

***La Loi sur l'évaluation  
d'impact du Canada  
fonctionne-t-elle?***



Mai 2021

## AUTEUR(E)S

Anna Johnston, Avocate, West Coast Environmental Law

Stephen Hazell, Conseiller émérite, Nature Canada

Hugh Benevides, Conseiller

Justina Ray, Présidente et Scientifique senior, Wildlife Conservation Society Canada

Mike Kofahl, Avocat, East Coast Environmental Law

Julia Levin, Gestionnaire principale du programme Climat et énergie, Environmental Defence Canada

Geneviève Paul, Directrice générale, Centre québécois du droit de l'environnement

Anne-Sophie Doré, Avocate, Centre québécois du droit de l'environnement

Les auteur(e)s tiennent à remercier Jen Lash et Alexis Stoymenoff pour leur soutien. Les auteur(e)s tiennent également à saluer et remercier les généreux bailleurs de fonds pour leur soutien: 444S, Brainerd Foundation, Consecon Foundation, Echo Foundation, Ivey Foundation, Schad Foundation, et Sitka Foundation.



## CONCEPTION GRAPHIQUE

Erika Rathje

## SOURCE DE LA PHOTO EN COUVERTURE

1ere de couverture, photo de gauche et quatrième de couverture: JDHascup, Flickr



**Le présent rapport porte sur la mise en œuvre de la phase de planification des évaluations d'impact.**

# Introduction

---

Largement critiquée, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012) a été remplacée en août 2019 par *La Loi sur l'évaluation d'impact* (LÉI). La LÉI respecte-t-elle l'engagement du gouvernement promettant la création d'une nouvelle loi qui « rétablirait une surveillance robuste et des évaluations environnementales approfondies des domaines de compétence fédérale » ?<sup>1</sup>

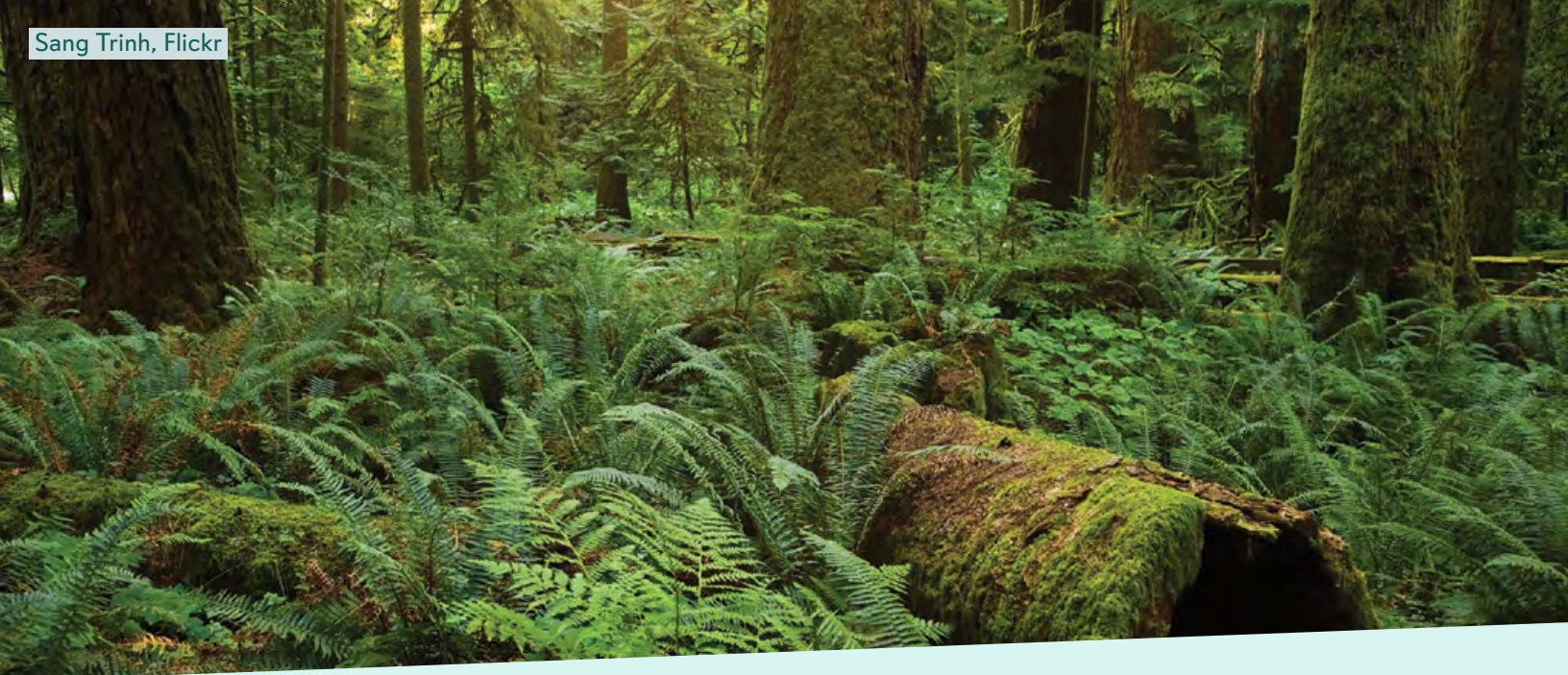
Dans ce rapport, la mise en œuvre de la LÉI est comparée à douze « éléments essentiels de la prochaine génération de l'évaluation environnementale » établis par des experts et des leaders d'opinion canadiens de premier plan.<sup>2</sup> Les conclusions sont fondées sur une analyse détaillée comparant la mise en œuvre de la LÉI aux indicateurs clés de chacun de ces douze éléments. L'analyse comprend les projets qui ont été désignés pour évaluation dans le cadre de la LÉI jusqu'à la fin 2020, ainsi que les règlements, les politiques et les orientations élaborés à ce jour pour soutenir la LÉI. Le présent rapport analyse également les différentes évaluations régionales et stratégiques lancées dans le cadre de la LÉI.

