

**MODIFICATIONS À LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE (LCÉE)**  
Proposition de l'Association québécoise pour l'évaluation des impacts (AQÉI) - 20 juin 2011  
et transmis le 24 novembre 2011 au Comité permanent de l'environnement et du  
développement durable

Depuis sa création en 1991, l'AQÉI fait la promotion de l'évaluation environnementale (ÉE) comme outil fondamental pour une prise de décision éclairée. Depuis son application, le concept a largement évolué de par sa pratique sur le terrain. D'abord utilisée dans les études d'impacts sur l'environnement pour des projets, la nécessité d'une continuité pour inclure l'environnement dans la planification de l'aménagement du territoire allant des politiques, plans et programmes jusqu'aux projets, a poussé à circonscrire cette démarche dans l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) et l'évaluation environnementale stratégique régionale (ÉESR).

L'intégration des composantes biophysiques, socioculturelles et économiques dans l'évaluation environnementale doit, pour rendre compte de la complexité des systèmes sociaux et des phénomènes environnementaux, s'inscrire dans les principes de développement durable. À partir de critères de « durabilité » et de participation des parties prenantes, l'ÉE devient un outil pour obtenir la cohérence à tous les niveaux des processus de décision et pour adopter des choix éclairés quant à l'anticipation, la planification et la gestion des changements environnementaux.

La présente proposition vise à réaffirmer le caractère essentiel de l'évaluation environnementale comme outil d'aide à la décision. Elle affirme que la réglementation et la pratique fédérales en ce domaine ont besoin d'être ajustées et actualisées, plus spécifiquement pour évoluer vers l'analyse de la durabilité des projets. L'AQÉI propose une série de modifications à la LCÉE touchant les aspects suivants :

- Évaluation environnementale et développement durable ;
- Élimination de la duplication avec le processus provincial ;
- Intégration des processus d'examen de la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

De plus, l'AQÉI présente dans ce mémoire une série de recommandations à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et aux autorités responsables de l'application de la LCÉE afin d'améliorer la pratique de l'évaluation des projets, notamment pour les aspects suivants :

- Évaluation environnementale stratégique et effets cumulatifs ;
- Qualité des rapports d'examen ;
- Suivi des effets environnementaux ;
- Participation des parties prenantes ;
- Savoir traditionnel.

## 1. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'inscription du développement durable dans les démarches faites aux niveaux provincial et fédéral se base sur la définition de la Commission mondiale sur l'environnement et le

développement à savoir « un développement qui répond aux besoins actuels sans nuire à la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (CMED, 1987).

### 1.1 Engagement des gouvernements

Comme mentionné dans le contexte de la Stratégie fédérale de développement durable (SFDD) adoptée en octobre 2010 selon la Loi fédérale sur le développement durable (juin 2008), « Faire avancer le développement durable vise à sauvegarder notre avenir et à améliorer la qualité de vie au Canada et de la collectivité mondiale ». (1)

Pour appuyer le processus décisionnel en matière de durabilité environnementale, la SFDD spécifie l'engagement du gouvernement fédéral à renforcer les lignes directrices et l'application d'évaluations environnementales stratégiques (EES). (2) De plus, par l'entremise du ministère des Affaires étrangères et du Commerce internationale, elle promeut l'évaluation environnementale des négociations commerciales guidées par le Cadre d'évaluation environnementale des négociations commerciales. (3)

Les provinces se sont aussi pourvues de stratégie ou de politique et de plan d'action de développement durable qui reflètent leurs priorités et réalités régionales. En effet, le Québec s'est doté en avril 2006 d'une Loi sur le développement durable (4) qui énonce seize principes (5) de référence pour intégrer la recherche d'un développement durable dans les sphères d'intervention de l'administration publique et d'une Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 en décembre 2007. (6)

Ces engagements envers les objectifs de développement durable doivent se refléter dans les prises de décisions à tous les niveaux, soit des projets, politiques, plans et programmes.

