

PARTIE I

Chapitre 2

Gouvernance et gestion de l'environnement

Le Canada a amélioré l'efficacité de sa gouvernance environnementale multi-niveaux, ainsi que l'implication des peuples autochtones dans les décisions environnementales. Cependant, les efforts devront être poursuivis pour consolider les améliorations récentes, et adopter de bonnes pratiques internationales en matière d'évaluation environnementale et de processus d'autorisation. Ce chapitre analyse le système de gouvernance environnementale du Canada, notamment ses cadres institutionnel et réglementaire et les mesures mises en place pour garantir la conformité au droit environnemental. Il évalue également les progrès accomplis pour faire avancer la démocratie environnementale, par la participation du public, l'accès à l'information, la justice et l'éducation.

1. Introduction

Le Canada réévalue actuellement ses politiques et réglementations environnementales en tenant compte des objectifs ambitieux du gouvernement actuel. Ce processus met l'accent sur le renforcement des instruments de gouvernance de l'environnement, en particulier ceux qui sont liés à la gestion des performances. Le Comité du Cabinet chargé du programme gouvernemental, des résultats et des communications, présidé par le Premier ministre, a adopté le concept de « résultologie » qui vise à obtenir des résultats mesurables dans les domaines prioritaires de l'action des autorités fédérales, dont le changement climatique. En ce qui concerne la gouvernance de l'environnement, l'importance accordée aux résultats nécessite d'améliorer la gestion des informations, l'assurance du respect des dispositions et la démocratie environnementale, entre autres domaines.

L'établissement de meilleurs partenariats avec les autorités provinciales, territoriales et municipales constitue l'une des priorités clés du gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement (CPM, 2017). Le dernier exemple en date d'initiative concertée et réussie entre les niveaux d'administration est l'élaboration du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, adopté en décembre 2016 (chapitres 3 et 4). Les accords d'équivalence et les autres types d'accords entre l'administration fédérale et les administrations provinciales ou territoriales ont réglé un grand nombre, mais pas la totalité, des problèmes de chevauchement des responsabilités environnementales. Parallèlement, de nombreuses bonnes pratiques qui apparaissent au niveau infranational mériteraient d'être partagées avec les autres autorités.

En déclarant : « Aucune relation n'est plus importante pour moi et pour le Canada que la relation avec les peuples autochtones » (CPM, 2017), le Premier ministre a marqué un changement radical de politique vis-à-vis des Premières Nations, de la Nation métisse et des communautés inuites du Canada. Pendant longtemps, les peuples autochtones ont eu le sentiment de ne pas avoir la possibilité de participer de manière significative aux décisions environnementales. Ils ont également eu le sentiment d'être soumis au « racisme environnemental » : les dommages causés aux communautés autochtones du fait des projets d'exploitation des ressources naturelles dépassaient largement les avantages. Avec l'adhésion du Canada à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, l'application des droits des peuples autochtones est devenue un élément fondamental pour renforcer la démocratie environnementale du pays, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des terres.

2. Cadre institutionnel de la gouvernance de l'environnement

Le Canada, deuxième plus grand pays du monde en termes de superficie terrestre, est une fédération composée de dix provinces et trois territoires. Tandis que les provinces exercent des pouvoirs constitutionnels de plein droit, les territoires exercent des pouvoirs délégués sous l'autorité du Parlement du Canada.

La Constitution canadienne définit les pouvoirs exclusifs du parlement fédéral et des organes législatifs provinciaux. L'environnement, qui n'est pas expressément énuméré dans la répartition des pouvoirs figurant dans la Constitution, appartient simultanément à la sphère de compétence de divers organes. Un problème de pollution précis peut relever de la compétence des niveaux fédéral et provincial et territorial d'administration. Chacun peut envisager le problème d'un point de vue différent ou choisir de le traiter avec des instruments distincts.

Les provinces jouent un rôle fondamental dans la protection de l'environnement. Elles réglementent les émissions atmosphériques, le traitement de l'eau, les rejets d'eaux usées et leur épuration, la gestion des déchets (à l'exception des mouvements transfrontières de déchets), l'utilisation des terres, l'exploitation des ressources naturelles et la protection des espèces sauvages. Cependant, les autorités fédérales usent du pouvoir qui leur est conféré par la Constitution en matière de droit pénal, de pêche, de transport maritime et de navigation pour adopter des lois environnementales fédérales dans de nombreux domaines. La responsabilité environnementale dans les territoires varie selon les juridictions. Dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, la gestion des terres, de l'eau et des ressources relève de la responsabilité des autorités territoriales tandis qu'elle incombe à l'administration fédérale dans le Nunavut. Les responsabilités des autorités fédérales et provinciales se recoupent dans plusieurs domaines comme l'évaluation environnementale, la gestion de la qualité de l'eau et la protection de la biodiversité. Ce recoupement provoque parfois des tensions entre les deux échelons administratifs et nécessiterait peut-être de préciser les prérogatives de chacun. Par exemple, certains projets peuvent être subordonnés à la réalisation d'une évaluation environnementale en vertu des législations fédérale et provinciale à la fois.

Les municipalités sont investies de leurs pouvoirs par les provinces et n'entretiennent qu'une relation indirecte avec les autorités fédérales. Elles sont généralement chargées de fournir des services environnementaux (approvisionnement en eau, assainissement et gestion des déchets). Cependant, nombreuses sont celles qui s'impliquent aussi activement dans des questions telles que la mise en valeur des sols contaminés et la réglementation du rejet d'effluents dans les réseaux d'égouts municipaux. Néanmoins, les municipalités ne perçoivent qu'une faible part (moins de 10 %) des recettes fiscales totales. Ce constat soulève la question des « mandats non financés », c'est-à-dire du décalage entre les missions et les ressources disponibles pour les mener à bien.

2.1. Institutions nationales et coordination horizontale

Le ministre de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique est responsable devant le Parlement de l'administration de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE, 1999). En 2014, Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) est devenu responsable de l'administration et de l'application de la plupart des mesures de prévention de la pollution dans le cadre de la Loi sur les pêches. Le ministère des Pêches et des Océans reste responsable des questions liées à l'aquaculture et aux espèces aquatiques envahissantes. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) promeut, contrôle et facilite l'application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012).

Au sein du gouvernement fédéral, les comités interministériels thématiques au niveau de la haute direction coordonnent les questions environnementales. Entre autres responsabilités, ils fournissent notamment des orientations et des conseils sur les enjeux clés

liés à l'élaboration et la mise en œuvre des Stratégies fédérales de développement durable (chapitre 3). Des mécanismes similaires de coordination horizontale existent à l'échelon provincial. Ils comprennent le Conseil des ressources naturelles de la Colombie-Britannique, le Conseil pour la conservation des ressources naturelles de l'Alberta et le Comité interministériel du développement durable du Québec. Cependant, ils ne fonctionnent pas tous de manière satisfaisante. Par exemple, les réunions du Comité québécois regroupent moins de la moitié de ses membres (Vérificateur général du Québec, 2017).

2.2. Institutions infranationales et coordination verticale

Il existe un ministère ou une agence de l'environnement dans chaque province ou territoire mais les responsabilités dans ce domaine peuvent être largement partagées au sein de chaque administration. Plusieurs juridictions (par exemple, le Québec, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick) comptent des départements ou ministères distincts responsables de certains aspects de la gestion et de la conservation des espèces sauvages. Comme c'est le cas au sein de l'administration fédérale, les mandats des autres départements ou ministères peuvent également comporter une importante composante environnementale, comme c'est le cas des organes en charge des ressources naturelles, de la pêche ou de la santé.

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) est le principal organisme fédéral, provincial et territorial chargé de traiter les problèmes environnementaux du pays. Le CCME, composé des ministres de l'Environnement des administrations fédérale, provinciales et territoriales, est présidé à tour de rôle par l'une des 14 administrations compétentes selon une rotation annuelle définie. Il traite habituellement les questions liées à l'air, à l'eau, aux déchets et aux sites contaminés et a récemment inscrit le changement climatique à son programme. Il a déployé d'importants efforts pour harmoniser les réglementations fédérales et provinciales dans ces domaines. En général, les ministres se réunissent physiquement une fois par an tandis que le secrétariat du CCME (établi à Winnipeg) fonctionne de manière permanente. Le CCME bénéficie du soutien de nombreux sous-comités thématiques : le Comité de gestion de l'air, le Comité des changements climatiques, le Groupe de travail sur les recommandations pour la qualité des sols, le Groupe de travail sur la gestion des matières résiduelles et le Comité de gestion de l'eau. Le principal exemple de réussite récent du CCME est la mise au point du Système de gestion de la qualité de l'air (section 3.2) au moyen d'un processus collaboratif.

Les autres organismes permanents clés de coordination verticale comprennent :

- La Conférence annuelle des ministres de l'Énergie et des Mines, enceinte permettant aux autorités fédérales, provinciales et territoriales canadiennes de collaborer et d'aligner les initiatives sur les priorités énergétiques communes, qu'elles soient liées à l'innovation, à la recherche et au développement en matière d'énergie ou à l'impact de l'aménagement et de la consommation énergétiques sur le changement climatique.
- Le Conseil canadien des ministres des Forêts, mécanisme permettant aux ministres fédéral, provinciaux et territoriaux en charge des forêts de faire avancer les priorités communes, notamment l'innovation, le développement économique des communautés autochtones dépendantes de la forêt, la gestion des incendies de forêt et le changement climatique.
- Le Comité sur la santé et l'environnement (CSE), créé en 2003 pour renforcer la collaboration stratégique entre les secteurs de la santé et de l'environnement à tous les échelons de l'administration. Le CSE a été redynamisé en 2016 pour examiner des questions telles que le changement climatique et l'évaluation environnementale.

- Le Conseil canadien des ministres des Ressources, groupement de forums ministériels pour les forêts, les pêches et l'aquaculture, les parcs, les espèces en péril et les espèces sauvages. Après une longue période d'inactivité entre 2006 et 2015, un comité ad hoc de ministres en charge de la conservation, des espèces sauvages et de la biodiversité a récemment repris ses activités.

Les autorités fédérales en charge de l'environnement concluent également différents types d'accords (accords d'équivalence et de substitution, protocoles d'accord, accords administratifs et accords de collaboration) avec leurs homologues provinciaux ou territoriaux. Ces accords visent principalement à réduire la superposition des responsabilités en matière de gestion environnementale entre les deux administrations compétentes (se reporter au chapitre 4 pour un examen des accords d'équivalence en matière de gestion des eaux usées urbaines). L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, Terre-Neuve-et-Labrador, l'Ontario, le Québec, la Saskatchewan et le Yukon ont conclu avec les autorités fédérales des accords de coopération. Ceux-ci prévoient une procédure unique d'évaluation environnementale en coopération dans le cadre de laquelle les lois fédérales ainsi que provinciales et territoriales imposent d'évaluer une proposition de projet. Cependant, l'élaboration de ces accords nécessite énormément de temps et de ressources. Le CPC constitue un exemple récent marquant d'un accord intergouvernemental dédié à des thèmes spécifiques qui engage toutes les parties prenantes à œuvrer de concert en faveur d'objectifs communs mais reconnaît que les autorités infranationales auront recours à des approches différentes pour les atteindre. Autre exemple, les autorités fédérales et l'Ontario ont signé en 2014 un accord sur la gestion des Grands Lacs, qui comporte des annexes concernant l'engagement des peuples autochtones.

Le Canada entretient une relation unique avec ses peuples autochtones (Premières Nations, Inuit et Métis) qui est reflétée dans sa loi constitutionnelle. Le pays met actuellement en œuvre 26 traités récents (ententes sur les revendications territoriales globales) et quatre ententes sur l'autonomie gouvernementale conclues avec des peuples autochtones depuis 1973, lesquels portent sur plus de 40 % du territoire national¹. Ces traités protégés par la Constitution sont négociés entre un groupe autochtone, les autorités fédérales et la province ou le territoire. Ils sont mis en œuvre au moyen de la législation et offrent la certitude à toutes les parties de pouvoir s'exprimer sur la propriété, l'utilisation et la gestion des terres et des ressources naturelles. Ils traitent des questions telles que les droits de récolte et d'exploitation du sous-sol, le partage des recettes issues de l'exploitation des ressources et la gestion environnementale. Ces accords ont établi de nouveaux régimes de gouvernance qui ont considérablement renforcé l'influence des communautés autochtones sur les décisions relatives à la terre, aux espèces sauvages et aux ressources.

De plus, les autorités fédérales canadiennes et américaines ont mis en œuvre plus de 40 accords internationaux relatifs à la gestion et à la protection de la qualité de l'environnement et des écosystèmes dans la zone limitrophe. Ils comprennent l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (1972, dernière modification en 2012) et l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air (1991). Il existe plus de 100 accords supplémentaires de ce type conclus entre les États américains et les provinces canadiennes. Ils comprennent l'Entente sur les ressources en eau durables du bassin des Grands Lacs et du St-Laurent signée en 2005 par huit États américains et deux provinces canadiennes. Le système de plafonnement et d'échange des émissions de gaz à effet de serre (GES) du Québec, mis en place en 2012, a été rattaché à celui de la Californie en 2014 (chapitre 5). Il est impératif de préserver et d'encourager cette étroite et efficace collaboration transfrontalière.

Le Conseil de la fédération est le forum intergouvernemental à l'échelon infranational dirigé par le Premier ministre qui traite des dossiers intéressant tous les Canadiens, y compris sur les questions environnementales ; les autorités fédérales n'y participent pas. En 2015, le Conseil a adopté la Stratégie canadienne de l'énergie pour permettre une approche coopérative du développement de l'énergie durable. Cela comprend le soutien en faveur des technologies et de l'innovation en matière d'énergie propre, ainsi que le renforcement des politiques et des mécanismes d'efficacité énergétique. Les municipalités participent à des forums infranationaux afin de débattre de questions d'intérêt commun, y compris les questions environnementales transfrontalières, mais ne font généralement pas partie des mécanismes de coordination fédérale-provinciale. Plusieurs provinces (par exemple, l'Alberta) bénéficient d'une collaboration horizontale entre les petites municipalités sur les questions environnementales sous la forme de « commissions régionales » de l'eau (services communs d'approvisionnement en eau ou stations d'épuration des eaux usées) et de la gestion des déchets.

Les autorités fédérales financent environ la moitié des investissements réalisés dans les infrastructures environnementales municipales (approvisionnement en eau, assainissement, gestion des déchets) et participent à leurs coûts de fonctionnement. Des dotations sont également versées pour soutenir le développement de collectivités durables par le biais du Fonds municipal vert (FMV) dans le cadre de la Fédération canadienne des municipalités. Le FMV accorde des subventions pour élaborer des plans et réaliser des études de faisabilité, ainsi que des prêts à faible taux d'intérêt, généralement en association avec les subventions, pour mettre en œuvre des projets d'équipement dans les domaines de l'assainissement et de la mise en valeur des terres, de l'énergie, des transports, des déchets et de l'eau (FMV, 2017). Cependant, les municipalités sont nombreuses à trouver le processus de versement des subventions du FMV lourd d'un point de vue administratif et long et coûteux en ressources.