Comme la LÉI en est encore à ses débuts, aucun projet n'est encore passé à la phase d'évaluation ultérieure ou à la phase de la prise de décision. Par conséquent, ce rapport porte sur la mise en œuvre de la phase de planification, en examinant la mise en œuvre selon les cinq thèmes suivants :

- ▷ Climat et durabilité
- ▷ Participation significative du public
- ▷ Vue d'ensemble
- ▷ Collaboration multi-juridictionnelle et respect de l'autorité et des droits autochtones
- ▷ Science et connaissances autochtones

Bien que tous les projets ayant entamé le processus LÉI aient été pris en compte, l'accent est mis sur les trois premiers projets qui ont achevé la phase de planification, car ils présentent le tableau le plus complet de la mise en œuvre de la phase de planification à ce jour. Il s'agit des projets suivants : Projet de GNL / Gazoduq (Québec) ; Projet de route d'accès communautaire de Marten Falls (Ontario) ; et Projet de route d'approvisionnement de Webequie (Ontario).<sup>3</sup> L'Évaluation régionale dans la région du Cercle de feu et l'Évaluation stratégique des changements climatiques sont également abordées.





# Durabilité et climat

---

Les deux premiers objectifs de la *Loi sur l'évaluation d'impact* sont de protéger l'environnement et de favoriser la durabilité. Afin de favoriser la durabilité, il faut évaluer tous les projets susceptibles de nuire aux intérêts fédéraux et examiner les diverses options permettant de s'assurer que les projets évitent les dommages environnementaux et distribuent équitablement les avantages durables. Il importe donc de disposer de l'information et des outils nécessaires pour refuser les projets qui présentent un risque trop élevé, en particulier pour le climat, la biodiversité, la santé humaine et le bien-être. Cela signifie également s'assurer que l'évaluation d'impact contribue à faire progresser la réconciliation et l'équité intergénérationnelle et intragénérationnelle. Enfin, il s'agit de respecter les lois, les connaissances et les droits des peuples autochtones et de veiller à ce que les évaluations reposent sur des preuves tangibles, issues de la science et des connaissances autochtones, et non de la politique. Afin de garantir au mieux que les évaluations favorisent la durabilité, les réglementations et les politiques doivent être claires quant aux principes, aux critères et aux méthodologies utilisés dans l'évaluation des contributions de ces projets à la durabilité, en plus d'exiger de l'Agence d'évaluation d'impact et des commissions d'examen qu'elles comparent les alternatives en fonction de ces méthodes.

## Comment la LÉI se positionne-t-elle ?

L'expérience acquise à ce jour indique que la LÉI sera appliquée chaque année à une douzaine de projets, voire moins, qui présentent les effets environnementaux relevant de la compétence fédérale les plus néfastes.<sup>4</sup> En omettant d'évaluer des milliers de projets ayant des effets nocifs sur le plan fédéral, le gouvernement fédéral compromet gravement sa capacité à protéger efficacement l'environnement, dont le climat et la biodiversité. Les petits réacteurs nucléaires modulaires, les mines d'uranium, les mines de charbon dont la capacité de production est inférieure à 5 000 tonnes par jour et les oléoducs et gazoducs sur les droits de passage existants n'ont plus à être évalués. La plupart des projets de développement dans les parcs nationaux et les réserves fauniques nationales n'ont pas à être évalués, pas plus que les projets très polluants en termes de carbone, tels que les cimenteries et les projets de sables bitumineux *in situ*.

---

*Seule une douzaine de projets seraient évalués chaque année, soit beaucoup moins que dans le cadre des lois précédentes.*

---

Bien qu'il soit encourageant que le ministre ait exercé son pouvoir discrétionnaire de désigner pour évaluation deux mines de charbon non prescrites dans le *Règlement sur les activités concrètes*, ces désignations ne représentent qu'une fraction des demandes reçues par le ministre. Ces décisions ont par ailleurs été le résultat d'une pression publique importante, ce qui signifie que les projets non désignés qui échappent à l'attention du public risquent davantage de ne pas être évalués (voir l'encadré sur les mines de charbon). Pour assurer la durabilité, le *Règlement sur les activités concrètes* doit être beaucoup plus complet et les demandes de désignation doivent être rendues publiques.

Dans ses orientations actuelles, l'Agence d'évaluation d'impact du Canada définit la durabilité selon les quatre principes suivants :

- ▷ Interdépendance et interconnectivité entre les systèmes humains et les écosystèmes ;
- ▷ Bien-être des générations actuelles et futures ;
- ▷ Prise en compte des effets positifs et réduction des effets préjudiciables ; et
- ▷ Nécessité d'appliquer le principe de précaution.

Bien que ces principes soient louables, ils ne sont pas à la hauteur de ce que requiert la durabilité. Notamment, ils omettent la protection de l'environnement et les exigences visant à minimiser les dommages et à maximiser les avantages, plutôt que de simplement les « prendre en compte ». La participation du public à la sélection des alternatives est essentielle, tout comme la mise en place de principes ou critères plus détaillés pour guider de manière transparente l'évaluation comparative de ces alternatives. Cette transparence et cette participation du public ont été absentes des évaluations d'impact (dont celle de Gazoduq, par exemple) jusqu'à présent. Il est également impératif que les évaluations respectent l'autorité décisionnelle et les droits autochtones de bout en bout.

