

Directive ministérielle visant à déterminer la nécessité et l'importance de la participation du public aux examens préalables prévus par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

Table des matières

[1.0 Objet de la directive](#)

[2.0 Fondement juridique de la directive](#)

[3.0 Application de la directive](#)

[4.0 Objectifs de la participation du public](#)

[5.0 Critères permettant de déterminer dans quelles circonstances la participation du public est indiquée](#)

[6.0 Éléments clés d'une participation significative du public](#)

[7.0 Rôles et responsabilités](#)

[8.0 Évaluation de la directive](#)

[Annexe A - Autres renseignements contextuels liés à la directive](#)

Directive

1.0 Objet de la directive

1.1 Cette directive vise à améliorer la participation du public à un examen préalable par l'adoption de critères que les autorités responsables devront prendre en compte, au cas par cas, dans la détermination de la participation du public à un examen préalable.

1.2 Lorsqu'une autorité responsable détermine que la participation du public à un examen préalable est indiquée, il est important que cette participation soit significative.

1.3 Aux fins de cette directive, le concept de participation significative du public reflète les principes d'accessibilité, d'impartialité, de transparence, de cohérence, d'efficacité, de responsabilisation, d'équité et de promptitude, et établit que toutes les parties ont des responsabilités en ce qui concerne le respect de ces principes.

1.4 Cette directive peut également s'avérer utile aux autorités fédérales telles que définies à l'article 2 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi), aux intervenants d'autres ordres de gouvernement, aux promoteurs et au public pour comprendre quels sont les facteurs pouvant influencer l'exercice du pouvoir discrétionnaire par une autorité responsable au moment de déterminer si la participation du public aux examens préalables est indiquée.

1.5 Cette directive concerne la participation potentielle à un examen préalable de tous les membres du public, y compris des Autochtones.

1.6 En ce qui concerne la participation autochtone, la Loi exige que les effets de toute modification de l'environnement découlant d'un projet sur l'utilisation actuelle des terres et des ressources à des fins traditionnelles par des Autochtones soient pris en compte dans chacune des évaluations environnementales. En outre, la Loi permet l'utilisation des connaissances de la collectivité et des connaissances traditionnelles autochtones dans la conduite des évaluations environnementales. Par conséquent, la participation des peuples autochtones à la conduite des évaluations environnementales sera souvent pertinente, et cette directive vise à faciliter cette démarche.

1.7 Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence particulière du processus d'évaluation environnementale établi en vertu de la Loi, les autorités responsables devront tenir compte du fait que les peuples autochtones peuvent avoir des droits ancestraux ou des droits issus de traités reconnus ou susceptibles de l'être, de même que des droits et des intérêts découlant de revendications territoriales établies ou non établies, ou d'accords d'autonomie gouvernementale. Les autorités responsables pourraient avoir des obligations de common law, dans le contexte d'une action fédérale qui déclenche la Loi, de procéder à des consultations auprès des peuples autochtones afin de satisfaire aux responsabilités du gouvernement fédéral relatives aux impacts potentiels sur ces droits. Cette directive n'a pas pour objet de décrire ces responsabilités du gouvernement fédéral, ni de donner des conseils sur la façon de s'en acquitter entièrement; elle peut cependant servir de ressource à cet effet.

1.8 Du matériel d'orientation, en supplément à cette directive, sera élaboré par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Une fois achevé, ce matériel d'orientation devrait être également pris en compte par les autorités responsables lors de l'élaboration de programmes relatifs à la participation du public pour les projets assujettis à un examen préalable en vertu de la Loi. Les autorités responsables sont encouragées à chercher et à prendre en compte toute autre information pertinente, avis et directive concernant la nécessité ou la prestation d'un programme relatif à la participation du public.

1.9 D'autres renseignements contextuels liés à cette directive se trouvent à l'annexe A.

2.0 Fondement juridique de la directive

2.1 Cette directive est émise en vertu de l'alinéa 58(1)a) de la Loi, qui prévoit que « pour l'application de la présente loi, le ministre peut donner des lignes directrices et établir des codes de pratique ou de procédure d'application de la présente loi... ».

3.0 Application de la directive

3.1 Cette directive s'applique à tous les examens préalables effectués en application de l'article 18 de la Loi, exception faite des examens pour lesquels on a recours à un modèle de rapport d'examen préalable type. La directive s'applique également à l'élaboration de modèles de rapports d'examen préalable type et de rapports d'examen préalable substitut en application de l'article 19 de la Loi. De même, les autorités responsables doivent, dans le cadre de l'évaluation d'un projet, examiner la nécessité de la participation du public lorsqu'elles déterminent si un projet s'inscrit dans les types de projets décrits dans un modèle de rapport d'examen préalable type déclaré.