Le partage d'informations entre toutes les administrations constitue un défi important. Les dispositifs de notification qui font partie des mécanismes de collaboration entre les niveaux d'administration (dans le cadre du Système de gestion de la qualité de l'air, section 3.2, par exemple) améliorent la collecte et l'utilisation de données même s'ils impliquent parfois des procédures administratives complexes. Il est fondamental de normaliser davantage la collecte et la gestion des données, ainsi que l'échange intergouvernemental des informations, afin de mieux éclairer les prises de décision dans le contexte canadien marqué par une gouvernance pluri-niveaux.

3. Prescriptions réglementaires

La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE, 1999) est la principale loi environnementale fédérale. Elle régit un éventail d'activités environnementales relevant de la compétence fédérale telles que la réglementation des substances toxiques, les mouvements interprovinciaux et internationaux de déchets et de matériaux recyclables dangereux, la pollution atmosphérique et hydraulique transfrontière ainsi que l'immersion de déchets dans les océans. La LCPE contient également des dispositions spécifiques régissant les activités exercées sur les terres relevant de la compétence des organismes fédéraux ainsi que sur les terres autochtones. Par exemple, elle permet aux autorités fédérales d'établir des accords administratifs et d'équivalence avec les administrations provinciales et territoriales ainsi qu'avec les administrations autochtones qui disposent d'instances de réglementation environnementale.

La Loi fédérale sur le développement durable (LFDD, 2008) exige d'élaborer, tous les trois ans, une Stratégie fédérale de développement durable (SFDD). La SFDD représente l'ensemble des administrations et s'accompagne de Stratégies ministérielles de développement durable qui contribuent à la réalisation de ses objectifs (chapitre 3). Parmi les autres lois environnementales fédérales, il convient de citer la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, la Loi sur les pêches et la Loi sur les océans. (tableau 2.1).

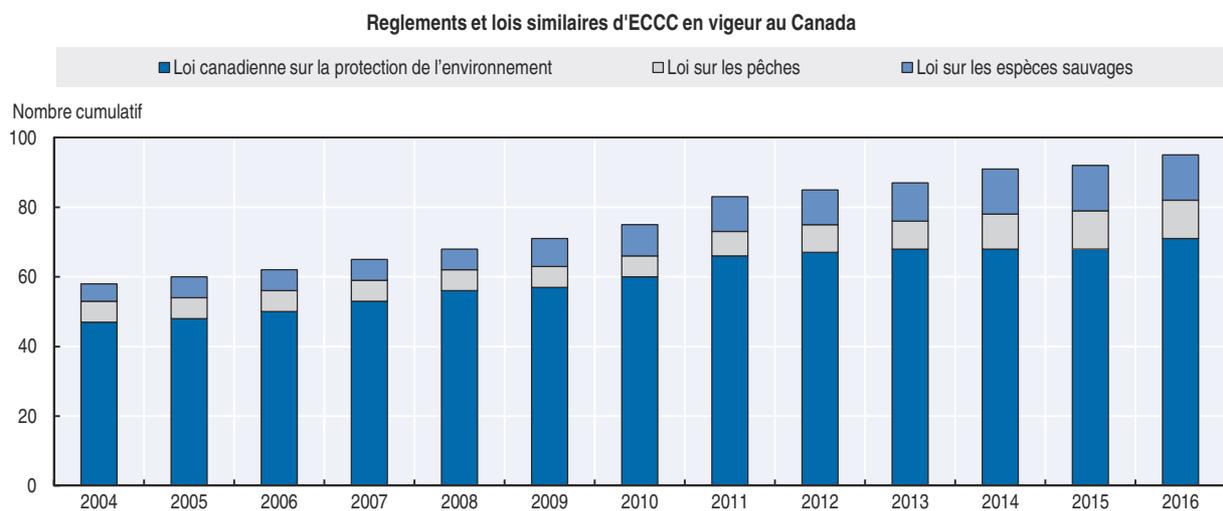
Tableau 2.1. **Principales lois environnementales fédérales**

Produits	Émissions et effluents	Conservation et gestion des ressources naturelles
Loi canadienne sur la protection de l'environnement		
Loi sur les produits dangereux		
Loi canadienne sur la sécurité des produits de consommation		
Loi sur le transport des marchandises dangereuses		
	Loi canadienne sur l'évaluation environnementale	
	Loi sur les ressources en eau du Canada	
	Loi sur les pêches	
	Loi sur les espèces en péril	
	Loi sur les espèces sauvages du Canada	
	Loi sur les parcs nationaux du Canada	Loi sur les océans
	Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs	
	Loi fédérale sur le développement durable	
	Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales	

Source : Données communiquées par le pays.

Le portefeuille de règlements d'ECCE s'est considérablement enrichi depuis 2004 (graphique 2.1). Le nombre de règlements dans le cadre de la LCPE, de la Loi sur les pêches et de la Loi sur les espèces sauvages enregistre une hausse de plus de 50 %. Cette augmentation a renforcé le rôle des autorités fédérales dans la réglementation environnementale et, parallèlement, alourdi la charge administrative. Il est difficile de dire si elle a permis d'harmoniser la réglementation dans l'ensemble des provinces et territoires.

Graphique 2.1. **Le portefeuille de règlements des autorités fédérales en matière d'environnement s'est enrichi**



Note : « Similaire » inclut ordonnances et modifications aux règlements et calendriers.

Source : Soumission du pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933592582>

3.1. Évaluation de la réglementation et des politiques

Analyse d'impact de la réglementation

En 1999, le Gouvernement du Canada a imposé que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) évalue les retombées potentielles des propositions de réglementation sur l'environnement, les travailleurs, les entreprises, les consommateurs et les autres pans de la société. Dans le cadre de l'AIR, une analyse coûts-avantages est réalisée pour toutes réglementations importantes selon les modalités décrites dans le Guide d'analyse coûts-avantages pour le Canada. Les propositions concernées comprennent l'ensemble des règlements nouveaux et modifiés dans le cadre de la LCPE. Par exemple, une AIR a été réalisée en 2016 sur les modifications apportées au Règlement sur certaines substances toxiques interdites. L'AIR tient compte de la Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation de 2012, qui instaure la règle du « un pour un » (une nouvelle réglementation en remplacement d'au moins une ancienne), l'évaluation d'impact sur les petites entreprises et d'autres mesures visant à suivre l'évolution du fardeau administratif et à le maîtriser.

L'AIR peut également nécessiter un plan d'évaluation et de mesure des performances du dispositif réglementaire qui examine entre autres le respect des délais des activités de suivi. Ses résultats sont présentés aux décideurs et au public dans un résumé non technique de l'étude d'impact de la réglementation, qui est publié dans la Gazette du Canada. Des dispositions similaires existent au niveau provincial (par exemple au Québec).

Évaluation environnementale stratégique

Conformément à la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes de 2010, une évaluation environnementale stratégique (EES) doit être menée dans les cas où un projet est susceptible d'entraîner des effets positifs ou négatifs importants sur l'environnement. Les ministères et les organismes évaluent le degré d'importance des effets environnementaux potentiels en fonction de considérations telles que la fréquence et la durée de l'effet, le lieu et l'amplitude, le rythme, le risque (pour la santé humaine, par exemple), l'irréversibilité et l'ampleur possible des effets cumulés. Il reste toutefois difficile de déterminer précisément quels types de documents doivent faire l'objet d'une EES et quelle doit être l'ampleur de l'impact potentiel sur l'environnement pour que cette procédure s'applique. L'adoption de la LFDD a eu une incidence directe sur le système d'évaluation environnementale stratégique car les objectifs et les buts de la SFDD sont devenus des critères d'examen des incidences environnementales des politiques, des programmes et des plans publics fédéraux.

Ces mesures témoignent des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la recommandation de l'Examen environnemental de 2004 de développer et d'élargir l'utilisation de l'EES. Selon le Commissaire à l'environnement et au développement durable, le ministère de la Justice, Parcs Canada et Services publics et Approvisionnement Canada ont appliqué la directive du Cabinet relative à l'EES à la plupart de leurs propositions de réglementation. En revanche, les ministères fédéraux couverts par l'étude ne l'ont appliquée qu'à 23 % des 243 projets de politiques, plans et programmes soumis au Cabinet en 2013-15 pour accord. De plus, l'ESS est parfois intervenue trop tardivement dans le processus d'approbation (BVG, 2016). Il n'existe que peu de prescriptions en matière d'EES au niveau provincial. Le Québec a mis en place une obligation d'EES pour les activités liées à l'exploitation et au transport du pétrole et du gaz en 2014 et prévoit de généraliser les obligations conformément à la loi de 2017 sur la qualité de l'environnement.

Outre l'utilisation de l'EES, le bureau de Santé Canada chargé du changement climatique et de l'innovation fait valoir l'importance des évaluations du changement climatique et de la vulnérabilité sanitaire menées à l'échelon local et régional par des agents publics en charge de la santé. Ces évaluations mettent en lumière les possibilités d'intégrer les informations relatives au changement climatique aux politiques et aux programmes existants élaborés pour gérer les risques sanitaires liés à la météorologie et au climat. Elles éclairent également l'élaboration de nouveaux programmes, le cas échéant, afin de réduire les risques qui pèsent actuellement sur la santé et la gravité des impacts futurs. Par exemple, l'Ontario a publié la Trousse de l'Ontario sur le changement climatique et la santé, qui comporte des lignes directrices sur l'évaluation de la vulnérabilité et de l'adaptation de la santé face au changement climatique à l'attention des bureaux de santé publique dans la province (ministère de la Santé, 2016).

Évaluation ex post

L'évaluation est un outil clé sur lequel les autorités fédérales peuvent s'appuyer pour respecter leurs engagements stratégiques en optimisant comme elles le doivent l'utilisation des ressources. Le suivi et la communication des progrès, ainsi que l'évaluation de l'efficacité du travail réalisé par les organismes fédéraux, constituent une priorité politique forte (CPM, 2017). La précédente Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor ainsi que la Directive sur la fonction d'évaluation et les Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada qui l'appuient ont été abrogées en 2016. Elles seront remplacées en 2017 par une nouvelle politique qui met l'accent sur des plans ministériels axés sur les résultats et qui comporterait des profils de l'information sur les performances.

Les autorités provinciales en charge de l'environnement ont également élaboré des mesures de performance dans le cadre de l'aménagement habituel de l'espace. Par exemple, le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique mesure les résultats environnementaux (émissions de GES, bonnes pratiques de gestion des déchets), ainsi que les résultats en matière d'assurance du respect des dispositions (ministère de l'Environnement, 2015, 2016).

Une évaluation régulière des programmes est également menée sous l'égide du Bureau du Vérificateur général du Canada, dont le mandat s'étend à l'environnement et au développement durable. Le Commissaire à l'environnement et au développement durable, qui est désigné par le Vérificateur général, assume cette responsabilité. Tous les ans, le Commissaire contrôle et communique les performances des ministères et des organismes fédéraux en matière d'atteinte des objectifs et des buts fixés dans la SFDD.

3.2. Prescriptions réglementaires clés

Contrôle des substances toxiques

Aux termes de la LCPE, les autorités fédérales sont chargées de la réglementation sur l'intégralité du cycle de vie des substances toxiques. La Loi a instauré un inventaire national des substances chimiques et biotechnologiques, la Liste intérieure des substances (LIS), et rendu obligatoire l'évaluation des substances « nouvelles » non inscrites sur cette liste. Elle exige également des importateurs et fabricants qu'ils déclarent aux autorités fédérales toute nouvelle substance avant sa mise sur le marché au Canada.

Si les autorités déterminent qu'une substance est susceptible de présenter un danger pour la santé humaine ou l'environnement, elles peuvent l'ajouter à la Liste des substances

toxiques. Actuellement, la liste comporte plus de 100 substances ou groupes de substances toxiques. Dans un délai de deux ans à compter de l'inscription d'une substance sur la liste, ECCC est tenu de prendre des mesures concernant sa gestion. Il peut s'agir de mesures de prévention ou de contrôle telles que la conclusion d'accords volontaires, la mise en place de plans de prévention de la pollution obligatoires ou la publication de règlements restrictifs prévoyant l'élimination progressive ou l'interdiction totale d'une substance.

Normes de qualité de l'air et d'émission

Dans le cadre du Système de gestion de la qualité de l'air (SGQA) instauré en 2012², des Normes canadiennes de qualité de l'air ambiant (NCQAA) ont été établies pour le dioxyde de soufre (SO₂), les particules fines (PM_{2,5}) et l'ozone. Les NCQAA sont plus strictes que les normes correspondantes en vigueur aux États-Unis. Cependant, elles sont un peu moins strictes que les Lignes directrices relatives à la qualité de l'air émises par l'Organisation mondiale de la santé. Des travaux sont en cours pour établir une norme relative au dioxyde d'azote (NO₂). Les provinces et les territoires délimitent et gèrent des zones atmosphériques à l'intérieur de leurs frontières afin de garantir l'amélioration de la qualité de l'air et de prévenir le dépassement des normes (Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), 2012). Les autorités fédérales facilitent les discussions sur les problèmes de qualité de l'air dans les bassins atmosphériques qui sont à cheval sur plusieurs provinces ou territoires.

Bien que les provinces assurent pour l'essentiel la gestion des émissions, il existe un certain nombre de règlements fédéraux en matière de pollution de l'air spécifiques à des secteurs d'activité. Le Règlement multisectoriel sur les polluants atmosphériques adopté en 2016 est le tout premier ensemble de normes fédérales obligatoires relatives aux émissions atmosphériques. Il couvre les émissions provenant des chaudières, fours et moteurs ainsi que celles provenant du secteur de la fabrication du ciment et porte principalement sur les NO_x, le SO₂, les composés organiques volatils et les particules. Le règlement s'inspire des meilleures pratiques en matière de réglementation des émissions industrielles appliquées à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada. D'autres règlements fédéraux limitent les rejets d'amiante, de plomb, de mercure et de chlorure de vinyle. Les provinces et les territoires sont autorisés à aller plus loin et à mettre en place des exigences plus strictes. Des valeurs indicatives relatives aux émissions atmosphériques de plusieurs autres secteurs industriels et types d'équipements ont été définies dans le cadre d'instruments non réglementaires (par exemple, codes de pratiques pour les secteurs de l'aluminium, du fer et de l'acier adoptés en 2016, section 4.4).

S'agissant des sources mobiles, les autorités fédérales sont les principales responsables de la réglementation et de la mise en œuvre des normes relatives à la qualité du carburant et aux émissions des moteurs et véhicules neufs, ainsi que de celles relatives aux émissions des transports maritimes, aériens et ferroviaires. En 2015, le Canada a soumis les émissions atmosphériques polluantes des voitures et utilitaires légers neufs à de nouvelles normes rigoureuses alignées sur celles en vigueur aux États-Unis. Cependant, la réglementation du parc automobile actuel reste un défi de taille. Les provinces et les territoires peuvent promulguer des mesures supplémentaires pour réduire les émissions des sources mobiles, et notamment réglementer les rejets des véhicules en circulation, mais ne l'ont pas fait jusqu'à présent.