---

*La LÉI exige désormais l'évaluation des impacts climatiques.*

---

Pour la première fois, la LÉI a introduit une exigence explicite selon laquelle les évaluations doivent prendre en compte les impacts climatiques d'un projet. Le cadre qui a été élaboré pour mettre en œuvre cette exigence est l'Évaluation stratégique des changements climatiques (ÉSCC). Bien que l'ÉSCC décrive les exigences en matière d'information sur le climat que les promoteurs doivent fournir, celle-ci n'établit pas de cadre pour évaluer si les projets (ou leurs solutions de rechange) aident ou entravent la capacité du Canada à respecter ses engagements climatiques nationaux et internationaux. Il n'y a pas non plus de cadre pour évaluer les impacts des projets sur la biodiversité ou encore liés aux autres obligations environnementales du Canada.<sup>5</sup>



Il est inquiétant de constater qu'aucune des lignes directrices sur les études d'impact personnalisées publiées à ce jour ne mentionne les obligations du Canada en vertu de l'*Accord de Paris* ou d'un objectif particulier de réduction des émissions de GES. Des directives claires quant aux niveaux d'émission de GES acceptables par projet et quant à la façon dont ceux-ci doivent être évalués par rapport aux engagements climatiques du Canada sont essentielles pour garantir la compatibilité des projets avec un avenir climatique sain.

 **Recommandation 1 :**

Établir un cadre pour maximiser la durabilité de notre environnement naturel pour les générations futures.

 **Recommandation 2 :**

Établir un examen climatique pour évaluer dans quelle mesure les projets aident ou nuisent au Canada dans le respect de ses engagements climatiques.

 **Recommandation 3 :**

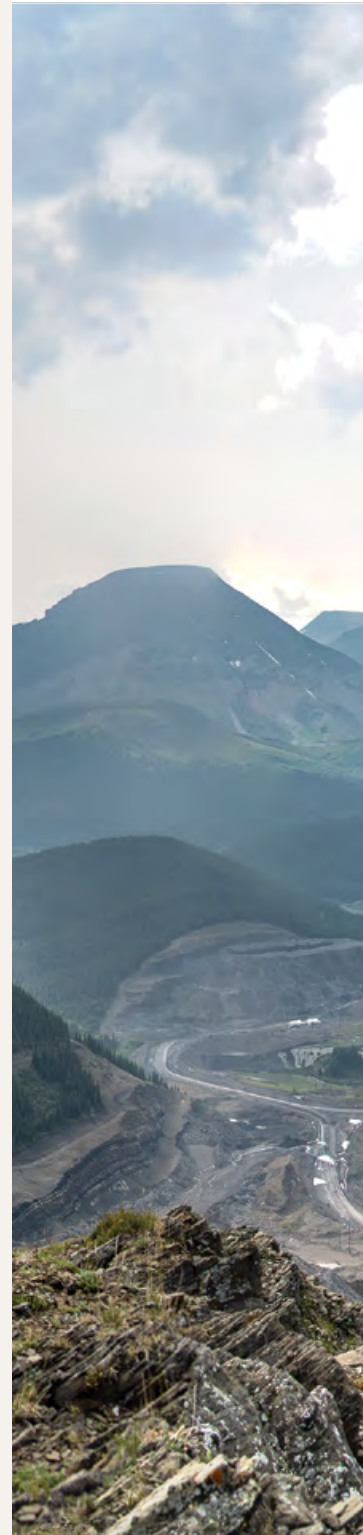
Exiger des évaluations de tous les projets qui pourraient affecter la durabilité des questions environnementales de compétence fédérale, telles que les espèces en péril, les oiseaux migrateurs, la pêche, la navigation et le climat.

## MINES DE CHARBON

La combustion du charbon est le principal responsable de l'augmentation de la température mondiale, et l'exploitation du charbon thermique et métallurgique peut nuire considérablement aux poissons. Le Canada a promis d'éliminer progressivement la production d'électricité à partir du charbon d'ici 2030, en plus d'être cofondateur de l'Alliance : Énergiser au-delà du charbon, une coalition de gouvernements nationaux et infranationaux, d'entreprises et d'organisations unis dans la volonté de faire progresser l'élimination rapide de l'énergie au charbon à l'échelle mondiale. La combustion du charbon pour la fabrication d'acier est également un émetteur de GES majeur. Toutes les mines de charbon devraient donc être soumises à une évaluation d'impact et à un examen climatique rigoureux.

Malgré les engagements climatiques du Canada et les impacts connus de l'exploitation du charbon, de nouvelles mines de charbon sont proposées dans des habitats riches en biodiversité comme la vallée de la rivière Elk, en Colombie-Britannique, et le col du Nid-de-Corbeau, en Alberta. La nouvelle réglementation de la LÉI exige que seules les plus grandes mines de charbon (produisant plus de 5 000 tonnes par jour) soient évaluées au niveau fédéral. Toutefois, le ministre de l'Environnement et du Changement climatique, M. Wilkinson, a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu de la LÉI pour désigner aux fins d'évaluation fédérale l'expansion de la mine Coalspur Vista en Alberta, ainsi que le Projet d'extension Fording River en Colombie-Britannique.

Au fur et à mesure que la combustion et l'extraction du charbon sont éliminées, le ministre fédéral de l'Environnement doit déclarer sans équivoque que toutes les mines de charbon proposées au Canada feront l'objet d'une évaluation complète par des commissions d'examen fédérales (avec la participation des provinces et des Autochtones, le cas échéant) afin de garantir que les impacts sur le climat et la biodiversité soient connus et que des mesures d'atténuation soient prescrites avant le début des travaux.





# Carte des dix projets désignés pour évaluation en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* d'ici février 2021

Projet de GNL Cedar

Projet d'agrandissement de la mine Base de Suncor

Projets d'agrandissement de la phase I de la mine souterraine Vista et de la phase II de la mine Vista

Projet d'agrandissement du complexe Heartland de Value Chain Solutions

Projet d'agrandissement de l'installation de GNL Tilbury

Projet d'extension Fording River

« En omettant d'évaluer des milliers de projets ayant des effets nocifs sur le plan fédéral, le gouvernement fédéral compromet gravement sa capacité à protéger efficacement l'environnement, dont le climat et la biodiversité. »

Projet de route d'approvisionnement de Webequie

L'Évaluation régionale dans la région du Cercle de feu

Projet de route d'accès communautaire de Marten Falls

Projet Gazoduq

Projet minier aurifère Wasamac



# Participation significative du public

---

Pour être significative, la participation du public doit débuter tôt et se poursuivre tout au long des évaluations. Plus qu'une simple formalité, la participation du public doit aller au-delà d'une session d'information suivie d'un recueil de commentaires. Une participation significative du public est un dialogue transparent et réciproque qui influence les décisions et permet au public de savoir qu'il a été entendu. La participation du public est un processus itératif, fondé sur le respect et l'apprentissage mutuel, qui exige de la souplesse, une écoute active et un financement adéquat des participants. Les périodes de participation du public constituent également des opportunités pour les experts, indépendamment du gouvernement et du promoteur, d'intervenir sur des aspects particuliers de l'évaluation afin de compléter l'expertise interne.

