



Le Sommet sur la réforme de l'évaluation environnementale fédérale

Sommaire exécutif

Anna Johnston, avocate, West Coast Environmental Law
Août 2016





Photo: A. Wright

Sommaire exécutif

À la suite de l'annonce faite par le gouvernement fédéral à l'effet qu'il allait procéder à la réforme du mécanisme d'évaluation environnementale au pays, le West Coast Environmental Law (WCEL) a organisé le Sommet portant sur la réforme de l'évaluation environnementale fédérale, lequel a eu lieu à Ottawa du 1er au 3 mai 2016. Plus de 30 spécialistes canadiens de l'évaluation environnementale, universitaires, avocats et praticiens s'y sont réunis afin d'échanger leurs points de vue et trouver un terrain d'entente quant à la façon de corriger l'actuel régime canadien d'évaluation environnementale.

Des informations sur le Sommet, incluant les sujets des séances, les comptes rendus et les documents de référence, sont disponibles à l'adresse : www.envirolawsmatter.ca/easummit.

Une séance plénière d'ouverture suivie de huit ateliers portant sur les principaux enjeux de la réforme de l'évaluation environnementale fédérale ont permis d'identifier les principes considérés comme essentiels à cette réforme, de formuler des recommandations quant à leur mise en œuvre et de dégager des questions en suspens nécessitant une analyse plus poussée.

En premier lieu, les participants ont convenu que le régime actuel d'évaluation environnementale adopté en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012 était dysfonctionnel. Le Canada a plutôt besoin d'un nouveau régime constitué de lois, de règlements et de politiques de nouvelle génération en matière d'évaluation, et ce, afin de faire face aux nouveaux types d'entreprises, de menaces et d'impacts environnementaux.

Les recommandations qui découlent des ateliers du Sommet se ramènent à douze principes interdépendants les uns des autres, tels les douze piliers d'un nouveau régime visionnaire en matière d'évaluation environnementale au Canada.

Les douze piliers du nouveau régime d'évaluation environnementale

1. Le développement durable comme objectif essentiel

Le développement durable devrait être au cœur de la nouvelle évaluation environnementale. Cela signifierait que l'on s'assurerait de la santé à long terme de l'environnement et des valeurs sociales.

L'évaluation environnementale de nouvelle génération devrait être vaste, ambitieuse, inclusive et basée sur des valeurs. Elle viserait à faire progresser le développement durable tout en protégeant les valeurs de notre société et en assurant une meilleure répartition des avantages et des charges. Le développement durable a longtemps été le but de l'évaluation environnementale au Canada : la nouvelle évaluation environnementale devrait mettre cet objectif en œuvre. Cette évaluation devrait chercher à savoir si les propositions représentent la meilleure option pour en arriver à des bénéfices nets et équitables en regard du développement durable. Est-ce qu'elles nous rapprochent du futur que nous envisageons? Le but de tout niveau d'évaluation et de prise de décision est d'améliorer les résultats obtenus eu égard au développement durable. Les concepts qui sous-tendent le développement durable reconnaissent la nécessité d'établir des limites aux impacts humains négatifs, ainsi que de renforcer de la résilience et la justice. Des critères de décision basés sur le développement durable devraient être utilisés pour guider les décideurs. Ultimement, l'évaluation devrait établir si une proposition, par rapport à une autre option valable, est susceptible de produire les meilleurs bénéfices nets pour le bien-être environnemental, social et économique, sans pour autant exiger des compromis entraînant des impacts négatifs.



Photo: Anton Bielousov

2. Des évaluations intégrées, à plusieurs niveaux et débutant par les niveaux stratégique et régional

Des évaluations basées sur les principes du développement durable et ceux de la participation devraient avoir lieu au niveau du projet, des niveaux régional et stratégique, et chaque niveau devrait fournir des informations aux autres.