Normes de qualité de l'eau et de rejet

Le CCME a publié les Recommandations canadiennes pour la qualité de l'environnement (RCQE). Celles-ci comprennent, pour ce qui a trait aux ressources en eau, les Recommandations

pour la qualité de l'eau potable au Canada, les Recommandations pour la qualité et les aspects esthétiques des eaux utilisées à des fins récréatives, les Recommandations canadiennes pour la qualité des eaux : protection de la vie aquatique, les Recommandations canadiennes pour la qualité des eaux : protection des utilisations de l'eau à des fins agricoles, ainsi que les Recommandations canadiennes pour la qualité des sédiments : protection de la vie aquatique. Elles sont présentées sous la forme de concentrations numériques ou d'énoncés circonstanciés et décrivent les conditions de risque négligeable pour les organismes et les utilisations de l'eau désignées qu'elles appuient.

Bien que les RCQE soient approuvées à l'échelle nationale, les provinces et les territoires peuvent élaborer leurs propres critères, lignes directrices, objectifs et normes fondés sur des principes scientifiques. Par exemple, les Lignes directrices sur la qualité de l'environnement pour les eaux de surface de l'Alberta (2014) ont plusieurs fonctions. Elles servent à élaborer les objectifs de qualité de l'eau propres à chaque site, évaluer et indiquer la qualité des eaux de surface dans l'ensemble de la province et établir des limites d'acceptation pour les rejets d'eaux usées en fonction de la qualité de l'eau.

Les autorités fédérales ont publié un manuel des procédures relatives aux limites de rejet d'effluents fondées sur la qualité de l'eau qui fournit des lignes directrices sur la fixation de valeurs limites pour les rejets provenant de sources ponctuelles afin qu'ils ne dépassent pas les normes de qualité de l'eau dans les plans d'eau récepteurs. Les provinces telles que l'Alberta utilisent de plus en plus un système de gestion de la charge polluante totale pour améliorer la qualité des eaux de surface, une approche adoptée avec succès par la Corée depuis 2004 (OECD, 2017a). Le Règlement fédéral sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées, en vigueur depuis 2015, établit des normes spécifiques de qualité des effluents pour les stations d'épuration (chapitre 5).

Règlement sur les mouvements de déchets dangereux

Dans le cadre de la LCPE, un certain nombre de règlements prennent en compte les mouvements de déchets et de matériaux recyclables dangereux à l'intérieur, à l'extérieur et d'un bout à l'autre du pays. Les exigences de notification comprennent les informations sur la nature et le volume de déchets ou matériaux concernés, les adresses et les sites des exportateurs, des importateurs et des transporteurs, les propositions concernant les opérations d'élimination, les justificatifs des accords écrits conclus entre les exportateurs et les importateurs ainsi que la couverture d'assurance. Grâce à ces informations, ECCC est en mesure de déterminer si le chargement proposé est conforme aux règlements sur la protection de la santé humaine et l'environnement. Il existe un système de suivi fondé sur un manifeste préétabli de transport de déchets pour les mouvements de déchets et matériaux recyclables dangereux entre les provinces et les territoires, conformément aux bonnes pratiques internationales. L'élimination et les mouvements de déchets à l'intérieur des frontières provinciales et territoriales sont régis par les administrations respectives.

3.3. Évaluation environnementale

La responsabilité d'une évaluation environnementale (EE) fédérale incombe à la Commission canadienne de sûreté nucléaire pour les projets d'énergie nucléaire, à l'Office national de l'énergie (O.N.E.) pour les projets qu'il est chargé de régir, tels que les oléoducs et les lignes de transport internationaux et interprovinciaux et les activités pétrolières et gazières en mer, et à l'ACEE pour tous les autres projets désignés. Il existe deux types d'évaluation dans le cadre de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) :

une EE peut être réalisée soit par l'autorité responsable soit, pour les projets qui sont plus susceptibles d'entraîner des effets importants sur l'environnement ou qui préoccupent l'opinion publique, par un groupe d'examen (groupe d'experts indépendants).

Une déclaration de décision relative à l'évaluation environnementale est émise à la fin du processus avec la participation appropriée du public (section 5.1). Elle détermine, entre autres, le degré de probabilité que le projet entraîne des effets néfastes importants sur l'environnement et définit les conditions en matière de mesures d'atténuation ainsi qu'un programme de suivi auxquels l'initiateur du projet est tenu de se conformer. L'ACEE applique ces conditions en collaboration avec les autorités provinciales et territoriales en charge de l'EE.

Dans l'ensemble, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale a entraîné une réduction considérable du nombre de projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale officielle à l'échelon fédéral. De nombreux projets étaient considérés comme ne présentant pas un impact environnemental important de nature à justifier une EE ou étaient jugés adaptés à une évaluation menée par les juridictions infranationales (BVG, 2014). Les modifications apportées en 2012 à la loi sur l'Office national de l'énergie ont mis en place des critères de sélection des participants et raccourci la procédure d'évaluation à 15 mois. Ces modifications ont nui à la transparence de la procédure d'évaluation environnementale des projets relatifs aux énergies. Par exemple, le Projet d'expansion du réseau de Trans Mountain évalué dans le cadre des nouvelles dispositions a provoqué une forte opposition du public : son approbation en 2016 est actuellement contestée par plusieurs Premières Nations ainsi que par les municipalités de Vancouver et Burnaby.

En 2016, le ministre de l'Environnement et du Changement climatique a mis en place un groupe d'experts chargé d'examiner les processus d'évaluation environnementale fédérale. L'examen visait à restaurer la confiance du public dans la crédibilité de l'EE et de renforcer la participation des peuples autochtones à cette évaluation. Dans son rapport de mars 2017, le groupe d'experts a recommandé de créer une autorité unique chargée de l'ensemble des EE au niveau fédéral (il a suggéré de remplacer le nom « évaluation environnementale » par « évaluation d'impact »). Il a également détaillé des mesures spécifiques pour renforcer la coopération entre les juridictions, intégrer les considérations des peuples autochtones dans la prise de décision et garantir une participation significative du public (encadré 2.1).

**Encadré 2.1. Modifier le processus d'évaluation environnementale :
une recommandation du groupe d'experts mandaté
par le gouvernement fédéral**

Le ministre de l'Environnement et du Changement climatique a commissionné un groupe d'experts afin d'examiner les processus d'évaluation environnementale (EE). Le groupe d'experts a suggéré de désigner l'EE sous le nom d'« évaluation d'impact » pour traduire une optique allant au-delà des effets sur l'environnement biophysique. Il a proposé un éventail de recommandations sur la coopération entre les autorités fédérales et provinciales/territoriales, la prise en compte des considérations des peuples autochtones, la participation du public et l'utilisation des preuves scientifiques. Entre autres mesures, le groupe d'experts a formulé les recommandations suivantes :

- L'EE doit intervenir à un stade précoce de l'élaboration des projets avant la finalisation des éléments de conception.

**Encadré 2.1. Modifier le processus d'évaluation environnementale :
une recommandation du groupe d'experts mandaté
par le gouvernement fédéral (suite)**

- Les critères et la méthodologie doivent être établis de manière à rendre compte des impacts du changement climatique dans le champ d'application de l'EE.
- Une seule et unique autorité doit réaliser et décider des EE au nom des autorités fédérales.
- Le remplacement du processus fédéral d'évaluation environnementale par son équivalent provincial doit être possible à condition que la norme la plus stricte s'applique.
- Les peuples autochtones doivent être impliqués dans la prise de décision à toutes les étapes de l'EE et un programme de financement doit être mis sur pied pour assurer un renforcement des capacités d'évaluation environnementale à long terme qui réponde aux besoins spécifiques des divers groupes autochtones.
- Le programme de financement en faveur des participants doit être proportionné aux coûts associés à une participation significative à toutes les étapes de l'évaluation environnementale, notamment lors du contrôle et du suivi.
- Les déclarations de décision relatives aux évaluations environnementales doivent fixer des conditions reposant sur des obligations de résultat qui définissent des normes de performance claires et précises.

De plus, le groupe d'experts a suggéré d'adopter une approche d'EE par paliers au moyen de laquelle les évaluations d'impact régionales et stratégiques complètent l'évaluation environnementale des projets. Les évaluations régionales examineraient les impacts cumulés au sein d'un bassin atmosphérique, d'un bassin versant ou d'une autre zone des terres fédérales ou du domaine maritime. Les évaluations stratégiques (à ne pas confondre avec les évaluations environnementales stratégiques ou EES) que propose le groupe d'experts étudieraient les répercussions des politiques, programmes et plans fédéraux existants sur les évaluations environnementales des projets et régionales.

Source : Groupe d'experts (2017).

Dans le cadre de l'examen de la structure, du rôle et du mandat de l'O.N.E. (O.N.E, 2017), les groupes de défense de l'environnement soutiennent aussi le transfert des fonctions de l'O.N.E. et de la Commission canadienne de sûreté nucléaire relatives aux EE fédérales en faveur d'un organisme réformé en la matière (Flanagan et al., 2017). Cependant, le groupe d'experts a recommandé de remplacer l'O.N.E. par une Commission canadienne de transmission de l'énergie et de créer une commission d'examen conjoint entre cette nouvelle commission et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale pour réaliser des évaluations environnementales et délivrer des permis pour tous les projets énergétiques importants.

Toutes les provinces disposent de processus d'EE imposés par la loi. Dans les territoires, ce sont les lois fédérales (par exemple, la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon, la Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut) qui régissent le processus d'EE. Chaque province et territoire gère ses propres dispositifs réglementaires pour l'approbation des projets liés à l'énergie (oléoducs provinciaux, puits, etc.). Dans des provinces comme l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario, une autorité de réglementation de l'énergie mène l'EE de la même manière qu'au niveau fédéral. Dans des provinces telle que le Québec, l'EE est réalisée par une autorité chargée de l'évaluation environnementale en plus d'activités dans d'autres secteurs. Les

accords de coopération conclus entre, d'une part, les autorités fédérales et, d'autre part, les autorités provinciales et/ou territoriales (section 2.2) visent à minimiser le chevauchement des efforts en matière d'EE. Par exemple, la Colombie-Britannique et les autorités fédérales ont convenu de remplacer le processus fédéral par le processus réglementaire provincial pour plusieurs projets importants qui déclenchent des examens d'évaluation environnementale aux niveaux fédéral et provincial (Bureau d'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique, 2016).

3.4. Régimes d'autorisation

Les autorisations environnementales au niveau fédéral s'appuient sur des lois distinctes. Par exemple, ECCC délivre des autorisations qui régissent l'immersion de substances en mer, les activités dans les zones protégées, l'importation et l'exportation de déchets dangereux et la chasse des oiseaux migrateurs.

De nombreuses provinces ont mis en place des régimes d'autorisation environnementale intégrés. Par exemple, la Colombie-Britannique dispose d'autorisations d'évacuation des déchets en vertu de la Loi sur la gestion de l'environnement, qui définit le terme « déchets » comme incluant les polluants atmosphériques, les détritiques, les effluents et les ordures ainsi que les déchets biomédicaux et dangereux. Le Québec met actuellement en place des autorisations environnementales qui couvrent tous les impacts environnementaux dans le cadre d'une révision importante de sa Loi sur la qualité de l'environnement. En Ontario, l'Autorisation environnementale couvre les émissions et les rejets liés aux polluants atmosphériques, au bruit, aux déchets et aux eaux usées. Cependant, l'Alberta et la Saskatchewan disposent d'autorisations et d'approbations distinctes aux termes de divers règlements consacrés à des thèmes précis.

Lorsque des régimes d'autorisation intégrés existent, c'est essentiellement la procédure qui est intégrée. Ces régimes ne prévoient pas de gérer de manière globale les impacts environnementaux à l'aide des meilleures techniques disponibles (MTD). Les effets cumulés sont rarement pris en compte dans l'établissement des conditions d'autorisation. Dans un grand nombre de provinces en outre, les autorisations environnementales ne sont pas liées à l'EE ; l'action menée par le Québec afin d'intégrer les deux instruments pour les activités à haut risque constitue une exception notable. Le respect des conditions d'autorisation et l'application des décisions des évaluations environnementales sont souvent soumis à des mécanismes de contrôle distincts. Cela peut conduire à une superposition des efforts en matière d'assurance du respect des dispositions.

Un certain nombre de provinces ont mis en place une diversification des régimes réglementaires en fonction des risques relatifs des activités réglementées. En Ontario, par exemple, les installations à faible risque ne sont pas soumises à autorisation. Elles peuvent simplement émettre une déclaration de conformité aux exigences environnementales générales. Une disposition similaire est actuellement mise en place par le Québec dans le cadre de sa réforme des autorisations environnementales. Recourir davantage à des obligations sectorielles normalisées (règles générales contraignantes) permettrait de réduire le fardeau administratif qui pèse à la fois sur les organismes de réglementation et les entités réglementées, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME).

3.5. Aménagement de l'espace

Environ 89 % de la superficie du Canada est constituée de « terres domaniales » publiques : 41 % sont des terres domaniales fédérales et 48 % sont des terres domaniales

provinciales. Les 11 % restants se composent de terres privées. Seulement 4 % des terres provinciales relèvent de la responsabilité des autorités fédérales, principalement comme parcs nationaux, réserves des Premières Nations ou bases militaires. Les peuples autochtones possèdent, contrôlent et ont accès à plus de 65 millions d'hectares (ha) de terres. Cela représente environ 6.5 % des terres émergées canadiennes, sans compter les territoires autochtones.

La majeure partie des terres domaniales fédérales se situent dans les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et le Yukon). La délégation de pouvoirs du gouvernement fédéral aux administrations territoriales et la signature d'accords sur les revendications territoriales ont considérablement bouleversé l'administration des terres et des ressources naturelles ainsi que la propriété des terres dans l'Arctique canadien. La gestion des ressources se partage entre les autorités fédérales représentées par Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC), les administrations territoriales (hormis celles du Nunavut) et les organismes autochtones. Leurs mandats s'appliquent à des aspects décisionnels précis en matière d'examen d'impact, d'évaluation d'impact, d'aménagement de l'espace et d'utilisation des terres, d'utilisation de l'eau, de gestion des espèces sauvages et de droits de surface (AANC, 2008).

L'aménagement du territoire incombe aux provinces et territoires, qui disposent tous de leurs propres systèmes en la matière. Bien que largement comparables, ces systèmes comportent des différences importantes. Les provinces et les territoires les moins peuplés centralisent généralement l'aménagement du territoire. À l'inverse, les provinces très peuplées ont tendance à déléguer davantage de pouvoir aux autorités locales. Cela s'explique en partie par un cadre législatif différent : l'aménagement de l'espace dans les territoires fait partie intégrante des accords sur les revendications territoriales du Nord, ce qui favorise la centralisation. Il existe également des différences en matière de capacités administratives au niveau local, qui témoignent de la variation de la densité de la population et des ressources disponibles dans les provinces. En Ontario par exemple, les autorités publiques et les cabinets d'études emploient environ 4 300 chargés de réglementation, contre 10 à 15 pour l'île du Prince-Édouard (OCDE, 2017b).

