



**CONSEIL  
CONSULTATIF  
DU MINISTRE SUR  
L'ÉVALUATION  
D'IMPACT**

Deuxième rapport à l'honorable  
Steven Guilbault  
Ministre de l'Environnement et du  
Changement climatique

JUIN 2023

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2023

N° de catalogue En104-23F-PDF

ISBN 2564-0151

Ce document est disponible sur le site Web du gouvernement du Canada, à [www.canada.ca](http://www.canada.ca).

Ce document est disponible en d'autres formats sur demande.

# Lettre de la présidente

Le 17 avril 2023

Cher ministre Guilbeault,

Au nom du Conseil consultatif du ministre sur l'évaluation d'impact (CCMEI), j'ai le plaisir de vous présenter notre deuxième rapport, conformément au paragraphe 118(3) de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

Lors de nos discussions au cours des deux dernières années, nous avons abordé deux thèmes sous-jacents, soit la nécessité d'élaborer une réponse efficace aux crises que sont les changements climatiques et la biodiversité ainsi que le rôle que l'évaluation d'impact peut et doit jouer dans la formation de relations nouvelles et respectueuses avec les partenaires autochtones. Nous savons que ces deux domaines sont d'une importance capitale pour votre mandat de ministre.

Deux autres organismes consultatifs, le Comité consultatif technique (CCT) et le Comité consultatif autochtone (CCA), fournissent directement des conseils à l'Agence. Carl Braun, membre du CCMEI, et moi-même avons régulièrement rencontré les coprésidents du CCT et du CCA, ce qui a permis un échange fructueux d'expériences et d'idées. J'espère que tous les membres du CCMEI, du CCT et du CCA pourront se réunir en personne l'année prochaine. Je pense que de telles initiatives de collaboration enrichiront et préciseront les conseils que nous vous fournissons, ainsi qu'à l'Agence.

Je souhaite également mentionner ici notre sentiment de profonde tristesse et de perte suite au décès tragique de Meinhard Doelle, membre du CCT, visionnaire inspirant dans le domaine de l'évaluation d'impact et ami et collègue de nombreux membres de CCMEI.

Je salue la diligence et la collégialité de mes collègues du Conseil. Nous avons à nouveau travaillé essentiellement par vidéoconférence. Cependant, l'année dernière, nous avons enfin pu nous rencontrer en personne à Ottawa, puis à Calgary. Nous avons dit au revoir à Keith Storey, à Christa Lemelin et à Roxanna Benoit. Je voudrais les remercier pour leur contribution au travail du CCMEI. Nous avons accueilli Jocelyn Gosselin.

Nous avons bénéficié d'un excellent soutien professionnel de la part du secrétariat de l'Agence d'évaluation d'impact, ainsi que de la participation d'autres membres du personnel de l'Agence. Votre conseil consultatif est reconnaissant de l'occasion qui lui est donnée de travailler avec vous à la réalisation des objectifs cruciaux de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in black ink that reads "Lesley Griffiths". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping underline that extends to the left and then curves back under the name.

Lesley Griffiths  
Présidente, Conseil consultatif du ministre sur l'évaluation d'impact

**Conseil consultatif du ministre sur l'évaluation d'impact** ([liste des membres](#) en date du 14 avril 2023)

Lesley Griffiths (présidente)

Pierre Baril

Carl Braun

Kate Darling

Jocelyn Gosselin

Pierre Gratton

Anna Johnston

Diana Lewis

Martin Olszynski

Somia Sadiq

**Équipe de facilitation**

Warren Wilson

René Drolet

# Table des matières

Lettre de la présidente .....	3
Contexte .....	6
Réponse du ministre et priorités actuelles .....	6
Comment le gouvernement a-t-il répondu à la première série de recommandations du Conseil? .....	7
L'approche du Conseil pour la préparation de ce rapport.....	8
Le rôle crucial de l'évaluation d'impact.....	10
Respecter les engagements en matière de changement climatique et les obligations en matière de biodiversité.....	12
Introduction .....	12
Cohérence et transparence .....	14
Structure des cibles et des mesures d'atténuation du Cadre mondial pour la biodiversité (CMB) .....	19
Santé des Autochtones .....	21
Contexte .....	21
Pourquoi est-ce important pour le Conseil? .....	22
Enjeux et possibilités actuels .....	22
Évaluations dirigées par des Autochtones .....	27
Contexte .....	27
Exemples d'évaluations dirigées ou gérées conjointement par des Autochtones.....	27
Un projet, une évaluation.....	28
Avantages, possibilités et défis .....	29
La phase de planification .....	34
Introduction .....	34
Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (LDIREI).....	36
Experts indépendants et détenteurs de connaissances .....	38
Solutions de rechange aux projets .....	40
Évaluations régionales.....	42
Désignation du projet .....	48
Conclusion.....	52
Annexes.....	54
Annexe A : Lettres de mandat .....	54
Annexe B : Mise en œuvre des recommandations du premier rapport du CCMEI .....	56

# Contexte

Le ministre de l'Environnement et du Changement climatique a constitué le Conseil consultatif du ministre sur l'évaluation d'impact (CCMEI) en décembre 2020. Le mandat du Conseil est d'offrir des avis au ministre sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'évaluation d'impact*. Le ministre a envoyé aux membres du Conseil des lettres de mandat énumérant les questions clés qui pourraient bénéficier de la contribution et du soutien du Conseil. L'annexe A fournit le texte de la lettre de mandat. Le Conseil a publié son [premier rapport](#) à l'intention du ministre en juin 2021. Ce dernier contient des conseils et des recommandations relatifs aux questions éthiques, à l'évaluation régionale et stratégique et à la mise en œuvre de l'étape préparatoire.

---

## Réponse du ministre et priorités actuelles

[La réponse du ministre Wilkinson](#) au premier rapport du CCMEI a été publiée en août 2021. Dans sa réponse, le ministre a exprimé son soutien aux recommandations énumérées. Il a rappelé l'importance des trois domaines d'action décrits dans la lettre de mandat adressée aux membres du Conseil (la gouvernance, les évaluations régionales et stratégiques et la phase de planification). Le ministre a également indiqué qu'il avait demandé à l'Agence de veiller à ce que les travaux du Comité consultatif autochtone (CCA), du Comité consultatif technique (CCT) et du CCMEI se complètent.

Suite à l'élection générale de septembre 2021 et à la nomination de Steven Guilbeault en tant que nouveau ministre de l'Environnement et du Changement climatique, le Conseil a rencontré ce dernier pour discuter des priorités du Conseil. Le ministre Guilbeault a exprimé son soutien aux travaux du Conseil et à ses priorités actuelles et a confirmé qu'il approuvait la réponse du ministre Wilkinson au premier rapport du CCMEI. Il a indiqué que, bien que l'évaluation d'impact ne soit pas mentionnée précisément dans sa lettre de mandat du premier ministre, il s'agit d'un outil essentiel pour soutenir un grand nombre des priorités qui font partie de son mandat, y compris les changements climatiques.

---

## **Comment le gouvernement a-t-il répondu à la première série de recommandations du Conseil?**

Le Conseil note avec satisfaction que l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (l'Agence) a pris quelques mesures initiales en vue de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le premier rapport du Conseil déposé en juin 2021.

Tout en reconnaissant qu'il reste encore beaucoup à faire, les mesures prises à ce jour témoignent de la volonté du ministre de tenir compte des avis du Conseil. L'annexe B présente un tableau préparé par l'Agence montrant les progrès réalisés pour chacune des dix recommandations formulées par le Conseil, ainsi que les commentaires du CCMEI sur les réponses fournies par l'Agence.

# L'approche du Conseil pour la préparation de ce rapport

Depuis la diffusion de son premier rapport, le Conseil a tenu plusieurs réunions pour discuter des commentaires du ministre, recueilli les avis des parties autochtones et des intervenants externes sur diverses questions et réfléchi aux aspects du processus d'évaluation d'impact sur lesquels le Conseil devrait concentrer ses efforts, tout en tenant compte des directives fournies par le ministre. Neuf réunions plénières (deux réunions en personne sur deux jours et sept réunions plénières virtuelles, chacune composée de trois séances individuelles tenues sur plusieurs jours) ont été organisées, ainsi que six autres réunions plus courtes. Un certain nombre de discussions en plus petits groupes de travail ont également eu lieu. Les membres du Conseil s'efforcent toujours de parvenir à un consensus dans le cadre de leurs délibérations, conclusions et recommandations.

L'objectif général de ces réunions était de se renseigner davantage sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'évaluation d'impact*, de réfléchir aux conseils déjà fournis dans le premier rapport du Conseil et de définir les domaines sur lesquels le Conseil pourrait centrer son prochain rapport et ses recommandations au ministre. Tout en respectant les lignes directrices fournies par le ministre, les membres du Conseil souhaitent également fournir des conseils relatifs aux domaines pour lesquels des préoccupations et des défis relatifs à la mise en œuvre de la Loi ont été relevés par les parties intéressées, comme les communautés autochtones, les groupes environnementaux, les promoteurs de projets et d'autres acteurs.

Au cours des deux dernières années, le Conseil a recueilli l'avis d'un certain nombre d'organisations dans le but de mieux comprendre les différentes perspectives concernant des questions concrètes ayant trait aux processus d'évaluation d'impact. Parmi les conférenciers figuraient des représentants du Réseau canadien des montagnes, du Firelight Group, de la Coalition de Premières Nations pour les grands projets, de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, du Conseil des ressources indiennes, du Centre autochtone sur les effets cumulatifs, de Ring of Fire Metals (anciennement Noront Resources), de Suncor, de l'Université Western et de la Wildlife Conservation Society Canada.

Les membres du Conseil ont grandement bénéficié de leurs échanges avec ces personnes, qui disposent d'une expérience pratique de divers aspects de la *Loi sur*

*l'évaluation d'impact* et de sa mise en œuvre. Le format des réunions a permis des présentations approfondies suivies de périodes de questions et de discussions exhaustives.

Afin de renforcer la collaboration et l'harmonisation avec d'autres organismes consultatifs existants, la présidente du Conseil a également organisé des réunions périodiques avec les coprésidents du CCA et du CCT, deux comités relevant de l'Agence. Le but de ces réunions était de partager des renseignements et de définir les domaines d'intérêt commun potentiels.

Tout au long de ce rapport, le Conseil s'efforce d'aborder tous les sujets dans le contexte de la réconciliation et des droits Autochtones. Il s'agissait d'un élément central du premier rapport du Conseil. La réponse du ministre à ce rapport a clairement indiqué qu'elle était conforme à l'engagement du gouvernement de mettre en œuvre la Loi d'une manière qui favorise la réconciliation.

# Le rôle crucial de l'évaluation d'impact

Le Canada est confronté à une série de défis urgents qui nécessitent à la fois l'adhésion active de tous les secteurs de la société et une prise de décision judicieuse. Ces défis comprennent la nécessité de favoriser la réconciliation en respectant les droits Autochtones et issus des traités et en mettant en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), l'accélération de la crise climatique et la perte sans précédent de notre biodiversité. Le Conseil estime que la *Loi sur l'évaluation d'impact* a un rôle crucial à jouer dans la mobilisation du soutien public, la facilitation du leadership autochtone et la promotion de décisions durables.

Il est clair que l'évaluation d'impact n'est pas une panacée. Cependant, elle est largement reconnue comme un outil important pour faire des progrès en ce qui concerne des questions difficiles. Cependant, le Conseil a observé que, depuis la promulgation de la *Loi sur l'évaluation d'impact* en 2019, le discours dominant dans les médias s'est concentré de manière démesurée sur le temps nécessaire pour réaliser les évaluations et son impact négatif potentiel sur l'économie du projet et les investissements, les conflits sur le plan des compétences et la nécessité d'accélérer l'approbation du projet.

Cette tendance a été alimentée par l'émergence de risques géopolitiques, notamment les inquiétudes concernant l'accès à de nombreux minéraux et métaux clés et l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ainsi que par les préoccupations persistantes concernant les politiques du Canada en matière de lutte contre les changements climatiques, que ce soit au niveau national (comme les efforts visant à accroître la production de métaux essentiels pour la fabrication de véhicules électriques) ou à l'étranger (comme les demandes étrangères pour la hausse des exportations d'énergie).

La Stratégie canadienne sur les minéraux critiques augmentera l'offre de minéraux critiques de sources responsables et soutiendra la création de chaînes de valeur nationales et mondiales pour l'économie verte et numérique, autant d'éléments nécessaires pour soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone. Le Conseil estime que l'évaluation d'impact est le meilleur outil disponible pour prendre des décisions éclairées et efficaces concernant cette transition, tout en évitant des compromis non souhaités affectant d'autres priorités, comme la réconciliation et la biodiversité.

L'évaluation d'impact n'est pas un « processus visant à tout simplement mettre en place un processus ». Le Canada ne disposant pas d'un code complet de seuils, de normes et de mesures d'atténuation pour tous les impacts environnementaux (et autres), l'évaluation d'impact est le mécanisme le plus efficace pour éviter ou atténuer ces impacts d'une manière adaptée au lieu et au contexte. Tout aussi importantes, lorsqu'elles sont réalisées correctement et de manière transparente, notamment par la consultation du public et de toutes les parties intéressées, les évaluations d'impact peuvent renforcer la crédibilité et la légitimité de décisions souvent complexes comportant des compromis litigieux. En outre, le Conseil estime que la rigueur et l'efficacité ne doivent pas être obligatoirement incompatibles.

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont également tenus, en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, de respecter les droits Autochtones et issus des traités, de consulter les peuples autochtones et de leur offrir des mesures d'accommodement lorsque ces droits sont susceptibles d'être affectés par les décisions du gouvernement, y compris en ce qui concerne les grands projets. L'évaluation d'impact est un outil essentiel pour aider à respecter ces obligations constitutionnelles. Le récent litige en Colombie-Britannique impliquant la Blueberry River First Nations (BRFN), déclenché par les impacts cumulatifs de l'exploitation des ressources sur le territoire visé par des droits issus de traités de la BRFN<sup>1</sup>, et des litiges semblables ayant cours en Alberta et en Saskatchewan sont révélateurs. Ils suggèrent au Conseil que les gouvernements fédéral et provinciaux ont encore beaucoup à faire pour améliorer la manière dont ils déterminent et gèrent les effets cumulatifs, que ce soit par l'intermédiaire de la gestion forestière, de l'aménagement du territoire, de l'évaluation d'impact ou d'autres lois et instruments réglementaires. L'exemple de la BRFN montre qu'il faut avoir recours à des évaluations régionales plus systématiques et à une approche plus intégrée de la manière dont les différentes utilisations des terres sont prises en compte et gérées.

