



**Commentaires du CQDE sur le rapport du comité  
d'experts sur l'examen des processus d'évaluation  
environnementale**

**À l'attention de la ministre de l'environnement et du  
changement climatique**

**5 mai 2017**

**La ministre de l'Environnement et du Changement climatique a invité le public à lui faire part de ses points de vue sur le Rapport du Comité d'experts sur l'examen des processus d'évaluation environnementale fédérale - *Bâtir un terrain d'entente : une nouvelle vision pour l'évaluation des impacts au Canada.***

© 2017

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

Courriel : [info@cqde.org](mailto:info@cqde.org)

Site internet : <https://cqde.org/>

## **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. C'est le seul organisme offrant une expertise indépendante en droit de l'environnement au Québec et il compte aujourd'hui plus de 200 membres individuels et corporatifs actifs dans la plupart des régions du Québec. Le CQDE 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 le droit de l'environnement et il intervient actuellement dans le recours constitutionnel concernant le port de Québec à la Cour d'appel du Québec. Le CQDE s'est aussi présenté devant les tribunaux pour contester la légalité des autorisations environnementales concernant les forages à Cacouna, l'absence d'autorisation concernant ceux effectués sur Anticosti ainsi que le refus de divulguer les produits contaminants utilisés par l'industrie du gaz de schiste. En 2016, le CQDE et ses partenaires ont déposé un recours en jugement déclaratoire à l'encontre de TransCanada Pipelines Ltée et Oléoduc Énergie Est Ltée à la Cour supérieure de Montréal concernant l'assujettissement du projet de pipeline Énergie Est à la procédure requise par la loi québécoise. 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 les inscrivant dans l'objectif de l'atteinte d'un développement qui soit durable.

## **TABLE DES MATIÈRES**

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT.....	3
Points positifs.....	5
Modèle de gouvernance et participation publique (section 3.1) .....	6
Recommandations sur la gouvernance et la participation publique (section 3.1).....	9
Recommandations sur d'autres thèmes.....	10
Objet de l'évaluation des impacts de projet (section 2.1.3 du rapport d'experts) .....	10
Coopération entre les instances (section 2.2 du rapport d'experts).....	11
Évaluations des impacts régionales et stratégiques (section 3.5 et 3.6 du rapport d'experts) .....	11
EI sur les changements climatiques (section 3.7 du rapport d'experts).....	11
ANNEXE 1 - Résumé du processus d'évaluation d'impacts de projet.....	13
ANNEXE 2 - Passages du rapport contenant le terme « quasi-judiciaire ».....	18

## Points positifs

De manière générale, le CQDE se réjouit du rapport du comité d'experts. Plusieurs éléments positifs sont à souligner, notamment:

- Un nouveau modèle d'évaluation d'impacts (EI) allant au-delà des effets biophysiques à portée plus globale que l'évaluation environnementale; (section 2.1.3 du rapport d'expert)
- Une approche axée sur la durabilité et les bénéfices nets; (section 2.1.3 du rapport d'expert)
- Un cadre législatif exigeant que toutes les phases de l'EI intègrent les meilleurs renseignements et méthodes scientifiques disponibles; (section 2.5.1 du rapport d'expert et dans le sommaire exécutif)
- La création d'une institution d'EI qui soit indépendante et le retrait des évaluations du mandat de l'Office national de l'énergie (ONÉ) et de la Commission canadienne de la sûreté nucléaire du Canada (CCSN); (section 3.1.1 du rapport d'expert)
- La reconnaissance de l'importance de développer des critères, des modélisations et des méthodes uniformes et clairs afin d'évaluer la contribution d'un projet aux changements climatiques; (section 3.7 et sommaire exécutif du rapport d'expert)
- L'accent sur la recherche du consensus plutôt que l'application formaliste d'un processus législatif. Nous nous réjouissons également des mesures touchant à la participation publique, dont plusieurs correspondent à celles recommandées par le CQDE dans le cadre de son rapport sur la modernisation de l'ONÉ<sup>1</sup>; (section 2.4 du rapport d'expert)
- La création d'un registre public électronique permanent, interactif et facile à consulter donnant accès à tous les renseignements pertinents aux évaluations d'impacts, les données de surveillance et de suivi, les résultats des inspections ainsi que les rapports sur le suivi des conditions; (section 2.4.3 du rapport d'expert)
- L'accent sur l'importance d'offrir des opportunités de participation dans la langue choisie par les participants ainsi qu'une traduction dans les langues locales des renseignements pertinents à l'EI; (section 2.4.1 et 2.4.3 du rapport d'expert)
- La tenue urgente d'une E.I. stratégique afin de fournir des directives sur la mise en œuvre des engagements climatiques du Canada dans les EI régionales et de projet. (section 3.7 du rapport d'expert)

Nous limiterons nos commentaires à offrir des précisions et recommandations afin de concrétiser davantage la vision détaillée par le Comité d'experts et visant à orienter la ministre dans la mise en œuvre du rapport dans les efforts de réforme législative à venir.

