

AUDE TREMBLAY

**PARTICIPATION PUBLIQUE ET ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES  
TRANSFRONTIÈRES AU CANADA : TRANSCENDER LES FRONTIÈRES PAR  
LE DROIT ?**

Mémoire présenté  
à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval  
dans le cadre du programme de maîtrise en droit  
pour l'obtention du grade de maître en droit (LL.M.)

FACULTÉ DE DROIT  
UNIVERSITÉ LAVAL  
QUÉBEC

2006

## **RÉSUMÉ**

L'évaluation environnementale (ÉE) est un outil de planification utilisé pour étudier les impacts environnementaux potentiels de projets de développement. La plupart des États se sont dotés de procédures d'ÉE dans le cadre de processus décisionnels liés à l'approbation de certains projets de développement sur leur territoire. La participation du public aux ÉE est désormais reconnue comme indispensable pour assurer une décision éclairée et socialement légitime. Au Canada, tant la législation fédérale que celle de chacune des provinces prévoient des mécanismes d'ÉE intégrant une certaine forme de participation publique. Cependant, la présence de frontières politiques au milieu d'écosystèmes naturels soulève des problèmes relativement à l'assujettissement des projets aux ÉE et à la participation du public. Dans ce contexte, l'objet de ce mémoire sera de déterminer comment le droit peut permettre de transcender les frontières provinciales et étatiques afin d'assurer une évaluation de l'ensemble des impacts environnementaux des projets et une participation publique qui ne soient pas conditionnées par les limites du territoire de la juridiction compétente, mais bien respectueuses d'une approche holistique englobant toute la région touchée.

## AVANT-PROPOS

Je remercie sincèrement tous ceux et celles qui ont fait de mes études de deuxième cycle ce qu'elles ont été. Particulièrement les professeurs pour qui j'ai eu l'occasion de travailler à titre d'auxiliaire d'enseignement et de recherche, soit mesdames Paule Halley, Sophie Lavallée et Geneviève Parent ainsi que Monsieur Maurice Arbour. Ces expériences ont contribué à mon intérêt pour la recherche en droit et mon permis d'aiguiser certaines habiletés en plus d'aborder divers sujets de recherche parallèles à celui du présent mémoire.

Je tiens à remercier tout particulièrement ma directrice de recherche, madame Paule Halley, pour sa disponibilité et sa rigueur intellectuelle, mais aussi pour le modèle qu'elle incarne ainsi que pour sa grande générosité. Je garderai d'excellents souvenirs de ces rencontres privilégiées où les discussions s'enflamment et les sujets s'élargissent pour déborder les frontières du droit de l'environnement. Je la remercie grandement pour ses marques de confiance, pour ses encouragements ainsi que pour ses incitatifs et ses invitations à participer à diverses activités scientifiques.

Je désire également remercier l'Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société, le Fonds d'enseignement et de recherche de la Faculté de droit de l'Université Laval ainsi que la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement pour leur soutien financier tout au long de mes études de maîtrise.

Finalement, un grand merci à mes amis de toujours ainsi qu'à ceux rencontrés au long de ce parcours et qui m'ont soutenue lors des moments de doutes et de remises en question. Un merci spécial à mes parents et mon frère Gaël, qui ont toujours cru en moi et si bien su m'encourager dans le respect de mes limites. Merci aussi à Lyse et Christian pour leurs yeux de lynx, leurs commentaires et leurs suggestions linguistiques. Et un merci tout spécial à Frédéric pour son amour, sa patience et sa compréhension.



<b>1.2.2 Régime de l'Ontario.....</b>	<b>48</b>
A) Assujettissement .....	48
B) Étude d'impact et participation publique.....	49
C) Application transfrontière du régime? .....	55
<b>1.2.3 Régime du Nouveau-Brunswick .....</b>	<b>57</b>
A) Assujettissement .....	57
B) Étude d'impact et participation publique.....	58
i) <i>Examen en vue d'une décision</i> .....	59
ii) <i>Étude détaillée</i> .....	61
C) Application transfrontière du régime? .....	63
<b>Chapitre 1.3 Le Canada dans le monde: l'évaluation environnementale transnationale.....</b>	<b>66</b>
<b>1.3.1 L'émergence de l'évaluation environnementale transfrontière sur la scène internationale .....</b>	<b>66</b>
A) Historique : de la reconnaissance internationale et nationale à l'application transjuridictionnelle de l'évaluation environnementale.....	67
i) <i>Reconnaissance du rôle de l'évaluation environnementale</i> .....	67
ii) <i>Application de l'évaluation environnementale au contexte transfrontière</i> .....	69
B) Fondements : souveraineté et respect de l'environnement à l'extérieur des limites du territoire national.....	71
i) <i>Prévention des dommages environnementaux transfrontières et évaluation             environnementale</i> .....	72
ii) <i>Non-discrimination et participation publique transfrontière</i> .....	74

<b>1.3.2. La Convention d'Espoo : consécration d'engagements internationaux .....</b>	<b>79</b>
A) Assujettissement au régime de la <i>Convention d'Espoo</i> .....	83
B) Notification de la Partie touchée.....	85
C) Information de la Partie touchée et de son public.....	87
D) Consultation de la Partie touchée et de son public .....	89
i) <i>Limite à la participation du public externe : le régime national de la Partie d'origine</i> .....	89
ii) <i>Garantie d'un seuil minimal de participation publique: la Convention d'Aarhus</i> .....	91
E) Prise en considération des observations reçues.....	94

**PARTIE II LES PROBLÉMATIQUES TRANSJURIDICTIONNELLES  
CANADIENNES ET LES TENTATIVES DE CONCILIATION .....97**

<b>Chapitre 2.1 Une analyse critique des initiatives transprovinciales actuelles.....</b>	<b>99</b>
<b>2.1.1 Pouvoir discrétionnaire du Fédéral en matière d'effets environnementaux transprovinciaux (article 46 L.c.é.e.).....</b>	<b>100</b>
A) Application limitée du pouvoir fédéral : l'affaire <i>Bennett</i> .....	103
B) Évaluation environnementale transprovinciale : une effectivité remise en doute ...	106
<b>2.1.2 Ententes entre provinces .....</b>	<b>109</b>
A) Exemples d'ententes spécifiques .....	110
i) <i>Accord sur le bassin de la rivière Mackenzie</i> .....	110
ii) <i>Entente entre le Québec et le Nouveau-Brunswick</i> .....	112
B) Difficultés d'application des ententes et pistes de solutions.....	114
<b>2.1.3 Proposition d'un système d'évaluation environnementale unique.....</b>	<b>118</b>

<b>Chapitre 2.2 Une analyse critique des initiatives transnationales actuelles .....</b>	<b>124</b>
<b>2.2.1 L'article 47 L.c.é.e. : ratification de la <i>Convention d'Espoo</i>? .....</b>	<b>125</b>
A) Régime de l'article 47 L.c.é.e. ....	125
B) Réelle intégration des obligations de la <i>Convention d'Espoo</i> ?.....	128
C) Répercussions extraterritoriales .....	131
<b>2.2.2 Ententes entre provinces et États américains.....</b>	<b>135</b>
A) Compétence des provinces sur la scène internationale.....	135
B) Exemples d'ententes spécifiques entre le Québec et des États américains.....	136
<b>2.2.3 Création d'organes internationaux .....</b>	<b>141</b>
A) Gulf of Maine Council on the Marine Environment .....	142
B) British Columbia/Washington Environmental Cooperation Council .....	144
C) Commission mixte internationale .....	148
<b>2.2.4 Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord et son Projet d'Accord .....</b>	<b>155</b>
A) Commission de coopération environnementale.....	155
B) <i>Projet d'Accord nord-américain sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers</i> .....	162
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>169</b>
<b>TABLE DE LA LÉGISLATION .....</b>	<b>181</b>
<b>TABLE DES JUGEMENTS.....</b>	<b>184</b>
<b>TABLE DES ACCORDS, CONVENTIONS ET DÉCLARATIONS.....</b>	<b>186</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>191</b>

**LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS**

<b>A.C.É.E.</b>	Agence canadienne d'évaluation environnementale
<b>A.F.</b>	Autorité fédérale
<b>ANACDE</b>	Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement
<b>A.R.</b>	Autorité responsable
<b>BAPE</b>	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
<b>CCE</b>	Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord
<b>CCERI</b>	Comité consultatif externe sur la Réglementation Intelligente
<b>CCME</b>	Conseil canadien des ministres de l'Environnement
<b>CCPM</b>	Comité consultatif public mixte
<b>CDI</b>	Commission du droit international
<b>CEE/NU</b>	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
<b>CMED</b>	Commission mondiale pour l'environnement et le développement
<b>CMI</b>	Commission mixte internationale
<b>ÉE</b>	Évaluation environnementale
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économique
<b>PNUE</b>	Programme des Nations Unies pour l'environnement
<b>UNECE</b>	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
<b>UNEP</b>	United Nations Environmental Program

- *Quelquefois je me demande ce que nous sommes en train d'attendre.*  
*Silence.*  
- *Qu'il soit trop tard, Madame.*

Alessandro Baricco, *Océan Mer*<sup>1</sup>

## INTRODUCTION

Il y a plus d'un siècle, la révolution industrielle lança un mouvement sans précédent d'industrialisation qui marqua considérablement le visage de l'environnement planétaire. L'émergence d'un système économique basé sur les sciences et les technologies, devenu gage d'un progrès social, n'a cependant pu se faire en évitant les interactions majeures avec la biosphère. En effet, l'humain y puise inévitablement les ressources utilisées pour son développement tout en y rejetant la majeure partie des résidus qui en découlent<sup>2</sup>. La conception dominante de ce paradigme du développement a évolué parallèlement aux constats concernant les interactions de l'humain avec son environnement<sup>3</sup>. Vers la fin des années 60, les préoccupations écologiques, qui n'étaient jusqu'alors que l'apanage de groupes restreints et marginalisés, ont rejoint peu à peu l'ensemble des citoyens suite à l'avènement de catastrophes écologiques dont l'ampleur frappa l'imaginaire collectif<sup>4</sup>.

Il y a donc au-delà d'un quart de siècle qu'un regard plus critique est porté sur notre façon de nous développer aux dépens, trop souvent, de notre environnement. De cette réflexion émana un nouveau paradigme de développement, soit celui du développement durable<sup>5</sup>. Ce

---

<sup>1</sup> Alessandro BARICCO, *Océan Mer*, coll. Folio, Paris, Éditions Albin Michel, 1998, p. 128.

<sup>2</sup> William E. REES, « Économie, écologie et rôle de l'évaluation environnementale aux fins du développement durable », dans Peter JACOB et Barry SADLER (dir.), *Développement durable et évaluation environnementale: perspective de planification d'un avenir commun*, Hull, Conseil canadien sur l'évaluation environnementale, 1990, p. 137, aux pages 137 et 140.

<sup>3</sup> Barry SADLER et Peter JACOB, « Définir les rapports entre l'évaluation environnementale et le développement durable: la clé de l'avenir », dans P. JACOB et B. SADLER (dir.), *op. cit.*, note 2, p. 3, à la page 8.

<sup>4</sup> Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURRIER, *Droit international de l'environnement*, Paris, Éditions A. Pedone, 2004, p. 11. Pensons, par exemple, aux déversements pétroliers du *Torrey Cannon* au large de l'Angleterre (1967), et du *Arrow* au large de la Nouvelle-Écosse (1970), suivis de l'*Exxon Valdez* (1989) au Nord de l'Alaska ainsi qu'aux catastrophes écologiques et humaines engendrées par la fuite de gaz de Bhopal (1984) et l'accident nucléaire de Tchernobyl (1986). Les observateurs ont constaté que « [l]e principe moteur de la recherche d'un développement durable et des moyens de le réaliser est la conviction de plus en plus profonde de l'imminence d'une crise environnementale » : B. SADLER et J. JACOB, *loc. cit.*, note 3, p. 5.

<sup>5</sup> Voir à ce sujet : Louis-Philippe LAMPRON, *L'encadrement juridique de la publicité et de l'étiquetage écologiques : Une voie vers la mise en œuvre du développement durable au Canada?*, mémoire de maîtrise,

concept, que les uns louangent alors que les autres lui reprochent d'être trop souvent galvaudé, n'est pas aisé à définir et laisse place à interprétation<sup>6</sup>. Il est malgré tout d'actualité et est désormais utilisé par la communauté internationale et les autorités publiques<sup>7</sup>.

Le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous* (ou *Rapport Brundtland*) vint, en 1987, non seulement propulser cette notion à l'échelle internationale, mais posa également une définition du développement durable qui fut largement reprise depuis. Le développement durable y fut défini comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »<sup>8</sup>. Il ressort de la littérature que les actions entreprises dans ce cadre doivent viser l'atteinte d'un équilibre dans l'intégration de trois dimensions reconnues : environnementale, économique et sociale<sup>9</sup>.

Dans cette optique, l'évaluation environnementale fut rapidement consacrée comme outil de prédilection de mise en œuvre du développement durable<sup>10</sup> puisqu'elle vise à « [...] intégrer des considérations écologiques et sociales à l'exercice de planification et de contrôle du développement »<sup>11</sup>. Depuis de nombreuses années déjà, les évaluations environnementales sont utilisées à travers le monde et incarnent encore le moyen le plus

---

Québec, Faculté des études supérieures, Université Laval, 2005, p. 1-4; Sophie LAVALLÉE et Daniel NORMANDIN, « La gestion du cycle de vie des produits et des services comme outil de développement durable : concepts de base, applications et incidences sur l'étiquetage et le droit de l'environnement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (2003), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 265, à la page 271.

<sup>6</sup> Pour une analyse plus détaillée, voir : L.-P. LAMPRON, *op. cit.*, note 5, p. 1-4.

<sup>7</sup> *Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement* (ci-après « *Déclaration de Rio* »), Doc. NU A/CONF.151/26/Rev.1 (1992), Rapport de la CNUCED, vol.1 (New York); *Déclaration de Johannesburg sur le développement durable*, Doc. A/CONF.199/L.6 (2002). Notons également que la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999), L.C. 1999, c. 33, stipule dans son préambule que le gouvernement fédéral vise l'atteinte d'un développement durable et que le Québec vient de se doter d'un cadre législatif sur le sujet dans sa *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1.

<sup>8</sup> CMED, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988, p. 51.

<sup>9</sup> Voir entre autres : John ROBINSON et Jon TINKER, « Conciliation des impératifs écologiques, économiques et sociaux » dans Jamie SCHNURR et Susan HOLTZ (dir.), *Le défi de l'intégration*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 1999, p. 11, aux pages 14 à 41; Jean-Guy VAILLANCOURT, « Penser et concrétiser le développement durable », (1995) 15 *Écodécision* 24, 28; Edwin ZACCAÏ, *Le développement durable : dynamique et constitution d'un projet*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 2002, p. 100-104.

<sup>10</sup> *Déclaration de Rio*, précitée, note 7, principe 17.

<sup>11</sup> B. SADLER et J. JACOB, *loc. cit.*, note 3, 4.

efficace dont dispose l'État pour assurer la prévention d'impacts environnementaux découlant d'activités que l'on songe à réaliser. L'évaluation environnementale (ci-après « ÉE ») constitue donc un outil de planification servant à déterminer si certains projets de développement peuvent être considérés comme socialement acceptables, compte tenu des bénéfices socio-économiques escomptés et des risques d'impacts environnementaux négatifs, en vue d'une prise de décision<sup>12</sup>. Les résultats obtenus au terme du processus constituent une assise sur laquelle l'État peut fonder son choix d'autoriser ou d'interdire la réalisation d'un projet de même que d'exiger des modifications dans sa mise en œuvre afin d'en atténuer les effets environnementaux négatifs<sup>13</sup>.

Dans le domaine de la gestion environnementale, le caractère souvent divergent des intérêts des acteurs en présence est une donnée primordiale. En effet, les préoccupations des gouvernements, des entreprises et des citoyens peuvent se fonder sur des prémisses différentes<sup>14</sup>. Il importe alors que chacun des groupes d'intérêts en cause soit en mesure de prendre part au processus décisionnel afin d'assurer une prise de décision éclairée où l'ensemble des aspects d'un projet sera pris en compte. L'atteinte des objectifs du développement durable est d'ailleurs conditionnelle à la participation des citoyens aux processus décisionnels<sup>15</sup>. Le *Rapport Brundtland*, lui-même, stipule que « [à] elle seule, la loi ne suffit guère pour faire respecter l'intérêt commun. Ce qu'il faut, c'est l'appui d'un public informé – d'où l'importance d'une plus grande participation de celui-ci aux décisions qui peuvent avoir des effets sur l'environnement »<sup>16</sup>. Plusieurs instruments internationaux ont également repris le principe selon lequel la participation du public constituerait une condition intrinsèque au développement durable<sup>17</sup>. Il existe d'ailleurs

---

<sup>12</sup> Pierre ANDRÉ, Claude E. DELISLE, et Jean-Pierre REVÉRET, *L'évaluation des impacts sur l'environnement*, Montréal, Presses Internationales Polytechnique, 1999, p. 15-17; Andrew GREEN, « Discretion, Judicial Review, and the Canadian Environmental Assessment Act », (2002) 27 *Queen's L. J.* 785, 787.

<sup>13</sup> Jean LECLAIR, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », (1995) 21 *Queen's L. J.* 37, 39.

<sup>14</sup> David M. DZIDZORNU, « Environmental Impact Assessment Procedure through the Conventions », (2001) 10 *E.E.L.R.* 15, 18.

<sup>15</sup> Mark WALTERS, « Ecological Unity and Political Fragmentation: The Implications of the Brundtland Report for Canadian Constitutional Order », (1991) 29 *Alta. L. Rev.* 420, 429.

<sup>16</sup> CMED, *op. cit.*, note 8, p. 74.

<sup>17</sup> Richard MACRONY et Sharon TURNER, « Participatory Rights, Transboundary Environmental Governance and E.C. Law », (2002) 39 *C.M.L.R.* 489, 490-498. Comme instruments internationaux citons par

désormais un consensus sur le fait que la participation des membres du public potentiellement touchés par les impacts environnementaux d'une activité au processus d'ÉE constitue un élément essentiel d'une procédure décisionnelle qui soit considérée socialement légitime<sup>18</sup>.

La plupart des États sont aujourd'hui dotés de procédures d'ÉE auxquelles sont assujettis certains projets ou activités. Ces procédures prévoient diverses formes de participation pour le public concerné par les effets environnementaux potentiels pouvant en découler<sup>19</sup>. La participation du public assure effectivement une meilleure connaissance des multiples facettes d'un projet, permettant ainsi aux décideurs de prendre une décision plus avisée. Par ailleurs, la participation du public constitue également la matérialisation procédurale du droit substantif à l'environnement, lequel bénéficie aujourd'hui d'une reconnaissance nationale et internationale manifeste<sup>20</sup>.

Le *Rapport Brundtland* met également en exergue une autre réalité en soulignant que « [l]es écosystèmes, en effet, ne respectent pas les frontières »<sup>21</sup>. De même, la version anglaise du texte illustre davantage l'effet transfrontière des impacts environnementaux en y concluant que « [t]he enforcement of common interest often suffers because areas of political jurisdictions and areas of impact do not coincide. [...] No supranational authority exists to resolve such issues, and the common interest can only be articulated through

---

exemple, la *Déclaration de Rio* (principe 10), précitée, note 7 et la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (*Convention d'Aarhus*), Doc. UN ECE/CEP/43 (1998). Voir aussi CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE DÉVELOPPEMENT ET L'ENVIRONNEMENT, *Action 21*, NU Doc. A/CONF.151/26/Rev.1, 3-14 juin 1992, Rio de Janeiro, [En ligne :

<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>], (Consulté en juillet 2006). La vague fut également suivie par les programmes environnementaux de la Communauté Européenne de 1993 (*Toward sustainability*, O.J. 1993, C 138/5) et 2001 (*Environment 2010 : Our Future, Our Choice*, COM (2001) 31 final) qui gardèrent les stratégies participatives au cœur du développement durable.

<sup>18</sup> D. M. DZIDZORNU, *loc. cit.*, note 14, 18.

<sup>19</sup> Barry SADLER, *L'évaluation environnementale dans un monde en évolution : évaluer la pratique pour améliorer le rendement*, Ottawa, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1996, 25-31.

<sup>20</sup> Voir à ce sujet : Maryse GRANDBOIS et Marie-Hélène BÉRARD, « La reconnaissance internationale des droits environnementaux : le droit de l'environnement en quête d'effectivité », (2003) 44 *Cahiers de Droits* 427; Aude TREMBLAY, « Regard sur l'évolution du concept de droit à l'environnement », (2005) 18 *R.J.E.U.L.* 3, 19-27.

<sup>21</sup> CMED, *op. cit.*, note 8, p. 45.

international cooperation »<sup>22</sup>. En effet, si les écosystèmes ne se soucient guère des frontières politiques qui les sillonnent, les humains doivent, en revanche, en tenir compte afin de faire concorder leurs différentes législations et politiques d'intervention en conséquence<sup>23</sup>. Comme le rappelle également l'auteur M. Walters, il s'agit de l'idée selon laquelle « [...] ecosystems tie the world's various remote people and place together, region to region, province to province, nation to nation »<sup>24</sup>.

Bien que les effets environnementaux transcendant les bordures frontalières constituent un phénomène quotidien et connu de longue date, il appert que la présence de frontières politiques, et des juridictions qu'elles établissent, soulève des problèmes en ce qui a trait à l'assujettissement des projets de développement aux ÉE et à la participation du public concerné. La plupart des États ont instauré des mécanismes d'ÉE sur leur territoire, incluant la participation des membres du public concernés par les impacts environnementaux potentiels d'une activité donnée. Cependant, qu'advient-il des individus concernés se trouvant sur le territoire d'une autre juridiction? De même que des projets qui échappent aux ÉE en raison des quelques kilomètres qui les séparent d'une frontière au-delà de laquelle les règles d'assujettissement du régime juridique voisin n'ont plus d'emprise? Bien que le droit à la qualité de l'environnement ainsi que celui à la participation du public soient reconnus par divers instruments relevant tant du droit international que du droit interne canadien (fédéral et provinciaux), n'est-il pas à craindre que la confiance dans les processus d'ÉE, qui constituent une matérialisation de ces droits, se trouve fragilisée advenant l'existence de lacunes d'application transjuridictionnelle? Par ailleurs, le Canada est un terreau riche en problématiques transjuridictionnelles de la sorte, que ce soit à l'échelle intraprovinciale (fédérale/provinciale), interprovinciale (provinciale/provinciale) ou internationale (États-Unis/Canada), ce qui confère à cette question un intérêt non seulement théorique, mais certainement pratique.

---

<sup>22</sup> CMED, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 47-48. La version française de ce passage est, quant à elle, moins imagée lorsqu'elle énonce que « l'application de l'intérêt commun souffre souvent de la non correspondance entre les décisions politiques et leurs conséquences. [...] Il n'existe aucune autorité supranationale pour résoudre ces problèmes. Or, l'intérêt commun ne peut s'articuler que par le biais de la coopération internationale » : CMED, *op. cit.*, note 8, p. 56.

<sup>23</sup> M. WALTERS, *loc. cit.*, note 15, 423; ENVIRONNEMENT CANADA, *Perspectives d'amélioration de la réglementation environnementale*, 23 mai 2003, [En ligne : <http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-int/fr/06/01/su-02.pdf>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>24</sup> M. WALTERS, *loc. cit.*, note 15, 423.

En vertu du principe de la territorialité des lois, les frontières des États représentent les limites des juridictions politiques de ces derniers. Toutefois, ces barrières deviennent problématiques en matière de gestion environnementale car les frontières politiques sont rarement fidèles aux limites naturelles des écosystèmes<sup>25</sup>. Selon ce principe de la territorialité des lois, une juridiction compétente peut, lors de l'élaboration de régimes juridiques, limiter et moduler leur portée à l'intérieur de son territoire. Cependant, dans une perspective strictement environnementale, les frontières des territoires étatiques sont perméables. En matière d'ÉE, ce principe est ainsi sujet à entrer en contradiction avec la reconnaissance du droit substantif de la personne à l'environnement, et du droit de participation du public aux processus décisionnels qui devrait y être sous-jacent, puisque l'environnement et ses écosystèmes se cantonnent mal à l'intérieur de cadres aussi rigides.

Dans un tel contexte, comment le droit de l'environnement, et plus particulièrement les régimes juridiques d'ÉE des projets de développement, peuvent-ils transcender les frontières étatiques afin d'assurer une évaluation de l'ensemble des impacts environnementaux du développement économique et une participation publique qui ne soient pas conditionnées par les limites du territoire de la juridiction compétente, mais bien respectueuses d'une approche holistique permettant d'englober toute la région touchée?

Ces questionnements, constats et réflexions nous ont poussé à nous poser plus particulièrement les deux questions suivantes : *Les mécanismes d'ÉE présentement en vigueur au Canada garantissent-ils la participation du public dans un contexte transjuridictionnel de façon adéquate? Dans la négative, les mécanismes juridiques actuels peuvent-ils être bonifiés afin de conférer une garantie juridique suffisante aux citoyens quant à leur droit de participer aux ÉE dans un contexte transjuridictionnel au Canada?*

À la lumière d'une analyse préalable de ces questions, nous soumettons l'hypothèse suivante : *Les normes juridiques actuellement en vigueur au Canada souffrent de lacunes*

---

<sup>25</sup> Paul R. MULDOON, David A. SCRIVEN et James M. OLSON, *Cross-Border Litigation: Environmental Rights in the Great Lakes Ecosystem*, Toronto, Carswell, 1986, p. 1-7.

*relativement à l'octroi d'une garantie juridique suffisante aux citoyens concernés, tant canadiens qu'étrangers, quant à leur droit de participer aux processus décisionnels en matière environnementale. Des obligations juridiques prédéterminées de notification et de consultation des entités juridictionnelles potentiellement touchées et de leur public, inspirées de la Convention d'Espoo<sup>26</sup>, pourraient constituer une solution efficace. Par ailleurs, une étape préalable aux réformes législatives nécessaires pourrait reposer sur une coopération entre les juridictions permettant la conclusion d'ententes aptes à tenir compte des spécificités régionales et du fonctionnement interne de chacune des juridictions impliquées. Ces démarches pourraient mener à une plus grande harmonisation des processus d'ÉE et leur assurer une application transjuridictionnelle.*

Afin de mener les démarches essentielles à la démonstration de notre hypothèse, nous entreprendrons une analyse en deux parties. La première nous permettra de réaliser une analyse critique et comparative d'un échantillon de régimes d'ÉE au Canada et des dimensions de participation publique que l'on y retrouve. Elle procurera également l'occasion d'identifier les différentes problématiques d'ordre transjuridictionnel inhérentes à cette fédération. Ensuite, dans la seconde partie, nous examinerons différentes démarches initiées, jusqu'à présent, pour remédier aux problématiques relatives à la participation du public dans le cadre d'ÉE transjuridictionnelles au Canada. Cette partie sera également porteuse d'une dimension prospective puisqu'elle proposera des avenues à privilégier pour l'amélioration des régimes applicables au Canada.

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous intéresserons plus particulièrement aux problématiques canadiennes *transprovinciales*, c'est-à-dire découlant d'effets environnementaux traversant les frontières entre deux provinces et/ou territoires, de même que *transnationales* qui, elles, réfèrent aux effets environnementaux franchissant les limites du territoire national pour se répercuter dans un État voisin. Pour ce qui est de la problématique *intraprovinciale*, impliquant la confrontation des compétences fédérales et provinciales en matière d'ÉE, bien que porteuse de difficultés juridictionnelles

---

<sup>26</sup> *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* (ci-après « *Convention d'Espoo* »), 30 I.L.M. 800 (1991).

intéressantes, mentionnons qu'elle ne découle pas de la présence d'une frontière géopolitique au sein d'un écosystème. Nous ne traiterons donc que succinctement de cette réalité qu'il nous serait, par contre, difficile d'esquiver complètement puisqu'elle témoigne de l'omniprésence du Fédéral en matière d'ÉE et influence le choix des modes d'intervention à privilégier pour solutionner les deux problématiques retenues.