Par conséquent, bien que la rapidité et l'efficacité soient toujours des considérations importantes, le Conseil estime que les lois et les politiques en matière d'évaluation d'impact sont aussi importantes qu'elles l'ont toujours été, si ce n'est plus. C'est dans cette optique que le Conseil a formulé ses recommandations tout au long du présent rapport. En outre, le Conseil espère que le ministre et l'Agence saisiront toutes les occasions de faire comprendre et de soutenir l'évaluation d'impact en tant que contribution essentielle à la durabilité environnementale en ces temps difficiles et au renouvellement des relations avec les partenaires autochtones.

---

<sup>1</sup> Voir *Yahey c. la Colombie-Britannique*, [2021 BCSC 1287 \(CanLII\)](#).

# Respecter les engagements en matière de changement climatique et les obligations en matière de biodiversité

---

## Introduction

Le ministre et le gouvernement fédéral ont clairement indiqué que les crises du climat et de la biodiversité sont des priorités qui exigent des mesures concertées. Depuis la signature par le Canada de l'Accord de Paris en 2015 jusqu'à son leadership à la 15<sup>e</sup> Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) en décembre 2022, l'attention politique et publique s'est accrue en ce qui concerne la nécessité d'utiliser tous les outils accessibles pour s'assurer que le Canada atteigne ses objectifs en matière de climat et de biodiversité. L'évaluation d'impact est l'un de ces outils.

Les deux crises sont liées : les changements climatiques constituent une menace grave pour la biodiversité et la biodiversité est vitale pour l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci. Dans les deux cas, il s'agit d'effets cumulatifs à l'échelle de l'économie. La grande majorité des projets et activités ayant des répercussions pour l'un ou l'autre ne sont pas désignés en vue d'une évaluation en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

Le gouvernement fédéral a promulgué ou promis un certain nombre de lois, de politiques, de plans et d'initiatives visant à respecter nos engagements en matière de climat. Il s'agit notamment de la taxe fédérale sur le carbone, de la norme sur les carburants propres, de la réglementation sur le méthane, du plafonnement des émissions de pétrole et de gaz, de l'obligation d'utiliser des véhicules carboneutres et de l'initiative Accélérateur net zéro. En outre, les provinces jouent un rôle essentiel dans les efforts nationaux de décarbonisation, car, en vertu de la constitution canadienne, la propriété, la gestion et le contrôle des ressources naturelles relèvent d'elles.

Les lois relatives à la biodiversité comprennent la *Loi sur les espèces en péril*, la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. Le ministre a indiqué que le gouvernement pourrait adopter une loi sur la responsabilité en matière de biodiversité. La CDB reconnaît que l'évaluation d'impact est un outil important pour

arrêter et inverser la perte de biodiversité, bien que des défis subsistent. Par exemple, l'évaluation à l'échelle du projet est mal équipée quand vient le temps de tenir compte efficacement des effets cumulatifs et la responsabilité de la protection de la biodiversité incombe en grande partie aux provinces.

C'est dans ce contexte et dans les termes de la *Loi sur l'évaluation d'impact* que le Conseil formule ses recommandations. En vertu de la LEI, les évaluations doivent tenir compte de « la mesure dans laquelle les effets du projet désigné favorisent ou entravent la capacité du Canada de s'acquitter de ses obligations environnementales et de ses engagements en matière de changements climatiques » (alinéa 22(1)(i)). La Loi exige également que le ministre ou le gouverneur en conseil, selon le cas, détermine si les effets de compétence fédéraux, directs et accessoires négatifs d'un projet sont dans l'intérêt public (paragraphe 60(1) et 61(1)). Cette décision doit se fonder sur le rapport d'évaluation d'impact et cinq facteurs, dont « la mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations en matière environnementale et ses engagements à l'égard des changements climatiques » (paragraphe 63(e)) et la mesure dans laquelle le projet contribue à la durabilité (paragraphe 63(a)). En outre, les évaluations doivent prendre en compte les effets positifs et négatifs sur l'environnement, y compris les effets sur le climat et la biodiversité. De plus, la détermination de l'intérêt public doit tenir compte de l'importance des effets fédéraux, directs et accessoires sur l'environnement.

La politique de l'Agence, en particulier son [Contexte stratégique : Obligations environnementales et engagements en matière de changements climatiques en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact](#), définit les engagements en matière de changements climatiques comme ceux qui sont « énoncés dans des accords internationaux et des politiques nationales et peuvent être juridiquement contraignants ou non », ce qui comprend les « lois, règlements, politiques, cibles, plans et cadres auxquels le Canada fait partie ». Les obligations environnementales sont des « obligations applicables au gouvernement du Canada en droit national et international en matière de protection du milieu naturel ». Si le Canada participe à des douzaines d'instruments internationaux qui donnent lieu à des engagements climatiques et à des obligations environnementales, les deux plus pertinents aux fins de l'évaluation d'impact sont sans doute l'Accord de Paris et la CDB. Afin d'orienter la réponse du Canada par l'intermédiaire d'une évaluation d'impact, Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) a lancé l'[Évaluation stratégique des changements climatiques](#) (ESCC), et a préparé la [Version préliminaire du guide technique relatif à l'évaluation stratégique des changements climatiques](#) et la [Version préliminaire du guide démontrant un rendement exemplaire des émissions de GES pour les projets pétroliers et gaziers](#).

Ensemble, ces documents décrivent de manière détaillée les renseignements sur le climat qui doivent alimenter l'analyse climatique.

Dans le cadre de l'Accord de Paris, le Canada s'est engagé à réduire ses GES de 40 à 45 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030, à atteindre la carboneutralité d'ici 2050 et à contribuer au maintien de l'augmentation de la température mondiale à environ 1,5 degré Celsius. Le [Plan de réduction des émissions du Canada pour 2030](#) décrit les principales mesures et stratégies que le gouvernement fédéral entend mettre en œuvre pour atteindre l'objectif fixé pour 2030 et répartit les émissions projetées tout au long de cette décennie par secteur économique. Ce plan constitue la base d'une feuille de route visant à mieux comprendre les contributions des projets individuels aux changements climatiques et les efforts d'atténuation de chacun.

De même, le [Cadre mondial de Kunming-Montréal pour la biodiversité](#) définit quatre objectifs généraux et 23 cibles, ainsi qu'un [cadre de suivi](#) pour évaluer les progrès réalisés par les pays dans la réalisation de ces objectifs. Parmi les cibles particulièrement pertinentes pour l'évaluation d'impact, il y a, sans en exclure d'autres, la cible 1 (planification spatiale et gestion efficace), la cible 2 (restauration), la cible 3 (zones protégées), la cible 4 (espèces en péril), la cible 6 (espèces envahissantes), la cible 7 (pollution), la cible 11 (services écosystémiques), la cible 14 (intégration de la biodiversité et de ses multiples valeurs dans les politiques et les programmes, y compris l'évaluation environnementale stratégique et l'évaluation d'impact) et la cible 22 (mobilisation et connaissances des Autochtones). À ce jour, aucune ligne directrice n'a été publiée concernant le traitement de la biodiversité dans les études d'impact. Cependant, dans le cadre de ses obligations au titre de la CDB, le Canada doit présenter une Stratégie et plan d'action de biodiversité nationale (SPABN) actualisée détaillant la manière dont le pays atteindra les objectifs fixés dans le cadre. Si elle est suffisamment détaillée, la prochaine SPABN du Canada pourrait également fournir une feuille de route utile pour l'évaluation des répercussions des projets sur la biodiversité.

---

## Cohérence et transparence

Malgré les cadres juridiques et stratégiques existants, il reste des défis à relever pour évaluer l'importance des effets des projets sur le climat et la biodiversité et la mesure dans laquelle ils appuient ou entravent notre capacité à respecter nos engagements en matière de climat et nos obligations en matière d'environnement. Ces défis devraient revêtir une importance particulière pour le ministre, car ils sont au cœur de la

détermination de l'intérêt public. Le Conseil estime que, pour que ces décisions soient crédibles et favorisent la durabilité, elles devraient être fondées sur une analyse tout aussi crédible et transparente de la part de l'Agence et des commissions d'examen. Alors que les politiques climatiques, comme l'ESCC et d'autres documents d'orientation, définissent les renseignements requis pour les évaluations et fournissent certains principes globaux, aucune politique ne permet actuellement d'orienter la manière dont l'Agence et les commissions d'examen doivent tirer des conclusions ou faire des recommandations concernant le climat ou la biodiversité.

En ce qui concerne le climat, la question de savoir comment évaluer efficacement les impacts, les avantages et les risques des projets liés au climat et tout particulièrement la manière d'évaluer les répercussions des projets sur les efforts d'atténuation des changements climatiques, a été un sujet de controverse. L'ancienne législation fédérale en matière d'évaluation environnementale ne mentionnait pas le climat ni les émissions de gaz à effet de serre (GES); dans le cadre de cette législation, le climat n'était pas toujours pris en compte et, lorsqu'il l'était, c'était de manière incohérente. Les évaluations ont permis de déterminer si les émissions d'un projet étaient significatives et, le cas échéant, si elles étaient justifiables dans les circonstances. Ces déterminations sont très subjectives et incohérentes. Par exemple, en 2011, la commission d'examen conjoint chargée d'évaluer le projet de mine de sables bitumineux de Joslyn North [a conclu](#) que les 26,7 mégatonnes d'équivalent de dioxyde de carbone (Mt eCO<sub>2</sub>) prévues par an pour le projet représenteraient une faible part (0,0038 %) des émissions mondiales et n'étaient donc pas susceptibles d'être significatives. En 2016, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale [a conclu](#) que les émissions de GES directes et en amont du projet de GNL Pacific NorthWest (gaz naturel liquéfié), totalisant de 13,3 à 13,8 Mt eCO<sub>2</sub> par an, seraient importantes. Cependant, le gouverneur en conseil [a déterminé](#) que les effets négatifs importants du projet étaient justifiables dans les circonstances.

En ce qui concerne la biodiversité, l'une des principales difficultés réside dans le fait que les évaluations fédérales ont eu tendance à ne pas prendre en compte la biodiversité parmi les facteurs, sauf certaines commissions d'examen (plus récemment, les commissions qui ont évalué le projet de palladium de Marathon et le projet de mine de charbon Grassy Mountain). La biodiversité au Canada tend à être restreinte aux espèces en péril. Il subsiste des défis importants en ce qui concerne l'évaluation et la gestion des effets cumulatifs.

Nos recommandations portent sur la manière de mieux garantir l'uniformité, la transparence et la crédibilité de l'analyse du climat et de la biodiversité qui doit servir de base à la détermination de l'intérêt public par le ministre.

À ce jour, les lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact présentées aux promoteurs n'énumèrent que les instruments desquels découlent les engagements climatiques et les obligations environnementales, comme l'Accord de Paris et la CDB, plutôt que les engagements et obligations précis figurant dans ces instruments. Ce manque de clarté quant aux engagements et obligations que l'Agence prendra en compte dans son analyse rend difficile, voire impossible, une mobilisation concrète des participants et des peuples autochtones.

Le manque de clarté peut également se manifester dans les rapports d'évaluation sur lesquels les décisions doivent se fonder. Dans le rapport d'évaluation du projet de GNL Cedar (le premier à être publié dans le cadre de la LEI), la section sur les engagements en matière de changements climatiques mentionne les engagements du Canada pour 2030 et 2050, mais omet l'engagement du Canada à faire sa juste part pour maintenir l'augmentation de la température mondiale à moins de 1,5 degré. La section sur les obligations environnementales mentionne la CDB et diverses lois fédérales, mais ne précise pas d'obligations particulières qui en découlent, ni ne justifie le choix de certains instruments par rapport à d'autres. Par conséquent, il est difficile de comprendre comment les conclusions sur la mesure dans laquelle le projet entraverait la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales ont été tirées, et il n'est pas certain que la décision définitive sera fondée sur une analyse solide ou des conclusions raisonnables à cet égard. Une plus grande précision quant aux obligations et engagements utilisés dans l'analyse, aux raisons pour lesquelles certaines obligations et certains engagements ne sont pas pris en compte et à la manière dont les conclusions sont tirées ajouterait de la rigueur et de la crédibilité aux décisions du ministre et du gouverneur en conseil.

**Recommandation 1 : Engagements en matière de climat et obligations environnementales dans les LDIREI**

*Le Conseil recommande au ministre de demander à l'Agence de préciser, dans les lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (LDIREI), les engagements en matière de climat et les obligations environnementales les plus pertinents pour l'évaluation d'impact qui doivent donc être pris en compte par le promoteur et de justifier ses décisions en ce qui concerne les engagements et obligations à prendre en compte et la manière dont l'analyse a été menée.*

Le Conseil reconnaît également que les projets n'ont pas tous la même incidence positive ou négative sur les objectifs du Canada en matière de changement climatique et de biodiversité et que l'envergure de l'analyse doit être proportionnelle.

Le Conseil estime que les évaluations significatives doivent comparer les résultats projetés des projets aux cibles et objectifs particuliers. Par exemple, le tableau 6.6 de l'[annexe 5](#) du Plan de réduction des émissions présente les projections d'émissions de chaque secteur économique (agriculture, bâtiments, électricité, industrie lourde, pétrole et gaz, transport, déchets et autres) en 2030 si les mesures et stratégies décrites dans le plan sont mises en œuvre.