---

<sup>1</sup> Centre Québécois du droit de l'environnement, « Des oléoducs à la transition énergétique : approche de droit comparé pour alimenter une modernisation innovatrice de l'Office national de l'énergie », partie I et II, *Rapport de recherche présenté à Ressources naturelles Canada*, 31 mars 2017, pp. 24-31. [En ligne] : <https://cqde.org/wp-content/uploads/2017/02/Partie-I-II-Des-oleoducs-a-la-transition-energetique-approche-de-droit-compare-pour-alimenter-une-modernisation-innovatrice-de-lOffice-national-de-lenergie.pdf>

### **Modèle de gouvernance et participation publique (section 3.1)**

La première mouture de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>2</sup>, qui fut abrogée par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*<sup>3</sup>, reposait sur un principe d'auto-évaluation suivant lequel toutes les entités fédérales devaient prendre en considération dans leurs propres décisions les incidences environnementales des projets qu'il leur incombait d'évaluer, ce qui avait souvent pour effet de soumettre chaque projet à une multiplicité d'évaluations environnementales. De manière générale, la LCEE 2012 est venue opérer un changement en ce qu'elle a réduit à trois (3) le nombre d'acteurs impliqués dans les évaluations environnementales : l'ONÉ, la CCSN et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Dans son rapport, le Comité recommande qu'une seule autorité fédérale ait le mandat de mener toutes les évaluations d'impacts sur l'environnement (de projet, régionales et stratégiques), incluant celles effectuées par l'ONÉ et la Commission canadienne de sûreté nucléaire. Nous appuyons fortement cette recommandation, qui a également été effectuée par le CQDE dans le rapport qu'il a soumis à Ressources naturelles Canada sur la modernisation de l'ONÉ<sup>4</sup>.

Cette nouvelle autorité responsable de l'EI fédérale serait la Commission d'évaluation des impacts. Suivant le Comité, celle-ci aurait notamment les caractéristiques suivantes :

- La Commission prendrait la forme d'un tribunal quasi-judiciaire ayant le pouvoir d'utiliser un éventail complet de processus de facilitation et de résolution des différends;
- Le président de la Commission et les commissaires seraient nommés par le Gouverneur en conseil et « leurs fonctions incluraient la gamme complète de mécanismes de résolution des différends, de la facilitation à l'arbitrage »<sup>5</sup>.
- La Commission aurait un pouvoir décisionnel : elle serait appelée à prendre des décisions au nom du gouvernement fédéral et donc à décider si un projet contribuerait au bien-être futur du Canada pour ensuite approuver ou rejeter une demande de projet. À première vue, il s'agit là d'un mandat d'intérêt public.
- Les décisions de la Commission pourraient être portées en appel devant le Gouverneur en conseil « par un promoteur, un gouvernement ou tout autre participant au processus qui a de graves préoccupations quant à la décision »<sup>6</sup>. Selon le Comité, le droit d'appel devrait être axé sur les erreurs liées à l'application du concept de durabilité au sein des décisions de la Commission, notamment considérant la difficulté à définir de manière objective le critère de « graves préoccupations ».

---

<sup>2</sup> L.C. 1992, ch. 37.

<sup>3</sup> L.C. 2012, ch. 19, art. 52. (ci-après, « LCEE 2012 »).

<sup>4</sup> Centre Québécois du droit de l'environnement, préc., note 1, p. 9.

<sup>5</sup> *Rapport du Comité d'experts - Bâtir un terrain d'entente : une nouvelle vision pour l'évaluation des impacts au Canada*, p. 63.

<sup>6</sup> *Ibid*, p. 62.

*Commentaires du CQDE sur le rapport du comité d'experts sur l'examen  
des processus d'évaluation environnementale*

Le Comité envisage la Commission sous la forme d'un tribunal quasi-judiciaire et précise que « la capacité d'agir dans des fonctions quasi-judiciaires ne vise pas à transformer la nature des évaluations ou des examens par une commission, mais plutôt à fournir à l'autorité l'indépendance et les pouvoirs nécessaires pour résoudre l'éventail des différends rencontrés au cours d'une EI par la facilitation, la médiation et les audiences informelles et officielles. »<sup>7</sup> Cette indépendance associée au quasi-judiciaire serait cohérente avec le pouvoir de prendre des décisions relatives à l'EI.

Le Comité n'offre aucune précision sur ce qu'il entend par « quasi-judiciaire » dans le contexte mais affirme que le Canada possède une vaste expérience des tribunaux quasi-judiciaires indépendants qui prennent des décisions et offre en exemple le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Or la procédure du CRTC est à mi-chemin entre celle de l'ONÉ et de la Régie de l'énergie et ne comporte pas des mesures de participation publique similaires à celles proposées par le Comité pour la Commission<sup>8</sup>. De manière générale, il est reconnu que la lourdeur de la procédure des tribunaux quasi-judiciaires nuit à la participation du public. Le Comité reconnaît d'ailleurs les insuffisances des approches quasi-judiciaires pour les audiences utilisées par l'ONÉ et la CCSN. Cela nous laisse donc fortement dans le doute quant aux caractéristiques quasi-judiciaires que le Comité souhaite voir attribuer à la Commission.

