



CANADIAN ENVIRONMENTAL LAW ASSOCIATION
L'ASSOCIATION CANADIENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Le 7 juin 2012

PAR COURRIEL

Le très honorable Stephen Harper
Premier ministre
Chambre des communes
Ottawa, ON K1A 0A6

Monsieur le Premier Ministre,

OBJET : PROJET DE LOI C-38 : ABROGATION DE LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* ET MODIFICATIONS DE LA *LOI SUR LES PÊCHES*

Au nom de l'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE), nous vous écrivons pour exprimer notre vigoureuse objection aux attaques sans précédent et entièrement injustifiées du projet de loi C-38 envers les lois fédérales sur l'environnement.

Nous nous opposons notamment à l'utilisation inappropriée par le gouvernement d'un projet de loi omnibus sur le budget afin de mettre en œuvre des changements de grande envergure — et malsains — à la législation environnementale canadienne.

Plus précisément, le projet de loi C-38 propose de modifier ou d'abroger certaines lois environnementales qui ont été soigneusement élaborées et qui ont déjà été adoptées par le Parlement pour protéger l'environnement, sauvegarder les ressources naturelles et protéger l'intérêt public. Il s'agit des lois fédérales suivantes :

- *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*
- *Loi sur les pêches*
- *Loi sur les espèces en péril*
- *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*
- *Loi sur l'Office national de l'énergie*
- *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*
- *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*
- *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*
- *Loi sur l'Agence Parcs Canada*
- *Loi sur les parcs nationaux du Canada*
- *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*
- *Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie*

Pendant de nombreuses années, ces lois ont formé collectivement un important cadre national qui assurait une protection environnementale, la responsabilisation du gouvernement et qui favorisait la participation du public aux décisions environnementales prises par le gouvernement fédéral.

Toutefois, le projet de loi C-38 vise à systématiquement anéantir ces lois d'une manière qui sape leurs objectifs initiaux, leur contenu spécifique et leur efficacité générale. Par conséquent, l'ACDE estime que les différentes composantes du projet de loi C-38 ne reflètent d'aucune manière des politiques publiques judicieuses et ne devrait, sous aucun prétexte, être adopté par le Parlement.

PARTIE I – HISTORIQUE DE L'ACDE

Créée en 1970, l'ACDE est un groupe d'intérêt dans le domaine du droit qui a comme mandat d'utiliser et d'améliorer les lois qui régissent l'environnement en vue de protéger l'environnement et d'assurer la santé et la sécurité du public. Les avocats de l'ACDE représentent les citoyens, les groupes environnementaux et les Premières nations devant les tribunaux et les tribunaux administratifs, dont les organismes fédéraux et les conseils touchés par le projet de loi C-38 (p. ex. la Commission canadienne de sûreté nucléaire). L'ACDE a en outre participé à la mise en œuvre ou à l'application de plusieurs des lois environnementales du gouvernement fédéral que le projet de loi C-38 propose d'abroger ou de modifier.

Par exemple, l'ACDE a activement participé à l'élaboration originale de la LCEE ainsi qu'à la réglementation sous-jacente au cours des années 1990. L'ACDE a également participé aux évaluations parlementaires précédentes de la LCEE. De surcroît, elle est intervenue en appels devant la Cour suprême du Canada concernant le régime fédéral d'évaluation environnementale en plus d'intenter une poursuite judiciaire à la Cour fédérale du Canada au sujet de l'interprétation et de l'application de la LCEE. Elle représente ou conseille aussi les personnes et les groupes qui participent aux évaluations environnementales en vertu de la LCEE, y compris en matière de filtrages, d'études approfondies et en ce qui concerne les commissions d'examen.

Pour ce qui est de la *Loi sur les pêches*, l'ACDE a aidé ou représenté des informateurs qui ont entamé des poursuites privées contre les pollueurs en vertu de la Loi. Notre travail de dossier comprend également des exemples où les autorisations, en vertu de la *Loi sur les pêches*, de détérioration, de perturbation ou de destruction de l'habitat du poisson ont obligé la tenue d'évaluations environnementales conformément à la LCEE. Nous offrons aussi des activités d'éducation et de sensibilisation au public sur la *Loi sur les pêches* et d'autres lois environnementales fédérales touchées par le projet de loi C-38.