**Tableau 6.6 : Réductions d'émissions attendues de l'analyse ascendante en 2030 par secteur**

	2005 (Historiques)	2010 (Historiques)	2015 (Historiques)	2019 (Historiques)	2020 (Émissions projetées avec le plan)	2030 (Émissions projetées avec le plan)	Changement 2005 à 2030
Agriculture	72	68	71	73	72	73	1
Bâtiments	84	80	83	91	85	60	-24
Électricité	118	95	79	61	52	15	-103
Industrie lourde	87	75	77	77	69	54	-33
Pétrole et gaz	160	166	190	191	179	118	-42
Transport	160	167	172	186	165	150	-10
Déchets	31	28	27	28	28	16	-15
Autres	26	25	23	24	23	14	-12
<b>Total (à l'exclusion de l'ATCATF)</b>	<b>739</b>	<b>703</b>	<b>723</b>	<b>731</b>	<b>674</b>	<b>500</b>	<b>-239</b>
Mesures relatives à l'ATCATF, aux SCFN et à l'agriculture	n.d.	10	-4	-8	-10	-30	-30
<b>Total (y compris l'ATCATF)</b>	<b>739</b>	<b>713</b>	<b>719</b>	<b>723</b>	<b>665</b>	<b>470</b>	<b>-269</b>
% en dessous de 2005						-36,4%	

Les évaluations d'impact pourraient examiner les émissions probables des projets à la lumière des émissions projetées pour 2030 dans leur secteur, plutôt que de l'objectif global de réduction des émissions du Canada d'ici 2030. Par exemple, une installation de gaz naturel liquéfié proposée qui émettrait 4 Mt eCO<sub>2</sub> par an pourrait être évaluée en fonction des projections selon lesquelles les émissions du secteur du pétrole et du gaz devront atteindre 118 Mt eCO<sub>2</sub> en 2030, plutôt que 443 Mt eCO<sub>2</sub>, lequel serait le niveau d'émissions nationales du Canada en 2030 si nous parvenions à une réduction de 40 % par rapport au niveau de 2005. Ainsi, la décision relative à la mesure dans laquelle un projet particulier entraverait la capacité du Canada à respecter ses engagements en matière de climat devrait tenir compte de toutes les réductions supplémentaires qui seraient nécessaires dans ce secteur pour atteindre l'objectif de 2030.

### **Recommandation 2 : Cibles, objectifs et résultats particuliers pour évaluer l'importance des émissions**

*Le Conseil recommande d'évaluer la mesure dans laquelle les effets des projets entravent la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales et ses engagements en matière de climat ou y contribuent soit évaluée en tenant compte des politiques fédérales qui décrivent des cibles, des objectifs ou des résultats escomptés plus précis, comme le Plan de réduction des émissions et la Stratégie et plan d'action de biodiversité nationale (SPABN) actualisés, lorsqu'ils seront élaborés.*

---

## **Structure des cibles et des mesures d'atténuation du Cadre mondial pour la biodiversité (CMB)**

La structure hiérarchique des mesures d'atténuation est l'outil principal reconnu au niveau international pour garantir que les projets n'entraînent aucune perte nette de biodiversité ou même apportent un gain net de biodiversité. Toutes les options possibles doivent être prises pour éviter les impacts sur la biodiversité, les minimiser, les restaurer et enfin les compenser. L'identification participative précoce et continue et l'évaluation comparative des solutions de rechange sont essentielles au bon fonctionnement de la structure des mesures d'atténuation. Ce n'est que lorsque toutes les options réalisables pour atteindre une étape sont épuisées qu'une étape inférieure doit être franchie.

Autrement dit, ce n'est que s'il n'y a pas d'options réalisables pour éviter la perte de biodiversité qu'il faut explorer les options pour la minimiser; ce n'est que lorsque toutes les options réalisables pour minimiser la perte de biodiversité sont épuisées que la restauration est une option et ce n'est que lorsque la perte de biodiversité résiduelle se produira après l'épuisement de toutes les options réalisables qu'il faut compter sur les compensations.

Les Lignes directrices volontaires de la CDB sur l'évaluation de l'impact tenant compte de la diversité biologique définissent des processus détaillés pour chaque étape de l'évaluation afin de mieux garantir la protection des valeurs de la biodiversité lors de l'évaluation d'impact. Les Lignes directrices volontaires d'Akwé : Kon ont été élaborées pour aider les parties à la CDB à se conformer à l'article 8(j) de la CDB concernant les

peuples et les savoirs autochtones. Dans les deux cas, on obtient des lignes directrices utiles pour soutenir l'évaluation d'impact fédérale.

***Recommandation 3 : Structure des mesures d'atténuation de la biodiversité***

*Le Conseil recommande au ministre de veiller à ce que la structure hiérarchique des mesures d'atténuation de la biodiversité soit rigoureusement appliquée conformément aux pratiques exemplaires internationales.*

# Santé des Autochtones

---

## Contexte

Lors des processus d'évaluation d'impact, on prend en compte la santé des Autochtones selon une approche fondée sur les déterminants sociaux de la santé, comme le définissent l'Agence de santé publique du Canada et Santé Canada. Cette approche renvoie à un groupe particulier de facteurs sociaux et économiques au sein des déterminants plus larges de la santé, y compris des facteurs comme le revenu, l'emploi, l'éducation, les environnements physiques, le genre, la culture et la race.

En 2007, l'Organisation nationale de la santé autochtone (ONSA) a fourni une définition de la santé des Autochtones selon laquelle la santé est l'équilibre entre les domaines physique, mental, émotionnel et spirituel ainsi que l'environnement, la culture, la famille et la collectivité, en précisant que le bien-être des Autochtones découle d'un équilibre et d'une harmonie entre tous ces éléments de la vie personnelle et collective<sup>2</sup>. Reading et Wien (2009)<sup>3</sup> nous ont permis de mieux comprendre qu'aucune évaluation de la santé autochtone ne serait complète si l'on ne tenait pas compte de la manière dont les structures, les systèmes et les institutions sociaux d'un État colonial, ou ce qu'ils ont appelé les « déterminants distaux », ont un impact profond sur la santé autochtone et les conditions sociales et économiques dans lesquelles vivent les peuples autochtones. Reading (2018)<sup>4</sup> affirme que les déterminants de la santé profondément ancrés, c'est-à-dire les visions du monde, la spiritualité et l'autodétermination autochtones, continuent d'être mis à mal par ces structures, systèmes et institutions. La recherche empirique permet de mieux comprendre comment la dépossession de l'environnement, le déplacement des terres et la réappropriation de l'environnement influent sur l'état de

---

<sup>2</sup> Organisation nationale de la santé autochtone. (2007). *Understanding Health Indicators*. Extrait de [https://achh.ca/wp-content/uploads/2018/07/Guide\\_Community\\_FNC\\_HealthIndicatorsInformationResource.pdf](https://achh.ca/wp-content/uploads/2018/07/Guide_Community_FNC_HealthIndicatorsInformationResource.pdf)

<sup>3</sup> Reading, C.L., et Wien, F. (2009). Inégalités en matière de santé et déterminants sociaux de la santé des peuples autochtones. Prince George, Colombie-Britannique, Centre de collaboration nationale de la santé autochtone. Extrait de <https://www.ccsa-nccah.ca/docs/determinants/RPT-HealthInequalities-Reading-Wien-FR.pdf>

<sup>4</sup> Reading, C. (2018). Structural determinants of Aboriginal peoples' health. Dans Greenwood, M., De Leeuw, S., et Lindsay, N. M. (éd.). (2018). *Determinants of Indigenous Peoples' health: Beyond the social* (2<sup>e</sup> édition). Canadian Scholars.

santé des populations autochtones (Big-Canoe et Richmond, 2014<sup>5</sup>; Lewis et coll., 2021<sup>6</sup>; Tobias et Richmond, 2014<sup>7</sup>).

---

## Pourquoi est-ce important pour le Conseil?

Dans son premier rapport au ministre, le Conseil a reconnu que les droits, la culture, les connaissances et la mobilisation des Autochtones devaient être au cœur de ses discussions et de ses travaux, y compris le fait que les impacts sur la santé et la culture des Autochtones sont profondément liés à l'identité autochtone et peuvent être pris en compte de manière uniforme dans les évaluations d'impact. En outre, la *Loi sur l'évaluation d'impact* exige l'intégration des savoirs autochtones dans les processus décisionnels et la prise en compte des modifications de l'environnement qui ont un impact sur la santé. Au cours de la dernière année, le Conseil s'est engagé à mieux comprendre l'importance du lien avec la terre en tant que déterminant de la santé des Autochtones et à étudier des lignes directrices sur la manière dont le savoir autochtone pourrait être intégré à la gouvernance et aux processus prévus par la Loi.

---

## Enjeux et possibilités actuels

Dans le passé, les évaluations environnementales réalisées dans le cadre de la LCEE et de la LCEE 2012 ont rarement abordé la question de l'impact sur la santé des Autochtones. Lorsqu'elles l'ont fait, c'était souvent en deuxième ordre ou dans une annexe obscure du rapport principal d'évaluation d'impact. Dans l'ensemble, il semble que l'on ne comprenne pas comment les systèmes de savoirs autochtones se fondent sur le lieu, sont relationnels et fondamentalement et intimement liés à la santé de la terre.

Un examen rapide des renseignements et des lignes directrices accessibles sur l'évaluation d'impact ne fournit pas de données significatives sur le sujet. Cela pourrait être dû à l'absence de documents d'orientation et, tout aussi important, à l'accessibilité

---

<sup>5</sup> Big-Canoe, K., & Richmond, C. A. (2014). Anishinabe youth perceptions about community health: Toward environmental repossession. *Health & Place*, 26, 127-135.

<sup>6</sup> Lewis, D., Castleden, H., Apostle, R., Francis, S., et Francis-Strickland, K. (2021). Linking land displacement and environmental dispossession to Mi'kmaw health and well-being: Culturally relevant place-based interpretive frameworks matter. *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 65(1), 66-81

<sup>7</sup> Tobias, J. K. et Richmond, C. A. (2014). "That land means everything to us as Anishinaabe...": Environmental dispossession and resilience on the North Shore of Lake Superior. *Health & Place*, 29, 26-33.

limitée à de tels documents sur les différents sites Web gouvernementaux traitant des processus d'évaluation d'impact.

Il existe cependant plusieurs modèles sur lesquels on pourrait s'appuyer pour informer et créer les évaluations d'impact sur la santé des Autochtones. De nombreuses initiatives récentes fournissent des exemples de pratiques exemplaires et de leçons à retenir. Bien que la plupart d'entre elles portent sur les évaluations dirigées par les Autochtones, ces pratiques exemplaires pourraient être intégrées à tous les types d'évaluation. Le Conseil a déterminé quelques exemples de processus et d'initiatives pertinents à prendre en considération.

Par exemple, l'*Enquête et les audiences publiques de 2015 sur l'exploitation de l'industrie de l'uranium au Québec* offrent une perspective intéressante. Le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (Cris) et le Comité consultatif de l'environnement Kativik ont dirigé conjointement l'enquête avec le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et ont pu donner leur point de vue sur l'importance des systèmes de connaissances fondés sur le lieu et sur le lien entre la terre, la santé et le bien-être. Les Cris ont indiqué que « la spiritualité est liée à la relation profonde et complexe qu'ils entretiennent avec le territoire et au respect que suscite sa capacité de guérir, de protéger et de subvenir aux besoins de ceux qui l'habitent » (p. 15), que leur « relation particulière avec le territoire contribue au bien-être spirituel, physique et psychologique des Cris », que « l'environnement se veut au cœur de la vision de la santé » et que « la santé humaine chez les communautés crie est intimement reliée à la santé de l'environnement » (p. 38). Pour les Inuits, « le territoire et le mode de vie traditionnel sont primordiaux pour la santé et le bien-être des Inuits » (p. 43). Ces perspectives constituent des précédents utiles qui doivent être considérés comme des pratiques exemplaires.

Parmi les autres processus à prendre en considération, il y a le *Projet de remise en état de Boat Harbour*, qui fait actuellement l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012* (LCEE 2012). Selon le paragraphe 5(1), il faut tenir compte des effets environnementaux (b)(i) sur le territoire domanial; ou (c) s'agissant des peuples autochtones, les répercussions sur les plans sanitaire et socio-économique, sur le patrimoine naturel et le patrimoine culturel, sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles, sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance sur le plan historique, archéologique, paléontologique ou architecturale. Nova Scotia Lands Inc. (le promoteur) a aidé la Première Nation de Pictou Landing (PNPL) à déterminer les données jugées appropriées lors de la préparation de l'étude d'impact environnemental (EIE), y compris

l'obligation d'intégrer les connaissances des Mi'kmaq, afin d'évaluer l'impact du projet de remise en état sur la communauté de la PNPL et ses membres. En 2019, la PNPL a préparé l'*Étude de référence sur le bien-être de la Première Nation de Pictou Landing* (étude de référence) à l'aide d'indicateurs de bien-être qui tiennent compte de la façon ontologique et épistémologique des Mi'kmaq d'être dans le monde, reflétant la vision du monde holistique et relationnelle des Mi'kmaq. L'équipe du projet a obtenu un taux de réponse de 87 % (261) en fonction d'une population cible de 300 personnes dans l'étude de référence.

Le Conseil note que le promoteur n'a pas intégré l'étude de référence à ses conclusions. Au lieu de cela, le promoteur a préparé une évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement se fondant sur un groupe de discussion de huit (8) personnes choisies pour représenter les chasseurs, les pêcheurs et les cuisiniers de la communauté ainsi qu'une méthodologie élaborée à partir des directives de Santé Canada et des tendances en matière de consommation des aliments traditionnels découlant de l'Étude sur l'alimentation, la nutrition et l'environnement chez les Premières Nations (EANEPN) de l'Université d'Ottawa. Le tout figure à l'annexe A de l'EIE. L'étude de référence, qui utilise une approche axée sur la santé des Autochtones, figure dans l'annexe S de l'EIE.

Le Conseil note également l'existence de deux documents pertinents du gouvernement fédéral. Le « *Document d'orientation pour l'évaluation de l'impact sur la santé des projets désignés en vertu de la LEI* » de Santé Canada est un document provisoire qui fait l'objet de consultations. Il se fonde sur une approche axée sur les déterminants sociaux. Le Conseil craint qu'il n'englobe pas correctement la signification de santé et de bien-être pour les Autochtones. De plus, l'Agence a élaboré un document d'orientation pour l'analyse des effets sanitaires, sociaux et économiques en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*, dans le cadre du Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales. Ce document évolutif reconnaît que, pour les communautés autochtones, il existe des déterminants de la santé distincts, comme l'autodétermination, la continuité culturelle, l'héritage des pensionnats et la langue. Il mentionne également que la santé et le bien-être des communautés autochtones sont influencés par des facteurs (comme la terre et les conséquences de la colonisation) qui sont interreliés avec d'autres déterminants d'une manière différente de celle des Canadiens non autochtones. Malgré cette reconnaissance des déterminants de la santé propres aux Autochtones, le document manque d'orientation particulière pour évaluer les impacts sur la santé des Autochtones.

Le Conseil estime qu'il serait utile de disposer d'un document d'orientation propre à l'évaluation d'impact sur la santé des Autochtones (ou d'un chapitre particulier dans un document d'orientation de portée plus large) qui mettrait l'accent sur les liens entre la terre et les déterminants spirituels et culturels de la santé et du bien-être. Cela permettrait de mieux intégrer les évaluations de la santé des Autochtones au processus décisionnel.