Dans l'évaluation environnementale de nouvelle génération, les évaluations au niveau du projet, aux niveaux régional et stratégique, ainsi que les processus de réglementation devraient être à plusieurs niveaux et intégrés. Des évaluations régionales basées sur la durabilité analyseraient les contraintes, les opportunités et les voies de développement connexe associées, ce qui aiderait à mieux comprendre les effets cumulatifs actuels et potentiels découlant de scénarios passés, présents et futurs. Elles procureraient de meilleures opportunités pour les peuples autochtones et pour le public d'évaluer d'autres alternatives permettant de façonner l'avenir de leurs régions et de clarifier les attentes et les exigences régionales, ce qui allégerait le poids de ces considérations dans les évaluations au niveau du projet. Les plans stratégiques, les politiques et les programmes seraient élaborés selon un processus similaire, basé sur la durabilité, ouvert et lié aux évaluations régionales et du projet, afin de s'assurer qu'ils respectent les principes de développement durable. Les évaluations stratégiques permettraient de voir à ce que les politiques gouvernementales soient prises en compte, de façon à éviter les débats politiques au niveau du projet. Les évaluations de projets s'effectueraient en conformité avec la vision exposée aux niveaux stratégique et régional, ayant reçu et fournissant en retour de l'information aux autres processus d'évaluation. Tous les niveaux d'évaluation seraient étagés et intégrés. L'information y circulerait sous la forme d'un dialogue et non d'un monologue. Les évaluations environnementales de nouvelle génération reconnaîtraient finalement que la conception, les liens et la coordination des niveaux sont essentiels pour parvenir à une véritable intégration des principes d'efficacité, d'efficience et d'équité. La législation définirait le cadre juridique des évaluations environnementales, ce qui inclurait le moment où elles seraient déclenchées, leur processus et leurs exigences de fond, leurs liens avec les autres niveaux d'évaluation, la planification et la gestion des ressources, les exigences envers le public et les parties intéressées, ainsi que les dispositions prévoyant la co-gouvernance autochtone. La flexibilité serait intégrée au processus pour favoriser une adaptation au cas par cas du processus.

3. L'évaluation des effets cumulatifs devrait être effectuée régionalement

L'évaluation des effets cumulatifs devrait être régionale, se concentrer sur la santé de l'environnement, se pencher sur le passé, regarder le présent et diriger son regard vers le futur.

L'évaluation environnementale de nouvelle génération reconnaîtrait que les effets les plus importants sont cumulatifs et interactifs et que les résultats sont souvent non linéaires. Elle conçoit que les impacts sont cumulatifs et tiendrait par conséquent compte des projets de moins grande envergure. Spécialement là où ont eu lieu ou auront lieu de multiples projets, d'autres pressions et opportunités affectant les communautés et l'environnement, elle évaluerait les effets cumulatifs et des scénarios futurs alternatifs au niveau régional, ce qui favoriserait une compréhension à long terme des effets environnementaux dans une région donnée. Les évaluations des effets cumulatifs se concentreraient sur les écosystèmes plutôt que sur les activités humaines et adopteraient une vision large et à long terme. Elles analyseraient les preuves historiques pour déterminer l'accumulation des effets, les trajectoires et les directions qui mènent aux multiples facteurs de stress contemporains et iraient même plus loin en projetant, en testant et, s'il le faut, en ajustant les scénarios futurs alternatifs. La prise en considération des effets cumulatifs au niveau régional montrerait les effets cumulatifs possibles et actuels, les scénarios alternatifs de développement et les mesures de protection qui favoriseraient les effets cumulatifs positifs et renverseraient ceux qui ont un impact négatif. Comme pour les évaluations au niveau du projet, l'évaluation des effets cumulatifs mettrait l'accent sur l'amélioration des résultats en matière de durabilité et le bien-être grâce à l'application d'un cadre décisionnel lié aux principes du développement durable.



Photo: Mike Petrucci

4. La collaboration et l'harmonisation

Les juridictions fédérale et provinciales devraient harmoniser leur évaluation selon les plus hauts standards et travailler en collaboration aux fins d'harmoniser leurs processus et décisions, et ce, à chaque fois où c'est possible.

Dans l'évaluation environnementale de nouvelle génération, les juridictions coopéreraient à l'égard de l'évaluation au niveau du projet, mais aussi et surtout à l'égard des évaluations régionales et stratégiques. Toutes les autorités décisionnelles seraient directement impliquées dans les processus d'évaluation afin de développer un meilleur sentiment d'appartenance et d'obtenir une meilleure compréhension des enjeux et des résultats potentiels. Les processus multi-juridictionnels seraient harmonisés vers le haut en vertu des plus hauts standards d'évaluation, de critères et d'exigences de processus à chaque fois où une juridiction activement engagée dans lesdits processus pourrait ainsi procéder. Les juridictions coopéreraient pour en arriver à un consensus, mais conserveraient leurs pouvoirs de prise de décision distincts. Il y aurait un standard minimum d'évaluation cohérent à l'échelle nationale, comprenant des évaluations harmonisées guidées par les principes fondamentaux tels que l'accès à l'information, la durabilité comme objectif central et principe directeur, les opportunités significatives de participation publique et la précaution. Partant de la reconnaissance à la fois de la légitimité des lois autochtones et du contexte historique, le principe de l'équivalence, guidée par les principes ci-dessus, demeurerait une option dans les cas où une juridiction autochtone serait impliquée.

