

A large, light blue circular graphic containing a darker blue silhouette of the Earth's continents. Below the circle is a stylized, light blue hand reaching upwards, palm facing up, as if holding the globe. The text "EXAMEN DES PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE" is centered within the globe in white, bold, uppercase letters.

EXAMEN DES
PROCESSUS
D'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE

Soumission d'**Équiterre**
au comité d'experts
pour l'examen
des processus d'évaluation
environnementale établi par la ministre de
l'Environnement et du Changement climatique
22 décembre 2016

Table des matières

I. INTRODUCTION	3
A. Mise en contexte : l'expérience d'Équiterre en matière d'évaluation environnementale	3
B. Vue d'ensemble : préoccupations principales et structure des commentaires	4
II. RÉGIME D'EE ACTUEL : IRRÉCUPÉRABLE ET À RESTRUCTURER	5
A. Commentaires préliminaires : le besoin urgent d'un nouveau régime d'EE	5
B. Délégation des EE à des organismes de réglementation non appropriés pour les EE	6
C. Des procédures qui ne suivent pas l'ordre établi	7
D. Groupes de la société civile et promoteurs : deux poids, deux mesures	9
E. Établissement prématuré du caractère complet des demandes	9
F. Financement insuffisant pour les participants du public et délais exagérément serrés	11
III. ÉLABORATION D'UN NOUVEAU RÉGIME D'EE : PROCESSUS SUGGÉRÉ	12
A. Étudier soigneusement les leçons tirées de la LCEE 1992	13
B. S'inspirer des processus d'EE provinciales tels que le BAPE québécois	13
C. Entendre la revendication pour l'intégration d'EE de nouvelle génération	15
IV. COMMENTAIRES SUR LES PILIERS CHOISIS ET LES ENJEUX D'IMPORTANCE PARTICULIÈRE	17
A. Le développement durable comme objectif essentiel	17
B. Des évaluations climatiques pour atteindre les objectifs climatiques canadiens	19
C. La crédibilité, la transparence et l'imputabilité tout au long du processus	22
D. Des flux d'information transparente et accessible	22
E. La participation citoyenne	24
F. L'évaluation des effets cumulatifs devrait être effectuée régionalement	25
G. La collaboration et l'harmonisation	27
H. La prise en considération de la meilleure option parmi une gamme d'alternatives	27
V. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES ET COMMENTAIRES DE CLÔTURE	28

EXAMEN DES PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

I. INTRODUCTION

Équiterre se réjouit de remettre la présente soumission au comité d'experts de l'examen des processus d'évaluation environnementale (ci-après le « comité d'experts ») et est reconnaissant d'avoir eu l'occasion d'y participer. Nous espérons et pensons avec sincérité que cet examen du régime actuel d'évaluation environnementale (EE) fédéral marquera un moment décisif pour l'environnement et la population du Canada.

A. Mise en contexte : l'expérience d'Équiterre en matière d'évaluation environnementale

En tant qu'organisme à but non lucratif comptant des bureaux à Montréal, Québec et Ottawa, Équiterre milite depuis plus de 20 ans pour des politiques avisées sur les plans environnemental et énergétique au Québec, au Canada ainsi que sur la scène internationale. Depuis sa création en 1993, la première mission d'Équiterre est d'aider à la mise en place d'un mouvement social en encourageant les personnes, les organisations et les gouvernements à faire des choix écologiques, équitables et solidaires. Notre organisation compte 18 000 membres et l'appui de plus de 150 000 sympathisants, en majorité dans l'Est du Canada, et gère aussi le plus important programme d'agriculture soutenue par la communauté au monde, avec plus de 120 fermes biologiques au Québec.

Étant une organisation qui se penche sur les questions environnementales et énergétiques dans leur globalité au Canada, notamment l'énergie propre, le transport, les changements climatiques, la fiscalité verte, la qualité de l'eau et de l'air, l'agriculture locale, biologique et durable et la justice sociale, Équiterre possède l'expertise nécessaire pour offrir un point de vue spécialisé au comité d'experts.

Grâce à sa vaste expérience acquise lors de la participation à des évaluations environnementales, tant au palier fédéral que provincial, Équiterre a la capacité de cerner l'ensemble des répercussions environnementales et socioéconomiques potentielles d'un projet ou d'une politique; cela met en évidence la valeur de sa participation à cet examen des processus d'évaluation environnementale.

Équiterre a précédemment fourni des renseignements de grande qualité à l'Office national de l'énergie (ONÉ) dans le cadre d'un rôle d'intervenant lors des audiences visant les canalisations 9A et 9B d'Enbridge. L'organisme a aussi participé activement au processus d'audience de l'ONÉ pour le projet pipelinier Énergie Est de TransCanada avant que l'audience ne soit suspendue, au début des

procédures, en octobre 2016. Équiterre a aussi pris part à de nombreuses audiences tenues par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Plus récemment, Équiterre a participé à l'audience préliminaire du BAPE sur Énergie Est au printemps 2016 ainsi qu'à de nombreuses consultations du BAPE à propos d'enjeux énergétiques et agricoles depuis 2003.

B. Vue d'ensemble : préoccupations principales et structure des commentaires

Équiterre unit sa voix à celle des groupes de la société civile et des citoyens et citoyennes de tout le Canada qui dénoncent depuis un certain temps un processus d'évaluation environnementale inefficace qui nécessite un remaniement. Devant le régime existant, qui s'avère au mieux dépassé, inefficace et, au pire, contre-productif dans l'atteinte de nos objectifs de protection environnementale et de développement durable, Équiterre est en accord avec ceux qui ne demandent pas seulement des modifications mineures à l'actuelle Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE 2012), laquelle est extrêmement problématique, mais bien une refonte globale.

En 2012, le professeur Meinhard Doelle a résumé son évaluation de la LCEE 2012, alors nouvellement réécrite, comme suit :

« Pour résumer, la LCEE 2012 constitue un grand pas vers l'arrière; les évaluations environnementales perdent en efficacité et en équité. La nouvelle loi mine aussi l'efficacité des EE puisqu'elle vient doubler le processus réglementaire déjà en vigueur et représente ainsi un fardeau supplémentaire, sans offrir l'avantage réel d'EE avisées¹. » [traduction]

Avec le recul, on constate qu'il s'agissait d'une description tout à fait fidèle des défauts structurels de la LCEE 2012.

Comme le font d'autres groupes ainsi que des citoyens et citoyennes, nous présentons au comité d'experts non seulement nos critiques à propos des lacunes et des défauts du régime d'EE actuel, mais surtout des solutions pour aller de l'avant. Équiterre privilégie avec conviction la mise au point d'une approche de « nouvelle génération » sur le plan des évaluations environnementales, une approche qui renonce aux préoccupations face aux effets indésirables, à la mitigation et aux compromis entre intérêts concurrents, et qui se tourne plutôt vers l'intégrité environnementale, le développement durable et la création de nets avantages pour la société. Plus précisément, nous invitons le comité à s'inspirer de l'approche établie durant le Federal Environmental Assessment Reform Summit (Sommet

¹ DOELLE, Meinhard. « CEAA 2012: The End of Federal EA As We Know It? », *Journal of Environmental Law and Practice*, vol. 24, n° 1, 2012, p. 17. Également disponible en ligne : <https://uwaterloo.ca/next-generation-environmental-assessment/sites/ca.next-generation-environmental-assessment/files/uploads/files/MDoelle%20End%20of%20EA.pdf>.

sur la réforme de l'évaluation environnementale fédérale) de mai 2016, qui est solidement ancrée dans douze piliers².

Nos commentaires dans ce mémoire ont un itinéraire précis : évoluer d'un passé dysfonctionnel pour les EE au fédéral vers un avenir prometteur. La section II met en lumière les défauts les plus importants du régime actuel; la section III suggère, en termes généraux, un processus pour le développement d'un nouveau régime d'EE au Canada; la section IV souligne les enjeux d'une importance particulière relativement à certains des piliers; finalement, la section V présente nos recommandations de premier ordre et nos commentaires de clôture.

Nous espérons que le comité d'experts se penchera avec sérieux sur notre vision des principaux défauts du régime actuel ainsi que sur le besoin d'un nouveau paradigme des EE, accompagné de modifications concrètes et fondamentales à la façon dont les EE sont menées au Canada.

II. RÉGIME D'EE ACTUEL : IRRÉCUPÉRABLE ET À RESTRUCTURER

A. Commentaires préliminaires : le besoin urgent d'un nouveau régime d'EE

Pour qui a à cœur la protection de l'environnement et la durabilité, il est clair que la LCEE 2012, adoptée par le gouvernement précédent, représente la source principale des problèmes émanant du régime déficient d'EE. En fait, les défauts de cette loi s'avèrent si nombreux que de simplement en faire la liste occuperait de nombreuses pages. Une analyse à ce point détaillée dépasse la portée de ce mémoire, mais serait surtout d'une utilité limitée étant donné le caractère extrêmement dysfonctionnel de la loi. En tenant compte de ces observations, Équiterre met en lumière dans cette section en quoi, de manière fondamentale, la LCEE 2012 déçoit le Canada et ses citoyens et citoyennes dans le déroulement des EE.

Avant tout, certaines observations préliminaires méritent toutefois d'être émises.

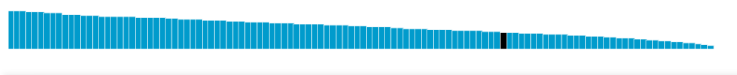
Il va sans dire que l'élaboration de la nouvelle législation des EE doit se dérouler avec le plus grand sérieux afin que les erreurs du passé ne se répètent pas; l'état de l'environnement au Canada n'en exige pas moins. Un coup d'œil rapide à quelques indicateurs de la protection des écosystèmes dissipe rapidement toute illusion selon laquelle la santé de l'environnement au Canada est en sécurité et protégée. Selon l'index de performance environnementale (Environmental Performance Index (EPI))

² Tel que présenté dans les comptes-rendus d'A. Johnston du Federal Environmental Assessment Reform Summit, West Coast Environmental Law, août 2016, disponible en ligne (en anglais seulement) : http://wcel.org/sites/default/files/publications/WCEL_FedEnviroAssess_proceedings_fnl.pdf.

de l'Université Yale pour 2016³, bien que le Canada se classe 25^e sur 180 pays (loin de se positionner comme chef de file), des données alarmantes indiquent qu'il se classe bien loin derrière d'autres pays du monde en ce qui concerne les indicateurs clés de l'état de notre environnement, notamment les forêts, la santé et la biodiversité⁴, comme l'indique la **figure 1**.

