comme les grandes centrales hydroélectriques, les grandes mines, les installations nucléaires, l'exploitation des sables bitumineux et la construction de nouvelles autoroutes dans des zones éloignées représentent une tâche quasi impossible à remplir sans financement. Ce genre d'exercice serait par ailleurs une perte de temps s'il n'y a pas de possibilité valable de faire tester les données par un décideur objectif.

L'ELC estime que la « participation » doit être plus que le droit de se plaindre par écrit ou de présenter un exposé. Par principe, la question de savoir si des effets sont « importants » ou « justifiés » dépend des valeurs de la population concernée. Il faut donner à la population un droit à l'information valable et la possibilité de tester cette information dans des délais raisonnables.

À l'heure actuelle, la participation de la population aux évaluations préalables n'est pas garantie, et il n'existe aucun droit d'appel des conclusions de fond des décideurs concernant les effets environnementaux d'un projet. À chaque étape, sauf à celle de l'examen par un groupe spécial, la population est reléguée au rôle tatillon de contester l'information contenue dans des évaluations parfois de médiocre qualité devant un décideur assez peu informé. Les gens ont rarement l'occasion de participer à l'élaboration des grandes politiques applicables à l'approbation de projets par le biais du processus d'évaluation environnementale, et toutes sortes d'enjeux sont exclus des évaluations.

L'ELC recommande que la participation de la population soit obligatoire dans le cadre des évaluations préalables et qu'un mécanisme de contrôle soit instauré pour régler les divergences d'opinions entre les décideurs et ceux qui participent aux évaluations environnementales concernant les résultats de celles-ci. Cela permettra à la population de participer plus valablement et de garantir la qualité des études.

Conclusion

L'ELC remercie le Comité de lui avoir permis de présenter son point de vue. Malheureusement, les problèmes associés aux évaluations fédérales ont une portée considérable, et l'ELC ne peut pas souligner l'ensemble de ceux qu'une réforme législative devrait régler. Nous sommes cependant heureux de vous recommander quelques-unes des mesures qui, selon nous, permettraient de régler une partie de ces problèmes.

Nous serions heureux de comparaître devant le Comité en Alberta ou par vidéoconférence.

Respectueusement.

Laura Bowman
Avocate-conseil à l'interne
lbowman@elc.ab.ca

Recommandations

Que l'on modifie la LCEE pour :

- garantir que les enjeux stratégiques généraux associés au changement climatique, à la pollution, à la protection des écosystèmes, à la protection des espèces en péril et à la pérennité sont évalués avant qu'un projet puisse être approuvé;
- prévoir l'évaluation stratégique des politiques et des approches, y compris celles qui ont trait à l'énergie et aux ressources, à l'échelle fédérale;
- exiger expressément qu'on procède à une évaluation stratégique et à une évaluation du projet pour attester la conformité à toutes les lois et politiques fédérales;
- inclure le critère de la contribution positive à la pérennité dans le système d'approbation des projets.

o Inclure les définitions suivantes :

- « Effets environnementaux négatifs importants » effets environnementaux négatifs de quelque ordre que ce soit qui, objectivement et compte tenu de la meilleure information disponible, à eux seuls ou de concert avec ceux d'autres activités, tendances, politiques ou approches existantes ou prévisibles à court terme, pourraient :
 - a) contribuer à la détérioration de la qualité ou de la quantité de ressources renouvelables ou non renouvelables pour les générations à venir;
 - b) entraver le rétablissement de populations saines d'une espèce inscrite en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*;
 - c) contribuer à la tendance générale à la détérioration d'un écosystème ou de l'un de ses éléments;
 - d) contribuer à des changements négatifs d'ordre physique, géologique, chimique, radiologique, atmosphérique qui pourraient être irréversibles;
 - e) contribuer à la pollution de l'eau ou de l'air et avoir des effets directs ou indirects négatifs sur la santé humaine;
 - f) contribuer, temporairement ou autrement, à la détérioration des approvisionnements en eau, des zones de pêche, de l'air, des terres agricoles ou des écoservices; ou

g) relever d'un autre critère associé à l'importance dans la réglementation.

- « Effets justifiés dans les circonstances » le projet, la politique ou l'approche est conforme à toutes les lois fédérales et aux obligations internationales du Canada, mais il est nécessaire de répondre à un besoin important et, objectivement, compte tenu de la meilleure information disponible, l'activité est plus susceptible qu'autrement de :

- a) provoquer des effets environnementaux négatifs importants à titre temporaire ou qui seront substantiellement réversibles par des moyens connus;
- b) offrir des avantages économiques et sociaux substantiels à la région et au pays grâce à de l'emploi, de l'activité économique et un bien-être accru;
- c) offre, dans son ensemble, une contribution positive à la pérennité, qui ne pourrait pas être obtenue par d'autres moyens connus moins nocifs.

- La définition de la notion d'atténuation devrait être remplacée par la suivante :

« Atténuation » élimination de l'effet environnemental négatif probable d'un projet par des moyens physiques ou opérationnels techniquement réalisables jusqu'à un degré où il n'est plus probable ou qu'il n'est plus important; n'inclut pas les mesures de surveillance et de suivi, la gestion adaptative ou les plans ultérieurs visant à déterminer des modes d'action.

- Éliminer l'autoévaluation et prévoir des évaluations indépendantes.
- Veiller à ce que la meilleure information possible sur les effets potentiels soit fournie aux décideurs en offrant des possibilités d'examen.
- Veiller à ce que les mesures de surveillance, de suivi et d'atténuation soient exécutoires grâce à un système d'attribution de permis et qu'elles soient inscrites au registre.