## Comment la LÉI se positionne-t-elle ?

La pandémie de COVID-19 a perturbé l'engagement traditionnel du public et a imposé de nouvelles difficultés aux autorités comme au public, puisque l'engagement s'est déplacé en ligne. La pandémie a également mis en évidence les risques liés à la rigidité des délais et au manque de flexibilité quant à leur extension. En effet, les capacités des participants ont été mises à rude épreuve en raison du stress émotionnel et physique causé par la pandémie, du passage à des conditions de travail et d'apprentissage parfois isolées et éloignées, de l'enseignement à domicile, des obligations familiales, ainsi que d'autres obstacles à la participation dans les régions éloignées et rurales (par exemple, un accès à Internet limité ou inexistant). Cet ensemble de circonstances a mis en évidence la nécessité de modifier le *Règlement sur les renseignements et la gestion des délais* (Règlement RGD) afin d'accorder une plus grande souplesse à l'Agence pour suspendre les délais de la LÉI et, ainsi, permettre un engagement significatif. De plus, les séances d'engagement en ligne devraient être plus que des présentations de l'Agence suivies d'une période de questions et réponses ; elles doivent être menées par des animateurs qualifiés, afin qu'elles donnent lieu à des discussions délibératives sur les questions qui préoccupent le public.

---

*La LÉI renforce la participation du public mais, dans la pratique, les périodes de commentaires sont trop courtes.*

---

À chaque phase de planification jusqu'à présent, l'Agence a offert au public de multiples occasions de s'impliquer, notamment sur la description initiale du projet et les questions clés, dans les processus visant à déterminer si le projet désigné nécessite une étude d'impact, ainsi que lors de la rédaction des lignes directrices sur l'étude d'impact personnalisée. Ces opportunités sont conformes aux principes d'un engagement public « précoce et continu ». Cependant, les périodes de commentaires ont été très courtes, n'allouant que 20 jours pour commenter la description initiale du projet et les questions clés — un délai difficile à respecter pour la plupart des participants. Pour les projets routiers de Webequie et de Marten Falls, les périodes de

commentaires ont chevauché la période des vacances de fin d'année, ce qui a exacerbé les contraintes de temps pour les participants. Pour le projet de Gazoduq, les citoyens situés dans l'une des régions qui seraient directement touchées par le gazoduc ont reçu une lettre de l'Agence les informant des séances d'information à venir et ce, *après* que celles-ci aient eu lieu.

Les plans de participation produits pour les projets routiers de Webequie et de Marten Falls ne prévoient pas de participation du public pendant la phase d'évaluation des impacts et ce, jusqu'à ce que l'Agence commence à rédiger son rapport. Comme le soulignent ces plans, pour être significative,

### PROJET GAZODUQ

GNL Québec, par son projet Gazoduq, propose la construction d'un gazoduc de 780 km reliant un pipeline existant dans le nord-est de l'Ontario à une éventuelle installation de liquéfaction de gaz naturel de GNL Québec à Saguenay, au Québec. Un examen par une commission intégrée a été initié en juillet 2020 en vertu de la LÉI, parallèlement à une évaluation environnementale provinciale comprenant une période d'audiences publiques qui sera tenue par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

De nombreux citoyens inquiets, des groupes environnementaux et des nations autochtones ont soumis des commentaires pendant la phase de planification de l'évaluation d'impact du projet Gazoduq. Leurs préoccupations portaient notamment sur les risques d'explosion, les incidences sur la biodiversité et les espèces en péril, ainsi que sur les émissions de gaz à effet de serre. Bon nombre d'entre elles n'ont pas été prises en compte dans les lignes directrices relatives à l'étude d'impact personnalisée remises au promoteur. Par exemple, malgré de nombreuses demandes pour que l'évaluation tienne compte des impacts du projet sur la capacité du Canada à respecter ses obligations en vertu de l'*Accord de Paris*, aucune référence à ce traité n'a été incluse dans les directives finales.

Le processus de Gazoduq lors de la phase de planification illustre la nécessité de mieux refléter les préoccupations du public et des Autochtones dans les documents d'évaluation et de justifier clairement toute décision de ne pas prendre en compte certaines demandes.



la participation du public doit intervenir tôt. L'engagement du public devrait se faire avant que l'Agence n'entame la rédaction de son rapport, en plus d'inclure plus que de simples périodes de commentaires publiques. Les plans de participation du public doivent prévoir un engagement délibératif facilité en personne (ou en ligne) à chaque étape de l'évaluation, avant que les décisions clés ne commencent à être prises.

Dans l'évaluation régionale du Cercle de feu (voir l'encadré sur le Cercle de feu), l'Agence a sollicité des commentaires sur le projet de mandat avant de commencer la rédaction.<sup>6</sup> Cette pratique devrait servir d'exemple pour chaque étape des évaluations de projets. Le financement de l'engagement du public devrait également être bonifié : certains participants ont affirmé que, bien que le financement offert lors de la phase de planification facilitait une participation large et plus équitable, il était insuffisant pour couvrir les coûts réels de leur participation.

« Les séances d'engagement en ligne devraient être plus que des présentations de l'Agence suivies d'une période de questions et réponses ; elles doivent être menées par des animateurs qualifiés, afin qu'elles donnent lieu à des discussions délibératives sur les questions qui préoccupent le public. »

#### **Recommandation 4 :**

Veiller à ce que toutes les évaluations offrent des possibilités de participation significative du public, y compris un dialogue réciproque facilité, tout au long du processus.