### 1.2 Élargissement de la portée de la LCÉE : pour une approche intégrée

Dans une perspective de développement durable, passer de l'évaluation environnementale à l'évaluation de la durabilité implique de repenser le processus de décision pour incorporer les synergies environnementales, économiques, sociales et culturelles afin d'éviter les effets « en silo » en précisant les thèmes transversaux et les interrelations systémiques. Établir comment apprécier l'équilibre acceptable entre ces pôles, leur ménageant un même poids, est essentiel en favorisant une participation active des parties prenantes dès la conception des projets, politiques, plans ou programmes. Comme outil d'aide à la décision pour une gouvernance plus transparente, le principal but est d'améliorer la performance portant sur les stratégies jusqu'à l'implantation de projets en renforçant les effets positifs et atténuant les effets négatifs afin d'éviter de transférer les impacts négatifs aux générations futures.

Pour assurer la relation avec le développement durable, les procédures et méthodologie d'évaluation de la durabilité doivent être harmonisées afin de s'imbriquer logiquement entre elles pour permettre une démarche plus lisible de la chaîne complète de l'évaluation, allant des projets aux politiques, et d'assurer que le processus de prise de décision encourage une participation et facilite l'examen du public.

L'AQÉI préconise une approche intégrée et recommande :

De modifier la définition du terme « environnement » afin d'y inclure les sphères, sociale et culturelle. En effet, actuellement, la définition du terme «environnement» dans la LCÉE ne correspond pas à une vision globale et complète de ce qu'inclut l'environnement. (7)

Dans sa formulation actuelle, le terme « effets environnementaux » contenu dans la LCÉE inclut les changements d'ordre économique et social, mais seulement ceux qui découlent des modifications des composantes du milieu biophysique. Cette formulation constitue une limite considérable à la portée du terme « effets environnementaux » dans la mesure où elle exclut tous les changements d'ordre économique et social (nombreux) qui découlent d'autres sources que les modifications des composantes du milieu biophysique. Par exemple, certaines retombées positives de projets, comme l'injection de capitaux pour l'amélioration des services publics ou l'augmentation du revenu des ménages découlant de la création d'emplois, peuvent entraîner des effets majeurs sur le mode de vie des individus et la gouvernance des collectivités locales. Suivant la formulation actuelle du terme « effets environnementaux », ces considérations sont absentes de l'analyse des impacts des projets.

Ainsi, l'AQÉI recommande :

De revoir au niveau de son processus décisionnel, la portée du terme « effets environnementaux » pour inclure les sources directes d'impacts sociaux en s'appuyant sur les analyses faites par les instances provinciales, notamment celles faites au Québec.

## 2. ÉLIMINATION DE LA DUPLICATION AVEC LE PROCESSUS PROVINCIAL

L'AQÉI recommande d'éliminer la duplication avec le processus provincial. Tout projet pouvant être traité à l'échelle provinciale devrait s'y limiter. De même, le processus fédéral ne devrait s'appliquer qu'aux secteurs d'expertise fédérale afin d'éviter les duplications d'expertise, les incertitudes et les délais et ainsi favoriser plus d'efficacité.

L'évaluation environnementale doit être menée sous la juridiction gouvernementale la mieux placée pour le faire selon le principe du « un projet, une évaluation ». L'objectif est de réduire les inefficacités du système réglementaire, d'optimiser la réglementation fédérale afin de la faire intervenir lorsqu'il y a une valeur ajoutée pour l'environnement et d'ajouter de la crédibilité à l'ensemble du processus aux yeux de la population.

## 3. INTÉGRATION DES PROCESSUS D'EXAMEN DE LA CBJNQ

Dans le cadre de leurs activités professionnelles, plusieurs membres de l'AQÉI ont acquis une connaissance approfondie des dispositions de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). La CBJNQ a pour particularité de s'appliquer à un territoire dont la superficie équivaut aux deux tiers de la province de Québec. Ses signataires sont les gouvernements du Canada et du Québec, ainsi que les Cris de la Baie James et les Inuits du Québec.