S'appuyant sur le fait que la réconciliation est « *au cœur de tous les aspects de la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones* », les recommandations du premier rapport du CCMEI et les questions formulées dans la section précédente, le Conseil propose les recommandations suivantes, qui sont fondées sur de nombreux facteurs, y compris ses préoccupations concernant les limites de l'orientation actuellement offerte. Le Conseil souhaite également rappeler que l'Agence doit s'appuyer sur les relations qu'elle forme avec ses partenaires autochtones pour veiller à ce que les lignes directrices soient ancrées dans les connaissances et la culture autochtones.

***Recommandation 4 : Modèles de pratiques exemplaires pour l'évaluation de la santé des Autochtones***

*Le Conseil recommande au ministre de veiller à ce que l'Agence collabore avec ses partenaires autochtones et le Comité consultatif autochtone pour élaborer un document d'orientation fournissant des modèles de « pratiques exemplaires » sur la manière d'intégrer les évaluations de la santé des Autochtones aux processus d'évaluation d'impact. Ce document d'orientation doit refléter pleinement la compréhension de la manière dont les systèmes de savoirs autochtones se fondent sur le lieu, sont relationnels et fondamentalement et intimement liés à la santé de la terre.*

Outre le contenu des documents d'orientation ou d'autres outils accessibles, le Conseil a décelé des lacunes préoccupantes concernant l'accessibilité de l'information. À cette fin, le site Web de l'Agence gagnerait à être mis à jour de manière à faciliter la recherche de renseignements sur la santé des Autochtones et d'autres questions les concernant. La difficulté à localiser les renseignements non seulement désavantage toutes les parties qui les cherchent, mais ne reflète pas non plus fidèlement les efforts déployés par l'Agence pour établir de meilleurs partenariats.

**Recommandation 5 : Amélioration de l'accès aux renseignements sur les Autochtones**

*Le Conseil recommande au ministre de demander à l'Agence de rendre plus accessibles sur son site Web les renseignements sur la manière de mobiliser les communautés autochtones et l'évaluation des impacts sur leur santé et leur bien-être, leur culture et leurs droits.*

Le Conseil souhaite également attirer l'attention sur les difficultés qu'éprouvent les peuples autochtones qui doivent tenir compte des exigences de nombreux ministères et organismes fédéraux lorsqu'ils tentent de participer au processus fédéral d'évaluation d'impact. Reconnaisant la complexité de la politique émergente émanant de nombreux ministères pour mettre en œuvre la Loi, les entités fédérales participant au processus doivent assurer une meilleure coordination.

**Recommandation 6 : Collaboration interministérielle sur la santé des Autochtones**

*Le Conseil recommande que le ministre cherche à renforcer la collaboration entre les différents ministères, organismes et comités consultatifs fédéraux, comme Santé Canada et la Régie de l'énergie du Canada, qui ont des responsabilités en matière d'évaluation de la santé des Autochtones et qui peuvent avoir besoin de la contribution d'organismes consultatifs autochtones.*

# Évaluations dirigées par des Autochtones

---

## Contexte

Dans le domaine des évaluations dirigées par des Autochtones, beaucoup de travail a été accompli partout au Canada par les gouvernements autochtones et les organisations autochtones, les promoteurs, les gouvernements et les praticiens, y compris le renforcement des capacités internes au sein de l'Agence pour mieux comprendre ce type d'évaluation. Le leadership autochtone en matière d'évaluation d'impact peut prendre de nombreuses formes au sein du large éventail de mobilisation, de collaboration et de coopération prévu par la *Loi sur l'évaluation d'impact*, et ce en fonction du contexte et des intérêts d'une communauté particulière. L'évaluation dirigée par des Autochtones peut renvoyer à une évaluation gérée conjointement (par exemple au moyen d'une commission d'examen conjointe), à des évaluations autochtones indépendantes des évaluations de la Couronne et à des évaluations autochtones axées sur des enjeux (comme l'évaluation de la santé des Autochtones, les évaluations des impacts psychosociaux<sup>8</sup>, les évaluations des impacts culturels).

---

## Exemples d'évaluations dirigées ou gérées conjointement par des Autochtones

Un rapport réalisé pour le Gwich'in Council International (GCI) en 2018, qui peut être consulté [ici](#), fournit de nombreux exemples d'évaluations dirigées ou gérées conjointement par des Autochtones au Canada. Un rapport plus récent, s'intitulant « *Environmental Scan of Indigenous-led Impact Assessments in Canada*<sup>9</sup> », fournit également des exemples et montre où se situe chaque étude sur une échelle allant d'un contrôle faible/une responsabilité faible à un contrôle élevé/une responsabilité élevée.

---

<sup>8</sup> <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80124/146118F.pdf>

<sup>9</sup> The Firelight Group Research Inc. (2020). *Environmental Scan of Indigenous-led Impact Assessments in Canada*. Créé à l'intention de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada et son Comité consultatif autochtone.

La liste ci-dessous, qui n'est pas une liste exhaustive de toutes les initiatives, illustre les progrès réalisés ces dernières années dans le domaine du leadership autochtone en matière d'évaluation d'impact.

### **Élaboration conjointe avec un promoteur**

- Nation Ktunaxa – Projet de l'unité 6 de Revelstoke avec BC Hydro
- Nations crie Keeyask – Projet hydroélectrique Keeyask d'Hydro Manitoba
- Nation inuite Nunavik – Projet de Sivimut de la mine de nickel Raglan
- Cheslatta First Nation – Projet hydroélectrique NeToo de Rio Tinto Alcan

### **Gestion conjointe avec la Couronne**

- Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions – Évaluation stratégique de l'exploitation du pétrole et du gaz dans la baie de Baffin et le détroit de Davis – Délégation de l'Inuit Qaujamajatuqangit à la Qikiqtani Inuit Association (étude de cas structurelle)
- Première nation crie Mikisew/ACEE – Projet de mine de sables bitumineux de Teck Frontier
- Accord de collaboration entre la Colombie-Britannique et les Premières Nations Carrier Sekani et le Conseil tribal Carrier Sekani (étude de cas structurelle)
- Nouvelle Loi sur l'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique (étude de cas structurelle)
- Tlicho Government – Projet NICO de Fortune Minerals
- Convention de la Baie James et du Nord québécois – Comité d'examen des impacts environnementaux et sociaux (COMEX – étude de cas structurelle)

### **EI indépendantes dirigées par des Autochtones**

- Première Nation Tsleil-Waututh – Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain
- Squamish Nation – GNL Woodfibre
- Nation Stk'emlupsemc Te Secwepemc – Projet de mine Ajax de KGHM

---

## **Un projet, une évaluation**

Le Conseil est conscient que l'un des principaux objectifs de la *Loi sur l'évaluation d'impact* est d'accroître la certitude et la clarté de la réglementation en soutenant l'objectif « un projet, une évaluation ». L'objectif du gouvernement du Canada est « d'obtenir un consentement au moyen de la collaboration avec les peuples

autochtones afin d'acquérir l'acceptation des résultats de l'évaluation d'impact au sein des collectivités autochtones ».

Le Conseil comprend également que l'on puisse craindre qu'un mouvement en faveur d'une évaluation dirigée ou gérée conjointement par les Autochtones n'éloigne le Canada de cet objectif, en laissant planer le spectre que les promoteurs soient tenus de procéder à plusieurs évaluations dirigées par des Autochtones pour un seul projet. Le Conseil est conscient de ces préoccupations, mais il est convaincu que la plupart des parties, autochtones et non-autochtones, se sentiront probablement mieux servies par le principe « un projet, une évaluation », qui peut encore coexister avec les objectifs du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause énoncé dans la DNUDPA.

Les évaluations dirigées par les Autochtones et les évaluations gérées conjointement évoluent grâce à la mise en œuvre de la nouvelle phase de planification, à l'élaboration du *Règlement sur la collaboration avec les Autochtones* actuellement menées par le Comité consultatif autochtone de l'Agence, aux initiatives d'un certain nombre d'organisations environnementales et économiques relativement nouvelles dirigées par des Autochtones et à la formation continue de relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements et communautés autochtones dans tout le Canada. Le Conseil est au fait d'exemples d'évaluations gérées conjointement efficaces qui ont procuré des résultats bénéfiques aux promoteurs et aux communautés, comme dans le nord du Québec. Le Conseil prévoit que le soutien au leadership autochtone et l'intégration des savoirs autochtones lors de la réalisation des évaluations conduiront à une plus grande certitude et efficacité réglementaire et réduiront le risque que les décisions relatives aux projets fassent l'objet de longues procédures judiciaires.

---

## Avantages, possibilités et défis

Bien que nous allions dans la bonne direction, le Conseil estime qu'il y a encore beaucoup de place pour plus d'évaluations dirigées par des Autochtones. Le CCMEI insiste sur la nécessité d'accroître l'utilisation des évaluations dirigées par des Autochtones afin d'instaurer la confiance, d'assurer la réconciliation et de répondre aux appels à l'action n° 43, 44, 47, 92, plus précisément, et à plusieurs autres appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation qui portent sur la protection des terres et des droits, de la culture et de la santé des Autochtones.

Les évaluations dirigées par des Autochtones donnent la possibilité de collaborer, d'accroître le dialogue et de comprendre les intérêts autochtones. Elles peuvent constituer un mécanisme puissant pour promouvoir une compréhension plus globale de la santé des Autochtones et rassembler différents systèmes de connaissances afin d'éclairer les processus d'évaluation d'impact. Les évaluations dirigées par des Autochtones et les évaluations gérées conjointement peuvent également permettre aux communautés d'exercer leur souveraineté en matière de données et aux promoteurs d'appliquer les principes de propriété, de contrôle, d'accès et de possession (« PCAP »).

Les évaluations dirigées par des Autochtones peuvent contribuer de manière significative à l'efficacité et à la prévisibilité des processus d'évaluation d'impact en réduisant la probabilité de recours juridiques en aval. L'efficacité et la prévisibilité exigent un dialogue précoce, une bonne compréhension des intérêts autochtones et de leurs liens avec le projet ou la zone évaluée. Il faut également préciser les champs de compétence pour s'assurer que le processus d'évaluation est rationalisé et harmonisé de manière à ne pas créer de multiples entités d'autorisation (autochtones, provinciales, fédérales).

Pour promouvoir les évaluations dirigées par des Autochtones et les évaluations gérées conjointement, il faut reconnaître les lois autochtones et le champ de compétence autochtone, respecter les systèmes de savoirs autochtones et, par extension, les experts autochtones dans l'ensemble du pays; actuellement, cette situation varie considérablement d'une province à l'autre et d'un ministère fédéral à l'autre. Le Conseil reconnaît également la nécessité de trouver un équilibre entre l'efficacité et la rapidité, d'une part, et la mise en œuvre d'un processus qui respecte et honore les relations conventionnelles que la Couronne doit entretenir, d'autre part. Il estime qu'il est possible d'y parvenir en ayant un dialogue avec les partenaires des traités afin d'aborder les enjeux émergents de manière proactive.

La promotion des évaluations dirigées par des Autochtones et des évaluations gérées conjointement nécessitera des efforts délibérés et concertés pour (1) remédier à l'aide financière actuelle insuffisante mise à la disposition des communautés pour participer au travail et le réaliser; (2) établir une capacité durable à long terme pour mener les évaluations dirigées par des Autochtones et les évaluations gérées conjointement; (3) améliorer la compréhension et la reconnaissance de la valeur des évaluations dirigées par des Autochtones et les évaluations gérées conjointement par les gouvernements et les promoteurs.

Toute approche adoptée par l'Agence doit reconnaître la souveraineté des peuples, groupes et nations autochtones, des détenteurs de droits inuits, des communautés et des organisations dirigeantes, et veiller à ce que les nations, les détenteurs de droits, les communautés et les organisations soient en mesure de protéger leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Le Conseil reconnaît également que les initiatives panautochtones n'ont pas toujours servi tous les premiers peuples de la même manière et qu'il est donc nécessaire de créer des approches propres aux besoins des communautés autochtones touchées.

Il faut également respecter les processus fondés sur les traités déjà en place, qui ont été élaborés avant l'évolution des processus d'évaluation d'impact du Canada ainsi que créer un espace pour que ces processus puissent continuer à se dérouler. En bref, il faut reconnaître le champ de compétence autochtone (inhérent et existant) et s'appuyer sur l'orientation découlant de ces processus.

Le Conseil a rencontré quatre organisations dirigées par des Autochtones qui ont toutes un mandat ayant un rapport avec l'évaluation d'impact. Il s'agit du Réseau canadien des montagnes, de la Coalition de Premières Nations pour les grands projets, du Conseil des ressources indiennes et du Centre autochtone sur les effets cumulatifs. Le Conseil a noté que le travail de ces organisations varie en fonction de leurs mandats respectifs, et peut inclure le renforcement des capacités au sein des communautés autochtones, la collecte de données environnementales, le réseautage et le partage de renseignements, ainsi que la prestation d'un soutien aux promoteurs autochtones de projets de mise en valeur des ressources.

### **Recommandation 7 : Plan conjoint de renforcement des capacités**

*Le Conseil recommande au ministre de demander à l'Agence de collaborer avec ses partenaires autochtones, y compris les organisations existantes dirigées par des Autochtones qui œuvrent dans le domaine de l'évaluation d'impact, afin de préparer conjointement un plan visant à*

- a. renforcer les capacités d'évaluation d'impact au sein des communautés et des gouvernements autochtones, afin qu'ils puissent mener leurs propres évaluations ou des évaluations d'exploitation conjointes;*
- b. veiller à ce que les gouvernements et les communautés autochtones recherchent, obtiennent et maintiennent un financement et des ressources techniques appropriés et participent de manière significative aux évaluations en cours;*
- c. renforcer la capacité du gouvernement fédéral à comprendre les évaluations dirigées par des Autochtones et les évaluations gérées conjointement et à y prendre part, y compris la formation dans les domaines des lois autochtones, des champs de compétence autochtones, des savoirs autochtones et de la santé des Autochtones;*
- d. identifier et soutenir les experts autochtones qui peuvent fournir une expertise technique lors d'évaluations.*

Le Conseil estime que les besoins des communautés et des gouvernements autochtones en matière d'évaluation d'impact sont complexes, varient d'une région à l'autre du pays et ne peuvent être satisfaits par une seule organisation. Les protocoles communautaires doivent être respectés. À cette fin, il serait préférable de laisser les communautés s'occuper elles-mêmes de la formation. Le Conseil estime que des organismes, comme le Conseil consultatif des terres du Centre de ressources sur la gestion des terres ([labrc.com](http://labrc.com)), offrent un modèle qu'il pourrait être intéressant de reproduire.