Figure 1. Classement mondial du Canada pour la protection des écosystèmes clés en 2016 (Index EPI de Yale, 2016)

Pour les forêts (p. ex., prévention de la déforestation), **le Canada se classe 82^e** sur 121 pays :



Pour la biodiversité et l'habitat, **le Canada se classe 111^e** sur 180 pays :



Pour les pêcheries, **le Canada se classe 99^e** sur 136 pays :



En résumé, le besoin est urgent, et nous devons dès maintenant porter une attention sérieuse à la durabilité de l'environnement dans le contexte des EE et des autres politiques et programmes fédéraux⁵.

Nous allons maintenant nous pencher sur un résumé des principaux défauts de l'approche actuelle des EE au Canada sous la LCEE 2012.

B. Délégation des EE à des organismes de réglementation non appropriés pour les EE

La délégation des EE par la LCEE 2012 à des « autorités responsables » telles que l'Office national de l'énergie (ONÉ) et la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) constitue un défaut structurel majeur auquel il faut remédier. Par leur nature même, les organismes de réglementation ont tendance à se concentrer sur l'objet des industries qu'ils réglementent et sont typiquement préoccupés par les enjeux techniques de la réglementation. De ce fait, ils présentent souvent un manque d'intérêt ou de compétence, ou les deux, pour se concentrer sur les types d'enjeux les plus importants dans l'évaluation environnementale. Cela soulève d'importantes préoccupations, à savoir si ces organismes ont la capacité de faire des évaluations et des recommandations dans les dossiers environnementaux et socioéconomiques.

³ HSU, A. et autres. *2016 Environmental Performance Index*, New Haven, Yale University, 2016, [www.epi.yale.edu].

⁴ Ibid. Les indicateurs du Canada sont disponibles à l'adresse suivante : <http://epi.yale.edu/country/canada>.

⁵ Bien que notre mémoire se concentre sur la durabilité dans le cadre des régimes d'EE, nous remarquons que les évaluations environnementales stratégiques (EES), qui sont l'un des piliers des EE de nouvelle génération, ont le potentiel d'améliorer le caractère durable de tous les programmes et de toutes les politiques du fédéral.

De plus, les organismes de réglementation souffrent parfois d'« emprise réglementaire », un état dans lequel les organismes réglementaires créés afin d'agir en faveur de la collectivité finissent par servir les mêmes industries qu'ils ont le mandat de réglementer. Par conséquent, ils ont tendance à mettre de l'avant les intérêts commerciaux ou politiques des industries en question, ce qui ne présage rien de bon pour le déroulement efficace des EE. Les organismes qui se trouvent dans cette position deviennent moins aptes à évaluer si « le secteur d'industrie qu'ils réglementent offre la solution la plus durable à long terme pour les besoins ou le but défini par le projet proposé⁶ ». À notre avis, tant l'ONÉ que la CCSC se trouvent dans cette position d'emprise réglementaire et, pour ce seul motif, ne sont pas aptes à superviser ou à mener des EE. Dans cet esprit, la délégation des EE aux organismes de réglementation (comme c'est le cas sous le régime actuel) garantit d'entacher la crédibilité des processus et des résultats des EE.

Les conflits d'intérêts et les apparences de partialité rongent les « autorités responsables » comme l'ONÉ. D'ailleurs, en ce qui concerne les conflits d'intérêts et la partialité, nous aimerions rappeler au comité d'experts l'exemple frappant de l'exclusion par l'ONÉ des membres de comité et du président de l'ONÉ lui-même de l'audience du projet d'oléoduc Énergie Est, après que les médias et les groupes de défense de l'intérêt public ont dénoncé les rencontres privées entre les membres de l'ONÉ et Jean Charest dans son rôle de conseiller pour TransCanada. Il est bien connu que cette situation a mené à la suspension complète de l'audience.

C. Des procédures qui ne suivent pas l'ordre établi

Lorsque les citoyens et les groupes de la société civile doivent postuler pour le statut de participation avant même que le projet soit jugé complet, comme ce fut le cas avec la proposition du projet maintenant suspendu de l'oléoduc Énergie Est examinée par l'Office national de l'énergie⁷, la crédibilité du processus est remise en question. Dans le dossier d'Énergie Est, cette façon de faire a soulevé des enjeux de temps et de capacité pour les citoyens et les organisations de la société civile, qui ont dû investir temps et ressources afin de passer en revue la documentation disponible, d'indiquer comment ils avaient l'intention de participer et de cerner les enjeux sur lesquels ils planifiaient se concentrer lors de l'audience, tout cela avant que le promoteur n'ait terminé la soumission. Selon le Guide sur le processus d'audience⁸ de l'Office national de l'énergie et sa description des « étapes de base d'une audience », le public est habituellement invité à devenir officiellement participant (p. ex.,

⁶ DOELLE, Meinhard. « CEAA 2012: The End of Federal EA As We Know It? », *Journal of Environmental Law and Practice*, vol. 24, n° 1, 2012, p. 5. Également disponible en ligne : <https://uwaterloo.ca/next-generation-environmental-assessment/sites/ca.next-generation-environmental-assessment/files/uploads/files/MDoelle%20End%20of%20EA.pdf>.

⁷ Voir le document de l'Office national de l'énergie : *Projet Énergie Est et cession d'actifs et projet du réseau principal Est*, Ordonnance d'audience OH-002-2016, Annexe V – Calendrier des événements, 20 juillet 2016, p. 38. Disponible en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/Téléchargement/3011433>.

⁸ OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE. *Guide sur le processus d'audience*, p. 5, [En ligne], 2013. [<https://www.neb-one.gc.ca/prtctpn/hrng/hndbk/pblchrngmpmplt-eng.pdf>].

en tant qu'intervenant) après que l'Office ait rendu une ordonnance d'audience, laquelle n'est publiée qu'à la suite de l'établissement du caractère complet d'une demande de projet⁹.

Parce que l'ONÉ n'a pas respecté ses propres procédures, les organisations et les citoyens ont dû consacrer de nombreuses heures à la revue de documents afin de décider si oui ou non ils désiraient participer. De plus, ils ont dû le faire bien avant que les informations complètes à propos de la conception du projet (encore moins à propos des conséquences environnementales et socioéconomiques) n'aient été mises à leur disposition par le promoteur.

Un des problèmes liés à ce manque de rigueur est la liste des questions, qui contient toutes les questions sur lesquelles l'Office se penchera durant l'évaluation de la soumission. Normalement, on s'attendrait à ce que l'Office ait obtenu l'information complète et exacte à propos d'un projet proposé avant de sélectionner les questions qui seront soulevées, surtout lorsque l'on demande aux intervenants de lier leur participation à l'une ou à plusieurs de celles-ci. Mais de nouveau, les procédures appliquées dans le dossier Énergie Est n'étaient absolument pas conformes aux procédures standards de l'ONÉ : le *Guide sur le processus d'audience*¹⁰ de l'ONÉ indique clairement que l'Office déterminera et publiera la liste des questions d'une audience au moment de la publication de l'ordonnance d'audience, et, encore une fois, l'ordonnance d'audience n'est publiée qu'au moment où la demande de projet est considérée comme complète. Dans le cas du dossier d'Énergie Est, l'Office a publié la liste des questions très tôt après la soumission initiale du projet, enregistrée en octobre 2014, c'est-à-dire 20 mois avant que la demande ait été jugée complète, en juin 2016.

De plus, les groupes ainsi que les citoyens et citoyennes intéressés à participer et ayant besoin de financement ont dû soumettre des demandes détaillées pour le financement, nécessitant des heures de préparation, bien avant que l'ONÉ ait décidé qui d'entre eux obtiendrait le statut d'intervenant. Il est évident qu'une procédure inverse serait plus logique : choisir les intervenants d'abord, pour ensuite leur offrir la possibilité de faire une demande de financement.

Un autre exemple de l'ONÉ : la pratique consistant à établir des conditions pour l'approbation d'un projet et à demander aux participants de l'audience de les commenter, et ce, avant même que l'ONÉ ne partage sa recommandation au Cabinet¹¹, représente encore une situation dérangeante où l'on « met la charrue avant les bœufs ». Il va sans dire que cette pratique d'établir les conditions d'approbation avant même d'avoir rendu une décision d'approbation ou de rejet contribue peu à

⁹ Voir p. ex., la présentation de l'Office national de l'énergie, « Participation à une audience publique, Projets Énergie Est/Réseau principal Est », diapositives 7 et 18. Disponible en ligne : <https://www.neb-one.gc.ca/pplctnflng/mjrpp/nrgyst/nrgystprsnntn/nrgstpbclhrng-fra.pdf>.

¹⁰ OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE. *Guide sur le processus d'audience*, [En ligne] 2013. [<https://www.neb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/hndbk/pblchrngpmphlt-eng.pdf>].

¹¹ Comme expliqué par l'ONÉ dans l'ordonnance d'audience OH-002-2016 publiée le 20 juillet 2016 du projet d'oléoduc Énergie Est, la Loi sur l'Office national de l'énergie, L. R. C., 1985, ch. N-7, (Loi sur l'ONEONÉ), exige à l'article 52(1)b que l'Office établisse toutes les conditions qu'il considère dans l'intérêt du public, avant la décision sur l'approbation par le Cabinet.

assurer aux participants qu'ils s'engagent dans un processus d'évaluation crédible, ou même que le rejet du projet est une possibilité sérieuse.