La notion de pouvoir quasi-judiciaire fut développée par les cours de justice anglaises pour obliger les organismes administratifs à agir de manière judiciaire lorsque ceux-ci rendent des décisions qui affectent les droits des administrés. Dans l'affaire *Baker*, la Cour suprême a exposé plusieurs facteurs susceptibles de nous aider à déterminer les exigences particulières de cette obligation. Le plus pertinent est le suivant : « Plus le processus prévu, la fonction du tribunal, la nature de l'organisme rendant la décision et la démarche à suivre pour parvenir à la décision ressemblent à une prise de décision judiciaire, plus il est probable que l'obligation d'agir équitablement exigera des protections procédurales proches du modèle du procès ». On exige de l'organisme qui exerce des fonctions quasi-judiciaires qu'il offre des garanties procédurales proches de celles du procès et qu'il affiche un certain degré d'indépendance et d'impartialité. L'existence d'une décision judiciaire, i.e. une décision prise par l'autorité

---

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Le CRTC est composé d'au plus treize membres nommés par le Gouverneur en conseil, et ceux-ci occupent leur poste à titre inamovible, sous réserve de révocation motivée de la part du Gouverneur en conseil : *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* L.R.C. (1985), ch. C-22, art. 3. « Le Conseil a, pour la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins aux audiences tenues en application de la présente partie, ainsi que pour la production et l'examen des pièces, l'exécution de ses ordonnances, la visite des lieux ou l'examen des biens et toutes autres questions concernant ces audiences, les attributions d'une cour supérieure d'archives. » : *Loi sur la radiodiffusion* (L.C. 1991, ch. 11), art. 16. Tout intéressé peut effectuer une demande d'intervention dans une instance. Ces demandes sont similaires à celles des tribunaux judiciaires et doivent indiquer si l'intéressé souhaite participer à une éventuelle audience publique en personne. Le demandeur dispose d'un droit de réplique aux documents à l'appui de la demande d'intervention. Le Conseil peut exiger de l'intervenant a) qu'il lui fournisse les renseignements, précisions ou documents qu'il estime nécessaires pour bien comprendre l'objet de l'instance; b) qu'il présente des observations écrites ou orales sur toute question relative à l'instance. Le conseil peut décider de l'admissibilité d'un document en preuve et convoquer des témoins. Lors des audiences publiques, les parties comparaissent dans un ordre précis et le demandeur dispose d'un droit de réplique. Le Conseil peut exiger de la personne qui comparet qu'elle prête serment. Voir <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2010-277/TexteCompleet.html>.

administrative qui porte atteinte aux droits du requérant, est un élément important à la qualification d'un acte quasi-judiciaire, mais cela n'entraîne pas nécessairement l'obligation d'agir judiciairement<sup>9</sup>.

Or dans la mesure où la Commission serait appelée à prendre des décisions qui affectent le droit des administrés, les exigences de l'obligation d'équité procédurale pourrait amener la Commission à offrir des garanties procédurales qui nuisent à la participation publique (tels des contre-interrogatoires et des règles contraignantes d'admissibilité de la preuve). En effet, plus le cadre procédural est formel et rigide, plus celui-ci est susceptible de nécessiter l'assistance d'avocats de manière à assurer une participation pleine et effective au public.

Malgré cette problématique, le Comité affirme que « la Commission créerait et tiendrait à jour des politiques, des pratiques et des procédures relatives à la participation publique. Elle ferait des recherches sur les pratiques exemplaires pour une participation significative et les appliquerait. Elle administrerait un programme d'aide financière aux participants en plus d'organiser et mener à bien les processus de participation. »<sup>10</sup>. Le Comité se montre également sensible au fait que les processus quasi-judiciaires actuels nuisent à la participation publique :

« La façon dont les publics sont consultés influe également sur leur volonté et leur capacité d'exprimer leurs préoccupations ou de partager leurs connaissances. Les processus d'évaluation quasi judiciaires actuels sont, le plus souvent, plus formels, antagonistes et intimidants que nécessaire. À l'avenir, les occasions et les activités de participation devraient être adaptées au contexte.

Des options quasi judiciaires ainsi qu'informelles, de préférence axées sur le dialogue, comme des ateliers, devraient être offertes. Il faudrait aussi que des opportunités de participation soient offertes dans les collectivités touchées et dans la langue choisie par les participants. »<sup>11</sup>

Si l'on s'en tient au rapport du Comité, ces règles instaурeraient un processus d'évaluation flexible favorisant une participation pleine et effective malgré la nature quasi-judiciaire de la Commission. Or, dans ce cadre, les divers engagements du Comité envers la participation publique pourraient n'être que des vœux pieux car la constitution de la Commission en tribunal quasi-judiciaire transformerait inévitablement le processus d'EI. Un processus qui pourrait d'ailleurs se heurter aux possibles revendications des avocats des promoteurs, qui seront enclin à exiger des garanties procédurales élevées de manière à protéger les intérêts de leurs clients étant donné le rôle décisionnel de la Commission.