### **Recommandation 8 : Création d'un Centre de ressources pour l'évaluation par les Autochtones**

*Le Conseil recommande que, dans le cadre du processus décrit dans la recommandation n° 7, les partenaires autochtones soient invités à examiner la nécessité et les objectifs d'un centre de ressources dirigé par des Autochtones afin de promouvoir et de soutenir le leadership autochtone dans tous les aspects de l'évaluation d'impact, y compris les évaluations dirigées par des Autochtones, les évaluations gérées conjointement ou la responsabilité de composantes individuelles des évaluations. Ce centre de ressources pourrait fournir des renseignements, des formations et des ressources financières aux gouvernements et aux communautés autochtones. Il sera également important que le centre de ressources puisse répondre aux besoins des Premières Nations, des Métis et des Inuits.*

Le Conseil estime que, dans certains cas, des gouvernements ou des groupes autochtones pourraient vouloir diriger certaines parties d'une évaluation sans passer par le processus de reconnaissance en tant qu'« instance » au titre de la Loi. Pour y parvenir, il faut une certaine souplesse et des processus clairs pour encourager le leadership autochtone en ce qui concerne des éléments plus restreints d'une évaluation d'impact, afin que les communautés qui n'ont pas la capacité ou le désir de réaliser l'ensemble d'une évaluation (comme la participation du public, les impacts sur les peuples non autochtones, les impacts sur la capacité du Canada à respecter ses engagements en matière de climat et ses obligations environnementales) puissent facilement prendre en charge des parties de celle-ci (comme l'ACS+, les impacts sur les droits Autochtones, les impacts sur la santé et la culture autochtones, les impacts dans leurs territoires et autres).

# La phase de planification

---

## Introduction

Comme indiqué précédemment dans le présent rapport, le Conseil estime que l'évaluation d'impact peut conduire à des décisions mieux éclairées qui favorisent la durabilité, respectent les droits des Autochtones et aident le Canada à respecter ses engagements en matière de climat et ses obligations en matière de biodiversité. Le Conseil reconnaît également la nécessité de mettre en place des processus efficaces qui permettent de prendre des décisions rapidement. La *Loi sur l'évaluation d'impact* est la première loi fédérale sur l'évaluation à intégrer une phase de planification au processus d'évaluation. La phase de planification a pour but de contribuer à la réalisation de ces objectifs, en :

- déterminant les valeurs et les données clés sur lesquelles se concentrer lors de l'évaluation d'impact;
- favorisant le dialogue entre les instances, les experts, les promoteurs, les communautés autochtones et le public dès le début du processus;
- mobilisant les acteurs clés dès le début de la conception du projet afin de façonner la planification du projet de manière à maximiser les avantages et à minimiser les préjudices;
- déterminant les enjeux potentiels et la manière de les éviter dès le début du processus.

Dans son premier rapport, le Conseil a formulé des recommandations concernant les groupes de travail multipartites, la décision au titre de l'article 16 sur la nécessité de réaliser une évaluation d'impact et la capacité des ministères fédéraux compétents à participer efficacement. Le deuxième rapport du Conseil s'appuie sur ces recommandations et sur l'observation continue de la mise en œuvre de la phase de planification. Les recommandations formulées dans ce chapitre portent sur la manière de s'assurer que les évaluations prennent en compte les valeurs et les questions pertinentes, favorisent l'inclusion, le dialogue et la transparence ainsi qu'en maximisent le potentiel de l'évaluation d'impact.

D'emblée, le Conseil formule trois observations connexes. Tout d'abord, comme l'a reconnu la Cour suprême du Canada dans l'arrêt faisant autorité *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, l'évaluation d'impact est un outil de

planification<sup>10</sup>. Au niveau du projet, la planification consiste essentiellement à examiner les différents moyens de réaliser les projets (par exemple, s'ils seront accessibles par route, avion ou un autre mode de transport; si des camps de travailleurs seront nécessaires et, le cas échéant, leur emplacement; s'ils produiront eux-mêmes de l'électricité ou seront reliés au réseau; comment et où les déchets seront éliminés) et, dans certains cas (plus typiquement pour les projets du secteur public), les solutions de rechange au projet proprement dit. Ainsi, si l'évaluation d'impact peut éclairer les décisions réglementaires, elle doit également se concentrer sur les éléments de conception à plus grande échelle et leurs solutions de rechange.

Deuxièmement, bien qu'il y ait eu des processus d'évaluation exceptionnellement longs (comme le projet d'oléoduc Northern Gateway), sous l'ancienne législation, les examens réglementaires après l'évaluation occupaient une grande partie du temps entre la proposition de projet et les premières pelletées de terre. Dans de nombreux cas, les organismes de réglementation n'ont pas participé suffisamment aux évaluations, ce qui a empêché de déterminer les besoins en matière d'information au début du processus, en plus d'entraîner un chevauchement des exigences en matière d'information entre les évaluations et les examens réglementaires. La *Loi sur l'évaluation d'impact*, par l'intermédiaire de la phase de planification, et en exigeant que les ministères fédéraux compétents disposant de renseignements pertinents participent aux évaluations, vise à raccourcir le calendrier *global* d'évaluation des projets et de prise de décision en facilitant le dialogue entre les autorités chargées de l'évaluation et les autorités réglementaires et en harmonisant mieux les renseignements nécessaires dans le cadre de chacune d'entre elles. Le Conseil reconnaît également que la Loi exige également l'élaboration d'un « plan de délivrance de permis » au cours de la phase de planification. Le plan de délivrance de permis a pour objectif de fournir au promoteur, aux groupes autochtones, au public et aux autres participants au processus un aperçu des permis, licences et autorisations qui pourraient être nécessaires. Par conséquent, une bonne planification ouvre la voie à la compréhension et à l'efficacité, non seulement lors de l'évaluation, mais aussi lors des processus réglementaires après l'évaluation.

Troisièmement, il semble que certaines des activités qui devraient se dérouler au cours de la phase d'évaluation d'impact (comme l'analyse des solutions de rechange et la sélection des solutions de rechange à privilégier) soient transférées à la phase de planification, ce qui risque de compromettre les objectifs que sont la transparence, l'inclusivité, la planification et l'adaptation. Il semble que la phase de planification peut

---

<sup>10</sup> [1992] 1 RCS 3, 84 Alta LR (2d) 129.

actuellement viser à approfondir de manière très détaillée un ensemble de moyens servant à réaliser un projet, plutôt que de déterminer les problèmes potentiels et les options de conception à évaluer dans le cadre de l'évaluation. En décidant de laisser de côté des solutions de rechange potentiellement réalisables au cours de la phase de planification, on peut compromettre la capacité du ministre et du Cabinet à prendre des décisions éclairées sur la manière d'éviter et d'atténuer les effets fédéraux négatifs et de maximiser les avantages afin que les effets résiduels puissent être considérés comme étant dans l'intérêt du public.

Le Conseil reconnaît également les contraintes inhérentes au délai de 180 jours imposé lors de la phase de planification, ainsi que les délais obligatoires pour chacune des phases ultérieures de l'évaluation. Les recommandations relatives à la phase de planification visent à atteindre les objectifs de rigueur, d'efficacité, de dialogue et de réconciliation, en raison de la nécessité d'agir rapidement en faveur du climat et de la biodiversité et de la réalité des délais imposés par la Loi.

---

## **Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (LDIREI)**

L'individualisation des lignes directrices peut présenter de nombreux avantages. Elle permet d'axer les évaluations sur les principaux sujets de préoccupation, d'alléger le fardeau des promoteurs quant aux renseignements à fournir, d'aider les Autochtones et le public à s'y retrouver dans les évaluations et à cibler leurs contributions ainsi que de rendre les processus plus efficaces. Dans le même ordre d'idées, il est important que le processus d'individualisation ne conduise pas à l'exclusion de questions potentiellement pertinentes. Actuellement, le modèle de lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (pour les projets généraux et ceux réglementés par la Commission canadienne de sûreté nucléaire et par la Régie de l'énergie du Canada) est assez long et il semble que l'on s'attende à ce que l'accent soit mis sur la suppression des composantes valorisées ou des enjeux pour produire la version définitive des LDIREI.

La phase de planification se produit au début du processus, avant qu'une grande partie de la collecte de renseignements n'ait eu lieu et avant que les experts, les Autochtones et le public n'aient eu la possibilité d'être mis au courant des enjeux et valeurs clés. Ainsi, supprimer des éléments de valeur ou d'enjeu pourrait survenir s'il manque des renseignements importants. En outre, une fois que des éléments pertinents ou d'enjeu ont été supprimés, il peut y avoir une certaine réticence à les ajouter à nouveau. Le Conseil reconnaît que l'individualisation ne consiste pas

seulement à supprimer des données ou à réduire leur nombre. Il s'agit également de modifier ou d'ajouter de nouvelles exigences en matière d'information pour les composantes valorisées ou d'ajouter de nouvelles composantes valorisées en fonction du contexte propre au projet. Toutefois, l'objectif de suppression perçu pourrait nuire à la confiance et au dialogue (par exemple, si les membres du public ou des Autochtones soupçonnent les promoteurs d'essayer d'exclure des renseignements importants).

Il existe des types de projets pour lesquels nous comptons des décennies d'expérience en matière d'évaluation environnementale et pour lesquels nous connaissons bien les caractéristiques communes de leur conception, les solutions de rechange typiques ou les moyens de rechange, ainsi que leurs impacts, risques et avantages habituels. Pour ces projets, il pourrait être utile de se circonscrire à un champ plus restreint, car l'un des principaux objectifs et avantages de l'évaluation d'impact pour ces projets est d'examiner les facteurs qui sont propres aux circonstances, comme l'emplacement, les besoins des communautés locales autochtones et non autochtones, la proximité des infrastructures nécessaires et autres.

Pour atteindre le même objectif de « convergence positive », l'Agence pourrait créer des modèles de lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact, propres aux sous-secteurs de projets pour lesquels on dispose déjà d'un grand nombre de connaissances. Ces lignes directrices sous-sectorielles seraient plus courtes et se concentreraient sur les besoins en matière d'information connus et les solutions de rechange courantes. À partir de là, la phase de planification chercherait à déterminer des valeurs propres au lieu et au contexte, des options et des solutions de rechange en matière de conception et des enjeux à ajouter aux lignes directrices qui sont fournies aux promoteurs et sur lesquelles l'évaluation met l'accent. En raison des déclarations du ministre concernant la stratégie du Canada en matière de minéraux critiques et les changements climatiques, des lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact spécifiques pourraient être élaborées pour chaque catégorie de minéraux critiques et de grands projets de production d'électricité qui devraient être proposés au cours de la prochaine décennie. Dans le cas de l'exploitation minière, par exemple, les lignes directrices pourraient être davantage précisées en fonction du type de mine (souterraine ou à ciel ouvert), de la présence d'une usine de traitement ou de l'expédition du minerai ailleurs pour le traitement, ainsi que de l'emplacement et des besoins en infrastructures, autant d'éléments susceptibles de réduire ou d'accroître les impacts potentiels et les facteurs à prendre en considération.

### **Recommandation 9 : Modèles spécifiques aux sous-secteurs pour les lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (LDIREI)**

*Le Conseil recommande au ministre de veiller à ce que l'Agence travaille avec toutes les parties intéressées pour créer des modèles spécifiques aux sous-secteurs pour les LDIREI qui définissent les questions, les renseignements et les valeurs pertinents à intégrer à l'évaluation, afin de faciliter un dialogue constructif et le partage de renseignements au cours de la phase de planification. Bien que l'objectif du modèle spécifique à un sous-secteur soit de concentrer la collecte de renseignements en tenant compte des enjeux pertinents et des composantes valorisées, on devrait tout de même être en mesure d'obtenir des renseignements supplémentaires, s'il y a lieu, au cours des étapes ultérieures de l'évaluation. La convergence serait un processus itératif qui se déroulerait tout au long de l'évaluation, le niveau d'effort requis étant proportionnel à l'importance de chaque enjeu.*

---

## **Experts indépendants et détenteurs de connaissances**

Le Conseil note qu'il est essentiel que la phase de planification ne soit considérée que comme la première étape d'un processus itératif visant à déterminer les renseignements et enjeux clés et qu'au fur et à mesure que de nouveaux renseignements sont accessibles, de nouvelles questions et renseignements puissent être mis en évidence tout au long du processus d'évaluation, tout en évitant un cycle sans fin de demandes de renseignements qui entraîne des retards injustifiés. Pour ce faire, il est essentiel de disposer d'une expertise appropriée au sein de l'Agence et à l'extérieur du gouvernement.

Pour que l'individualisation soit efficace, en particulier au cours du délai de 180 jours, il faut s'assurer d'avoir les bonnes compétences autour de la table. Dans son dernier rapport, le Conseil a recommandé à l'Agence d'envisager la création de groupes de travail multipartites au cours de la phase initiale de planification, qui incluraient, entre autres, des experts externes.

Il est essentiel d'identifier les experts à l'avance afin d'éviter de perdre du temps à chercher de tels experts pendant les courts délais impartis à la phase de planification. À

cette fin, le Conseil estime que l'Agence gagnerait à disposer d'une liste de personnes à qui elle pourrait faire appel en cas de besoin.

Le Conseil prend note des recommandations formulées par le Comité consultatif multilatéral nommé en 2016 pour donner des conseils sur le processus fédéral d'examen des évaluations environnementales, à savoir que les organismes fédéraux « *aient la possibilité de collaborer davantage avec les établissements universitaires... les gouvernements autochtones et les groupes communautaires* » et que les organismes d'examen disposent du temps et des ressources nécessaires pour obtenir un examen indépendant des descriptions de projet et des études d'impact<sup>11</sup>. Bien que les experts indépendants puissent actuellement choisir de participer aux évaluations d'impact, le Conseil estime qu'il serait bénéfique de faire appel de manière proactive à des experts indépendants à des étapes clés de l'évaluation et de les rémunérer pour leur contribution. Comme pour les autres renseignements transmis dans le cadre des évaluations, les renseignements et les avis d'experts indépendants devront être rendus publics dans le Registre canadien d'évaluation d'impact. Les peuples autochtones doivent pouvoir conserver la propriété et le contrôle de toutes les données et de tous les renseignements créés avec eux ou à leur sujet.