PARTIE II – PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS DE L'ACDE CONCERNANT LE PROJET DE LOI C-38

Même si l'ACDE est préoccupée par le recul des lois environnementales visées par le projet de loi C-38, nous rédigeons actuellement la présente lettre dans le but de mettre de l'avant nos objections à l'abrogation proposée de la LCEE ainsi qu'aux modifications proposées à la *Loi sur les pêches*. Selon nous, comme il est énoncé ci-dessous, ces réformes législatives sont sans

l'ombre d'un doute les points les plus importants et les plus préoccupants du projet de loi C-38 sur le plan environnemental.

(a) Abrogation de la LCEE

La LCEE actuelle avait, à l'origine, été adoptée par le Parlement en 1992, et la Loi a depuis été périodiquement modifiée par des gouvernements successifs dans le but d'améliorer continuellement l'actualité, l'efficacité et l'impartialité du processus fédéral d'évaluation environnemental.

En outre, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a préalablement entrepris des examens publics approfondis de la LCEE et il a fermement indiqué l'importance de mettre en place un rigoureux processus fédéral d'évaluation environnementale afin d'évaluer les risques et les impacts environnementaux des projets qui relèvent de la compétence fédérale.

L'ACDE observe en outre que lors de son plus récent examen législatif, le Comité permanent a proposé certains changements à la Loi, mais n'en a jamais recommandé l'abrogation bloc. De même, la récente présentation budgétaire du gouvernement fédéral ne faisait aucune mention de l'abrogation de la LCEE. Le projet de loi C-38 propose pourtant d'abolir en entier la LCEE actuelle et de la remplacer par la LCEE 2012.

Au cours d'un débat législatif, le mois dernier sur le projet de loi C-38, le ministre des Ressources naturelles prétendait que la LCEE 2012 visait à garantir un « rigoureux examen environnemental des projets d'envergure ». ¹ Cependant, une lecture approfondie de la LCEE 2012 fait ressortir de façon très évidente que cette nouvelle Loi n'atteindra pas complètement ou du tout cet objectif.

Au contraire, la LCEE 2012 : (i) réduira considérablement le nombre, la nature et la portée des évaluations environnementales fédérales; (ii) reportera de manière inappropriée les responsabilités en matière de planification et de prise de décisions environnementales des régimes environnementaux provinciaux; (iii) fera grandement augmenter la dépendance envers les organismes de réglementation à vocation plus étroite dans le domaine de l'énergie malgré le manque traditionnel de spécialisation et d'expérience en évaluation environnementale (à l'exception de quelques examens conjoints occasionnels en vertu de la Loi actuelle); et (iv) politisera lourdement le processus fédéral d'évaluation environnementale à toutes les étapes clés de la prise de décision.

En ce qui concerne ce dernier point, par exemple, la Loi proposée permettrait le Cabinet d'approuver les projets qui entraîneraient d'importantes répercussions négatives, à condition que ces répercussions soient « justifiées dans les circonstances » (voir les articles 52 et 53). Toutefois, la LCEE 2012 ne propose aucune orientation substantielle ou aucun critère essentiel sur la façon dont ces solutions de remplacement seront déterminées par le Cabinet ou à savoir si le rapport de décision du Cabinet sera rendu public.

¹ *Hansard (le 2 mai 2012) à 1615.*

Essentiellement, la LCEE 2012 élimine les exigences bien établies et exhaustives d'évaluations fédérales environnementales prévues par la Loi actuelle et les remplace par des dispositions diluées, resserrées et hautement discrétionnaires. De surcroît, la nouvelle Loi créera possiblement plus — et non moi — de retards, d'incertitudes et d'imprévus puisque les promoteurs de projets tenteront de mener à terme des projets controversés dans le cadre du processus fédéral fragmenté prévu par le projet de loi C-38. À cet égard, l'ACDE anticipe raisonnablement que la LCEE 2012 aggravera — ne résoudra pas — les causes fondamentales des plaintes des promoteurs concernant la rapidité ou l'efficacité des processus de prise de décisions environnementaux du gouvernement fédéral.