Chaque province ou territoire dispose d'au moins un plan régional d'occupation des sols. Les plans régionaux comprennent généralement des objectifs et des politiques de haut niveau concernant la régulation de la croissance, la protection de l'environnement, les infrastructures à l'échelle régionale et le développement économique. En Alberta par exemple, le Cadre réglementaire pour l'utilisation des terres (*Land-use Framework*) relatif à l'aménagement régional est une stratégie globale visant à mieux administrer les terres publiques et privées et les ressources naturelles. Il utilise et prend en compte les effets cumulés afin d'atteindre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux à long terme (encadré 2.2).

Dans toutes les provinces, les municipalités disposent officiellement de pouvoirs similaires. Elles peuvent élaborer différents types de plans d'occupation des sols et les adopter comme règlements, puis les utiliser pour réglementer l'aménagement sur leur territoire. Les plans communautaires, principaux instruments de l'engagement des parties prenantes dans l'aménagement de l'espace, sont élaborés pour l'ensemble du territoire administratif d'une municipalité. Les plans de district couvrent des quartiers spécifiques des villes et sont plus détaillés que les plans communautaires. Ils servent à orienter les nouvelles opérations d'aménagement ou le réaménagement de quartiers existants mais

Encadré 2.2. **Prise en compte des effets environnementaux cumulés dans l'aménagement du territoire en Alberta**

L'Alberta compte sept régions dont certaines frontières sont fixées le long des limites de bassins versants. Dans le cadre de la Loi sur la gestion du sol (Land Stewardship Act) de 2009 et du Cadre réglementaire pour l'utilisation des terres (*Land-use Framework*) de la province, chaque région est soumise à un plan régional distinct s'appuyant sur ses besoins particuliers en matière environnementale, économique et sociale. Elles utilisent une approche axée sur les effets cumulés pour gérer les impacts combinés des activités existantes et nouvelles au sein de leur juridiction. Les types d'effets cumulés qui sont analysés comprennent, notamment, les prélèvements d'eau, les rejets atmosphériques, les impacts environnementaux terrestres et la dégradation générale des habitats. Les décisions d'aménagement sont examinées de manière globale en fonction des impacts d'ensemble sur une région. Les cadres de gestion de l'environnement relatifs aux différents domaines (par exemple, qualité de l'air, qualité de l'eau, biodiversité) prévoient des indicateurs et des seuils d'impact ainsi que les dispositifs de suivi, de modélisation et de notification respectifs.

Les plans régionaux sont contraignants et peuvent être perçus comme des directives descendantes qui régissent l'interprétation et la mise en œuvre de l'ensemble de la législation en Alberta, notamment les lois dont l'environnement ne constitue pas le premier objectif. Ils sont élaborés au moyen de vastes consultations menées par le Secrétariat chargé de l'utilisation des terres (Land Use Secretariat) avec la participation des communautés autochtones et approuvés par le Cabinet, dans le cadre de la politique des pouvoirs publics pour la région. Les plans locaux d'occupation des sols doivent s'aligner sur les plans régionaux.

Le processus d'élaboration des plans régionaux est lent. Au début de l'année 2017, des plans régionaux ont été adoptés pour deux régions seulement : la Basse-Athabasca en 2012 (le plan a depuis été repris pour répondre aux préoccupations des communautés autochtones) et la Saskatchewan-Sud en 2014. Dans trois régions, les procédures d'aménagement de l'espace n'ont même pas démarré. L'EES a été expérimentée dans l'élaboration du plan régional de la Basse-Athabasca. Cependant, elle n'a pas été institutionnalisée dans le cadre de l'aménagement de l'espace dans l'ensemble de la province.

Source : Environnement et Parcs Alberta (2016).

peuvent aussi être élaborés pour des zones à vocation spéciale telles que les centre-villes, les pôles d'enseignement, les terrains de loisirs et les sections importantes du réseau de transport. Les municipalités délivrent des permis d'aménager ainsi que des permis de construction. Cependant, leurs capacités institutionnelles déterminent dans une large mesure les modalités d'exercice de ces pouvoirs. Traditionnellement, les plans locaux d'occupation des sols tiennent compte des considérations liées au patrimoine naturel et à la biodiversité et ils commencent désormais à intégrer les préoccupations concernant l'adaptation au changement climatique. Néanmoins, ils n'incluent pas suffisamment les autres préoccupations environnementales telles que l'impact des transports et l'urbanisation galopante. Les plans locaux doivent suivre les orientations générales des autorités provinciales mais ne sont pas soumis à la réalisation d'une EES. L'obligation légale de mener une EES des plans d'occupation des sols permettrait de systématiser cette procédure et de la rendre plus complète. Elle permettrait également d'évaluer et de prendre en compte les effets environnementaux cumulés des diverses activités.

Le respect des droits des peuples autochtones pose de réelles difficultés dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les questions liées à la gestion des terres et de l'environnement varient en fonction du niveau de compétence juridique et de contrôle administratif qu'exercent ces peuples sur l'espace. C'est dans le cadre des traités récents que leurs pouvoirs sont les plus étendus. Les communautés autochtones insistent sur le principe du « consentement libre, préalable et éclairé », c'est-à-dire le droit à donner ou refuser leur consentement à des propositions de projets susceptibles de porter atteinte aux terres qu'elles possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement. Ce principe est clairement énoncé dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007). En 2014, la Cour suprême du Canada a rendu un jugement sans précédent (SCC 44) confirmant le titre ancestral sur la terre de la Première Nation Tsilhqot'in en Colombie-Britannique. Suite à cette décision, les provinces ne peuvent revendiquer le droit d'effectuer des coupes à blanc sur les terres protégées par un titre ancestral avant d'avoir obtenu le consentement du détenteur de ce titre. Cependant, malgré sa récente adhésion à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le Canada n'a pas encore instauré de procédure officielle pour mettre en œuvre le principe du consentement libre, préalable et éclairé.

Les communautés autochtones participent parfois à l'aménagement du territoire. Cependant, contrairement aux plans communautaires ordinaires, leurs plans n'ont pas de valeur juridique. Elles n'ont donc pas de matière pour s'opposer aux projets d'exploitation des ressources naturelles sur leurs terres. Ceci est en contradiction avec le principe du consentement libre, préalable et éclairé et entraîne souvent des conflits. Les autorités fédérales et provinciales encouragent les sociétés d'exploitation à négocier des ententes sur les répercussions et les avantages avec les peuples autochtones afin de fixer les conditions de la compensation financière, la création d'emplois et la restauration ultérieure de l'environnement (le Québec, par exemple, a élaboré des directives relatives à ces ententes). Cependant, les sociétés ne sont pas dans l'obligation de le faire et les autorités ne sont pas partie aux ententes qui n'entraînent d'ailleurs que rarement des modifications au projet lui-même. La plupart de ces ententes exigent généralement des peuples autochtones qu'ils soutiennent le projet ou qu'ils s'abstiennent de s'y opposer lors de l'évaluation environnementale ou des procédures judiciaires.

4. Mécanismes d'assurance du respect des dispositions

Ces mécanismes couvrent la promotion, le suivi et la mise en application du respect des dispositions ainsi que la responsabilité pour les dommages causés à l'environnement. Au Canada, les autorités fédérales, provinciales et territoriales entreprennent des initiatives d'assurance du respect des dispositions en vertu de leur législation respective. Les municipalités canadiennes disposent de pouvoirs de mise en application des règlements environnementaux (par exemple, sur les réseaux d'assainissement et la gestion des déchets solides).

4.1. Inspections environnementales

ECCC réalise la plupart de ses inspections et de ses enquêtes (en cas d'infractions présumées) en vertu de la LCPE. Le programme de contrôle du respect des dispositions se compose d'inspections ciblées en fonction des priorités et des risques (environ 40 %) et de contrôles aléatoires (20 %), le reste des opérations faisant suite à des accidents et des plaintes. Le choix des règlements dont l'application doit être contrôlée en priorité se fait

notamment en fonction de la nature des dispositions réglementaires, la complexité et les capacités opérationnelles ainsi que les engagements nationaux et internationaux. De plus, les nouvelles dispositions entrées en vigueur sont classées comme prioritaires dans le cadre du programme d'inspection d'ECCC. Le calendrier des inspections dépend du risque que la substance ou l'activité réglementée présente pour l'environnement ou la santé humaine, ainsi que des antécédents de l'entité réglementée. En février 2017, ECCC a lancé un nouveau système national de gestion des affaires relatives à l'application de la loi. Il a également élargi ses capacités d'analyse informatique dans le domaine de l'assurance du respect des dispositions.

Plusieurs autorités provinciales ciblent également leurs inspections environnementales en fonction des risques. En Colombie-Britannique par exemple, la politique d'inspection du ministère de l'Environnement définit la fréquence des inspections pour les sites à haut, moyen et faible risque. Les secteurs récemment réglementés ou les segments des activités réglementées où ont été détectées des tendances de non-conformité peuvent être inspectés de manière plus fréquente. Près des trois quarts des inspections sont préventives, ce qui est assez élevé par rapport aux normes internationales, tandis que le quart restant fait suite à des incidents ou des plaintes (ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique, 2016).

La Colombie-Britannique applique aussi de bonnes pratiques en ce qui concerne la collaboration interinstitutions dans le domaine du contrôle du respect de la réglementation. Son ministère de l'Environnement coordonne ses inspections avec le ministère de l'Énergie et des Mines, le ministère des Forêts, des Terres et de l'Exploitation des ressources naturelles, le ministère des Pêches et des Océans, les autorités provinciales chargées de la sécurité et de la santé au travail et ECCC et les administrations locales. Les agents de tous ces organismes communiquent aux inspecteurs du ministère de l'Environnement des informations sur toutes les activités observées dans le cadre de leurs fonctions respectives, et inversement (ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique, 2016).

4.2. Outils d'application des règlements

Sanctions pénales

En ce qui concerne l'application de la législation environnementale, le Canada a toujours eu recours aux sanctions pénales. La plupart des lois imposent des sanctions aux responsables d'entreprise qui cautionnent ou permettent une infraction et ce, que l'entreprise elle-même fasse l'objet de poursuites ou non. Les sanctions pécuniaires maximales sont multipliées par deux pour les infractions majeures et peuvent être appliquées chaque jour durant lequel l'infraction perdure. Lorsqu'ils imposent des sanctions, les tribunaux sont tenus de prendre en considération les facteurs aggravants spécifiques afin de s'assurer qu'elles reflètent la gravité de l'infraction³. Ces sanctions ne tiennent pas compte de l'avantage économique que procure l'infraction. Cependant, ECCC étudie les moyens d'utiliser l'expérience de l'Agence américaine de protection de l'environnement qui met en œuvre des bonnes pratiques dans ce domaine depuis plus de 30 ans.

La Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales (LCALE, 2010) a mis en place un nouveau régime de sanctions pécuniaires que les tribaux sont tenus d'appliquer suite à une condamnation prononcée en vertu de neuf lois fédérales sur l'environnement. Dans le cadre du nouveau régime, les infractions visées, qui entraînent des dommages directs ou un risque de dommages pour l'environnement, ou entravent l'exercice de

l'autorité des administrations canadiennes, sont soumises à des sanctions pécuniaires minimales et à un éventail plus large de sanctions pécuniaires pour une première infraction : de 100 000 à 6 millions CAD pour les sociétés. Les autres infractions sont assorties d'une sanction pécuniaire maximale de 500 000 CAD (ECCC, 2016a). La LCALE autorise également la suspension ou l'annulation des licences ou permis que détient le contrevenant lors de sa condamnation pour un délit écologique.

Les données en matière de répression recueillies dans le cadre des diverses lois fédérales sur l'environnement sont souvent contradictoires, incomplètes et difficilement accessibles. Peu d'informations identifiant les contrevenants aux lois environnementales, les lieux des incidents et la nature exacte de l'infraction sont divulguées au public (Amos et al., 2011).

Les mesures de rechange en matière de protection de l'environnement (MRPE) offrent une solution de rechange aux poursuites judiciaires pour violation de la LCPE. Un accord, négocié avec le prévenu par le ministère de la Justice en consultation avec ECCC, précise les mesures que le contrevenant est tenu de prendre pour rétablir le respect des dispositions. Ces mesures comprennent la dépollution suite aux dommages causés à l'environnement ou la prévention et le contrôle de la pollution. Une fois que les conditions de l'accord sur les MRPE sont remplies, les chefs d'accusation sont retirés.

Sanctions administratives

La Loi fédérale sur les pénalités administratives en matière d'environnement (2009) autorise les sanctions administratives pécuniaires. Celles-ci fournissent une solution de rechange aux autres mesures d'application des règlements, telles que les avertissements par écrit et les poursuites, qui peuvent parfois s'avérer inefficaces ou inadaptées. Les sanctions administratives pécuniaires peuvent s'élever à 5 000 CAD pour les personnes physiques et à 25 000 CAD pour les personnes morales. De même, le Québec et la Colombie-Britannique ont instauré des sanctions administratives pécuniaires pour les infractions jugées modérées (par exemple, manquement à l'obligation de présentation d'un rapport ou non-respect mineur des conditions d'autorisation) en 2011 et 2014 respectivement. Au Québec, ces sanctions peuvent atteindre jusqu'à 2 000 CAD pour les personnes physiques et 10 000 CAD pour les personnes morales. En Colombie-Britannique, les sanctions administratives pécuniaires pouvant être infligées dans le secteur des ressources naturelles peuvent être comprises entre 2 000 CAD et 100 000 CAD selon la gravité de l'infraction. Cette bonne pratique mérite d'être reproduite dans les autres provinces et territoires.

Gestion des activités répressives

Diverses juridictions canadiennes ont mis en place des bonnes pratiques concernant les politiques d'application des règlements, les registres publics des condamnations et la mesure des résultats des activités répressives. Par exemple, les deux autorités en charge de l'application de la législation environnementale en Colombie-Britannique ont formulé des lignes directrices sur l'exécution des différentes mesures répressives (encadré 2.3).

Parallèlement, il existe clairement une « mise en échec de la réglementation » concernant les mesures répressives à l'encontre des industries puissantes. D'après les conclusions d'un récent rapport du Vérificateur général de la Colombie-Britannique, ni le ministère de l'Environnement ni le ministère de l'Énergie et des Mines ne font preuve d'efficacité en matière de contrôle du respect et de l'application des dispositions dans le secteur minier de la province. Dans de nombreux cas, les exploitants qui enfreignent la loi

Encadré 2.3. Lignes directrices de la Colombie-Britannique pour des décisions répressives proportionnées

Le Bureau d'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique contrôle le respect des conditions juridiquement contraignantes des certificats d'évaluation environnementale. Il a élaboré un outil en fonction des risques pour évaluer les facteurs susceptibles d'influer sur le choix des mesures répressives : la matrice de prise de décisions répressives. Cette matrice se veut un outil d'orientation que les responsables du respect de la réglementation peuvent utiliser à leur gré lors de l'examen du contexte et des caractéristiques spécifiques de chaque cas de non-respect.