Les chapitres 22 et 23 de la CBJNQ constituent des éléments clés de la protection de l'environnement et du milieu social. Ils comportent également des dispositions qui assurent la protection des droits et des garanties accordés aux Cris et aux Inuits, notamment en ce qui concerne leur participation au processus d'évaluation environnementale. De tels traités ou accords d'autonomie gouvernementale existent ailleurs au Canada et visent à favoriser

l'intégration des particularités politiques, culturelles, économiques, sociales et légales des Premières Nations et des Inuits à l'évaluation environnementale des projets et leur mise en œuvre.

Malheureusement, la LCÉE ne comporte aucun dispositif garantissant l'application des dispositions de la CBJNQ ou d'autres accords d'autonomie gouvernementale conclues entre les peuples autochtones et les gouvernements provinciaux concernant la participation de ces dernières au processus d'évaluation environnementale. L'adoption d'une loi fédérale spécifique assurant la mise en œuvre de la procédure d'ÉE prévu aux chapitres 22 et 23 de la CBJNQ constituerait sans doute la voie la plus claire comme l'a fait le gouvernement du Québec en incorporant ceux-ci dans le chapitre II de la LQE.

Aussi l'AQÉI recommande :

D'ajouter à la LCÉE l'obligation d'appliquer les dispositions des régimes d'évaluation environnementale prévus dans les traités ou les accords d'autonomie gouvernementale applicables aux peuples autochtones. Lorsque la LCÉE est enclenchée sur le territoire couvert par la CBJNQ, une disposition pour garantir la mise en œuvre des chapitres 22 et 23 devrait être enchâssée dans la Loi, et ce, afin d'éviter le dédoublement des processus existants.

#### 4. RECOMMANDATIONS SUR LA PRATIQUE DE L'EXAMEN DES PROJETS

L'AQÉI profite de l'occasion pour faire certaines recommandations qui ne nécessitent aucun changement législatif mais qui permettraient d'améliorer la pratique de l'examen des projets dans le cadre de l'application de la LCÉE.

##### 4.1 L'évaluation environnementale stratégique et les effets cumulatifs

Dans le cadre de l'évaluation environnementale de leurs projets, les promoteurs ont l'obligation d'effectuer l'évaluation des effets cumulatifs. Les membres de l'AQÉI considèrent que les promoteurs ont de sérieuses limites dans la réalisation de ce type d'évaluations et qu'une telle responsabilité doit être partagée entre plusieurs intervenants.

D'une part, l'évaluation des effets cumulatifs déborde largement l'horizon temporel dans lequel s'inscrit habituellement l'évaluation des impacts de projets spécifiques. De plus, sur un territoire donné, certains projets à l'étude ou envisagés ne sont tout simplement pas publics et donc inconnus du promoteur. L'évaluation d'impacts cumulatifs implique parfois (également) d'élargir le territoire d'étude au-delà de la zone d'influence d'un projet spécifique, ce qui impose un fardeau qui va au-delà des obligations des promoteurs au regard de la LCÉE.

L'AQÉI considère que l'évaluation des effets cumulatifs atteindra ses objectifs aux deux conditions suivantes :

Les plans et programmes gouvernementaux, incluant les filières énergétiques, doivent faire l'objet d'évaluations environnementales stratégiques rigoureuses, pilotées par les ministères concernés, soit au moment de leur adoption ou de modifications significatives.

Les instances responsables de l'aménagement du territoire doivent réaliser des évaluations environnementales stratégiques régionales, préalables aux révisions ou modifications importantes de leurs schémas d'aménagement ou de leur plan d'urbanisme.(8)

Les informations issues de ces évaluations, nécessairement publiques, seraient accessibles aux promoteurs et amélioreraient significativement la qualité de leurs analyses. Inversement, différentes données des études d'impacts de projets ainsi que du suivi environnemental, devraient être compilées de telle façon qu'elles pourraient servir à l'analyse plus globale lors d'évaluations stratégiques.