D. Groupes de la société civile et promoteurs : deux poids, deux mesures

La confiance du public envers le processus fédéral d'évaluation environnementale et la crédibilité de ce dernier s'est effritée en raison du traitement envers les promoteurs et les groupes de la société civile, lequel fait pencher la balance de l'aspect pratique en faveur des promoteurs du projet, autant sur le plan des processus que sur celui des résultats. Un exemple peut être tiré de l'audience du projet d'oléoduc Énergie Est, durant laquelle le promoteur, TransCanada, a déposé des milliers de pages d'amendements, de nouveaux amendements et, finalement, une version « consolidée » des précédentes révisions, remplie d'erreurs. La discrétion de l'ONÉ a permis au promoteur de réviser sa soumission de projet plusieurs fois après le dépôt initial en octobre 2014. L'importance et la fréquence des modifications apportées à des soumissions de projet créent d'importants enjeux de temps et de ressources pour les groupes qui doivent faire preuve de diligence raisonnable et prendre connaissance de tous les dépôts. En même temps, les participants doivent se conformer à des délais courts et rigides pour le dépôt des documents exigés.

E. Établissement prématuré du caractère complet des demandes

Tant la crédibilité que la qualité de l'évaluation des conséquences environnementales, un exercice fondamental, sont mises à mal lorsque les décisions sur le caractère complet des demandes sont prises avant que les informations cruciales à propos du projet soient disponibles pour révision auprès du public et des évaluateurs des EE. Dans le cadre du dossier de l'oléoduc Énergie Est, l'ONÉ a établi le caractère complet de la demande de projet le 16 juin 2016¹², seulement un mois après le dépôt par le promoteur de la « demande consolidée » qui, en dépit des affirmations contraires, comprenait plusieurs nouveaux rapports pertinents à l'évaluation des conséquences environnementales, qui n'avaient pas été déposés avec les versions précédentes de la demande.

Toutefois, l'aspect le plus troublant de l'établissement du caractère complet de la demande par l'ONÉ est le fait que ce dernier ait considéré la demande d'Énergie Est comme complète même si elle accusait des lacunes importantes, tant sur le plan de la conception du projet que sur celui des conséquences éventuelles sur l'environnement. En voici quelques exemples :

¹² OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE. *Projet Énergie Est et cession d'actifs et projet du réseau principal Est, Ordonnance d'audience OH-002-2016*, Annexe V – Calendrier des événements, 20 juillet 2016, p. 38. Disponible en ligne : <https://apps.nrb-ene.gc.ca/REGDOCS/Fichier/Téléchargement/3011433>.

- Aucune information sur comment et où l'oléoduc traversera la rivière des Outaouais, un passage d'une grande importance étant donné qu'un déversement de pétrole à cet endroit pourrait contaminer l'eau potable consommée par de nombreux Montréalais et Montréalaises¹³; la section à cet effet dans la plus récente version de la demande ne se résume qu'à une page blanche intitulée « Information à venir¹⁴ »;
- De l'information incomplète sur les autres traverses de cours d'eau comme le fleuve Saint-Laurent, pour lequel les questions subsistent quant à la faisabilité du tunnel, méthode choisie pour traverser ce fleuve, et quant à savoir si et quand il y aura une « Étude de faisabilité de la phase III¹⁵ »;
- Un rapport d'un consultant de TransCanada datant du 27 février 2015 indique que des travaux géophysiques étaient encore nécessaires à plusieurs emplacements près de la traverse du fleuve Saint-Laurent¹⁶, et que le passage était situé dans la zone sismique de Charlevoix, « l'une des plus actives de l'Est du Canada¹⁷ »; et
- De l'information floue et insuffisante quant à l'intérêt de l'expéditeur d'avoir un certain volume de pétrole brut transporté depuis un port québécois existant.

Les établissements prématurés du caractère complet ne sont pas propres à l'ONÉ et à son évaluation du dossier d'Énergie Est. Selon la présentation faite par l'East Coast Environmental Law (ECEL) devant le comité d'experts à Halifax, le processus de commission d'examen conjoint (CEC) du projet de carrière et de terminal maritime de Whites Point en 2007 a éprouvé des problèmes de la même nature : la CEC a fixé les dates pour les audiences publiques du dossier avant que les demandes d'information exigées du promoteur — ce qui impliquait notamment les études et la documentation

¹³ SAVARIA EXPERTS-CONSEILS INC. *Mise en service de l'oléoduc Énergie Est de TransCanada: Impacts d'un déversement sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal*, 6 mai 2015. Disponible en ligne :

http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20150514_oleoduc-energie-est_rapport.pdf.

¹⁴ Oléoduc Énergie Est Ltée, *Projet Énergie Est, Demande consolidée, Volume 4: Conception du pipeline, Annexe 4-*

45, <http://www.oleoducenergieest.com/reg->

files/R%C3%A9glementaire/16_Demande%20consolid%C3%A9e%20E2%80%93%20Volume%204%20E2%80%93%20Conception%20du%20pipeline%20E2%80%93%20Tron%C3%A7on%20du%20Qu%C3%A9bec%20E2%80%93%20Dossier%201/A76921-24%20V4_Annexe_4-45_INFORMATION_%C3%80_VENIR_HMM_Riviere_des_Outouais%20-%20A5A1K1.pdf

¹⁵ GOLDER ASSOCIATES, *Phase II Assessment*, 12 mars 2015. Disponible en ligne : <https://docs.neb-one.gc.ca/ll->

eng/llisapi.dll/fetch/2000/90464/90552/2432218/2540913/2543426/2995824/2958035/A76912%2D14_V4_Appendix_4%2D8_Gol_der_Hyrotechnical_Hazards_Phase_2_1of8_%2D_A5A0R7.pdf?nodeid=2958038&vernum=1.

¹⁶ HATCH MOTT MACDONALD (Consultant de TransCanada). *St. Lawrence River Tunnel Feasibility/DBM Report*, 27 février 2015, p. 25 et p. 82-83. Disponible en ligne : <https://docs.neb-one.gc.ca/ll->

eng/llisapi.dll/fetch/2000/90464/90552/2432218/2540913/2543426/2995824/2957733/A76924-22_V4_Appendix_4-66_St_Lawrence_Tunnel_Feasibility_Design_Basis_Memorandum_Report_-_A5A1S4.pdf?nodeid=2957397&vernum=1.

¹⁷ Ibid, p. 13-14 du PDF.

exigées par les directives d'un EIE¹⁸ — n'aient été remplies par ce dernier. Cette situation se serait déroulée ainsi afin de respecter des échéanciers serrés. Il y a sans aucun doute d'autres exemples.

F. Financement insuffisant pour les participants du public et délais exagérément serrés

Des conditions d'une si grande iniquité entre les promoteurs d'un projet et les participants du public mettent à mal la participation, la crédibilité et la qualité de la contribution au processus, et nulle part ailleurs n'existe-t-il une aussi grande iniquité que dans les ressources financières à la disposition des parties liées aux audiences d'un projet. Le gouvernement doit s'investir de bonne foi dans la rectification de cette situation en apportant une nouvelle approche du financement des experts, qui doit être développée *en collaboration avec* les groupes de la société civile.

Les fonds destinés aux groupes de défense de l'intérêt public et servant à l'évaluation de l'énoncé des incidences environnementales (EIE) des promoteurs (dans le cas d'Énergie Est, trois versions successives de l'EIE), à l'engagement des avocats et des experts pour préparer les dossiers et les preuves, et à la participation au processus sont loin d'être suffisants. Il faut trouver une solution concrète à ce problème si l'on veut renforcer la crédibilité des prochains processus d'EE fédérales. Que cela implique d'augmenter le financement des participants du public ou que les évaluations scientifiques se déroulent sous la direction d'un comité d'experts indépendant surveillé de près par des citoyens, ou une autre option, il faut prendre les mesures nécessaires le plus tôt possible pour corriger cette lacune nuisible du régime d'EE fédérale.

Les échéanciers obligatoires tels que ceux imposés par la Loi sur l'Office national de l'énergie pour les processus d'évaluation environnementale qu'elle met en œuvre, dans le cadre du processus d'EE de l'ONÉ¹⁹, ont pour effet de compromettre la qualité du rassemblement et de l'évaluation de l'information et d'entraver la participation du public. Les groupes de défense de l'intérêt public, dont la capacité s'avère beaucoup moins grande et dont les ressources sont moindres comparativement à celles des promoteurs ou du gouvernement, doivent se démener sans relâche afin de demeurer à jour sur les dépôts, les exigences supplémentaires relatives aux processus et les nouveaux développements. Demander ensuite à ces mêmes groupes de faire cela en respectant des échéanciers encore plus courts crée des iniquités, ce qui amène les participants du public à douter de la sincérité des invitations à participer aux processus d'EE. Un exemple éloquent de ces délais insensés : les plans initiaux du processus d'audience d'Énergie Est, tels que décrits dans l'ordonnance d'audience de

¹⁸ EAST COAST ENVIRONMENTAL LAW. « Presentation to EA Reform Panel », 3 octobre 2016, Halifax, Nouvelle-Écosse, p. 2. Disponible en ligne : http://eareview-examenec.ca/wp-content/uploads/uploaded_files/ecelaw_presentation-to-ea-panel-final.pdf.

¹⁹ Loi sur l'ONÉ, L. R. C., 1985, ch. N-7, art. 52(4) et 52(7). Voir aussi la lettre du 16 juin 2016 d'établissement du caractère complet des demandes et délai prescrit par la loi du projet Énergie Est et cession d'actifs (Énergie Est) et projet du réseau principal Est (collectivement, les projets). Disponible en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/Téléchargement/2996089>.

l'ONÉ²⁰, accordaient aux intervenants seulement sept (7) jours pour l'évaluation des éléments de preuve supplémentaires du promoteur et pour l'interrogatoire préalable. Étant donné le grand nombre de documents inclus au dossier et le besoin des participants défenseurs de l'intérêt public de consulter leurs experts et leurs avocats, ce genre de délai est exagérément court.