Sur un axe, la matrice définit le niveau de non-respect par ordre d'importance (mineur, modéré ou majeur) en fonction des dommages réels ou potentiels dus à l'infraction. Sur l'autre axe, elle mesure la probabilité d'atteindre le respect de la réglementation (élevée, modérée, faible). La probabilité que l'exploitant réponde dûment à la mesure répressive dépend de plusieurs facteurs. Ceux-ci comprennent les difficultés techniques à restaurer le respect de la réglementation, les antécédents de l'exploitant en la matière, la déclaration spontanée de l'infraction et la présence d'un comportement de non-respect délibéré ou négligent. En fonction de ces facteurs, le responsable du respect de la réglementation peut faire un choix à partir d'un menu d'outils répressifs (allant de l'avertissement à l'accord visant à faire respecter la loi, une ordonnance d'exécution du ministère ou le recours à des poursuites).

Parmi ses activités, le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique assure le contrôle du respect de la réglementation en vertu de la Loi provinciale sur la gestion de l'environnement. Il utilise un outil similaire (matrice de prise de décisions en matière de non-respect de la réglementation), qui prend en considération les mêmes facteurs mais avec cinq catégories pour la probabilité du respect des règlements et l'étendue des dommages réels ou potentiels.

Source : Bureau d'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique (2015b), ministère de l'Environnement (2014).

reçoivent des avertissements répétés et bénéficient de possibilités de retour au respect des règlements mais sans jamais faire l'objet de véritables sanctions, même en cas de violations avérées et dangereuses. De plus, aucun ministère n'a évalué de façon adéquate l'efficacité de ses efforts en matière d'assurance du respect des dispositions (Vérificateur général de la Colombie-Britannique, 2016).

La LCALE fédérale impose la diffusion publique d'un registre des sociétés condamnées en vertu de certaines lois sur la protection de l'environnement et des espèces sauvages. Le registre comporte les condamnations de sociétés contrevenantes qui ont été prononcées au cours des cinq dernières années dans le cadre de la législation environnementale appliquée par ECCC et Parcs Canada. La divulgation publique des informations en matière répressive est également une pratique répandue au niveau provincial. En Colombie-Britannique, le ministère de l'Environnement et le ministère des Forêts, des Terres et des Opérations relatives aux ressources naturelles publient conjointement tous les trimestres des résumés de l'application des lois environnementales. Ces résumés énumèrent tous les cas ayant donné lieu à des mesures de répression (ordonnances d'exécution, sanctions administratives et condamnations judiciaires) à l'encontre de sociétés et de personnes physiques. De plus, les deux ministères tiennent une base de données des infractions environnementales.

Ces dix dernières années, les autorités fédérales et provinciales ont tenté d'élaborer des indicateurs de résultats de la répression dans le domaine de l'environnement et d'attribuer les résultats aux différents instruments (encadré 2.4). Pour le moment, ces

Encadré 2.4. **Mesure des résultats en matière répressive : un défi**

En 2010, ECCC a mis en place un indicateur d'amélioration de l'application de la législation environnementale. Cet indicateur avait pour objectif de mesurer la réduction du volume des substances réglementées au moyen des mesures répressives, en tonnes-équivalent-substances réduites. Cet indicateur était censé intégrer progressivement les rejets de plus de 40 polluants atmosphériques et présents dans l'eau pondérés en fonction de leur impact toxicologique (en utilisant comme coefficients les valeurs inverses des normes respectives de qualité du milieu ambiant). Des coefficients spécifiques ont également été déterminés pour les polluants ayant un impact mondial (tels que les gaz à effet de serre et les substances appauvrissant la couche d'ozone) qui ne disposent pas de normes de toxicité.

L'initiative a été principalement élaborée, dans un premier temps, pour rendre compte de la réduction des différents polluants réglementés due aux activités d'assurance du respect des dispositions et, dans un second temps, elle tente d'agréger ces réductions en une mesure composite de leur impact sur l'environnement. Il était nécessaire d'obtenir les données lors des activités répressives et de les consigner dans la base de données correspondante d'ECCC. Néanmoins, selon ECCC, il a été difficile de démontrer de manière convaincante un lien de causalité entre les activités répressives et les résultats environnementaux. C'est particulièrement vrai lorsque l'on cherche à faire valoir que des mesures répressives ont permis de prévenir de dommages potentiels ou réels sur l'environnement. Dans l'ensemble, cette approche complexe s'est avérée excessivement coûteuse et a été abandonnée peu de temps après sa mise en place.

Depuis 2010, ECCC mène un projet pilote pour mesurer le taux de conformité des pressings aux règlements relatifs aux substances toxiques afin d'établir un niveau de référence et d'évaluer la valeur des inspections. Il a également mené un projet sur les résultats attendus dans le domaine de la conformité aux règlements relatifs aux systèmes de stockage souterrains de produits pétroliers (EC, 2015). Cependant, ces efforts restent sporadiques.

Le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique utilise une grille binaire de taux de conformité (pourcentage des installations en situation de conformité ou non-conformité). En 2008, le ministère de l'Environnement et du Climat de l'Ontario a tenté de mettre en place des taux de conformité plus détaillés. Son indice de conformité représentait la somme pondérée des violations des dispositions législatives et des conditions d'autorisation (« certificat d'agrément ») par les diverses installations. Il a attribué un coefficient à quelque 1 300 dispositions législatives. Chaque violation devait être classée selon l'une des quatre « catégories de contraventions » (notification et tenue des registres, normes d'exploitation, suivi et échantillonnage ou dépassement des limites d'émission ou de rejet) et se voir attribuer une pondération correspondante. L'idée est ainsi de faire la distinction entre la non-conformité aux procédures et la non-conformité à une condition de fond. Ainsi, les pondérations rendraient compte dans une certaine mesure de la gravité de l'impact environnemental potentiel dû à l'infraction (plus la pondération est élevée, plus l'impact est important). L'indice de conformité n'a cependant pas été mis en œuvre. Cela est dû à la fois à sa complexité et à la nécessité d'adopter une approche coûteuse d'échantillonnage aléatoire en matière de planification des inspections pour collecter les données nécessaires.

Source : Industrial Economics, Inc. (2010), Environnement Canada (2015), Mazur (2010), ministère de l'Environnement (2016).

efforts s'avèrent peu concluants. Cependant, ils illustrent bien l'attention croissante accordée à la gestion des performances des mécanismes visant à assurer le respect des dispositions et doivent se poursuivre, en s'appuyant sur l'expérience internationale encore limitée, mais croissante, en la matière (Mazur, 2010).

4.3. Responsabilité environnementale

Responsabilité en cas de dommages causés à l'environnement

Le Canada dispose de plusieurs régimes solides de responsabilité environnementale en vertu de la législation fédérale et provinciale. Les personnes physiques et morales sont responsables des effets potentiellement dommageables causés à l'environnement, notamment aux plantes et aux animaux, des nuisances et des pertes de jouissance engendrées ainsi que des dommages causés à la santé humaine ou à la sécurité. Par exemple, tous les organismes canadiens de réglementation environnementale peuvent imposer à un pollueur de dépolluer l'eau, généralement au moyen d'une quelconque ordonnance administrative. La Cour suprême du Canada a avalisé le principe d'indemnisation du public pour les dommages causés aux ressources environnementales dans l'affaire *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.* (2004). Dans de nombreuses provinces, le droit est officiellement reconnu aux autorités de recouvrer les coûts de nettoyage et de dépollution auprès des pollueurs. En Ontario, même les municipalités ont le droit d'exiger d'un pollueur qu'il assume les coûts supportés pour faire face aux rejets de substances nocives (Willms et Shier, 2007).

En matière de responsabilité, les dispositions relatives au traitement de la pollution passée sont généralement appliquées aux sols contaminés mais non aux dommages causés aux masses d'eau et écosystèmes. En vertu des lois provinciales sur l'environnement, la responsabilité de la dépollution des sols contaminés incombe normalement aux propriétaires et occupants actuels et passés. Dans certains cas, la responsabilité peut revenir aux fabricants des substances à l'origine de la contamination.

Dans la plupart des provinces, la responsabilité est objective, ce qui signifie que le fait d'exercer des activités dans le cadre d'un permis ne décharge pas de la responsabilité financière en cas de dépollution. Cependant, certaines décisions judiciaires ont pris en considération le respect des dispositions. Les dispositions juridiques applicables imposent majoritairement la responsabilité conjointe et solidaire à l'ensemble des parties potentiellement responsables. Cela signifie que les dommages peuvent faire l'objet d'une action en réparation auprès de l'un quelconque des prévenus indépendamment de sa part individuelle de responsabilité. Toutefois, les tribunaux civils déterminent généralement le degré de responsabilité en fonction de la gravité de la faute lorsqu'il existe plusieurs parties responsables (Tidball et al., 2016).

Les autorités fédérales et provinciales exigent l'utilisation d'instruments de garantie financière dans plusieurs secteurs tels que l'exploitation minière et l'énergie pour éviter que le contribuable n'assume le coût du nettoyage et de la dépollution. Par exemple, le programme d'évaluation de la responsabilité des titulaires d'autorisations mis en place par l'Alberta s'assure que les entreprises sont suffisamment solvables pour prendre en charge la désaffectation, la dépollution et la remise en état des sites concernés dans le cadre des responsabilités qui leur incombent (AER, 2014). La responsabilité sans faute est aussi limitée dans certains secteurs pour restreindre ou plafonner le montant total qu'un exploitant peut avoir à payer en cas d'incident, en l'absence de preuve de faute. Les

garanties financières peuvent être fournies sous forme de lettres de crédit, fonds fiduciaires, garanties ou couvertures d'assurance.

Les risques environnementaux sont fréquemment couverts par les assurances et les assureurs canadiens offrent plusieurs produits d'assurance environnementale. La couverture de responsabilité civile en matière de pollution, qui s'applique généralement à la pollution nouvelle mais peut aussi s'appliquer à des conditions antérieures non identifiées, est relativement facile à souscrire. L'assurance coûts de nettoyage maximums qui s'applique aux projets de dépollution environnementale est plus onéreuse et plus difficile à souscrire. Le coût des primes d'assurance environnementale peut être prohibitif. Il comprend généralement le coût assumé par l'assureur pour employer les services d'un expert-conseil en environnement afin d'étudier les risques (Tidball et al., 2016). Cependant, l'évaluation des risques incite les exploitants à les réduire en s'impliquant dans des activités de prévention de la pollution.

Sites contaminés

La gestion de la pollution passée relève principalement de la responsabilité des autorités infranationales. Les circonstances dans lesquelles une autorité chargée de la réglementation peut demander l'étude et la dépollution de sols contaminés varient d'une juridiction à l'autre. Plusieurs provinces disposent de réglementations relatives à l'évaluation et à la dépollution des sites contaminés. Certaines, comme l'Ontario, gèrent des fonds *ad hoc* pour financer le nettoyage des sols contaminés dans les cas où aucun responsable solvable ne peut être identifié. L'Alberta, qui compte des dizaines de milliers de forages pétroliers désaffectés, a mis en place un fonds de nettoyage des puits orphelins grâce aux recettes provenant des taxes auxquelles sont assujettis les exploitants de puits de pétrole. Le montant des taxes est calculé en fonction du coût estimé des activités de désaffectation et de remise en état des sites correspondant à l'année d'imposition à venir. De même, la province a créé un fonds de gestion des résidus miniers de 500 millions CAD (financé par les exploitants actuels) pour faire face aux problèmes environnementaux (notamment la pollution des eaux souterraines) que posent les résidus de sables bitumineux hérités du passé.

Le ministère de l'Environnement et du Changement climatique de l'Ontario peut émettre des ordonnances exigeant la dépollution des sols contaminés par les activités actuelles ou passées. Certaines ordonnances imposent un plan complet de dépollution, qui implique de réaliser des analyses coûteuses avant la mise en œuvre des mesures de dépollution. Au Québec, la Loi sur la qualité de l'environnement comprend un cadre de gestion des sites contaminés. Si l'évaluation d'un site indique un dépassement des normes de la qualité des sols et des eaux souterraines, l'exploitant est tenu de fournir au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) un plan de dépollution ainsi qu'un calendrier d'exécution pour approbation. Après son approbation par le MDDELCC, le plan de dépollution doit être mené à bien et faire l'objet d'un rapport rédigé et certifié par des experts reconnus par le MDDELCC (Blakes, 2012). Des dispositions similaires sont en place dans d'autres provinces.

Les autorités fédérales tiennent un inventaire public des sites contaminés sous leur responsabilité. Le Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux de 2005 a investi plus de 4.5 milliards CAD pour évaluer et dépolluer des sites fédéraux contaminés. Sur les terres fédérales des territoires, c'est AANC qui gère les sites contaminés désaffectés par le biais du Programme des sites contaminés du Nord. Ces sites ont été contaminés par les activités d'exploitation minière, pétrolière et gazière du secteur privé ainsi que par les activités

militaires de l'État qui se sont déroulées il y a plus d'un demi-siècle. Ce programme fédéral vise à réduire et éliminer, si possible, les risques pour la santé humaine et l'hygiène de l'environnement, en accordant la priorité aux sites qui présentent le risque le plus élevé. Conformément aux modifications apportées aux règles comptables en 2015, les autorités doivent inclure dans leur bilan les coûts de dépollution des biens contaminés qu'elles possèdent. Cela constitue pour les autorités fédérales et provinciales une incitation à accélérer la dépollution des sites contaminés.

4.4. Promotion du respect des dispositions et des pratiques écologiques

La promotion, par les autorités, du respect des dispositions et des pratiques écologiques peut réduire les coûts que supportent les entreprises en leur permettant d'atteindre et de conserver le plus efficacement possible un niveau optimal en matière de respect des dispositions. Elle peut également réduire les coûts de la réglementation en rendant plus efficace le contrôle du respect et de l'application des dispositions. Les conseils et orientations sont particulièrement utiles auprès des PME (au Canada, entreprises de moins de 500 employés). Les autorités fédérales et provinciales en charge de l'environnement sont de plus en plus nombreuses à reconnaître qu'il est important de promouvoir le respect des dispositions. Elles ont également recours aux accords volontaires et à la passation de marchés publics écologiques pour favoriser l'adoption de pratiques commerciales vertes.

Promotion du respect des dispositions

Les efforts déployés par les autorités fédérales dans ce domaine visent principalement les PME, communautés autochtones et organismes fédéraux géographiquement dispersés et difficiles à atteindre. En 2014-15, ECCC a planché sur des stratégies de respect des dispositions et des plans relatifs à la promotion de leur respect applicables à 24 disciplines différentes. Il utilise divers outils de sensibilisation, notamment les ateliers, les réunions d'information, l'envoi de plaquettes d'information par voie électronique et postale, sans oublier Twitter et les bannières publicitaires du web. Un grand nombre de ces activités sont menées en collaboration avec les autorités provinciales et territoriales ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales (ONG).