5. Co-gouvernance avec les nations autochtones

Les évaluations et les processus décisionnels collaboratifs devraient être basés sur une relation de nation à nation, sur la réconciliation et sur l'obligation d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones.

Dans toutes les évaluations de nouvelle génération, le gouvernement fédéral se conformerait à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et les processus décisionnels, à l'issue des évaluations environnementales, seraient menés de façon à respecter les droits des peuples autochtones à un consentement libre, préalable et éclairé. Le devoir de réconciliation, ainsi que les recommandations de la Commission de vérité et réconciliation (CVR) seraient des principes directeurs, sans compter les obligations liées aux changements climatiques. Les processus, tel le consentement collaboratif, seraient itératifs et s'adaptent aux différentes nations et circonstances. Certes, la législation et les ententes de nation à nation définiraient des cadres, mais elles auraient aussi la flexibilité nécessaire pour ajuster les modèles en fonction des groupes spécifiques, des circonstances, des espaces politiques, et ce, afin d'établir un dialogue de nation à nation.



Photo: Brett Kauffmann

6. Des évaluations climatiques pour atteindre les objectifs climatiques canadiens

Un test climatique garantirait que les projets n'empêchent pas le Canada de respecter ses engagements et ses objectifs en matière de changements climatiques.

Pour éviter les difficultés d'avoir à démontrer des liens de causalité entre les émissions supplémentaires de GES entraînées par les projets et les impacts environnementaux, sociaux et économiques de ces derniers, l'évaluation climatique de nouvelle génération chercherait à comprendre si et jusqu'à quel point les émissions de gaz à effet de serre associées à un projet rapprocheraient ou éloigneraient le Canada de ses engagements internationaux et de ses objectifs en matière de changements climatiques. Bien que les objectifs et obligations climatiques du fédéral revêtiraient une importance particulière, les objectifs locaux, provinciaux et autochtones fourniraient un contexte éclairant et une orientation pouvant être plus pointue, et les projets qui entraveraient l'atteinte de ces objectifs seraient pris très au sérieux. L'évaluation climatique consisterait d'abord à se demander si une proposition aiderait le Canada à respecter ses engagements internationaux en matière de changements climatiques, mais les aspects du projet liés au climat seraient ensuite également évalués en tenant compte du développement durable et eu égard à d'autres objectifs (par exemple : créer des opportunités d'emplois à long-terme, assurer une plus grande équité et réduire les autres contraintes sur les écosystèmes et les communautés). Les évaluations régionales offriraient les moyens les plus importants et les plus efficaces pour comprendre les répercussions des engagements en matière de réduction des gaz à effet de serre, et pour évaluer les options en vue de les respecter efficacement tout en répartissant équitablement les avantages et les charges. Les évaluations stratégiques aideraient à développer des plans, des politiques et des programmes visant à assurer que le Canada respecte ses engagements. Le caractère et les effets des projets proposés seraient ensuite évalués à la lumière de ces stratégies. Dans un test climatique, les questions clés seraient : 1) Est-ce que cette proposition pourrait aider ou nuire à la capacité du Canada de respecter ses engagements en matière de changements climatiques tout en poursuivant d'autres objectifs de développement durable? 2) À quel degré est-ce qu'il y contribue ou y nuit? 3) Est-ce que le projet ou l'entreprise stratégique va offrir une répartition équitable des avantages et des charges?

7. La crédibilité, la transparence et l'imputabilité tout au long du processus

La législation fixerait des critères, des règles et des facteurs pour guider les évaluations et pour décourager les décisions politisées. Un organisme indépendant effectuerait les évaluations et le public aurait le droit de faire appel des décisions.