En raison de la différence significative entre les ressources et la capacité à la portée des organisations de défense de l'intérêt public et celles des promoteurs comme Enbridge ou TransCanada, les délais d'audience serrés s'avèrent inévitablement avantageux pour les promoteurs et désavantageux pour les intervenants ayant des ressources limitées. Cela vient s'ajouter à la crise de crédibilité.

III. ÉLABORATION D'UN NOUVEAU RÉGIME D'EE : PROCESSUS SUGGÉRÉ

La question à savoir quelle loi devrait remplacer la LCEE 2012 en est une de taille, qui va bien au-delà de la portée de notre mémoire. Cela dit, Équiterre souhaite amener plusieurs suggestions pour un processus sérieux et complet en vue de l'élaboration d'une loi de remplacement, ainsi que des critères essentiels à la mise en place d'une loi d'EE réussie et efficace.

Pour commencer, nous suggérons que le comité d'experts se penche avec attention sur les exemples de dispositions législatives concernant les EE qui, loin d'être idéales, ont été plus efficaces tant sur le plan du processus que sur celui des résultats en comparaison avec la LCEE 2012, et que le comité évalue les points forts et ceux à améliorer. Afin de ne pas répéter les erreurs du passé ou d'oublier les aspects positifs des lois relatives aux EE, nous suggérons au comité d'adopter une approche qui tire leçon des erreurs du passé dans l'étude des lois précédentes et actuelles relatives aux EE, tant au palier fédéral que provincial.

En plus de jeter un regard critique sur les anciens régimes d'EE du Canada jusqu'à maintenant, il est essentiel, et même plus important, de penser à l'avenir et d'élaborer une nouvelle loi qui reflète les besoins et les réalités d'aujourd'hui grâce à une approche de « nouvelle génération ». En résumé, nous insistons sur l'importance pour le comité d'experts de mettre à profit tous les outils à sa disposition afin de protéger l'environnement et, de cette façon, l'avenir de ses collectivités.

Voici nos suggestions d'étapes clés pour l'élaboration d'une nouvelle loi sur les EE :

²⁰ OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE. *Projet Énergie Est et cession d'actifs et projet du réseau principal Est, Ordonnance d'audience OH-002-2016*, Annexe V – Calendrier des événements, 20 juillet 2016, p. 38, disponible en ligne : <https://apps.nelb.gc.ca/REGDOCS/Fichier/Téléchargement/3011433>.

A. Étudier soigneusement les leçons tirées de la LCEE 1992

Bien que loin d'être parfaite, il est connu de tous les défenseurs de l'environnement et d'autres que la loi en place avant les réformes législatives de 2012, à savoir la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 1992 (« LCEE 1992²¹ »), était beaucoup plus efficace que la LCEE 2012. En fait, la LCEE 2012 présente de si nombreux défauts qu'à bien des égards, il est plus sensé de tirer des leçons de la LCEE 1992 que de s'engager dans un bilan étendu de la LCEE 2012.

La LCEE 1992 avait certainement ses propres défauts, notamment un manque d'indépendance par lequel le Cabinet n'a pas tenu compte de certaines recommandations de comité, l'attention portée sur les effets indésirables, un traitement inefficace des effets cumulatifs et, peut-être le point le plus important, l'absence de la durabilité comme objectif fondamental. Pour ces raisons et d'autres, l'Équiterre n'appuie pas un simple retour à l'ancienne loi. Cela dit, nous sommes d'avis qu'il sera instructif pour le comité d'experts de rédiger un inventaire exhaustif des dispositions positives de la LCEE 1992 qui ont été mises de côté ou modifiées au point de les rendre méconnaissables dans la LCEE 2012. Pour en citer quelques-unes, celles-ci comprenaient :

- Des définitions relativement larges de « l'environnement » et de « l'effet sur l'environnement »;
- Des sujets à considérer comme « besoin du projet » et « autres possibilités de projets »;
- Des déclencheurs qui englobaient un filet beaucoup plus large des projets nécessitant une EE, en contraste avec la liste réglementaire prônant l'exclusivité dans la LCEE 2012;
- Une liste plus étendue de facteurs à prendre en compte lors d'une EE;
- Une hiérarchie des différents types d'EE fédérales (p. ex., études approfondies, commissions d'examen, filtrages, médiations) au lieu d'une option unique, appropriée pour les mégaprojets.

Les caractéristiques positives de la LCEE 1992 sont peut-être plus utiles comme liste de vérification des caractéristiques à ne pas oublier plutôt que comme modèle pour le prochain régime d'EE. Ce dernier devrait être élaboré selon un paradigme de nouvelle génération.

B. S'inspirer des processus d'EE provinciales tels que le BAPE québécois

De l'expérience d'Équiterre au Québec, bien qu'elles ne soit pas parfaites, les EE menées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) ont été, pour la plupart, jugées plus crédibles et dignes de confiance par les participants que les processus fédéraux. Le BAPE est une agence conçue avant tout pour faciliter la transmission de l'information publique à la population et les consultations à

²¹ Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L. C., 1992, ch. 37 (« LCEE 1992 »). Disponible en ligne : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-15.2/20100712/P1TT3xt3.html>.

propos des projets qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la qualité de l'environnement²². Essentiellement, le BAPE est habilité par la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) pour examiner des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la loi²³. Bien qu'il ne soit pas de notre ressort dans ce mémoire de critiquer ce processus, quelques points sur le rôle du BAPE démontrent que le régime d'EE au Québec mérite d'être étudié par le comité.

La fonction du BAPE, selon la LQE, est « d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire état à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite²⁴ ». Son rôle est de nature consultative; ses décisions n'ont pas force de loi.

Bien que le BAPE soit une entité administrative relevant directement du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, il nomme des commissions ayant des pouvoirs quasi judiciaires. Ces commissions tiennent les audiences publiques et, lorsque demandé par le ministère, organisent aussi des consultations publiques sur les questions d'intérêt général liées à un enjeu environnemental précis. Dans ce contexte, elles représentent des véhicules ayant la capacité d'entreprendre des évaluations environnementales stratégiques (EES)²⁵.

Le BAPE se targue d'agir à titre d'agence impartiale, à l'abri de l'emprise réglementaire et des politiques, et fournit un haut degré de transparence à tous les participants des consultations et à toutes les audiences publiques qu'il supervise. En général, les commissions nommées par le Bureau pour mener des EE précises sont souvent considérées comme impartiales et indépendantes. En fait, tous les membres du BAPE, les commissionnaires et les administrateurs doivent se conformer à un code d'éthique pour assurer leur impartialité et leur indépendance²⁶.

De plus, les commissions sont considérées comme compétentes à œuvrer auprès du public, et le format des audiences se prête à des compromis directs entre les commissionnaires et les participants du public. À cela s'ajoute qu'une commission du BAPE peut inviter des personnes-ressources et des experts des services et des agences du gouvernement ainsi que du secteur privé pour aider à

²² Pour plus d'information à propos du BAPE au Québec, visiter la page de la foire aux questions (FAQ) sur le site Web du gouvernement du Québec : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/faq/>.

²³ R.S.Q., chap. Q-2, art. 6.3. Disponible en ligne : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/Q-2>. Des amendements à la loi 102 sont à l'étude actuellement. Pour connaître l'état de la loi 102, consultez la page Web de l'Assemblée nationale du Québec : *Projet de loi n° 102 : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*. [<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-102-41-1.html>].

²⁴ *Ibid.*

²⁵ GAUTHIER, Mario et Louis SIMARD. *Public Participation in Strategic Environmental Assessment (SEA): Critical Review and The Quebec Approach*, présentation lors du Environmental Evaluators Network Forum, Ottawa, 22 au 23 septembre 2009. Disponible en ligne : <http://www.environmentalevaluators.net/wp-content/uploads/2011/01/Public-Participation-in-Strategic-Environmental-Assessment-SEA.pdf>.

²⁶ *Code de déontologie des membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*. Disponible en ligne : www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Deontologie.pdf.

répondre aux questions du public et de la commission à propos des projets, et qu'elle a l'habitude de le faire. Finalement, les membres du BAPE peuvent décider de juger un projet défavorable, ce qui a parfois été le cas : une étude portant sur 60 projets évalués par le BAPE entre 2000 et 2005 a conclu que près de 20 % des projets ont été jugés défavorables. Pour ce qui est du Cabinet, environ 88 % des projets ont finalement été autorisés sous réserve de certaines conditions²⁷.

C. Entendre la revendication pour l'intégration d'EE de nouvelle génération

Équiterre appuie avec enthousiasme l'adoption des douze piliers d'un régime d'EE de nouvelle génération formulés lors du Sommet sur la réforme de l'évaluation environnementale fédérale 2016. Malgré que nous ne les abordions pas tous dans notre mémoire, nous souhaitons souligner notre appui à chacun de ces piliers essentiels et interdépendants qui, ensemble, représentent le critère pour une approche de nouvelle génération des EE. Les douze piliers sont listés ci-dessous, accompagnés d'une description brève, tels qu'ils sont présentés dans le Sommet sur la réforme de l'évaluation environnementale fédérale, Sommaire Exécutif, préparé par West Coast Environmental Law²⁸ :

1. Le développement durable comme objectif essentiel
Le développement durable devrait être au cœur de la nouvelle évaluation environnementale. Cela signifierait que l'on s'assurerait de la santé à long terme de l'environnement et des valeurs sociales.
2. Des évaluations intégrées, à plusieurs niveaux et débutant par les niveaux stratégique et régional
Des évaluations participatives et basées sur les principes du développement durable devraient avoir lieu aux niveaux régional, stratégique et du projet, et chaque niveau devrait fournir des informations aux autres.
3. L'évaluation des effets cumulatifs devrait être effectuée régionalement
L'évaluation des effets cumulatifs devrait être régionale, se concentrer sur la santé de l'environnement, se pencher sur le passé, regarder le présent et diriger son regard vers le futur.
4. La collaboration et l'harmonisation
Les juridictions fédérale et provinciales devraient harmoniser leurs évaluations selon les plus hauts standards et travailler en collaboration aux fins d'harmoniser leurs processus et décisions chaque fois où c'est possible.