Par ailleurs, il est possible d'avoir des mécanismes de nomination garantissant l'indépendance<sup>12</sup> sans exiger que la Commission prenne la forme d'un tribunal quasi-judiciaire ou encore que le processus et la procédure sous-jacente soit de nature quasi-judiciaire. Si

---

<sup>9</sup> Voir *M.R.N. c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, 504-505.

<sup>10</sup> *Rapport du Comité d'experts - Bâtir un terrain d'entente : une nouvelle vision pour l'évaluation des impacts au Canada*, p. 64.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>12</sup> Par exemple, au Québec, la nomination du Vérificateur général, du Protecteur du citoyen et des membres de la Commission d'accès à l'information (sur vote du 2/3 des membres de l'Assemblée nationale).



c'est l'indépendance des commissaires et « les pouvoirs nécessaires pour résoudre l'éventail des différends rencontrés au cours d'une EI par la facilitation, la médiation et les audiences informelles et officielle »<sup>13</sup> qui étaient recherchés par le Comité en proposant le modèle quasi-judiciaire, il est important de noter que ce modèle n'est pas nécessaire à l'atteinte de ces objectifs et qu'il risque fortement de contrecarrer les ambitions du Comité en matière de participation publique. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en est un bon exemple : les commissaires sont indépendants et possèdent les pouvoirs nécessaires pour résoudre les différends par facilitation et médiation sans que celui-ci ne soit un tribunal quasi-judiciaire. Lors des audiences publiques du BAPE, qui sont menées sous la forme d'une commission d'enquête, les commissaires n'exercent d'ailleurs qu'un rôle de recommandation.

### **Recommandations sur la gouvernance et la participation publique (section 3.1)**

- Suivant des propositions que nous avons effectuées dans le cadre de la réforme de l'ONÉ, nous croyons qu'il serait préférable que la Commission d'évaluation des impacts ait un rôle de recommandation et non un rôle décisionnel et qu'elle ne prenne pas la forme d'un tribunal quasi-judiciaire<sup>14</sup>. Le gouverneur en conseil serait tenu de justifier sa décision en fonction de la recommandation de la Commission. D'autres processus administratifs et quasi-judiciaires peuvent être mis sur pied pour gérer l'impact sur les droits des citoyens, notamment pour l'expropriation à des fins d'intérêt public qui peuvent venir dans un deuxième temps.
- Subsidiairement, advenant que la forme quasi judiciaire soit retenue, le pouvoir décisionnel soit limité à des fonctions restreintes comme les méthodes alternatives de résolution de conflit. Dans la mesure du possible la forme quasi-judiciaire devrait être envisagée sous l'angle de l'indépendance des commissaires nécessaire à l'exercice d'un pouvoir décisionnel plutôt que sous l'angle du genre de procédure que l'on retrouve chez un tribunal quasi-judiciaire comme le CRTC. Afin d'assurer la mise en œuvre des mesures de participation publique proposées dans le rapport du comité d'experts, les règles de procédure de la Commission tant au niveau des options de participation informelles et quasi-judiciaires devraient être ouvertes, conviviales et souples, éviter les contre-interrogatoires et la nécessité d'une représentation légale.
- Afin d'assurer une plus grande indépendance à la Commission, les commissaires devraient être nommés par résolution de la Chambre des communes par au moins le deux tiers de ses membres, et non pas par le gouvernement.
- La législation devrait reconnaître et encourager les opportunités informelles de participation axées sur le dialogue et prévoir explicitement des dispositions visant le recours aux mécanismes de résolution des différends, à la facilitation et à l'arbitrage afin d'encadrer adéquatement l'atteinte des consensus<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> *Rapport du Comité d'experts - Bâtir un terrain d'entente : une nouvelle vision pour l'évaluation des impacts au Canada*, p. 62.

<sup>14</sup> Centre Québécois du droit de l'environnement, préc., note 1, pp. 17-23.

<sup>15</sup> Voir Meinhard Doelle et John Sinclair, *EA Expert Panel Report: Reflections on Canada's Proposed Next Generation Assessment Process*.