À l'échelon provincial, le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique a récemment publié un guide technique relatif aux pratiques environnementales saines dans le secteur minier ainsi que des documents de sensibilisation destinés aux secteurs du béton, de l'agriculture et de la gestion des déchets dangereux. Parallèlement, il a organisé des ateliers destinés aux représentants des différents secteurs (ministère de l'Environnement, 2016). Les autorités provinciales ont publié de nombreux documents d'orientation en ligne afin de guider les porteurs de projets à travers le processus d'évaluation environnementale.

Accords volontaires et codes de pratiques

Dans la droite ligne de l'examen environnemental de 2004, qui recommandait de poursuivre la mise en place d'approches volontaires efficaces par rapport aux coûts au sein de l'industrie, ECCC utilise des ententes sur la performance environnementale par lesquelles les entreprises ou secteurs participants s'engagent à résoudre des difficultés particulières ou à atteindre des niveaux de performance donnés. Ces ententes sont des instruments volontaires et non réglementaires qui permettent aux parties poursuivant des objectifs communs de traiter un problème environnemental particulier. Les ententes sur la performance fixent généralement des objectifs quantitatifs telle la limite maximale de rejet

d'une substance mais peuvent aussi comporter des objectifs qualitatifs, telle la mise en œuvre d'activités dans le cadre d'un code de pratiques ou la restriction de la vente ou de la disponibilité d'un produit à compter d'une date donnée. Chaque entente nécessite de vérifier les résultats par le biais d'audits, d'inspections, d'entretiens ou par d'autres moyens.

Depuis l'adoption de la Politique-cadre relative aux ententes sur la performance environnementale en 2001, ECCC a conclu 14 ententes de cette nature avec divers secteurs, comme ceux des produits chimiques, des transports, de la métallurgie, des produits de consommation, de la foresterie et de l'impression. Outre les associations professionnelles, les signataires comptaient trois ministères fédéraux (Santé Canada, Innovation, Sciences et Développement économique Canada et Transports Canada) et deux autorités provinciales (l'Ontario et l'Alberta). Onze ententes ont été menées à bien (la plupart ayant atteint leurs objectifs⁴) et trois sont actuellement en vigueur (encadré 2.5). La majorité des ententes comportent des objectifs liés à l'amélioration de la qualité de l'air (ECCC, 2017). Transports Canada gère également des accords volontaires avec son secteur. Ces accords comprennent un plan d'action visant à réduire les GES issus des transports aériens ainsi qu'une entente avec l'Association des chemins de fer du Canada pour signaler les émissions de GES et les autres polluants atmosphériques clés.

Encadré 2.5. Objectif des ententes sur la performance environnementale : réduire au minimum le rejet de substances nocives

Secteur du vinyle (2015-20) : cette entente, conclue entre ECCC, l'institut de vinyle du Canada et les entreprises participantes, vise la pleine mise en œuvre de la Ligne directrice pour la gestion environnementale des stabilisants à base d'étain au Canada par toutes les installations de mélangeage du vinyle afin de prévenir le rejet de stabilisants toxiques dans l'environnement.

Secteur des fibres de céramique réfractaire (2013-18) : cette entente, conclue entre ECCC et cinq entreprises du secteur des fibres de céramique réfractaire (FCR), vise à maintenir la concentration maximale admissible de FCR dans l'air ambiant aux limites établies par les précédentes ententes et à maintenir les exigences de déclaration en matière de FCR. Elle encourage l'inspection et la maintenance des équipements antipollution et confirme la volonté du secteur des FRC de conserver le Programme de gestion des produits existant.

Entreprises de recyclage du papier (2013-17) : cette entente, conclue entre ECCC et 13 entreprises de recyclage du papier, a été élaborée pour que les usines de recyclage du papier adoptent des mesures visant à réduire au minimum, dans la mesure du possible, le risque d'impacts sur l'environnement des rejets de bisphénol A (BPA). Le BPA, utilisé comme révélateur chromogène et dans certaines variétés d'encres, est présent en tant que contaminant dans les déchets de papier. Il peut être rejeté dans les effluents par certaines usines de recyclage du papier.

Source : ECCC (2017).

En vertu de la LCPE, le ministère fédéral de l'Environnement et du Changement climatique ou celui de la Santé peut diffuser des codes de pratiques. Ceux-ci peuvent soit être le seul instrument de gestion des risques soit faire partie d'une panoplie d'instruments, l'objectif étant de s'attaquer à la pollution causée par une ou plusieurs substances toxiques issues de certains secteurs d'activité. Ces codes sont généralement utilisés lorsqu'il est difficile d'établir des restrictions numériques et que les acteurs de l'activité réglementée sont

réceptifs à la mise en œuvre d'un code de pratiques (ECCC, 2016b). Les codes de pratiques récents ciblent des réductions dans les domaines suivants : appareils résidentiels de chauffage au bois (2012), émissions de particules fines ($PM_{2,5}$) dans le secteur de l'aluminium primaire (mai 2016), émissions fugitives de particules totales et de composés organiques volatils provenant du secteur de l'acier, du fer et de l'ilménite (mai 2016) ainsi que des lampes en fin de vie contenant du mercure (février 2017).

Marchés publics écologiques et écolabels

Les autorités fédérales et la plupart des autorités provinciales utilisent la passation de marchés publics écologiques de manière active pour encourager les pratiques commerciales vertes. En 2006, le gouvernement fédéral a mis en place une Politique d'achats écologiques. De plus, la SFDD 2016-19 comporte l'objectif de « promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales ». Résultat, l'ensemble des 26 ministères liés par la LFDD prennent en compte les performances environnementales dans leurs décisions d'achats. Des plans d'achats écologiques destinés aux organismes fédéraux ont été mis en place pour plus de 30 catégories de biens et services, notamment le matériel informatique et audiovisuel, les automobiles, le mobilier de bureau, les imprimantes et le papier, et les voyages d'affaires. Des fiches de données écologiques recensent les considérations d'ordre environnemental dans les décisions d'achats pour chaque produit et service, ainsi que les critères environnementaux qu'il est envisagé d'intégrer dans les achats publics fédéraux. Les provinces adoptent des pratiques similaires (encadré 2.6).

Encadré 2.6. Recours des autorités provinciales à la passation de marchés publics pour promouvoir des pratiques commerciales écologiques

Les lignes directrices de la Colombie-Britannique relatives à la passation de marchés publics de produits et services écologiques visent à inciter les ministres à prendre en compte les produits et les services écologiques dans le cadre de leurs décisions d'achat. Elles imposent de tenir compte de l'intégralité du cycle de vie lors de l'établissement des critères d'évaluation dans les documents d'appel d'offres. Pour ce faire, elles mettent l'accent sur l'impact environnemental des processus de production, de la consommation d'énergie et des exigences de maintenance et d'élimination.

La province de Terre-Neuve-et-Labrador a élaboré un guide des achats de produits écologiques en collaboration avec l'Agence des achats gouvernementaux et CCEE (Climate Change and Energy Efficiency), bureau en charge du changement climatique et de l'efficacité énergétique. Ce guide comprend des fiches d'information sur 15 catégories de produits écologiques ainsi que sur l'écologisation des achats immobiliers. Bien que non contraignant, il fournit des recommandations sur l'intégration des considérations environnementales dans les processus institutionnels liés à la passation de marchés publics. Ces recommandations s'accompagnent de feuilles de travail sur la sélection de questions écologiques pour les appels d'offres, la définition des conditions de passation de marchés verts, l'utilisation de l'éco-étiquetage, l'établissement de rapports, etc.

Source : Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador (2014), gouvernement de Colombie-Britannique (2016).

Les critères de passation de marchés publics écologiques imposent souvent l'achat de produits portant un écolabel. Le Canada utilise 113 écolabels nationaux, provinciaux et internationaux (Ecolabel Index, 2017), notamment l'ÉnerGuide pour les appareils ménagers

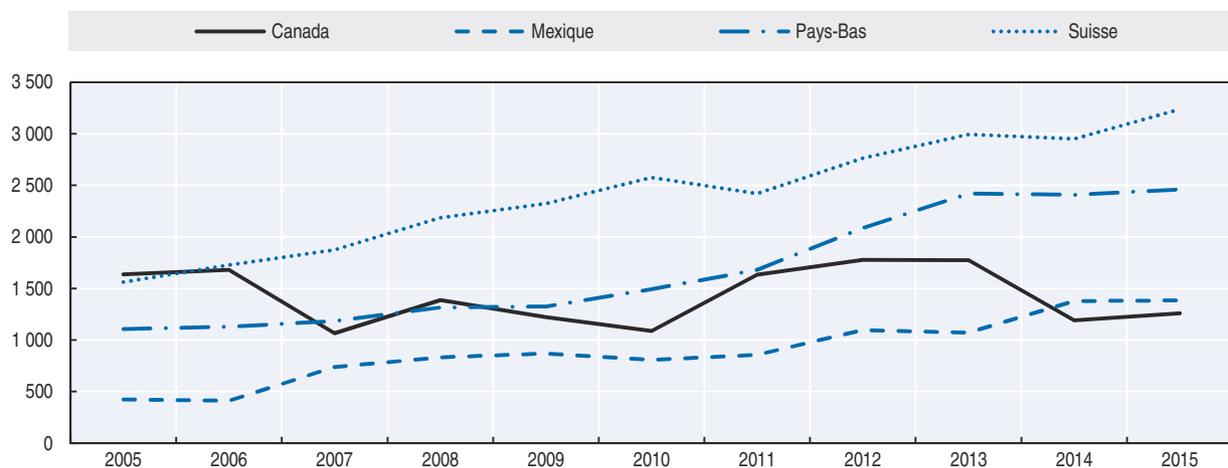
(chapitre 4). Les programmes d'éco-étiquetage sont gérés par des organismes publics ou des organismes de normalisation du secteur privé et supposent généralement une certification délivrée par des organismes tiers indépendants.

Certifications et récompenses attribuées à des systèmes de gestion environnementale

Le nombre de nouvelles certifications ISO 14001 accordées à des systèmes de gestion environnementale (SGE) est en baisse ces dernières années au Canada. Cette tendance prend le contrepied de celle observée dans presque tous les autres pays membres de l'OCDE. Les nouvelles certifications accordées s'élèvent à 1 260 en 2015, soit moins qu'en 2005 et à peu près autant qu'au Mexique (presque 1 400) mais bien moins que dans de nombreux pays européens (graphique 2.2). Cette diminution est probablement due à une demande insuffisante du marché pour ces certifications ; elles ne constituent pas un critère de passation de marchés publics écologiques. Cependant, l'absence d'incitations réglementaires et économiques (telles que la diminution de la fréquence des inspections et la réduction des frais d'autorisation) de la part des pouvoirs publics peut aussi jouer un rôle dans cette diminution. En outre, de nombreuses petites entreprises mettent en place un SGE mais ne sont pas disposées à payer le coût élevé lié à la certification par un organisme indépendant.

Graphique 2.2. **Diminution du nombre de nouvelles certifications SGE**

Nombre de certifications SME au Canada et dans quelques pays de l'OCDE, 2005-15



Source : ISO (2016), *ISO Survey 2015*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933592601>

Les autorités peuvent utiliser les relations publiques comme incitations positives pour promouvoir un comportement respectueux de l'environnement de la part des entreprises. Bien que les organismes canadiens de réglementation n'exploitent pas pleinement cette possibilité, les milieux d'affaires ont institué un certain nombre de récompenses environnementales. Globe Foundation par exemple, une fondation d'entreprise privée à but non lucratif établie à Vancouver, met en avant les avantages que le développement durable peut présenter pour les entreprises. Entre autres initiatives, elle décerne le prix Globe Awards for Environmental Excellence dans cinq catégories différentes. Ces prix récompensent les réalisations dans les domaines de la gestion environnementale des entreprises, l'innovation technologique et le leadership en améliorant la performance environnementale au-delà du respect de la réglementation (Globe, 2016).

5. Promotion de la démocratie environnementale

Le Canada se classe au 35^e rang mondial de l'indice de démocratie environnementale (IDE). Son score combiné en matière d'accès à l'information, de participation du public et d'accès à la justice se situe juste au-dessus de la moyenne mondiale⁵. Le Canada a obtenu de bons résultats dans le pilier « accès à la justice » mais des résultats moins satisfaisants dans les domaines de la transparence et de la participation. L'évaluation menée dans le cadre de l'IDE souligne en particulier qu'il serait possible de renforcer davantage la démocratie environnementale en étendant les dispositifs de protection juridique fédéraux de manière à garantir les droits du public à participer à la prise de décisions environnementales et en réduisant les obstacles financiers aux procédures judiciaires (WRI, 2016).

5.1. Participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement

Les consultations publiques et la transparence sont au cœur du processus de prise de décision des autorités canadiennes. La Charte des droits environnementaux de 1993 de l'Ontario et les lois similaires en vigueur dans plusieurs autres provinces donnent le droit aux citoyens de participer à la prise de décisions environnementales. Les autochtones, les parties prenantes et le public sont consultés avant l'adoption d'une loi ou d'un règlement au niveau fédéral ou provincial. Certaines lois fédérales et provinciales exigent de publier un avis ou de mener une consultation avant de délivrer des permis ou des autorisations concernant les émissions atmosphériques, le traitement et l'évacuation de l'eau et des eaux usées ainsi que la gestion et l'élimination des déchets. Cependant, ces lois n'imposent pas aux organismes publics de tenir compte des commentaires formulés par les citoyens sur les décisions environnementales (WRI, 2016).

Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques est le dernier exemple en date de vaste collaboration et d'engagement de la société civile à différents niveaux. Le processus a pris la forme de groupes de travail rassemblant des organisations et peuples autochtones et des parties prenantes multiples ainsi que d'assemblées publiques et de sites web interactifs, etc. Plus de 13 000 commentaires formulés par le public ont été reçus en cinq mois.

La participation du public constitue un élément particulièrement important de la procédure d'évaluation environnementale à l'échelon fédéral et provincial et territorial. Elle est assurée au moyen de notifications, de délais raisonnables de consultation publique, de la mise à disposition des informations et d'une communication transparente des résultats. Le Processus fédéral d'aide financière aux participants permet de couvrir les coûts de participation à l'évaluation environnementale supportés par les groupes de citoyens. En Colombie-Britannique, la procédure d'évaluation environnementale comprend deux périodes de consultation publique : une sur le projet de demande et une sur la demande acceptée. De plus, l'initiateur du projet et/ou le Bureau d'évaluation environnementale (EAO) de la Colombie-Britannique peuvent organiser des séances d'information publiques au cours desquelles sont divulguées d'importantes informations concernant le projet. L'EAO reconnaît la nécessité de rendre plus facilement accessibles à un large public non spécialisé les informations soumises à l'examen des citoyens (EAO, 2015a).