Le sujet de ce mémoire nécessite une analyse documentaire des sources classiques du droit, telles les conventions internationales, les lois et règlements appropriés, ainsi que de divers documents administratifs et de la doctrine pertinente. Cependant, la question de la participation publique aux ÉE transjuridictionnelles n'a pas été souvent soumise aux tribunaux canadiens et aux instances décisionnelles internationales, limitant ainsi notre corpus jurisprudentiel sur cette question. De plus, bien que les procédures d'ÉE et les questions de participation publique en général fassent l'objet d'une littérature abondante, les questions d'ÉE transjuridictionnelles, et particulièrement leur volet de participation publique, apparaissent encore d'avant-garde. Néanmoins, l'étude des législations fédérales et provinciales instaurant des régimes d'ÉE, particulièrement celles du Québec, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, de même que la jurisprudence et la doctrine qui s'y rattachent, nous permettra de comprendre non seulement les rouages des différents régimes internes et de dévoiler leurs ouvertures en matière d'ÉE transjuridictionnelles, mais aussi de constater les différences notables, particulièrement au sujet de la participation du public, entre ces derniers. Nous procéderons également à une analyse des règles de droit international en matière d'ÉE de même que de la *Convention d'Espoo* qui s'applique spécifiquement au contexte transfrontière et que le Canada a ratifiée. Nous procéderons ensuite à une analyse critique des normes législatives et conventionnelles soutenant les mécanismes juridiques actuels, tant canadiens qu'internationaux, portant sur les ÉE transjuridictionnelles. Des exemples concrets et documentés, comme l'affaire *Bennett* dans la Baie-des-Chaleurs, contribueront également à étayer nos propos et à identifier les bonifications à apporter aux régimes existants.

Soulignons que plusieurs branches du droit interviennent dans l'analyse des problématiques liées aux ÉE et à la participation du public dans un contexte transjuridictionnel au

Canada. Celles-ci seront abordées dans la mesure où elles sont pertinentes à notre objet d'étude. Il s'agit tantôt de questions d'ordre constitutionnel, tantôt d'ordre administratif. En plus d'impliquer des règles de droit de l'environnement national et international certains points nécessitent aussi le recours au droit international public général. Par conséquent, cette réalité se reflète dans le choix de notre démarche analytique, dont témoigne le plan du présent mémoire.

La première partie de notre mémoire nous permettra de dresser, en premier lieu, le portrait de la situation canadienne. Nous y aborderons d'abord les éléments particuliers propres au fédéralisme canadien (1.1). Le partage constitutionnel des compétences au sein de la fédération est à l'origine d'une partie des problématiques juridictionnelles canadiennes et de la multiplication des régimes d'ÉE à l'échelle du pays puisque chaque palier de gouvernement détient des compétences par l'intermédiaire desquelles il peut souverainement agir en matière d'environnement (1.1.1). Ainsi, au fil des ans, chaque province, de même que le Fédéral, s'est dotée d'un régime d'ÉE. Le régime d'ÉE fédéral que nous analyserons fut instauré par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>27</sup> (1.1.2 (A)). Celui-ci s'applique à la grandeur du pays à des projets spécifiques qui entrent sous les compétences du pouvoir central et qui peuvent, au surplus, faire l'objet d'une ÉE provinciale ou territoriale. Ce chevauchement des régimes, générant une problématique *intraprovinciale*, mena à des démarches coopératives entre les paliers fédéral et provincial au Canada auxquelles nous nous attarderons également (1.1.2 (B)).

Dans le second chapitre (1.2), nous nous appliquerons à illustrer la problématique *transprovinciale* découlant de l'exercice, par chacune des provinces, de leur compétence en matière d'ÉE. Pour ce faire, nous retiendrons un échantillon de provinces voisines. Nous étudierons ainsi les rouages de trois régimes d'ÉE provinciaux limitrophes, soit ceux du Québec (1.2.1), de l'Ontario (1.2.2) et du Nouveau-Brunswick (1.2.3). Nous examinerons leur fonctionnement et les ouvertures qu'ils offrent en cas d'effets environnementaux *transprovinciaux*. Nous rendrons compte de leurs mécanismes distincts de participation

---

<sup>27</sup> *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37.

publique, mettant ainsi en lumière les éventuelles difficultés d'arrimage pouvant en découler d'un point de vue transjuridictionnel.

Parallèlement à cette problématique particulière, le Canada est également confronté à une problématique *transnationale* en relation, cette fois, avec ses frontières étatiques. À l'instar de la situation transprovinciale, le principe de la souveraineté des États pose aussi une difficulté quant à la participation publique des Canadiens aux processus décisionnels reliés aux ÉE relevant d'un autre État (1.3). De par sa situation géographique, le Canada ne possède que peu de voisins immédiats, c'est-à-dire qu'à l'exception des nations présentes dans la région Arctique, son seul voisin immédiat est américain. Rappelons, par ailleurs, que les États-Unis constituent également une fédération, cette dernière étant elle aussi porteuse d'une multitude de régimes d'ÉE susceptibles de différer au gré des juridictions (régimes des différents États et régime fédéral). Bien que cela aurait été intéressant et instructif, nous n'aurions pu nous lancer dans l'analyse du régime d'ÉE fédéral américain de même que ceux des États américains frontaliers, sans que ce mémoire ne prenne des dimensions disproportionnées. Nous avons plutôt choisi de nous intéresser aux obligations qui incombent au Canada envers ses voisins en vertu du droit international (1.3.1) et particulièrement aux obligations prévues dans la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo)*<sup>28</sup> que le Canada a signée et ratifiée (1.3.2).

Dans la seconde partie de notre étude, nous procéderons à une analyse critique de diverses initiatives mises de l'avant pour palier aux problématiques reliées aux ÉE transjuridictionnelles et à la participation publique. Dans une optique prospective, nous y présenterons également des pistes de solutions aptes à bonifier les régimes existants. Nous nous attarderons ainsi à certaines démarches explorées pour solutionner les deux problématiques transjuridictionnelles retenues, soit transprovinciale (2.1) et transnationale (2.2). Nous poserons d'abord un regard critique sur le pouvoir discrétionnaire du Fédéral en matière d'effets environnementaux transprovinciaux (2.1.1), sur les possibilités offertes par la conclusion d'ententes entre provinces et/ou territoires (2.1.2), de même que sur

---

<sup>28</sup> Précitée, note 26.

l'opportunité d'une actuelle proposition de système d'évaluation environnementale unique à l'échelle du pays (2.1.3). Nous nous attarderons ensuite au potentiel de l'article 47 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>29</sup>, concernant les effets environnementaux transnationaux (2.2.1). Puis, nous nous pencherons sur diverses ententes entre provinces canadiennes et États américains (2.2.2), sur les avantages que renferme la création d'organismes internationaux (2.2.3) et sur le potentiel de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique de Nord et son *Projet d'Accord nord-américain sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers*<sup>30</sup> (2.2.4).

Il nous apparaît essentiel de procéder à une analyse minutieuse de régimes d'ÉE provinciaux, fédéral et international applicables au Canada afin de bien comprendre les différents enjeux des problématiques transjuridictionnelles canadiennes retenues et d'être en mesure de poser un regard analytique et critique sur les différents mécanismes qui furent créés pour tenter d'y répondre. Les cinq chapitres du présent mémoire feront l'objet de conclusions distinctes dont les points majeurs ne seront que brièvement repris dans le cadre de la conclusion générale afin de la consacrer à l'exploration d'éléments d'une solution susceptible de transcender les frontières en matière de participation publique aux ÉE. À la lumière de l'analyse, des constats et des suggestions faites dans l'ensemble des chapitres, la conclusion générale sera ainsi l'occasion de répondre à notre questionnement d'origine et de détailler davantage les aspects essentiels d'un régime d'ÉE transjuridictionnelles plus efficace.

Nous ne poserons pas en préambule de notre analyse toutes les définitions de mots ou expressions propres à être utilisées dans l'étude des ÉE dans un contexte transjuridictionnel<sup>31</sup>. Et ce, non seulement parce que les expressions utilisées et leur définition diffèrent selon les instruments normatifs et les auteurs, mais aussi parce qu'il

---

<sup>29</sup> Précitée, note 27.

<sup>30</sup> *Projet d'Accord nord-américain sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers*, 1997, [En ligne : [http://www.cec.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/index.cfm?varlan=français](http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/index.cfm?varlan=français)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>31</sup> Pensons par exemple à des termes comme « impact », « effet », « important », « projet » ou « environnement ». Pour une analyse comparative des termes techniques utilisés dans plusieurs accords internationaux abordant ce sujet, voir CCE, « Évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers », (2000) 4 *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord* 1, 7-17.

nous reviendra justement de questionner, tout au long de la présente analyse, chacun des régimes abordés sur ce qu'il prévoit. Néanmoins, nous désirons tout de même faire le point sur certaines expressions retenues qui reviendront tout au long du présent mémoire afin de dissiper de possibles ambiguïtés.

Tout d'abord, nous désirons attirer l'attention du lecteur sur le fait que nous utiliserons l'expression « évaluation environnementale » (ÉE) pour englober des expressions comme « étude d'impact » ou « évaluation de l'impact environnemental ». De même, le terme « juridiction » sera utilisé, en l'espèce, pour référer aux pouvoirs des organes législatifs et judiciaires d'un État leur permettant de créer et de faire appliquer des règles de droit<sup>32</sup>. Le vocable « transjuridictionnel » sera, quant à lui, utilisé pour référer au contexte général de notre questionnement de même qu'à titre de qualificatif pouvant être accolé à un impact environnemental ou un régime ayant des effets traversant les limites d'une juridiction pour se répercuter dans une autre. Le choix du préfixe « trans » par rapport à « inter » repose sur le désir de mettre l'emphase sur la traversée des effets, environnementaux et juridiques, d'une juridiction à une autre plutôt que sur la relation intervenant entre les juridictions<sup>33</sup>. Dans la même optique, l'emploi du terme « transfrontière » servira à qualifier les impacts environnementaux se faisant ressentir outre frontière. Soulignons également que nous avons préféré le terme « transfrontière » à « transfrontalier » pour différentes raisons. Tout d'abord, il est plus cohérent avec la terminologie retenue dans la *Convention d'Espoo*<sup>34</sup>. Ensuite, il nous apparaît plus apte à imaginer la notion à laquelle nous référons - c'est-à-dire un effet environnemental qui traverse une frontière pour aller se répercuter dans une autre juridiction - plutôt qu'un effet se faisant ressentir dans la zone frontalière, soit une zone d'environ 20 à 30 kilomètres le long de la ligne séparant deux États<sup>35</sup>. Ce souci de

---

<sup>32</sup> Le dictionnaire Le Nouveau Petit Robert définit le terme « juridiction » comme un « pouvoir de juger, de rendre la justice; étendue et limite de ce pouvoir ». Paul ROBERT, *Le Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 1995, p. 1237.

<sup>33</sup> Selon Le Nouveau Petit Robert, « inter » est un élément du latin signifiant « entre » et exprimant « une relation réciproque » alors que le préfixe « trans » a le sens de « au-delà de », « à travers » et « marque le passage ». *Id.*, p. 2291 et 1192.

<sup>34</sup> Précitée, note 26. La *Convention d'Espoo* utilise effectivement l'expression « contexte transfrontière » au 4<sup>e</sup> alinéa de son préambule. Elle définit également à son article premier (par. viii) l'expression « impact transfrontière » comme un impact « qu'aurait dans les limites d'une zone relevant de la juridiction d'une Partie une activité proposée dont l'origine physique se situerait en tout ou en partie dans la zone relevant de la juridiction d'une autre Partie ».

<sup>35</sup> A. KISS et J.-P. BEURRIER, *op. cit.*, note 4, p. 114.

distinction amena d'ailleurs l'usage de cette terminologie dès 1977, par l'OCDE, dans le cadre d'une recommandation relative à la mise en œuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière<sup>36</sup>. Le professeur J.-M. Arbour définit, quant à lui, la pollution transfrontière comme « celle qui origine sur le territoire d'un État et qui exerce ces effets dommageables sur le territoire d'un autre État »<sup>37</sup>.

Soulignons que la notion de public « concerné » est sujette à varier d'un régime d'ÉE à l'autre. Selon les points de vue, cette notion pourrait couvrir l'ensemble de la population de la juridiction potentiellement affectée ou se limiter à une portion spécifique de celle-ci. Nous porterons donc une attention particulière à la description de cette notion dans le cadre des régimes d'ÉE transfrontières étudiés.

Mentionnons finalement que nous avons sciemment choisi de restreindre notre analyse aux seuls effets environnementaux se faisant ressentir entre juridictions voisines plutôt que de couvrir également les phénomènes de pollution à longue distance. Puisque notre questionnement découle de la présence de frontières politiques imposant des limites fictives aux écosystèmes, nous désirons nous limiter aux problématiques entre juridictions adjacentes. Cela nous permettra non seulement de limiter nos objets d'analyse, mais aussi de privilégier des pistes de solution favorisant une adaptation aux situations régionales spécifiques. De même, soulignons que bien qu'elles soient d'actualité, les évaluations environnementales stratégiques, se rapportant aux plans, programmes et politiques des gouvernements<sup>38</sup>, ne seront pas spécifiquement abordées dans le cadre de notre analyse. L'étude de ces dernières aurait nécessité des développements parallèles nous contraignant à

---

<sup>36</sup> Id. OCDE, *Recommandation du Conseil pour la mise en oeuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière*, 17 mai 1977, C(77)28/Final.

<sup>37</sup> J.-Maurice ARBOUR, *Droit international public*, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2002, p. 270. On retrouve aussi une définition équivalente dans A. KISS et J.-P. BEURIER, *op. cit.*, note 4, p. 115 où on stipule que : « [l]orsque des actes ayant lieu sur le territoire d'un État – ou du moins, y ayant leur origine – causent des dommages ou portent atteinte à la souveraineté sur le territoire de l'autre, on assiste à un conflit entre les droits des deux États. C'est le schéma des pollutions trans-frontières ».

<sup>38</sup> Voir: Bram F. NOBLE, « A State-of-Practice of Policy, Plan and Program Assessment in Canadian Provinces », (2004) 24 *Environmental Impact Assessment Review* 351; ECO FORUM, *Public Participation in Strategic Environmental Decision: Guide for Environmental Citizens Organizations*, [En ligne: <http://www.unece.org/env/eia/documents/Ecoforum%2020PP%20in%20Strategic%20Decisions%20-%20pamphlet%2012.1.pdf>], (Consulté en avril 2004).

nous éloigner du contexte transfrontière. Pour limiter l'ampleur du cadre normatif à analyser, nous avons donc choisi de nous restreindre aux normes ainsi qu'aux exemples d'ÉE visant l'autorisation de projets ou d'activités de développement afin d'étayer nos propos.

## **PARTIE I L'évaluation environnementale au Canada**

La Cour suprême du Canada a explicitement reconnu l'importance de l'ÉE dans la saine gestion du développement du pays en stipulant que :

L'évaluation des incidences environnementales est, sous sa forme la plus simple, un outil de planification que l'on considère généralement comme faisant partie intégrante d'un processus éclairé de prise de décisions<sup>39</sup>.

Dans la première partie de notre mémoire, nous dresserons le portrait de la situation canadienne en ce qui a trait à la participation publique aux processus d'ÉE en contextes transjuridictionnels. Mentionnons d'emblée que ce sujet implique certains questionnements inhérents au principe de la territorialité des règles de droit et des compétences judiciaires qui permettent d'en exiger l'exécution. Ces questionnements découlent de la mise en place de mécanismes juridiques, notamment de notification et de consultation, ayant une portée sur le territoire d'une juridiction voisine ainsi que sur les membres de son public. Nous ne consacrerons pas de section spécifiquement à cet aspect, mais l'aborderons ponctuellement au cours de notre analyse. Mentionnons toutefois que la jurisprudence canadienne reconnaît au Parlement le pouvoir de doter ses mesures législatives d'une certaine portée extraterritoriale et qu'il en est aussi ainsi des législatures provinciales lorsque ces effets sont accessoires<sup>40</sup>.

Les trois premiers chapitres de notre mémoire permettront de poser les grandes problématiques transjuridictionnelles ayant cours au sein de la fédération canadienne, à savoir les problématiques *transprovinciale* et *transnationale*. Nous constaterons que les différents régimes provinciaux d'ÉE qui se côtoient et qui permettent des décisions souveraines d'autoriser ou non un projet, juxtaposés à la présence du régime fédéral qui s'y superpose fréquemment, viennent complexifier l'application des procédures de participation publique en cas d'effets environnementaux transjuridictionnels.

---

<sup>39</sup> *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.S.C. 3, 71.

<sup>40</sup> *Ladore c. Bennett*, [1939] A.C. 468, 482-483; *Re Upper Churchill Water Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297, 332; *Entreprise de rebus Sanipan c. P.G. Québec*, [1995] R.J.Q. 821, 840-842; Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit Constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2002, p. 565-569; voir *infra*, p. 38 (provinces) et 132-134 (fédéral).

La spécificité de notre système fédératif nous impose de nous pencher en premier lieu sur l'état des régimes actuellement en place au Canada ainsi que sur les racines des problèmes de chevauchement. Nous nous attarderons donc à mettre en contexte et à expliquer les superpositions des régimes provinciaux et fédéral, en nous intéressant d'abord au partage des compétences environnementales au Canada ainsi qu'aux rouages du régime fédéral d'ÉE (chapitre 1.1). Nous examinerons ensuite succinctement trois régimes provinciaux d'ÉE adjacents entre lesquels peuvent se matérialiser des effets environnementaux transprovinciaux (chapitre 1.2). Puis, nous étudierons finalement les obligations internationales applicables au Canada en matière d'ÉE transnationales. Certaines d'entre elles découlent des règles coutumières internationales alors que d'autres furent volontairement contractées en tant que Partie à la *Convention d'Espoo*<sup>41</sup> (chapitre 1.3).

### **Chapitre 1.1 Le fédéralisme canadien : l'omniprésence du pouvoir central**

Si l'environnement est un tout qui ne peut être appréhendé avec justesse qu'au moyen d'une approche holistique, le fédéralisme, quant à lui, repose sur la notion même de segmentation<sup>42</sup>.

Cette phrase résume parfaitement le contexte servant de toile de fond au premier chapitre du présent mémoire.

Depuis plus de trente ans, les mesures législatives et politiques en matière environnementale foisonnent au sein des différents paliers législatifs canadiens. Et pour cause, la Constitution canadienne<sup>43</sup> n'attribue à aucun d'entre eux de compétence exclusive en la matière, en raison de l'absence de considération de cet ordre à l'époque de sa rédaction. Si dans les années 1970, et jusqu'au milieu de la décennie suivante, les provinces occupèrent une place majeure en matière de législation environnementale, l'entrée en vigueur de lois fédérales d'importance - telles la *Loi canadienne sur la protection de*

---

<sup>41</sup> Précitée, note 26.

<sup>42</sup> J. LECLAIR, *loc. cit.*, note 13, 39.

<sup>43</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3 (ci-après « *L.C. de 1867* »).

*l'environnement*<sup>44</sup>, en 1988, et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>45</sup> en 1995 - sonna le début d'une ère particulièrement fertile en conflits constitutionnels sur le partage de cette compétence<sup>46</sup>.

Les tribunaux ont d'ailleurs joué un rôle majeur dans la définition des compétences constitutionnelles en matière environnementale. Sans prétendre procéder à une revue exhaustive de l'évolution du partage de ce domaine de compétence au Canada, nous désirons en tracer les grandes lignes. Nous nous attarderons ensuite à l'étude spécifique du régime fédéral d'ÉE. Nous nous pencherons, au passage, sur les différentes initiatives de coopération développées à ce jour pour tenter de réduire les chevauchements fédéral/provincial (ou intraprovinciaux). Cette analyse nous permettra ainsi de mettre en relief l'omniprésence du fédéral en matière d'évaluation environnementale au Canada. Un tel constat ne pourrait être occulté dans l'étude relative à la participation publique en matière d'ÉE transjuridictionnelle au sein d'une fédération comme la nôtre.

### 1.1.1 Partage constitutionnel des compétences environnementales

En lien avec les objectifs avoués de développement durable de la dernière décennie et des approches intégrées qui y sont sous-jacentes<sup>47</sup>, certains auteurs ont signalé les lacunes de la réglementation sectorielle en regard de la complexité des écosystèmes et de leurs interrelations<sup>48</sup>. L'auteure H. Trudeau considère qu'à « la globalisation des problèmes doit correspondre la globalisation des solutions »<sup>49</sup>. Elle en conclut que sous l'angle de la protection de l'environnement, certains projets provinciaux risquant de modifier des

---

<sup>44</sup> *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. (1985), c. 16 (4<sup>e</sup> suppl.), laquelle fut abrogée et remplacée par la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, précitée, note 7.

<sup>45</sup> Précitée, note 27.

<sup>46</sup> Andrew J. GREEN, « Public Participation, Federalism and Environmental Law », (1999) 6 *Buffalo Environmental Law Journal* 186, 186-187. L'auteur rapporte même une hypothèse de K. Harrison qui estime que le Fédéral a tardé à s'intéresser au domaine de l'environnement jusqu'au moment où il y vit un avantage électoral : « Federalism, Environmental Protection and Blame Avoidance », dans François ROCHER & Miriam SMITH, *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough, Broadview Press, 1995, 414, 425.

<sup>47</sup> *Infra*, p. 97-98.

<sup>48</sup> Hélène TRUDEAU, « Le fédéralisme canadien et la protection de l'environnement », dans K. BENYEKHFLEF (dir.), *Souveraineté et intégration : actes du Colloque conjoint des facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal, tenu à Poitiers en 1992*, Montréal, Éditions Thémis, 1993, p. 229, à la page 231.

<sup>49</sup> *Id.*, p. 240.

écosystèmes extérieurs à la province devraient se retrouver sous l'égide du pouvoir central. Néanmoins, il faut garder à l'esprit qu'une intervention du Fédéral à tout vent sous prétexte d'éventuels effets environnementaux transprovinciaux est susceptible de mener à un empiètement important sur les compétences provinciales<sup>50</sup>. Au surplus, lors de la mise en place de structures pour la protection de l'environnement, les décisions assurant le fragile équilibre entre les facteurs sociaux et le développement économique semblent souvent pouvoir se prendre plus adéquatement à l'échelle locale<sup>51</sup>. Il semble, par ailleurs, que l'incertitude reliée au partage des compétences constitutionnelles en matière d'environnement puisse constituer une illustration du « malaise canadien » concernant le besoin d'un État central fort et une nécessaire prise en considération des besoins provinciaux particuliers que l'État central n'est pas en mesure de satisfaire<sup>52</sup>.

Si certains auteurs ont été tentés de circonscrire la protection de l'environnement sous un vocable unique et nouveau, on en vint finalement à la conclusion que celle-ci ne pouvait pas constituer un sujet unique relevant d'un pouvoir public exclusif, mais constituait plutôt un agrégat de matières déjà dévolues au Fédéral et aux provinces. Pour assurer la protection de l'environnement, le Parlement Fédéral ainsi que les législatures provinciales se doivent donc de conjuguer leurs efforts dans leurs champs de compétences respectifs<sup>53</sup>.

Les domaines de compétences de chacun des paliers gouvernementaux au Canada sont circonscrits principalement par les articles 91 et 92 de la *Loi Constitutionnelle de 1867*<sup>54</sup>. Plusieurs des sphères d'activités qui y sont prévues permettent à chacun des niveaux législatifs de poser des cadres réglementaires favorisant la protection de l'environnement<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> Steven A. KENNETT, « The *Canadian Environmental Assessment Act's* Transboundary Provision: Trojan Horse or Paper Tiger », (1995) 5 *J.E.L.P.* 263, 266 et 278-279; Judith HANEbury, « Environmental Impact Assessment and the Constitution: The Never-Ending Story », (1999) 9 *J.E.L.P.* 169, 173.

<sup>51</sup> Pierre BRUN, « La pollution du partage des compétences par le droit de l'environnement », (1993) 24 *R.G.D.* 191, 223.

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> Gérald A. BEAUDOIN, « La Protection de l'environnement et ses implications en droit constitutionnel », (1977) 23 *McGill L.J.* 207, 208-209. On y réfère également, à ce sujet, aux propos du professeur LEDERMAN dans « Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation », (1975) *R. du B. Can.* 597, 615.

<sup>54</sup> Précitée, note 43.

<sup>55</sup> Mentionnons par exemple, pour les législatures provinciales, le domaine de la propriété et des droits civils - qui fut largement interprété par les tribunaux et qui constitue la plus vaste assise du pouvoir provincial en matière d'environnement - les institutions municipales, les entreprises et ouvrages locaux ainsi que toutes

Le Parlement fédéral, en plus de ses compétences constitutionnelles spécifiques, bénéficie d'un pouvoir de légiférer pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement »<sup>56</sup>, lequel comprend un pouvoir résiduaire de légiférer sur tout sujet de dimension nationale. Cette théorie des dimensions nationales permet au Parlement d'intervenir et ce, même dans un champ de compétence exclusif aux provinces, lorsque de nouvelles matières, ou des matières locales, peuvent être réunies sous un titre nouveau et qu'elles possèdent une *unicité*, une *particularité* et une *indivisibilité* telles qu'elles leur confèrent une dimension nationale. Soulignons que la théorie des dimensions nationales a fait l'objet de nombreuses fluctuations dans sa définition et dans son application depuis sa reconnaissance<sup>56A</sup>.

Pour déterminer si un sujet répond au trois critères ci-dessus, il faut se questionner sur les conséquences d'une éventuelle omission d'une province de s'occuper adéquatement de cette matière<sup>57</sup>. Évidemment, ce pouvoir doit également être considéré compatible avec le partage fondamental des compétences établi par la Constitution. Dans l'affaire *Crown*

---

matières d'une nature purement locale ou privée dans la province : *L.C. de 1867*, précitée, note 43, a. 92 (8), (10), (13) et (16). De même, le Parlement canadien possède nombre de compétences lui permettant également d'intervenir, comme les pêcheries, la navigation, le droit criminel, etc. : *L.C. de 1867*, précitée, note 43, a. 91 (9), (10), (12), (13) et (27). Le Parlement canadien peut également intervenir sur les entreprises et ouvrages de transport et de communication qui débordent les frontières provinciales, et ce en vertu des exceptions de l'article 92 (10) qui lui confèrent ce pouvoir (art. 91 (29)). Cf. *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213 sur le pouvoir de réglementation (en plus de celui de répression) que détiendrait le Fédéral en matière environnementale via sa compétence en matière criminelle de l'article 91 (13). Pour une analyse du partage des compétences en général, voir H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 40; et dans le domaine de l'environnement en particulier, voir : G. A. BEAUDOIN, *loc. cit.*, note 53; P. BRUN, *loc. cit.*, note 51; Dale GIBSON, « Constitutional Jurisdiction over Environmental Management in Canada », (1973) 23 *U. of T. Fac. L. Rev.* 54; Rodney NORTHEY, « Federalism and Comprehensive Environmental Reform: Seeing beyond the Murky Medium » (1991) 29 *Osgoode Hall L. J.* 127; H. TRUDEAU, *loc. cit.*, note 48.

<sup>56</sup> Il s'agit d'un pouvoir résiduaire général conféré en vertu du paragraphe introductif de l'article 91 *L.C. de 1867*.