- De manière générale, l'atteinte de la participation publique significative et éclairée mise de l'avant dans le rapport nécessitera l'intégration des principes défendus au sein de la loi ainsi que dans ses buts et objectifs<sup>16</sup>. Le régime de financement de la Commission devrait également être statutaire et prévoir que l'aide financière vise à permettre une participation effective à travers l'embauche d'experts et la préparation aux différentes étapes de l'EI.
- Subsidiairement, si le rôle de la Commission devait être décisionnel, l'ajout d'un droit d'appel au gouverneur en conseil ne doit pas se faire au détriment du recours en révision judiciaire. Ce droit d'appel devrait être défini clairement et étroitement défini quant aux erreurs liées à la décision sur la durabilité (c'est-à-dire s'il y a défaut d'appliquer adéquatement les critères décisionnels de durabilité définis au début du processus).
- Subsidiairement, si le rôle de la Commission devait être décisionnel, le droit d'appel au gouverneur en conseil pour la décision finale devrait être complété par un droit d'appel ou de demande en reconsidération visant les différentes décisions substantives et procédurales prises par la Commission tout au long du processus<sup>17</sup>. En l'absence d'un tel droit d'appel, ces décisions se retrouveraient en révision judiciaire, un recours exigeant et restrictif dans sa portée. Un tribunal d'appel indépendant de la Commission serait souhaitable puisqu'ayant développé une expertise pointue, il pourrait résoudre ces questions de manière beaucoup plus expéditive qu'une cour généraliste comme la cour fédérale d'appel.
- Suivant le modèle du Comité, la Commission cumule plusieurs fonctions (réglementaires et décisionnelles notamment) qui sont susceptibles de soulever certains problèmes d'indépendance et d'impartialité. La mise en œuvre du modèle de gouvernance doit assurer une certaine étanchéité entre ces différentes fonctions.

## **Recommandations sur d'autres thèmes**

### **Objet de l'évaluation des impacts de projet (section 2.1.3 du rapport d'experts)**

Selon le Comité, le seuil approprié pour déterminer si un projet nécessite une EI fédérale est celui de « l'impact lourd de conséquence » sur les intérêts fédéraux. Cette expression est une mauvaise traduction du terme « consequential impact » et impose un seuil plus élevé que la version anglaise. Une traduction plus proche de l'esprit du texte serait « impact ayant un effet important » sur les intérêts fédéraux. Ce seuil nécessitera d'ailleurs un test législatif ne laissant place à aucune interprétation. La détermination des impacts ayant un effet important devrait également prendre en compte le rôle des effets cumulatifs du projet ainsi que les informations disponibles suite aux évaluations des impacts régionale et stratégique<sup>18</sup>. L'application de ce test tomberait dans la catégorie des décisions de la Commission qu'il serait judicieux de soumettre à un droit d'appel.

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Idem.*

### **Coopération entre les instances (section 2.2 du rapport d'experts)**

Le Comité propose que la coopération soit le principal mécanisme de coordination lorsque de multiples processus d'EI s'appliquent et que la substitution soit possible à la condition que la norme la plus élevée en matière d'EI prévale. L'option de substitution est toutefois inférieure à l'approche coopérative, cette dernière entraînant des gains d'effectivité et d'équité étant donné l'implication active des décideurs de toutes les juridictions pertinentes. La législation devrait donc régir de manière stricte le recours à la substitution en imposant à celui qui veut s'en prévaloir le fardeau de démontrer que la substitution sera dans ce cas précis plus efficiente et équitable que la coopération multi-juridictionnelle<sup>19</sup>.

### **Évaluations des impacts régionales et stratégiques (section 3.5 et 3.6 du rapport d'experts)**

Le Comité recommande que la législation concernant l'EI exige que l'autorité responsable de l'EI effectue une EI stratégique lorsqu'une politique, un plan ou un programme fédéral, nouveau ou existant, a des conséquences importantes pour l'EI fédérale au niveau régional ou de projet. Cette approche est très utile mais incomplète. La compréhension de l'impact des politiques, plan et programmes fédéraux sur un projet est un déclencheur pertinent pour la mise en branle d'une EI stratégique mais il reste largement réactif. Le potentiel des EI stratégiques pour combler les lacunes des politiques, plans et programmes fédéraux sur certains enjeux identifiés pendant les EI de projet devrait également être exploité. À leur tour, les EI stratégiques pourraient orienter les EI régionales à la vue de ces nouveaux développements<sup>20</sup>.

### **EI sur les changements climatiques (section 3.7 du rapport d'experts)**

Le Comité recommande l'utilisation du nouveau modèle d'EI stratégique proposé dans le présent rapport pour déterminer une approche uniforme quant à l'évaluation de la contribution d'un projet aux changements climatiques. Cette EI devra réussir à intégrer les engagements internationaux du Canada, dont le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques et reconnaître que les engagements découlant de l'Accord de Paris sont un minimum à accomplir et devront devenir plus ambitieux avec le temps. Un défi consistera à déterminer la manière dont devrait être calculés les efforts entourant la mise en œuvre de ces engagements<sup>21</sup>. Nous recommandons, à l'instar du comité d'experts, que cette E.I. stratégique aille de l'avant de manière urgente sans attendre la réforme législative.

