



NOUVELLE LOI D'ÉVALUATION D'IMPACTS PROPOSÉE PAR LE CANADA: BULLETIN DE RENDEMENT

Août 2019

Le 28 août 2019, le gouvernement fédéral a adopté la nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact*, qui remplace la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012) (LCEE 2012). La nouvelle loi a été rédigée après plus de 18 mois de consultation et de discussion sur les processus d'évaluation environnementale du Canada. Elle répond à l'engagement pris par le gouvernement fédéral de mettre en place de nouveaux processus d'évaluation qui soient crédibles, équitables et fondés sur des connaissances scientifiques et autochtones.

La nouvelle loi est-elle à la hauteur? Nous avons comparé celle-ci aux «éléments essentiels de l'évaluation environnementale de la prochaine génération» établis lors du Sommet fédéral sur la réforme de l'évaluation environnementale, sur les conclusions du comité d'experts chargé d'examiner les processus d'évaluation environnementale du Canada et sur les réflexions d'experts réputés de partout au Canada.

Chaque élément est jugé nécessaire afin de garantir des procédures d'évaluation qui favorisent un développement environnemental, social et économique durable, qui permettent au public de prendre part de manière significative aux décisions qui les concernent, qui favorisent la réconciliation avec les peuples autochtones et qui, enfin, s'arriment avec les obligations du Canada en matière de changements climatiques et de préservation de la biodiversité.

Bien que la note globale de C soit décevante, la nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact* comporte de nombreuses dispositions qui permettent au gouvernement fédéral de promulguer des règlements, d'établir des politiques et d'élaborer des pratiques conformes aux normes d'évaluation environnementale les plus récentes. Avec une mise en oeuvre rigoureuse, la loi pourrait toujours obtenir une note de A+.

Note Globale

C

Dans l'ensemble, bien que la nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact* du Canada aborde un grand nombre des exigences fondamentales de l'évaluation environnementale de la prochaine génération,

elle est loin de garantir qu’elles seront mises en œuvre dans la pratique. Ces exigences incluent la durabilité comme objectif principal, une plus grande attention portée aux évaluations régionales et stratégiques, une participation significative du public, le renforcement des bases factuelles utilisées dans les décisions et la prise en compte de la cohérence des projets avec les engagements internationaux du Canada en matière de climat et de biodiversité. La nouvelle loi ignore les projets de moins grande envergure, et la réglementation diminue le champ d'application de la *Loi sur l'évaluation d'impact* qui assujettit encore moins de projets à l'évaluation environnementale que ne le faisait la LCEE 2012. Bien que la Loi laisse le ministre et le Cabinet sans directives claires, sans critères ni d'imputabilité, elle permet de prendre des décisions équitables, ce qui signifie que la mise en œuvre sera la clé pour évaluer le véritable succès de la loi.

Éléments essentiels de l'ÉE de nouvelle génération	Note ¹	Justification et comparaison avec la LEI
<p>I. La durabilité comme objectif principal</p> <p><i>La loi devrait imposer un test qui nous aide à choisir les meilleures options pour le bien-être social, économique et écologique à long terme, grâce à un objectif de durabilité clair, assorti de règles et de critères régissant la manière dont les décisions sont prises.</i></p>	<p>B-</p>	<p>Bien que la Loi contient des objectifs de durabilité et une exigence que cet objectif soit pris en compte dans les décisions finales, elle laisse beaucoup de latitude au ministre et au Cabinet pour approuver des projets qui ne sont pas durables. Un risque demeure toutefois, soit celui que d'autres considérations priment sur l'objectif de durabilité.</p>

¹ Les notes lettrées sont assignées pour chaque élément dans une catégorie et agrégées pour établir la note par catégorie et la note globale. Les lettres représentent : A+ 95%, A 90%, A- 85%, B+ 80%, B 75%, B- 70%, C+ 65%, C 60%, C- 55%, D 50%, F 0%.

<p>II. Des évaluations d'impact sont requises pour tous les projets ayant des impacts sur la durabilité.</p> <p><i>La loi devrait automatiquement déclencher des évaluations pour les projets impliquant le gouvernement fédéral, par exemple en exigeant un permis réglementaire ou un financement fédéral. La réglementation devrait exiger des évaluations plus rigoureuses de tous les projets présentant des risques sérieux pour le climat ou la biodiversité.</i></p>	<p>F</p>	<p>À l'exception du petit nombre d'évaluation qui concernent des projets situés sur des terres fédérales ou des projets situés à l'extérieur du Canada et financés par un promoteur fédéral ou par le gouvernement fédéral, la <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i> ne prévoit pas de mécanismes permettant de déclencher automatiquement une évaluation, tandis que les règlements assujettissent moins de projets à l'évaluation environnementale que ne le faisaient les règlements de la LCEE 2012.</p>
---	-----------------	---