<sup>56A</sup> En effet, bien que les tribunaux aient reconnu dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle le pouvoir du Fédéral de légiférer sur toute matière ayant des dimensions nationales ainsi que relevé le besoin d'une certaine prudence dans son application (*Russel c. La Reine*, (1882) 7 A.C. 829; *Affaire de la prohibition locale*, [1896] A.C. 348), il fallut attendre jusqu'en 1976 avant que la Cour suprême ne définisse plus clairement les limites de ce pouvoir (*Avis sur la Loi Anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373). Pourtant, à la suite à cette décision, elle continua de rendre des jugements contradictoires basés sur des approches différentes. De nouveaux critères ont entre autres été appliqués pour déterminer que la pollution de l'air relève du pouvoir du Fédéral (*Re Canada Metal Co. And R.*, (1982) 144 D.L.R. (3d) 124 (B.R. Man.) Puis, une nouvelle combinaison de critères fut encore élaborée dans l'affaire *R. c. Crown Zellerbach*, [1988] 1 R.C.S. 401. Voir: H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 40, p. 555-560.

<sup>57</sup> Le critère de « l'incapacité provinciale » fut présenté en 1976 par le professeur Gibson (dans Dale GIBSON, « Measuring « National Dimension » », (1976) 7 *Man. L.J.* 15) et fut approuvé et détaillé par la Cour suprême du Canada dans plusieurs décisions dont *R. c. Crown Zellerbach*, précitée, note 56A, 431-436. Relativement au contexte des ÉE, voir : S. A. KENNET, « Federal Environmental Jurisdiction After Oldman », (1993) 38 *McGill L.J.* 180, 185-187.

*Zellerbach*<sup>58</sup>, la majorité des juges de la Cour suprême du Canada a, en appliquant ce principe, déclaré que la pollution des eaux de mer pouvait entrer sous une telle catégorie. Elle ouvrait ainsi la porte à une large intervention fédérale dans diverses sphères environnementales, dont les différents types de pollution spécifiques, telle la pollution de l'air ou du sol. La minorité, sous la plume du juge La Forest, s'inquiéta de la possibilité d'envahissement des compétences provinciales qui pouvait s'ensuivre et releva plutôt l'incapacité du Fédéral de s'acquitter à lui seul de ce problème pour conclure que cela ne pouvait pas relever de ce dernier<sup>59</sup>.

Quelques années plus tard, le juge La Forest profita de la tribune qui lui était offerte au nom de la majorité dans l'affaire *Oldman River Society*<sup>60</sup> pour réajuster quelque peu le tir et restreindre l'application de ce précédent en rappelant que le contrôle de l'environnement en tant que sujet de droit ne satisfaisait pas aux critères de la théorie des dimensions nationales et que, seul un sujet bien défini inclus dans la notion large d'environnement peut légitimer une telle intervention qui se veut, par ailleurs, exceptionnelle<sup>61</sup>.

Dans ce même jugement, le juge La Forest spécifia également que l'environnement ne constitue pas en soi un domaine de compétence que la Constitution aurait pu octroyer en exclusivité à l'un ou l'autre des paliers législatifs<sup>62</sup>. Il prolongea sa pensée à ce sujet dans l'affaire *Hydro-Québec* où il ajouta que l'environnement constitue plutôt un « sujet diffus qui touche plusieurs domaines différents de responsabilité constitutionnelle, dont certains fédéraux et d'autres provinciaux »<sup>63</sup>. Ainsi, puisque le pouvoir d'intervention des deux paliers gouvernementaux en matière environnementale se justifie finalement par leurs

---

<sup>58</sup> *R. c. Crown Zellerbach*, précitée, note 56A.

<sup>59</sup> *Id.*, 454-456 (j. La Forest).

<sup>60</sup> *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, précitée, note 40. Ce jugement fut rendu à la majorité de huit juges contre un seul dissident.

<sup>61</sup> *Id.*, 71-73. Au sujet de l'analyse de décisions marquantes sur le thème du partage des compétences en matières environnementales et de leurs impacts, voir : André PRÉVOST, « L'environnement est-il un domaine de compétence provinciale? », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développement récent en droit de l'environnement* (1996), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 111.

<sup>62</sup> *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, précitée, note 40, 63-65.

<sup>63</sup> *R. c. Hydro-Québec*, précitée, note 55, 286. Soulignons que dans cette affaire, la Cour fut divisée cinq juges contre quatre, pour déclarer certaines dispositions de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (L.R.C. (1985) c. 16 (4<sup>e</sup> suppl.)) valides en vertu de la compétence fédérale en matière criminelle (par. 92 (27) *L.C. de 1867*).

compétences constitutionnelles traditionnelles en diverses matières, cela nous porte à croire qu'il conviendrait probablement mieux de parler d'un partage « des compétences » environnementales plutôt que de reprendre l'expression classique du partage « d'une compétence ».

Ce bref regard sur le partage des compétences en matière environnementale laisse présager d'importants conflits d'ordre constitutionnel relatifs aux ÉE, en ce que chaque palier de gouvernement se voit corrélativement investi du pouvoir de mener des ÉE liées à l'exercice de ses compétences. Ceci génère donc un potentiel d'empiètement des actions d'un gouvernement sur les compétences de l'autre. À titre d'exemple, notons que dans le régime fédéral d'ÉE, la détermination de la portée des ÉE offre à l'autorité fédérale responsable une opportunité directe d'empiètement. En effet, l'ÉE fédérale peut inclure tous les ouvrages qui sont liés au projet de développement puisque, sous le régime fédéral, l'activité principale est considérée comme englobant tous les éléments qui lui sont accessoires<sup>64</sup>.

Certains auteurs font par contre remarquer, et ce en conformité avec les propos de la Cour suprême dans *Oldman River Society*, que le partage du pouvoir d'intervention en cette matière peut s'avérer bénéfique pour la protection de l'environnement. En effet, certains régimes d'ÉE se limitent à assujettir des activités publiques ou des activités privées dans lesquelles le gouvernement est impliqué de quelconques façons<sup>65</sup>. Puisque le choix des décideurs d'autoriser la mise en œuvre d'activités de développement repose sur de nombreux facteurs autres qu'environnementaux, comme des considérations économiques, sociales ou politiques, il peut être rassurant qu'un second palier de gouvernement, souvent moins impliqué dans le projet, soit aussi en mesure d'intervenir<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> *Friends of the West Country Association c. (Ministre des Pêches et Océans)*, [2000] 2 C.F. 263 (C.A.). (Demande d'autorisation d'appel rejetée par la Cour suprême le 21 septembre 2000, no de dossier de la Cour 27644). Sur les ÉE fédérales et les questionnements constitutionnels qui découlent de leur application, voir : J. HANEURY, *loc. cit.*, note 50.

<sup>65</sup> Pensons, par exemple, au régime fédéral qui est enclenché, au sens de l'article 5 L.c.é.e., lorsque le gouvernement fédéral se trouve impliqué dans le projet de l'une des façons prévues à cet article, voir *infra*, p. 23-24. Andrew GREEN, « Discretion, Judicial Review, and the Canadian Environmental Assessment Act », (2002) 27 *Queen's L. J.* 785, 800.

<sup>66</sup> Marie-Ann BOWDEN, « *Friends of the Oldman River Society v. Canada et al.*: Two Steps Forward, One Step Back », (1992) 56 *Sask. L. Rev.* 209, 219; Marshall OGAN, « An Evaluation of the Environmental Harmonization Initiative of the Canadian Council of Ministers of the Environment », (2000) 10 *J.E.L.P.* 15, 27.

Néanmoins, le partage des compétences environnementales a contribué directement à l'émergence des problématiques transjuridictionnelles abordées en l'espèce. En effet, il permet l'émergence d'un régime d'ÉE au fédéral ainsi que dans chacune des provinces canadiennes. Le fait que chaque province soit souveraine quant à l'application de son régime sur son territoire et relativement aux décisions qui en découlent, vient poser les balises de la problématique transprovinciale à laquelle nous reviendrons au chapitre suivant. Un tel partage des compétences environnementales entre les différents paliers législatifs laisse aussi flotter le spectre d'interventions fédérales relativement à de nombreux projets auxquels s'applique déjà un régime provincial d'ÉE. Cette superposition de régimes fédéral et provinciaux risque d'engendrer des dédoublements de processus d'ÉE impliquant, par la même occasion, une multiplication des procédures, des délais et une augmentation des coûts<sup>67</sup>.

Bien que la littérature demeure divisée sur les avantages d'une approche centralisée versus décentralisée en matière d'ÉE au pays<sup>68</sup>, la coopération intergouvernementale est vue comme une étape incontournable à la résolution des problématiques transjuridictionnelles<sup>69</sup>. Celle-ci apparaît être la seule actuellement apte à concilier le respect du partage des compétences avec la protection effective de l'environnement. De plus, une étude effectuée en 2004 à travers le pays tend à démontrer la faible tolérance des canadiens envers les conflits fédéraux-provinciaux et leur désir de voir s'accroître la coopération intergouvernementale<sup>70</sup>. Dans cette même ligne de pensée, des efforts de coopération furent perceptibles au fil des ans entre les deux paliers de gouvernement dans ce domaine et dénotent un espoir de minimiser cette duplication des procédures, des délais et des coûts<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Donald S. MACDONALD, *Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1985, v. 2, p. 515, cité dans M. WALTERS, *loc. cit.*, note 15, 431; S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 57, 202.

<sup>68</sup> M. WALTERS, *loc. cit.*, note 15 424-425. Pour une analyse détaillée des deux alternatives en matière d'ÉE transfrontières, voir: S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 50, 267-289.

<sup>69</sup> M. WALTER, *loc. cit.*, note 15, 447 où l'auteur cite W. R. LEDERMAN, *loc. cit.* note 53; S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 57, 201-203.

<sup>70</sup> COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE SUR LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE, *La Réglementation Intelligente, Une stratégie réglementaire pour le Canada*, Rapport au gouvernement du Canada, septembre 2004, p. 13, [En ligne : [http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt\\_fnl.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt_fnl.pdf)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>71</sup> M.-A. BOWDEN, *loc. cit.*, note 66, 219; S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 57, 202.

Dans cette optique, nous nous intéresserons maintenant au fonctionnement du régime d'ÉE fédéral comme tel, de même qu'aux alternatives proposées pour amoindrir les impacts négatifs des chevauchements de juridictions pouvant découler de son application.

### 1.1.2 Régime fédéral d'évaluation environnementale

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>72</sup> (ci-après « L.c.é.e. ») et les règlements qui y sont rattachés circonscrivent le cadre législatif du régime fédéral d'ÉE au Canada. Cette loi fut sanctionnée le 23 juin 1992 et remplaça alors le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*<sup>73</sup> de 1984. Elle entra en vigueur le 19 janvier 1995<sup>74</sup>.

#### A) Principaux rouages du régime fédéral

##### i) Assujettissement des activités

Le processus d'ÉE fédéral est enclenché lorsqu'un projet<sup>75</sup> implique l'intervention d'une autorité fédérale d'au moins une des quatre façons prévues à l'article 5 L.c.é.e.<sup>76</sup>. C'est-à-dire : (a) qu'une autorité fédérale (ci-après « A.F. ») en soit le promoteur et le mette en

<sup>72</sup> *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, précitée, note 27, (ci-après « L.c.é.e. »).

<sup>73</sup> *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, (1984) 118 Gaz. Can. II, 2794, abrogé par le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement - Abrogation*, (1995) 129 Gaz. Can. II, 270.

<sup>74</sup> Pour une analyse des forces et des faiblesses de l'ancien régime fédéral ainsi qu'à propos de l'évolution de ce régime depuis la première directive du cabinet fédéral de 1972 jusqu'à nos jours, voir Michael I. JEFFERY, *Environmental Approval in Canada*, Feuilles mobiles, Toronto, Butterworths, 2003, p. 1.10.10 à 1.10.34. Voir aussi: Joseph DE PENCIER, « The Federal Environmental Assessment Process: A Practical Comparison of the *EARP Guidelines Order* and the *Canadian Environmental Assessment Act* », (1993) 3 *J.E.L.P.* 329; Meinhard DOELLE, « *The Canadian Environmental Assessment Act: New Uncertainties but a Step in the Right Direction* », (1994) 4 *J.E.L.P.* 59.

<sup>75</sup> Un « projet » y est défini par la L.c.é.e. comme la « [r]éalisation – y compris l'exploitation, la modification, la désaffectation ou la fermeture – d'un ouvrage ou proposition d'exercice d'une activité concrète, non liée à un ouvrage, désignée par règlement ou faisant partie d'une catégorie d'activités concrètes désignée par règlement » : L.c.é.e., précitée, note 27, art 2 (1). La L.c.é.e. ne couvre pas le spectre des politiques, plans et programmes du gouvernement fédéral, lesquels sont plutôt soumis à une directive du cabinet : A.C.É.E., *Évaluation environnementale stratégique : La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes. Lignes directrices sur la mise en œuvre de la directive du Cabinet*, [En ligne : [http://www.ceaa-acee.gc.ca/016/CEAA-StrategicFinal\\_f.pdf](http://www.ceaa-acee.gc.ca/016/CEAA-StrategicFinal_f.pdf)], (Consulté, en juillet 2006).

<sup>76</sup> Pour un exemple d'analyse et d'application de cet article, voir la décision *Ghali c. Ministre des Transports*, T-1153-96, 24 octobre 1996, j. Noël, 20 p. (C.F.).

œuvre en tout ou en partie; (b) qu'une A.F. lui accorde une quelconque forme de financement, sauf certains types expressément prévus<sup>77</sup>; (c) que le projet prenne place sur un territoire domanial administré par une A.F. et que celle-ci en autorise la cession - ou celle de tout droit foncier - ou encore en transfère l'administration à une autorité provinciale en vue de la réalisation du projet; ou (d) qu'une A.F., en vertu d'une norme réglementaire, accorde un permis, une licence ou une autre autorisation en vue de permettre la mise en œuvre du projet. Ces critères doivent être considérés en conjonction avec deux règlements, l'un portant sur une liste d'inclusion<sup>78</sup> - concernant des activités concrètes non liées à des ouvrages - et l'autre, portant sur une liste d'exclusion<sup>79</sup>, permettant à certains projets de se soustraire à cette procédure<sup>80</sup>.

#### *ii) Compétence en matière d'effets environnementaux transfrontières*

En plus des éléments déclencheurs de la compétence fédérale prévue à l'article 5 L.c.é.e., soulignons que le pouvoir central se voit également octroyer la compétence d'exiger une ÉE dans les cas où le ministre de l'Environnement est d'avis que le projet peut entraîner des impacts environnementaux négatifs transfrontières importants - tant des effets transprovinciaux (art. 46 L.c.é.e.) que transnationaux (art. 47 L.c.é.e.) - et ce, même si le Fédéral ne détient pas de compétence spécifique sur l'activité en question<sup>81</sup>. Notons que selon leur facture actuelle, une interprétation restrictive des articles 46 et 47 L.c.é.e. porte à croire que le Fédéral ne pourrait exiger l'évaluation d'impacts transfrontières que dans les

<sup>77</sup> Notons la récente entrée en vigueur du *Règlement sur l'évaluation environnementale à l'égard des sociétés d'État consentant des prêts commerciaux*, 2006, 140 Gaz. Can. II, 510, qui s'applique aux projets à l'égard desquels une des attributions de l'article 5 (1) b) L.c.é.e. est exercée par la Banque de développement du Canada ou Financement agricole Canada.

<sup>78</sup> *Règlement sur la liste d'inclusion*, (1994) 128 Gaz. Can. II, 3391.

<sup>79</sup> *Règlement sur la liste d'exclusion*, (1994) 128 Gaz. Can. II, 3410. Notons que l'abrogation de ce règlement est proposée par le récent *Projet de Règlement de 2005 sur la liste d'exclusion* (2005) 139 Gaz. Can. I, 4173, art. 5. Le *Règlement de 2005 sur la liste d'exclusion* engendrerait de nouvelles exemptions au processus d'ÉE fédéral fondées sur des constatations des dernières années concernant des effets environnementaux négligeables. La soustraction de projets ne risquant pas d'avoir des effets environnementaux importants y serait privilégiée pour réduire le nombre d'examen préalable réalisés inutilement afin de permettre une économie de temps, d'argent et de ressources humaines ainsi qu'une réaffectation de ces ressources aux projets générant des risques plus importants. Voir le *Résumé de l'Étude d'impact de la Réglementation*, dans le *Projet de Règlement de 2005 sur la liste d'exclusion*, aux pages 4173-4177.

<sup>80</sup> Pour une analyse de chacun de ces déclencheurs en lien avec les compétences du Fédéral, voir J. HANEBURY, *loc. cit.*, note 50, 174-180.

<sup>81</sup> Soulignons que la Cour suprême conféra au Fédéral une compétence en matière de pollution interprovinciale bien avant l'instauration du régime législatif de la L.c.é.e. sur la question : *Interprovincial Co-operative c. Manitoba*, [1976] 1 R.C.S. 477, 511-516.

cas où aucune des attributions visées à l'article 5 L.c.é.e. n'est exercée à l'égard d'un projet pouvant susciter de tels effets<sup>82</sup>. Néanmoins, une lecture faite dans l'esprit général de la loi laisse raisonnablement deviner que les articles 46 et 47 L.c.é.e. constituent des régimes complémentaires à celui de l'article 5 L.c.é.e. et que les projets assujettis à ce dernier devraient aussi, incidemment, prendre en compte les effets transfrontières potentiels<sup>83</sup>. Au surplus, l'article 16 L.c.é.e. stipule que les ÉE fédérales doivent tenir compte des « effets environnementaux » du projet, lesquels sont définis comme les changements risquant d'être causés à l'environnement suite à la réalisation d'un projet, que ce soit au Canada ou à l'étranger<sup>84</sup>. Nous reviendrons subséquemment sur les façons prévues par la L.c.é.e. de tenir adéquatement compte des effets hors frontières et nous nous attarderons plutôt pour l'instant au fonctionnement des ÉE fédérales.

### *iii) Types d'évaluations environnementales fédérales et participation publique*

Il existe quatre types d'ÉE sous le régime fédéral actuel. Ils exigent tous certains éléments communs, dont une forme de participation publique<sup>85</sup>. La forme que doit prendre cette dernière varie cependant de l'un à l'autre. Les deux premiers types d'ÉE, soit l'examen préalable et l'étude approfondie, sont considérés comme des procédures « d'auto-évaluation ». En effet, il revient à l'autorité fédérale responsable du projet (ci-après « A.R. ») de procéder elle-même à l'évaluation. S'il n'est pas clair qu'un projet soumis à l'une de ces procédures soit susceptible d'avoir des effets environnementaux significatifs importants ou que ceux-ci soient justifiables, ou encore si les préoccupations du public le

---

<sup>82</sup> Mentionnons que les articles 46 et 47 L.c.é.e. ont été modifiés en 2003 afin de les rendre plus facilement applicables. L'ancienne version restreignait effectivement le pouvoir du ministre non seulement dans les cas d'assujettissement à l'article 5, mais aussi dans tous les cas où une autorité fédérale avait exercée ou était censée exercer une attribution conférée par une autre loi du Parlement ou un règlement : A.C.É.E., *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, Explications des modifications apportées à la Loi*, octobre 2003, aux pages 116-117, [En ligne : [http://www.ceaa.gc.ca/012/003/Act-Amendments\\_f.pdf](http://www.ceaa.gc.ca/012/003/Act-Amendments_f.pdf)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>83</sup> Beverly HOBBY, Daniel RICHARD, Marie BOURRY et Joseph DE PENCIER, *Canadian Environmental Assessment Act, An Annotated Guide*, Feuilles mobiles, Aurora (Ont.), Canada Law Book Inc, 2005, p. II-120 et II-120.4.

<sup>84</sup> L.c.é.e., précitée note 27, art. 2 (1).

<sup>85</sup> Chaque type d'ÉE fédérale porte, notamment, sur tous les éléments prévus à l'article 16 L.c.é.e. dont les observations du public, mais aussi sur les effets environnementaux du projet et les mesures d'atténuation réalisables.

justifient, un examen complémentaire peut être exigé<sup>86</sup>. On bascule alors vers les ÉE plus poussées, et dites « indépendantes », qu'incarnent la médiation et la commission d'examen.

L'examen préalable vise un très grand nombre de projets et tend essentiellement à identifier leurs effets environnementaux significatifs potentiels ainsi qu'à déterminer s'il est possible de les atténuer. Au sujet de la participation publique, l'article 18 (3) L.c.é.e. accorde une certaine discrétion à l'A.R. qui, « dans les cas où elle estime que la participation du public à l'examen préalable est indiquée », doit lui fournir des informations sur la portée du projet et les éléments à prendre en compte dans l'examen préalable, via un site Internet<sup>87</sup>. Elle lui offre ensuite une possibilité de consulter le dossier d'examen et d'émettre des observations<sup>88</sup>, lesquelles devront être prises en compte dans sa décision d'autoriser ou non le projet ou de le renvoyer à une évaluation « indépendante ». L'A.R. peut aussi permettre au public de prendre part à toute étape de l'examen préalable qu'elle détermine.

Pour ce qui est de l'étude approfondie, son application est limitée à des projets spécifiquement prévus par règlement<sup>89</sup>. La participation publique y est cependant beaucoup plus importante puisque l'A.R. doit consulter le public au tout début de processus quant à la portée du projet, aux éléments à prendre en compte dans le cadre de l'ÉE et à leur portée ainsi qu'à la question de savoir si l'étude approfondie peut permettre l'examen des questions soulevées par le projet ou non. Suite au rapport et aux recommandations de l'A.R., le ministre devra déterminer si l'étude approfondie doit être poursuivie ou si le projet devrait plutôt être renvoyé à un médiateur ou à une commission. Lorsque l'étude approfondie se poursuit, la L.c.é.e. exige que le public ait la possibilité d'y prendre part, mais ne spécifie pas de quelle façon. Le rapport d'étude approfondie doit ensuite être mis à la disposition du public qui est invité à émettre des commentaires à son sujet. Ces

---

<sup>86</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 20 (1) c), 21 (2) b) et 25.

<sup>87</sup> Signalons que l'article 18 (3) L.c.é.e. impose en fait des obligations de participation publique « [d]ans les cas où [l'A.R.] estime que la participation du public à l'examen préalable est indiquée ou dans les cas prévus par règlement » [Nos soulignés], mais qu'aucun règlement n'impose actuellement d'obligations de participation publique relatives aux projets assujettis à un examen préalable.

<sup>88</sup> Au sujet de l'importance d'assurer au public la possibilité d'examiner et de commenter le rapport d'examen préalable, voir la décision *Sierra Club du Canada c. Canada*, T-765-02, CFPI 271, 4 mars 2003, 41 p. (C.F.); 2003 CFPI 271, où ce défaut entraîna l'annulation de la décision sous examen.

<sup>89</sup> *Id.*, art. 21 (1); *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, (1994) 128 Gaz. Can. II, 3401.

commentaires doivent d'ailleurs être pris en compte dans la décision d'autoriser ou non le projet<sup>90</sup>.

Le renvoi à une commission d'examen exige, quant à lui, la tenue d'audiences publiques. Un résumé des observations qui y sont reçues doit d'ailleurs figurer au rapport de la commission<sup>91</sup>. Par contre, dans les cas de médiation, la participation du public est plus limitée puisqu'elle est restreinte aux seules parties spécifiquement autorisées<sup>92</sup>. Lorsque le rapport d'une commission ou d'un médiateur est reçu par le ministre de l'Environnement, ce dernier doit le notifier au public et le rendre accessible pour consultation de la façon qu'il juge appropriée<sup>93</sup>. Finalement, la décision finale d'autoriser ou non la mise en œuvre du projet, avec ou sans mesures d'atténuation, repose entre les mains de l'A.R. qui, pour trancher, devra prendre en compte le rapport d'ÉE<sup>94</sup>.

Signalons qu'une commission d'examen peut également être réalisée selon une procédure conjointe lorsqu'un autre niveau de gouvernement doit aussi procéder à une ÉE<sup>95</sup>. Nous reviendrons sur cette possibilité dans la section suivante<sup>96</sup>.

---

<sup>90</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 21 à 23.

<sup>91</sup> *Id.*, art. 34 b) et c).

<sup>92</sup> Bien que le processus de médiation ne soit pas une instance ouverte au grand public, le médiateur peut cependant permettre, à tout moment, la participation d'une partie intéressée supplémentaire (art. 31 L.c.é.e.), ce qui vise toute personne ou organisme pour qui le résultat de l'ÉE revêt un intérêt qui ne soit ni frivole ni vexatoire (art 2 (1) L.c.é.e.). Pour une analyse plus poussée du processus de médiation et des risques découlant du choix d'un forum privé pour régler des enjeux publics, voir Tyson DYCK, « Standing on the Shoulders of Rio : Greening Mediation under the Canadian Environmental Assessment Act », (2004) 13 *J.E.L.P.* 335.

<sup>93</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 36.

<sup>94</sup> *Id.*, art. 37. Au sujet des divers types d'ÉE fédérales, voir : A.C.É.E., *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale : Un aperçu*, décembre 2003, p. 15-27, [En ligne : [http://www.ceaa.gc.ca/012/002/CEAA-Overview\\_f.pdf](http://www.ceaa.gc.ca/012/002/CEAA-Overview_f.pdf)], (Consulté en juillet 2006). Voir également à ce sujet, ainsi que sur l'application du régime d'ÉE fédéral en général, Nathalie NICOLE, « Le processus fédéral d'évaluation environnementale et les projets de développement hydroélectrique », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2002)* Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 53, aux pages 56-77.

<sup>95</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 40 à 42. D'ailleurs, des ententes d'harmonisation, sur lesquelles nous reviendrons dans la prochaine section, ont justement été conclues pour faciliter de tels examens conjoints. Voir : A.C.É.E., *op. cit.*, note 94, p. 24 et A.C.É.E., *op. cit.*, note 82, p. 111-112.

<sup>96</sup> *Infra*, p. 31-32.

iv) *Portée des évaluations environnementales fédérales*

Les articles 15 et 16 L.c.é.e. traitent de l'établissement de la portée des projets qui doivent faire l'objet d'une ÉE ainsi que de la portée de l'ÉE en elle-même<sup>97</sup>. Ces tâches reviennent à l'A.R. en vertu d'un pouvoir discrétionnaire. La portée d'un projet relève ainsi de l'appréciation de l'A.R., laquelle peut choisir d'y inclure les activités qui y sont accessoires<sup>98</sup>. Quant à la portée de l'ÉE, cette discrétion permet à l'A.R. de tenir compte des caractéristiques de chaque projet<sup>99</sup>. Cependant, notons que malgré le caractère discrétionnaire de ces pouvoirs, leur exercice n'est pas à l'abri d'examens judiciaires. S'il n'appartient pas aux juges de substituer leurs opinions et décisions à celles de l'A.R. à qui cette tâche est confiée, il leur revient par contre de vérifier que l'exercice discrétionnaire est fait selon les règles établies par la loi<sup>100</sup>. L'intervention peut effectivement être pertinente et ce, sans devoir pour cela transformer la Cour en « académie des sciences »<sup>101</sup>. L'auteur A. Green souligne cependant que la jurisprudence confère une large discrétion aux A.R. relativement à la portée des ÉE tout en admettant qu'une approche inverse créerait également de nombreuses difficultés. Partant de ce constat, il considère qu'une situation mitoyenne permettant de préserver une certaine flexibilité tout en permettant une révision significative des décisions des A.R. s'avérerait judicieuse. Une telle approche nécessiterait cependant une intervention accrue du Parlement et des cours de justice<sup>102</sup>.

Ajoutons que l'article 17 L.c.é.e. permet à l'A.R. de déléguer la préparation de l'examen préalable ou de l'étude approfondie, au promoteur par exemple, à condition d'émettre des directives assez claires pour continuer d'encadrer ce processus puisqu'elle demeure malgré

<sup>97</sup> M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.8 et B. HOBBY, D. RICHARD, M. BOURRY et J. DE PENCIER, *op. cit.*, note 83, p. II.56-II.70.