Le devoir de consulter les groupes autochtones constitue un élément clé des activités menées par les autorités fédérales, conformément aux Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter (2011). Le Gouvernement du Canada signe des protocoles de consultation avec les groupes

autochtones afin de mettre en place une procédure pour les consultations sur les atteintes possibles aux droits autochtones. Depuis 2008, AANC aide les ministères et les organismes fédéraux à remplir l'obligation du Gouvernement du Canada de consulter en fournissant des lignes directives, des formations et d'autres outils. ECCC coopère également avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis par l'intermédiaire de cinq organismes autochtones nationaux en partenariat avec les bureaux associés et les organismes autochtones provinciaux et territoriaux (Chefs de l'Ontario, Premières Nations Québec-Labrador, etc.).

Dans le domaine de l'environnement, ces consultations s'appliquent à l'élaboration des politiques et de la réglementation, l'évaluation environnementale, l'octroi de licences et d'autorisations, etc. Cependant, de nombreuses communautés autochtones ont l'impression que la procédure de consultation démarre souvent après l'élaboration d'une politique ou d'un projet. Elles ont donc le sentiment qu'elle ne leur confère que peu d'influence sur la décision. Plusieurs provinces (par exemple, l'Alberta et le Québec) révisent actuellement les politiques de consultation avec les peuples autochtones pour tenir compte de ces préoccupations et s'acheminer vers des modes de participation établis en « co-création ».

Les peuples autochtones du Canada souhaiteraient être considérés comme des ayant-droit plutôt que comme des parties prenantes dans le cadre de la gestion des ressources naturelles et revendiquent un statut spécial dans la prise de décisions en matière environnementale. Dans l'affaire *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique* (section 3.5), la Cour suprême du Canada a jugé en 2014 que la Couronne doit à l'avenir obtenir le consentement de la communauté autochtone plutôt que de se contenter d'observer son devoir de consultation.

En mai 2016, près de dix ans après l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le Canada a officiellement renoncé à sa position d'objecteur. Les autorités fédérales ont déclaré qu'elles allaient mettre pleinement en œuvre la Déclaration. De plus en plus, les groupes autochtones ont la possibilité de faire entendre leur voix par le biais de consultations élargies ou de la participation du grand public. Par exemple, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) associe les groupes autochtones à la recherche, aux conseils (par exemple, conseils techniques liés à l'utilisation actuelle des terres et des ressources à des fins traditionnelles) et à la formation. En 2016, elle a soutenu un projet pilote commun avec le Conseil de l'énergie et des mines des Premières Nations de la Colombie-Britannique pour faire participer les chefs autochtones à l'amélioration des pratiques en matière d'évaluation environnementale.

Les peuples autochtones ont accueilli avec un optimisme prudent le renforcement des relations initié récemment par les autorités fédérales. Cependant, de nombreux conflits concernant des projets spécifiques d'exploitation des ressources naturelles persistent (encadré 2.7). Les communautés autochtones sont plus régulièrement consultées mais leur avis est demandé avant tout sur les impacts de projets spécifiques dans l'optique de conclure un accord de compensation, mais non sur l'existence et l'élaboration de ces projets. L'adhésion du Canada à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones constitue une avancée importante mais elle doit être suivie d'effets. Un accord devrait être conclu entre les pouvoirs publics et les peuples autochtones sur la définition pratique de « consultation ». Cet accord devrait par exemple définir les personnes à consulter : les discussions avec les responsables d'une communauté autochtone ne reflètent pas forcément son opinion, ce qui risque de menacer la mise en œuvre. Il devrait également définir le principe du « consentement libre, préalable et éclairé », en déterminant notamment

si le droit de s'opposer à un projet équivaut à un veto. L'un des domaines dans lesquels ce principe doit être mis en œuvre en priorité est celui des procédures d'évaluation environnementale à l'échelon fédéral et provincial (Papillon et Rodon, 2016). De plus, les communautés et les organismes autochtones doivent renforcer leurs capacités pour tirer parti des possibilités offertes par ces consultations.

Encadré 2.7. **Lutte des peuples autochtones contre le projet de barrage du Site C pour défendre leurs droits**

La vallée de la rivière de la Paix dans le nord-est de la Colombie-Britannique est un écosystème unique. Elle constitue l'un des très rares endroits de la région qui ont été jusqu'à présents épargnés par l'exploitation massive des ressources. Les familles et communautés des Premières Nations et des Métis dépendent de la vallée pour la chasse et la pêche, la cueillette de baies et de plantes sacrées médicinales et la célébration de cérémonies.

Site C désigne l'immense barrage hydroélectrique, doté d'un budget de 8.8 millions de dollars canadiens, en cours de construction sur la rivière de la Paix entre Fort St. John et Hudson's Hope, Colombie-Britannique. Le barrage devrait produire 5 100 gigawattheures d'électricité par an, assez pour alimenter 450 000 foyers. Cependant, pour créer le réservoir, il faudra inonder 83 kilomètres de la vallée. Cette opération ramera de la carte 5 550 hectares de terres, entraînant des répercussions graves pour les peuples autochtones. D'après les conclusions d'une évaluation conjointe de l'impact sur l'environnement menée par les autorités fédérales et provinciales, la présence du barrage compromettrait gravement l'utilisation des terres, rendrait la pêche dangereuse pendant au moins une génération et submergerait des cimetières et d'autres sites culturels et historiques importants. Les autorités provinciales de la Colombie-Britannique ont approuvé le projet en décembre 2014 mais les Premières Nations de West Moberly et Prophet River ont saisi les tribunaux fédéraux pour protéger leurs terres traditionnelles. Leur bataille bénéficie du soutien de l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique, l'Assemblée des Premières Nations et de nombreux autres opposants au projet, notamment les agriculteurs et propriétaires terriens de la vallée de la Paix.

Source : Amnesty International (2016).

5.2. Accès à l'information environnementale

Au Canada, la législation fédérale, provinciale et municipale en matière d'accès à l'information impose aux administrations publiques de mettre en libre accès des informations dont elles disposent. Au niveau fédéral, ces droits d'accès sont assurés par la Loi fédérale sur l'accès à l'information. Les lois provinciales comprennent, en Nouvelle-Écosse, la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée ainsi que des lois provinciales pour les municipalités comme, en Ontario, la Loi municipale sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Cette dernière oblige notamment les fonctionnaires municipaux à informer le public ou les personnes concernées de tout danger grave pour l'environnement, la santé ou la sécurité. Les autorités fédérales mettent aussi actuellement en œuvre la Directive sur le gouvernement ouvert de 2014, qui impose de rendre les données et les informations fédérales facilement accessibles et utilisables pour le public, dans la mesure où la procédure prévue par la Loi sur l'accès à l'information est souvent lente et inefficace.

Le programme des Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement (ICDE) mesure les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Stratégie fédérale de développement

durable. Il fournit des données et des informations pour suivre la performance du Canada concernant des aspects clés de la durabilité de l'environnement, notamment le changement climatique et la qualité de l'air, la qualité de l'eau et les disponibilités en eau, ainsi que la protection de la nature. De nombreux indicateurs nouveaux ont été élaborés et publiés depuis 2009. Le site web des ICDE a pour objectif de faire en sorte que les tendances observables aux niveaux fédéral, provincial, territorial, local et international soient facilement accessibles et transparentes pour tous les citoyens. Il présente des informations au moyen de graphiques, textes explicatifs, cartes interactives et données téléchargeables.

Les autorités fédérales ont publié un certain nombre de rapports sur l'état de l'environnement, dont notamment le Rapport annuel sur l'état des forêts au Canada et les rapports annuels « Tendances en matière d'émissions au Canada » traitant principalement des gaz à effet de serre. De plus, le Programme des statistiques de l'environnement de Statistique Canada produit des séries de données sur les diverses composantes du patrimoine naturel (eau, écosystèmes, ressources minérales du sous-sol) et l'utilisation des ressources naturelles ainsi que des données sur les rejets de polluants. Ces informations peuvent toutefois être difficilement comparables et trop anciennes, notamment dans le domaine de la gestion des déchets. Statistique Canada a également commencé à travailler à la compilation de données sur les dépenses de protection de l'environnement (chapitre 3).

En ce qui concerne les informations environnementales relatives aux entités privées, l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) créé en application de la LCPE met à la disposition du public des informations sur les rejets annuels dans l'air, l'eau et les sols ainsi que sur les rejets et les activités de recyclage des établissements industriels et commerciaux partout dans le pays. Le Registre canadien d'évaluation environnementale comprend un site internet et des dossiers de projets. Il a été mis sur pied dans le but de faciliter l'accès aux documents liés aux évaluations environnementales réalisées à l'échelon fédéral. Les bases de données d'application de la loi sont également ouvertes au public (section 4.2).

5.3. Accès à la justice

Les pétitions environnementales constituent le seul moyen pour les résidents canadiens de porter leurs préoccupations et leurs interrogations concernant les problèmes environnementaux à l'attention des ministères fédéraux concernés et d'obtenir d'eux une réponse. La Commissaire à l'environnement et au développement durable gère les pétitions en matière d'environnement au nom du Vérificateur général du Canada et a diffusé un guide relatif à ce processus. Elle publie sur le site web du Bureau du vérificateur général du Canada les résumés des pétitions environnementales reçues et des réponses apportées. Au total, 18 pétitions ont été déposées en 2015, portant sur des questions telles que l'adaptation au changement climatique des parcs nationaux, la mise en œuvre d'une stratégie fédérale de conformité pour les règlements concernant les mouvements transfrontières des déchets ou les préoccupations soulevées par le fait que le Canada continue d'utiliser et d'importer de l'amiante (BVG, 2017). De plus, la LCPE fournit un mécanisme par le biais duquel le public peut demander une enquête sur l'infraction présumée. Dans le cas où le ministère néglige de mener cette enquête, un membre du public peut intenter une action en protection de l'environnement à l'encontre du contrevenant présumé devant les tribunaux.

Les Canadiens disposent d'un droit étendu leur permettant de contester les décisions qui ont des incidences négatives sur l'environnement. Le droit de contester un permis ou une autorisation est précisé dans la loi autorisant ces décisions. Dans le passé, de

nombreuses lois conféraient ces droits de recours uniquement à l'organisme émetteur et au demandeur. Depuis quelques années, les organes législatifs provinciaux accordent ces droits de recours aux tiers. Ces recours sont généralement formés devant les tribunaux administratifs tels que la Commission d'appel de l'environnement de l'Alberta ou le Tribunal de l'environnement de l'Ontario. De plus, les décisions des autorités font majoritairement l'objet de révision juridictionnelle sur des questions de compétence, d'erreur de droit ou de méconnaissance des droits de la défense. Une révision juridictionnelle peut être engagée auprès des tribunaux fédéraux ou provinciaux, en fonction de l'identité de l'agent public à l'origine de la décision contestée. Ces dix dernières années, le droit des groupes de défense de l'intérêt public à demander des révisions juridictionnelles a été considérablement étendu. Cependant, il n'existe pas au Canada, contrairement aux États-Unis, de dispositions permettant à un citoyen d'intenter une action en justice à l'encontre des pouvoirs publics afin de les contraindre à appliquer les lois en matière d'environnement.

Dans l'ensemble des juridictions canadiennes, une personne physique peut poursuivre un pollueur, un propriétaire ou un occupant pour les dommages liés à la pollution dont ils sont responsables. Certaines ONG participent à des actions directes pour attirer l'attention sur les problèmes environnementaux. En effet, des ONG comme Ecojustice et l'Association canadienne du droit de l'environnement emploient des juristes pour intervenir dans d'importantes affaires relatives à l'environnement (Tidball et al., 2016). Selon l'Atlas mondial de la justice environnementale, le Canada est le foyer de 21 conflits environnementaux, plaçant le pays au 23^e rang mondial. Ces conflits sont principalement liés à l'extraction de combustibles fossiles et de minerais (EJOLT, 2016).

Il existe toutefois encore peu de mécanismes permettant de réduire les obstacles financiers aux procédures judiciaires en matière d'environnement (WRI, 2016). En février 2017, les autorités fédérales ont annoncé la reprise et l'élargissement du Programme de contestation judiciaire interrompu en 2006 à l'initiative du précédent gouvernement. Chaque année, le programme pourra verser jusqu'à 5 millions CAD de fonds fédéraux pour permettre aux organismes autochtones de couvrir les frais de justice liés à leur contestation d'une législation qu'ils jugent porter atteinte à leurs droits (Leblanc, 2017). Cependant, ce financement ne s'appliquera pas aux ONG environnementales.

5.4. Sensibilisation à l'environnement

Le Canada est réputé pour promouvoir activement l'éveil des citoyens à la conservation de la biodiversité. Les autorités locales et provinciales prêtent leur appui aux organisations environnementales et aux programmes animés par des bénévoles œuvrant au niveau local, comme le programme des volontaires en faveur de la conservation. Largement suivi, le Mois de la sensibilisation à la biodiversité est, par exemple, l'une des nombreuses initiatives pédagogiques proposées aux élèves du territoire du Yukon (Environnement Yukon, 2016). À l'occasion du 150^e anniversaire du Canada, Parcs Canada offre un accès gratuit aux parcs nationaux en 2017. ECCC dispose également d'un certain nombre de programmes de financement de l'action communautaire qui facilitent les mesures collectives et les partenariats de bonne gestion de l'environnement. Ces programmes incluent le Fonds autochtone pour les espèces en péril qui soutient des projets visant à protéger les habitats et à contribuer au rétablissement des espèces en péril.

Les autorités fédérales participent activement à la promotion d'initiatives de sensibilisation sur les impacts sanitaires du changement climatique et fournissent des informations pour aider les Canadiens à s'adapter. Le Bureau des changements

climatiques et de l'innovation de Santé Canada a élaboré un certain nombre de matériels pédagogiques et de document d'orientation pour aider les communautés et la population à se préparer aux canicules et pour protéger les populations vulnérables.

L'éducation relève de la responsabilité des autorités infranationales. Cependant, l'administration fédérale soutient également la sensibilisation aux problèmes environnementaux dans les écoles. Par exemple, des statistiques environnementales adaptées à des fins pédagogiques ont été publiées en 2015 sous la forme de « trousse de l'enseignant » pour les différents niveaux d'enseignement. Le Réseau canadien d'éducation et de communication relatives à l'environnement (EECOM) joue un rôle important dans la coordination de ces initiatives. EECOM est un réseau national à but non lucratif pour l'éducation relative à l'environnement. Ses membres et les collaborateurs comprennent des organisations provinciales, territoriales et nationales œuvrant dans ce domaine et représentant les pouvoirs publics, les ONG, les universités, les écoles et les divers secteurs d'activité. Dans les provinces, bon nombre des actions destinées à intégrer les aspects environnementaux et de durabilité dans les cursus scolaires se font à l'initiative de la société civile (encadré 2.8).