3.2 Toute entité qui effectue un examen préalable en application de la Loi doit tenir compte de cette directive au moment de déterminer si la participation du public à un examen préalable est indiquée ou non, compte tenu des circonstances.

3.3 Toute autre initiative de participation du public pouvant être menée ou exigée hors du champ d'application de la Loi par les autorités fédérales, d'autres paliers gouvernementaux ou le promoteur d'un projet n'est pas restreinte par cette directive, ni ne restreint celle-ci. Idéalement, toutes les activités impliquant la participation du public se compléteront au lieu de faire double emploi.

3.4 Cette directive ne s'applique pas à l'évaluation environnementale des projets entrepris à l'étranger ou sur des terres fédérales, compte tenu du fait que le contexte opérationnel à l'étranger, ainsi que les lois et les politiques qui régissent l'État étranger, peuvent avoir une influence sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire par les autorités responsables, en vertu de la Loi et de ses règlements, en ce qui concerne la participation du public. Par conséquent les méthodes de consultation employées à l'étranger et sur des terres fédérales peuvent se distinguer des processus internes et peuvent varier par rapport à la participation des Canadiens et la participation du public dans le pays où le projet est proposé.

4.0 Objectifs de la participation du public

4.1 Afin de favoriser la prise de décisions judicieuses par l'autorité responsable, la participation du public à un examen préalable a pour objectifs :

- de favoriser une mise en commun rapide de l'information par tous les participants;
- de constater les appuis ou les préoccupations du public par rapport au projet;

- de promouvoir la transparence et la responsabilisation dans les prises de décisions gouvernementales;
- d'inspirer confiance dans le processus d'évaluation environnementale;
- d'améliorer le processus d'évaluation environnementale et le projet en y appliquant les connaissances de la collectivité, les connaissances traditionnelles autochtones, les idées et les opinions du public s'il y a lieu;
- de dégager et d'exprimer différents points de vue sur le projet;
- de contribuer à la conservation et à l'amélioration de l'environnement en soutenant un développement durable sur le plan environnemental et économique; et
- de donner au public des occasions d'influencer la planification et la conception d'un projet avant que des décisions irréversibles ne soient prises.

4.2 De plus, la participation du public dans le cadre d'un examen préalable, lorsque les circonstances le justifient, peut représenter un avantage et permettre de satisfaire à toute responsabilité légale que le gouvernement doit assumer à l'égard des peuples autochtones lorsque des activités du gouvernement fédéral, assujetties à la Loi, peuvent avoir un impact relatif à des droits ancestraux ou à des droits issus de traités reconnus ou susceptibles de l'être, à des revendications territoriales établies ou non établies, ou à des accords d'autonomie gouvernementale.

5.0 Critères permettant de déterminer si la participation du public est indiquée dans les circonstances

5.1 Les critères suivants devront être pris en compte, au cas par cas, par les autorités responsables au moment de décider si la participation du public est indiquée dans les circonstances :

- il y a indice d'un intérêt réel ou potentiel du public concernant i) le type de projet, ii) l'emplacement du projet ou iii) le type d'impact que le projet pourrait avoir sur la collectivité;
- les personnes susceptibles d'être intéressées ont toujours été engagées dans ce genre de processus;
- le projet est susceptible de générer des conflits entre les valeurs environnementales et sociales ou économiques du public;
- le projet pourrait être perçu comme pouvant causer des effets négatifs importants sur l'environnement (y compris des effets cumulatifs sur l'environnement et des effets causés par des défaillances et des accidents);

- il est possible de tirer profit des connaissances de la collectivité ou des connaissances traditionnelles autochtones et d'améliorer ainsi l'évaluation environnementale et le projet;
- il y a des incertitudes relatives aux effets environnementaux potentiels directs et indirects, ou à l'importance des effets relevés;
- le projet a fait l'objet, ou fera l'objet d'autres processus de participation du public dont la portée et le champ d'application cadrent avec les objectifs de cette directive; ou
- des possibilités et des incertitudes subsistent quant à l'éventualité que le projet ait des répercussions sur l'utilisation actuelle des terres et des ressources à des fins traditionnelles par des Autochtones;

5.2 Tel que spécifié dans la section 1.7, les autorités responsables pourraient avoir l'obligation de consulter les peuples autochtones si le projet risque d'avoir un impact relatif à des droits ancestraux ou à des droits issus de traités reconnus ou susceptible de l'être, à des revendications territoriales établies ou non établies, ou à des accords d'autonomie gouvernementale. Si l'on constate qu'il y a lieu de mener des consultations, les autorités responsables pourraient prendre en considération la possibilité de mener le processus de consultation des autochtones parallèlement à tout processus de participation du public mené aux termes de la Loi.