<sup>98</sup> *Friends of the West Country Association c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, précitée, note 64, par. 33-35; *Bow Valley Naturalists Society c. Canada (Ministère du Patrimoine canadien)*, [2001] 2 C. F. 461 (C.A.), par. 24-26. La Cour d'appel fédérale reconnaît dans ces décisions que l'A.R. peut soumettre à l'ÉE les opérations accessoires à l'activité principale, rejetant ainsi le « principe de l'utilité propre ».

<sup>99</sup> *Bow Valley Naturalists Society c. Canada (Ministère du Patrimoine canadien)*, précitée, note 98, par. 35.

<sup>100</sup> *Id.*, par. 55 et 78.

<sup>101</sup> *Inverhuron & District Ratepayers' Assn c. Canada*, A-427-00, 20 juin 2006, j. Stone, Strayer et Sexton (C.A.F.); 2001 CAF 203, par. 36-38. À ce sujet, l'auteur Andrew GREEN propose dans « Discretion, Judicial Review, and the *Canadian Environmental Assessment Act* », (2001-2002) 27 *Queen's L.J.* 785, à la page 805, l'établissement d'un tribunal administratif spécialisé.

<sup>102</sup> A. GREEN, *loc. cit.*, note 101, 785-808.

tout responsable de sa conformité avec la Loi<sup>103</sup>. Notons que cette possibilité représente une opportunité intéressante dans l'établissement de partenariats avec d'autres juridictions, particulièrement avec les provinces, afin de mener des ÉE aux meilleurs coûts possibles, en maximisant la coopération et la coordination tout en minimisant la duplication et le chevauchement des efforts<sup>104</sup>.

Mentionnons finalement que conformément à une disposition de la L.c.é.e., une évaluation quinquennale du régime fédéral d'ÉE s'opéra sous l'égide de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et mena, en juin 2003, à l'adoption du *Projet de loi C-19*<sup>105</sup>, porteur de certaines modifications législatives<sup>106</sup>. Ces modifications sont entrées en vigueur le 30 octobre suivant et visent, entre autres, à améliorer l'accès à l'information et la participation du public au processus d'ÉE<sup>107</sup>. Dans cette optique, un registre canadien des évaluations environnementales, accessible via Internet, fut mis en place ainsi que le droit d'obtenir une copie des documents y figurant<sup>108</sup>. Les nouvelles dispositions permettent au public d'intervenir plus tôt dans le processus - c'est-à-dire avant que le ministre de l'Environnement ne décide de recommander (ou non) que le projet fasse l'objet d'une étude approfondie, d'une médiation ou d'une commission - et dans les cas d'étude approfondie, elles offrent même au public une nouvelle opportunité de participation<sup>109</sup>. Ces modifications élargissent également l'accès au Fonds d'aide financière aux participants, permettant désormais au public d'y avoir accès, non seulement lors de commissions, mais aussi dans les cas d'études approfondies<sup>110</sup>. On peut, par contre, déplorer le caractère discrétionnaire entourant les décisions touchant le financement des participants<sup>111</sup>. Pour

<sup>103</sup> *Bow Valley Naturalists Society c. Canada (Ministère du Patrimoine canadien)*, précitée, note 98, par. 63.

<sup>104</sup> B. HOBBY, D. RICHARD, M. BOURRY et J. DE PENCIER, *op. cit.*, note 83, p. II.72.

<sup>105</sup> *Loi modifiant la loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 2003 c. 9, sanctionnée le 11 juin 2003.

<sup>106</sup> L'art. 72 L.c.é.e. exigeait un examen du régime cinq ans après son entrée en vigueur, lequel fut exécuté de décembre 1999 à juin 2003 : B. HOBBY, D. RICHARD, M. BOURRY et J. DE PENCIER, *op. cit.*, note 83, p. II-155. Pour une analyse critique de la réforme, voir Hugh J. BENEVIDES, « Real Reform Deferred: Analysis of Recent Amendments to the Canadian Environmental Assessment Act », (2004) 13 *J.E.L.P.* 195.

<sup>107</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art 4 (b.2); A.C.É.E., *Élargissement de la participation publique*, [En ligne : [http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/001/0003/participation\\_f.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/001/0003/participation_f.htm) ], (Consulté en novembre 2004)

<sup>108</sup> A.C.É.E., *op. cit.*, note 107. Au sujet des améliorations apportées par le registre électronique ainsi que des lacunes laissées en suspend à son sujet, voir : H. J. BENEVIDES, *loc. cit.*, note 106, 204-206.

<sup>109</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 21.2; A.C.É.E., *op. cit.*, note 82, p. 86.

<sup>110</sup> A.C.É.E., *op. cit.*, note 82, p. 86.

<sup>111</sup> H. J. BENEVIDES, *loc. cit.*, note 106, 211-212.

l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, ces modifications se veulent l'expression d'un effort de collaboration important, notamment en ce qui concerne l'engagement du gouvernement fédéral à privilégier les examens conjoints et l'octroi de financement pour favoriser la participation publique dans le cadre de commissions conjointes<sup>112</sup>.

En regard de l'analyse effectuée jusqu'ici, nous désirons souligner que la notion de collaboration devient primordiale dans un contexte où se côtoient différents régimes qui vont même, à l'occasion, jusqu'à se superposer.

### **B) Chevauchements de juridictions et superpositions de régimes fédéral et provinciaux**

La superposition de deux régimes d'ÉE s'appliquant à un même projet, dont les caractéristiques permettent de déclencher à la fois le régime fédéral et celui d'une province, constitue, en pratique, un phénomène assez fréquent<sup>113</sup>. Cette réalité incarne en fait le premier niveau de problématique plurijuridictionnelle qui s'est posée au Canada en matière d'ÉE. Celle-ci contient certains éléments propres à notre questionnement initial relatif aux problématiques transfrontières, bien que ce dernier se veuille, cependant, beaucoup plus englobant. Il nous apparaît tout de même adéquat de nous attarder succinctement à cette réalité *intraprovinciale* puisqu'en plus de constituer une source d'inspiration potentielle, cette analyse nous permettra de mieux comprendre dans quel contexte ont émergé les solutions explorées jusqu'à maintenant en matière d'effets environnementaux transprovinciaux<sup>114</sup>.

La superposition du régime fédéral et d'un régime provincial peut effectivement obliger le promoteur d'un projet à se soumettre à deux procédures d'ÉE différentes. Dans de tels cas, puisque les champs de compétences respectifs de ces deux paliers législatifs divergent, les impacts à vérifier sous chacun des régimes risquent d'être différents, permettant ainsi une évaluation plus complète et une opportunité de couvrir un spectre plus étendu d'impacts

---

<sup>112</sup> *Id.*

<sup>113</sup> M. WALTERS, *loc. cit.*, note 15, 431.

<sup>114</sup> *Infra*, chapitre 2.1.

environnementaux néfastes potentiels. Néanmoins, la multiplication des régimes implique aussi nécessairement celle des procédures, de même que les conséquences administratives et financières qui s'ensuivent<sup>115</sup>. À cela s'ajoute une insécurité, pour le promoteur, découlant du fait que les instances décisionnelles ne sont pas liées entre elles, ce qui peut mener à deux verdicts contradictoires.

En vue de réduire les inconvénients liés au dédoublement des procédures d'ÉE, la L.c.é.e. prévoit une possibilité de procéder à des examens conjoints dans les cas où plus d'une instance gouvernementale est investie de l'autorité de déclencher un processus d'ÉE pour un projet donné<sup>116</sup>. Cette opportunité nécessite cependant la mise en place de procédures chapeautant la façon d'intervenir. En ce sens, plusieurs ententes conclues sous l'égide du Conseil canadien des ministres de l'Environnement ont contribué à l'élaboration d'un encadrement des démarches conjointes dans de telles circonstances.

#### *i) Examen conjoint*

Historiquement, avant même l'entrée en vigueur de la L.c.é.e., plusieurs examens publics conjoints eurent lieu entre le Fédéral et le Québec. Ces derniers étaient alors encadrés par des ententes *ad hoc* établissant des scénarios particuliers pour chaque cas d'espèce<sup>117</sup>. Le degré de représentation de chaque palier gouvernemental était directement lié à l'importance de l'implication de chacun eu égard à l'ensemble du projet<sup>118</sup>. Par contre, l'entrée en vigueur de la L.c.é.e., en 1995, est venue élargir le champ d'application des ÉE fédérales qui recoupe, depuis, un nombre important de catégories de projets pour lesquels des autorisations provinciales devront également être accordées, augmentant par le fait même les possibilités de chevauchement des régimes.

---

<sup>115</sup> D. S. MACDONALD, *op. cit.*, note 67, p. 515.

<sup>116</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 12, 17, 40 à 42.

<sup>117</sup> Pierre B. MEUNIER et Hélène V. GAGNON, « Le régime québécois actuel d'évaluation environnementale et les réformes envisagées », (1997) 7 *J.E.L.P.* 43, 82-85. Les auteurs y traitent d'ailleurs de certains exemples de projets spécifiques ayant fait l'objet d'un examen conjoint comme le projet de construction d'un terminal méthanier à Gros Cacouna en 1980, le projet d'aménagement hydroélectrique Sainte-Marguerite-3 sur la Côte-Nord en 1992 et le projet de stockage à sec de combustible nucléaire irradié de la Centrale Gentilly 2 en 1994.

<sup>118</sup> Ann M. BIGUÉ, « L'évaluation environnementale des projets d'énergie au Québec », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1992)* Cowansville, Éditions Yvon Blais, 28-29.

La création de comités conjoints d'ÉE est amenée par plusieurs comme une façon efficace de procéder dans les cas de superposition des régimes puisque ceux-ci permettent de prévenir la duplication des procédures ainsi que la multiplication des coûts<sup>119</sup>. En effet, l'intérêt de limiter le nombre d'études d'impact d'un projet pour le promoteur, de même que d'assurer la tenue d'une seule audience publique et d'un seul processus auquel doit s'attarder le public concerné implique des avantages manifestes pour tous les acteurs impliqués. La réalisation de tels examens commande par contre que les différentes instances s'entendent sur le déroulement du processus, à défaut de quoi, rien n'est alors possible<sup>120</sup>.

Certains auteurs soulignent que l'avènement de la L.c.é.e. impose un régime plus rigide en matière d'examen conjoint puisque le Fédéral est maintenant en mesure d'imposer, de façon unilatérale, les principaux paramètres qui guideront le fonctionnement des commissions conjointes<sup>121</sup>. En effet, l'intention du législateur fédéral est manifeste relativement à la nécessité, pour les commissions conjointes, de respecter les exigences de la L.c.é.e.<sup>122</sup>. De plus, la L.c.é.e. prévoit aussi un mécanisme de délégation de certains pouvoirs et fonctions de l'autorité fédérale envers les autorités provinciales<sup>123</sup>, lesquels ne font pas nécessairement partie des procédures prévues dans les régimes provinciaux. Conjugué à la prescription de modalités impératives dans la tenue des commissions conjointes, cet élément expliquerait, pour certains auteurs, la réticence de plusieurs provinces dans la négociation d'accord avec le gouvernement fédéral<sup>124</sup>. Par contre,

---

<sup>119</sup> J. LECLAIR, *loc. cit.*, note 13, 76; S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 57, 202; S. A. KENNETT, « Interjurisdictional Harmonization of Environmental Assessment in Canada » dans Steve A. KENNETT, *Law and Process in Environmental Management, Essays from the sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*, Canadian Institute of Resources Law, Calgary, 1993, p. 297, à la page 300; Derek DOYLE et Barry SADLER, *Évaluation environnementale au Canada : Cadres, procédures et caractéristiques de l'efficacité : Rapport à l'appui de l'Étude internationale sur l'efficacité environnementale*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services Canada, 1996, p. 29.

<sup>120</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 41 *a contrario*. Notons que sous la L.c.é.e., dix commissions d'examen conjoints ont été instaurées entre 1995 et 2005 : Susan RUTHERFORD et Karen CAMPBELL, « Time Well Spent? A Survey of Public Participation in Federal Environmental Assessment Panels », (2005) 15 *J.E.L.P.* 71, 76.

<sup>121</sup> J. LECLAIR, *loc. cit.*, note 13, 76-77; A. M. BIGUÉ, *loc. cit.*, note 118, 32.

<sup>122</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 41; A.C.É.E., *op. cit.*, note 82, p. 112.

<sup>123</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 17.

<sup>124</sup> A. M. BIGUÉ, *loc. cit.*, note 118, 30-32.

regardée sous un autre angle, cette disposition peut plutôt représenter une opportunité intéressante dans l'établissement de partenariats avec d'autres juridictions afin de mener des ÉE aux meilleurs coûts possibles en maximisant la coopération et la coordination ainsi qu'en minimisant la duplication et le chevauchement des efforts<sup>125</sup>. D'ailleurs, des ententes entre le Fédéral et de nombreuses provinces ont finalement vu le jour au cours des dernières années.

ii) *Développements sous l'égide du Conseil canadien des ministres de l'Environnement*

Sous la gouverne du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (ci-après « CCME »), qui regroupe les ministres de l'Environnement de chaque province et territoire ainsi que leur homologue fédéral<sup>126</sup>, des ententes ont été conclues afin de mener à l'établissement de cadres procéduraux permettant des mandats conjoints pour les commissions d'examen en matière d'ÉE<sup>127</sup>. En janvier 1998, est entré en vigueur l'*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*<sup>128</sup>, une entente cadre témoignant d'une volonté de partenariat entre les différents ordres de gouvernements en vue de prévenir les chevauchements interjuridictionnels et établissant leurs objectifs communs<sup>129</sup>. Cet accord mena par la suite à l'élaboration d'une *Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale*<sup>130</sup>, aboutissant elle-même à la signature de nombreuses ententes bilatérales entre le Fédéral et diverses provinces<sup>131</sup>. Soulignons que le pouvoir du ministre fédéral de signer de telles ententes bilatérales fut remis en question devant les tribunaux sous prétexte, entre autres, de le soustraire à ses obligations de protection de l'environnement. La Cour d'appel fédérale a cependant conclu que ces ententes ne posaient

<sup>125</sup> B. HOBBY, D. RICHARD, M. BOURRY et J. DE PENCIER., *op. cit.*, note 83, p. II.72.

<sup>126</sup> Pour l'historique du CCME, voir M. OGAN, *loc. cit.*, note 66, 19-21.

<sup>127</sup> D. DOYLE et B. SADLER, *op. cit.*, note 119, aux pages 16 à 22.

<sup>128</sup> CCME, *Un Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*, [En ligne : [http://www.ccme.ca/assets/pdf/accord\\_harmonization\\_f.pdf](http://www.ccme.ca/assets/pdf/accord_harmonization_f.pdf) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>129</sup> M. OGAN, *loc. cit.*, note 66, 22; CCME, *Guide de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*, 1998, [En ligne : [http://www.ccme.ca/assets/pdf/guide\\_to\\_accord\\_f.pdf](http://www.ccme.ca/assets/pdf/guide_to_accord_f.pdf) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>130</sup> CCME, *Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale*, [En ligne : [http://www.ccme.ca/assets/pdf/envtllassesssubagr\\_f.pdf](http://www.ccme.ca/assets/pdf/envtllassesssubagr_f.pdf) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>131</sup> CCME, *Examen quinquennal de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*, 2003, [En ligne : [http://www.ccme.ca/assets/pdf/harm\\_accrd\\_5yrrvw\\_rpt\\_f.pdf](http://www.ccme.ca/assets/pdf/harm_accrd_5yrrvw_rpt_f.pdf) ], (Consulté en juillet 2006).

aucune entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre et qu'elles ne posaient d'ailleurs aucun autre problème d'ordre juridique<sup>132</sup>.

Bien que membre du CCME, le Québec n'a pas signé l'*Entente auxiliaire*, sous prétexte, entre autres, que la législation fédérale ne reconnaissait pas suffisamment l'importance de réduire le chevauchement et le double emploi en matière d'ÉE. Une entente de collaboration bilatérale avec le Fédéral fut malgré tout conclue en mai 2004<sup>133</sup>. Quelques mois plus tard, l'Ontario emboîtait le pas en concluant aussi une entente de collaboration en matière d'ÉE avec le Fédéral<sup>134</sup>. De telles ententes ont également été conclues avec la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, le Yukon et Terre-Neuve<sup>135</sup>. Il ne faudrait, cependant, pas voir dans ces ententes l'équivalent de cadres réglementaires dans lesquels tous les détails seraient minutieusement prévus. En effet, ces documents se limitent à coordonner un processus de collaboration général entre les Parties en cas de chevauchement d'application de leur régime d'ÉE pour éviter la multiplication des procédures et assurer que chaque Partie reste maître de sa décision<sup>136</sup>.

L'*Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale* propose l'établissement d'une seule procédure d'évaluation et d'examen des impacts en vertu de laquelle plus d'une instance gouvernementale peut prendre une décision relativement à un projet de développement

---

<sup>132</sup> *Association Canadienne du droit de l'environnement c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, A-327-99, 5 juillet 2001, j. Linden (C.A.F.); 2001 CAF 233.

<sup>133</sup> *Entente de collaboration Canada - Québec en matière d'évaluation environnementale*, 19 mai 2004, [En ligne : [http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0003/0001/0008/2004agreement\\_f.htm](http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0003/0001/0008/2004agreement_f.htm) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>134</sup> L'entente fut annoncée le 1<sup>er</sup> novembre 2004 : A.C.É.E., « Le Canada et l'Ontario signent une entente de collaboration en matière d'évaluation environnementale », [En ligne : [http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/0001/0003/0001/0009/nr041101\\_f.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/0001/0003/0001/0009/nr041101_f.htm) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>135</sup> Pour avoir accès à chacune des ces ententes, voir A.C.É.E., *Ententes d'évaluation environnementale*, [En ligne : [http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/agreements\\_f.htm#1](http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/agreements_f.htm#1) ], (Consulté en novembre 2005).

<sup>136</sup> Par exemple, l'*Entente de collaboration Canada - Québec en matière d'évaluation environnementale* stipule, à son article 1 (2) a), que l'Entente « constitue un cadre administratif à l'intérieur duquel les Parties collaborent à l'exercice de leurs pouvoirs et attributions respectifs en matière d'évaluation environnementale [...] ». De même, l'article 3 a) énonce que l'Entente vise à favoriser la coopération et la coordination entre les Parties ainsi qu'à décrire les rôles et responsabilités de chacune dans la réalisation des ÉE coopératives. Soulignons de plus qu'un coordonnateur sera nommé pour chaque Partie pour chacun des projets qui fera l'objet d'une ÉE coopérative (art. 9). Ceux-ci présideront le comité d'ÉE coopérative, lequel sera aussi constitué de toutes personnes nommées par les Parties (art. 10 (1)). Ce comité sera en charge de préparer l'échéancier du processus, les lignes directrices de l'ÉE à remettre au promoteur - lesquelles renfermeront la liste des informations nécessaires en vertu de chacun des régimes (art. 12) - de vérifier qu'elles soient respectées, de même que d'analyser l'acceptabilité environnementale du projet (art. 10 (2)).

nécessitant une ÉE<sup>137</sup>. Le promoteur se limite alors à préparer une seule étude d'impact sur l'environnement, laquelle devra être conforme à une directive qui lui sera transmise. La directive est formulée en tenant compte de divers facteurs, non limitatifs et non obligatoires<sup>138</sup>. Cette directive est d'ailleurs transmise au promoteur par l'Autorité principale, laquelle sera généralement désignée selon que le projet aura lieu sur un territoire de juridiction provinciale ou fédérale. Ce critère peut cependant être modifié par une entente conclue entre eux si cela permet de mener une ÉE dans de meilleures conditions<sup>139</sup>. Selon l'*Entente auxiliaire*, la participation du public à l'ÉE doit également être facilitée conformément aux politiques, lois et règlements des Parties<sup>140</sup>. À ce sujet, on peut présumer de la nécessité de nombreuses discussions pour parvenir à coordonner la façon de procéder entre les instances puisque la procédure doit être balisée dans le cadre d'ententes bilatérales conclues subséquentement.

Dans le cas de l'entente avec le Québec, par exemple, une ÉE coopérative a lieu lorsque le Fédéral et le Québec ont tous deux une responsabilité en matière d'ÉE. Celle-ci est alors administrée de façon à ce que les deux juridictions respectent leurs législations respectives<sup>141</sup>. Les Parties se sont entendues pour que le public ait accès à l'information relative à l'ÉE, qu'il soit informé de la tenue de l'ÉE et de son échéancier, et qu'il ait la possibilité de participer à l'ÉE dans la mesure prévues par la L.c.é.e. et la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>142</sup>. Si une audience publique est tenue par la juridiction québécoise ou si le Fédéral décide de tenir une commission d'examen relativement au projet, les Parties se consulteront sur la possibilité d'établir une commission d'examen conjoint. Dans l'affirmative, elles constitueront une telle commission selon une liste de modalités prévues

---

<sup>137</sup> *Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale*, précitée, note 130, art. 1.1.2. Voir aussi M. OGAN, *loc. cit.*, note 66, 23-24.

<sup>138</sup> *Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale*, précitée, note 130, art. 4.1.0. Selon le libellé de cet article, les parties doivent « envisager » d'intégrer certains éléments stipulés mais ne sont pas tenues de s'y limiter.

<sup>139</sup> *Id.*, art. 5.6.0. Voir aussi : M. OGAN, *loc. cit.*, note 66, 24.

<sup>140</sup> *Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale*, précitée, note 130, art. 4.3.0.

<sup>141</sup> *Entente de collaboration Canada - Québec en matière d'évaluation environnementale*, précitée, note 133, art. 8. Mentionnons que cette entente a été appliquée à 10 projets, dont le projet Hydroélectrique La Romaine et les projets de ports méthanier Cacouna et Rabaska : Communication avec Madame Francine Audet, Direction des évaluations environnementales, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le 22 décembre 2005.

<sup>142</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2.

à l'annexe I de l'*Entente Québec - Canada*<sup>143</sup>. Il est important de souligner que malgré la constitution d'une commission conjointe, cette Entente prévoit la continuation simultanée du processus se déroulant devant l'instance québécoise chargée de tenir une audience publique sur le projet (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement)<sup>144</sup>. Ce dédoublement de la procédure d'audience publique nous porte à nous questionner quant à l'existence d'un intérêt véritable pour le public découlant d'une commission d'examen conjoint. Il nous semble plutôt que le promoteur sera le seul à en retirer un bénéfice concret découlant de fait qu'il n'aura à préparer qu'une seule étude d'impact.

En effet, si on évite la multiplication des procédures pour le promoteur, la participation du public ne s'en trouve pas nécessairement facilitée. Rien ne limitera la multiplication des occasions de participation du public et nous assisterons à un dédoublement des démarches en ce sens si le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et la commission conjointe s'y appliquent séparément. Remarquons également que bien qu'une disposition de l'*Entente Québec - Canada* porte sur les effets transfrontières, celle-ci se limite à prévoir la notification et la consultation de la province susceptible d'être touchée et reste muette quant à l'information à fournir à son public<sup>145</sup>.

\*\*\*\*\*

La décision *Oldman River Society*<sup>146</sup> illustre bien l'importance des ÉE au cœur du débat sur la protection de l'environnement au Canada<sup>147</sup>. Dans les cas de compétences partagées entre le Fédéral et les provinces relativement à un projet, le raisonnement de la Cour suprême dans cette affaire, conjugué à la logique constitutionnelle canadienne, impose des limites au pouvoir relatif aux ÉE du Fédéral. Le fait de privilégier une ÉE holistique ne signifie pas pour autant que le Parlement fédéral est habilité à agir sur toute question

---

<sup>143</sup> *Entente de collaboration Canada - Québec en matière d'évaluation environnementale*, précitée, note 133, art. 14.

<sup>144</sup> *Id.*, art. 14 (2). Au sujet de la procédure de participation publique dans le régime québécois, voir *infra*, p. 40-45.

<sup>145</sup> *Id.*, art. 19.

<sup>146</sup> *Friends of the Oldman River Society c. Canada*, précitée, note 40.

<sup>147</sup> S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 57, 197.

environnementale<sup>148</sup>. Ainsi, pour réconcilier la logique du fédéralisme avec celle des ÉE et des objectifs du développement durable, il faudra privilégier une approche fondée sur la coopération entre les juridictions plutôt que de se cantonner exclusivement au partage traditionnel des compétences<sup>149</sup>.

Le chevauchement entre le régime fédéral et ceux des provinces nous apparaît pouvoir être illustré comme une problématique « verticale ». Le régime fédéral vient, en effet, se juxtaposer aux régimes provinciaux en vigueur partout sur le territoire. Nos problématiques initiales, relatives aux impacts transfrontières traversant les territoires provinciaux ou étatiques pour aller se répercuter sur ceux d'une autre juridiction, entraînent plutôt une relation « horizontale ». Il faudra néanmoins garder à l'esprit que la problématique verticale est continuellement présente et qu'un risque d'éventuelle superposition de régimes fédéral/provincial continuera de planer au-dessus des ÉE transprovinciales et transnationales. Au surplus, l'expérience de coopération intervenue pour palier à la problématique intraprovinciale pourrait être avantageusement mise à profit dans la quête des solutions recherchées.

---

<sup>148</sup> *Id.*, 198.

<sup>149</sup> *Id.*; W. R. LEDERMAN, *loc. cit.*, note 53, 615-616.

## Chapitre 1.2 Le voisinage des régimes provinciaux d'évaluation environnementale

Au Canada, puisque les provinces détiennent chacune leur propre régime d'ÉE et qu'elles sont souveraines dans leurs domaines de compétences<sup>150</sup>, rien ne les contraint à introduire, au sein de leur processus d'ÉE, la participation du public éventuellement touché d'une autre province ou d'un autre État à moins que leur réglementation interne ne les y enjoigne. Soulignons toutefois le pouvoir des législatures provinciales d'accorder des droits à des non résidents de leur province<sup>151A</sup>. Dans cette optique, nous désirons analyser certains régimes provinciaux canadiens d'ÉE. Sans prétendre procéder ici à une analyse comparative complète, il s'agit plutôt de relever les dispositions concernant la participation publique au processus d'ÉE de trois juridictions provinciales canadiennes afin de comprendre leur structure et la place qui y est accordée à la participation du public. Pour se faire, nous avons retenu le régime du Québec (2.1.1) ainsi que ceux de deux provinces qui y sont adjacentes, soit l'Ontario (2.1.2) et le Nouveau-Brunswick (2.1.3). Nous en profiterons également pour questionner ces régimes quant à l'application transfrontière de leurs mécanismes de participation publique.

### 1.2.1 Régime du Québec

#### A) Assujettissement

En 1978, le Québec fut la première province canadienne à introduire le concept d'évaluation des impacts environnementaux dans sa législation par sa *Loi sur la qualité de*

---

<sup>150</sup> Les législatures des provinces canadiennes bénéficient effectivement d'une autorité suprême dans leurs domaines de compétences constitutionnelles : *Hodge c. La Reine*, (1883-84) 9 A.C. 117; *Liquidators of the Marine Bank of Canada c. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437; *Avis sur les conventions de travail*, [1937] A.C. 326; H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 40, p. 617-619. Soulignons que la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), c. N-27 et la *Loi sur le Yukon*, L.C. 2002, c. 7, confèrent également à ces territoires des pouvoirs similaires à ceux des parlements provinciaux obtenus sous la *Loi constitutionnelle de 1867*, quoi que la survie de leur législature dépende du bon vouloir du Fédéral : H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 40, p. 618.

<sup>151A</sup> Il existe effectivement une reconnaissance jurisprudentielle de ce pouvoir : voir entre autres *Krzus c. Crow's Nest Pass Co.*, [1912] A.C. 590; *Tolofson c. Jensen*, [1994] 3 R.C.S. 1022, 1074; H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 40, 566-569.

