

Guide de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale

Introduction

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) est un conseil intergouvernemental unique, composé des 13 ministres de l'environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada. Travaillant sur un pied d'égalité dans un domaine à compétence partagée, les ministres se réunissent sous l'égide du CCME en vue d'atteindre les objectifs établis en 1991 en vertu des règlements administratifs du CCME, soit :

- établir et maintenir une tribune intergouvernementale pour faciliter la discussion et l'adoption de mesures conjointes relativement à des questions environnementales d'intérêt national, international et mondial;
- harmoniser les lois et règlements, les politiques, les procédures et les programmes environnementaux; et
- établir des objectifs, des standards et des bases de données environnementaux cohérents à l'échelle nationale, de même que des stratégies, des accords et des ententes complémentaires.

En 1993, les membres du CCME ont convenu que leur priorité première au cours des prochaines années serait d'harmoniser les politiques et les programmes environnementaux. Alors que les travaux du CCME étaient auparavant axés sur des secteurs particuliers de la protection de l'environnement (par ex., l'élaboration de recommandations pour la qualité des eaux, de codes de pratiques pour les réservoirs de stockage souterrains ou de principes pour l'assainissement des lieux contaminés), l'initiative d'harmonisation viserait à mettre en place un régime de gestion de l'environnement plus efficace et plus efficient, qui permettrait aux divers gouvernements de prendre des mesures complémentaires, adaptées à leur territoire respectif.

La gestion de l'environnement est un domaine à compétence partagée. Pour les gouvernements, le but de l'initiative d'harmonisation est donc de trouver de meilleurs moyens, plus efficaces, de coopérer en vue de remplir leur rôle de «gestionnaires» de l'environnement. Sous l'égide du CCME, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont mené des négociations sur l'harmonisation dans le but d'atteindre des résultats environnementaux concrets, grâce à une coopération et une collaboration efficaces.

L'Accord

L'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale est l'entente-cadre qui établit la vision, les objectifs et les principes communs qui gouverneront le partenariat entre les gouvernements ainsi que l'élaboration et la mise en oeuvre des ententes auxiliaires.

L'Accord prévoit que les gouvernements travailleront en collaboration afin d'atteindre le plus haut niveau de qualité de l'environnement possible pour l'ensemble de la population canadienne et définit le partenariat qui sera établi pour régler les questions d'intérêt pancanadien. En particulier :

- tous les gouvernements conviennent de certains principes fondamentaux, notamment le principe du pollueur-payeur, le principe de la prudence et le principe voulant que la

prévention de la pollution soit l'approche privilégiée en matière de protection de l'environnement.

- tous les gouvernements conservent leurs pouvoirs législatifs.
- les caractéristiques des ententes auxiliaires qui seront élaborées en vertu de l'Accord sont définies, notamment une approche à guichet unique; le principe voulant que les rôles seront confiés au gouvernement le mieux placé pour s'en acquitter; l'obligation de rendre compte assurée par la production régulière de rapports publics relativement aux obligations et aux résultats mesurables; et un engagement à élaborer des plans de rechange si des obligations ne sont pas respectées.

Plus particulièrement, l'Accord témoigne de la volonté des gouvernements à établir un partenariat et de leur engagement à remplir leurs obligations légales en matière de protection de l'environnement. Si les circonstances l'exigent, les gouvernements sont libres d'adopter des mesures environnementales plus rigoureuses. Dans les domaines où les gouvernements n'ont pas pu atteindre un consensus, les gouvernements sont libres d'intervenir dans les limites de leurs compétences et de continuer à prendre des mesures conformes aux ententes existantes sur les interventions en cas d'urgence environnementale. L'Accord permet donc d'établir un heureux équilibre, grâce auquel les gouvernements peuvent tirer parti du potentiel de coopération, d'efficacité et de cohérence, sans pour autant compromettre leur pouvoir légitime d'assurer la protection et la gestion de l'environnement.

L'Accord et les ententes auxiliaires ne modifient en rien les droits ancestraux ou issus de traités des Autochtones, qui sont protégés par la Constitution. Pour établir un régime de gestion de l'environnement complet et efficace, il faudra plutôt coopérer avec les peuples autochtones et leurs structures de pouvoir.