Avec ces trois paliers d'évaluation, incluant l'évaluation par projet, le gouvernement, les décideurs régionaux et locaux ainsi que les promoteurs auraient à leur disposition l'éclairage nécessaire à leurs responsabilités respectives et enrichiraient mutuellement leurs travaux. Graduellement, de nombreux paramètres et considérations de portée générale, analysés au bon moment et au bon niveau, assureraient l'efficacité de tout le système d'évaluation et permettraient des décisions bien avisées.

Dans le contexte de la refonte de la LCEE, la mesure principale qui contribuerait à faciliter cet exercice, est la création d'une banque de données qui regrouperait l'information sur les études d'impacts et les suivis environnementaux réalisés dans le cadre de la LCÉE. Ces informations permettraient aux praticiens de vérifier la qualité de leurs évaluations et l'efficacité des mesures d'atténuation appliquées dans le cadre de différents types de projets. On assisterait alors à l'amélioration continue des pratiques en matière d'évaluation environnementale au pays.

Ainsi, l'AQÉI recommande que :

L'ACÉE développe et entretienne une banque de données géoréférencée, accessible sur son site Internet, en lien avec le Registre existant, pour colliger les données provenant des évaluations environnementales fédérales. Les gouvernements provinciaux devraient faire de même, avec des systèmes compatibles entre eux.

#### 4.2 La qualité des rapports d'examen

Les membres de l'AQÉI conviennent que les évaluations environnementales réalisées ont une grande valeur. L'AQÉI croit toutefois qu'il est important d'appuyer l'évaluation environnementale sur une grille d'analyse des effets dans laquelle les critères d'évaluation et les indicateurs de performance sont clairement identifiés. Cela ajouterait de la prévisibilité dans le processus de révision des études.

Ainsi, l'AQÉI recommande que :

L'ACÉE élabore une grille d'analyse multicritère et des indicateurs de performance clairs pour encadrer les évaluations réalisées sous la LCÉE. Cela devra toutefois se faire en consultation avec les promoteurs de projet, notamment en ce qui concerne les critères reliés à la consultation des parties prenantes.

De plus, il existe, dans l'application de la LCÉE, un problème de disparité entre les exigences appliquées par les agences gouvernementales pour la réalisation des évaluations

environnementales à l'étape de l'examen préalable, soit d'une région du pays à l'autre à l'intérieur d'un même ministère ou encore d'une agence ou d'un ministère à l'autre.

L'AQÉI recommande :

De confier à l'ACÉE le mandat de fournir aux autorités responsables les outils d'analyse leur permettant graduellement d'avoir les mêmes standards pour la réalisation des examens préalables et de les soutenir dans cette tâche.

#### 4.3 Le suivi environnemental

Suivant les dispositions de la LCÉE, la décision d'exiger un suivi environnemental relève du pouvoir discrétionnaire des « autorités responsables ». Une analyse réalisée récemment par l'ACÉE démontre qu'il y a peu de suivis environnementaux réalisés pour les projets ayant fait l'objet d'un examen préalable. La pertinence des enseignements des suivis comme processus d'amélioration continue n'est plus à faire. Les membres de l'AQÉI relèvent le manque d'uniformité quant aux décisions de mettre en œuvre un suivi environnemental pour un projet.

Ainsi, l'AQÉI recommande que :

L'ACÉE fasse la promotion de la pertinence des études de suivis auprès des autorités responsables.