*l'environnement*<sup>151</sup> (ci-après « L.q.e. »). Bien que le chapitre II de la L.q.e. prévoit deux régimes d'ÉE distincts pour les territoires du Nord visés par la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, nous nous limiterons ici à aborder le régime général applicable dans le Sud du Québec et instauré par la section IV.1 de la loi.

Les projets et ouvrages qui sont assujettis à cette procédure sont prévus de façon exhaustive par règlement<sup>152</sup>. Les activités visées par ce régime sont considérées susceptibles d'occasionner des effets significatifs importants sur l'environnement et, dès lors, réputées devoir faire l'objet d'une étude d'impact<sup>153</sup>. Il aura, par contre, fallu attendre jusqu'en 1996 pour que les dispositions relatives aux grands projets industriels n'entrent enfin en vigueur<sup>154</sup> et ce, en raison de la forte résistance du milieu industriel<sup>155</sup>. Cependant, si le Québec a inclus les grands projets de développement au processus d'ÉE qui vise désormais un nombre important de projets privés en plus des projets publics, il n'y soumet toujours pas les plans ni les politiques publiques gouvernementales<sup>156</sup>.

---

<sup>151</sup> Précitée, note 142. P. B. MEUNIER et H. V. GAGNON, *loc. cit.*, note 117, 45; Pierre RENAUD, « The Environmental Assessment Process and the Public Participation in Quebec: Concrete Elements for Sustainable Development » (1996) 27 R.G.D. 375, 379.

<sup>152</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, précitée, note 142, art. 31.1, (ci après « L.q.e. »); *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 9, art. 2, (ci-après « R.e.e.i.e. »); *Bécharde c. Selenco inc.*, [1989] R.J.Q. 261, 267 (C.A.) et *Bellefleur c. Procureur du Québec*, [1993] R.J.Q. 2320, 2340-2341 (C.A.).

<sup>153</sup> Le conseil des ministres peut, par contre, soustraire un projet à ce processus dans le cas où « la réalisation du projet est requise afin de réparer ou de prévenir des dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée » : L.q.e., précitée, note 142, art. 31.6; P. B. MEUNIER et H. V. GAGNON, *loc. cit.*, note 117, 57. Néanmoins, la modification de la liste des projets soumis à la procédure d'étude d'impact nécessite l'adoption d'un règlement ou d'une loi spéciale : Paule HALLEY et Mélissa DE FORTE, « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE): participation publique et évaluation environnementale », (2004) *Revue juridique de l'environnement* 5, 7.

<sup>154</sup> *Règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, (1996) 128 G.O. II, 1232, art. 1; Lorne GIROUX, « La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1996)* Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 263, à la page 300.

<sup>155</sup> Pour l'historique et les raisons entourant l'entrée en vigueur des dispositions assurant l'assujettissement des grands projets industriels, voir P. B. MEUNIER et H. V. GAGNON, *loc. cit.*, note 117, 58-61. Il ressort par ailleurs des propos du ministre de l'Environnement de l'époque que cette initiative aurait été entre autres motivée par la volonté du Québec d'occuper ce créneau en raison de l'arrivée récente de la L.C.É. E. qui menaçait d'assujettir certains de ces projets industriels à sa procédure : P. B. MEUNIER et H. V. GAGNON, *loc. cit.*, note 117, 61; Remarques de M. Jacques Brassard, ministre de l'Environnement et de la Faune, dans le cadre de l'adoption, en 2<sup>e</sup> lecture, de la *Loi 96, Journal des Débats*, Assemblée Nationale, 23 mai 1995, p. 1932.

<sup>156</sup> P. HALLEY et M. DE FORTE, *loc. cit.*, note 153, 14-15. Il nous semble que le gouvernement pourrait saisir l'opportunité offerte par l'élaboration à venir d'une Stratégie de développement durable - qui devra, en vertu de la nouvelle *Loi sur le développement durable* guider les actions de l'Administration afin qu'elles s'inscrivent dans la recherche d'un développement durable – pour aller de l'avant dans cette voie.

Le régime québécois d'évaluation des impacts environnementaux s'amorce dès qu'une personne physique ou morale entend réaliser un des projets énumérés au *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (ci-après « R.e.e.i.e. »)<sup>157</sup>. L'initiateur du projet (ou promoteur) doit ainsi déposer auprès du ministre de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs (ci-après « ministre de l'Environnement ») un avis écrit afin de décrire la nature générale du projet qu'il prévoit réaliser<sup>158</sup>. Soulignons que contrairement à l'interprétation jurisprudentielle du régime fédéral, l'examen des impacts du régime québécois vise exclusivement les phases du projet qui sont incluses dans la liste d'inclusion réglementaire. Le caractère exhaustif de cette liste d'activités entraîne donc l'inconvénient non négligeable d'inciter les promoteurs à scinder leurs projets, leur permettant ainsi de se soustraire plus facilement aux seuils d'assujettissement du régime<sup>159</sup>.

## B) Étude d'impact et participation publique

Lorsqu'un projet entre sous le régime d'ÉE, le ministre de l'Environnement fait parvenir une directive au promoteur afin de le guider dans la préparation de l'étude d'impact qu'il a l'obligation de mener. Cette directive précise la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact à réaliser. Le ministre dispose à cet égard d'une marge de manœuvre importante puisqu'il n'est pas lié quant à ce qui doit être exigé dans le cadre de cette étude. Au surplus, il n'existe pas de critères minimaux en la matière<sup>160</sup>. Notons que c'est à l'initiateur du projet qu'il revient de préparer l'étude d'impact et de veiller à ce qu'elle remplisse effectivement les critères exigés. Cependant, ce dernier aura habituellement recours aux services d'experts qualifiés pour mener les analyses nécessaires à la confection de celle-ci.

<sup>157</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 31.2.; R.e.e.i.e., précité, note 152, art. 2.

<sup>158</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 31.2.

<sup>159</sup> *Bécharde c. Selenco inc.*, précitée, note 152 ; *Gauthier c. Brassard*, J.E. 1999-1010 (C.A.).

<sup>160</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 31.2 et R.e.e.i.e., précité, note 152, art. 3. Le règlement laisse une grande discrétion au ministre puisqu'il indique seulement ce qu'une étude d'impact *peut* contenir. Le ministre n'est donc aucunement lié dans l'élaboration de la directive. Soulignons cependant l'existence de certaines directives sectorielles élaborées en consultation avec des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux, lesquelles sont disponibles pour certaines catégories de projets, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Formulaires, guides, directives sectorielles et autres documents*, [En ligne : <http://www.menv.gouv.qc.ca/evaluations/publicat.htm#dir-sec>], (Consulté en mai 2006).

L'étude d'impact ainsi que tous les documents déposés à l'appui doivent être accompagnés de résumés vulgarisés reprenant leurs éléments essentiels et leurs conclusions<sup>161</sup>.

Bien que l'étude d'impact soit relativement balisée par la directive du ministre, le fait qu'il revienne au promoteur de la réaliser - faisant de ce dernier l'employeur des spécialistes engagés pour effectuer les analyses qui y sont nécessaires - peut laisser certains perplexes quant à l'objectivité de la démarche. Il apparaît par contre que cette lacune est présente dans tous les régimes que nous analyserons en l'espèce, ainsi que dans la majorité des régimes d'ÉE en général. Même s'il y avait certainement des améliorations à envisager sur cette façon de procéder, nous ne nous attarderons pas sur ce point en l'espèce, si ce n'est que pour en soulever l'existence.

Une fois l'étude d'impact réalisée, le ministre la rend publique et indique au promoteur d'entreprendre une étape d'information et de consultation du public<sup>162</sup>. Le promoteur doit alors publier des avis dans différents médias<sup>163</sup>. À ce moment, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement est lui aussi sollicité et est chargé d'émettre l'information par communiqué de presse<sup>164</sup>. L'étude d'impact et certains documents y afférents sont alors mis à la disposition du public pendant 45 jours, période durant laquelle une personne, un groupe ou une municipalité peut demander la tenue d'une audience publique au ministre de l'Environnement. Ce dernier a l'obligation d'acquiescer à la requête à moins que celle-ci ne soit fondée sur des motifs frivoles<sup>165</sup>. Si aucune demande n'est faite au ministre en ce sens, l'information publique prendra fin à cette étape et aucune consultation publique ne sera tenue relativement au projet.

Au Québec, c'est le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (ci après « BAPE »), un organisme consultatif permanent et indépendant, qui agit à titre d'unique

---

<sup>161</sup> R.e.e.i.e., précité, note 152, art. 4.

<sup>162</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 31.3.

<sup>163</sup> En vertu de l'article 6 R.e.e.i.e., l'avis public doit être publié non seulement dans un quotidien et un hebdomadaire de la région où le projet est susceptible d'être réalisé, mais aussi dans un quotidien de Montréal et un quotidien de Québec.

<sup>164</sup> R.e.e.i.e., précité, note 152, art. 6 à 12.

<sup>165</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 31.3 (2) et (3); R.e.e.i.e., précité, note 152, art. 11 et 13. Au sujet de la procédure d'information et de consultation du public au sein du régime québécois d'ÉE, voir P. HALLEY et M. DE FORTE, *loc. cit.*, note 153, 7-8; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 154, 306-317.

responsable de la participation publique au processus d'ÉE<sup>166</sup>. Le BAPE se charge du processus de participation publique par la tenue d'audiences publiques qui se tiennent en deux phases. La première se consacre à l'information du public, alors que la seconde se veut plutôt un véritable forum de consultation publique. Lors de la première phase, le requérant de l'audience est invité à expliquer les raisons de sa demande d'audience publique, alors que l'initiateur du projet résume et explique les éléments du dossier déposé à l'appui de son projet. Des personnes ressources peuvent également être convoquées par le BAPE pour apporter un éclairage indépendant et répondre à certaines questions techniques du public. À cette étape, toute personne peut poser des questions pertinentes pour compléter les informations déjà fournies sur le projet<sup>167</sup>. Ensuite, durant la phase consultative, la commission du BAPE entend toute personne qui dépose un mémoire ou qui désire faire connaître oralement son opinion et ses suggestions sur le projet, l'étude d'impact ou tout autre document faisant partie du dossier. La commission peut également entendre toute personne désirant rectifier des faits relatifs au dossier soulevés durant l'audience<sup>168</sup>.

Notons que le BAPE peut également mener des procédures de médiation. Ces dernières, bien que n'étant pas prévues expressément dans la loi, ont malgré tout mené à une pratique devenue courante au sein de l'organisme<sup>169</sup>. Si certains avantages - dont une certaine flexibilité - peuvent en découler, nous pouvons néanmoins nous questionner à savoir si le choix de l'alternative que représente la médiation face à l'audience publique, n'a pas comme conséquence d'occulter la participation du public à grande échelle ainsi que la possibilité de remise en question du projet comme tel.

---

<sup>166</sup> Pour de plus amples détails sur la participation publique au sein du régime québécois, voir P. HALLEY et M. DE FORTE, *loc. cit.*, note 153.

<sup>167</sup> *Règles de procédures relatives au déroulement des audiences publiques*, R.R.Q., c. Q-2, r. 19, art. 23 à 26.

<sup>168</sup> *Id.*, art. 27 à 29.

<sup>169</sup> Lire à ce propos P. HALLEY et M. DE FORTE, *loc. cit.*, note 153, 10-11; Pierre RENAUD, « La médiation en environnement au BAPE : un processus administratif et public », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1995)* Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 117, aux pages 117 à 137. Notons que le BAPE s'est doté de *Règles de procédures relatives à la médiation en matière d'environnement*, [En ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/proc-mediation.pdf>], (Consulté en juillet 2006). Ces dernières n'ont cependant pas été adoptées législativement.

Il importe de préciser que le BAPE n'est investi d'aucun pouvoir décisionnel relatif au projet, pas plus que d'un pouvoir formel de recommandation. Son mandat consiste plutôt à recueillir l'information et les dissidences énoncées face au projet ainsi qu'à dissiper les mésententes, puis à colliger l'information perçue pour la transmettre au ministre de l'Environnement<sup>170</sup>. Remarquons que le BAPE émet tout de même des conclusions au terme de ses rapports qui sont d'ailleurs rendus publics<sup>171</sup>. Celles-ci ne sauraient cependant lier le ministre et visent plutôt à l'éclairer dans l'élaboration de ses recommandations. Les recommandations du ministre, quant à elles, peuvent être prises en compte lors de la décision finale, qui revient au Conseil des ministres ou à l'un de ses sous-comités dont fait partie le ministre de l'Environnement. Cependant, ce pouvoir décisionnel est discrétionnaire. Donc, son exercice n'est pas plus lié par les recommandations du ministre que par les résultats de l'étude d'impact, ou des consultations publiques, et peut prendre en compte une multitude d'autres facteurs<sup>172</sup>. D'autant plus que ni la loi, ni le règlement n'exigent de rendre public les motifs de la décision. Cette décision pourra ou bien autoriser la réalisation du projet, avec ou sans modifications et aux conditions jugées nécessaires, ou bien refuser de délivrer le certificat d'autorisation<sup>173</sup>. Notons que nous ne considérons pas que le BAPE devrait être doté d'un pouvoir décisionnel puisqu'il revient aux élus de prendre ce type de décisions et d'en être redevables envers la population. Néanmoins, les décideurs devraient avoir l'obligation de rendre publics les motifs de leurs décisions afin de renforcer la crédibilité du processus.

Bien qu'il existe certaines règles de pratique pour les audiences publiques du BAPE, ces dernières se déroulent de façon non contradictoire et beaucoup moins protocolaire que devant un tribunal. En effet, celles-ci constituent une tribune d'information et d'expression d'opinions. Un décorum aussi rigide qu'une procédure quasi-judiciaire n'est donc pas nécessaire puisque la procédure ne vise pas l'exercice d'un pouvoir décisionnel<sup>174</sup>. Soulignons que le BAPE peut également se voir confier, par le ministre de

---

<sup>170</sup> P. RENAUD, *loc. cit.*, note 151, 378; *Bellefleur c. Procureur général du Québec*, précitée, note 152, 2332.

<sup>171</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 6.7.

<sup>172</sup> *Bellefleur c. Procureur du Québec*, précitée, note 152, 2332-2333; L. GIROUX, *loc. cit.*, note 154, 307-308; P. HALLEY et M. DE FORTE, *loc. cit.*, note 153; 11-12.

<sup>173</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 31.5.

<sup>174</sup> *Règles de procédures relatives au déroulement des audiences publiques*, précitées, note 167.

l'Environnement, des mandats spéciaux d'enquête sur « toute question relative à la qualité de l'environnement » pouvant, par exemple, être reliée à l'examen de politiques gouvernementales<sup>175</sup>.

Une critique récurrente envers le régime québécois lui reproche la tardiveté de l'implication du public dans son processus d'ÉE<sup>176</sup>. En effet, la toute première opportunité de participation du public se trouve dans le cadre des audiences publiques<sup>177</sup> se tenant devant le BAPE et ce, à une phase avancée de la procédure. C'est-à-dire une fois la directive du ministre émise, l'étude d'impact complétée et que plusieurs décisions concernant le projet auront éventuellement été prises par le promoteur<sup>178</sup>. Bien que le BAPE ait suggéré, en 1995, d'intégrer le public plus tôt dans le processus en le consultant dès la production de la directive déterminant la portée de l'étude d'impact demandée<sup>179</sup>, il n'en est toujours rien<sup>180</sup>. Nous constaterons dans les développements qui suivront que d'autres juridictions ont pour leur part opté pour une consultation plus en amont dans le processus afin d'arrimer, dès le départ, les exigences de l'étude d'impact et les préoccupations du public.

Soulignons également que le public est actuellement susceptible d'être informé et consulté sur la base d'un dossier incomplet. En effet, les délais associés à la phase d'information et de consultation du public commencent à courir au moment où le ministre rend l'étude d'impact publique. Pourtant, le ministre peut demander « à tout moment » des renseignements et des études supplémentaires, lesquelles peuvent parfois s'ajouter au

<sup>175</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 6.3. Le BAPE a ainsi, entre autres, tenu des commissions d'enquête sur la gestion des matières résiduelles au Québec (1996) ainsi que sur la production porcine au Québec (2002-2003): P. RENAUD, *loc. cit.*, note 151, 379.

<sup>176</sup> Cette lacune était déjà décrite en 1992 lors de la Commission parlementaire de l'aménagement et des équipements, voir : COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT ET DES ÉQUIPEMENTS, *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement : Rapport final*, 9 avril 1992, p. 7 cité dans P. B. MEUNIER et H. V. GAGNON, *loc. cit.*, note 117, 72. Voir aussi P. HALLEY et M. DE FORTE, *loc. cit.*, note 153, 13.

<sup>177</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 31.3; R.e.e.i.e., précité, note 152, art. 6 et 13.

<sup>178</sup> P. HALLEY et M. DE FORTE, *loc. cit.*, note 153, 13.

<sup>179</sup> BAPE, *L'évaluation environnementale : une vision sociale*, Coll. Nouvelles pistes, n° 2, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Service des communications, 1995, p. ix, x, et 8.

<sup>180</sup> Notons cependant que, bien qu'il ne s'agisse pas d'une consultation, le BAPE a instauré une activité d'information non réglementaire dans le cadre de son mandat d'information antérieur à l'audience publique (période de 45 jours). Lors de cette séance, le promoteur est appelé à présenter brièvement son projet et des représentants du BAPE fournissent de l'information quant au droit des citoyens de requérir une audience publique : Site Internet du BAPE, *Comment participer?*, [En ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/participer/#info-activi>], (Consulté en mars 2006); Communication par courriel avec Mme Line Lévesque, Chef du service des communications, BAPE, le 21 mars 2006.

dossier une fois la consultation terminée<sup>181</sup>. Cette crainte de consultation effectuée sur un dossier incomplet fut d'ailleurs renforcée par un jugement de la Cour d'appel qui conclut que la procédure d'ÉE autorise le dépôt d'études supplémentaires après la tenue des audiences publiques sans obligation de tenir une nouvelle consultation publique, à moins que celles-ci n'entraînent une modification des composantes du projet<sup>182</sup>. Il semble donc légitime de se questionner sur la possibilité pour un promoteur de retarder volontairement la divulgation de certaines informations sur des questions plus sensibles pour l'opinion publique<sup>183</sup>.

Finalement, mentionnons que contrairement au régime fédéral, le régime québécois ne dispose d'aucun fonds de financement pour aider les divers intervenants dans le processus de participation publique. Par contre, la récente création d'un Fonds Vert<sup>184</sup>, pourrait, éventuellement, servir à palier cette lacune.

### C) Application transfrontière du régime?

Le R.e.e.i.e. stipule expressément son application à l'ensemble de territoire québécois, à l'exception de la partie du nord du Québec<sup>185</sup>. L'obligation d'information du public qu'il impose, quant à elle, se limite à la région du projet envisagé et aux régions de Québec et de Montréal<sup>186</sup>. Ainsi, rien ne laisse présager que le régime québécois puisse permettre la participation du public qui se trouve à l'extérieur du territoire québécois. Par contre, mentionnons que ni la L.q.e., ni le R.e.e.i.e. ne définissent la notion de « public » et que l'article premier de la L.q.e. définit « personne » et « municipalité » sans en limiter la portée par une quelconque notion de territoire, de résidence ou de citoyenneté<sup>187</sup>. Il semble

<sup>181</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 31.3 al. 2 et 31.4; R.e.e.i.e., précité, note 152, art. 11.

<sup>182</sup> *Bellefleur c. Procureur général du Québec*, précitée, note 152, 2340.

<sup>183</sup> Voir : P. HALLEY et M. DE FORTE, *loc. cit.*, note 153, 13-14; L. GIROUX, *loc. cit.* note 154, 312-317.

<sup>184</sup> *Loi sur le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, L.R.Q. M-15.2.1, art. 15.1 al. 2 : « Ce fonds vise, entre autres, à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental, de même qu'à permettre au ministre, dans le cadre prévu par la loi, d'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement ».

<sup>185</sup> R.e.e.i.e., précité, note 152, art. 17.

<sup>186</sup> *Id.*, art. 6, 10, 10.1, 11, 13, 15.

<sup>187</sup> En effet, l'article 1 de la L.q.e. définit, à son paragraphe 9, le mot « personne » comme « une personne physique, une société, une coopérative ou une personne morale autre qu'une municipalité » et, à son

donc que dans un cas d'impacts environnementaux transfrontières potentiels, une personne ou une municipalité pourrait faire une demande d'audience publique au ministre qui ne serait en mesure de la refuser que pour cause de frivolité<sup>188</sup>. L'intervention de membres du public d'une juridiction voisine, lors de l'audience publique, permettrait alors l'introduction de considérations transfrontières dans le processus décisionnel. Soulignons, par contre, que l'ensemble de ces démarches se déroulerait selon les normes québécoises, limitant ainsi la possibilité d'intervention aux seuls projets assujettis au régime d'ÉE québécois<sup>189</sup>. Rien n'empêche non plus explicitement ces membres du public externe de se présenter à une audience publique et d'y faire valoir leurs observations<sup>190</sup>. Cependant, pour que ces deux éventualités puissent se réaliser, encore faudra-il que le public hors frontière ait connaissance du projet et de la procédure tenue au Québec, ce qui ne sera pas nécessairement le cas puisque aucune obligation d'information n'existe à son égard.

Soulignons également que si un projet visé par le régime québécois d'ÉE doit se réaliser en partie à l'extérieur du Québec et qu'il se voit, pour cette raison, aussi soumis à la procédure d'ÉE d'une autre juridiction, la loi québécoise prévoit que le ministre de l'Environnement peut conclure toute entente avec l'autorité compétente de cette juridiction afin de

---

paragraphe 10, le mot « municipalité » comme « toute municipalité, la Communauté métropolitaine de Montréal, la Communauté métropolitaine de Québec ainsi qu'une régie intermunicipale ».

<sup>188</sup> S'il nous apparaît difficile de considérer frivole la demande de membres du public potentiellement touchés sur la simple base d'une différence de juridiction, la distance qui sépare leur résidence, ou une portion de territoire sur lequel ils exercent une quelconque activité, du lieu du projet pourrait toutefois influencer une telle décision, selon les types d'effets envisagés. Soulignons que dans le cadre de l'ÉE du projet de cogénération d'énergie de Bowater pâtes et papiers Canada inc, à Gatineau, une demande faite par un résident de Gatineau mais appuyée d'une pétition signée en partie par des résidents d'Ottawa, mena à la tenue d'une audience publique. Par contre, si le territoire sur lequel devaient être évalués les effets environnementaux comprenait une partie de la ville ontarienne d'Ottawa, et que de nombreux résidents ontariens furent présents à la session d'information, aucun d'entre eux n'a fait de représentations aux audiences publiques : BAPE, *Rapport d'enquête et d'audiences publiques : Projet de cogénération d'énergie par Bowater pâtes et papiers Canada inc. à Gatineau – 156*, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 20 septembre 2001, p. 11; Discussion avec Monsieur Michel Dubé du ministère de l'Environnement du Québec, Direction des évaluations environnementales, le 29 avril 2005.

<sup>189</sup> Discussion avec Monsieur Michel Dubé, Direction des évaluations environnementales, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le 29 avril 2005.

<sup>190</sup> Maryse GRANDBOIS, « Information et participation des citoyens au Canada et au Québec », (1992) *Revue juridique de l'environnement* 23, à la page 29.

coordonner les procédures d'ÉE, y compris l'établissement d'une procédure unifiée<sup>191</sup>. Il semble cependant que cette disposition n'ait jamais été appliquée<sup>192</sup>.

Mentionnons finalement que la L.q.e. prévoit aussi que lorsque le ministre de l'Environnement est d'avis - sur la base d'une étude ou d'une recommandation d'un organisme international ou gouvernemental - qu'une « source de contamination de l'atmosphère située au Québec est susceptible de porter atteinte à la santé ou au bien-être des personnes dans un État étranger ou dans une autre province »<sup>193</sup>, il peut émettre une ordonnance exigeant la cessation ou la limitation des émissions. Un avis de cette ordonnance est transmis au gouvernement de l'État ou de la province concernée, qui pourra intervenir dans toute audience publique qui pourra être décrétée relativement à cette ordonnance<sup>194</sup>. Cette disposition est néanmoins encadrée par une clause de réciprocité limitant son application envers les seuls États et provinces accordant au Québec de semblables avantages<sup>195</sup>. Remarquons qu'aucune audience publique n'est expressément prévue par la loi québécoise dans de telles circonstances. Toutefois, le ministre pourrait, en vertu de l'article 6.3 L.q.e., conférer un mandat d'enquête spécifique au BAPE, incluant la tenue d'audiences publiques. Par contre, cette ouverture à la participation transjuridictionnelle ne semble pas s'étendre aux membres du public de la juridiction touchée. Soulignons que l'article 41.1 L.q.e. n'a jamais été utilisé jusqu'à présent<sup>196</sup>.

---

<sup>191</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 31.8.1.

<sup>192</sup> Communication par courriel avec Madame Francine Audet, Direction des évaluations environnementales, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de Parcs, le 31 mai 2006.

<sup>193</sup> L.q.e., précitée, note 142, art. 49.1 al. 1.

<sup>194</sup> *Id.*, art. 49.1 al. 3.

<sup>195</sup> *Id.*, art. 49.2.

<sup>196</sup> Communication par courriel avec Monsieur Denis Provençal du Bureau des relations intergouvernementales et des changements climatiques, Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs, le 4 juillet 2006.

## 1.2.2 Régime de l'Ontario

### A) Assujettissement

L'Ontario bénéficie également d'un régime d'ÉE qui lui est propre. Ce dernier vise toutes les entreprises, les activités, les projets, les programmes et les plans<sup>197</sup> du gouvernement ontarien, ou entrepris en son nom par des organismes publics ou des municipalités, à moins qu'ils n'en soient expressément exclus. À l'inverse, les projets privés, c'est-à-dire les entreprises et les activités commerciales importantes, ne sont visés que lorsqu'ils sont spécifiquement désignés par règlement<sup>198</sup>. Dans les faits, la majeure partie du secteur privé continue d'être exemptée de l'application du régime, à l'exception des services d'élimination des déchets domestiques<sup>199</sup> et de certains projets de production d'électricité<sup>200</sup>. Il importe de souligner qu'il existe également, au sein du régime ontarien, un système d'ÉE de portée générale que l'on nomme *class assessment procedure*, lequel pourrait se traduire par « procédure d'évaluation par catégorie ». Ce dernier consiste en une approbation préalable de certaines catégories d'entreprises suite à une ÉE complète. Toutes les entreprises se classant sous ces catégories approuvées bénéficient ensuite d'une procédure simplifiée<sup>201</sup>.

<sup>197</sup> Il est à noter que bien que l'ÉE des plans et programmes gouvernementaux – qui peuvent aussi porter le nom d' « évaluation environnementale stratégique » - soit expressément mentionnée dans le texte législatif, rien ne permet de croire qu'elles soient effectivement appliquées : Alan D. LEVY, « A Review of Environmental Assessment in Ontario », (2001) 11 *J.E.L.P.* 173, 227.

<sup>198</sup> *Loi sur les évaluations environnementales*, L.R.O. 1990, c. E.18, art. 3 et 39, (ci-après « L.é.e. »). L'article 3.2 permet aussi au ministre de l'Environnement de déclarer par arrêté, avec l'approbation du cabinet, des exemptions visant des promoteurs, des catégories de promoteurs, des entreprises ou des catégories d'entreprises. *Designation and exemption – Private sector Developers*, O. Reg. 345/93; *Revocation order under section 3.2*, O. Reg. 437/98. Voir: M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.10.35-1.10.37. Un jugement de la Cour suprême ontarienne, *Campbell c. Powassan*, [2002] O.J. (Quicklaw) N° 3693 (Ont. S.C.J) est d'ailleurs venu confirmer que le régime d'ÉE ne s'applique pas à une entreprise privée qui n'est pas désignée par inclusion réglementaire : M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.18.