#### **Recommandation 5 :**

Créer une politique visant à mettre en place des groupes de travail dès le début de la phase de planification afin de permettre au public, aux experts et aux Autochtones de s'exprimer et de contribuer à l'élaboration de processus de participation publique significatifs et efficaces.



# Vue d'ensemble

---

L'évaluation d'impact ne peut véritablement favoriser la durabilité que si son objectif est élargi pour inclure une attention particulière aux effets cumulatifs et aux stratégies visant à arrêter — ou même à inverser — les dommages progressifs causés par un développement largement non surveillé et non réglementé qui équivaut à une « mort à petit feu » pour les écosystèmes, la santé et le bien-être. La prise en compte des effets cumulatifs nécessitera une approche différente, allant au-delà des évaluations fragmentaires de projets uniques, en particulier dans les endroits où de multiples projets sont envisagés, ou lorsque des régions écologiquement intactes sont nouvellement « ouvertes » à l'exploitation des ressources. Les évaluations régionales doivent avoir une portée globale et fournir une feuille de route pour un avenir durable. Les évaluations stratégiques doivent garantir que les politiques, plans et programmes fédéraux abordent les problèmes systémiques et s'alignent sur les obligations environnementales et climatiques. Les évaluations de projets doivent mettre l'accent avant tout sur les effets cumulatifs, afin de renverser les tendances alarmantes, telles que le changement climatique et la perte de biodiversité.

## Comment la LÉI se positionne-t-elle ?

Il est encore trop tôt pour évaluer la force de la mise en œuvre des évaluations stratégiques et régionales liées à la LÉI, mais les évaluations récentes effectuées en vertu d'autres lois sont préoccupantes.

---

*L'utilisation accrue des évaluations régionales et stratégiques dans le cadre de la LÉI est un élément positif, mais leur mise en œuvre a été problématique jusqu'à présent.*

---

L'évaluation stratégique du changement climatique (ÉSCC) a été lancée avant que la LÉI ne devienne une loi, et a été menée en vertu de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, et non de la LÉI. L'ÉSCC a créé un précédent troublant, car il ne s'agissait pas réellement d'une évaluation stratégique, mais plutôt d'un exercice peu transparent d'élaboration de politiques qui ne contribuera guère à améliorer la prise en compte du climat dans les évaluations d'impact. Avant l'entrée en vigueur de la LÉI, tout était en place pour que les projets de forage en mer de l'évaluation des projets de la LÉI soient exclus d'une évaluation régionale du forage d'exploration dans la zone extracôtière de Terre-Neuve-et-Labrador (ÉR TN-LB),<sup>7</sup> le gouvernement fédéral ayant conclu des accords avec le gouvernement provincial et les acteurs de l'industrie pétrolière et gazière pour modifier le projet de loi à la Chambre et au Sénat afin de faciliter ces changements. L'exercice ÉR TN-LB ne répond pas aux critères des évaluations régionales (ÉR). Il ne devrait donc pas être utilisé comme précédent pour les ÉR menées en vertu de la LÉI.

---

*L'évaluation des effets cumulatifs demeure problématique dans le cadre de la LÉI.*

---

Répondant à plusieurs demandes, la décision du gouvernement fédéral de mener une évaluation régionale dans la région du Cercle de feu en Ontario est encourageante (voir l'encadré sur le Cercle de feu). Cependant,

## LE CERCLE DE FEU

En février 2020, le ministre fédéral de l'Environnement, Jonathan Wilkinson, a décidé d'établir une évaluation régionale (ÉR) pour la région du Cercle de feu, dans le nord-ouest de l'Ontario, en réponse aux demandes de la Première nation d'Aroland, de la Wildlife Conservation Society Canada et de la Osgoode Environmental Justice and Sustainability Clinic. Les évaluations de projets fédéraux déjà en cours dans la région du Cercle de feu comprennent la route d'approvisionnement de Webequie et la route d'accès communautaire de Marten Falls.

Alors que la décision du gouvernement fédéral de mener une ÉR est encourageante, sa capacité à créer un bon précédent demeure incertaine. Le gouvernement de l'Ontario n'a pas encore accepté de participer, et l'Agence a interrompu ses activités de sensibilisation auprès des communautés autochtones et des membres du public aux premiers stades de la pandémie de Covid-19. De plus, l'absence de réglementation sur la coopération autochtone signifie que les Premières nations du Cercle de feu ne peuvent pas cogouverner officiellement l'ÉR.

Bien que l'ÉR ait été retardée, les évaluations d'impact des projets routiers de Webequie et de Marten Falls se sont poursuivies. Si ces projets sont approuvés avant l'achèvement de l'ÉR, ils pourraient stimuler la création de nouvelles mines et des infrastructures associées, compromettant ainsi la durabilité de la région, y compris les communautés en aval des projets.

Si les règlements autorisant les « organes directeurs autochtones » à s'impliquer en tant que juridictions à part entière dans l'ÉR du Cercle de feu avaient été émis, une ÉR coopérative avec les Premières nations aurait peut-être été possible. Malgré ces retards, l'Agence sollicite maintenant la participation préliminaire du public à la planification de l'ÉR. Le cadre de référence révélera comment l'ÉR répondra aux objectifs ambitieux énoncés par le ministre de l'Environnement en février 2020.



le précédent est loin d'être créé. Le gouvernement provincial n'a pas encore accepté de participer, et l'Agence a interrompu ses activités de sensibilisation auprès des communautés autochtones et des membres du public aux premiers stades de la pandémie. Même si l'ÉR est retardée, les évaluations de projets routiers dans la région qui stimuleront une croissance potentiellement importante de l'exploitation minière et des infrastructures associées se sont poursuivies.