### ***Cadre de durabilité / Développement durable***

L'adoption d'une approche axée sur la durabilité et l'application de ce cadre aux EI de projet en tant que test d'approbation sont des points forts du rapport. Pour la mise en œuvre de ce cadre et son insertion dans la législation pertinente, nous suggérons de s'inspirer des

---

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

*Commentaires du CQDE sur le rapport du comité d'experts sur l'examen  
des processus d'évaluation environnementale*

principes juridiques internationalement reconnus à cet effet; notamment des seize principes contenus dans la *Loi sur le développement durable*<sup>22</sup> du Québec, qui sont eux-mêmes inspirés des 27 principes de la *Déclaration de Rio*. L'exemple de la Loi fédérale sur le développement durable est toutefois à éviter<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> RLRQ, chapitre D-8.1.1.

<sup>23</sup> L.C. 2008, ch. 33.

## **ANNEXE 1 - Résumé du processus d'évaluation d'impacts de projet<sup>24</sup>**

### **Le point de départ**

Nécessité d'effectuer une EI fédérale lorsque le « projet » est une proposition d'activité concrète ou de réalisation qui touche une ou plusieurs questions d'intérêt fédéral. Le facteur principal pour déterminer si une EI fédérale est nécessaire devrait être les impacts du projet sur les intérêts fédéraux. Elle ne peut donc pas s'appliquer à chaque projet ou à chaque décision susceptible d'avoir des répercussions sur l'environnement. Elle ne devrait porter que sur un projet, un plan ou une politique qui a un lien clair avec les questions d'intérêt fédéral. Ces questions d'intérêt fédéral comprennent, à tout le moins, le territoire domanial, le financement fédéral et le gouvernement fédéral (en tant que promoteur), ainsi que

- les espèces en péril;
- les poissons;
- les plantes marines;
- les oiseaux migrateurs;
- les peuples et les territoires autochtones;
- les émissions de gaz à effet de serre qui revêtent une importance nationale;
- les effets sur les bassins hydrographiques et atmosphériques chevauchant les limites provinciales ou les frontières nationales;
- la navigation et le transport maritime;
- l'aéronautique;
- les activités dont l'exercice chevauche les limites provinciales ou les frontières nationales, et les ouvrages liés à ces activités;
- les activités liées à l'énergie nucléaire.

Il devrait y avoir un seuil approprié pour les impacts sur les intérêts fédéraux afin qu'aucune évaluation ne soit déclenchée lorsque les impacts sont négligeables. Ce seuil, qui est celui de l'impact « lourd de conséquences », devrait être lié au cadre de durabilité.

Il faudrait créer une nouvelle liste des projets qui inclurait seulement les projets susceptibles de nuire aux questions d'intérêt fédéral d'une façon lourde de conséquences pour les générations présentes et futures. Les projets de cette nouvelle liste devraient obligatoirement faire l'objet d'une EI fédérale. Pour ceux ne figurant pas sur la liste, deux autres mécanismes de déclenchement devraient exister : (1) des critères législatifs devraient être établis dans le but de déclencher une EI pour les projets susceptibles d'affecter d'une façon lourde de conséquences les générations présentes et futures; (2) des dispositions devraient être prises pour qu'un promoteur ou tout individu ou groupe puisse exiger une EI de projet fédérale.

---

<sup>24</sup> Ce résumé est essentiellement composé de citations provenant du rapport.

## Les phases de l'EI de projet

### A. Phase de planification :

- **Avis de projet** : la phase de planification commencerait lorsque la Commission détermine qu'une EI fédérale est requise. L'avis envoyé par le promoteur ayant servi à déterminer si une EI était requise serait utilisé au début de cette phase pour faciliter la participation du public et des Autochtones. La législation devrait garantir que le fardeau de la preuve revient au promoteur et que ce dernier a une obligation légale de soumettre un avis dans les premiers temps du développement du projet.
- Cette phase et les phases subséquentes seraient dirigées par la Commission, qui assignerait un commissaire pour diriger le processus et faciliter la résolution des conflits.
- **Avis public** annonçant le début de l'EI et demandant aux parties intéressées de s'identifier si elles souhaitent participer au processus d'EI. Toutes les instances, y compris les instances autochtones, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales, seraient encouragées à participer à la phase de planification dans le but d'établir un processus coordonné.
- **Réunion initiale** avec les parties intéressées établissant le calendrier des réunions futures et des sujets à discuter, ainsi qu'une estimation du temps requis pour la phase de planification. L'objectif des réunions prévues pour cette phase est de déterminer les composantes valorisées, les solutions de rechange qui doivent être examinées et le cadre de durabilité du projet, y compris les questions qui guideront les études futures pour chacun des cinq piliers de la durabilité.
- **Création de deux comités** :
  - **Comité de projet** : composé de parties intéressées comme les représentants de divers ordres du gouvernement, de groupes autochtones, d'organisations communautaires, d'organisations non gouvernementales, du promoteur et de membres du public. **Ce comité devrait inclure toutes les personnes demandant à participer au processus d'EI.**
  - **Comité des experts du Gouvernement** : composé des experts du gouvernement sur des questions liées au projet et à ses impacts. Les membres pourraient être des experts techniques de la Commission, des experts fédéraux et provinciaux et des experts autochtones désignés par les groupes autochtones.
- **Élaboration de l'Entente sur la conduite de l'évaluation** : La phase de planification permettrait de clarifier la portée de l'EI grâce à l'établissement d'une « Entente sur la conduite de l'évaluation » qui serait propre au projet. L'Entente sur la conduite de l'évaluation se fonderait sur la conception du projet par le promoteur et finaliserait les éléments à être pris en compte dans