<sup>199</sup> C'est effectivement ce qui ressort de l'analyse de la liste des règlements ontariens visant l'inclusion de projets privés : GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Loi-en-ligne*, [En ligne : [http://www.elaws.gov.on.ca/tocBrowseCL\\_E.asp?lang=en&selLetter=E&selectedAct=Environmental%20Assessment%20Act#act17](http://www.elaws.gov.on.ca/tocBrowseCL_E.asp?lang=en&selLetter=E&selectedAct=Environmental%20Assessment%20Act#act17)], (Consulté en juillet 2006); A. D. LEVY, *loc. cit.*, note 197, 209.

<sup>200</sup> La nouvelle réglementation s'applique désormais aux projets privés de production d'électricité alors qu'elle ne s'appliquait auparavant qu'aux seuls projets publics: GOVERNMENT OF ONTARIO, *Guide to Environmental Assessment Requirements for Electricity Projects*, Ministry of the Environment, Environmental Assessment and Approvals Branch, mars 2001, [En ligne : <http://www.ene.gov.on.ca/envision/gp/4021e.pdf>], (consulté en juillet 2006).

<sup>201</sup> L.é.e., précitée, note 198, partie II.1, art. 13 à 17. À ce jour, les entreprises concernées par cette procédure sont essentiellement les routes municipales, les projets d'eau et d'égout, les projets de gestion forestière, les autoroutes et certains types de transport : MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DE ONTARIO, *La*

## B) Étude d'impact et participation publique

Comme le Québec, l'Ontario dispose d'un organisme indépendant<sup>202</sup> devant lequel peuvent se tenir des audiences publiques concernant les ÉE de certains projets. L'actuel Tribunal de l'environnement (*Environmental Review Tribunal*) fut créé en 2001 à la suite de la fusion du *Environmental Assessment Board* et du *Environmental Review Board*<sup>203</sup>. Contrairement au BAPE, le Tribunal de l'environnement est un véritable tribunal administratif assorti d'un pouvoir décisionnel<sup>204</sup>. Les audiences qui ont lieu devant ce tribunal suivent des procédures quasi judiciaires<sup>205</sup>. Il existe d'ailleurs des règles de pratique prédéfinies relatives aux témoignages, aux interrogatoires ainsi qu'aux procédures préliminaires<sup>206</sup> et tous les intervenants n'ont pas le même statut ni les mêmes droits au cours de l'audience<sup>207</sup>. Si, dans les faits, le tribunal a le pouvoir de retenir les services d'experts pour éclairer certains points relatifs à un projet, le démantèlement du *Intervenor Funding Project Act*, en 1996, est venu limiter cette possibilité puisque le tribunal ne dispose plus de financement à cet effet, ni ne bénéficie de membres de personnel pouvant être qualifiés d'experts

---

*procédure d'évaluation environnementale de l'Ontario*, Document d'information, 6 juin 2006, [En ligne : <http://www.ene.gov.on.ca/envision/news/2006/060601mb3-fr.htm>], (Consulté en juillet 2006). Cette approche, qui fut appliquée avant même que la loi ne le prévoit spécifiquement, s'appliquait aux projets à petite échelle et récurrents dont les impacts potentiels étaient mineurs mais suffisamment significatifs pour nécessiter une ÉE : Marcia VALIANTE, « Evaluating Ontario's Environmental Assessment Reforms », (1998) 8 *J.E.L.P.* 215, 220. Si les réformes législatives ont par la suite entériné leur existence à même le corpus législatif, aucune disposition ne permet d'en circonscrire l'application ou de limiter les catégories susceptibles de s'en prévaloir : A. D. LEVY, *loc. cit.*, note 197, 217. Voir également : M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.20.6 et suiv. et A. D. LEVY, *loc. cit.*, note 197, 227 et suiv. L'auteur Levy y souligne qu'en plus de diminuer les opportunités de participation publique, les ÉE à portée générale permettent difficilement de prendre en considération l'effet cumulatif des divers projets ainsi approuvés.

<sup>202</sup> Pour une critique du caractère soi-disant indépendant du Tribunal de l'environnement ontarien, voir : A. D. LEVY, *loc. cit.*, note 197, 255-262.

<sup>203</sup> *Loi de 2000 sur le Tribunal de l'environnement*, L.O. 2000, c. 26, ann. F; M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.20.17.

<sup>204</sup> Les décisions du tribunal restent par contre sujettes à modifications ou même à substitutions de la part du ministre, lequel doit cependant obtenir l'approbation du cabinet : L.é.e., précitée, note 198, 11.2 (2).

<sup>205</sup> Le Tribunal de l'environnement, est donc assujéti aux principes généraux du droit et aux prescriptions de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, L.R.O. 1990, c. S.22.

<sup>206</sup> M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.20.15 et suiv. Les *Règles de pratique et instructions du Tribunal de l'environnement* ont été adoptées par le Tribunal de l'environnement le 21 juillet 2006 en vertu de l'article 25.1 de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, précitée, note 205, [En ligne :

[http://www.ert.gov.on.ca/ERT\\_new\\_index30.htm](http://www.ert.gov.on.ca/ERT_new_index30.htm)], (sous l'onglet « Rules »), (Consulté en juillet 2006). Voir aussi TRIBUNAL DE L'ENVIRONNEMENT, Guide sur les audiences découlant de demandes effectuées en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, 28 octobre 2005, 11 p., [En ligne : [http://www.ert.gov.on.ca/ERT\\_new\\_index30.htm](http://www.ert.gov.on.ca/ERT_new_index30.htm)], (sous l'onglet « Guides »), (Consulté en juillet 2006)

<sup>207</sup> Il y a en effet, des « Parties », des « participants » et des « présentateurs ». M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.20.15 et suiv.; *Règles de pratique et instruction du Tribunal de l'environnement*, précitées, note 206, p. 4 à 7.

impartiaux<sup>208</sup>. La disparition de cette aide de financement pour les intervenants au processus, qui avait été établi en 1988, vient d'ailleurs restreindre sensiblement la capacité de participation du public en général<sup>209</sup>.

En Ontario, comparativement au Québec, le public se voit introduit beaucoup plus en amont dans le processus d'ÉE et est consulté à diverses étapes. Le promoteur d'un projet assujéti au processus d'ÉE doit, dès la présentation de sa demande d'autorisation au ministre de l'Environnement<sup>210</sup>, proposer un cadre de référence (*Terms of reference*) traçant les paramètres de l'évaluation environnementale qu'il devra par la suite réaliser<sup>211</sup>. Ce cadre de référence doit indiquer que l'ÉE sera préparée conformément aux exigences non limitatives de la loi et doit détailler les exigences qui s'appliqueront spécifiquement au cas d'espèce<sup>212</sup>. Ce cadre de référence, élaboré par le promoteur, devra ensuite être approuvé par le ministre si celui-ci est convaincu qu'une ÉE menée d'une telle façon sera compatible avec l'objet de la loi et l'intérêt public<sup>213</sup>. Selon les termes de la loi ontarienne, le promoteur doit, dès l'étape préliminaire de confection de ce cadre de référence, consulter les « personnes intéressées ». Si la *Loi sur les évaluations environnementales* (ci-après « L.é.e. ») ne définit pas de quelles personnes il s'agit, ni même la façon de procéder, elle exige cependant de joindre la description des consultations effectuées et leurs résultats aux documents soumis au ministre<sup>214</sup>. De plus, une fois soumis au ministre pour approbation, le promoteur avise le public qu'il peut maintenant consulter le cadre de référence et émettre des commentaires au bénéfice du ministre<sup>215</sup>. Cette fois, la loi spécifie que cette opportunité

<sup>208</sup> A. D. LEVY, *loc. cit.*, note 197, 265.

<sup>209</sup> *Id.*, 239-243.

<sup>210</sup> L.é.e., précitée, note 198, art. 5 (1).

<sup>211</sup> *Id.*, art. 5 (2) et 6 (1).

<sup>212</sup> *Id.*, art. 6 (2), lequel réfère aux exigences prévues à l'art. 6.1.

<sup>213</sup> *Id.*, art. 6 (4).

<sup>214</sup> *Id.*, art. 5.1 et 6 (3). L'auteur M. I. Jeffery souligne, en s'appuyant sur une décision du *Environmental Assessment Board (Re Meaford-St. Vincent Water Management Environmental Assessment, CH-88-03)* que l'ÉE réfère à un processus et non seulement à un document, d'où l'importance de vérifier les informations soumises à consultation et la suffisance du processus suivi : M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.18.1.

<sup>215</sup> L'avis indique le lieu, les dates et les heures où les documents peuvent être consultés. L'information est également envoyée au secrétaire de chaque municipalité où l'entreprise doit être réalisée (et non où les effets se feront ressentir) ainsi qu'à toute personne exigée par le directeur : L.é.e., précitée, note 198, art. 6 (3.1), (3.2), (3.3), (3.4), (3.5) et (3.6); M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.20.3. Il est à noter que chaque fois que revient cette obligation d'aviser le public, la façon de notifier est prescrite par le directeur, c'est-à-dire un employé du ministère nommé par le ministre (art. 31.1 et 37.1 de la L.é.e.). Il en est de même relativement

de consultation et commentaires est ouverte à « toute personne » n’y restreignant l’accès d’aucune façon que ce soit<sup>216</sup>.

Dans le cadre de son approbation du cadre de référence, le ministre peut exiger les modifications qu’il estime nécessaires<sup>217</sup>. Le promoteur s’occupe ensuite de préparer une ÉE conforme au cadre de référence approuvé qu’il présentera subséquemment au ministre<sup>218</sup>. Lors de cette présentation, le promoteur avise de nouveau le public du fait que toute personne peut consulter l’ÉE ainsi que présenter des observations écrites au ministre<sup>219</sup>. En tenant compte des observations reçues, le ministre procède ensuite à un examen de l’ÉE. Si l’ÉE est considérée incomplète, le promoteur dispose de sept jours pour y remédier après quoi le ministre peut la rejeter si les lacunes n’ont pas été dûment comblées<sup>220</sup>. Lorsque l’examen est terminé, le public est invité à en consulter le rapport et, une fois de plus, à formuler des observations écrites au ministre<sup>221</sup>.

C’est au ministre de l’Environnement que revient le pouvoir de prendre une décision sur la demande du promoteur, mais celle-ci doit ensuite recevoir l’approbation du gouvernement. La décision du ministre doit prendre en compte les observations émises par le public sur l’ÉE et l’examen de l’ÉE par le ministre. Elle peut refuser l’exploitation de l’entreprise en question ou l’autoriser, avec ou sans conditions<sup>222</sup>. Notons que si la L.é.e. exige qu’une décision écrite et motivée soit fournie au promoteur, l’obligation relative aux membres du public ayant présenté des observations se limite à les aviser de la décision rendue, sans requérir de quelconques motivations<sup>223</sup>.

Durant la période de consultation, toute personne peut demander au ministre un renvoi au Tribunal de l’environnement pour audience et décision sur la demande du promoteur ou sur

---

aux dates limites pour faire valoir les commentaires, lesquelles sont déterminées en conjonction avec le texte réglementaire *Deadlines*, O. Reg. 616/98.

<sup>216</sup> L.é.e., précitée, note 198, art. 3.5.

<sup>217</sup> *Id.*, art. 6 (4).

<sup>218</sup> *Id.*, art. 6.1 (1) et 6.2 (1).

<sup>219</sup> *Id.*, art. 6.3 et 6.4.

<sup>220</sup> *Id.*, art. 7 (1), (4) et (6).

<sup>221</sup> *Id.*, art. 7.1 et 7.2.

<sup>222</sup> *Id.*, art. 9 (1) et (2).

<sup>223</sup> *Id.*, art. 9 (3) et (4).

toute autre question s’y rapportant<sup>224</sup>. Le ministre peut aussi, de sa propre initiative, procéder au renvoi devant le tribunal ou renvoyer à une procédure de médiation<sup>225</sup>. Lorsqu’il y a renvoi devant le tribunal, ce dernier hérite alors du pouvoir décisionnel du ministre et doit, lui aussi, tenir compte des observations émises par le public au cours du processus<sup>226</sup>. Il doit cependant respecter les directives et les conditions pouvant être imposées par le ministre lors du renvoi des questions<sup>227</sup>.

Bien que le régime ontarien semble, à première vue, réserver une place de choix à la participation publique au sein du processus d’ÉE, il importe de souligner que son application est considérablement limitée, particulièrement en ce qui concerne les projets de nature privée. De même, depuis les amendements apportés à la L.é.e. en 1996<sup>228</sup>, et entrés en vigueur en janvier 1997, on lui reproche son haut degré de discrétion politique et bureaucratique<sup>229</sup>. Des observateurs font valoir que cette discrétion risque d’entacher la crédibilité du processus puisque celle-ci peut mener à des décisions d’abord basées sur un calendrier politique<sup>230</sup>. En effet, bien que la lecture de la L.é.e. porte à croire que la loi prévoit des exigences minimales concernant la portée de l’ÉE de tout projet assujetti<sup>231</sup>, l’interprétation de certaines modifications législatives permet désormais au ministre d’autoriser des cadres de référence plus restrictifs. Une décision récente de la Cour d’appel de l’Ontario ouvre toute grande la porte à ce pouvoir discrétionnaire du ministre concernant la restriction des exigences minimales à considérer lors de la préparation de l’étude d’impact<sup>232</sup> :

---

<sup>224</sup> *Id.*, art. 7.2 (3) et (4).

<sup>225</sup> *Id.*, art. 8, 9.1 et 9.2. La L.é.e. ne prévoit pas de conditions au renvoi devant le tribunal ni aucuns autres éléments pouvant baliser l’exercice de pouvoir discrétionnaire du ministre.

<sup>226</sup> *Id.*, art. 9.1 (1), (2) et (3).

<sup>227</sup> *Id.*, art. 9.2 (5).

<sup>228</sup> Pour une analyse critique des éléments de cette réforme, voir M. VALIANTE, *loc. cit.*, note 201, alors que pour une analyse de l’ancien régime voir David ESTRIN et John SWAIGEN, *Environment On Trial*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, Emond Montgomery Publications Limited, 1993, 909 p.

<sup>229</sup> M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.10.34; Barry SPIEGEL, « Clock Rolled Back on EAA », *The Lawyers Weekly*, vol. 23, no. 13, 25 juillet 2003.

<sup>230</sup> Joyce HAMPTON et Janice ZIMA, « Ontario’s Amended EAA gets Negative Reviews », *The Lawyers Weekly*, vol. 17, no. 45, 10 avril 1998; A. D. LEVY, *loc. cit.*, note 197, 227 et suiv.

<sup>231</sup> L.é.e., précitée, note 198, art. 6 (2) et (3).

<sup>232</sup> Dans *Sutcliffe c. Ontario (Minister of the Environment)*, [2003] O.J. No 2576, 65 O.R. (3d) 457 (Ont. S.C.J.) le tribunal de première instance considéra que toute interprétation de l’art. 6 (2) de la L.é.e. permettant de restreindre les « terms of reference » serait incompatible avec l’objet de la loi, niant ainsi au ministre le pouvoir d’en exclure des points environnementaux problématiques. Par contre, cette décision fut renversée en

In some cases, the Minister may adjudge that the generic elements are not sufficient to meet the environmental and public interest concerns and, in such a case, the Minister will be duty bound to require additional information. In other cases, some of those elements may be found unnecessary. The Minister's decision in all cases, although entitled to high deference, will be subject to judicial review.

[...]

As between the courts and the Minister, the Minister is in a far better position to ascertain whether the generic elements must be present in all environmental assessments in order to be consistent with the purpose of the Act and the public interest.<sup>233</sup>

Par ailleurs, si le ministre peut désormais approuver une étude d'impact dont la portée est plus restreinte, il peut, par le fait même, accorder une exemption aux exigences établies par l'article 6.1 de la L.é.e.<sup>234</sup>. La possibilité ainsi fournie au promoteur d'éviter l'étude de certains éléments controversés d'un projet qui pourraient avoir des effets significatifs sur l'environnement laisse place à questionnement. En effet, le promoteur devient ainsi libre de tailler sur mesure le cadre de référence de son projet, sans avoir à y reprendre tous les éléments de l'article 6.1, pour autant que, de l'avis du ministre, ce cadre soit cohérent avec l'esprit de la loi et l'intérêt public<sup>235</sup>.

De même, notons que lorsqu'une demande d'audience publique lui est adressée, le ministre peut, à sa discrétion, refuser le renvoi au Tribunal de l'environnement s'il estime la demande frivole ou vexatoire, mais également s'il « estime que cette audience n'est pas nécessaire » ou que cela pourrait « retarder indûment la décision »<sup>236</sup>. Soulignons que depuis la réforme, très peu de demandes d'audiences publiques ont reçu des réponses

---

appel, conférant un large et dangereux pouvoir au ministre : *Sutcliffe c. Ontario (Minister of the Environment)*, [2004] O.J. 3473, (2004) D.L.R. (4th) 392, (2004) 9 C.E.L.R. (3d) 1, (Ont. C.A.) L'autorisation d'en appeler devant la Cour suprême du Canada fut refusée le 10 mars 2005, [En ligne : [http://205.193.81.30/information/cms/docket\\_f.asp?30590](http://205.193.81.30/information/cms/docket_f.asp?30590)], (Consulté en juillet 2006); [2004] S.C.C.A. No 466.

<sup>233</sup> La décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Sutcliffe c. Ontario*, précitée, note 232, par. 23 et 27.

<sup>234</sup> M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.10.37 et 1.19. Le ministre peut ainsi, par exemple, limiter les d'options qui doivent être évaluées à titre d'alternative au projet dans le cadre de l'étude d'impact.

<sup>235</sup> John JAFFEY, « Environment Fast Track Cleared on Appeal », *The Lawyers Weekly*, vol. 24, no. 16, 3 septembre 2004; Barry SPIEGEL, « Minister can « Scope » Environmental Assessment: OCA », *The Lawyers Weekly*, vol. 24, no. 19, 24 septembre 2004.

<sup>236</sup> L.é.e., précitée, note 198, art. 9.3.

positives<sup>237</sup>. Ce pouvoir discrétionnaire du ministre est très large et particulièrement difficile à remettre en cause<sup>238</sup>. Les renvois accordés par le ministre peuvent également être restreints à certaines questions spécifiques qu'il juge plus appropriées, auquel cas le tribunal est tenu au respect des directives et conditions imposées par le ministre<sup>239</sup>. Ce dernier peut ainsi restreindre l'étendue de l'ÉE qui procédera devant le tribunal et, par conséquent, à laquelle le public aura accès<sup>240</sup>. Notons également que les décisions du tribunal restent sujettes à modification ou même à substitution par le ministre, si celui-ci obtient l'approbation du cabinet<sup>241</sup>.

Enfin, bien que la *Charte ontarienne des droits environnementaux (Bill of Environmental Rights)*<sup>242</sup> ne s'applique pas aux projets qui sont exemptés ou autorisés par la L.é.e., au motif que le public s'y voit déjà accorder l'opportunité de formuler des commentaires<sup>243</sup>, les observateurs estiment que son avènement a contribué à l'augmentation du niveau de discrétion politique dans les processus décisionnels environnementaux de la province<sup>244</sup>. En effet, en excluant de l'application de la *Charte* certains projets, sous prétexte qu'un processus de participation publique fut déjà tenu à leur égard, les autorités continuent, paradoxalement, de jouir de toute la discrétion qui leur est conférée sous ces autres régimes.

---

<sup>237</sup> A. D. LEVY, *loc. cit.*, note 197, 243-245. En effet, seulement deux cas d'ÉE furent référés pour audiences publiques par le ministre, soit les affaires *Adams Mine* (97-01) et *Quinte Landfill* (EA-97-02). Ces deux cas furent d'ailleurs entendus par le *Environmental Assessment Board* puisqu'au moment de l'audition, en 1998, le Tribunal de l'environnement n'existait pas encore: Communication avec Monsieur Dave Bell, Project Officer, Environmental Assessment and Approval Branch, Ministry of the Environment of Ontario, le 5 juin 2006.

<sup>238</sup> *East Luther Grand Valley (Township) v. Ontario (Minister of Environment and Energy)* 2000, 48 O.R. (3d) 247; (2000) 33 C.E.L.R. (N.S.) 23 (Ont. S.C.J.); M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.20.11; A. D. LEVY, *loc. cit.*, note 197, 243-245.

<sup>239</sup> L.é.e., précitée, note 198, art. 9.2 et 9.3.

<sup>240</sup> M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.20.2, 1.20.11 et suiv. L'auteur fait référence à un exemple concret s'étant déroulé à Kirkland Lake, relativement à un projet d'enfouissement de déchets dans une mine désaffectée (mine Adams), et où le ministre a référé quatre questions spécifiques au tribunal, l'empêchant ainsi de se pencher, par exemple, sur les alternatives possibles et raisonnables au projet soumis. Voir aussi A. D. LEVY, *loc. cit.*, note 197, 245-246.

<sup>241</sup> L.é.e., précitée, note 198, 11.2 (2).

<sup>242</sup> *Charte ontarienne des droits environnementaux de 1993*, L.O. 1993, c. 28.

<sup>243</sup> GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Charte ontarienne des droits environnementaux: Réponses du gouvernement aux commentaires du public*, Gouvernement de l'Ontario, Toronto, 1995, p. 11.

<sup>244</sup> M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.10.34; Tom ONYSHKO, « Classification Scheme in Ontario's Environmental Bill of Rights Creates Uncertainty for Approvals », *The Lawyers Weekly*, vol. 14, no. 40, 3 mars 1995.

### C) Application transfrontière du régime?

À l'instar de la situation québécoise, le régime ontarien ne prévoit pas l'information du public hors des frontières de la province, ni sa consultation. Cependant, malgré l'absence de mécanisme pour favoriser cette participation, rien n'empêche un non résident de formuler des observations au ministre ou de demander le renvoi d'un projet devant le Tribunal de l'environnement. Soulignons par contre que, comparativement au Québec, la plus large discrétion du ministre ontarien de renvoyer ou non la question devant le tribunal, ainsi que la possibilité de circonscrire cette question à sa guise, pourrait éventuellement lui permettre de rejeter la demande d'une personne d'une autre juridiction plus facilement. Par contre, notons que la *Loi sur le Tribunal de l'environnement* prévoit expressément que celui-ci peut tenir des audiences mixtes en Ontario ou ailleurs avec un tribunal administratif constitué en vertu des lois d'une autre autorité législative<sup>245</sup>. Il semble toutefois qu'une telle démarche n'ait encore jamais été entreprise<sup>246</sup>.

Soulignons que l'Ontario a aussi édicté une *Loi sur le droit de réciprocité en matière de pollution transfrontalière*<sup>247</sup>. Cette loi prévoit que :

La personne qui subit ou risque de subir un dommage à sa personne ou à ses biens dans un territoire accordant la réciprocité, causé par la pollution qui provient ou peut provenir de l'Ontario, a les mêmes droits de recours, relativement à ce dommage ou à ce risque de dommage que si celui-ci avait eu lieu en Ontario, et elle peut s'en prévaloir en Ontario.<sup>248</sup>

Une personne y est définie comme toute « personne physique, personne morale, institution de gestion, succession, fiducie, société en nom collectif, association, entreprise commune, gouvernement agissant à titre privé ou public, sous division ou organisme gouvernemental ou toute autre personne juridique »<sup>249</sup> alors qu'un territoire accordant la réciprocité s'entend de tout État américain, province ou territoire canadien « qui a adopté la présente loi ou qui prévoit des droits de recours à ses tribunaux et à ses organismes administratifs sensiblement

<sup>245</sup> *Loi de 2000 sur le Tribunal de l'environnement*, précitée, note 203, art. 3.

<sup>246</sup> Communication par courriel avec Madame Christina Sokulsky, Conseillère, Tribunal de l'environnement, le 13 juillet 2006.

<sup>247</sup> L.R.O. 1990, c. T.18.

<sup>248</sup> *Id.*, art. 3.

<sup>249</sup> *Id.*, art. 1(1).

équivalents (« reciprocating jurisdiction »)<sup>250</sup>. Bien que la définition de personne y soit assez large, il est à noter que les seules personnes physiques bénéficiant de ce droit sont celles risquant de subir des dommages à leur intégrité physique ou à leur propriété.

Cette loi fut calquée sur la *Uniform Transboundary Reciprocal access Pollution Act* élaborée conjointement, en 1982, par la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada et la National Conference of Commissioners on Uniform State Laws dans l'optique d'établir un modèle uniforme pour les juridictions provinciales et territoriales canadiennes et étatiques américaines sur le sujet. Cependant, seuls quelques provinces et États ont, avec l'Ontario, adopté une loi semblable ou furent reconnus comme prévoyant des droits équivalents<sup>251</sup>.

De plus, si cette loi procure un accès aux tribunaux ontariens en permettant qu'une action ou une autre instance soit introduite pour tout dommage, ou risque de dommage, à des biens ou à une personne par la pollution en provenance de l'Ontario dans un territoire accordant la réciprocité<sup>252</sup>, elle ne garantit pas l'exercice d'autres droits procéduraux comme l'accès à l'information et la tenue d'audiences publiques dans le cadre d'ÉE<sup>253</sup>.

Soulignons finalement l'annonce, en juin 2006, d'un projet de modifications du régime d'ÉE de l'Ontario qui fera l'objet de consultations publiques au cours des mois qui suivront. Les informations obtenues à ce jour ne laissent cependant pas présager de modifications majeures en matière de participation publique, si ce n'est de l'intention d'élaborer des codes de pratique portant sur les éléments clés de l'ÉE, incluant les consultations publiques, et de modifier les échéanciers pour accélérer le processus

---

<sup>250</sup> *Id.*, art. 1(2).

<sup>251</sup> En plus de l'Ontario, les provinces du Manitoba et de l'Île-du-Prince-Édouard ont aussi adopté une loi spécifique : CONFERENCE OF CANADA, *Table of Uniform Statutes Enacted, Listed by Jurisdiction*, [En ligne : <http://www.ulcc.ca/en/us/index.cfm?sec=4>], (Consulté en juillet 2006). La Nouvelle-Écosse, quant à elle, en a plutôt intégré les dispositions au sein de son *Environment Act*, S.N.S. 1994-95, c. 1. Quant aux États américains, le Colorado, le Connecticut, le Michigan, le Montana, le New Jersey, l'Oregon et le Wisconsin ont aussi intégré de telles dispositions à leur corpus législatif : UNIFORM LAW COMMISSIONERS, *Uniform Transboundary Pollution Reciprocal Access Act*, [En ligne : [http://www.nccusl.org/Update/uniformact\\_factsheets/uniformacts-fs-utpraa.asp](http://www.nccusl.org/Update/uniformact_factsheets/uniformacts-fs-utpraa.asp)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>252</sup> *Loi sur le droit de réciprocité en matière de pollution transfrontalière*, précitée, note 247, art. 2.

<sup>253</sup> P. R. MULDOON, D. A. SCRIVEN et J. M. OLSON, *op. cit.*, note 25, p. 18.

décisionnel du gouvernement, ce qui risque aussi d'avoir une certaine influence sur la participation publique<sup>254</sup>.