La conclusion générale de l'ACDE est que les dispositions régressives prévues dans la LCEE 2012 feront reculer la législation sur l'évaluation environnementale d'environ quarante ans et, surtout, la Loi ne servira pas l'intérêt du public énoncé dans la nouvelle Loi (voir article 4). Les principales préoccupations de l'ACDE au sujet de la LCEE 2012 se résument comme suit :

1. La LCEE actuelle s'applique automatiquement aux projets assujettis à des critères « déclencheurs » obligatoires en vertu de cette Loi (p. ex. les terres fédérales, l'aide financière ou certains permis visés). L'approche inclusive favorise la certitude réglementaire, et les obligations en matière d'évaluation environnementale conformément à la Loi actuelle doivent généralement être proportionnées à l'ampleur, aux risques et à la complexité du projet (p. ex. filtrages vs commissions d'examen conjoint). Inversement, en vertu de la LCEE 2012, on ne sait pas à l'heure actuelle quels projets (le cas échéant) pourraient être visés par la nouvelle Loi. C'est que le gouvernement fédéral n'a pas révélé sa liste de « projets désignés » en vertu de la LCEE 2012 et n'a pas offert au public de se prononcer au sujet de la liste à venir.
2. Même si un projet précis est « désigné » conformément à la LCEE 2012, il n'y a aucune caution judiciaire qu'une évaluation environnementale fédérale du projet sera effectivement menée en vertu de cette nouvelle Loi. Ainsi, dans le cas des projets désignés qui ne sont pas du domaine de l'énergie, la nouvelle Loi accorde à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'« Agence ») 45 jours pour « filtrer » le projet et déterminer si une évaluation environnementale sera nécessaire (voir article 10). Selon la LCEE en vigueur, l'Agence n'a pas cette marge de manœuvre pratiquement illimitée pour exempter des projets, en tout ou en partie, des exigences en matière d'évaluation environnementale fédérale.
3. La LCEE 2012 comprend également des dispositions censées permettre de remplacer le processus fédéral par les processus provinciaux en matière d'évaluation environnementale lorsque le ministre de l'Environnement admet que le processus provincial constitue un « substitut approprié » ou « équivalent » au processus fédéral en ce qui concerne le projet (voir articles 32 et 37). Compte tenu de la nature diversifiée, incompatible et souvent inadéquate des régimes provinciaux en matière d'évaluation environnementale partout au Canada, il est extrêmement difficile de prévoir comment l'un ou l'autre de ces régimes peut être jugé un « substitut approprié » ou « équivalent » au processus fédéral, même en vertu de la LCEE 2012. En revanche, la LCEE actuelle ne comprend aucune disposition de « remplacement » ou « équivalente ». Elle comprend plutôt des dispositions visant à

faciliter la coordination et l'harmonisation des processus fédéraux et provinciaux d'évaluation environnementale qui peuvent s'appliquer au même projet. Selon nous, il s'agit de l'approche préférable à adopter pour éviter le prétendu chevauchement ou le recouplement entre les processus fédéraux et provinciaux. Toutefois, il semble à l'ACDE que ces dispositions existantes ont été lamentablement sous-utilisées jusqu'à maintenant et qu'il est prématuré de les rejeter au profit de dispositions de « remplacement » ou « équivalentes » imprécises et inévaluées prévues par la nouvelle Loi.

4. Même dans ces rares cas où un projet « désigné » demeure assujéti aux exigences en matière d'évaluation environnementale fédérale, la LCEE 2012 limite excessivement la portée et le contenu de cette évaluation environnementale. Ainsi, la définition de « effets environnementaux » en vertu de la nouvelle Loi ne saisit d'aucune manière toute l'étendue des effets négatifs de nature biophysique, socio-économique et culturel (ou leurs interactions) qui pourraient être entraînés par un projet. La définition est plutôt limitée par l'article 5 à un sous-ensemble de questions restreintes (p. ex. poisson, espèces aquatiques menacées, oiseaux migrateurs, etc.). Dans le même ordre d'idées, l'article 19 de la nouvelle Loi exclut des considérations clés de l'évaluation environnementale — notamment la prétendue « nécessité » du projet, la comparaison de « solutions de rechange » au projet ou les répercussions sur la capacité de renouvellement des ressources — qui sont expressément mentionnées dans la LCEE actuelle. De plus, l'application de la LCEE 2012 apparaîtrait trop tard dans le processus de planification du promoteur, en fait bien longtemps après que les décisions clés relatives au but du projet, à sa conception, à son déroulement et à son emplacement aient été prises (habituellement sans solliciter de façon significative l'opinion du public).
5. De surcroît, en plus de créer ou d'amplifier des problèmes dans le processus d'évaluation environnementale, la LCEE 2012 ne parvient à aucun progrès concernant les vraies questions requérant des mesures législatives du Parlement. Par exemple, la LCEE 2012 ne comprend aucune disposition visant à : (i) renforcer les considérations de durabilité environnementale; (ii) implanter sur un fondement juridique solide une évaluation environnementale stratégique des politiques, des programmes ou des projets gouvernementaux; (iii) aborder les diverses lacunes en matière de participation du public et de programmes de financement à l'intention des participants, conformément à la Loi; (iv) garantir une équité et une plus grande rigueur des procédures appliquées par les commissions d'examen; (v) établir des mécanismes d'évaluation des effets cumulatifs de nombreux « petits » projets qui ne nécessiteront plus d'évaluations environnementales en vertu de la LCEE 2012.