²⁷ BHERER, Laurence. « The Bureau d'audiences publiques sur l'environnement – (The Office of Environmental Public Hearings) », [En ligne], 2 décembre 2013. [<http://participedia.net/de/node/1585>].

²⁸ JOHNSTON, A., *Le Sommet sur la réforme de l'évaluation environnementale fédérale, Sommaire Exécutif*, West Coast Environmental Law, août 2016. Disponible en ligne : <https://cqde.org/wp-content/uploads/2016/08/Sommaire-executif-sommet-evaluation-environnementale-federale.pdf>.

5. Co-gouvernance avec les nations autochtones
Les évaluations collaboratives et les processus décisionnels devraient être basés sur une relation de nation à nation, sur la réconciliation et sur l'obligation d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones.
6. Des évaluations climatiques pour atteindre les objectifs climatiques canadiens
Un test climat garantirait que les projets n'empêchent pas le Canada de respecter ses engagements et ses objectifs en matière de changements climatiques.
7. La crédibilité, la transparence et l'imputabilité tout au long du processus
La législation fixerait des critères, des règles et des facteurs pour guider les évaluations et pour décourager les décisions politisées. Un organisme indépendant effectuerait les évaluations et le public aurait le droit de faire appel des décisions.
8. La participation citoyenne
Une participation citoyenne significative aurait lieu avant et pendant le processus décisionnel, et elle serait accessible et dynamique. Elle surviendrait à tous les niveaux d'évaluation et elle influencerait les résultats de cette dernière.
9. Des flux d'information transparente et accessible
Toute information pertinente serait facilement accessible au public; elle serait partagée entre les différents niveaux d'évaluation et resterait disponible pour une utilisation future.
10. Assurer la durabilité après l'évaluation
Une fois les projets approuvés, la loi prévoirait un suivi rigoureux, de la surveillance, une gestion adaptative, une conformité et une mise en oeuvre. Dans l'évaluation environnementale de nouvelle génération, le suivi, la surveillance, la gestion adaptative, la conformité et l'application sont robustes, bien définis et obligatoires.
11. La prise en considération de la meilleure option parmi une gamme d'alternatives
Les évaluations devraient considérer des scénarios alternatifs, y compris l'absence d'alternative.
12. Mettre l'emphasis sur l'apprentissage
Le régime d'évaluation favoriserait les opportunités d'apprentissage afin d'assurer des décisions plus éclairées maintenant et à l'avenir.

IV. COMMENTAIRES SUR LES PILIERS CHOISIS ET LES ENJEUX D'IMPORTANCE PARTICULIÈRE

Bien qu'Équiterre soutienne que les douze piliers sont nécessaires à l'élaboration d'un régime d'EE véritablement efficace et équitable, nous nous pencherons, dans la section suivante, sur un sous-ensemble choisi afin de souligner les enjeux qui nous sont d'une importance particulière et pour révéler ceux qui n'ont peut-être pas été abordés par d'autres. (Veuillez prendre note que les piliers que nous aborderons dans cette section de notre mémoire ne respectent pas l'ordre de la liste précédente).

A. Le développement durable comme objectif essentiel

Selon l'approche de nouvelle génération à l'endroit des EE, formulée lors du Sommet sur la réforme de l'évaluation environnementale fédérale en mai 2016, le développement durable est un objectif fondamental qui se retrouve dans tous les autres piliers et les influence. Cela s'avère tant pertinent que judicieux, compte tenu de l'état alarmant de l'environnement au Canada découlant d'une négligence historique à l'égard des cibles de durabilité. Selon le *2016 SDG Index and Dashboards – Global Report* (« *2016 SDG Global Report* »), le Canada est actuellement très loin de là où il devrait être positionné en matière de durabilité. Le *2016 SDG Global Report* fonctionne comme un « bulletin scolaire » pour le suivi du progrès de chaque pays sur le plan des objectifs de développement durable et pour assurer la responsabilité.

Bien que le Canada se classe 11^e parmi les 35 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (en d'autres mots, à peine dans le tiers supérieur) pour le progrès global en développement durable, la **figure 2** démontre que le Canada est loin d'atteindre la durabilité pour plusieurs enjeux. Des 17 objectifs de développement durable analysés dans le *2016 SDG Global Report*, sept se trouvent « très loin d'être atteints » (code de couleur rouge dans le graphique ci-dessous), alors que sept autres nécessitent une attention particulière (code de couleur jaune).

Figure 2. Classements du Canada du 2016 SDG Index and Dashboards — Global Report²⁹
Code de couleur :

Vert = Objectif déjà atteint
Jaune = Objectif nécessitant une attention particulière
Rouge = Objectif très loin d'être atteint

SDG DASHBOARD



[Traduction de la figure 2] Tableau des objectifs de développement durable :

1 – Pas de pauvreté; 2 – Faim « zéro »; 3 – Bonne santé et bien-être; 4 – Éducation de qualité; 5 – Égalité entre les sexes; 6 – Eau propre et assainissement; 7 – Énergie propre et d'un coût abordable; 8 – Travail décent et croissance économique; 9 – Industrie, innovation et infrastructure; 10 – Inégalités réduites; 11 – Villes et communautés durables; 12 – Consommation et production responsables; 13 – Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques; 14 – Vie aquatique; 15 – Vie terrestre; 16 – Paix, justice et institutions efficaces; 17 – Partenariats pour la réalisation des objectifs.

À la lumière de ces classements, il paraît évident que jusqu'à maintenant, dans l'approche du Canada en matière de « développement durable », l'accent sur le développement a de loin dépassé l'accent sur la durabilité. Il est parfaitement clair que la durabilité doit s'articuler comme un objectif principal du régime révisé d'EE fédérale.

En effet, on ne peut trop insister sur le fait que le prochain régime d'EE fédérale se doit d'être empreint de durabilité du début à la fin, et à toutes les étapes. Les douze piliers de l'approche de nouvelle génération exposés plus tôt sont conçus pour mettre cela en œuvre. En fait, adopter une approche de nouvelle génération dans le cadre des EE est nécessaire pour aider à enraciner la durabilité dans la législation canadienne. Il est vrai que la durabilité comme concept général est déjà

²⁹ SWANEY, R. *SDG Index & Dashboard Country Page – Canada*, 2016. Disponible en ligne (en anglais seulement) : <https://www.dropbox.com/sh/7d97nr1pudiof02/AABLKzWxJrSa2-WNzv2XXka?dl=0&preview=SDG+Index+%26+Dashboard+Country+Page++++Canada.pdf>

entérinée par la loi fédérale et québécoise, et des améliorations sont à venir. Mais les racines de la durabilité dans la législation canadienne sont loin d'être satisfaisantes.

Un exemple frappant de nos lacunes en durabilité dans la législation canadienne : la Loi fédérale sur le développement durable exige que plusieurs services et agences préparent des stratégies de développement durable, mais l'Agence canadienne d'évaluation environnementale n'en fait pas partie! Ce n'est pas le cas non plus d'autres agences nommées par la LCEE 2012 comme « autorités responsables » dans le cadre des EE, soit l'ONÉ et la CCSN³⁰. Il ne s'agit pas ici d'une lacune, mais bien d'une absurdité.

Bien que la durabilité semble être une préoccupation sérieuse du gouvernement fédéral, comme le démontrent les deux dernières évaluations de la Loi fédérale sur le développement durable par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable³¹ et par la Stratégie fédérale de développement durable 2016-2019³² (SFDD 2016-2019), il y a encore beaucoup de travail à faire. Par exemple, tant le rapport du Comité que la SFDD 2016-2019 se concentrent avant tout sur l'amélioration de la place occupée par les évaluations environnementales stratégiques au Canada. Bien que cela soit louable, l'amélioration de la durabilité dans le cadre d'EE basées sur des projets n'a pas du tout été abordée.

Il est clair qu'il y a encore beaucoup de travail à faire pour la durabilité au Canada, et l'adoption d'un régime d'EE basé sur le modèle de nouvelle génération des douze piliers présenté plus tôt contribuera à la mettre en œuvre.

B. Des évaluations climatiques pour atteindre les objectifs climatiques canadiens

Des actions comme la participation à l'Accord de Paris sont encourageantes, mais le Canada peut et doit s'investir encore plus pour repousser le pire des conséquences des changements climatiques. Comme l'indique la **figure 3**, le Canada est pour l'instant très loin de pouvoir se targuer d'être un chef de file sur le plan des enjeux du climat et de l'énergie. Toutefois, intégrer des tests climat au régime fédéral d'EE peut aider. Ils représentent un outil puissant grâce auquel le gouvernement fédéral

³⁰ ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE CANADA. *Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019*, gouvernement du Canada, [En ligne], Annexe 4 : Liste des ministères et organismes, p. 89. [http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/eccc/En4-136-2016-fra.pdf].

³¹ *La durabilité fédérale pour les générations futures – Rapport à la suite de l'évaluation de la Loi fédérale sur le développement durable*, Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable, juin 2016, 42^e législature, 1^{re} session. Disponible en ligne : <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=8378128&Language=F>.

³² ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE CANADA. *Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019*, gouvernement du Canada, [En ligne]. [http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/eccc/En4-136-2016-fra.pdf].

peut évaluer à quel degré les projets, politiques ou programmes proposés peuvent nous éloigner des objectifs et des cibles en matière d'émissions.

Figure 3. Pour le climat et l'énergie, **le Canada se classe 64^e (sur 113 pays)** sur le Yale EPI index³³



Remarque : certains indicateurs dans la catégorie du climat et de l'énergie étaient encore pires : le Canada se classe 107^e pour les « Tendances d'émissions de CO₂ par kilowattheure » et 75^e pour les « Tendances en intensité de carbone³⁴ ».