L'amélioration de l'évaluation des effets cumulatifs est essentielle pour que la LÉI puisse atteindre ses principaux objectifs. Bien qu'il soit trop tôt pour déterminer dans quelle mesure les effets cumulatifs seront évalués dans le cadre des évaluations de projets, les documents d'orientation existants et les lignes directrices adaptées (LDA) semblent minimiser leur importance. Par exemple, comme les effets cumulatifs sont les impacts les plus importants à évaluer, les LDA devraient mettre l'accent sur les effets cumulatifs dès le début du document, ainsi que tout au long de celui-ci. Au lieu de cela, le modèle de LDA et les LDA émises pour les projets à ce jour poursuivent la pratique historique et largement critiquée consistant à ajouter des sections sur les effets cumulatifs dans une section distincte à la fin de la LDA.

L'expérience a démontré que cette pratique diminue l'importance de ces sections et incite les évaluations des effets cumulatifs à demeurer purement symboliques. L'amélioration de ces aspects sera essentielle au succès de la LÉI.

« La prise en compte des effets cumulatifs nécessitera une approche différente, allant au-delà des évaluations fragmentaires de projets uniques, en particulier dans les endroits où de multiples projets sont envisagés, ou lorsque des régions écologiquement intactes sont nouvellement “ouvertes” à l'exploitation des ressources. »

**Recommandation 6 :**

Établir un cadre pour les évaluations régionales et stratégiques qui garantisse qu'elles soient participatives, transparentes et fondées sur des scénarios, et qu'elles contribuent aux analyses de durabilité au niveau des projets.

**Recommandation 7 :**

Mettre à jour les politiques et les orientations de l'Agence pour mettre davantage l'accent sur l'évaluation des effets cumulatifs et veiller à ce que tous les effets pertinents soient pris en compte.

**Recommandation 8 :**

Continuer à donner la priorité aux évaluations régionales dans les régions qui subissent ou sont confrontées à des pressions liées aux effets cumulatifs.



# Collaboration multi-juridictionnelle et respect de l'autorité et des droits autochtones

---

La plupart des projets évalués en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* affecteront des domaines relevant de l'autorité autochtone, fédérale et provinciale. Afin d'assurer le respect du droit et de l'autorité autochtone et d'éviter les chevauchements inutiles par rapport aux évaluations provinciales, l'Agence d'évaluation d'impact du Canada doit proposer de coordonner ses activités avec les autorités provinciales et autochtones dès la phase de planification, afin de concevoir conjointement des processus conformes aux normes les plus élevées (ou de substituer les évaluations autochtones aux évaluations fédérales). L'Agence doit également obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones et respecter les décisions de ces derniers. Lorsque les autorités autochtones et provinciales acceptent de collaborer, des groupes de travail pourraient faciliter la conception et la mise en œuvre des processus de collaboration.

En outre, les autorités autochtones devraient avoir accès à un financement des capacités à long terme et à des fonds destinés à couvrir l'intégralité des coûts de leur engagement dans les évaluations d'impact individuelles, avec des exigences simplifiées et respectueuses en matière de mise en œuvre et de reddition de comptes. La possibilité de suspendre ou de prolonger les délais est d'une importance capitale pour le respect de l'autorité et des droits autochtones.

---

*Les processus d'ÉI doivent pleinement mettre en œuvre la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, y compris la nécessité d'obtenir un consentement libre, préalable et éclairé.*

---

## Comment la LÉI se positionne-t-elle ?

En décembre 2020, un projet avait été substitué à une autorité provinciale,<sup>8</sup> un autre était mené en collaboration par une commission conjointe fédérale-provinciale d'examen,<sup>9</sup> et deux étaient menés par l'Agence seule.<sup>10</sup> La Colombie-Britannique (CB) et le Canada ont conclu un accord de substitution qui définit les conditions dans lesquelles les processus de la CB peuvent être substitués aux processus fédéraux. Notamment, cet accord est bilatéral, plutôt qu'incluant les nations autochtones de la Colombie-Britannique.

Étant donné que la *Loi sur l'évaluation environnementale* de la Colombie-Britannique exige des autorités provinciales qu'elles obtiennent le consensus des Premières nations participantes à divers stades de l'évaluation,<sup>11</sup> les évaluations coordonnées en Colombie-Britannique peuvent contribuer à assurer le respect de l'autorité et des droits autochtones. Toutefois, la LÉI ne reconnaît pas la compétence inhérente des peuples autochtones, exigeant plutôt que les organismes autochtones concluent un accord avec le ministre en vertu d'un règlement qui n'a pas encore été formulé. Le *Règlement sur la collaboration avec les peuples autochtones* fait partie du Plan prospectif de la réglementation de l'Agence et peut constituer une occasion de préparer le terrain pour un meilleur respect de l'autorité et des lois autochtones.

« L'Agence d'évaluation d'impact du Canada doit proposer de coordonner ses activités avec les autorités provinciales et autochtones dès la phase de planification, afin de concevoir conjointement des processus conformes aux normes les plus élevées. »



Enfin, la pandémie de COVID-19 a exacerbé les obstacles que les délais obligatoires posent à la capacité des groupes autochtones à exercer leurs droits et leur autorité.

---

*Des échéanciers rigides empêchent la coopération et nuisent à la réconciliation.*

---

Les Premières nations, déjà confrontées à des crises sociales, environnementales et sanitaires, ont été contraintes de détourner encore plus leur attention des propositions de projets alors qu'elles cherchent à assurer la sécurité de leurs communautés durant la pandémie. Le *Règlement sur l'information et la gestion des délais* doit être modifié pour permettre à l'Agence de suspendre le processus à la demande des peuples autochtones aussi longtemps que nécessaire pour que la cogouvernance de la phase de planification ait lieu.

L'Agence devrait chercher à établir des groupes de travail avec les autorités provinciales et autochtones dès le début de la phase de planification, afin que les Autochtones, le public et les experts puissent participer à la conception de l'étude d'impact.