C'est pour ces raisons, entre autres (p. ex. des délais arbitraires, une définition restrictive de « parties intéressées » dans les audiences publiques, etc.), que la l'ACDE demande à la Chambre des communes et au Sénat de ne pas adopter la LCEE 2012 prévue dans le projet de loi C-38.

(b) Modifications de la Loi sur les pêches

La *Loi constitutionnelle de 1867* a donné au gouvernement fédéral le pouvoir exclusif sur les pêches dans les eaux côtières et les eaux intérieures, principalement parce que la gestion de ces ressources naturelles était jugée d'importance nationale.

La version précédente de la *Loi sur les pêches* avait à l'origine été adoptée par le Parlement en 1868 et la disposition actuelle relative à la protection de l'habitat des poissons a été mise en œuvre en 1986.

Les interdictions de protection prévues par la Loi actuelle (article 35(1) et 36(3)) s'appliquent aux eaux canadiennes fréquentées par des « poissons », définis au sens large comme :

les poissons proprement dits et leurs parties, les mollusques, les crustacés et les animaux marins ainsi que leurs parties, les œufs, le sperme, la laitance, le frai, les larves, le naissain et les petits des animaux marins. L'habitat du poisson est également défini au sens large par la Loi comme les frayères, les aires d'alevinage, de croissance et d'alimentation et les routes migratoires dont dépend directement ou indirectement, la survie des poissons.

Le projet de loi C-38 propose toutefois plusieurs changements d'une grande ampleur à la *Loi sur les pêches* actuelle, en particulier en ce qui concerne l'application de la Loi et ses dispositions prévues pour empêcher la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson.

Si ces modifications sont adoptées, la Loi ainsi que sa capacité à protéger efficacement les poissons et leur habitat dans les eaux canadiennes en seront gravement affaiblis. Comme le mentionne l'abrogation précitée de la LCEE, la récente présentation du budget fédéral ne fait aucune mention de la réécriture de la disposition de la *Loi sur les pêches* relative à l'habitat des poissons ou de la restriction de son application à certains types de pêches ou de soi-disant « grandes » voies navigables.

Les principales préoccupations de l'ACDE au sujet de la *Loi sur les pêches* se résument comme suit :

1. L'article 35 de la *Loi sur les pêches* interdit toute forme de modification ou de perturbation néfaste de l'habitat des poissons, et ce, sans tenir compte que le dommage soit à court ou long terme. Ce ne sera plus le cas une fois que les modifications à la Loi prévues par le projet de loi C-38 auront été apportées. Entre autres choses, la nouvelle interdiction proposée s'applique seulement aux « dommages sérieux » aux poissons qui « sont visés par une pêche commerciale, récréative ou autochtone ou aux poissons qui soutiennent ces pêches ». « Dommages sérieux » englobe seulement « la mort des poissons » (et les blessures ou le déplacement) et seulement les modifications « permanentes » ou la destruction des habitats des poissons. Par conséquent, la portée et le contenu de la protection des habitats de poissons actuels seront considérablement diminués par les modifications prévues par le projet de loi C-38, en particulier puisque l'accent de l'interdiction révisée est principalement mis sur les espèces de poissons à la valeur utilitaire.
2. Les modifications au projet de loi C-38 étendent de manière injustifiée le pouvoir d'un gouvernement fédéral à adopter des règlements qui autorisent des comportements néfastes pour les poissons et leurs habitats. Par exemple, le projet de loi C-38 propose que les travaux, les engagements et les activités prévus soient automatiquement exemptés

de l'interdiction révisée et que certains plans d'eau du Canada soient automatiquement exemptés de cette interdiction. Cette réglementation n'a pas encore été révélée, mais une fois promulguée, elle signifiera que le personnel du gouvernement fédéral ne sera plus avisé, ou étroitement examiné, pour les projets ou les plans d'eau exemptés. De plus, tuer des poissons ou détruire des habitats dans le cadre de projets exemptés ne sera plus considéré comme une violation de la Loi, tant que les conditions de la réglementation (le cas échéant) sont respectées. Cette approche privera en effet un nombre important de lacs, de rivières et de ruisseaux, ainsi qu'aux poissons qui y vivent et aux habitats qui s'y trouvent, de la protection légale dont ces plans d'eau disposent actuellement grâce à la *Loi sur les pêches*.