Dans l'élaboration de règlements et de critères par lesquels les enjeux des changements climatiques seront traités adéquatement et globalement dans le prochain régime fédéral d'EE, nous exhortons le comité d'experts à incorporer un test climat efficace dans ses recommandations pour la réforme des EE. Équiterre a élaboré une suggestion détaillée de ce à quoi devrait ressembler un test climat dans une EE, laquelle a été soumise récemment dans un mémoire³⁵ à l'intention de la Commission des transports et de l'environnement (Québec) dans le cadre des consultations particulières tenues par la Commission sur le projet de loi 102, Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert³⁶. À presque tous les égards, notre proposition est applicable aux EE fédérales. Une question au centre de tout test climat devrait être : « Le projet proposé aide-t-il le Canada à respecter ses engagements pour le climat (à court, moyen ou long terme) ainsi que les cibles pour le climat déterminées par les scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), ou l'empêche-t-il de le faire? »

De plus, nous demandons au comité d'experts d'étudier les parties clés suivantes d'un test climat pour les décisions concernant les projets et les politiques, lesquelles ont été proposées en février 2016 par Équiterre et par d'autres organisations environnementales importantes du Canada et des États-Unis³⁷. Bien que seules les troisième et quatrième parties concernent spécifiquement les régimes d'EE, les deux premières sont trop cruciales pour ne pas être mentionnées et sont donc également reproduites ci-dessous :

³³ HSU, A. et autres. 2016 *Environmental Performance Index*, New Haven, Yale University, 2016, [www.epi.yale.edu].

³⁴ Ibid, <http://epi.yale.edu/country/canada>.

³⁵ ÉQUITERRE. *Pour une évaluation des impacts sur le climat*, [En ligne], 2016. [https://www.assnat.qc.ca%2FMedia%2FProcess.aspx%3FMediald%3DANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_125883%26process%3DDefault%26token%3DZyMoxNwUn8ikQ%2BTRKYwPCjWrKwg%2BvIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe%2FvG7%2FYWzz&usg=AFQjCNFZJmikJBYS2FceVYjryumakQN X4Q&sig2=NGo3gw8Xwd5h3QswL-18tw].

³⁶ Assemblée nationale du Québec. *Projet de loi n° 102 : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*. [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-102-41-1.html].

³⁷ Voir p. ex., la note d'information publiée conjointement par Équiterre et d'autres organisations environnementales importantes du Canada et des États-Unis le 23 février 2016 : <http://www.climatetest.org/wp-content/uploads/2016/02/ClimateTest2-23-16.pdf>
Version française disponible ici : http://www.equiterre.org/sites/fichiers/climate_test_principles_french_final.pdf.

- Les décisions concernant les projets et politiques en matière d'énergie doivent être guidées par les données scientifiques sur le climat. D'après l'analyse la plus récente du GIEC, les émissions mondiales de gaz à effet de serre doivent subir une réduction radicale d'ici le milieu du siècle afin de limiter l'augmentation des températures à 2 °C. Rester dans la limite de 1,5 °C fixée à Paris nécessitera une réduction encore plus marquée et immédiate. Ces réductions requièrent que la majorité des réserves mondiales de combustibles fossiles demeurent inexploitées. Dans ce contexte, il est impératif que les décideurs disposent des outils nécessaires pour déterminer si les projets et politiques énergétiques sont compatibles avec un avenir climatique sûr.
- Les décideurs doivent développer des modèles qui reflètent la transition de l'économie mondiale vers un abandon progressif des énergies fossiles. Il est essentiel que les États-Unis et le Canada aient une idée précise de ce que seront l'offre et la demande mondiales en matière d'énergie dans un scénario limitant le réchauffement à 1,5 ou 2 °C. Pour ce faire, les agences américaine et canadienne d'information sur l'énergie devront élaborer des modèles fiables, qui reflètent ces scénarios, en ce qui concerne les marchés mondiaux de l'énergie.
- Les processus d'évaluation environnementale doivent jauger la pertinence des projets et politiques dans un contexte où l'offre et la demande mondiales en matière d'énergie respectent les objectifs climatiques internationaux. Les projets et politiques soumis à une évaluation environnementale fédérale devront être confrontés aux données scientifiques sur le climat en vue de déterminer leur viabilité économique et environnementale.
- Les processus d'évaluation environnementale doivent estimer les émissions de GES des projets et politiques. En plus d'évaluer la pertinence des projets et politiques dans un contexte respectant les objectifs climatiques internationaux, les décideurs devront estimer la quantité de GES rejetée par ces projets et évaluer les impacts qu'auront ces émissions sur l'environnement ainsi que sur les efforts nationaux et internationaux pour réduire les émissions de carbone à long terme. Lorsqu'un gouvernement évalue la pollution carbonée associée à un projet, il devrait être en mesure de démontrer que cette pression accrue est prise en compte dans son plan pour atteindre ses objectifs à moyen et à long terme.

Les changements climatiques sont un obstacle à la durabilité. Notre monde en est un de défis à venir et de ressources toujours plus limitées. Le développement durable est notre meilleure chance de rectifier le tir.

— Ban Ki-moon

C. La crédibilité, la transparence et l'imputabilité tout au long du processus

Équiterre est d'avis que le prochain régime d'EE du Canada se doit d'être crédible, transparent et responsable à toutes les étapes du processus d'évaluation. Les décideurs des EE fédérales, qu'il s'agisse d'une agence, du Cabinet ou d'un tribunal indépendant, se doivent d'examiner avec attention le besoin pour un projet et les autres solutions à celui-ci; il s'agit là d'un critère fondamental pour assurer la crédibilité. Les décideurs doivent scruter, d'un œil critique et avec une vision globale, les informations et les preuves fournies par le promoteur sur la question de la nécessité, aussi appelée la justification.

Considérant les conséquences majeures que les projets tels que les oléoducs, les mines et les terminaux maritimes, pour ne nommer que ceux-là, peuvent avoir sur l'environnement et, conséquemment, sur la santé socioéconomique et physique des populations, la question seuil « Ce projet est-il nécessaire? » devrait être étudiée avec beaucoup de prudence dans une EE.

Il est toutefois préoccupant de constater que la LCEE 2012 ne consacre pas un mot, encore moins une sous-section, ni à la nécessité du projet, ni aux autres solutions. Corriger ce problème est essentiel : la crédibilité des EE fédérales ne pourra être rétablie tant et aussi longtemps que cet aspect ne sera pas traité. Qui plus est, la question ne doit pas se limiter à « Ce projet est-il nécessaire (et pourquoi)? », mais bien s'étendre à un spectre plus large. Le processus d'EE qui méritera la confiance et le respect du public examinera aussi les conditions qui donnent lieu à la nécessité du projet et, plus spécialement, établira clairement qui tirera profit de ce projet, et qui en ressortira perdant.

Équiterre est aussi en accord avec les autres groupes de la société civile quant au fait que l'EE nécessite un tribunal unique et indépendant pour son encadrement. La nouvelle législation pour les EE doit énoncer les critères, règlements et facteurs qui guideront les évaluations faites par de telles organisations. Cela est essentiel pour que les décisions ne soient pas rendues par des agences sous emprise réglementaire, et aidera grandement à décourager les décisions politisées.

Équiterre conseille vivement l'adoption d'une approche de nouvelle génération basée sur chacun des douze piliers interdépendants comme la meilleure façon de traiter les enjeux de nécessité d'un projet, à l'abri de la partialité, et d'atteindre une transparence et une responsabilité complètes. La crédibilité sera retrouvée par le traitement adéquat de tous ces enjeux.

D. Des flux d'information transparente et accessible

Nous faisons écho à ce qui a déjà été dit par ceux qui appuient les douze piliers sur la question de l'information, mais devons souligner qu'avant tout, des règles strictes doivent être appliquées quant à la remise par les promoteurs de documents entièrement traduits au Québec, sans décalage entre les

versions anglaise et française. De telles exigences sont fondamentales pour permettre l'égalité d'accès à l'information pour les francophones et les anglophones désirant s'informer sur un projet proposé et ses conséquences environnementales et socioéconomiques potentielles dans leur communauté.

La traduction inexacte ou incomplète de la documentation d'un projet crée de graves problèmes pour les participants du public. Un exemple flagrant de ce genre de problème a été rencontré lors du processus d'évaluation d'Énergie Est sous la forme de différences inexcusables entre la version française et la version anglaise d'une phrase tirée d'un document à propos du passage du fleuve Saint-Laurent : en anglais, il est écrit qu'une étude de faisabilité supplémentaire est nécessaire. En français, on ne retrouve tout simplement pas cette phrase³⁸. (Voir l'encadré ci-dessous.)

Grave erreur de traduction laissée telle quelle dans un document de l'audience d'Énergie Est :

· La version anglaise du document *Golder's Phase II Assessment on Hydrotechnical hazards* présente cette phrase en conclusion : « À ce stade, une évaluation de la phase III est recommandée pour le passage du fleuve Saint-Laurent ».

· La version française du même document omet cette ligne, ce qui laisse croire aux lecteurs francophones qu'aucune autre évaluation n'est nécessaire.

Ces rapports de consultants par Golder ont été produits à la demande du promoteur, TransCanada, et vraisemblablement révisés par ce dernier. Qu'en est-il de la responsabilité ici?