Pour avoir une légitimité, les processus et les décisions de nouvelle génération se doivent d'être crédibles, transparents et imputables. Par conséquent, les évaluations seraient effectuées par un organisme indépendant et impartial qui serait guidé par des principes et des objectifs clairs de développement durable. La loi prévoirait que pour être approuvée, une proposition devrait apporter une contribution nette à la durabilité sans entraîner d'effets négatifs importants. La loi établirait aussi des critères génériques de prise de décision pour encadrer les décisions et fournir des critères de prise de décision au cas par cas. Elle énoncerait des règles et des facteurs explicites de compromis pour encadrer les décisions dans les cas d'impacts résiduels. Ces critères et ces règles limiteraient la discrétion du Cabinet, décourageraient la politisation et favoriseraient le déroulement normal des processus. De plus, la loi établirait un droit d'appel par l'intermédiaire d'un organe juridictionnel indépendant et impartial dans la révision des décisions, incluant les décisions issues de compromis, et prévoirait de vastes pouvoirs et obligations pour surveiller et agir sur la non-conformité. La politique et les lignes directrices fourniraient finalement un cadre pour le développement de critères de prise de décision au cas par cas.

8. La participation citoyenne

Une participation citoyenne significative aurait lieu avant et pendant le processus décisionnel, et elle serait accessible et dynamique. Elle surviendrait à tous les niveaux d'évaluation et elle influencerait les résultats de cette dernière.

Dans l'évaluation environnementale de nouvelle génération, le public serait activement et dynamiquement impliqué dès les premiers stades, avant que les propositions ne soient soumises et que des décisions stratégiques ne soient prises, jusqu'aux étapes de surveillance et d'exécution d'un projet. La participation du public ne serait pas un processus de type « taille unique ». Certes, les audiences auraient un rôle important à jouer, mais le public serait aussi impliqué dans la conception des processus d'engagement alternatifs appropriés aux circonstances et aux besoins publics. Les périodes de commentaires écrits ne suffiraient pas. La prise en compte des différentes alternatives, incluant celle de refuser le projet, ainsi qu'une analyse de la nécessité basée suivant la perspective de l'intérêt public, seraient des parties intégrantes de cette évaluation. L'élaboration de critères de développement durable adaptés au contexte de l'évaluation le serait tout autant. Le gouvernement serait responsable des processus participatifs, ce qui inclurait au minimum : un préavis raisonnable; la divulgation; le respect; un cadre assez large pour englober toute la gamme des considérations d'intérêt public; l'accès à l'information; des ressources et une éducation adéquates; la capacité d'influer sur les résultats; l'intégration de l'opinion publique et de l'expertise; des motifs écrits; des explications sur la façon dont les commentaires ont été reçus, considérés et

pris en compte dans les décisions; des droits d'appel; des opportunités de tester les éléments de preuve; et des organismes indépendants et fiables en matière de révision. De plus, la réconciliation avec les peuples autochtones serait un principe et un objectif fondamental.

9. Des flux d'information transparente et accessible

Toute information pertinente serait facilement accessible au public; elle serait partagée entre les différents niveaux d'évaluation et resterait disponible pour une utilisation future.

Une information compréhensible et accessible constituerait la pierre angulaire de l'évaluation de nouvelle génération. À tous les niveaux, le point de départ des évaluations serait l'identification de l'information nécessaire comme base à la prise de décision. L'information serait amenée à circuler entre les différents niveaux de l'évaluation, des niveaux régional et stratégique jusqu'au niveau du projet et inversement, ainsi que parmi ceux qui sont intéressés et engagés. Toute l'information pertinente, incluant les données recueillies avant celles servant de références à l'évaluation, serait rendue disponible en permanence dans un dépôt public facile à consulter et utilisé de façon optimale pour assurer que les propositions actuelles et futures apporteraient une contribution nette aux efforts pour développer une société durable.



Photo: Aaron Carlsson

10. Assurer la durabilité après l'évaluation

Une fois les projets approuvés, la loi prévoirait un suivi rigoureux, de la surveillance, une gestion adaptative, une conformité et une mise en œuvre. Dans l'évaluation environnementale de nouvelle génération, le suivi, la surveillance, la gestion adaptative, la conformité et l'application sont robustes, bien définis et obligatoires.