L'Accord prévoit également une série de dispositions administratives; il prévoit, entre autres, qu'un gouvernement peut se retirer de l'Accord six mois après en avoir donné avis et que l'Accord sera révisé cinq ans après son entrée en vigueur.

Les ententes auxiliaires

L'Accord prévoit l'élaboration d'ententes auxiliaires dans des domaines de la gestion de l'environnement qui tireraient parti de l'adoption de mesures coordonnées à l'échelle pancanadienne. Un plan de travail joint à l'Accord énumère les domaines potentiels où l'on cherchera à élaborer des ententes auxiliaires. À l'heure actuelle, trois ententes auxiliaires ont été élaborées, portant respectivement sur les inspections environnementales, les standards environnementaux et l'évaluation environnementale.

L'Entente auxiliaire pancanadienne sur les inspections environnementales

Le but de l'Entente auxiliaire sur les inspections est d'améliorer l'efficacité et le rapport coût-efficacité en établissant un guichet unique pour la prestation des activités relatives aux inspections environnementales. L'Entente auxiliaire est centrée sur les situations où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont tous habilités à intervenir. Dans ces cas,

les décisions relatives aux activités d'inspection seront prises par le gouvernement le mieux placé pour mener ces activités. L'Entente auxiliaire prévoit aussi des critères pour déterminer quel est le gouvernement le mieux placé pour intervenir.

Concrètement, cela signifie qu'un inspecteur fédéral peut vérifier la conformité aux règlements fédéraux, provinciaux et territoriaux dans le cas d'une installation se trouvant en terres fédérales. De la même façon, un inspecteur provincial ou territorial peut vérifier l'application des lois fédérales, provinciales ou territoriales au cours de la visite d'une installation industrielle. Le partage des responsabilités sera déterminé lors de négociations ultérieures entre les gouvernements concernés. Les modalités peuvent varier d'un gouvernement à l'autre, puisque chaque ministère de l'environnement est doté d'une structure de fonctionnement distincte.

Des ententes de mise en oeuvre bilatérales ou multilatérales préciseront le détail de ces modalités, de même que toutes exigences additionnelles telles que la coordination de la formation, l'élaboration de procédures cohérentes et l'établissement de bases de données compatibles. Les gouvernements conviennent également de la nécessité de partager régulièrement l'information disponible et, notamment, de faire état, en temps utile, de violations présumées. Ces informations seront utiles au moment d'élaborer l'entente auxiliaire sur l'application.

L'Entente auxiliaire pancanadienne sur l'établissement de standards environnementaux

Le but de l'Entente auxiliaire sur les standards est d'inciter les gouvernements à travailler ensemble sur des questions d'importance, qui demandent l'établissement de standards pancanadiens. L'Entente auxiliaire est axée sur les standards relatifs au milieu ambiant, ce qui vise à offrir à toute la population canadienne un degré élevé de qualité de l'environnement. Elle prévoit aussi l'établissement de standards relatifs aux produits et aux limites de rejets, dans les cas où l'établissement de tels standards constitue la meilleure stratégie pour atteindre un objectif environnemental donné.

Le document prévoit la conclusion d'ententes conjointes sur les grandes priorités en matière de standards et encourage l'établissement de plans de travail complémentaires pour atteindre ces standards, plans qui seront établis en fonction des responsabilités et de la réglementation particulières à chacun des gouvernements. En d'autres mots, il prévoit que les gouvernements s'acquitteront des responsabilités qui leur incombent, de façon à résoudre le problème en cause et à atteindre collectivement le standard ambiant convenu. À titre d'exemple, le gouvernement fédéral semble mieux placé pour traiter les questions relatives à l'exportation/l'importation et à la fabrication de produits ou de substances particulières, tandis que les gouvernements provinciaux et territoriaux semblent mieux placés pour traiter les questions relatives aux rejets industriels. Cette approche en est une de coopération responsable visant à atteindre un objectif commun, plutôt qu'une approche axée sur la délégation de pouvoirs.

