



**COMMENTAIRES DU  
CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE  
L'ENVIRONNEMENT**

À l'attention du Gouvernement du Canada

**Document de consultation sur le Règlement concernant les exigences en  
matière de renseignement et de gestion des échéanciers**

**1<sup>er</sup> juin 2018**

**Rédaction** Karine Péloffy, avocate conseil, L.L. B., B.C.L., M.Sc.

© 2018 Centre québécois du droit de l'environnement Montréal (Québec)

## **Présentation du Centre québécois du droit de l'environnement**

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme sans but lucratif fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 200 membres individuels et corporatifs actifs dans la plupart des régions du Québec. Le Centre joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires ainsi que devant les instances judiciaires lorsque nécessaire. Par exemple, la Cour suprême du Canada lui a reconnu le statut d'intervenant dans une affaire touchant les recours civils en droit de l'environnement.<sup>1</sup>

Le CQDE s'est aussi présenté devant les tribunaux pour contester la légalité des autorisations environnementales concernant les forages à Cacouna, l'absence d'audience publique du BAPE dans le dossier de la Cimenterie McInnis à Port-Daniel, l'absence d'autorisation concernant les forages effectués sur Anticosti, le refus de divulguer les produits contaminants utilisés par l'industrie du gaz de schiste, le refus de la ministre de l'Environnement de recommander un décret d'urgence pour protéger la rainette faux-grillon à la Prairie ainsi que l'absence d'audience publique du BAPE pour le projet oléoduc Énergie Est. Dans la dernière année, le CQDE intervenait à la Cour d'appel du Québec dans l'affaire du Port de Québec afin d'y défendre la compétence constitutionnelle de la province en matière environnementale et au tribunal d'arbitrage de l'ALÉNA dans le dossier opposant Lone Pine Resources inc. au Gouvernement du Canada afin d'y expliquer la légitimité du moratoire sur les activités pétrolières et gazières dans le fleuve Saint-Laurent.

Le CQDE participe à la réflexion sur la réforme des processus d'évaluation environnementale fédéraux en étant membre du comité consultatif multilatéral à la ministre de l'Environnement et des Changements Climatiques, depuis 2016.

Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, tout en s'inscrivant dans l'atteinte éventuelle d'un développement qui soit durable.

---

<sup>1</sup> *Ciment du St-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 C.S.C. 64.

## Commentaires du CQDE

Le projet de loi exige que l'Agence dirige une étape préparatoire et propose de consulter toute juridiction au cours de cette phase. Une phase obligatoire de planification des évaluations dirigée par le gouvernement facilitera la coordination. Cependant, telle que décrite, la phase préparatoire peut être principalement un outil permettant de déterminer si une ÉE est requise et risque donc fort de devenir un simple exercice de triage où les promoteurs utiliseront cette étape pour tenter de convaincre l'agence qu'aucune évaluation n'est requise, même si les projets sont sur la liste des projets assujettis, ce qui serait déplorable et éliminerait l'utilité de cette étape préparatoire.

De plus, il faudrait que l'étape préparatoire soit appuyée par une véritable analyse préalable des impacts du projet et à laquelle les parties prenantes pourraient participer. Cette participation pourrait également être une participation publique par audience, au moins pour certains projets, afin de cadrer l'étude du projet selon les enjeux et inquiétudes des citoyens. Ce qui est important est que ce soit sur la base de cette participation publique, que soit établis les véritables enjeux du projet et que cette participation publique ait une réelle incidence sur ce dernier.<sup>2</sup>

Or, le document de consultation laisse planer une autre menace sur l'efficacité de l'étape préparatoire en encourageant la « mobilisation des parties touchées » par le promoteur tôt dans le processus à titre de pratique exemplaire. Au contraire, si ces approches ont lieu avant l'enclenchement du processus d'évaluation public, elles devraient plutôt être interdites ou découragées par des lignes directrices à cet effet. L'organisme publique chargée de l'évaluation, soit l'Agence, devrait être le premier point de contact avec le public.