<p>III. Des évaluations intégrées échelonnées débutant aux niveaux stratégique et régional</p> <p><i>L'ÉE devrait aller au-delà d'une approche par projet. L'ÉE devrait permettre la réalisation d'évaluations environnementales régionales ou portant sur des politiques gouvernementales, afin que les projets individuels puissent être évalués en fonction d'une vision stratégique informée et basée sur les besoins à long terme des personnes et de l'environnement. À cette fin, la législation devrait exiger des évaluations régionales et stratégiques afin d'identifier quelles sont les limites écologiques et les scénarios de développement préférables.</i></p>	<p>C+</p>	<p>La Loi prévoit des évaluations régionales et certaines évaluations stratégiques, à la discrétion du ministre. Ce pouvoir discrétionnaire ne peut toutefois être utilisé que dans certaines conditions. De plus, les exigences prévues pour la conduite du processus demeurent imprécises et les recommandations à l'issue de ce processus ne sont pas contraignantes. Cependant, la loi prévoit la possibilité pour le gouvernement d'adopter des règlements permettant de s'assurer que des évaluations régionales et stratégiques soient effectuées de manière adéquate: une opportunité qui devrait être saisie dès maintenant.</p>
<p>IV. Évaluation des effets cumulatifs réalisée au niveau régional</p> <p><i>La loi devrait exiger un examen attentif des impacts historiques, actuels et futurs. Quant aux effets cumulatifs, ceux-ci devraient constituer un élément clé de toute évaluation afin de garantir un environnement sain.</i></p>	<p>C</p>	<p>La loi exige la prise en compte des effets cumulatifs, mais n'exige pas l'identification de limites écologiques. L'évaluation des effets cumulatifs est présumée se limiter au niveau de projet en raison de l'absence d'obligation de procéder à une évaluation environnementale régionale.</p>

<p>V. Collaboration et harmonisation</p> <p><i>La loi devrait exiger une collaboration avec les gouvernements provinciaux et autochtones afin d'éviter la duplication des processus et de garder les principaux intervenants autour de la table, à toutes les étapes de l'évaluation.</i></p>	<p>C +</p>	<p>Bien que l'objectif de la Loi est de promouvoir la collaboration, il n'y a aucune garantie d'harmonisation vers le plus haut niveau. Même si la substitution est permise, il n'existe aucune obligation pour l'agence d'évaluation d'adopter des mesures de substitution, ni d'encourager la collaboration entre les différents intervenants politiques. Des délais restreints peuvent freiner certains efforts de collaboration, en particulier avec les peuples autochtones.</p>
<p>VI. Co-gouvernance avec les nations autochtones</p> <p><i>La réconciliation devrait être un objectif déclaré dans la loi. Cela renforcerait l'engagement du Canada à mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).</i></p>	<p>C</p>	<p>Bien que la Loi fasse mention de la réconciliation et reconnaisse certaines juridictions autochtones, la DNUPA n'est mentionnée que dans le préambule, sans aucune obligation de respecter les droits des peuples autochtones conformément à la DNUDPA. De plus, la Loi limite la reconnaissance des juridictions autochtones à celles reconnues ou créées en vertu du droit canadien et ne contient aucune possibilité explicite d'établir des comités co-gérés.</p>