### ***Recommandation 10 : Liste d'experts indépendants***

*Le Conseil recommande que le ministre établisse une liste d'experts indépendants dans divers domaines d'expertise et qu'il utilise cette liste (ainsi que les ministères fédéraux compétents, le personnel technique autochtone et les détenteurs de savoirs autochtones, les consultants techniques et des experts provinciaux, le cas échéant et si nécessaire) pour fournir des conseils sur l'individualisation et les besoins en information dès le début de la phase de planification de chaque évaluation. Des experts figurant sur la liste pourraient également participer à des groupes de travail multipartites (recommandation n 8 du premier rapport du CCMEI).*

Il convient de souligner que cette liste d'experts n'est pas destinée à remplacer l'expertise retenue par les participants et les groupes autochtones. Ceci n'est pas non plus envisagé pas comme un organe permanent, mais plutôt comme une ressource

---

<sup>11</sup> Comité consultatif multilatéral (CCM). (2016). *Advice to the Expert Panel Reviewing Environmental Assessment Processes*, 60.

pour l'Agence, les commissions d'examen et les ministères fédéraux compétents. Bien qu'elle puisse également constituer une ressource utile pour le public et les Autochtones, ces derniers doivent pouvoir choisir les experts qu'ils souhaitent retenir. Par conséquent, elle n'exclut donc pas la mobilisation d'experts ou de détenteurs du savoir qui ne figurent pas sur la liste.

---

## Solutions de rechange aux projets

Le Conseil note que l'analyse des solutions de rechange à un projet n'a pas été effectuée de manière systématique ni uniforme dans les évaluations d'impact réalisées au Canada jusqu'à présent. Bien que les promoteurs de projets puissent effectuer une analyse des solutions de rechange pour leurs propres besoins, celle-ci ne fait souvent pas partie de l'évaluation d'impact qui est rendue publique, étant donné l'absence d'obligation juridique en la matière.

Par exemple, la description détaillée du projet de route d'approvisionnement de Webequie comprenait quatre solutions de rechange à la route. Les lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (LDIREI) publiées sur le projet n'exigent cependant du promoteur qu'une description de la solution de rechange « nulle ». Les trois autres solutions n'ont pas été retenues dans les LDIREI. Aucune raison n'a été donnée pour les écarter de l'évaluation avant le début de l'étape d'évaluation.

Une analyse des solutions de rechange au projet est importante, car, lorsque le ministre prend une décision, il s'agit d'une conception quasi définitive du projet. Il doit donc connaître les options possibles pour éviter, minimiser et restaurer la perte de biodiversité, en plus de savoir que d'autres impacts ont été évalués et que cette version du projet est la meilleure.

**Recommandation 11 : Inclusion des solutions de rechange au projet dans les processus d'évaluation d'impact**

*Le Conseil recommande que les solutions de rechange au projet soient identifiées lors de la phase de planification et précisées lors de l'étape d'évaluation. Cela permettrait de réaliser une évaluation plus complète des impacts potentiels sans surcharger la phase de planification limitée dans le temps. En outre, si des solutions de rechange ne sont pas incluses dans l'évaluation d'impact, il conviendrait de justifier les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été prises en compte.*

# Évaluations régionales

Dans son premier rapport, le Conseil formulait des recommandations sur les évaluations régionales qui portaient en grande partie sur la gestion des attentes : « Le Conseil recommande, afin d'éviter toute confusion, de favoriser la confiance et de gérer les attentes, d'élaborer un document de politique publique (ou de réviser la politique et les orientations actuelles en matière d'évaluation régionale), définissant les différents types d'évaluation régionale et stratégique en fonction des objectifs et du champ d'application de chacune, et fournissant des précisions à savoir quand chaque type peut être approprié ».

Jusqu'à maintenant, une évaluation régionale a été réalisée dans le cadre de la LEI, deux sont en cours et deux en sont actuellement à la phase de planification :

- 1) **Forage exploratoire extracôtier pétrolier et gazier à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador** (terminé) : Cette évaluation régionale s'est concentrée sur l'exploration pétrolière et gazière dans la région et a abouti à l'exemption des activités d'exploration en mer de l'évaluation d'impact du projet individuel, comme l'autorise l'alinéa 112(1)(a.2) de la LEI. Le Conseil note que cette évaluation et la réglementation d'exemption ont fait l'objet d'un litige pour plusieurs raisons, notamment l'affirmation des demandeurs selon laquelle l'évaluation ne contenait pas d'évaluation réelle des effets cumulatifs. Cette affaire est actuellement devant la Cour d'appel fédérale (la Cour fédérale a rejeté la contestation)<sup>12</sup>.
- 2) **Cercle de feu (Ontario)** (phase de planification) : Cette évaluation régionale sera réalisée dans la région centrée sur les dépôts minéraux du Cercle de feu, dans le nord de l'Ontario, à environ 540 kilomètres au nord-est de Thunder Bay et 1 000 kilomètres au nord de Toronto. L'Agence collabore avec la province de l'Ontario, les groupes autochtones, les autorités fédérales, les organisations non gouvernementales et le public pour déterminer les activités, les résultats et les limites appropriés de l'évaluation régionale. Une première version provisoire de mandat a suscité une forte opposition de la part des peuples autochtones de la région. Le ministre Guilbeault a accepté par la suite d'élaborer un nouveau mandat en collaboration avec les nations concernées.

---

<sup>12</sup> *Ecology Action Centre c. Canada (Environnement et Changement climatique)*, [2021 CF 1367 \(CanLII\)](#)

- 3) **Fleuve St-Laurent (Québec)** (planification) : Cette évaluation régionale en est au stade de la planification. L'Agence collabore actuellement avec la province du Québec, les Autochtones, les autorités fédérales, les organisations non gouvernementales et le public pour déterminer les activités, les résultats et les limites appropriés de l'évaluation régionale. Cette évaluation a pour objectif d'éclairer les futures évaluations d'impact et décisions fédérales propres à un projet dans cette région.
- 4) **Exploitation de l'énergie éolienne extracôtière à Terre-Neuve-et-Labrador et en Nouvelle-Écosse** (en cours) : Ces deux évaluations régionales sont menées dans des régions extracôtières situées au large de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse. L'Agence collabore avec les gouvernements de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse, les groupes autochtones, les autorités fédérales, les organisations non gouvernementales et le public pour planifier les évaluations régionales, y compris la définition de leurs buts, objectifs, limites géographiques, activités, résultats et structures de gouvernance. Les ententes définitives et le mandat ont été publiés le 23 mars 2023. Les évaluations régionales aideront à éclairer les futures évaluations d'impact fédérales propres au projet et les décisions relatives aux projets d'exploitation de l'énergie éolienne dans ces régions.

L'Agence a récemment publié la version provisoire d'un document d'orientation stratégique concernant les évaluations régionales. La version provisoire de ce document d'orientation stratégique indique que les évaluations régionales « permettent au gouvernement du Canada, ainsi qu'à d'autres instances, de dépasser la portée des évaluations d'impact propres à un projet pour comprendre le contexte régional dans lequel le projet d'exploitation a lieu (ou pourrait avoir lieu) et d'envisager la gestion des effets dans une perspective régionale ». La version provisoire des lignes directrices énumère ensuite les objectifs et résultats potentiels, le processus de base des évaluations régionales, les considérations qui orientent la décision de réaliser ou non une évaluation régionale, la planification et la mobilisation, les différents types d'évaluations régionales (par l'Agence ou d'autres organismes) ainsi que les éléments clés et les principes directeurs, qui comprennent la collaboration avec d'autres instances, la participation et la mobilisation des Autochtones, la participation du public, ainsi que la prévisibilité et la transparence.

Le Conseil observe que l'Agence semble vouloir maximiser la flexibilité du régime d'évaluation régionale. Par exemple, la politique provisoire se lit comme suit : « L'évaluation régionale est un outil flexible, adaptable aux caractéristiques et aux circonstances particulières d'une région. Par conséquent, les objectifs et les résultats des évaluations régionales individuelles peuvent varier. Par exemple, une évaluation peut porter sur l'exploitation d'un secteur industriel ou de plusieurs secteurs au sein d'une région géographique. Elle peut étudier un large éventail d'effets environnementaux, sanitaires, sociaux et économiques ou un ensemble plus limité d'effets qui présentent un intérêt. » Cette flexibilité est un thème dominant dans la version provisoire de l'orientation stratégique. Autre indication, le terme facultatif « peut » est utilisé 33 fois dans l'ensemble du texte.

Le Conseil reste préoccupé par l'approche de l'Agence en matière d'évaluations régionales. D'une part, certaines dispositions relatives à l'évaluation régionale (ou à l'étude) ont été incluses dans la législation fédérale sur les impacts pendant des décennies, mais sont tombées en désuétude. Certains membres sont encouragés de voir enfin le gouvernement fédéral utiliser cet outil, qui est largement considéré comme nécessaire pour gérer plus efficacement les impacts cumulatifs sur les paysages. Le soutien de ces membres dépend des leçons qu'ils s'attendent à retenir de la réalisation des évaluations régionales. D'autres membres restent préoccupés par le fait que la décision de l'Agence de maximiser la flexibilité se fait au détriment de l'utilisation des évaluations pour mieux gérer les effets cumulatifs, favoriser la durabilité et la réconciliation et que, dans le cadre de la version actuelle du document d'orientation stratégique, les évaluations régionales pourraient potentiellement faire plus de mal que de bien. C'est particulièrement le cas lorsque, comme il a été vu avec l'évaluation régionale du forage exploratoire en région extracôtière de Terre-Neuve-et-Labrador, la réalisation d'une évaluation régionale ne se limite pas à informer et à améliorer les évaluations de projets futurs, mais donne également au ministre le pouvoir d'exempter des catégories de projets d'une évaluation d'impact individuelle. Le Conseil reconnaît que ce pouvoir est actuellement limité aux projets de forage exploratoire ou d'éoliennes en région extracôtière, à condition que des règlements soient créés pour imposer des conditions à ces projets, conditions qui doivent être respectées par les promoteurs (conformément à l'alinéa 112(1)(a.2) de la LEI et au paragraphe 2(2) du *Règlement sur les activités concrètes*). Toutefois, le Conseil reste préoccupé par le fait que cette autorité pourrait être élargie par des modifications du gouverneur en conseil.

Le Conseil est d'avis que la motivation première des évaluations régionales est d'abord et avant tout de mieux gérer les impacts cumulatifs. Par conséquent, elles devraient au moins inclure le travail difficile, mais nécessaire d'évaluer ces impacts et offrir des

conseils pour mieux les gérer et les prendre en compte dans les évaluations au niveau du projet. Comme indiqué au début de ce rapport, les impacts cumulatifs font de plus en plus souvent l'objet de conflits visant l'exploitation des ressources, y compris en ce qui concerne les droits des Autochtones et les droits issus des traités. La Blueberry River First Nations (BRFN) a récemment obtenu un jugement qui fait jurisprudence contre la Colombie-Britannique, qui a été jugée coupable d'avoir violé les droits de la BRFN en vertu du traité n° 8 en raison des impacts cumulatifs de l'exploitation des ressources sur son territoire traditionnel. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a estimé que « les effets cumulatifs du développement industriel autorisé par la province ont considérablement réduit la capacité des membres de la BRPN à exercer leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage sur leur territoire et constituent donc une violation de leurs droits issus du traité ». Des poursuites similaires ont déjà été engagées en Alberta et en Saskatchewan.

Le Conseil comprend que la version provisoire de la politique d'évaluation régionale a fait l'objet d'une période de consultation publique et que cette période s'est terminée à la fin du mois de février 2023. Le Conseil croit également savoir que l'Agence a reçu de nombreux commentaires sur cette version provisoire de politique. Il s'agit d'une étape importante dans l'évolution de l'évaluation régionale. Le Conseil encourage le ministre à veiller à ce que l'orientation stratégique en matière d'évaluation régionale tienne pleinement compte des objectifs de la LEI et, plus particulièrement, les facteurs motivant la tenue d'une évaluation régionale. Ces objectifs (énumérés à l'article 6 de la LEI) incluent les exigences suivantes :

- favoriser la durabilité;
- protéger les composantes de l'environnement et les conditions sanitaires, sociales et économiques qui relèvent de la compétence législative du Parlement contre les effets négatifs d'un projet désigné;
- encourager l'évaluation des effets cumulatifs d'activités concrètes dans une région, l'évaluation des politiques, plans ou programmes fédéraux ainsi que la prise en compte de ces évaluations dans le cadre des évaluations d'impact.

En particulier, le Conseil souligne qu'il est urgent de prendre en compte les effets cumulatifs en améliorant les processus d'évaluation régionaux.

### **Recommandation 12 : Évaluations régionales et effets cumulatifs**

*Le Conseil recommande au ministre de veiller à ce que l'évaluation des effets cumulatifs devienne l'un des objectifs centraux de chaque processus d'évaluation régionale, dans le but ultime de déterminer des seuils de durabilité pouvant servir à orienter l'évaluation de projets individuels et autres initiatives de planification connexes dans la région. Le Conseil est conscient qu'il faudra du temps pour y parvenir, mais il encourage le ministre à soutenir un programme de recherche, de pratique et d'évaluation connexe afin de permettre à l'évaluation régionale d'atteindre cet objectif.*

Il convient de rappeler que, si elles sont bien menées, les évaluations régionales peuvent faire en sorte que les évaluations d'impact au niveau des projets soient plus efficaces. Les promoteurs ont longtemps eu du mal à évaluer les effets cumulatifs. Cependant, ces gains d'efficacité ne sont pas possibles si l'évaluation régionale n'évalue pas les effets cumulatifs et ne définit pas d'options pour leur gestion.

Comme indiqué ci-dessus, la réalisation d'une évaluation régionale permet au ministre d'exempter des projets d'une évaluation individuelle (lorsque ces types de projets ont été prescrits dans des règlements). Selon le Conseil, si l'Agence établit comme objectif premier la souplesse, ce qui comprend des évaluations régionales qui n'évaluent pas vraiment les effets cumulatifs, il semble évident que le pouvoir d'exempter des projets doit également être étalonné dans le cadre de la politique. Autrement dit, il faut comprendre que le pouvoir d'exempter des projets ne devrait être exercé que si certaines conditions minimales d'évaluation régionale ont été remplies, y compris une évaluation réelle des effets sur l'environnement.