L'approche de personnes directement affectées à titre individuel, qui impliquent parfois des sommes d'argent déboursées ou des cadeaux pour avoir accès aux terres ou encore des ententes avec clauses de confidentialité, nuit à la participation subséquente à l'évaluation de ces individus et peut avoir pour effet de diviser les communautés. Accepter des « faveurs » d'un initiateur de projet peut avoir des effets psychologiques importants qui nuisent à la volonté subséquente de ces personnes de participer entièrement à une évaluation subséquente parce qu'elles se sentiraient dès lors redevables aux promoteurs selon la règle de la réciprocité, plus connue dans les domaines des ventes et de l'influence.<sup>3</sup> De plus, ces approches préalables au début de l'évaluation peut avoir pour but d'amadouer les membres

---

<sup>2</sup> G. Côté, J.-Ph. Waaub, B. Mareschal, *Évaluation des impacts sur l'environnement en péril : La nécessité d'agir*, G-2015-, (29 Avril 2015)

<sup>3</sup> Voir par analogie: U. Malmendier et K M. Schmidt, *You Owe Me*, Munich Discussion Paper no. 2012-30, Université de Munich (8 novembre 2012), en ligne : <[https://epub.ub.uni-muenchen.de/14241/1/Malmendier\\_Schmidt\\_2012\\_You\\_Owe\\_Me.pdf](https://epub.ub.uni-muenchen.de/14241/1/Malmendier_Schmidt_2012_You_Owe_Me.pdf); <http://www.directcreative.com/influence-and-persuasion-the-rule-of-reciprocity.html>>

plus vulnérables d'une communauté pour ensuite utiliser ce « support local » pour rallier d'autres membres de la communauté qui se retrouveraient sinon isolés.<sup>4</sup>

Ces considérations trouveront aussi leur pertinence considérant que le projet de loi C-69 reconnaît maintenant à son préambule l'engagement du gouvernement à la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA), et donc la nécessité d'obtenir leur consentement libre et éclairé.<sup>5</sup> Selon une recherche sur ce type d'approche précoce, dans le cadre des ententes de bénéfices avec les communautés autochtones<sup>6</sup>, l'accent est souvent mis sur la réalisation de l'accord, au détriment de la création de résultats concrets pour les populations autochtones. Un des problèmes soulevés par cette étude est que cette entente en amont pourrait avoir un effet pervers en orientant les priorités des communautés vers la recherche de compromis plutôt que vers une analyse de tous les enjeux.

La même problématique peut se retrouver chez les propriétaires terriens qui signent des ententes. De manière générale, toute entente conclue avant l'examen de l'évaluation d'impact, ne bénéficie pas de la meilleure information disponible, et les citoyens peuvent se retrouver à vendre leurs droits sans connaître complètement les risques et inconvénients auxquels ils seront exposés, soit une position de négociation vulnérable. De telles ententes devraient plutôt avoir lieu à la suite de l'évaluation d'impact plutôt qu'avant, et des ententes préalables pour des accès au territoire devraient réserver les droits de citoyens de refuser à une étape ultérieure et d'exercer leurs droits devant les tribunaux.

Il est important d'inclure les citoyens tôt dans le processus, mais de manière collective, publique et transparente et idéalement dans le cadre de la nouvelle étape préparatoire incluse au processus d'évaluation prévu par le projet de loi.

De manière similaire, une phase préparatoire devrait aussi être prévue pour les évaluations stratégiques et régionales.

La participation du public est un atout inestimable dans les ÉE et elle devrait permettre aux gens d'avoir un impact significatif. L'engagement du public tôt dans le processus permet une implication dans l'élaboration des processus efficaces et novateurs. Pour être significative, la participation du public doit impliquer plus que des cases à cocher. Les périodes de commentaires et les audiences publiques ne sont pas suffisantes – la législation devrait exiger que l'autorité responsable de l'évaluation conçoive des options délibératives adaptées aux processus et aux besoins des participants.

---

<sup>4</sup> Voir à ce sujet le témoignage de France Lamonde, en ligne : <<https://www.pourunevraiereforme-evaluation.eco/cqde/>>

<sup>5</sup> Voir aussi l'article 4 du projet de loi C-262

<sup>6</sup> Ken J. Caine and Naomi Krogman, *Powerful or Just Plain Power-Full? A Power Analysis of Impact and Benefit Agreements in Canada's North*, Organization Environment (2010)