6.0 Éléments clés d'une participation significative du public

6.1 Un processus de participation significative du public devrait permettre au public d'avoir son mot à dire quant aux décisions qui ont des répercussions sur sa vie quotidienne. Pour qu'un programme de participation du public soit significatif, il devrait comporter toutes les caractéristiques suivantes :

- **Notification au plus tôt** - Toute annonce doit être faite suffisamment à l'avance pour que le public ait l'occasion d'influencer la planification d'un projet et son processus d'évaluation environnementale avant que des décisions irréversibles ne soient prises.
- **Information facile d'accès** - L'autorité responsable devra s'assurer que tous les participants reçoivent en temps opportun l'information nécessaire à une participation significative et que cette information respecte les niveaux de langue et les moyens de communication privilégiés par le public visé. L'accessibilité à l'information ne peut être limitée qu'en conformité avec la législation relative à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels.
- **Mise en commun de l'information** - Tout projet devrait reposer sur des connaissances techniques et scientifiques, de même que sur les connaissances de la collectivité et les connaissances traditionnelles autochtones. Les connaissances, les préoccupations, les valeurs et les

points de vue devraient être mis en commun avec transparence, respect et célérité. Ceci comprend également l'information sur les conséquences possibles d'un projet. Tous les droits des participants en matière de propriété de l'information doivent être respectés.

- **Importance accordée aux valeurs de la communauté** - Les processus relatifs à la participation du public doivent être menés dans le respect des valeurs et des besoins des différentes collectivités.
- **Délai raisonnable** - Tout processus de participation du public doit accorder au public un délai juste et raisonnable pour évaluer l'information présentée et répondre au projet proposé comme aux décisions suggérées par les promoteurs et les autorités responsables.
- **Degré de participation pertinent** - Tout processus de participation du public doit prévoir un degré de participation proportionné au degré d'intérêt du public.
- **Processus adaptés** - Les processus de participation du public devraient être conçus, mis en œuvre et revus lorsque nécessaire de façon à ce qu'ils correspondent aux besoins et aux circonstances du projet, et à ce qu'ils reflètent les préférences et les besoins exprimés par les participants. Ce processus peut être itératif et dynamique, conformément aux attentes raisonnables des participants.
- **Résultats manifestes** - La participation du public est fondée sur le principe selon lequel la contribution du public sera prise en compte dans le processus décisionnel. Tout processus de participation du public devrait, à son terme, fournir des renseignements et une justification sur la façon dont l'avis du public a influencé la décision, si influence il y a eu.

7.0 Rôles et responsabilités

7.1 Autorité responsable

7.1.1 Selon la Loi, dans le cadre d'un projet, le terme autorité responsable se définit ainsi : « L'autorité fédérale qui, en conformité avec le paragraphe 11(1), est tenue de veiller à ce qu'il soit procédé à l'évaluation environnementale d'un projet. »

7.1.2 L'autorité responsable est censée se référer systématiquement à cette directive au moment de décider si la participation du public est indiquée dans les circonstances.

7.1.3 L'autorité responsable, dans son rapport d'examen préalable, est censée documenter la raison pour laquelle il a été décidé de consulter le public ou non.

7.1.4 Une fois que l'autorité responsable a déterminé que la participation du public était indiquée dans les circonstances, elle est censée s'assurer et

démontrer que toute information générée par la participation du public a été prise en compte dans son processus décisionnel pris en application du paragraphe 20(1) de la Loi. La Loi établit les exigences selon lesquelles l'information doit être affichée sur le site Internet du Registre canadien d'évaluation environnementale (le Registre) afin d'obtenir des observations du public et de fournir au public une occasion de commenter le rapport d'examen préalable. De plus, le rapport d'examen préalable et les observations fournies par le public concernant l'évaluation doivent être pris en compte par l'autorité responsable au moment de décider de la voie à suivre en vertu du paragraphe 20(1) de la Loi. Également, on doit clairement établir, dans tout rapport concernant l'examen préalable du projet, comment les observations fournies par le public ont été utilisées dans le cadre des conclusions du rapport concernant l'évaluation environnementale ou donner les raisons pour lesquelles les observations du public n'en ont pas influencé les conclusions.