Le processus prévoit la tenue de consultations publiques sur la sélection des priorités, l'établissement des standards et l'élaboration des plans de mise en oeuvre. En outre, les gouvernements rendront compte au public des progrès effectués.

À l'instar des recommandations du CCME pour la qualité de l'environnement, les standards pancanadiens seront fondés sur des connaissances scientifiques rigoureuses et sur une évaluation des risques pour la santé humaine et pour l'environnement. Toutefois, les gouvernements auront une responsabilité accrue relativement à l'atteinte des standards et le public sera plus souvent consulté. Les mesures que l'on adoptera pour atteindre les standards convenus tiendront compte de facteurs environnementaux et socio-économiques.

La Politique de gestion des substances toxiques du CCME et l'Entente auxiliaire ont été élaborés en parallèle et sont compatibles. Concrètement, cela signifie que des standards pancanadiens peuvent être établis et mis en oeuvre pour certaines substances désignées en vertu de la Politique.

L'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale

L'Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale vise à assurer l'efficacité en matière d'évaluation environnementale, dans les cas où au moins deux gouvernements sont tenus d'évaluer la même proposition de projet en vertu de la loi. Dans de tels cas, on ne déclenchera qu'une seule procédure d'évaluation et d'examen, qui sera conçue de façon à satisfaire à toutes les exigences des gouvernements concernés. Cette mesure permettra d'accroître la prévisibilité de la procédure et de réduire les retards qui lui sont associés.

En vertu de l'Entente, les gouvernements acceptent de fonder leurs décisions sur l'information générée par la procédure unique. L'examen est effectué sous la supervision d'un seul gouvernement, mais exige la collaboration de l'autre gouvernement. Tous les gouvernements conservent le pouvoir de délivrer ou de refuser un permis et d'approuver ou de rejeter un projet, mais conviennent de le faire en se fondant sur les résultats de la procédure convenue et coordonnée. Il n'y a pas de transferts entre les gouvernements concernés sur le plan des obligations légales et des prises de décisions. L'Entente auxiliaire établit plutôt un cadre de collaboration et encourage la prévisibilité en matière de procédure d'évaluation.

La procédure coordonnée prévoit un mode de participation du public conforme aux politiques et aux lois de chacun des gouvernements participant à l'évaluation. Par exemple, lorsque la procédure d'évaluation fédérale aura été déclenchée en vertu de l'Entente auxiliaire, le financement des participants sera fourni conformément aux dispositions prévues à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

Il conviendra de conclure des ententes bilatérales entre les gouvernements provinciaux ou territoriaux et le gouvernement fédéral pour traduire le cadre général de l'Entente auxiliaire en un plan de fonctionnement précis, fondé sur les lois et règlements des gouvernements en cause.

L'Entente auxiliaire ne s'applique pas aux régions où des procédures d'évaluation environnementale ont été établies dans le cadre d'ententes sur des revendications territoriales ou sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Préparer l'avenir

L'harmonisation de la gestion de l'environnement figure parmi les objectifs permanents du CCME. Le Conseil des ministres a établi un plan de travail visant l'élaboration d'autres ententes auxiliaires en vertu de l'Accord, qui porteront notamment sur la surveillance, sur les urgences environnementales ainsi que sur la recherche et le développement.

La mise en oeuvre des ententes auxiliaires ayant reçu l'approbation du Conseil des ministres commence maintenant et donnera l'occasion aux ministres de mettre en pratique leur approche coopérative de la gestion de l'environnement. Ce sera également pour eux l'occasion d'évaluer l'efficacité de cette approche et, au besoin, d'apporter des modifications en se basant sur les progrès accomplis. Mais surtout, les travaux qui seront réalisés en vertu des ententes auxiliaires, comme celle sur les standards environnementaux pancanadiens, apporteront des solutions concrètes à des problèmes d'intérêt pancanadien.