**Encadré 2.8. Plus de sensibilisation à l'environnement dans les écoles :
une préconisation des groupes de la société civile**

Environmental Education Ontario (EEON) est un groupe de militants composé de professionnels de l'éducation, créé en 2000 pour améliorer le statut de la sensibilisation à l'environnement dans la province. Son rapport de 2003 intitulé « Greening the Way Ontario Learns » a conduit le ministère de l'Éducation de l'Ontario à adopter un nouveau cadre d'action (2009). Celui-ci a intégré plusieurs cours de sciences de l'environnement et de durabilité au programme scolaire ainsi que des éléments environnementaux dans d'autres matières classiques. EEON établit des critères de référence en matière d'éducation à l'environnement non seulement pour les écoles et les universités mais aussi pour la sensibilisation aux problèmes environnementaux à la maison, au travail et au sein de la société.

L'ONG « Alberta Council for Environmental Education » (fondée en 2006) a créé en 2014 un groupe de travail sur l'éducation. Celui-ci a élaboré un programme pour un avenir viable à destination des établissements d'enseignement primaire et secondaire. Ce programme définit les concepts et résultats d'apprentissage clés dans diverses matières classiques qui permettraient d'initier les élèves et étudiants aux problèmes d'énergie et d'environnement.

Source : ACEE (2016), EEON (2016).

Environ la moitié des établissements canadiens d'enseignement post-secondaire disposent d'une politique environnementale ou de durabilité. Le Québec et la Colombie-Britannique enregistrent les pourcentages les plus élevés (respectivement 85 % et 67 %) tandis que seulement 13 % des universités de la Saskatchewan ont mis en place une telle politique. Ces dix dernières années, le nombre de bureaux de la durabilité au sein des universités canadiennes a augmenté. Ceux-ci se consacrent principalement à rendre le fonctionnement de l'établissement plus écologique (élaboration de politiques de passation de marchés respectueuses de l'environnement, de plans de transport et d'alimentation durables, etc.). Cependant, nombreux sont ceux qui participent également à des initiatives pédagogiques. De plus, d'importantes actions ont été menées pour analyser l'engagement et la performance des universités canadiennes en matière de durabilité sur la base de

critères de référence. On peut citer par exemple l'accréditation STARS (Sustainability Tracking Assessment and Rating System) élaborée par l'Association pour la promotion de la durabilité dans l'enseignement supérieur (AASHE) (Vaughter et al., 2015).

Recommandations relatives à la gouvernance et la gestion de l'environnement

- Renforcer la collaboration institutionnelle entre les autorités fédérales et provinciales ou territoriales pour accroître les synergies et réduire la superposition des responsabilités en matière de gestion environnementale, en étendant par exemple les accords-cadres environnementaux entre les provinces et les territoires à des domaines dans lesquels il est nécessaire d'améliorer la collaboration entre les différents niveaux d'administration, comme la protection de la biodiversité, la gestion de l'eau, l'évaluation environnementale ou l'aménagement du territoire ; impliquer davantage les municipalités dans la coordination verticale des politiques ; améliorer la gestion des données pour mieux éclairer la prise de décisions.
- Améliorer la mise en œuvre des EES au niveau fédéral et instaurer des EES obligatoires au niveau provincial ; faire en sorte qu'elles s'appliquent aux plans d'aménagement du territoire régionaux et locaux afin de mieux évaluer et prendre en compte les effets cumulés sur l'environnement des activités économiques ; renforcer les capacités des municipalités en matière d'aménagement du territoire.
- Renforcer l'évaluation environnementale au niveau fédéral en améliorant la transparence de la procédure d'EE et en la faisant démarrer dès la phase de conception des projets ; faire en sorte que l'évaluation environnementale et la délivrance d'autorisations environnementales soient davantage intégrées au niveau provincial.
- Mettre en œuvre des régimes d'autorisation environnementale intégrés dans tous les territoires infranationaux ; promouvoir l'utilisation des meilleures techniques disponibles en appliquant une approche globale tenant compte de tous les milieux pour définir les critères de délivrance des autorisations ; étendre l'utilisation de règles sectorielles normalisées et de régimes d'autorisation simplifiés pour les installations à faible risque environnemental.
- Accroître le recours aux sanctions administratives pécuniaires (plutôt que pénales) pour les infractions environnementales mineures ; tenir compte de l'avantage économique procuré par l'infraction pour fixer le montant des amendes ; élaborer des politiques d'application des règlements qui donnent des orientations claires sur la manière d'appliquer des sanctions administratives et pénales proportionnées à la gravité de l'infraction ; élaborer des mécanismes centrés sur les résultats pour mesurer les performances en matière d'assurance du respect des dispositions ; faire en sorte que toutes les données en matière de répression soient librement accessibles.
- Améliorer la procédure de consultation des collectivités autochtones en les impliquant dès les premières étapes ; renforcer leurs capacités pour qu'elles puissent véritablement participer à la prise de décision sur les questions environnementales, en particulier s'agissant des EE ; définir précisément et faire appliquer le droit des collectivités autochtones au « consentement libre, préalable et éclairé » s'agissant de l'utilisation des terres et de la gestion des ressources naturelles.
- Communiquer des informations de meilleure qualité et d'actualité au public ; élargir les mécanismes d'aide financière à l'action en justice afin de faciliter l'accès à la justice en matière environnementale ; accroître l'aide à la sensibilisation à l'environnement dans les établissements scolaires du secondaire et les universités.

Notes

1. Les ententes sur les revendications territoriales globales associent les autorités fédérales et provinciales et les peuples autochtones à la gestion des ressources naturelles sur les terres autochtones. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale fixent les modalités permettant aux groupes autochtones de régir leurs affaires internes et traitent de la structure et la reddition de comptes des autorités autochtones, de leurs pouvoirs législatifs et des ententes financières. Avec plus de 2 300 obligations identifiées dans l'ensemble des traités récents en vigueur, ECCC est l'un des principaux ministères en charge de la mise en œuvre de traités récents signés avec les peuples autochtones.
2. Bien qu'il approuve les objectifs généraux du SGQA, le Québec ne met pas le système en œuvre car il comporte des exigences fédérales en matière d'émissions industrielles qui font double emploi avec le Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère de la province.
3. Les recettes provenant des amendes ou sanctions pécuniaires fédérales pour infractions environnementales sont affectées au Fonds pour dommages à l'environnement géré par ECCC. Ces recettes sont principalement destinées à financer des projets de restauration de l'environnement mais également des activités de recherche et développement et pédagogiques.
4. Les ententes pour limiter la concentration du 2-butoxyethanol (2007-12) dans les produits destinés à un usage intérieur, pour réduire les émissions provenant des locomotives (2007-10) et pour réduire de manière vérifiable l'utilisation, la production et le rejet de substances utilisées dans le secteur des pièces d'automobile (2002-07) ont donné des résultats mitigés (ECCC, 2016a).
5. L'évaluation IDE, réalisée en 2014, est limitée au niveau fédéral. Elle n'a pas porté sur les lois, règlements et pratiques des provinces et territoires canadiens.

Références

- AANC (2008), *Lignes Directrices sur l'utilisation des Terres du Nord Cadre Administratif*, Affaires autochtones et du Nord Canada, mars 2008.
- ACEE (2016), *Curriculum for a Sustainable Future*, Alberta Council for Environmental Education, site Internet : www.abcee.org/curriculum-sustainable-future (consulté le 17 novembre 2016).
- AER (2014), *Closure – Abandonment, Reclamation, and Remediation, Fact Sheet*, juin 2014, Alberta Energy Regulator, www.aer.ca/documents/enerfaqs/Closure_FS.pdf.
- Alberta Environment and Parks (2016), *Land-use Framework*, Alberta Environment and Parks, <https://landuse.alberta.ca> (consulté le 17 novembre 2016).
- Amnesty International (2016), *The Point of No Return: The Human Rights of Indigenous Peoples in Canada Threatened by the Site C Dam*, Amnesty International, Londres.
- Amos, W. et al. (2011), *Getting Tough on Environmental Crime? Holding the Government of Canada to Account on Environmental Enforcement*, Ecojustice, Vancouver.
- BC Auditor General (2016), *An Audit of Compliance and Enforcement of the Mining Sector*, Auditor General of British Columbia, Victoria, mai 2016.
- Blakes (2012), *Environmental Law in Canada*, Groupe de droit de l'environnement de Blakes, Toronto.
- Bureau du vérificateur général (2017), *Répertoire des pétitions*, site Internet : www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/pet_fs_f_929.html (consulté le 6 janvier 2017).
- Bureau du vérificateur général (2016), *Rapport 3 – Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable*, Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable, Bureau du vérificateur général du Canada, automne 2016, Ottawa.
- Bureau du vérificateur général (2014), *Chapitre 4 – La mise en œuvre de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, Automne 2014 – Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable, Bureau du vérificateur général du Canada, Ottawa.
- Cabinet du Premier ministre (2017), *Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique*, Cabinet du Premier ministre, Ottawa, <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-l'environnement-et-du-changement-climatique> (consulté le 6 janvier 2017).
- CCME (2012), *The Air Quality Management System: Federal, Provincial and Territorial Roles and Responsibilities*, Conseil canadien des ministres de l'environnement, Ottawa.

- Comité d'experts (2017), *Bâtir un terrain d'entente : une nouvelle vision pour l'évaluation des impacts au Canada*, Le rapport final du Comité d'experts pour l'examen des processus d'évaluation environnementale.
- EAO (2016), Federal/Provincial Relations, Environmental Assessment Office, Colombie-Britannique, site Internet : www.eao.gov.bc.ca/federal_relations.html (consulté le 16 novembre 2016).
- EAO (2015a), *The Role of Public Consultation in Environmental Assessments: Phase One Report*, Environmental Assessment Office, Colombie-Britannique, Victoria, décembre 2015.
- EAO (2015b), *Compliance and Enforcement Policy and Procedure*, Environmental Assessment Office, Colombie-Britannique, Victoria, mai 2015.
- EC (2015), Targeted Outcome Projects – Annual Report 2014-15, Environnement Canada (document non publié).
- ECCC (2017), Ententes sur la performance environnementale et résultats, Environnement et Changement climatique Canada, site Internet , www.ec.gc.ca/epe-epa/default.asp?lang=Fr&n=0D8C879E-1 (consulté le 27 juin 2017).
- ECCC (2016a), *Régime d'amendes en vertu de la Loi sur le contrôle d'application de lois environnementales*, Environnement et Changement climatique Canada, site Internet : www.ec.gc.ca/alef-ewe/default.asp?lang=En&n=7CB7E78A-1 (consulté le 17 novembre 2016).
- ECCC (2016b), Fiche d'information – Codes de pratique, Environnement et Changement climatique Canada, site Internet : www.ec.gc.ca/lcpe-cepa/default.asp?lang=En&n=151D91AF-1 (consulté le 18 novembre 2016).
- Ecolabel Index (2017), All ecolabels in Canada, site Internet : www.ecolabelindex.com/ecolabels/?st=country,ca (consulté le 6 janvier 2017).
- EEON (2016), *Environmental Education Ontario*, site Internet : www.eeon.org (consulté le 17 novembre 2016).
- EJOLT (2016), *Environmental Justice Atlas*, Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade, site Internet : <http://ejatlas.org/country> (consulté le 24 novembre 2016).
- Environnement Yukon (2016), *Teacher's Guide to Environment Yukon 2016-17*, Environnement Yukon.
- FCM (2017), *Fonds municipal vert*, site Internet : www.fcm.ca/accueil/programmes/fonds-municipal-vert.htm (consulté le 19 janvier 2017).
- Flanagan, E. et al. (2017), *Good Governance in the Era of Low Carbon*, Final submission to the Expert Panel on National Energy Board Modernization, The Pembina Institute, mars 2017.
- Globe (2016), *Globe Awards*, Globe Foundation, site Internet : <http://theglobeawards.ca/home/awards-categories> (consulté le 24 novembre 2016).
- Gouvernement de la Colombie-Britannique (2016), *Guidelines for Environmentally Responsible Procurement*, site Internet : www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/services-for-government/bc-bid-resources/reference-resources/green-procurement/guidelines-for-environmentally-responsible-procurement (consulté le 18 novembre 2016).
- Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador (2014), *Buying Green! A Guide for Purchasing Environmentally Preferable Products*, Government of Newfoundland and Labrador, St. John's.
- IEC (2010), *Compliance Indexing Project*, rapport établi pour l'US EPA, Industrial Economics, Inc., Cambridge, Massachusetts.
- ISO (2016), L'Étude ISO 2015, Organisation internationale de normalisation, www.iso.org/fr/the-iso-survey.html?certificate=ISO%209001&countrycode=AF (consulté le 21 novembre 2016).
- Leblanc, D. (2017), « Liberals revive funding for groups that take government to court », *The Globe and Mail*, 7 février 2017, www.theglobeandmail.com/news/politics/liberals-restore-and-expand-court-challenges-program/article33924559.
- Mazur, E. (2010), « Outcome Performance Measures of Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints and Ways Forward », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, n° 18, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmd9j75cf44-en>.
- MoE (2016), *Compliance Inspections Report 2015: Environmental Management Act*, Ministry of Environment, Colombie-Britannique, Victoria, novembre 2016.
- MoE (2015), *2015/16-2017/18 Service Plan*, Ministry of Environment and the Environmental Assessment Office, Colombie-Britannique, Victoria, février 2015.
- MoE (2014), *Compliance and Enforcement Policy and Procedure*, Version 3, Ministry of Environment, Colombie-Britannique, Victoria, mai 2014.

- MoH (2016), *Climate Change and Health Vulnerability and Adaptation Guidelines: Technical Document*, Ministry of Health and Long-Term Care, Ontario, Toronto.
- O.N.E. (2017), *Progresser, ensemble favoriser l'avenir énergétique propre et sécuritaire du Canada*, Rapport du comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie, mai 2017.
- OCDE (2017a), *Diffuse Pollution, Degraded Waters: Emerging Policy Solutions*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269064-en>.
- OCDE (2017b), *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268579-en>.
- Papillon, M. et T. Rodon (2016), *Environmental Assessment Processes and the Implementation of Indigenous Peoples Free, Prior and Informed Consent*, Report to the Expert Panel reviewing federal environmental assessment processes, décembre 2016.
- Tidball, J. et al. (2016), *Environmental law and practice in Canada: Overview, Practical Law*, <http://us.practicallaw.com/2-503-2764> (consulté le 22 novembre 2016).
- Vaughter, P. et al. (2015), « 50 Shades of Green: An Examination of Sustainability Policy on Canadian Campuses », *Revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol. 45, n° 4, 2015, pp. 81-100.
- Vérificateur Général du Québec (2017), *Application de la Loi sur le développement durable: 2016, Audit de performance*, Rapport du Vérificateur Général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-17, Chapitre 6, Québec.
- Willms, J. and D. Shier (2007), *Environmental Law 2007: Canada*, Toronto.
- WRI (2016), *Environmental Democracy Index*, World Resources Institute, site Internet : www.environmental-democracyindex.org/country/can (consulté le 18 novembre 2016).