« Toutefois, la LÉI ne reconnaît pas la compétence inhérente des peuples autochtones, exigeant plutôt que les organismes autochtones concluent un accord avec le ministre en vertu d'un règlement qui n'a pas encore été formulé. »

 **Recommandation 9 :**

Prioriser dès maintenant la mise en place du Règlement sur la collaboration avec les peuples autochtones qui reconnaîtra légalement l'autorité juridictionnelle inhérente des nations et des groupes autochtones, et respecter cette autorité décisionnelle tout au long des évaluations et des décisions.

 **Recommandation 10 :**


Modifier le *Règlement sur l'information et la gestion des délais* afin de permettre à l'Agence de suspendre le processus à la demande des peuples autochtones et de travailler avec les autorités autochtones pour assurer la reconnaissance de leurs lois et décisions.

 **Recommandation 11 :**

Concevoir des plans de coopération avec les autorités provinciales selon le principe que les évaluations doivent respecter les normes les plus élevées.

 **Recommandation 12 :**

Les autorités autochtones devraient avoir accès à un financement et à des fonds à long terme pour couvrir l'intégralité des coûts de leur engagement dans les évaluations d'impact, tout en bénéficiant de processus d'application et de reddition de comptes simplifiés et respectueux.



« L'Agence devrait chercher à établir des groupes de travail avec les autorités provinciales et autochtones dès le début de la phase de planification, afin que les Autochtones, le public et les experts puissent participer à la conception de l'étude d'impact. »



# Science et connaissances autochtones

////////////////////////////////////

Pour être crédible, l'évaluation d'impact doit se fonder sur la science et les connaissances autochtones, en mettant de côté les considérations politiques dans les processus décisionnels. Pour garantir la rigueur de la science et le respect des connaissances autochtones, des experts indépendants et des détenteurs des connaissances autochtones doivent être impliqués dès le début de la phase de planification, afin de déterminer les questions les plus importantes et les plus pertinentes à traiter, en plus des études qui seront nécessaires. Leur implication doit par ailleurs se poursuivre tout au long des évaluations. Toutes les décisions, y compris les documents de l'Agence produits lors des évaluations, doivent comprendre des motifs détaillés et transparents, démontrant comment les commentaires des représentants autochtones, des experts et du public ont influencé la décision, et justifiant tout écart par rapport à ces commentaires. En outre, le respect des connaissances autochtones doit se traduire par le respect du pouvoir décisionnel et des lois autochtones.

## Comment la LÉI se positionne-t-elle ?

Comparativement aux lois précédentes, la LÉI offre de meilleures garanties que les évaluations d'impact soient basées sur la science et sur des connaissances solides. Les premiers résultats sont encourageants. Les ministères fédéraux spécialisés ont commenté les questions clés au cours de la phase de planification, et ces commentaires semblent avoir été intégrés aux LDA. Pour le projet de route d'approvisionnement de Webequie, de nombreux experts fédéraux, provinciaux et certains experts indépendants, ont soumis des commentaires qui sont reflétés dans les LDA. Cependant, il est essentiel que l'Agence soit proactive dans la recherche d'une expertise indépendante, en particulier pour les sujets qui ne sont pas bien couverts par les autorités fédérales. La solidité de la science dépend également de l'aptitude et de la capacité (par le biais du financement participatif) du public à retenir les conseils d'experts, y compris pendant la phase de planification, afin d'identifier les questions clés.

---

*Les évaluations d'impact doivent être fondées sur la science et les connaissances autochtones, et non sur la politique.*

---

Bien que l'Agence se soit efforcée de fournir des conseils approfondis aux promoteurs, les LDA émises à ce jour sont encore relativement génériques et ne sont pas suffisamment adaptées aux circonstances. Il se peut que les délais obligatoires empêchent l'Agence d'entreprendre un processus de réflexion et de consultation assez minutieux pour faire en sorte que les évaluations portent sur les questions clés. L'Agence devrait envisager de faire appel à des experts indépendants pour l'aider dans ce processus. Pour la conception de l'évaluation, il serait également utile de créer des groupes de travail composés de groupes autochtones, d'experts, du public et des autorités et ce, dès le début de la phase de planification. Pour l'aider lors des phases de planification et d'évaluation, il serait pertinent de créer une liste d'experts en la matière, auxquels l'Agence peut faire appel.

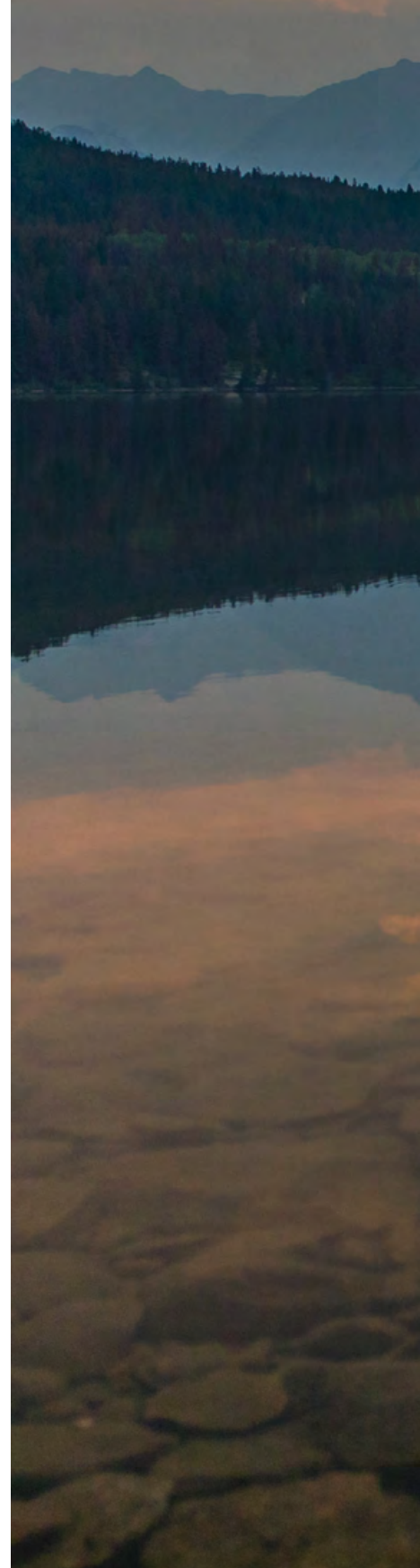
---

*Garantir la capacité des participants à échanger avec des experts indépendants est un élément clé d'une évaluation scientifiquement rigoureuse.*

---

Le financement des groupes autochtones devra également être bonifié pour couvrir l'intégralité des coûts d'implication. En outre, le respect des connaissances autochtones exige le respect des lois, de la gouvernance et des modes de connaissance autochtones (voir la section : « Collaboration multi-juridictionnelle et respect de l'autorité et des droits autochtones » ci-dessus).