Vue d'ensemble du processus des standards environnementaux pancanadiens

Les gouvernements du Canada veulent cerner des problèmes environnementaux d'importance qui tirent parti d'une administration nationale, permettent d'établir des niveaux communs de protection de l'environnement pour l'ensemble de la population canadienne et nécessitent l'adoption de mesures d'action coordonnées pour atteindre des niveaux de qualité de l'environnement convenus. L'Entente auxiliaire pancanadienne sur l'établissement de standards environnementaux établit un cadre pour atteindre ces objectifs.

Afin de faire la lumière sur la façon dont fonctionnerait l'Entente auxiliaire, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) a organisé une réunion, qui a rassemblé des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et de quelques groupes d'intervenants, pour discuter des priorités et des possibilités de consultations publiques. Grâce à cette réunion, il a été possible de définir plus avant le processus de mise en oeuvre de l'Entente auxiliaire. Le processus se présente en trois grandes phases, soit 1) l'établissement de priorités (qui se fait en trois étapes - la désignation, le tri et la sélection), 2) l'élaboration de standards et 3) la mise en oeuvre de ces standards.

Phase 1 : l'établissement des priorités

Janvier - avril : la désignation

- ⇒ Un gouvernement, par exemple la Colombie-Britannique, identifie une substance ou un problème qui aurait avantage à faire l'objet de mesures coordonnées entre les gouvernements.
- ⇒ En discutant, les gouvernements en viennent à la conclusion que le problème ou la substance soulève des préoccupations dans la plupart des gouvernements du Canada.
- ⇒ En se servant d'un modèle reconnu par le CCME, la Colombie-Britannique prépare un bref rapport comprenant les éléments suivants :
 - l'impact potentiel sur la santé humaine et sur l'environnement;
 - le niveau de priorité ou de préoccupation publique;
 - la nécessité d'assurer une coordination entre les gouvernements.

La coordination entre les gouvernements : Ce problème franchit-il les frontières nationales ou internationales? Est-il essentiel que les gouvernements prennent des mesures coordonnées pour régler ce problème? Le fait de prendre des mesures coordonnées permettra-t-il d'établir des règles du jeu équitables et/ou un niveau de protection uniforme pour la population canadienne? Comment un standard pancanadien pourra-t-il régler ce problème? Un standard pancanadien est-il le meilleur moyen de régler ce problème?

- ⇒ Le rapport de la C.-B. est transmis au Secrétariat du CCME au printemps afin d'être soumis au CCME dans le cadre de son cycle de planification annuelle. Le rapport est distribué aux membres du CCME et aux organismes fédéraux/provinciaux participant à l'initiative : le Comité de l'hygiène du milieu et du travail; le comité consultatif fédéral-provincial de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement et le Comité national de coordination sur les questions atmosphériques. La substance ou le problème est maintenant une **priorité d'intérêt désignée**.

Dans l'exemple plus haut, une province est à l'origine de la désignation, mais le problème ou la substance pourrait tout aussi bien être désigné par un groupe de travail fédéral/provincial. Indépendamment du groupe à l'origine de la désignation, un membre du CCME doit soumettre les documents relatifs à la désignation.

- ⇒ La liste des priorités d'intérêt désignées et les documents à l'appui ne sont pas transmis au public ou aux intervenants. Les gouvernements peuvent toutefois décider de consulter le public au sujet de la désignation d'une priorité d'intérêt particulière.

Mai - septembre : le tri

- ⇒ La liste des priorités d'intérêt désignées fait l'objet d'un examen et d'une évaluation dans le cadre du cycle de planification du CCME. Au cours de cette phase, on évalue l'importance de chacune des priorités d'intérêt désignées et la quantité d'informations disponibles.

Confirmation de l'importance : Quels sont les dommages que peut causer ce problème (y compris le risque et l'exposition)? Quelle est l'étendue ou la portée de l'impact potentiel de ce problème? Que suggère l'analyse socio-économique préliminaire (y compris les avantages relatifs associés aux mesures d'action)? Quels sont les avantages/les impacts de l'action/de l'inaction?

Quantité suffisante d'informations : En reconnaissant que l'absence de certitude scientifique ne doit pas être un facteur décourageant l'action, y a-t-il une quantité suffisante d'informations pour déterminer s'il est possible/souhaitable d'élaborer un standard pancanadien?