### **Recommandation 13 : Pouvoir d'exempter des catégories de projets de l'évaluation**

*Le Conseil recommande que le ministre n'utilise les pouvoirs qui lui sont accordés à l'alinéa 112(1)(a.2) de la LEI pour exempter des catégories entières de projets de l'évaluation d'impact individuelle que dans des situations exceptionnelles, lorsqu'une évaluation régionale approfondie a eu recours à un processus largement équivalent à celui requis pour les évaluations de projets individuels dans cette région. Il s'agirait notamment d'une mobilisation adéquate des Autochtones, de la participation du public, de l'analyse des solutions de rechange, de la définition de la situation de référence et de l'évaluation des effets projetés du projet et des effets cumulatifs.*

Le Conseil reconnaît qu'il peut être raisonnable que, dans certains cas, une évaluation régionale réduise les exigences en matière d'information pour les évaluations de projets individuels. Cependant, il reste préoccupé par les répercussions possibles d'une exemption totale sur l'efficacité de l'évaluation et la confiance du public.

# Désignation du projet

La LEI maintient l'approche adoptée dans le cadre de la LCEE 2012, qui s'applique principalement aux « grands projets », ce qui ne concerne qu'une fraction (moins de deux douzaines par an) des milliers de projets et d'activités qui ont un impact dans des domaines relevant de la compétence fédérale chaque année. Le [Règlement sur les activités concrètes](#) (DORS/2019-285) décrit les projets qui sont assujettis à la Loi et les seuils à partir desquels les évaluations sont déclenchées.

Cependant, à l'instar de ses prédécesseurs et de la plupart des régimes d'évaluation provinciaux, la LEI donne également au ministre le pouvoir (en vertu du paragraphe 9(1)) d'exiger que les projets qui ne sont pas décrits dans le [Règlement sur les activités concrètes](#) soient soumis au processus d'évaluation d'impact. Depuis l'adoption de la LEI, il y a eu cinquante-deux (52) demandes de désignation de projets. Le 21 mars 2023, cinq projets faisaient l'objet d'une désignation exigeant la tenue d'une évaluation d'impact alors que deux demandes sont en attente, ce qui correspond à un taux d'acceptation de 10 %. Cette situation est similaire à celle observée dans le cadre de la LCEE 2012, qui a donné lieu à 49 demandes de désignation. Quinze de ces 49 demandes sont transférées vers la LEI. Des 34 demandes restantes, quatre projets ont été désignés, soit un pourcentage de 12 %. Le nombre de demandes d'évaluations régionales (12) dans le cadre de la LEI a également été relativement élevé jusqu'à maintenant. De ce nombre, quatre ont été acceptées.

<b>Demandes d'évaluation :</b>	<b>65</b>
Demandes de désignation de projets	<b>52</b>
• Projets désignés	5
• Demandes de désignation (en cours)	2
Demandes d'évaluation régionale (ER)	<b>12</b>
• Demandes acceptées	4
• Demande d'ER (en cours)	0
Demande d'évaluation stratégique (ES)	<b>1</b>
• Demande d'ES (en cours)	0

Il est raisonnable que les Canadiens et le Conseil s'interrogent sur les raisons de ce nombre relativement élevé de demandes de désignation de projets, en gardant à l'esprit que l'utilisation de ce pouvoir est susceptible de nuire au degré de certitude du régime de la LEI, ce qui aurait un impact conséquent et inverse sur la certitude de l'investissement.

Il existe plusieurs explications potentielles, dont certaines peuvent être complémentaires. Premièrement, certains considèrent que le *Règlement sur les activités concrètes* n'est pas assez complet, c'est-à-dire qu'il ne couvre pas la gamme complète, ou une gamme suffisante, de projets susceptibles d'avoir un impact sur des domaines de l'environnement relevant de la compétence fédérale, et demandent donc des évaluations pour les projets qui ne figurent pas dans le Règlement. Dans le même ordre d'idées, le Conseil a entendu des préoccupations concernant la transparence, ou le manque de transparence, de l'analyse qui sous-tend le Règlement et la manière dont les seuils pour certains projets ont été déterminés tout particulièrement. Le Conseil reconnaît qu'il y a eu quelques améliorations notables, comme la mise en place d'un registre commun des projets : <https://common-project-search.canada.ca/>, qui permet de demander des renseignements sur des projets à de multiples ministères fédéraux. Néanmoins, le Conseil estime que la LEI offre davantage de transparence et de possibilités de participation du public que d'autres processus réglementaires fédéraux (comme ceux en vertu de la *Loi sur les pêches* ou de la *Loi sur les eaux navigables canadiennes*) que certains jugent parfois suffisants pour traiter les impacts dans des domaines de compétence fédérale en tant que tels. Ainsi, en raison du mécontentement par rapport au caractère adéquat de ces processus, des demandes exigeant la réalisation d'une évaluation d'impact pourraient être présentées.

D'autre part, peu de demandes de désignation, voire aucune, formulées dans le cadre de la LEI auraient été prises en compte par le règlement relatif à la liste de projets de la LCEE 2012. Parmi les autres explications possibles, il y a le fait que l'on aurait pu s'attendre à ce que le gouvernement actuel soit plus réceptif aux demandes de désignation.

Les régimes provinciaux d'évaluation environnementale sont également sélectifs sur le plan de l'applicabilité et peuvent être considérés comme insuffisamment robustes par certains intervenants et membres du public, qui peuvent chercher à recourir à ce qu'ils perçoivent comme un régime fédéral plus solide. Cependant, d'autres intervenants peuvent utiliser le mécanisme de désignation pour contrecarrer les projets auxquels ils s'opposent.

Le Conseil est conscient qu'un examen du *Règlement sur les activités concrètes* est prévu à court terme. Le Conseil estime que cet examen constitue une occasion d'examiner et d'améliorer le *Règlement sur les activités concrètes* de manière transparente et fondée sur des données probantes. Pour soutenir le processus d'examen, le Conseil recommande la préparation d'une étude visant à recueillir des renseignements pertinents pour tous les participants.

***Recommandation 14 : Une étude pour soutenir l'examen du Règlement sur les activités concrètes***

*Le Conseil recommande que le ministre demande à l'Agence, avec le soutien des ministères fédéraux compétents, d'entreprendre une étude publique, transparente et fondée sur des données probantes des projets et des activités avant l'examen quinquennal du Règlement sur les activités concrètes. L'objectif d'une telle étude serait de fournir une base de renseignements sur laquelle tous les participants à l'examen pourraient s'appuyer, y compris (mais sans nécessairement s'y limiter) :*

- *les projets existants et futurs susceptibles d'avoir un impact dans des domaines relevant de la compétence fédérale;*
- *les zones sensibles et écologiquement importantes, ainsi que les zones préoccupantes pour les populations autochtones;*
- *les mesures d'atténuation normalisées et leur degré d'efficacité pour traiter les impacts directs et cumulatifs;*
- *les lacunes en matière d'information et de connaissances, les risques et les incertitudes;*
- *une évaluation visant à déterminer s'il est possible de compter sur les régimes réglementaires provinciaux/territoriaux/fédéraux pour gérer les effets dans des domaines de compétence fédérale et la manière de le faire ainsi que la détermination des situations dans lesquelles la valeur ajoutée du processus d'évaluation d'impact est nécessaire pour combler des lacunes importantes.*

Le Conseil reconnaît qu'à l'ultime, la décision concernant les projets à désigner dans les règlements incombe au gouverneur en conseil et qu'elle comprendra probablement des considérations s'ajoutant aux renseignements décrits ci-dessus. Il reconnaît également que la LEI ne devrait s'appliquer qu'aux grands projets susceptibles d'avoir

des effets considérables dans des domaines de compétence fédérale et que la Loi n'est pas conçue pour appliquer des évaluations plus restreintes, prenant la forme d'un examen préalable des projets de moins grande envergure. Avec cette recommandation, le Conseil cherche à s'assurer que les résultats de l'étude contribuent à la prise de décisions transparentes et fondées sur des données probantes concernant les projets qui devraient faire l'objet d'une évaluation d'impact.

# Conclusion

Le Conseil a commencé ce rapport en soulignant le degré d'urgence que présentent les deux crises interreliées que ce sont celles du climat et de la biodiversité, ainsi que la vérité et la réconciliation nécessaires pour former une relation équitable entre les peuples autochtones et non autochtones au Canada. Nous avons conclu que l'évaluation d'impact peut jouer un rôle essentiel dans ces deux domaines. Le Conseil a été créé en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*. Il offre des conseils au ministre de l'Environnement et du Changement climatique du Canada. Nous sommes bien conscients que la Loi ne s'applique qu'à un sous-ensemble limité de tous les projets et initiatives lancés chaque année partout au pays, sans parler des effets continus des transports, des activités résidentielles et commerciales, de l'agriculture, de la foresterie et autres. Néanmoins, le Conseil estime que le ministre et l'Agence peuvent jouer un rôle de leadership dans la mise en œuvre de la Loi et établir de meilleures relations en soutenant le leadership autochtone dans le cadre de la prise de décisions concernant la gestion des terres et la mise en valeur des ressources.

L'évaluation des projets individuels en vertu de la Loi ne peut avoir qu'une portée limitée, même si elle est importante. En fin de compte, la collaboration de toutes les instances autochtones et non autochtones est essentielle si l'on veut respecter les obligations en matière de climat et de biodiversité et assurer la réconciliation. C'est par l'intermédiaire des évaluations régionales et stratégiques que la Loi pourrait promouvoir cette collaboration. Nous sommes conscients des défis que représente la mise en pratique de l'évaluation régionale et stratégique. Nous espérons collaborer avec l'Agence et les autres organismes consultatifs (le Comité consultatif autochtone et le Comité consultatif technique) pour examiner les progrès réalisés dans l'élaboration de la politique dans ces domaines, en plus de fournir des conseils au ministre.

Peu avant de mettre la touche finale à ce rapport, le Conseil a été informé que l'interlocutrice spéciale indépendante pour les enfants disparus et les tombes et les sépultures anonymes en lien avec les pensionnats indiens allait probablement formuler des recommandations concernant le rôle des processus d'évaluation d'impact quand vient le temps de déterminer et de protéger les zones sensibles. Le Conseil a l'intention d'aborder cette question lorsqu'il se réunira à nouveau à l'automne 2023.

Nous commencerons notre prochain cycle de rapport de deux ans en accueillant de nouveaux membres au sein du CCMEI et en planifiant les domaines sur lesquels nous

souhaitons nous concentrer. Nous allons également réitérer notre engagement à travailler dans un espace éthique.

Le Conseil a l'intention de continuer à inviter des organisations et des personnes à partager leurs expériences avec lui, afin de pouvoir mieux comprendre ce qu'est l'évaluation d'impact dans la pratique et bénéficier d'un large éventail de points de vue et d'idées.

# Annexes

---

## Annexe A : Lettres de mandat

Cher membre du Conseil,

J'ai le plaisir de vous nommer pour siéger au sein de mon Conseil consultatif sur l'évaluation d'impact (le Conseil), en tant que membre, jusqu'au 31 août 2023. J'estime que votre contribution sera d'une grande valeur quant aux discussions du Conseil.

Le mandat du Conseil, tel qu'énoncé dans le cadre de référence en pièce jointe, est de fournir des conseils indépendants et non partisans sur la mise en œuvre des nouveaux régimes d'évaluation d'impact et d'évaluations régionales et stratégiques, conformément aux objectifs définis dans la *Loi sur l'évaluation d'impact* (la Loi). Les études et les avis réfléchis fournis par le Conseil aideront le gouvernement du Canada à mettre en œuvre ce nouveau cadre législatif.

J'ai hâte de discuter avec vous lors de notre première réunion virtuelle, prévue pour la semaine du 14 décembre 2020. Le premier rapport du Conseil suivra notre réunion dans de brefs délais, car il doit être produit et m'être soumis d'ici juin 2021, en vertu de la Loi.

Alors que nous entrons dans la deuxième année de mise en œuvre de la Loi, je souhaite porter à votre attention les questions suivantes, qui sont apparues comme des domaines clés qui pourraient bénéficier de votre contribution et de votre soutien, et vous permettre d'élaborer votre première série de conseils tout en jetant les bases des futures priorités du Conseil :

1. Gouvernance Conseils et perspectives sur l'efficacité des structures et des processus mis en place par l'Agence d'évaluation d'impact du Canada pour soutenir la mise en œuvre de la Loi, y compris les normes de service, les activités de sensibilisation et de mobilisation, ainsi que les orientations et les outils proposés pour soutenir la mise en œuvre.
2. Évaluation régionale et évaluation stratégique – Conseils sur les considérations élaborées par l'Agence pour hiérarchiser les évaluations régionales et stratégiques, y compris les perspectives sur les sujets prioritaires pour les

évaluations stratégiques afin de prendre en compte efficacement les politiques, les plans ou les programmes fédéraux pertinents dans les processus d'évaluation d'impact.

3. Préparation en amont – Conseils sur la manière dont le Conseil évaluera efficacement la mise en œuvre de l'étape préparatoire des évaluations d'impact, à ce jour, y compris la manière dont la mise en œuvre contribue à :
  - a. une prévisibilité et une transparence accrues grâce à une planification efficace des évaluations d'impact;
  - b. une mobilisation du public significative et une collaboration avec les Autochtones dans le processus de planification, ainsi qu'un plan pour fournir des conseils dans les deux ans suivant le dépôt du rapport de juin 2021.

David McGovern, président de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada et membre d'office du Conseil, sera une ressource pour vous et fournira un soutien, le cas échéant, en matière de gestion du Conseil et d'élaboration du rapport.

Je tiens à exprimer à nouveau ma gratitude pour votre volonté de faire partie du Conseil et pour le travail essentiel que vous accomplirez relativement à l'amélioration continue du régime d'évaluation d'impact du Canada. J'ai hâte de vous rencontrer dans un proche avenir.