La loi requerrait que les conditions du processus de suivi et de surveillance soient incluses dans les approbations de projet et des entreprises stratégiques, et elle rendrait ces conditions et mesures d'atténuation juridiquement contraignantes. Des lignes directrices fourniraient les détails pour les programmes de suivi et de gestion adaptative, et préciseraient que la gestion adaptative constitue un moyen d'aborder l'incertitude, et non pas une mesure d'atténuation; elle ne serait pas appropriée lorsqu'il existerait un risque de préjudice irréversible ou irréparable, elle ne serait pas praticable en l'absence d'une conception adaptable et elle ne constituerait pas un remplacement de l'application du principe de précaution. Les données relatives au suivi de l'évaluation au niveau du projet ainsi que celles relatives aux effets cumulatifs de l'évaluation au niveau du projet alimenteraient celles des évaluations stratégique et régionale, et les promoteurs seraient tenus de rendre compte publiquement de leur conformité. Toute l'information serait mise à la disposition du public et il existerait des mécanismes juridiques pour assurer la participation du public et des autochtones à l'égard de la mise en œuvre et du suivi des mesures. Les autorisations imposeraient des limites de temps ou des conditions et elles pourraient être révoquées lorsque le suivi n'aurait pas été effectué comme prévu ou s'avérerait ne pas être efficace.



11. La prise en considération de la meilleure option parmi une gamme d'alternatives

Les évaluations devraient considérer des scénarios alternatifs, y compris l'absence d'alternative.

L'évaluation environnementale de nouvelle génération reconnaîtrait que la sélection de la meilleure option parmi celles qui sont envisageables pour répondre à un besoin particulier ou à une opportunité est essentielle à une prise de décision sage. En conséquence, elle identifierait et comparerait les alternatives à la proposition, y compris celles de leur absence ou de leur invalidité ou d'un refus, et des scénarios alternatifs pour déterminer quelle option parmi les meilleures alternatives répondrait le mieux aux critères de prise de décision axés sur le développement durable. L'identification et la comparaison des alternatives dans les premières étapes des processus d'évaluation permettraient d'impliquer davantage le public dans les décisions critiques et aideraient à obtenir des résultats favorisant le développement durable.

12. Mettre l'emphase sur l'apprentissage

Le régime d'évaluation favoriserait les opportunités d'apprentissage afin d'assurer des décisions plus éclairées maintenant et à l'avenir.

L'évaluation environnementale de nouvelle génération est centrée sur l'apprentissage. Les processus de participation du public sont conçus pour promouvoir l'apprentissage mutuel entre toutes les parties et ils sont suivis et évalués afin de tirer des leçons des succès et des échecs des processus d'évaluation. Les données issues de la surveillance et du suivi, ainsi que les leçons de la gestion adaptative, servent à l'évaluation et aux décisions futures, ce qui complète le circuit d'apprentissage en matière d'évaluation environnementale. Le but n'est pas de demander aux promoteurs de sauter à travers des cerceaux, mais bien d'améliorer et de partager les connaissances afin d'en arriver à des décisions plus éclairées.



De nombreux remerciements aux participants du Sommet pour leur précieuse collaboration, et tout spécialement aux animateurs d'ateliers et au comité organisateur. Remerciements particuliers à John Sinclair, Meinhard Doelle, Jamie Kneen, Justina Ray et Byron Williams pour leurs conseils judicieux, pour leur révision effectuée d'un œil attentif et pour avoir aidé à mettre le Sommet en place.



WEST COAST
ENVIRONMENTAL LAW

200-2006 West 10th Avenue
Vancouver BC V6J 2B3

Tel: 604.684.7378
Toll-free: 1.800.330.WCEL
www.wcel.org

BC's Legal Champion for the Environment

www.facebook.com/WCELaw

www.twitter.com/WCELaw

www.instagram.com/WCELaw

Support our work: wcel.org/donate

West Coast Environmental Law est un organisme à but non lucratif rassemblant des stratèges et des analystes du droit de l'environnement qui se dévouent à la protection juridique de l'environnement. Nous croyons en une société juste et durable où les citoyens sont habilités à protéger l'environnement et où sa protection est prévue par la loi. Depuis plus de 40 ans, nous avons joué un rôle dans l'élaboration des plus importantes lois environnementales en Colombie-Britannique et au Canada, et nous avons apporté notre soutien aux citoyens, aux Premières Nations, et aux communautés sur presque tous les enjeux de droit environnemental imaginables.

Endossé par



Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) endosse les conclusions de ce rapport sous réserve que le Canada négocie une entente d'équivalence avec le Québec.