- ⇒ À partir du groupe de priorités d'intérêt désignées, le CCME dresse une liste de **priorités d'intérêt**. Un «leader» est nommé pour chacune des priorités d'intérêt.

Gouvernement assumant le leadership : Ce gouvernement dirige le processus relatif à une priorité d'intérêt particulière. Ses tâches sont les suivantes : voir à ce que les travaux progressent et respectent l'échéancier; former une équipe pour effectuer les travaux; résoudre les problèmes relatifs aux retards, au financement ou autres; mener des consultations; faciliter l'évaluation socio-économique; et compiler les plans de mise en oeuvre préparés par chaque gouvernement.

- ⇒ En collaboration avec ses partenaires, le CCME élabore des stratégies pour chacune des priorités d'intérêt. Le plan de travail peut avoir pour objet :
- de définir les mesures à prendre pour élaborer un standard pancanadien;
 - d'indiquer comment seront comblées les lacunes en matière d'information;
 - d'expliquer pourquoi il ne semble pas approprié ou possible d'élaborer un standard.
- ⇒ La liste des priorités d'intérêt, assortie de toute l'information pertinente recueillie pendant l'étape de tri, est rendue publique. La distribution de ces documents pourrait se faire de plusieurs façons, notamment :
- l'affichage sur la page d'accueil du CCME;
 - un envoi par la poste aux intervenants concernés par les dossiers du CCME;
 - une distribution, par les membres du CCME, au sein des différents territoires administratifs.

- ⇒ Le public et les intervenants sont invités à transmettre leurs commentaires sur la liste des priorités d'intérêt, notamment à se prononcer sur l'importance relative des priorités d'intérêt et sur la nécessité de prendre des mesures à leur endroit.

Octobre - novembre : la sélection

- ⇒ On transmet les stratégies et un résumé des opinions et des commentaires du public au Conseil des ministres pour l'aider à sélectionner les priorités qui feront l'objet de standards pancanadiens. Tous ces documents sont rendus publics selon les moyens décrits plus haut.
- ⇒ Par voie de consensus, les ministres déterminent si une priorité d'intérêt est d'importance pancanadienne et s'il y a lieu d'en faire une **priorité** pour l'élaboration d'un standard pancanadien.
- ⇒ Comme l'élaboration de certains standards peut d'étendre sur plusieurs années, un rapport d'étape sera toujours donné à la réunion d'automne du Conseil des ministres.

Phase 2 : l'élaboration des standards

- ⇒ En vertu de l'Entente auxiliaire, le Conseil des ministres détermine le mode d'élaboration des standards pancanadiens au cas par cas. Le gouvernement assumant le leadership est tenu de donner régulièrement des rapports d'étape aux autres membres du CCME.
- ⇒ La nature et le degré de participation du public et des intervenants pendant la phase d'élaboration dépendent de chacune des priorités sélectionnées par les ministres.
- ⇒ Les leaders se baseront sur les *Lignes directrices pour la tenue de consultations et l'établissement de partenariats* du CCME pour organiser les consultations qui se tiendront pendant les phases d'élaboration et de mise en oeuvre des standards pancanadiens.
- ⇒ Une stratégie de communication et de consultation provisoire sera préparée pour chacune des priorités d'intérêt qui seront portées à l'attention des ministres. Lorsqu'une priorité d'intérêt sera sélectionnée pour l'élaboration d'un standard pancanadien, on transmettra la stratégie de communication et de consultation provisoire au public pour commentaires. La stratégie de communication et de consultation définitive sera également rendue publique.

Phase 3 : la mise en oeuvre

Chaque membre du CCME sera tenu de mettre en oeuvre les standards pancanadiens au sein de son territoire administratif, en visant une mise en oeuvre efficace, efficiente et harmonisée. Les renseignements concernant la mise en oeuvre seront inclus dans les plans de travail préparés par chacun des gouvernements, conformément à l'article 6.4 de l'Entente auxiliaire sur l'établissement de standards pancanadiens.