l'évaluation. Tous les processus d'EI devraient comprendre certains éléments communs tels que les impacts positifs et négatifs sur les cinq piliers de la durabilité. L'Entente établirait le cadre de durabilité et les études à réaliser. D'autres éléments, tels que les solutions de rechange et les variantes, pourraient être soulevés et potentiellement résolus durant la phase de planification ou être cernés puis évalués durant la phase d'analyse. Les éléments pertinents devraient aussi correspondre aux données et aux résultats de toute EI régionale effectuée dans la région.

- **La phase de planification se termine lorsqu'il y a un consensus** sur l'entente sur la conduite de l'évaluation. Il peut y avoir des sujets sur lesquels aucun consensus n'est atteint. C'est alors le commissaire qui doit trancher sur ces sujets, au moyen d'une ordonnance officielle qui énonce les raisons de la décision.

#### **B. Phase d'analyse :**

- La phase d'analyse devrait inclure tous les participants intéressés de la phase de planification. Tout comme pour cette dernière, elle serait dirigée par la Commission. Elle comprendrait aussi le comité de projet et le comité des experts gouvernementaux établis lors de la phase de planification.
- **Réalisation des études prévues dans l'Entente sur la conduite de l'évaluation** par les diverses parties grâce aux contributions et suggestions du comité de projet et du comité des experts gouvernementaux. Elles serviraient ensuite à la préparation de l'étude d'impacts (connue, dans le régime actuel d'évaluation environnementale, sous le nom d'étude d'impacts environnemental) qui cernerait et évaluerait les impacts du projet en fonction des cinq piliers de la durabilité définis en vertu du cadre de durabilité propre au projet.
- **Élaboration de l'étude d'impacts**, dirigée par la Commission, par le biais d'une équipe d'experts (« l'équipe d'évaluation ») retenue par la Commission dont les membres seraient libres de tout conflit d'intérêts et choisis au moyen d'un processus collaboratif impliquant le comité de projet et le comité des experts gouvernementaux. L'équipe d'évaluation devra effectuer un examen rigoureux de tous les sujets cernés dans l'entente sur la conduite de l'évaluation en considérant toutes les données probantes, dont les données scientifiques, le savoir Autochtone et les connaissances des collectivités; les droits ancestraux et issus de traités; et l'apport du promoteur à propos de la conception du projet.
- **Version préliminaire de l'étude d'impacts et période de commentaires du public** : en se basant sur ces renseignements, l'équipe d'évaluation produirait une étude d'impacts préliminaire présentant des mesures d'atténuation visant à réduire ou à éviter les impacts, ainsi que les constats et justifications. Cette version sera partagée avec le Comité de projet et le Comité des experts du gouvernement. On tiendrait aussi une consultation

*Commentaires du CQDE sur le rapport du comité d'experts sur l'examen  
des processus d'évaluation environnementale*

avec les Autochtones et une période de commentaires du public sur l'étude d'impacts préliminaire, conformément au processus défini dans les plans de consultation.

- **Finalisation de l'étude d'impacts** : la Commission finalise l'étude suite à la réception des commentaires et des conseils lors de l'étape précédente.
- **Réunion du Comité de projet et du Comité des experts et rapport sommaire** : la Commission finalise l'étude suite à la réception des commentaires et des conseils. Une fois l'étude d'impacts finalisée, la Commission convoquerait une réunion du comité du projet et du comité des experts gouvernementaux. Cette réunion aurait entre autres pour objet la confirmation par le promoteur de la conception et des composantes définitives du projet et la détermination par les membres des comités des points de consensus et des points sur lesquels ils ne peuvent s'entendre. Après avoir reçu les commentaires des membres des comités, la Commission préparerait un rapport sommaire exposant les questions de consensus qui seraient officialisées par une ordonnance du commissaire.

### **C. Phase de décision :**

Deux possibilités s'offrent quant à la phase de décision de la Commission :

1. « Dans les cas où il y a consensus sur toutes les questions importantes, le **commissaire** officialiserait cet état des choses dans une ordonnance établissant les termes du consensus. Cette ordonnance constituerait alors la décision relative à l'EI. » Il s'agit de la décision finale.
2. « Lorsqu'il y a d'importantes questions sur lesquelles aucun consensus n'a été atteint, une **commission d'examen** serait nommée pour prendre la décision. » « La commission d'examen compterait en son sein une représentation régionale et autochtone, au besoin, et aurait la capacité d'embaucher ses propres experts, dans les limites d'un budget fixe. Elle aurait deux responsabilités : **tenir une audience** sur tous les points non consensuels et prendre une décision sur chacun de ces points; prendre une décision quant au bénéfice net global que tireront du projet les générations présentes et futures, en tenant compte de tous les renseignements disponibles pour chacun des cinq piliers de la durabilité. »