### 1.2.3 Régime du Nouveau-Brunswick

#### A) Assujettissement

Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur l'assainissement de l'environnement*<sup>255</sup> (ci-après « L.a.e. ») et son *Règlement sur les études d'impact sur l'environnement*<sup>256</sup> (ci-après le « R.e.i.e. ») circonscrivent le régime d'ÉE de la province<sup>257</sup>. Les projets et activités y étant assujettis sont ceux considérés comme des « ouvrages » au sens de la L.a.e.<sup>258</sup>, lesquels constituent toute entreprise, activité, projet, structure, travaux ou programme, prévu à l'Annexe A du règlement, de même que leur modification, agrandissement, abandon, démolition et remise en état. Ceux-ci sont désignés comme étant susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement<sup>259</sup>, peu importe que ces ouvrages soient institués par des particuliers, des entreprises privées ou des organismes gouvernementaux<sup>260</sup>. La L.a.e. prévoit qu'avant d'être entrepris, tout ouvrage doit faire l'objet d'une étude d'impact

<sup>254</sup> MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Améliorations apportées à la procédure d'évaluation environnementale : Aller de l'avant*, juin 2006, [En ligne : <http://www.ene.gov.on.ca/envision/news/2006/060601at-fr.pdf>], (Consulté en juillet 2006); MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Modifications à la procédure d'évaluation environnementale*, document d'information, 6 juin 2006, [En ligne : <http://www.ene.gov.on.ca/envision/news/2006/060601mb-fr.pdf>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>255</sup> *Loi sur l'assainissement de l'environnement*, L.R.N.-B., c. C-6, (ci-après « L.a.e. »).

<sup>256</sup> *Règlement sur les études d'impact sur l'environnement – Lois sur l'assainissement de l'environnement*, Règl. du N.-B. 87-83, (ci-après « R.e.i.e. »).

<sup>257</sup> Pour une analyse critique du droit de l'environnement au Nouveau-Brunswick dans son ensemble, voir Neil J. BRENNAN, « Impediments to Environmental Quality and New Brunswick's Clean Environment Act : An Argument for a New Statute », (1997) 7 *J.E.L.P.* 114.

<sup>258</sup> L.a.e., précitée, note 255, art. 31.1 (1).

<sup>259</sup> R.e.i.e., précité, note 256, art. 3 (1) et (2). Soulignons également que le lieutenant gouverneur en Conseil peut, par contre, aux conditions qu'il précise, dispenser un ouvrage de l'application du R.e.i.e. : L.a.e., précitée, note 255, art. 31.1 (5).

<sup>260</sup> MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *Un guide aux études d'impact sur l'environnement au Nouveau-Brunswick*, avril 2005, p. 2, [En ligne : <http://www.gnb.ca/0009/0377/0002/11-04-f.pdf>], (Consulté en mai 2006). En fait, il semble que la seule différence entre les divers acteurs pouvant jouer le rôle de promoteurs d'ouvrages réside dans l'exemption de certains d'entre eux du paiement des nouveaux droits d'enregistrement introduits le 1<sup>er</sup> avril 2005, comme le sont, par exemple, les municipalités et les individus qui se proposent d'entreprendre un ouvrage à des fins résidentielles. Voir à ce sujet le *Guide d'enregistrement*, Conformément au paragraphe 5 (2) du *Règlement 87-83 sur les études d'impact sur l'environnement - Loi sur l'assainissement de l'environnement*, 1 avril 2005, dans MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *op. cit.* note 260, p. ii-iii.

détaillée et recevoir l'agrément du cabinet, à moins d'en être dispensé par le ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux (ci-après « ministre de l'Environnement »)<sup>261</sup>. Le règlement ne prévoit pas de motif spécifique permettant au ministre de dispenser un ouvrage de l'étude d'impact, mais il ressort de l'article 6 (4) R.e.i.e. que ce dernier n'a pas à exiger la réalisation d'une telle étude s'il n'est pas « d'avis » que l'ouvrage peut entraîner un impact important sur l'environnement<sup>262</sup>. Le ministre peut assujettir cette décision à toutes les conditions qu'il juge nécessaires à la réalisation de l'ouvrage<sup>263</sup>, détenant ainsi un large pouvoir discrétionnaire.

Avant même le début de leur mise en œuvre, tous les ouvrages doivent donc être enregistrés auprès du ministre afin que celui-ci puisse prendre une décision en ce qui a trait à l'exigence de tenir une étude d'impact ou non<sup>264</sup>. Dans cette optique, le ministre peut exiger du promoteur tous les renseignements qui lui sont nécessaires et peut prendre en considération toutes les conditions dont il pourrait assortir sa décision<sup>265</sup>. Cette étape justifie pourquoi de récents documents administratifs font état de deux types de révision au sein du régime d'étude d'impact environnemental, soit l'« examen en vue d'une décision » qui peut, éventuellement, être suivie d'une « étude détaillée »<sup>266</sup>.

## **B) Étude d'impact et participation publique**

Le règlement prévoit deux opportunités de participation publique lors de la tenue d'une étude détaillée, mais reste muet quant à la phase préliminaire de l'examen en vue d'une décision.

<sup>261</sup> L.a.e., précitée, note 255, art. 31.1 (1) et (2); R.e.i.e., précité, note 256, art. 4 a) et b).

<sup>262</sup> R.e.i.e., précité, note 256, art. 6 (4) *a contrario*. En effet, l'article prévoit que « le ministre doit exiger la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement relativement à tout ouvrage qui [...] peut, à son avis, avoir un impact important sur l'environnement [Nos soulignés] ».

<sup>263</sup> *Id.*, art. 6 (6).

<sup>264</sup> *Id.*, art. 5.

<sup>265</sup> *Id.*, art. 6 (1) et (7).

<sup>266</sup> MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *Étude d'impact environnemental au Nouveau-Brunswick*, 2005, à la page 1, [En ligne : <http://www.gnb.ca/0009/0377/0002/0020-f.pdf>], (Consulté en avril 2006); MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *op. cit.*, note 260, p. 3 à 5.

*i) Examen en vue d'une décision*

Si aucune consultation publique n'est expressément demandée pour l'étape d'examen en vue d'une décision, elle constitue, en pratique, une exigence requise pour tous les ouvrages à la suite de leur enregistrement<sup>267</sup>. En effet, le *Guide aux études d'impact sur l'environnement au Nouveau-Brunswick*, publié par le ministère de l'Environnement le 1<sup>er</sup> avril 2005, énonce que tous les projets enregistrés – lire tous les ouvrages - doivent faire l'objet d'une participation du public<sup>268</sup>. Le Guide stipule que pour satisfaire les exigences de l'article 6 (1) du R.e.i.e., qui permet au ministre d'exiger tous les renseignements nécessaires à sa prise de décision, le promoteur doit démontrer que le public touché a eu l'occasion de participer à l'étude du projet et doit soumettre au ministre un rapport sur la façon dont il a examiné les préoccupations ainsi soulevées et y a répondu. Ce rapport doit aussi être accessible au public pour examen<sup>269</sup>. Le *Guide aux études d'impact* renferme également un *Guide d'enregistrement* qui décrit l'information devant être soumise au ministère dans le cadre de l'enregistrement d'un ouvrage. Notons que l'un des points de ce document s'attarde spécifiquement à la participation du public<sup>270</sup>. Il renferme de plus, à son annexe C, des *Normes minimales de participation du public organisées par le promoteur pour les projets enregistrés*. Ces dernières décrivent plusieurs étapes, qualifiées de minimales, relativement à l'identification des intervenants, à l'information ainsi qu'à la communication avec le public.

La décision du ministre, de soumettre ou non un ouvrage prévu par règlement à une étude d'impact plus détaillée, est entourée d'une grande discrétion. De même, bien que le public soit désormais impliqué, les garanties juridiques accordées à sa participation sont quasi nulles<sup>271</sup>. Si l'ouverture du libellé de l'article 6 (1) du R.e.i.e. permet au ministre d'exiger

---

<sup>267</sup> MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *op. cit.*, note 260, p. xiii et xiv.

<sup>268</sup> *Id.*, p. 3.

<sup>269</sup> *Id.*; *Normes minimales de participation du public organisées par le promoteur pour les projets enregistrés*, qui constitue l'annexe C du document MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *op. cit.*, note 260, p. xxxiii.

<sup>270</sup> MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *op. cit.*, note 260, p. xiii.

<sup>271</sup> En effet, puisque le Guide n'a pas fait l'objet d'une publication dans la Gazette royale, il ne détient aucune valeur réglementaire.

du promoteur des démarches de consultation publique<sup>272</sup>, le ministre n'en a toutefois pas l'obligation. En effet, cette exigence n'étant incluse dans aucun texte ayant valeur de loi, elle n'offre aucune garantie juridique au public relativement à son droit de participer. Mentionnons l'avènement d'une récente modification réglementaire - introduisant, entre autres, des frais d'enregistrement - qui aurait pu fournir l'occasion de donner force de loi à l'obligation de consultation publique en l'intégrant à même le texte du règlement<sup>273</sup>. Puisque cette option ne fut manifestement pas choisie, cette obligation repose actuellement sur de simples règles de pratique du ministère et cela nous amène à nous questionner sur la réelle volonté politique de garantir aux citoyens un droit de participer. Néanmoins, cette pratique du ministère, qui est officiellement prévue depuis novembre 2004<sup>274</sup>, constitue malgré tout un changement administratif notable vers une amélioration tangible du processus.

Le R.e.i.e. prévoit la tenue d'un registre des enregistrements et décisions rendues par le ministre, lequel doit être mis à la disposition du public pour consultation. Par contre, les informations disponibles sur ce registre sont assez limitées<sup>275</sup>. Toutefois, la récente création d'une version électronique du registre permet d'en faciliter la consultation qui était jusqu'alors restreinte à une consultation au bureau du ministère de l'Environnement, à Fredericton, durant les heures normales d'affaires.

Soulignons que la réglementation nouveau-brunswickoise ne définit nulle part le « public » visé par le processus d'ÉE. Seul le *Guide aux études d'impact* offre une définition du

---

<sup>272</sup> « Le Ministre peut exiger de tout promoteur d'un ouvrage enregistré [...], tout renseignement qu'il considère nécessaire pour rendre une décision sur l'exigence ou la non-exigence de réaliser une étude d'impact sur l'environnement [...]. » : L.a.e., précitée, note 255, art. 6 (1).

<sup>273</sup> La L.a.e. octroie, en effet, un pouvoir de réglementer concernant la réalisation des études d'impact, l'information du public et la tenue d'assemblées publiques de même que relativement aux critères à prendre en considération pour décider de tenir une étude d'impact ou non et d'autoriser la réalisation d'un ouvrage ou non : L.a.e., précitée, note 255, 31.1 (2) h), k), l) et n).

<sup>274</sup> Communication par courriel de Monsieur Pierre Doucet, Planificateur environnemental, ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick, le 24 mai 2005.

<sup>275</sup> En effet, les informations disponibles sur le registre ne portent que sur le nom du promoteur, le nom de l'ouvrage et sa description, la date de l'enregistrement et la décision du ministre d'exiger la réalisation d'une étude d'impact ou non, de même que sur la date à laquelle le promoteur a été avisé de la décision rendue : R.e.i.e., précité, note 256, art. 7 (1) et (2). Ainsi, bien qu'il permette l'accès à la décision du ministre, y compris les conditions dont elle est assortie, le cas échéant, le registre ne renferme pas d'information reliée à l'impact potentiel du projet.

public pouvant prendre part au processus décisionnel concernant les projets enregistrés. Cette notion comprend « tous les intervenants (personnes, entreprises, organismes, etc.) qui peuvent être touchés par le projet » et s'étend également à « ceux qui ont une connaissance locale de l'endroit de l'aménagement proposé pouvant aider le choix de l'emplacement ou de la conception » ainsi qu'aux Premières nations, lorsque cela est pertinent<sup>276</sup>. S'il décide qu'une étude d'impact détaillée est nécessaire, le ministre communique sa décision au public par avis dans la *Gazette royale* et par tout autre moyen qu'il juge approprié<sup>277</sup>.

## ii) Étude détaillée

Dans le cas d'une étude détaillée, comparativement à la phase précédente d'examen en vue d'une décision, le R.e.i.e. garantit au public deux occasions de participer au processus d'ÉE. En consultation avec le comité de révision qu'il devra nommer pour chaque ouvrage spécifique<sup>278</sup>, le ministre prépare d'abord un projet d'instruction portant sur la substance, la portée et la conduite de l'étude d'impact qui devra être préparée par le promoteur et invite le public à soumettre des représentations à son sujet<sup>279</sup>. Dans cette optique, le projet d'instruction est communiqué au public par l'entremise d'un avis, publié dans la *Gazette royale* et par tout autre moyen que le ministre juge approprié<sup>280</sup>. Le ministre doit considérer toutes les représentations qui lui sont faites avant de délivrer au promoteur les instructions finales<sup>281</sup>. Le promoteur doit alors préparer des « normes de référence », conformes aux instructions reçues. Celles-ci établissent la façon dont il entend réaliser l'étude et les méthodes qu'il propose d'utiliser pour étudier l'impact sur l'environnement ainsi que les moyens par lesquels il entend permettre la consultation du public. Ces normes de référence doivent être soumises au ministre avant de débiter l'étude d'impact comme telle<sup>282</sup>.

<sup>276</sup> MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *op. cit.*, note 260, p. xiii-xiv.

<sup>277</sup> R.e.i.e., précité, note 256, art. 6 (5).

<sup>278</sup> *Id.*, art. 8.

<sup>279</sup> *Id.*, art. 9 (1) d).

<sup>280</sup> Des copies du projet d'instruction sont aussi communiquées au promoteur ainsi qu'aux membres de public qui en font la demande : R.e.i.e., précité, note 256, art. 9 (1). On note cependant que les modes de communication au public, mis à part la publication dans la *Gazette royale* qui n'est pas un document consulté par une majorité de citoyens, sont laissés à l'entière discrétion du ministre.

<sup>281</sup> *Id.*, art. 9 (2). Le ministre doit alors transmettre des copies des instructions finales à tous ceux qui lui ont fait des représentations et publier un autre avis annonçant la délivrance des instructions finales, lesquelles seront mises à la disposition du public sur demande : R.e.i.e., précité, note 256, art. 9 (3).

<sup>282</sup> *Id.*, art. 10.

Le promoteur réalise ensuite l'étude d'impact et prépare un rapport sur celle-ci qu'il remet au ministre. Le ministre doit réviser le rapport d'étude d'impact et, en regard des instructions émises, il indique au promoteur toute insuffisance devant être corrigée, le cas échéant<sup>283</sup>. Des copies de la version finale du rapport sont ensuite remises au ministre dans les deux langues officielles, soit l'anglais et le français. Ce dernier prépare un sommaire du rapport d'étude d'impact, alors que le comité de révision conçoit une déclaration de révision dans laquelle il soulignera les points spécifiques qu'il considère devoir porter à l'attention du ministre et du public<sup>284</sup>. Finalement, le rapport, le sommaire et la déclaration de révision sont mis à la disposition du public<sup>285</sup>. Le ministre doit alors faire connaître la date et le lieu d'au moins une assemblée publique qui devra être tenue afin de permettre à tous ceux qui le désirent de discuter de l'évaluation environnementale et d'exprimer leurs commentaires sur le rapport final<sup>286</sup>.

Mentionnons qu'il existe aussi, au Nouveau-Brunswick, un organisme tiers portant le nom de Conseil de l'environnement. À la demande du ministre ou du cabinet, le conseil étudie certaines questions entrant sous le champ d'application de la L.a.e.<sup>287</sup>. Cependant, ce dernier n'est pas en charge des assemblées publiques. Celles-ci sont plutôt présidées par un comité d'experts indépendants nommés par le ministre et chargés de recevoir les commentaires du public, mais aussi de répondre aux questions et aux préoccupations formulées. Contrairement au Québec et à l'Ontario, aucune règle de procédure ne régit les assemblées publiques, mais les délibérations doivent tout de même faire l'objet d'un compte rendu textuel<sup>288</sup>. Ce dernier devra d'ailleurs être joint au sommaire de la participation publique que le ministre est chargé de préparer à l'expiration d'un délai de 15

---

<sup>283</sup> *Id.*, art. 11.

<sup>284</sup> *Id.*, art. 12.

<sup>285</sup> *Id.*, art. 13.

<sup>286</sup> *Id.*, art. 13 et 14; MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *op. cit.* note 266, p. 4.

<sup>287</sup> Pour ce faire, il dispose de pouvoirs d'enquête menant à l'élaboration de rapports et peut recevoir les mémoires de toute personne sur des questions entrant dans le champ de compétence de la L.a.e. : L.a.e., précitée, note 255, art. 16 (1) et 17.

<sup>288</sup> R.e.i.e., précité, note 256, art 14; MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX, *op. cit.* note 260, p. 6.

jours accordé au public pour faire valoir par écrit des représentations supplémentaires<sup>289</sup>. Dans les cas d'évaluation d'impact détaillée, bien que le ministre de l'Environnement doive émettre un rapport et une recommandation concernant l'ouvrage et, le cas échéant, les conditions qui devraient lui être imposées, la décision finale repose entre les mains du gouvernement. Celui-ci peut accorder ou refuser son agrément à la réalisation de l'ouvrage, aux conditions qu'il détermine<sup>290</sup>. Soulignons que peu importe que l'ouvrage fasse l'objet d'une étude détaillée ou non, le décideur n'a jamais l'obligation de prendre en considération les observations émises par le public, ni même à motiver sa décision finale ou à la rendre publique<sup>291</sup>.

### **C) Application transfrontière du régime?**

Le régime nouveau-brunswickois est, lui aussi, exempt de dispositions spécifiques sur la participation des membres du public de l'extérieur de la province en cas d'effets environnementaux transfrontières. Comme pour les deux juridictions abordées précédemment, rien n'empêche cependant une personne hors de la province de faire valoir ses commentaires au ministre de l'Environnement. D'ailleurs, la consultation exigée depuis peu, par les documents administratifs du ministère de l'Environnement à la phase de l'enregistrement, vise « tout intervenant pouvant être touché par le projet » ce qui, en pratique, peut inclure le public d'une autre juridiction. Pour ce qui est des deux autres phases de consultation publique, qui sont d'ailleurs les seules opportunités de participation publique garanties par loi, la notion de public n'est ni restreinte, ni définie, ouvrant ainsi la porte à une application au public en général. Cependant, notons qu'aucune forme d'information du public hors frontière n'y est prévue, limitant ainsi les perspectives de participation éventuelle dans le cadre des mécanismes provinciaux existants.

\*\*\*\*\*

---

<sup>289</sup> R.e.i.e., précité, note 256, art. 15. On peut considérer que l'accès à ces documents est relativement limité puisqu'il exige leur consultation au bureau du ministère, à Fredericton, sur les heures de bureau. Cependant, notons qu'une copie est systématiquement envoyée à toute personne qui a soumis un exposé écrit relativement à l'assemblée publique, qui a pris la parole durant l'assemblée publique ou qui a soumis un exposé écrit au ministre durant le processus de consultation.

<sup>290</sup> *Id.*, art. 16.

<sup>291</sup> Relativement aux dénonciations portées à l'encontre du large pouvoir discrétionnaire du décideur et aux limites imposées au public quant à la remise en cause des décisions prises, voir N. J. BRENNAN, *loc. cit.*, note 257, 102-107.

L'analyse du processus d'ÉE du Nouveau-Brunswick vient clore notre survol de régimes provinciaux limitrophes. Bien sûr, l'étude d'autres régimes aurait pu s'avérer intéressante. Pensons, par exemple, à celui de la Colombie-Britannique, dont certaines dispositions législatives ouvrent expressément la porte à la consultation des autorités des juridictions avoisinantes (provinces, territoires et États américains)<sup>292</sup>. Cependant, le contexte de la présente étude nous impose de nous limiter. D'ailleurs, il est manifeste que l'analyse critique du régime québécois et des deux régimes limitrophes retenus suffit à mettre en exergue le constat voulant que malgré le respect des principes de base de l'ÉE et une certaine proximité politique et géographique, les divers régimes instaurés au sein de la fédération canadienne renferment des différences notables. Il ressort, entre autres, de notre analyse que si aucun des régimes étudiés ne prévoit de procédure spécifique en cas d'impact environnemental transfrontière, aucun n'y ferme complètement la porte non plus. Cependant, en absence de procédures d'information systématiques et de mécanismes conçus pour faciliter la consultation du public situé à l'extérieur de la province, les probabilités de « participation spontanée » sont plutôt minces.

Nous constatons que la présence d'une multitude de régimes provinciaux d'ÉE se côtoyant au sein de la fédération canadienne, juxtaposée au désir des provinces d'éviter les empiètements sur l'exercice de leurs compétences, fait de la coopération intergouvernementale un incontournable dans l'élaboration d'une solution concernant la

---

<sup>292</sup> *Environmental Assessment Act*, S.B.C. 2002, c. 42. Cette loi permet expressément au ministre responsable du domaine environnemental (*Minister of Water, Land and Air Protection*) de conclure des ententes relatives à tout aspect des ÉE avec d'autres juridictions, incluant non seulement le Fédéral, les provinces et les territoires, mais aussi toutes autres juridictions étrangères (art. 27). Il est à noter qu'une telle entente fut conclue avec l'État de Washington (voir *infra*, p. 144). Cette loi prévoit également que le responsable du dossier d'ÉE au *Environmental Assessment Office*, chargé de déterminer la portée, les méthodes et les procédures de l'ÉE requise, peut, à sa discrétion, exiger que celle-ci comprenne la consultation d'une juridiction voisine (article 11 (2) f)). Bien qu'il n'y soit pas question du public de ces juridictions, soulignons que l'article 30 confère au ministre le pouvoir de suspendre le processus d'ÉE pour permettre la tenue de procédures d'audiences publiques (*hearing*) menées par une juridiction voisine, seule ou conjointement avec la Colombie-Britannique. Au sujet du régime d'ÉE de la Colombie-Britannique dans son ensemble, voir : M. I. JEFFERY, *op. cit.*, note 74, p. 1.23 à 1.30.4; BRITISH COLUMBIA ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OFFICE, *Guide to the British Columbia Environmental Assessment Process*, mars 2003, [En ligne : <http://www.eao.gov.bc.ca/publicat/guide-2003/final-guide1-2003.pdf>], (Consulté en juillet 2006); BRITISH COLUMBIA ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OFFICE, *A Guide to Preparing Terms of Reference, For an Application for an Environmental Assessment Certificate*, juillet 2004, [En ligne : <http://www.eao.gov.bc.ca/publicat/tor-feb-05/050208-EAO-REVISION-BW.pdf>], (Consulté en juillet 2006).

problématique des ÉE transjuridictionnelles<sup>293</sup>. Cette attitude coopérative semble d'ailleurs s'inscrire dans un courant actuel. Pensons, par exemple, aux récentes modifications de la L.c.é.e., faisant mention d'une volonté renouvelée de coopération entre le gouvernement central et les entités fédérées. Tel que démontré au chapitre précédent, des efforts palpables ont également été faits dans la dernière décennie au sein du CCME afin d'établir des accords environnementaux entre le Fédéral et les provinces en vue d'arriver à une harmonisation susceptible de répondre aux problèmes de chevauchement des compétences<sup>294</sup>.

Par ailleurs, l'approche de coopération est depuis longtemps privilégiée pour s'attaquer aux problématiques internationales, et particulièrement en matière environnementale, tout en préservant la souveraineté des États impliqués. Dans cette perspective, nous nous pencherons, au chapitre suivant, sur l'existence de mécanismes internationaux relatifs aux ÉE transfrontières, de même qu'aux obligations contractées par le Canada à ce sujet.

---

<sup>293</sup> Voir à ce sujet: S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 57, 201.

<sup>294</sup> M. OGAN, *loc. cit.*, note 66, 15-37.

### **Chapitre 1.3 Le Canada dans le monde: l'évaluation environnementale transnationale**

Du point de vue du droit international, la protection de l'environnement peut être perçue comme une source de conflit potentiel entre deux souverainetés<sup>295</sup>. On y jongle depuis longtemps avec des problématiques transjuridictionnelles de toutes sortes, et celles relatives à la pollution transfrontière en particulier. La sphère internationale apparaît ainsi constituer un terreau privilégié pour l'émergence de principes généraux reliés à la reconnaissance et à l'application des ÉE transjuridictionnelles. Conséquemment, nous avons choisi de nous attarder aux solutions ayant émergées du droit international au fil des dernières décennies. Cela nous permettra de faire ressortir les obligations dévolues aux États, dont le Canada, à ce sujet (1.3.1). Ce dernier s'étant au surplus engagé à certaines obligations spécifiques en prenant part à la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo)*<sup>296</sup> (1.3.2).

#### **1.3.1 L'émergence de l'évaluation environnementale transfrontière sur la scène internationale**

Dans le contexte international, on s'intéresse depuis longtemps aux phénomènes de pollution transfrontière. Des notions de droit international de l'environnement ont émergé au fil des ans et la reconnaissance du caractère transfrontière des dégradations environnementales a connu une effervescence à travers de nombreux accords internationaux. Évidemment, les stratégies d'action sont difficiles à formuler en raison des divergences régionales, aussi bien culturelles que politiques, mais la magnitude de cette problématique impose de transcender les valeurs en présence pour parvenir à mettre en oeuvre une réponse efficace<sup>297</sup>. Les développements des dernières décennies ont en ce sens contribué à la reconnaissance de l'importance des processus d'ÉE dans un paradigme de développement durable et ce, même dans un contexte transfrontière. Nous nous attarderons à ces développements en deux volets, soit en remontant brièvement l'historique de cette démarche (A) pour ensuite nous attarder aux fondements de cette reconnaissance (B).

<sup>295</sup> A. KISS et J.-P. BEURRIER, *op. cit.*, note 4, p. 111.

<sup>296</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26.

<sup>297</sup> Kevin R. GRAY, « International Environmental Assessment, Potential for a Multilateral Environmental Agreement », (2000) 11 *Colo. J. Int'Envtl. L. & Pol'y* 83, 95-96.

## A) Historique : de la reconnaissance internationale et nationale à l'application transjuridictionnelle de l'évaluation environnementale

### i) Reconnaissance du rôle de l'évaluation environnementale

On peut considérer que l'ÉE, en tant qu'outil de gestion environnementale, plonge ses racines jusqu'à la *Déclaration de Stockholm*<sup>298</sup>, de 1972, puisque cette dernière reconnaissait déjà le besoin de planification environnementale<sup>299</sup>. Deux décennies plus tard, lors de la seconde conférence internationale en matière d'environnement, à l'occasion du Sommet de la Terre de Rio, en 1992, les Parties élevèrent l'évaluation des impacts environnementaux au rang d'instrument national. En effet, par l'intermédiaire du principe 17 de la *Déclaration de Rio*<sup>300</sup>, on passa de la reconnaissance d'un concept de planification à la promotion d'un instrument concret de gestion environnementale interne<sup>301</sup> :

Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.

La reconnaissance de l'importance de mener des ÉE allait de pair avec celle du principe de prévention que l'on retrouve également au sein de ces deux déclarations<sup>302</sup>. Ce principe fut d'ailleurs consacré, au milieu du siècle dernier, par la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la *Fonderie de Trail*<sup>303</sup>.

Avant et après la Conférence de Rio, de nombreux autres instruments internationaux, tant déclaratoires que contraignants, ont posé des exigences relatives aux ÉE dans le but de prévenir et de minimiser les effets environnementaux négatifs, la pollution et les dommages

<sup>298</sup> *Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain*, Doc. NU A/CONF/48/14/Rev.1 (1972).

<sup>299</sup> Philippe SANDS, *Principles of international Law*, New York, Cambridge University Press, 2003, p. 799-801; Erika PREISS, « The International Obligation to Conduct an Environmental Impact Assessment: the ICJ Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project », (1999) *New-York University Environmental Law Journal* 307, 317; *Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain*, précitée, note 298, principes 14 et 15.

<sup>300</sup> *Déclaration de Rio*, précitée, note 7.

<sup>301</sup> P. ANDRÉ, C. E. DELISLE et J.-P. REVÉRET, *op. cit.*, note 12, p. 34, E. PREISS, *loc. cit.*, note 299, 317; P. SANDS, *op. cit.*, note 299, p. 800.