Il est aussi essentiel que les versions anglaise et française des énoncés des incidences environnementales et de l'information des audiences d'EE soient réunies au même endroit, sur les mêmes systèmes, avec les mêmes fonctionnalités de recherches et capacités. En d'autres mots, en vertu d'une loi adéquate et de nouvelle génération des EE, nous ne devrions *plus jamais* voir de note sur le site Web d'une agence semblable à celle qui se trouve actuellement sur le site Web de l'ONÉ pour le projet d'oléoduc Énergie Est, et qui dirige les lecteurs francophones vers le site Web du promoteur, TransCanada :

« Si vous avez besoin de lire la demande pour le projet Énergie Est en français, veuillez visiter le site Web de l'entreprise³⁹. »

³⁸ GOLDER ASSOCIATES. *Phase II Assessment*, 12 mars 2015, version anglaise disponible : https://docs.neb-one.gc.ca/ll-eng/llisapi.dll/fetch/2000/90464/90552/2432218/2540913/2543426/2995824/2958035/A76912%2D14_V4_Appendix_4%2D8_Golder_Hydrotechnical_Hazards_Phase_2_1of8_%2D_A5A0R7.pdf?nodeid=2958038&vernum=1, et version française disponible : http://www.oleoducenergieest.com/reg-files/R%C3%A9glementaire/08_Demande%20consolid%C3%A9e%20E2%80%93%20Volume%204%20E2%80%93%20Conception%20du%20pipeline%20E2%80%93%20Annexes%20q%C3%A9n%C3%A9rales%20E2%80%93%20Dossier%201/A76912-14%20V4_Annexe_4-8_Golder_G%C3%A9orisques_Hydrotechnique_Phase_2_1de8%20-%20A5A0R7.pdf. Comparer la page 45 de la version anglaise avec la page 48 de la version française.

³⁹ OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, « Projets Énergie Est et du réseau principal Est », [En ligne]. [\[https://www.one-neb.gc.ca/pplctnflng/mjrpp/nrgyst/index-fra.html\]](https://www.one-neb.gc.ca/pplctnflng/mjrpp/nrgyst/index-fra.html).

De telles instructions sont susceptibles de nourrir les doutes quant à l'objectivité et à la crédibilité du processus d'EE. De plus, les utilisateurs francophones de la documentation du projet sont désavantagés de façon distincte et sérieuse comparativement à leurs homologues anglophones sur le plan de l'accès à des bases de données de documents faciles à étudier. Lorsque la recherche plein-texte sur plusieurs documents d'un projet est possible sur le site Web de l'ONÉ, mais ne l'est pas sur le site Web du promoteur (comme dans le cas du fichier d'Énergie Est), il s'agit d'un grave enjeu d'égalité d'accès.

E. La participation citoyenne

En tant qu'organisation expérimentée dans la défense de l'intérêt public, Équiterre peut témoigner du fait qu'une participation significative du public représente un critère crucial pour un régime d'EE crédible et efficace. Nous croyons que la participation est significative lorsqu'elle est présente à tous les stades d'une EE, et qu'elle a le pouvoir d'influencer les résultats de manière considérable.

Équiterre appuie les collectivités qui demandent une participation citoyenne plus large, plus approfondie et mieux financée dans les processus d'EE fédérales. Il n'est pas nécessaire de répéter ces points ici, mis à part pour souligner le message qu'un financement adéquat est également essentiel à la viabilité de l'objectif premier, soit la participation du public. (Nous avons aussi abordé l'importance du financement pour la participation publique dans les EE à la **section II F.**, plus haut). Nous souhaitons plutôt traiter brièvement de plusieurs enjeux liés à la qualité des énoncés d'incidences environnementales ainsi qu'aux autres renseignements relatifs au projet et à ses conséquences, lesquels sont fournis aux participants lors des EE. De plus, nous verrons comment la qualité, plutôt que la quantité, peut faciliter la participation du public et renforcer la crédibilité des processus d'EE.

Lorsque les déclarations des incidences environnementales préparées par les promoteurs sont mal rédigées, fondées sur des données qui ne sont ni actuelles ni fiables, dont la validité est contestable et dont le contenu se limite surtout à des informations descriptives plutôt qu'analytiques⁴⁰, ou sont mal structurées et redondantes, les participants du public en subissent les conséquences de deux façons. Premièrement, ils doivent consacrer plus de temps (pour lequel ils ne recevront peut-être pas de soutien financier) pour examiner les renseignements manquants, les incohérences et les inexactitudes. Deuxièmement, leur foi en la sincérité des efforts du promoteur pour évaluer adéquatement les conséquences environnementales ou socioéconomiques se voit diminuée. Encore une fois, il s'agit d'une atteinte à la crédibilité du processus d'EE.

Une EE de nouvelle génération peut renforcer la participation du public en établissant des normes plus strictes quant à la qualité de l'information divulguée dans les déclarations des incidences

⁴⁰ Équiterre a examiné l'affirmation par le Ecology Action Centre et convient qu'« actuellement, les EIE sont à 95 % de nature descriptive » et que la « qualité scientifique des documents laisse souvent à désirer ». Ecology Action Centre, présentation par Mark Butler au comité d'experts dans le cadre de l'examen des processus environnementaux le 11 octobre 2016 à Fredericton. Disponible en ligne : http://eareview-examenee.ca/wp-content/uploads/uploaded_files/mark-butler_ecology-action-center.docx.

environnementales et autres documents d'EE, et en tenant les promoteurs responsables lorsqu'ils ne répondent pas aux exigences.

Pour faire suite au lien entre l'authenticité de l'analyse des EE et la participation du public, Équiterre est aussi en mesure d'affirmer qu'il est primordial que l'aspect de « la nécessité du projet » d'une EE soit dirigé selon une perspective qui s'appuie sur les intérêts du public.

Finalement, Équiterre appuie sans réserve l'idée que les EE doivent inclure la participation des autochtones de telle sorte que leurs droits soient pleinement respectés et honorés, et que la valeur du savoir traditionnel autochtone soit véritablement reconnue dans l'étape de rassemblement et d'analyse d'information des EE.

F. L'évaluation des effets cumulatifs devrait être effectuée régionalement

Un regard critique sur l'état des évaluations des effets cumulatifs au Canada n'en dresse pas un portrait flatteur. Un article y va de but en blanc : « Les évaluations des effets cumulatifs (EEC) au Canada sont catastrophiques⁴¹ ». Cela est en partie dû à la compréhension insuffisante du concept d'EEC, mais découle aussi des défis entourant sa mise en pratique⁴². Certains de ces défis sont sans aucun doute liés au fait que la LCEE 2012, en se concentrant sur les effets indésirables des projets individuels, ne se prête aucunement à la considération et à l'analyse des effets cumulatifs⁴³. Malheureusement, les projets n'existent ni ne fonctionnent en vase clos : ils interagissent avec leurs contextes environnementaux et socioéconomiques, dans le temps comme dans l'espace.

Équiterre souhaite souligner l'importance fondamentale des EEC dans le cadre des EE, car une EE ne réussira à cerner la majorité des conséquences environnementales potentielles d'un projet que si elle est exhaustive en ce qui concerne les délais et la géographie. Une vision étroite et fragmentée des projets peut aboutir à des évaluations et à des approbations de projets décousues, l'une des pires conséquences d'une EEC mal exécutée. De plus, les évaluations décousues peuvent être très trompeuses. Ce fut le cas avec les processus d'évaluation pour la phase I de l'inversion de la canalisation 9 d'Enbridge (aussi appelée « canalisation 9A »), conçue pour transporter du pétrole brut de Sarnia jusqu'à North Westover, en Ontario, et la canalisation 9B, conçue pour transporter du pétrole brut de North Westover jusqu'à Montréal. Ces projets d'oléoducs ont fait l'objet d'EE distinctes, même s'il s'agissait clairement de segments successifs qui, une fois liés, transporteraient du

⁴¹ DUINKER, Peter N., et Lorne A. GREIG. « The Impotence of Cumulative Effects Assessment in Canada: Ailments and Ideas for Redeployment », *Environmental management*, vol. 37, n° 2, p. 153-161, p. 1. Également disponible en ligne : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16362488> (abonnement).

⁴² SINCLAIR, John, Meinhard DOELLE et Peter N. DUINKER. « Looking Up, Down, and Sideways: Reconceiving Cumulative Effects Assessment as a Mindset », [En ligne], 2016. [<https://ssrn.com/abstract=2774579>].

⁴³ DUINKER, Peter N., et Lorne A. GREIG. « The Impotence of Cumulative Effects Assessment in Canada: Ailments and Ideas for Redeployment », *Environmental management*, vol. 37, n° 2, p. 153-161, p. 1. Également disponible en ligne : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16362488> (abonnement).

pétrole brut de Sarnia jusqu'à Montréal. L'ONÉ a jugé la « demande pour la phase I du projet d'inversion de la canalisation 9 (mise en relief ajoutée) comme projet distinct puisque celui-ci [ne] dépendait [pas] d'installations futures pour entrer en fonction⁴⁴ ». Bien que cela ait été véridique à un niveau très technique, il était connu de l'industrie et des opposants qu'une deuxième phase, finalement nommée par l'ONÉ « canalisation 9B » plutôt que « canalisation 9, phase II », était prévue et allait bientôt être proposée : les segments faisaient tous partie d'un unique oléoduc et avaient été utilisés par le passé pour transporter du pétrole brut de Montréal vers Sarnia.

Les opposants au projet ont bien vu la supercherie et ne l'ont pas appréciée. Leurs soupçons ont été confirmés lorsqu'Enbridge a déposé sa demande à l'ONÉ pour le « projet d'inversion de la canalisation 9B et d'accroissement de la capacité de la canalisation 9 » en novembre 2012⁴⁵, seulement quatre mois après l'approbation de la phase I de la canalisation 9, en juillet 2012⁴⁶. En réponse à cela, la crédibilité de l'ONÉ, et du processus d'EE lui-même, a baissé d'un autre cran.

Les évaluations de projets fragmentaires doivent cesser. Non seulement elles sont fourbes et inefficaces, mais elles font obstacle aux évaluations des effets cumulatifs. Équiterre offre le conseil suivant comme directive à suivre pour éviter les évaluations décousues et aider au déroulement d'évaluations des effets cumulatifs : si le projet A n'est pas physiquement, techniquement ou économiquement viable sans le projet B, alors les projets A et B doivent, sans exception, être évalués de façon commune.