7.1.5 L'autorité responsable est obligée en vertu de la Loi de s'assurer que le public est informé en temps opportun d'une proposition d'évaluation environnementale d'un projet. En vertu de la Loi, l'autorité responsable est tenue d'afficher un avis de début d'une évaluation environnementale sur le site Internet du Registre (sauf dans les cas où un rapport d'examen préalable type est employé). L'autorité responsable devrait déterminer s'il convient d'ajouter des mécanismes supplémentaires pour que le public soit adéquatement avisé, puis de s'assurer de la mise en place de ces mécanismes, s'il y a lieu.

7.1.6 Sauf lorsque les circonstances concernent des droits autochtones ancestraux ou issus de traités, reconnus ou susceptibles de l'être ou encore relatifs à des revendications territoriales établies ou non établies, ou à des accords d'autonomie gouvernementale, l'autorité responsable n'est pas tenue d'assurer elle-même la prestation du programme de participation du public; elle doit cependant s'assurer du caractère adéquat de tout programme exécuté en son nom (p. ex., par le promoteur). Lorsqu'elle délègue l'exécution d'un processus de participation du public, l'autorité responsable devra déterminer si le fait de se garder un rôle permanent peut améliorer le processus.

7.1.7 L'autorité responsable est censée encourager :

- les promoteurs à considérer la participation du public comme un processus courant qui fait partie intégrante de leur façon de mener leurs activités;
- les participants à faire rapport aux groupes qu'ils représentent avec équité, célérité et exactitude;
- les participants à s'engager et à accepter de partager, totalement et en temps opportun, l'ensemble des renseignements qui ne sont pas susceptibles d'être protégés par des lois relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels;

- les participants à faire preuve de respect envers les autres participants et le processus en agissant de façon honnête et éthique, en déclarant leurs propres intérêts et perspectives, et en respectant les différentes perspectives, valeurs et cultures.

7.1.8 L'autorité responsable devrait faire preuve de sensibilité culturelle et agir conformément aux usages convenus lorsqu'elle utilise les connaissances des collectivités ou des connaissances traditionnelles autochtones.

7.2 Agence canadienne d'évaluation environnementale

7.2.1 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) a pour responsabilité d'inclure l'évaluation de l'efficacité des processus de participation du public aux examens préalables dans son programme permanent d'assurance de la qualité.

7.2.2 L'Agence a pour responsabilité de donner des conseils et des indications sur l'application de cette directive.

7.2.3 L'Agence a pour responsabilité de mettre sur pied et d'entretenir le site Internet du Registre.

7.3 Coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale

7.3.1 La fonction de coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale (le CFEE) est établie en application de l'article 12.4 de la Loi.

7.3.2 Le CFEE est censé tenir compte de cette directive lorsqu'il s'assure que les autorités fédérales remplissent leurs obligations en temps opportun.

7.3.3 Lorsqu'une autorité responsable décide que la participation du public est indiquée, le CFEE, en consultation avec les autorités fédérales qui sont les autorités responsables ou qui pourraient l'être, établit le calendrier de toute participation du public.

7.3.4 Le CFEE devra s'assurer que cette directive est prise en compte dans les discussions avec des instances non fédérales dans les cas d'exams préalables faisant intervenir plusieurs instances.

8.0 Évaluation de la directive

8.1 L'Agence incorporera une évaluation de l'efficacité de cette directive à son programme permanent d'assurance de la qualité et rendra compte publiquement de son application.

8.2 Le programme d'assurance de la qualité devra comprendre des outils permettant de vérifier si les approches utilisées par les autorités responsables en ce qui concerne la participation du public aux examens préalables sont conformes à cette directive.

8.3 Il est reconnu que les processus de participation du public sont dynamiques et continueront d'évoluer. Par conséquent, l'Agence réévaluera périodiquement la directive et proposera des modifications pour tenir compte de l'évolution des pratiques et des résultats documentés par le programme d'assurance de la qualité.

Annexe A - Autres renseignements contextuels liés à la directive

A.1 L'examen quinquennal

A.1.1 Dans *Renforcer l'évaluation environnementale pour les Canadiens*, le rapport du ministre de l'Environnement au Parlement canadien sur l'examen quinquennal obligatoire de la Loi (mars 2001), le ministre a proposé trois objectifs pour un processus fédéral d'évaluation environnementale renouvelé et revitalisé. Ces objectifs sont liés aux thèmes généraux suivants :

- un processus plus prévisible et opportun;
- des évaluations environnementales de grande qualité;
- une participation plus significative du public.