Les autorités responsables de l'application de la LCÉE préconisent l'utilisation de protocoles de suivi utilisant des méthodes et des indicateurs différents pour chaque ministère. Les membres de l'AQÉI ont souvent été témoins des désaccords entre les différents ministères, notamment pour mesurer l'efficacité des mesures d'atténuation ou de compensation adoptées. Parfois même, les indicateurs retenus sont inappropriés pour faire le suivi sur le terrain.

L'AQÉI recommande que:

L'ACÉE préconise l'uniformisation des protocoles de suivi par type d'impacts au sein des ministères fédéraux.

Tel que présenté précédemment, il y a peu de suivi environnemental réalisé dans le cadre des projets ayant fait l'objet d'examen préalable en vertu des dispositions de la LCÉE. Cette situation constitue un frein à l'apprentissage et à l'amélioration du processus d'évaluation environnementale. L'AQÉI reconnaît le déséquilibre entre les efforts considérables déployés pour produire des analyses détaillées sous la forme de rapports et le peu d'effort déployé pour vérifier l'efficacité de la prédiction des effets et des mesures d'atténuation décrites dans les rapports. L'AQÉI croit qu'il faut maintenant concentrer plus d'effort sur le terrain pour valider les prédictions, se réajuster au besoin et ainsi concentrer les efforts sur les enjeux importants. Cette redistribution du niveau d'effort devrait permettre de réduire l'effort total requis pour le processus en réduisant l'ampleur des analyses requises suivant l'apprentissage sur le terrain.

Ainsi, l'AQÉI recommande que :

Les autorités responsables s'assurent que les promoteurs de projets mettent en œuvre des mesures d'atténuation et des plans de gestion environnementale pour les phases de la construction et de l'exploitation des projets.

Les autorités responsables aient pour elles-mêmes les budgets nécessaires afin de venir sur le terrain et de participer aux activités de surveillance et de suivi de l'environnement pendant la construction et l'exploitation des projets afin de retenir les enseignements qui leur permettront de porter leur attention sur les enjeux importants.

#### 4.4 La participation des parties prenantes

Les dispositifs participatifs au processus d'évaluation environnementale devraient être améliorés afin de consulter toutes les parties prenantes pendant la réalisation de l'évaluation environnementale.

Il importe d'assurer la participation des parties prenantes à l'ensemble du processus d'évaluation environnementale, incluant l'élaboration et l'application du plan de gestion environnementale. Du reste, dorénavant il est plus approprié de parler « d'engagement des parties prenantes », plutôt que de consultation des parties prenantes.

L'AQÉI recommande :

D'élargir la portée de la participation des parties prenantes à l'ensemble du processus d'évaluation environnementale, incluant l'élaboration et l'application du plan de gestion environnementale aux étapes de la construction et de l'exploitation des équipements.

Par ailleurs, les modalités de la participation des parties prenantes au processus d'évaluation environnementale pourraient être explicitées davantage en ce qui concerne la portée, les délais (durée minimum et maximum de la consultation aux différentes phases du processus), les méthodes, la procédure (conditions et règles), etc. À cet égard il serait souhaitable de s'inspirer des principes généraux de gouvernance tels que l'accessibilité, l'efficacité, l'indépendance, la transparence, la rapidité, la prévisibilité.

L'AQÉI recommande :

D'expliciter davantage les modalités de la participation en s'inspirant notamment des principes généraux de gouvernance.

#### 4.5 Le savoir traditionnel

La prise en compte du « savoir traditionnel autochtone » constitue un apport important à l'évaluation des impacts environnementaux en général et à l'évaluation des impacts sur les communautés autochtones en particulier. L'application de l'article 16.1 de la LCÉE et des Principes provisoires pour tenir compte du savoir traditionnel autochtone (9) de l'ACÉE favorisent la prise en compte du savoir traditionnel autochtone. Toutefois, les membres de l'AQÉI notent que ces derniers sont peu connus des autorités responsables.

Ainsi, l'AQÉI recommande que:

L'ACÉE multiplie les efforts pour sensibiliser les professionnels fédéraux responsables à l'application de l'article 16.1 de la LCÉE et des principes de l'ACÉE.