Il est utile de se pencher sur un exemple concret de la nécessité d'évaluations attentives des effets cumulatifs. Par exemple, dans le cadre du projet d'oléoduc Énergie Est, une EEC sera essentielle à l'évaluation des effets sur l'environnement que pourrait occasionner le passage dans la rivière des Outaouais, près de Montréal. Il s'agit d'évaluer les effets cumulatifs sur la rivière et les collectivités environnantes de deux oléoducs, qui passeraient dans le lit de la rivière et qui seraient construits l'un près de l'autre. Il sera important d'examiner à l'avance les effets cumulatifs d'un accident, par exemple, qui se produirait dans les installations du nouvel oléoduc Énergie Est, à quelques mètres de la canalisation 9 existante d'Enbridge, et serait causé par des travailleurs ou des entrepreneurs qui rompraient accidentellement une des canalisations (ou les deux) durant le processus d'installation. Bien que l'information relative aux détails concernant le passage dans la rivière des Outaouais ne soit pas encore complète, comme mentionné plus tôt, les résidents ont indiqué avoir été informés que l'oléoduc Énergie Est allait traverser la rivière de la même manière que l'oléoduc 9B d'Enbridge, déjà en place.

⁴⁴ CNW, « NEB decides Enbridge's Line 9 Reversal application will go to an oral public hearing », 5 décembre 2011. Disponible en ligne : <http://www.newswire.ca/news-releases/neb-decides-enbridges-line-9-reversal-application-will-go-to-an-oral-public-hearing-509213871.html>.

⁴⁵ ENBRIDGE PIPELINES INC. « Line 9B Reversal and Line 9 Capacity Expansion Project Application », 29 novembre 2012. Disponible en ligne (en anglais) : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/File/Download/890345>.

⁴⁶ OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE. « Enbridge Pipelines Inc., Line 9 Reversal Phase I Project », Ordonnance d'audience OH-005-2011, 27 juillet 2012,. Disponible en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/File/Download/834303>.

G. La collaboration et l'harmonisation

Les EE fédérales nécessitent une amélioration significative dans le domaine de la collaboration et de l'harmonisation. La LCEE 2012 est en grande partie responsable des problèmes d'harmonisation actuels entre les EE fédérales et provinciales, car elle rejette d'emblée l'idée que la meilleure façon d'harmoniser les procédures est la coopération entre les autorités en faveur d'une EE unique et exhaustive, à des fins de prise de décision aux deux paliers de gouvernement⁴⁷.

Cela représente une approche tout à fait différente de celle incorporée dans l'Entente de collaboration Canada-Québec en matière d'évaluation environnementale⁴⁸, qui cherche à assurer une approche « un projet, une évaluation » à l'application des exigences d'EE au fédéral et au provincial⁴⁹. Une EE fédérale de nouvelle génération qui incorpore le pilier de la collaboration et de l'harmonisation contribuera assurément à la mise en place et au respect de cette entente.

Nous souhaitons aussi faire remarquer que les délais obligatoires des EE, créés par la LCEE 2012, ont tendance à nuire à la collaboration et à l'harmonisation, puisque toutes les étapes nécessitent du temps, et que le temps est une ressource rare en vertu de la loi actuelle.

H. La prise en considération de la meilleure option parmi une gamme d'alternatives

Équiterre fait écho aux autres groupes de la société civile dans la demande d'un processus d'EE qui valide et inclut la proposition d'autres options que les projets proposés. Aussi, nous soulignons la nécessité d'un soutien financier qui permet aux intervenants d'élaborer et de présenter des informations de première qualité à propos des autres solutions possibles en matière de durabilité, comme des scénarios de rechange pour la création d'emplois grâce aux énergies propres et aux emplois verts. Équiterre est aussi totalement d'accord avec les autres groupes concernant le fait que le rejet du projet doit être une véritable option. Si ce n'est pas le cas, alors le processus d'EE manque de crédibilité dès le départ.

⁴⁷ DOELLE, Meinhard. « CEEA 2012: The End of Federal EA As We Know It? », *Journal of Environmental Law and Practice*, vol. 24, n° 1, 2012, p. 17. Également disponible en ligne : <https://uwaterloo.ca/next-generation-environmental-assessment/sites/ca.next-generation-environmental-assessment/files/uploads/files/MDoelle%20End%20of%20EA.pdf>.

⁴⁸ Gouvernement du Canada. Disponible en ligne : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/organisation/lois-reglements/loi-et-liste-reglements/entente-collaboration-canada-quebec-matiere-evaluation-environnementale/entente-collaboration-canada-quebec-matiere-evaluation-environnementale.html>.

⁴⁹ AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE. « Renouvellement de l'Entente de collaboration Canada-Québec en matière d'évaluation environnementale », 24 septembre 2013. Disponible en ligne : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/nouvelles/lois-reglements/document-information-entente-collaboration-canada-quebec-matiere-evaluation-environnementale.html>. Selon ce document et l'Entente elle-même, celle-ci a été renouvelée en 2010 et est encore en vigueur.

Un aspect important de l'examen des options et des choix parmi un éventail de possibilités, qu'Équiterre prend très au sérieux, est l'évaluation de l'importance relative des choix que nous faisons au service de l'environnement et pour ses habitants. Certains choix peuvent être difficiles, voire contraires à la logique, et l'EE de nouvelle génération doit examiner et comprendre les complexités et les compromis propres aux autres solutions possibles qui se font concurrence.

Par exemple, n'importe quel projet relatif à l'énergie présentera des conséquences (c.-à-d. des impacts négatifs), qui peuvent se manifester de manière désagréable : des oiseaux qui percutent des éoliennes, des espèces rares et minuscules prises au piège sous les panneaux solaires, ou des oiseaux qui voient leur trajectoire de vol dérangé par des panneaux solaires qui les empêchent de se poser. Mais afin d'aller de l'avant sur le plan de l'énergie propre, nous devons parfois faire des choix difficiles. C'est pourquoi Équiterre croit qu'une EE de nouvelle génération devrait donner un poids considérable aux projets d'énergie renouvelable qui mettent de l'avant une transition vers les énergies propres et des solutions au réchauffement climatique. Aussi, des EE efficaces devront reconnaître et équilibrer les besoins, les complexités et les occasions que l'on retrouve lorsque les compétences sont partagées. De nombreux projets d'énergie propre seront, par exemple, gérés par le gouvernement provincial, tandis que la protection des espèces menacées sera gérée par le fédéral.

En terminant cette section, Équiterre souhaite rappeler au comité d'experts que la transition vers des énergies propres et des solutions aux changements climatiques sont des objectifs clés du gouvernement actuel. Les EE de nouvelle génération devront être élaborées de façon à prendre en compte ces priorités et ces réalités de notre monde face aux changements climatiques.

V. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES ET COMMENTAIRES DE CLÔTURE

Équiterre formule les recommandations clés suivantes à l'intention du comité d'experts dans le cadre de cet examen d'EE :

- Abroger la LCEE 2012 dans son ensemble.
- Remplacer la LCEE 2012 par un projet de loi d'EE totalement nouveau, fondé sur les douze piliers d'une EE de nouvelle génération, comme formulé durant le Sommet sur la réforme de l'évaluation environnementale fédérale en mai 2016, et qui reflète dans tous ses aspects un engagement fort et concret envers la durabilité.

De plus, nous recommandons vivement que la nouvelle législation d'EE inclue, sans exception, les points suivants (en plus des nombreuses autres modifications qui seront inévitablement nécessaires à la mise en œuvre complète d'une stratégie de nouvelle génération) :

- Créer un tribunal spécialisé, indépendant et quasi judiciaire composé de membres à temps plein ayant de l'expérience en EE et qui, après une sélection rigoureuse, seront déclarés impartiaux et dénués de conflits d'intérêts.
- Mettre en œuvre des mesures pour assurer l'intégrité, la qualité et l'indépendance de l'information utilisée dans l'évaluation des impacts environnementaux et socioéconomiques; établir de nouvelles normes pour les études d'impact environnemental qui assurent de porter une attention particulière aux considérations durables et faire migrer le modèle des EIE loin de la focalisation traditionnelle axée sur les impacts négatifs ou les mesures d'atténuation.
- Éliminer complètement la notion d'« autorités responsables » ou d'autres délégations de responsabilités pour le déroulement des EE fédérales.
- Incorporer des définitions larges de l'« environnement » et des « effets sur l'environnement ».
- S'assurer que la « nécessité d'un projet » est adéquatement justifiée par le promoteur et analysée avec une perspective qui s'appuie sur les intérêts de la population, et que les autres possibilités du projet ont un poids considérable et ne sont pas mises de côté.
- Éviter les listes de projets désignés et établir des déclencheurs qui ratissent plus large pour les demandes d'EE, de manière à assurer l'évaluation de tous les projets, politiques et programmes pertinents.

Nous demandons avec véhémence à ce que le comité d'experts tire avantage de cette rare occasion que représente l'examen des processus d'EE pour créer une loi portant un héritage; une loi qui propose un processus d'EE de nouvelle génération, laissant derrière nous les processus dépassés, inéquitables et inefficaces pour aller de l'avant grâce à une approche qui assurera avec plus de force une planète en santé pour la prochaine génération et celles qui suivront.

L'occasion est rare, et c'est maintenant qu'il faut la saisir.

C'est le cadre de référence du comité d'experts⁵⁰ qui crée cette occasion unique, cette porte vers l'amélioration significative du prochain processus d'EE. Le mandat du cadre de référence précise que « l'examen effectué par le comité tiendra compte des objectifs et de la raison d'être de l'évaluation environnementale moderne » (mise en relief ajoutée). Équiterre espère que le comité fera effectivement un retour aux bases, et ce, d'une manière entièrement consciente des réalités et besoins d'aujourd'hui, notamment de l'état précaire de l'environnement et du progrès insuffisant en matière de durabilité. Nous sommes d'avis qu'une telle approche mènera inévitablement à une EE de nouvelle génération.

« Cette loi sera un héritage; nous avons la responsabilité de réussir, et de nous assurer que la population canadienne aura confiance en ce processus. »

— L'honorable Catherine McKenna
Ministre de l'Environnement et du
Changement climatique (Federal EA Reform
Summit, mai 2016)

⁵⁰ Cadre de référence du comité d'experts : <http://eareview-examenec.ca/fr/cadre-de-reference-du-comite-dexperts/>.