En ce qui concerne le troisième objectif, l'examen a confirmé la valeur fondamentale de la participation du public à une évaluation environnementale. Le ministre a proposé de travailler à l'objectif d'une participation plus significative du public en prenant des mesures dans trois domaines prioritaires :

- faire en sorte que les Canadiennes et les Canadiens obtiennent les renseignements dont ils ont besoin pour participer aux évaluations auxquelles le gouvernement fédéral participe;
- mieux incorporer les perspectives des Autochtones aux évaluations environnementales;
- fournir des occasions élargies aux Canadiennes et aux Canadiens de participer aux évaluations.

A.1.2 Une des initiatives que le ministre a choisie pour élargir les occasions de participation offertes aux Canadiennes et aux Canadiens consiste à clarifier les occasions de participation du public aux examens préalables. Le rapport au Parlement mentionne :

L'examen a fait état de la nécessité de promouvoir une meilleure homogénéité de la participation du public aux examens préalables. [...] Le ministre propose de modifier la Loi pour préciser que l'autorité responsable peut établir des occasions de participation du public à tout stade de l'examen préalable d'un projet, en plus de la consultation sur l'ébauche de rapport. [...] En outre, des lignes directrices ministérielles seront élaborées pour établir les critères que les autorités responsables devront considérer pour déterminer si la participation du public à un examen préalable est justifiée. Aux termes des lignes directrices, une autorité responsable indiquera également dans son rapport d'examen préalable le fondement sur lequel elle s'est appuyée pour décider de consulter ou non le public.

A.1.3 La modification à laquelle le rapport du ministre fait spécifiquement référence (paragraphe 9(2) du projet de loi C-9, loi modifiant la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*) se lit comme suit :

Le paragraphe 18(3) de la Loi est remplacé par ce qui suit : (3) Dans les cas où elle estime que la participation du public à l'examen préalable est indiquée ou dans les cas prévus par règlement, l'autorité responsable : a) verse au site Internet, avant de donner au public la possibilité d'examiner le rapport d'examen préalable et de faire des observations à son égard, une description de la portée du projet, des éléments à prendre en compte dans le cadre de l'examen préalable et de la portée de ceux-ci ou une indication de la façon d'obtenir copie de cette description; b) avant de prendre sa décision aux termes de l'article 20, donne au public la possibilité d'examiner le rapport d'examen préalable et tout document relatif au projet et de faire ses observations à leur égard et un avis suffisant de cette possibilité; c) peut donner au public la possibilité de prendre part à toute étape de l'examen préalable qu'elle choisit. (4) L'exercice du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'autorité responsable, dans le cadre du paragraphe (3), de déterminer à quel moment peut se faire la participation du public est assujéti à toute décision pouvant être prise par le coordonnateur fédéral de l'évaluation environnementale en vertu de l'alinéa 12.3c).

A.1.4 Ces changements proposés renforcent et améliorent les éléments existants du préambule et de l'article 4 de la Loi, qui consacrent la participation du public en tant qu'élément central de l'évaluation environnementale. Le préambule se lit comme suit : « Attendu que le gouvernement fédéral s'engage à favoriser la participation de la population à l'évaluation environnementale des projets à entreprendre par lui ou approuvés ou aidés par lui, ainsi qu'à fournir l'accès à l'information sur laquelle se fonde cette évaluation, [...] » L'article 4 se lit comme suit : « La présente loi a pour objet : [...] d) de veiller à ce que le public ait la possibilité de participer de façon significative et en temps opportun au processus de l'évaluation environnementale. »

A.2 Autres politiques et orientations gouvernementales

A.2.1 Cette directive est destinée à compléter les autres lois, politiques et responsabilités relatives à la participation du public, comme :

- les politiques sur la consultation et la participation des citoyens adoptées par des ministères fédéraux ou des organismes centraux;
- les politiques sur l'engagement des intervenants adoptées par le Conseil canadien des ministres de l'environnement, comme leurs *Lignes directrices pour la tenue de consultations et l'établissement de partenariats*;
- l'engagement du gouvernement de prendre des décisions qui soutiendront un développement durable au plan économique et environnemental;
- des lois fédérales comme la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;
- des obligations de consultation concernant les impacts sur les droits autochtones ancestraux ou issus de traités reconnus ou susceptibles de l'être et les revendications territoriales établies ou non établies, ou les accords d'autonomie gouvernementale.