3. Les modifications au projet de loi C-38 visent également à faciliter la délégation (ou la déconcentration des pouvoirs) de la gestion et de la réglementation des pêches des provinces. Par exemple, à part autoriser en général le ministre à conclure des ententes administratives sur différentes questions avec les provinces, les modifications précisent en outre que si une disposition provinciale « équivalente est en vigueur » relativement à cette réglementation conformément à la *Loi sur les pêches*, le Cabinet peut demander que la Loi ou la réglementation ne s'applique pas à la province. Aucune autre disposition semblable n'existe dans le cadre de la *Loi sur les pêches* actuelle et aucune raison convaincante n'a été proposée par le gouvernement fédéral pour expliquer cette tentative de délégation (ou de renonciation) de ses responsabilités relatives aux pêches envers les provinces. De plus, en fonction du droit constitutionnel, les provinces ne possèdent aucune compétence pour adopter et appliquer leur propre législation en matière de pêches. Par conséquent, il demeure flou comment toute disposition provinciale existante peut être jugée « équivalente » conformément aux modifications du projet de loi C-38.

C'est donc pour ces raisons, et bien d'autres, que l'ACDE demande à la Chambre des communes et au Sénat de ne pas adopter les modifications à la *Loi sur les pêches* prévues par le projet de loi C-38.

PARTIE III — CONCLUSION

En résumé, l'ACDE estime que le processus incertain, inefficace et hautement discrétionnaire proposé par la LCEE 2012 ne peut être jugé un processus d'évaluation environnementale légitime ou bonne foi. Bien au contraire, le processus proposé en vertu de la nouvelle Loi se caractérise plutôt comme précipité, fort restrictif et un recueil de renseignements fort inacceptable visant à complètement balayer les projets environnementaux d'envergure partout au Canada.

De plus, l'ACDE estime que les modifications proposées à la *Loi sur les Pêches* semblent avoir très peu à voir avec la protection des pêcheries ou des écosystèmes aquatiques. Plutôt, les modifications visent principalement à éliminer les obstacles réglementaires potentiels aux grands projets qui, autrement, iraient à l'encontre des dispositions sur la protection de l'habitat en vertu de la Loi sur les pêches.

Dans l'ensemble, ces changements législatifs ainsi que d'autres changements apportés au projet de loi C-38 ne se traduiront assurément pas par « l'exploitation responsable des ressources » comme le prétend le gouvernement fédéral. Au lieu de cela, les changements apportés aux lois

environnementales (ajoutés aux suppressions d'emplois annoncées, aux réductions de financement et aux fermetures d'usines dans les ministères fédéraux partout au pays) mèneront sans aucun doute à une exploitation des ressources envahissante, pauvrement examinée et potentiellement néfaste, en particulier dans le domaine de l'énergie (p. ex. les pipelines, les sables bitumineux, etc.).

Par conséquent, l'ACDE vous demande respectueusement :

1. que l'ensemble de changements proposés aux lois environnementales (en particulier ceux discutés à la Partie 3 du projet de loi) soit immédiatement prélevé et retranché du projet de loi C-38;
2. si le gouvernement fédéral a tout de même l'intention de procéder à ces changements, ils devraient alors être restructurés et présentés sous forme de projets de loi distincts et devraient faire l'objet d'un examen public et parlementaire approfondi, y compris d'audiences du Comité permanent de l'environnement et du développement durable.

Nous attendrons avec impatience votre réponse en temps utile à ces mesures. Si vous avez des questions ou que vous souhaitez nous faire part de vos commentaires, veuillez communiquer avec les soussignés.

Sincèrement,

L'ASSOCIATION CANADIENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT



Theresa A. McClenaghan
Directrice générale



Richard D. Lindgren
Conseiller

- cc. Le très honorable Peter Kent, ministre de l'Environnement
L'honorable Keith Ashfield, ministre des Pêches et des Océans
James Rajotte, président, Comité permanent des finances
Mark Warawa, président, Comité permanent de l'environnement et du développement durable
Leon Benoit, président, Comité permanent des ressources naturelles
W. David Angus, président, Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles
Thomas Mulcair, chef de l'opposition officielle
Bob Rae, chef libéral
Elizabeth May, chef du Parti vert
Daniel Paillé, chef du Bloc Québécois