La phase de décision se terminerait par la présentation d'une déclaration de décision, le tout en fonction des deux étapes présentées ci-haut :

1. « En cas de consensus, le commissaire rédigerait la déclaration de décision en se basant sur le rapport de consensus et en tenant compte des résultats du test de durabilité. »
2. « Dans les cas où il y aurait d'importantes questions sur lesquelles aucun consensus n'a été atteint, il reviendrait à la commission d'examen de rédiger la déclaration de décision. »



*Commentaires du CQDE sur le rapport du comité d'experts sur l'examen  
des processus d'évaluation environnementale*

Lorsque la Commission a déterminé qu'un projet apporte un avantage net au Canada pour les générations présentes et futures, « la déclaration de décision présenterait toutes les conditions pouvant être mises en application par la Commission. La déclaration de décision accompagnée des engagements définis dans une entente de conformité et d'une entente sur la mise en application des conditions par d'autres instances et organismes de réglementation constituerait la décision relative à l'EI. » « Lorsqu'il est déterminé qu'un projet ne contribuerait pas positivement à la durabilité, il devrait en résulter une décision selon laquelle le projet ne peut aller de l'avant et qu'aucune autorité fédérale ne puisse prendre ou rendre une décision qui permettrait au projet d'aller de l'avant, partiellement ou complètement. » (p. 78).

## **ANNEXE 2 - Passages du rapport contenant le terme « quasi-judiciaire »**

« La façon dont les publics sont consultés influe également sur leur volonté et leur capacité d'exprimer leurs préoccupations ou de partager leurs connaissances. Les processus d'évaluation quasi judiciaires actuels sont, le plus souvent, plus formels, antagonistes et intimidants que nécessaire. À l'avenir, les occasions et les activités de participation devraient être adaptées au contexte.

Des options quasi judiciaires ainsi qu'informelles, de préférence axées sur le dialogue, comme des ateliers, devraient être offertes. Il faudrait aussi que des opportunités de participation soient offertes dans les collectivités touchées et dans la langue choisie par les participants. » **p. 48**

### Version anglaise :

« The manner in which publics are engaged influences their willingness and ability to express their concerns or provide their expertise. Current quasi-judicial assessment processes are, in most circumstances, more formal, adversarial and intimidating than is needed. Going forward, engagement opportunities and events should be appropriate for the circumstance. Quasi-judicial as well as informal options, preferably dialogue-focused such as workshops, should be available, and there should be participation opportunities within affected communities and in participants' languages of choice. » **p. 39**

-----

« Pour toutes ces raisons, le Comité croit que la meilleure façon d'assurer une gouvernance efficace, uniforme et imputable consiste à confier la fonction d'évaluation des impacts à une seule autorité qui aurait une solide présence régionale partout au pays et un mandat de prise de décision. Afin de remplir le mandat envisagé, cette autorité pourrait prendre la forme d'un tribunal quasi judiciaire. La capacité d'agir dans des fonctions quasi judiciaires ne vise pas à transformer la nature des évaluations ou des examens par une commission, mais plutôt à fournir à l'autorité l'indépendance et les pouvoirs nécessaires pour résoudre l'éventail des différends rencontrés au cours d'une EI par la facilitation, la médiation et les audiences informelles et officielles.

Le pouvoir de prendre des décisions relatives à l'EI est cohérente avec l'indépendance de l'autorité. Le Canada possède une vaste expérience des tribunaux quasi judiciaires indépendants qui prennent des décisions, l'exemple le plus connu étant sans doute le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). En ce qui concerne les projets, avant 2012, l'habitude était depuis des décennies de déléguer la prise de décision finale à la Commission canadienne de la sûreté nucléaire (ou à l'ancienne Commission de contrôle de l'énergie atomique) et à l'Office national de l'énergie. » **p. 62**

*Commentaires du CQDE sur le rapport du comité d'experts sur l'examen  
des processus d'évaluation environnementale*

Version anglaise :

“For all of these reasons, the Panel believes that the best way to achieve efficient, consistent and accountable governance is to incorporate the IA function into a single authority, with strong regional presence across the country and with the mandate to make IA decisions. A structure such as a quasi-judicial tribunal would empower the single authority to fulfil this mandate. The capacity to act quasi-judicially is not intended to transform the nature of IAs or panel reviews; rather, it is intended to provide the IA authority with appropriate independence and powers to address the full range of disputes that require resolution in IA – from facilitation and mediation to informal and formal hearings.

The power to make IA decisions is aligned with the independence of the authority. Canada has longstanding experience of independent, quasi-judicial tribunals making final decisions, with perhaps the best-known example being the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC). With regard to projects, the federal system prior to 2012 had decades of experience with delegating final decision-making to the Canadian Nuclear Safety Commission (and the former Atomic Energy Control Board) and the National Energy Board.” **p. 51**