Par ailleurs, les professionnels de l'AQÉI considèrent important d'accorder aux détenteurs du savoir traditionnel autochtone toutes les garanties nécessaires au contrôle de l'utilisation de ce savoir. La transmission à des tiers d'informations issues de ou concernant le savoir traditionnel autochtone devrait recevoir l'autorisation préalable des personnes concernées (les détenteurs). L'obtention d'une telle autorisation serait également nécessaire dans les cas où un tiers souhaite utiliser ces informations à des fins autres que l'évaluation environnementale.

Les risques de la diffusion d'informations issues de ou concernant le savoir traditionnel autochtone à des tiers ou à des fins autres que l'évaluation environnementale sont particulièrement importants lors de la production ou de la transmission de rapports par les agences publiques qui sont assujetties à l'application la Loi sur l'accès à l'information. Dans ce cas, quiconque peut demander copie du rapport et avoir accès à des informations sur le savoir traditionnel autochtone.

Afin de pallier ce problème, l'AQÉI recommande que :

Le paragraphe 20 de la Loi sur l'accès à l'information soit amendé afin d'y inclure clairement le savoir traditionnel. En attendant cette modification, et dans l'éventualité d'une demande d'accès, que les organismes fédéraux interprètent le paragraphe 20(1)(b) de la Loi sur l'accès à l'information de façon à y inclure le savoir traditionnel autochtone comme « renseignement technique fourni par un tiers qui est de nature confidentielle et qui est traité comme tel de façon constante par ce tiers ».

## RÉFÉRENCES

(1) PLANIFIER UN AVENIR DURABLE - STRATÉGIE FÉDÉRALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE POUR LE CANADA ; Bureau du développement durable, Environnement Canada, octobre 2010; chapitre I, Contexte, p1

(2) Idem dans ; Introduction pVIII et p8 «Les ministres et le Cabinet s'engagent à renforcer l'application de l'évaluation environnementale stratégique au sein du gouvernement fédérale en garantissant que les objectifs environnementaux du gouvernement du Canada sont pris en compte lors de la poursuite d'objectifs sociaux et économiques»

(3) Idem ; dans Contribution du gouvernement du Canada au développement durable; p9

(4) Loi sur le développement durable; Projet de loi no118 (avril 2006, chapitre 3)

(5) <http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/principes.pdf>

a) « santé et qualité de vie»; b) « équité et solidarité sociales»; c) « protection de l'environnement»; d) « efficacité économique »; e) « participation et engagement »; f) « accès au savoir »; g) « subsidiarité »; h) « partenariat et coopération intergouvernementale »; i) « prévention»; j) « précaution »; k) « protection du patrimoine culturel »; l) « préservation de la biodiversité »; m) « respect de la capacité de support des écosystèmes »; n) « production et consommation responsables »; o) « pollueur payeur»; p) « internalisation des coûts »

(6) [http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie\\_gouvernementale/index.htm](http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/index.htm)

(7) (Encadré 8.1) La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (extrait)

« environnement » : ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre, notamment :

a) le sol, l'eau et l'air, y compris toutes les couches de l'atmosphère ;

b) toutes les matières organiques et inorganiques, ainsi que les êtres vivants ;

c) les systèmes naturels en interaction, qui comprennent les éléments visés aux alinéas a) et b).

(8) L'AQÉI a d'ailleurs présenté ses recommandations à cet effet dans le cadre de la refonte de la Loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme au Québec. Le mémoire a été présenté et discuté en commission parlementaire le 12 mai 2011.

<http://www.aqei.qc.ca/posit/MemoireCAT-Avril2011.htm>

(9) Tenir compte du savoir traditionnel autochtone dans les évaluations aux termes de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale -- Principes provisoires, ACÉE, disponible à

<http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=4A795E76-1>.