Cordialement,  
L'honorable Jonathan Wilkinson, C.P., député

---

## Annexe B : Mise en œuvre des recommandations du premier rapport du CCMEI

	État de la mise en œuvre de la recommandation par l'AEIC (comme fourni par l'AEIC)	Commentaires du CCMEI
<p><b>Première recommandation du CCMEI : Le rôle de l'espace éthique dans la mobilisation des Premières Nations, des Métis et des Inuits</b></p> <p>Le Conseil recommande au ministre de se pencher sur la manière d'intégrer les objectifs de l'espace éthique aux activités de l'Agence, en particulier la mobilisation des Premières Nations, des Métis et des Inuits, afin de renforcer davantage le travail de l'Agence auprès des peuples autochtones.</p>	<p>Les politiques et les activités de la phase de planification de l'AEIC comprennent des conseils et des lignes directrices à l'intention du personnel sur le respect des visions du monde, des structures de gouvernance, des connaissances et des protocoles des Autochtones. L'AEIC s'efforce également de permettre à son personnel d'apprendre auprès de conférenciers, d'aînés et de techniciens autochtones. L'AEIC continuera de travailler avec le Comité consultatif autochtone, notamment en vue de l'élaboration d'un cadre de réconciliation élargi pour l'AEIC, afin de mettre en œuvre des politiques et des pratiques qui favorisent l'espace éthique.</p>	<p>Le Conseil félicite l'Agence pour les efforts qu'elle a déployés. Il estime que ceux-ci sont essentiels pour tenir la promesse de la Loi et l'engagement du gouvernement à mettre en œuvre la DNUDPA.</p>
<p><b>Deuxième recommandation du CCMEI : Renforcement des capacités de l'espace éthique</b></p> <p>Le Conseil recommande que l'Agence continue de renforcer ses capacités dans le domaine de</p>	<p>L'AEIC a proposé au personnel de la formation sur la culture et les relations autochtones. L'AEIC continuera de veiller à ce que l'ensemble de son personnel ait accès à de la formation obligatoire sur la sensibilisation aux cultures. Cette formation comprend une sensibilisation aux cultures</p>	<p>Le Conseil félicite l'Agence pour les efforts qu'elle a déployés. Il estime que ceux-ci sont essentiels pour tenir la promesse de la Loi et l'engagement du gouvernement à mettre en œuvre la DNUDPA.</p>

la mobilisation respectueuse, notamment en comprenant comment l'espace éthique en tant qu'outil peut accroître les compétences de tous les membres de l'Agence susceptibles d'interagir avec les titulaires de droits métis, inuits et issus des Premières Nations.

autochtones avec des modules sur l'espace éthique, la DNUDPA et la réconciliation. L'AEIC dispose également de plusieurs organismes consultatifs composés de membres autochtones, qui partagent leurs connaissances avec le personnel. Des efforts sont faits pour embaucher du personnel autochtone et veiller à ce que l'Agence soit accueillante pour tous.

### **Troisième recommandation du CCMEI : Règlement sur la collaboration avec les Autochtones**

Le Conseil recommande à l'Agence de poursuivre ses travaux avec les peuples autochtones sur l'élaboration du Règlement sur la collaboration avec les Autochtones qui favorise les évaluations d'impact dirigées par les Autochtones et les évaluations d'impact coopératives, y compris les évaluations régionales et stratégiques. Ces règlements devraient également inclure des exigences visant à garantir que les Premières Nations, les Métis et les Inuits disposent de capacités suffisantes et de fonds d'évaluation pour participer de manière significative.

Le site Web de l'AEIC fournit des renseignements sur le Règlement sur les ententes de collaboration avec les Autochtones et l'approche stratégique à venir, y compris leur objectif, leur élaboration, et la façon d'accéder à l'aide financière prévue pour soutenir la mobilisation.

L'AEIC collabore avec un cercle d'experts pour rédiger conjointement un document de travail destiné à soutenir une initiative de mobilisation nationale en vue de l'élaboration d'un cadre stratégique et réglementaire pour les ententes de collaboration avec les Autochtones. Le cercle d'experts est un organisme technique formé d'experts en la matière qui présentent les points de vue des Premières Nations, des Métis et des Inuits. Le concept et la création du cercle d'experts sont le fruit d'une mobilisation auprès de partenaires autochtones, notamment les représentants autochtones nationaux et le Comité consultatif autochtone.

Comme l'indique le présent rapport, le Conseil estime que les évaluations dirigées par les Autochtones et gérées conjointement offrent d'importantes possibilités de réunir différents systèmes de connaissances afin d'éclairer les processus d'évaluation d'impact. Ces évaluations dirigées par les Autochtones et gérées conjointement permettent également aux communautés d'exercer leur souveraineté en matière de données et aux promoteurs d'appliquer les principes de propriété, de contrôle, d'accès et de possession. Le Conseil a également observé que le leadership autochtone lors des EI, que ce soit par l'intermédiaire des évaluations dirigées par les Autochtones et gérées conjointement, a mené à des examens plus rapides. Le Conseil encourage l'Agence à continuer à progresser dans ce domaine et formule d'autres recommandations à cet égard.

Lorsque le document de travail sera prêt, l'Agence tiendra, en 2023, des consultations et assurera une mobilisation auprès des Autochtones à l'échelle nationale. En outre, l'AEIC interagira directement avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, l'industrie et d'autres intervenants.

**Quatrième recommandation du CCMEI :  
Approches quant aux évaluations régionales  
et stratégiques**

Le Conseil recommande, afin d'éviter toute confusion, de favoriser la confiance et de gérer les attentes, d'élaborer un document de politique publique (ou de réviser la politique et les orientations actuelles en matière d'évaluation régionale), définissant les différents types d'évaluation régionale et stratégique en fonction des objectifs et du champ d'application de chacune ainsi qu'en fournissant des précisions à savoir quand chaque type peut être approprié.

L'AEIC a publié un cadre stratégique sur l'évaluation stratégique au début de 2022 et en publiera un autre sur l'évaluation régionale en 2023. Ces documents décrivent les objectifs généraux et les catégories concernant ces types d'évaluation, les principes directeurs, les éléments clés, les processus généraux de réalisation de ces types d'évaluation, y compris la participation, et les résultats probables.

Comme indiqué dans le présent rapport, le Conseil observe que l'Agence semble vouloir maximiser la souplesse du régime d'évaluation régionale. Par conséquent, les objectifs et les résultats des évaluations régionales individuelles peuvent varier. Bien que le Conseil soit divisé sur la question à savoir si l'approche des évaluations régionales est, jusqu'à maintenant, positive ou négative, il est tout à fait d'accord pour dire que la motivation première des évaluations régionales, ou leur raison d'être, est d'abord et avant tout de mieux gérer les impacts cumulatifs. Par conséquent, elles devraient au moins inclure le travail difficile d'évaluation et de gestion de ces impacts. Le Conseil encourage l'Agence à faire preuve de plus d'ambition, pas moins.

### **Cinquième recommandation du CCMEI : Rôle de l'Agence et comités potentiels**

Le Conseil recommande que la politique d'évaluation régionale soit mise à jour afin d'inclure des principes permettant de déterminer quand une évaluation régionale peut être menée par l'Agence ou par un comité et qu'une politique d'évaluation stratégique soit élaborée afin de clarifier le rôle de l'Agence dans les évaluations stratégiques. Les deux documents devraient inclure des principes concernant la composition des comités.

Les cadres stratégiques sur les évaluations régionales et stratégiques comprennent des considérations qui aident le ministre à décider si un comité ou l'AEIC effectuera une évaluation régionale ou stratégique. Le cadre stratégique sur les évaluations stratégiques comprend des renseignements sur le rôle de l'AEIC dans le soutien aux processus d'évaluation stratégique, notamment les comités de soutien et la prestation d'une aide financière.

### **Sixième recommandation du CCMEI : Mobilisation dans les évaluations régionales et les évaluations stratégiques**

Le Conseil recommande l'établissement d'une politique définissant les étapes du processus de base et les possibilités de participation aux évaluations régionales et stratégiques. La politique devrait prévoir des possibilités de financement des Autochtones et du public ainsi que préciser que tous les renseignements relatifs aux évaluations régionales et stratégiques, y compris les commentaires du public ainsi que les commentaires et savoirs autochtones non confidentiels, seront rendus publics sur le registre de l'Agence.

Les cadres stratégiques sur l'évaluation régionale et stratégique décrivent les exigences, les approches et le soutien pour assurer une participation significative du public à ces processus d'évaluation, ainsi que la prestation de renseignements au public et les possibilités de versement d'une aide financière.

Comme l'indique le présent rapport, le Conseil estime que le cadre stratégique actuel est excessivement axé sur la manière de maximiser la flexibilité, au détriment de la cohérence, ce qui risque de donner lieu à des évaluations régionales de qualité inférieure. Le Conseil est encouragé par la récente décision de l'Agence de réexaminer sa proposition d'évaluation régionale dans le Cercle de feu et d'interagir directement avec les communautés autochtones concernées sur la conception de cette évaluation.

**Septième recommandation du CCMEI :  
Examen des évaluations régionales et des  
évaluations stratégiques**

Le Conseil recommande l'élaboration d'une politique et d'un programme visant à évaluer le processus et les résultats de toutes les évaluations régionales et stratégiques effectuées en vertu de la Loi, afin d'apprendre et de documenter la contribution de ces évaluations aux objectifs généraux de la Loi.

Les évaluations régionales et stratégiques sont examinées dans le cadre des activités d'évaluation organisationnelle de l'AEIC qui ont pris effet avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'évaluation d'impact*. En plus de se fonder sur les recommandations du comité des ER, les évaluations régionales en cours de planification tiendront compte de la conception et de la mise en œuvre du plan de suivi afin de veiller à ce que les renseignements et analyses soient à jour et de suivre la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre des évaluations régionales.

Le Conseil apprécie l'engagement de l'Agence à tirer des leçons de l'expérience. Cependant, il suggère que les mécanismes d'évaluation des ER et des ES soient plus explicites et transparents et qu'ils donnent l'occasion au public de les examiner et de les commenter.

**Huitième recommandation du CCMEI : Projet  
pilote de groupe de travail multipartite**

Le Conseil recommande que l'Agence examine la possibilité de recourir à un groupe de travail multipartite auquel participeraient le promoteur, les organisations autochtones, les secteurs réglementaires, les membres du public et des experts externes, selon le cas, afin d'assurer une mobilisation précoce et de fournir des conseils à l'Agence en ce qui a trait à l'individualisation des décisions. Le Conseil recommande de plus que l'Agence réalise ensuite un projet pilote et en évalue les résultats.

La manière dont la phase de planification est actuellement mise en œuvre prévoit la participation de diverses parties, notamment en assistant aux réunions clés accessibles par le public. L'AEIC communique avec les différents participants en utilisant diverses techniques de communication, afin de leur offrir des occasions concrètes. Tout au long de l'étape préparatoire, l'AEIC sollicite de manière proactive les points de vue des intervenants et des groupes autochtones afin de déterminer les principaux enjeux et effets des projets, ce qui permettra d'élaborer les LDIREI d'un projet.

En 2022-2023, l'AEIC a fait des expériences, en interagissant avec de multiples parties pour élaborer des lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact dans le cadre du projet d'agrandissement de Deltaport - quatrième poste

Le Conseil continue de recommander à l'Agence d'envisager de mettre à l'essai cette approche. Le Conseil accepte l'explication de l'Agence et suggère que les facteurs limitant l'adoption d'une approche axée sur un groupe de travail soient pris en compte lors d'un examen futur de la Loi.

d'amarrage en Colombie-Britannique (désignées par comme lignes directrices conjointes dans le cadre de cette évaluation). Pour cette évaluation, l'AEIC a élaboré des lignes directrices qui figuraient dans un document conjoint publié avec le Bureau d'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique afin de répondre aux exigences fédérales et provinciales. Après l'élaboration de la version provisoire initiale du document par le promoteur, l'AEIC a travaillé avec le promoteur, des experts fédéraux et provinciaux et des groupes autochtones pour préciser et clarifier les lignes directrices.

En mars 2022, l'AEIC a publié un [Énoncé de politique opérationnelle sur l'élaboration des lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact](#), qui décrit le processus et les considérations qui l'orientent lors de l'élaboration des LDIREI propres à un projet. L'énoncé indique que, lors de l'élaboration de lignes directrices propres à un projet, l'AEIC fera en sorte que l'évaluation se concentrera sur les enjeux clés, les effets et les facteurs pertinents, qui sont déterminés au cours de la phase de planification, et qui sont censés être importants et pertinents pour la prise de décision.

La mise en place de groupes de travail multipartites officiels pour encadrer l'établissement de la portée de projets particuliers est néanmoins difficile en raison des délais législatifs actuels et des exigences en matière d'information. La

création de ces groupes nécessite un soutien important de la part des promoteurs (entre autres), y compris leur volonté de fournir des documents supplémentaires et de demander des suspensions du délai de 180 jours.

**Neuvième recommandation du CCMEI :  
Décision de l'Agence en vertu de l'article 16  
de la Loi**

Le Conseil recommande à l'Agence d'évaluer comment mieux gérer la décision relative à l'article 16, afin de maximiser le temps disponible dans les 180 jours et de mettre davantage l'accent sur une mobilisation précoce et plus significative sur l'individualisation des évaluations et la participation du public.

L'expérience continue de démontrer que la phase de planification est une période intensive dont certaines étapes, y compris la décision au titre de l'article 16, doivent être suivies dans l'ordre prescrit par la législation. L'AEIC s'efforce de prendre sa décision en vertu de l'article 16 le plus rapidement possible, tout en respectant le processus prévu par la législation. Bien que d'éventuels changements dans l'ordre des étapes particulières de la phase de planification n'aient pas été déterminés, l'AEIC continue de travailler avec les promoteurs et d'autres parties le plus tôt possible en ce qui concerne des évaluations particulières, afin de maximiser le temps disponible, de tenir des consultations significatives sur les questions clés et d'assurer l'individualisation. L'AEIC a fait savoir aux promoteurs qu'il était important de fournir des réponses significatives au sommaire des questions, ce qui, dans certains cas, a entraîné des demandes de suspension du délai, afin d'améliorer la prise de décision au titre de l'article 16.

Le Conseil n'est pas surpris que l'Agence ait reconnu qu'il était difficile de respecter les délais pour l'application de l'article 16, car cela était anticipé. On encourage l'Agence à continuer d'évaluer son approche en ce qui concerne la phase de planification afin de déterminer des solutions potentielles.

**Dixième recommandation du CCMEI :  
Capacité des ministères fédéraux**

Le Conseil recommande que le ministre entame des discussions avec l'Agence et d'autres ministères fédéraux concernés afin de déterminer et de fournir les ressources nécessaires pour participer efficacement aux évaluations de projets et que des mesures soient prises pour veiller à ce que les responsabilités des fonctionnaires en matière d'évaluation d'impact soient classées par ordre de priorité.

L'AEIC n'a aucun pouvoir sur la capacité des ministères fédéraux. Cependant, nous menons et finalisons une demande de renouvellement horizontal. Dans le cadre de ce processus, les ministères fédéraux font part de leurs besoins afin de pouvoir s'acquitter de manière efficace et efficiente de leurs obligations en matière d'évaluation environnementale et d'évaluation d'impact.

Le Conseil se réjouit du renouvellement du financement fédéral de la LEI, qui comprend un soutien à la fois à l'Agence et aux ministères fédéraux.