<p>VII. Évaluations pour atteindre les objectifs climatiques du Canada</p> <p><i>La Loi devrait imposer l'évaluation de tous les projets qui peuvent avoir une incidence sur notre capacité à atteindre les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effets de serre nécessaires pour atteindre les cibles fixées. La loi devrait énoncer des exigences et des directives claires en matière de prise en compte des aspects climatiques afin de veiller à ce que le Canada respecte ses objectifs et ses obligations internationales.</i></p>	<p>C -</p>	<p>La loi exige de déterminer dans quelle mesure un projet aidera ou entravera la capacité du Canada à respecter ses obligations internationales en matière de climat. Cependant, la loi reste muette sur la façon dont les impacts climatiques seront analysés et sur la prise de décisions en fonction de ces considérations climatiques. L'atténuation du changement climatique n'est pas un objectif de la <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i> et seuls les projets désignés (majeurs) feront l'objet d'une évaluation d'impact. Le nouveau <i>Règlement désignant les activités concrètes</i> ne permet pas qu'une évaluation soit automatiquement déclenchée en raison des potentielles émissions de gaz à effet de serre d'un projet, tandis que la version préliminaire de l'évaluation stratégique des changements climatiques indique que les émissions en aval ne seraient pas considérées (tout en permettant aux promoteurs de prétendre à des réductions en aval.)</p>
<p>VIII. Crédibilité, transparence et imputabilité</p> <p><i>Le Canada a besoin d'un seul organisme d'évaluation indépendant pour veiller à ce que toutes les ÉE soient menées conformément à des normes uniformes. Les organismes de réglementation, tels que l'ONÉ, la CCSN ou les offices des hydrocarbures extracôtiers, ne devraient pas mener d'ÉE et les décisions du ministre devraient pouvoir faire l'objet d'un appel.</i></p>	<p>C +</p>	<p>La <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i> reconnaît l'Agence comme seule autorité et introduit certaines exigences selon lesquelles elle doit être indépendante et libre de tout parti pris. La Loi exige la prise en compte de la science et des connaissances autochtones, mais ne renforce pas les données probantes utilisées ou n'exige pas qu'elles constituent la base des décisions. De plus, la Loi exige la motivation des décisions, mais sans toutefois exiger une justification. Enfin, la Loi ne fait pas mention de la possibilité de faire appel.</p>

<p>IX. Participation du public</p> <p><i>Le public devrait avoir accès à du financement et pouvoir être impliqué dès les premières étapes afin de pouvoir contribuer de manière significative au processus. La participation devrait pouvoir influencer les décisions: les périodes de commentaires et les audiences ne suffisent pas.</i></p>	<p>B</p>	<p>Un des objectifs de la <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i> est d'assurer une participation significative du public. La Loi permet à tout membre du public de participer et établit une phase de planification permettant au public de participer dès les premières évaluations. Cependant et bien que la Loi permette un engagement significatif tout au long du processus, celle-ci laisse tout de même une trop grande part de discrétion au ministre, ce qui signifie que la participation pourrait être réduite à un simple exercice procédural.</p>
<p>X. Flux d'informations accessible et transparent</p> <p><i>Toutes les évaluations et les informations de suivi devraient être disponibles en permanence via une base de données ouverte, consultable et accessible.</i></p>	<p>C -</p>	<p>La <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i> exige que les informations (ou résumés d'informations) soient accessibles au public et le demeurent jusqu'à la fin des programmes de suivi, mais pas au-delà. La loi ne prévoit pas d'examen par les pairs (pas plus qu'elle ne l'empêche explicitement).</p>
<p>XI. Assurer la durabilité après l'évaluation</p> <p><i>La loi devrait prévoir des mesures de suivi, de surveillance, de conformité et d'application afin de garantir la durabilité après l'évaluation.</i></p>	<p>C -</p>	<p>La <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i> exige des décideurs qu'ils imposent des conditions de surveillance et de suivi et que les résultats des programmes de suivi soient accessibles au public. Cependant, ces conditions ne sont pas suffisamment détaillées et n'empêchent pas l'utilisation abusive de la "gestion adaptée" et ne permettent pas explicitement la révocation de permis lorsque nécessaire.</p>

<p>XII. Prise en compte de la meilleure option parmi une gamme d'alternatives</p> <p><i>Les ÉE doivent évaluer les alternatives raisonnables avant que les décisions ne soient prises. L'option de ne pas approuver un projet devrait toujours demeurer une possibilité.</i></p>	<p>B +</p>	<p>La <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i> exige que toutes les évaluations envisagent des solutions de remplacement et des moyens alternatifs, mais elle limite les solutions de rechange à celles qui sont «liées au projet» et ne précise pas comment ni quand un tel examen doit avoir lieu. Par conséquent, les évaluations alternatives pourraient éventuellement être vidées de leur substance plutôt que de représenter l'un des principaux éléments considérés lors de l'évaluation.</p>
<p>XII. Mettre l'emphase sur l'apprentissage</p> <p><i>Les ÉE devraient tirer des leçons des cas précédents, des mesures de suivi et de surveillance afin d'améliorer continuellement les processus et les décisions.</i></p>	<p>D</p>	<p>Bien que la <i>Loi sur l'évaluation d'impact</i> n'exclue pas l'apprentissage, elle n'en fait pas mention explicitement et ne fait pas référence à la prise en compte de données de suivi provenant d'autres projets.</p>

Rédigé par :

Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE)

West Coast Environmental Law Association

Ecojustice

Environmental Defence

Mines Alerte Canada

Nature Canada

WCS Canada

Y2Y Initiative

John Sinclair, Professeur, Natural Resources Institute, Université du Manitoba

Robert Gibson, Professeur, School of Environment, Resources and Sustainability, Université de Waterloo