Bien qu'il soit trop tôt pour déterminer dans quelle mesure la phase de planification des diverses évaluations aura appris des leçons du passé (y compris le suivi continu des impacts des projets), l'Agence devrait établir un système pour favoriser l'apprentissage mutuel et veiller à ce que la mise en œuvre continue de s'améliorer. L'Agence devrait également établir une banque de ressources, incluant la littérature qu'elle a produite ou commandée au cours des 30 dernières années, ainsi qu'une liste d'experts gouvernementaux et non-gouvernementaux pour les nombreuses dimensions abordées par les évaluations d'impact, afin de s'assurer que l'importante quantité de recherche et d'analyse générée au cours de décennies d'études d'impact environnemental ne soit pas perdue.





**Recommandation 13 :**

Établir une liste d'experts en la matière dans différentes régions et sur différentes questions relatives à différents types de projets, afin de permettre à l'Agence et aux commissions d'examen de mieux tirer parti de leur expertise.

**Recommandation 14 :**

S'assurer que des experts indépendants ainsi que des experts pertinents et provinciaux participent à la planification dès le début, afin d'identifier les questions clés et d'examiner les principaux documents.

**Recommandation 15 :**

Publier au Registre toute information pertinente dont l'information relative aux évaluations stratégiques (y compris l'Évaluation stratégique sur les changements climatiques et l'Évaluation stratégique pour l'exploitation minière du charbon thermique annoncée en décembre 2019).

**Recommandation 16 :**

Créer une politique sur la façon dont l'Agence entend favoriser l'apprentissage au sein des évaluations et entre elles, y compris entre les participants, les experts et les autorités.

# Conclusions et Recommandations

---

Les dix-huit premiers mois de mise en œuvre de la *Loi sur l'évaluation d'impact* ont donné des résultats positifs et permis de tirer des enseignements pour les évaluations futures. En 2020, la pandémie de COVID-19 a bouleversé les opérations traditionnelles, obligeant toutes les parties à s'adapter rapidement. La mise en œuvre de la *Loi sur l'évaluation d'impact* a vu l'engagement du public et des experts plus tôt que sous la législation précédente, et la phase de planification a permis d'identifier les questions clés et de mieux façonner les évaluations en fonction des besoins de la communauté. Toutefois, des améliorations sont encore possibles, notamment en ce qui concerne le déclenchement, la détermination de la portée, l'engagement et la vue d'ensemble (effets cumulatifs et évaluation régionale et stratégique).

Certains des obstacles les plus importants à une mise en œuvre efficace sont inhérentes à la LÉI elle-même et nécessiteront des modifications législatives, notamment concernant le manque de respect des compétences autochtones et les échéanciers obligatoires. Sous réserve d'une modification législative, les recommandations ci-dessus contribueront à faire en sorte que la phase de planification réalise son plein potentiel et que la LÉI atteigne ses objectifs de respect des droits autochtones, de promotion de la durabilité (notamment en aidant le Canada à respecter ses engagements et obligations en matière de climat et de biodiversité) et de participation significative du public.





# Notes

- 1 Lettre du Très honorable Justin Trudeau, c.p., député, le Premier ministre du Canada, à L'honorable Catherine McKenna, c.p., député, Ministre de l'Environnement et du Changement climatique (novembre 2015): <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2015/11/12/archivee-lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-lenvironnement-et-du>.
- 2 Anna Johnston, *Federal Environmental Assessment Reform Summit: Executive Summary* (West Coast Environmental Law, 2016), en ligne: [https://wcel.org/sites/default/files/publications/WCEL\\_FedEnviroAssess\\_ExecSum%2Bapp\\_fnldigital.pdf](https://wcel.org/sites/default/files/publications/WCEL_FedEnviroAssess_ExecSum%2Bapp_fnldigital.pdf).
- 3 Projet Gazoduq : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/proj/80264>; projet de route d'accès à la communauté de Marten Falls : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/proj/80184>; projet de route d'approvisionnement de Webequie : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/proj/80183>.
- 4 En date du 22 février 2021, dix projets avaient été désignés pour évaluation en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012) s'appliquait à environ 75 projets par an, alors que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (1995) s'appliquait à des milliers de projets par an.
- 5 Voir les articles 22(1)(e) et 63(e) de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.
- 6 Un tel engagement précoce a également eu lieu dans le cadre de L'évaluation régionale du forage exploratoire extracôtier pétrolier et gazier à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador (ÉR TN-LB), initiée en vertu de la *LCÉE 2012*.
- 7 Comme l'ÉSCC, l'ÉR TN-LB a été lancée avant l'entrée en vigueur de la LÉI. Comme l'ÉSCC, dans le cas des évaluations stratégiques, elle créé un précédent inquiétant pour les évaluations régionales dans le cadre de la LÉI.
- 8 Projet Cedar LNG en Colombie-Britannique : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/proj/80208>.
- 9 Projet Gazoduq, *supra* note 2.
- 10 Projet de route d'accès communautaire de Marten Falls et projet de route d'approvisionnement de Webequie, *supra* note 2.
- 11 SBC 2018, c 51, art. 16(1), 19(1), 19(2)(b), 27(5), 28(3), 29(3), 29(6)(b), 31(5), 32(7)-(8), 34(3), 35(2), 73(2).