<sup>302</sup> *Déclaration de Stockholm*, précitée, note 298, par l'entremise des principes 6, 7, 15, 18, 21 et 24; *Déclaration de Rio*, précitée, note 7, principes 2 et 11; voir P. SANDS, *op. cit.* note 298, p. 246-249.

<sup>303</sup> *Affaire de la Fonderie de Trail*, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, (1941), p. 1938. *Infra*, p. 72-73.

à l'environnement<sup>304</sup>. Pensons, par exemple, à la *Charte mondiale de la nature*<sup>305</sup> et à la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*<sup>306</sup>. Soulignons que de nombreuses organisations économiques internationales<sup>307</sup>, comme la Banque mondiale<sup>308</sup>, l'OCDE<sup>309</sup>, la Banque de développement interaméricaine ainsi que le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)<sup>310</sup> ont également développé leurs propres procédures d'ÉE, lesquelles doivent être respectées par les pays désirant être déclarés éligibles à certains projets ou fonds de développement<sup>311</sup>.

En 1987, le PNUE élaborera une série de lignes directrices relatives à l'étude de l'impact sur l'environnement<sup>312</sup>. Leurs buts et principes dégagent trois objectifs relatifs au développement durable : la prise en considération de l'impact sur l'environnement avant d'entreprendre certaines activités; la prise de dispositions nécessaires au bon fonctionnement des procédures d'étude d'impact au niveau national; et l'encouragement des échanges entre États pour permettre une information adéquate concernant les activités susceptibles d'avoir des effets transfrontières<sup>313</sup>. Remarquons également qu'*Action 21* - un programme adopté en 1992, au Sommet de la Terre de Rio, qui se veut le reflet d'un consensus mondial et d'un engagement politique sur la coopération internationale en matière de développement et d'environnement<sup>314</sup> - est aussi parsemé de références aux

---

<sup>304</sup> E. PREISS, *loc. cit.*, note 299, 319-322.

<sup>305</sup> Doc. NU/A/RES/37/7 (1982), art. 11 b) et c).

<sup>306</sup> Doc. NU/A/CONF.62/122 (1982), art. 206.

<sup>307</sup> Plusieurs banques de développement multilatéral ont signé, en 1980, suite aux efforts d'ONG environnementales, la *Declaration of Environmental Policies and Procedures relating to Economic Development*, 19 I.L.M. 524 (1980).

<sup>308</sup> Voir : P. SANDS, *op. cit.*, note 299, p. 821-822.

<sup>309</sup> OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'analyse des effets sur l'environnement des projets publics et privés importants*, 11 novembre 1974, C(74)216.

<sup>310</sup> UNEP, *Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States*, 19 mai 1978, 17 I.L.M. 1098. Voir: Carole KLEIN-CHESIVOIR, « Avoiding Environmental Injury: The Case for Widespread Use of Environmental Impact Assessments in International Development Projects », (1990) 30 *Va. J. Int'l L.* 517, 531.

<sup>311</sup> E. PREISS, *loc. cit.*, note 299, 321-323; C. KLEIN-CHESIVOIR, *loc. cit.*, note 310, 530; et K. R. GRAY, *loc. cit.*, note 297, 89-95.

<sup>312</sup> UNEP, *Guidelines of 1987 on Goals and Principles of Environmental Impact Assessment*, 17 juin 1987, UNEP GC/DEC/14/25.

<sup>313</sup> P. SANDS, *op. cit.*, note 299, p. 802.

<sup>314</sup> *Action 21*, précité, note 17, chapitre 1, par. 1.3.

évaluations environnementales soulignant ainsi la nécessité de leur présence à l'atteinte d'un développement durable<sup>315</sup>.

Parallèlement à ces développements, les administrations gouvernementales nationales ont aussi commencé à formuler leurs propres réponses aux problématiques environnementales en élaborant, entre autres, des régimes d'ÉE. Les Américains furent les premiers à s'inscrire dans cette mouvance avec l'adoption du *National Environmental Policy Act (NEPA)*<sup>316</sup>. Suivirent, par la suite, la plupart des pays industrialisés<sup>317</sup>, dont le Canada. Ces États choisissaient ainsi d'intervenir directement dans la gestion du développement de leur société. La mise en œuvre des divers vecteurs de développement devait dès lors tenir compte de facteurs autres que strictement économiques, pour inclure des considérations environnementales et sociales, celles-ci variant en fonction des spécificités culturelles et politiques de chaque État<sup>318</sup>.

#### *ii) Application de l'évaluation environnementale au contexte transfrontière*

La conjoncture internationale fut également propice à la reconnaissance du rôle que pouvait jouer les ÉE dans un contexte transfrontière. D'ailleurs, le premier instrument international à fournir des détails sur la nature et l'application de l'ÉE, qui émergea en 1985 sous la forme d'une directive européenne (85/337/CEE)<sup>319</sup>, en plus d'exiger une certaine forme de

<sup>315</sup> *Id.*, voir entre autres, le chapitre 7, par. 7.41 b), le chapitre 8, par. 8.5 b), le chapitre 10, par. 10.8 b) et le chapitre 13, par. 13.17 a). L'emphase y est d'ailleurs aussi mise sur l'importance de la participation du public aux processus décisionnels : voir chapitre 23, par. 23.1.

<sup>316</sup> *National Environmental Policy Act of 1969*, 42 U.S.C. §§ 4321-4370f (2000). E. PREISS, *loc. cit.*, note 299, 313-316; P. SANDS, *op. cit.*, note 299, p. 800.

<sup>317</sup> B. SADLER, *op. cit.*, note 19, p. 25-31.

<sup>318</sup> K. R. GRAY, *loc. cit.*, note 297, 84-89.

<sup>319</sup> *Directive 85/337/CEE, du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement*, JOCE n° L 175 du 5 juillet 1985, p. 0040-0048. Soulignons que la *Directive 85/337/CEE* fut amendée de façon significative par deux directives subséquentes : *Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement*, JOCE n° L 073 du 14 mars 1997, p. 0005-0015 et la *Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil - Déclaration de la Commission*, JOCE n° L 156 du 25 juin 2003, p. 0017-0025. De plus, afin de surpasser la sphère des activités, une autre directive fut adoptée, en 2001, afin de couvrir le champ des plans et programmes en matière d'environnement : *Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*, JOCE n° L 197 du 21 juillet 2001, p. 0030-0037. Pour une analyse de l'historique et du

participation publique dans le cadre du processus<sup>320</sup>, ouvrait la porte à la tenue d'ÉE transfrontières. Elle prévoyait à ce titre, pour les projets « susceptible[s] d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre », une obligation générale de notification et d'échange d'information avec l'État touché, une opportunité de consultation entre les États membres sur une base de réciprocité et d'équivalence ainsi que la prise en considération des démarches entreprises dans le processus d'autorisation<sup>321</sup>. Par ailleurs, cette reconnaissance s'est aussi manifestée par l'intégration d'exigences d'ÉE transfrontières dans certains accords internationaux, tels la *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki)*<sup>322</sup>, l'*Accord Canada - États-Unis sur la qualité de l'air*<sup>323</sup> ou l'*Accord de coopération environnementale entre les États-Unis et le Mexique*<sup>324</sup>. De même que par des décisions émanant d'organismes décisionnels internationaux comme la Cour internationale de Justice qui confirma, en 1996, qu'il découle du principe de prévention, un devoir de prévenir les dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses<sup>325</sup>.

Par contre, la plus grande avancée sur la scène internationale se retrouve sans contredit dans la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo)*<sup>326</sup>, qui est entrée en vigueur en 1997 et qui traite spécifiquement de la tenue d'ÉE transfrontières. La convention confère aux États Parties l'obligation d'évaluer les incidences environnementales transfrontières de certaines

---

contenu de la *Directive 85/337/CEE*, voir : P. SANDS, *op. cit.*, note, 299, p. 807-813 et K. R. GRAY, *loc. cit.*, note 297, 118-124.

<sup>320</sup> *Directive 85/337/CEE*, précitée, note 319, art. 6. L'alinéa 3 prévoit cependant que les modalités d'information et de consultation du public sont établies par chacun des États membres.

<sup>321</sup> *Id.*, art. 7 et 8.

<sup>322</sup> *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki)*, 17 mars 1992, art. 3 (1) h), [En ligne : <http://www.unece.org/env/water/pdf/waterconf.pdf>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>323</sup> *Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air*, 13 mars 1991, art. III (2) b) et V, [En ligne : <http://www.ijc.org/rel/agree/fair.html>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>324</sup> *Accord de coopération environnementale*, États-Unis/Mexique, 14 août, 1983, T.I.A.S No. 10827, aux articles 6 et 7, bien qu'il ne spécifiait pas quelle forme devait prendre les évaluations environnementales, celles-ci devaient être mises en branle advenant une action pouvant affecter la région frontalière, le tout dans une optique de coopération.

<sup>325</sup> *Affaire sur la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes*, Avis consultatif du 8 juillet 1996, C.I.J. *Recueil 1996*, p. 15, par. 29, [En ligne : <http://www.icj-cij.org/cijwww/ccases/cunan/cunanframe.htm>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>326</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26.

activités spécifiques dès l'étape de la planification du projet. Elle prévoit également une obligation de notification de la Partie éventuellement touchée et assure au public de celle-ci, le droit de participer aux procédures d'ÉE<sup>327</sup>. La Convention fut inspirée par la *Directive européenne 85/337/CEE*, mais elle la surpasse en matière d'ÉE transfrontières en ce qu'elle détaille chacune des obligations et qu'elle s'aventure plus loin en traitant, entre autres, de l'étude des projets *a posteriori*<sup>328</sup>. Le régime prévu par la *Convention d'Espoo* sera analysé plus en détail dans la section suivante (1.3.2). Notons cependant que l'année de l'entrée en vigueur de la *Convention d'Espoo*, la Cour internationale de Justice, rendit une décision dans *l'affaire concernant le Projet Gabcikovo-Nagymaros*<sup>329</sup>, qui, bien que reconnaissant le principe de prévention, fut perçue par certains observateurs sous l'angle d'une opportunité manquée de créer et de circonscrire une obligation substantive d'ÉE transfrontière<sup>330</sup>.

Avant de nous pencher plus en détail sur le régime de la *Convention d'Espoo*, nous nous pencherons sur les fondements qui soutiennent l'obligation de tenir des ÉE transfrontières.

### **B) Fondements : souveraineté et respect de l'environnement à l'extérieur des limites du territoire national**

En vertu du droit international public, tout État possède une pleine souveraineté sur son territoire, pouvant ainsi « choisir et [...] développer librement son système politique, social, économique et culturel »<sup>331</sup>. De cette réalité découle le principe de non ingérence, selon lequel aucun autre État ne peut intervenir dans ses affaires, ainsi que celui de l'inviolabilité des frontières conférant à l'État le droit de voir l'intégrité de son territoire respectée<sup>332</sup>. Mais dans les faits, le voisinage de ces souverainetés a ceci de paradoxal, que pour des

<sup>327</sup> *Id.*, art. 2 (3), (4) et (6).

<sup>328</sup> P. SANDS, *op. cit.*, note 299, p. 814-817.

<sup>329</sup> *Affaire relative au Projet Gabcikovo-Nagymaros, (Hongrie c. Slovaquie)*, 25 septembre 1997, Cour internationale de Justice, [En ligne : [http://www.icj-cij.org/cijwww/cdoocket/chs/chsjudgment/chs\\_cjudgment\\_970925\\_frame.htm](http://www.icj-cij.org/cijwww/cdoocket/chs/chsjudgment/chs_cjudgment_970925_frame.htm)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>330</sup> E. PREISS, *loc. cit.*, note 299, 325-351. L'auteure y analyse la décision rendue dans cette affaire. Celle-ci porte sur un litige relatif à l'application d'un traité entre la Hongrie et la Slovaquie sur la construction et le fonctionnement d'un système de barrage sur le fleuve Danube, lequel constitue la frontière entre les deux États. L'auteure tente de cerner les raisons de l'abstention des décideurs de se pencher spécifiquement sur l'obligation internationale d'évaluation environnementale. Au sujet de l'impact de cette décision en droit international, voir aussi : Jochen SOHNLE, « Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J. : L'affaire Gabcikovo-Nagymaros », (1998) 102 *R.G.D.I.P.* 85.

<sup>331</sup> J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 37, p. 265.

<sup>332</sup> *Id.*, p. 265-267; A. KISS et J.-P. BEURRIER, *op. cit.*, note 4, p. 115 et suiv.

raisons d'effectivité, la souveraineté d'un État sera inévitablement bornée là où commence la souveraineté d'un autre État. Il fut ainsi reconnu, en matière environnementale, une certaine limite dans la façon d'exercer sa souveraineté de manière à prévenir les atteintes à la qualité de l'environnement des juridictions voisines<sup>333</sup>.

*i) Prévention des dommages environnementaux transfrontières et évaluation environnementale*

Le premier conflit international où fut introduit l'obligation de « non pollution » d'un État voisin est celui de la *Fonderie de Trail (Trail Smelter Case)*<sup>334</sup>. Dans cette affaire, une fonderie canadienne de zinc et de plomb, située à une dizaine de kilomètres de la frontière américaine, était accusée d'émettre des émissions hautement dommageables pour les agriculteurs américains avoisinants. Après plusieurs années de tergiversations, et une réclamation du gouvernement américain envers celui du Dominion du Canada, ces derniers signèrent un compromis d'arbitrage le 15 avril 1935<sup>335</sup>. Celui-ci prévoyait, entre autres, la prise en compte par le tribunal d'arbitrage des règles de droit et des pratiques internationales ainsi que celles des États-Unis. Conséquemment, la sentence finale du 11 mars 1941 prit acte de l'unanimité de la doctrine de l'époque à convenir de l'existence du devoir d'un État de protéger les autres États contre d'éventuels dommages engendrés par des actes posés sur son territoire<sup>336</sup>. Le Canada fut donc condamné à payer une indemnité pour les dommages causés en territoire américain par une entreprise canadienne<sup>337</sup>. Le tribunal établit catégoriquement que « [...] no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence »<sup>338</sup>. La *ratio* de cette sentence arbitrale fut, par la suite, suivie par la Cour internationale de Justice qui affirma dans l'*affaire du Détroit de Corfou* qu'aucun État ne peut utiliser - ou laisser utiliser -, son territoire aux fins d'actes

<sup>333</sup> J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 37, p. 265-274.

<sup>334</sup> *Affaire de la Fonderie de Trail*, précitée, note 303, p. 1905 et suiv.

<sup>335</sup> *Id.*, p. 1907-1910.

<sup>336</sup> Neil CRAIK, « *Trail Smelter Redux : Transboundary Pollution and Extraterritorial Jurisdiction* », (2004) 14 *J.E.L.P.* 139, 142-146; J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 37, p. 270-271; A. KISS et J.-P. BEURRIER, *op. cit.*, note 4, p. 116-120.

<sup>337</sup> *Affaire de la Fonderie de Trail*, précitée, note 303, p. 1933 et 1948.

<sup>338</sup> *Id.*, p. 1965.

contraires aux droits d'autres États puisque « un État sur le territoire duquel s'est produit un acte contraire au droit international peut être invité à s'en expliquer [sans qu'il ne puisse] se dérober à cette invitation en se bornant à répondre qu'il ignore les circonstances de cet acte ou ses auteurs »<sup>339</sup>. Un devoir de prévention incombe donc aux États qui se retrouvent responsables pour les activités ayant lieu sur leur territoire, qu'ils soient impliqués dans leur mise en œuvre ou non.

Mentionnons aussi qu'à la toute dernière phrase de la sentence de *l'affaire de la Fonderie de Trail*, le tribunal d'arbitrage soulignait un aspect primordial du droit international de l'environnement, soit celui de la coopération entre États<sup>340</sup> :

The tribunal expresses the strong hope that any investigation which the Governments may undertake in the future, in connection with the matters dealt with in this decision, shall be conducted jointly [Nos soulignés].

Ce principe se retrouve d'ailleurs dans plusieurs déclarations et autres instruments internationaux à titre de règle du droit international en matière d'environnement, comme par exemple, les principes 24 de la *Déclaration de Stockholm* et 27 de la *Déclaration de Rio*. En effet, l'approche coopérative semble la façon de procéder qui soit la plus à même de respecter la souveraineté des États tout en permettant la mise en place de pratiques environnementales efficaces.

Le principe 21 de la *Déclaration de Stockholm*<sup>341</sup>, au cœur duquel se retrouve, pour plusieurs auteurs, la pierre angulaire du droit international de l'environnement, stipule que :

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne

<sup>339</sup> *Affaire du détroit de Corfou*, C.I.J., Recueil, 1949, p. 4, à la page 18, [En ligne : [http://www.icj-cij.org/cijwww/ccases/ccc/ccc\\_cjudgment/cCC\\_cjudgment\\_19490409.pdf](http://www.icj-cij.org/cijwww/ccases/ccc/ccc_cjudgment/cCC_cjudgment_19490409.pdf)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>340</sup> *Affaire de la Fonderie de Trail*, précitée, note 303, p. 1982. Voir: A. KISS et J.-P. BEURRIER, *op. cit.*, note 4, p. 119.

<sup>341</sup> P. SANDS, *op. cit.*, note 299, p. 235-237.

causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale<sup>342</sup>.

Ce principe consacre d'une main la souveraineté des États sur l'exploitation de leurs ressources nationales, pour ensuite la limiter de l'autre, en ce qu'il les enjoint de s'assurer qu'aucune activité ayant lieu sous leur juridiction ne cause de dommages environnementaux au-delà de leurs frontières. Cette propension du droit international à imputer un devoir de prévention à l'État pour toutes les activités réalisées sur son territoire, autant publiques que privées, vient amplifier le besoin d'établir des régimes d'autorisation et de surveillance des activités qui s'y tiennent et qui sont susceptibles d'occasionner des effets environnementaux néfastes à l'extérieur de ses frontières<sup>343</sup>. D'autant plus que de nombreux auteurs voient dans ce devoir de prévention une obligation de moyen, c'est-à-dire de diligence raisonnable, plutôt qu'une obligation de résultat. Cette perspective vient renforcer l'intérêt qu'ont les États à se doter d'un régime d'ÉE permettant un contrôle sur les nouvelles activités émergeant sur leur territoire, à titre de moyen raisonnable de prévoir les dommages environnementaux transfrontières éventuels<sup>344</sup>.

#### *ii) Non-discrimination et participation publique transfrontière*

Si la plupart des auteurs s'entendent pour dire qu'il découle du principe 21 de la *Déclaration de Stockholm*, ainsi que du principe de prévention au sens large, une obligation d'évaluer les effets transfrontières potentiels d'une activité, les positions sont plus mitigées sur les obligations de notification et de consultation de l'État potentiellement touché et de son public<sup>345</sup>.

Pourtant, déjà au cours des années 1970, l'OCDE plaida en faveur d'une coopération accrue entre les États en matière de pollution transfrontière. Dès 1976, la *Recommandation*

---

<sup>342</sup> *Déclaration de Stockholm*, précitée, note 298, principe 21. Le même principe fut d'ailleurs repris au principe 2 de la *Déclaration de Rio*, précitée, note 7, mais en ajoutant à la notion de « politique d'environnement », celle de « développement ».

<sup>343</sup> A. KISS et J.-P. BEURRIER, *op. cit.*, note 4, p. 123-125.

<sup>344</sup> J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 37, p. 271; A. KISS et J.-P. BEURRIER, *op. cit.*, note 4, p. 124; John H. KNOX, « The Myth and Reality of Transboundary Impact Assessment », (2002) 96 *A.J.I.L.* 291, 293-296; Phoebe N. OKOWA, « Procedural Obligations in International Environmental Agreements », 1996 *Brit. Y.B. Int'l L.* 275, 332-334.

<sup>345</sup> J. H. KNOX, *op. cit.*, note 344, 295.

*du Conseil sur l'égalité d'accès en matière de pollution transfrontière* invitait les pays membres à une application du principe de non-discrimination et à l'instauration de régimes d'égalité d'accès en matière de pollution transfrontière<sup>346</sup>. Cette recommandation stipule qu'un régime d'égalité d'accès doit être composé « d'un ensemble de droits reconnus par un pays au bénéfice des personnes affectées ou qui risquent d'être affectées dans leurs intérêts personnels et/ou réels par la pollution transfrontière prenant son origine dans ce pays et dont les intérêts personnels et/ou réels sont situés en dehors de ce pays »<sup>347</sup>. Elle reconnaît aussi expressément que les droits reconnus à ces « personnes affectées » devraient être équivalents à ceux reconnus aux personnes dont les intérêts sont situés dans le territoire du pays à l'origine de la pollution transfrontière. Cette équivalence concerne l'accès à l'information; la participation aux audiences, aux enquêtes préalables et la formulation d'objections à l'encontre du projet; ainsi que les recours aux procédures administratives et juridictionnelles.

Cette recommandation de 1976 encourage aussi explicitement la coopération des pays concernés par la pollution transfrontière pour la mise en œuvre de mesures assurant l'exercice des droits à l'information et à la participation des personnes affectées<sup>348</sup>. Elle fut suivie, l'année suivante, par la *Recommandation du Conseil pour la mise en œuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière* qui énonça qu'un problème de pollution transfrontière devait être traité de la même façon qu'un problème interne similaire. Cette recommandation reprit le grand principe de non-discrimination en rappelant que son application supposait, entre autres, le droit de participer aux procédures administratives et juridictionnelles dans le pays d'origine de même que la mise en place, dans les pays concernés par la pollution transfrontière, de mesures assurant l'information et la consultation de l'État affecté, mais aussi celles, en temps utile, de son public<sup>349</sup>. Notons cependant qu'aucune de ces recommandations ne propose de norme

---

<sup>346</sup> OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'égalité d'accès en matière de pollution transfrontière*, 11 Mai 1976, C(76)55/Final. Notons que cette recommandation faisait suite à la *Recommandation du Conseil concernant des principes relatifs à la pollution transfrontière*, 14 Novembre 1974, C(74)224 qui traitait déjà des principes de non-discrimination, d'égalité d'accès ainsi que d'information et de consultation.

<sup>347</sup> OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'égalité d'accès en matière de pollution transfrontière*, 11 Mai 1976, C(76)55/Final, annexe, par. 1.

<sup>348</sup> *Id.*, par. 2 et 3.

<sup>349</sup> OCDE, précitée, note 36, annexe, par. 3, 4, 8 et 9. Voir : J. H. KNOX *loc. cit.*, note 344, 300-301.

minimale de participation publique. Elles se limitent plutôt à exiger une application élargie des droits existant au sein de l'État d'origine à tous les membres du public touchés, incluant ceux se trouvant outre frontière<sup>350</sup>.

Puisque la plupart des États se sont depuis dotés de régimes d'ÉE<sup>351</sup>, les grands principes de prévention, de non-discrimination, de coopération et de participation publique revêtent un caractère particulièrement intéressant. Toutefois, en pratique, l'on constata rapidement que ces derniers avaient tout intérêt à être davantage étayés afin de faciliter leur application aux ÉE. Sous l'égide de la Commission économique européenne, la communauté internationale a ainsi entrepris de définir, dans le cadre d'un document contraignant, une façon de procéder qui permettrait d'assurer le respect de ces principes. Cette initiative mena, au début des années 1990, à l'élaboration de la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo)*<sup>352</sup>. En plus d'établir une procédure de notification et de consultation des Parties voisines risquant d'être touchées par des impacts transfrontières, la *Convention d'Espoo* reprend le principe de non-discrimination en obligeant les Parties à offrir « au public des zones susceptibles d'être touchées, la possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées, et [de] veille[r] à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée soit équivalente à celle qui est offerte à [leur] propre public »<sup>353</sup>. La Convention va toutefois au-delà du principe de non-discrimination puisqu'elle rend l'absence totale d'opportunité de participation du public, non conforme au droit international<sup>354</sup>.

En plus de fournir un concept plus précis de l'ÉE en droit international, la *Convention d'Espoo* constitue un des rares instruments internationaux contraignant<sup>355</sup> qui codifie le principe coutumier interdisant de causer un dommage environnemental significatif

---

<sup>350</sup> Jonas EBBESSON, « Innovative Elements and Expected Effectiveness of the 1991 EIA Convention », (1999) 19 *Environ. Impact Assess. Rev.* 47, 48-49.

<sup>351</sup> B. SADLER, *op. cit.*, note 19, 25-31.

<sup>352</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26.

<sup>353</sup> *Id.*, art. 2 (6).

<sup>354</sup> J. EBBESSON, *loc. cit.*, note 350, 50.

<sup>355</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 11 (2) et 15.

transfrontière. Elle souligne aussi du même coup qu'il s'agit d'une obligation de moyen et l'importance que joue l'ÉE dans le respect de cette obligation<sup>356</sup>.

Enfin, mentionnons que la Commission du droit international (ci-après « CDI ») a aussi adopté, en 2001, un projet d'articles relatif aux ÉE transfrontières. En fait, cette dernière s'est attaquée, dès 1978, à la problématique des dommages environnementaux transfrontières et ce, par l'intermédiaire d'un programme intitulé *Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international*. Au cours des années 1990, ne parvenant à aucun résultat tangible, la CDI scinda le sujet en deux, pour s'attarder dans un premier temps au volet « prévention » avant de traiter de la « responsabilité ». Le premier volet de ce programme mena à l'élaboration, par la CDI, du *Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses*<sup>357</sup> (ci-après « *Projet d'articles* »). Le *Projet d'articles* reprend les grands principes de la *Convention d'Espoo*<sup>358</sup>. Il prévoit ainsi que les États doivent se doter de mécanismes d'autorisations préalables pour les activités non interdites par le droit international pouvant causer des dommages transfrontières significatifs et que ces décisions d'autorisation doivent reposer, en particulier, sur une évaluation du dommage transfrontière possible<sup>359</sup>. Il reprend aussi les obligations procédurales nécessaires au respect des principes de prévention et de non-discrimination que constituent la notification, l'information et la consultation des États susceptibles d'être touchés et de leur public<sup>360</sup>. Cependant, ces obligations sont énoncées de façon générale sans fournir de détails sur leur mise en œuvre.

---

<sup>356</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art 2 (1) : « Les Parties prennent [...] toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement ». Voir aussi : J. EBBESSON, *loc. cit.*, note 350, 50.

<sup>357</sup> *Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses* dans NATIONS UNIES, *Rapport de la Commission de droit international*, UN Doc. A/56/10 (2001), p. 393-398, (ci-après « *Projet d'articles* »).

<sup>358</sup> Pour une analyse du *Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses*, voir : J. H. KNOX, *loc. cit.*, note 344, 308-311 et P. N. OKOWA, note 344, 322-324.

<sup>359</sup> *Projet d'articles*, précité, note 357, art. 1, 5, 6 et 7. Soulignons qu'en vertu de l'article 1, le *Projet d'articles* voit son application étendue à toute activité non interdite risquant de causer un dommage transfrontière significatif. Notons que son application n'est aucunement balisée par des critères définis ou par une quelconque liste d'activités assujetties, contrairement à la plupart des régimes nationaux ou celui de la *Convention d'Espoo*.

<sup>360</sup> *Projet d'articles*, précité, note 357, art. 3, 8, 9, 12, 13 et 15; J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 37, p. 434-435.

La CDI a soumis le *Projet d'articles* à l'Assemblée générale des Nations Unies en août 2001 et lui recommanda l'adoption d'une convention internationale sur la base de ce dernier<sup>361</sup>. Remarquons que lors de l'étude du projet par la Sixième commission de l'Assemblée générale des Nations Unies (Commission juridique), différents avis ont été émis par les délégations présentes sur la forme que devrait prendre le projet dans le futur. Une délégation suggéra qu'il valait mieux ne pas prendre de décision hâtive mais plutôt adopter des directives qui pourraient servir de base à la conclusion d'accords régionaux en la matière. La Chine rappela que cette question de prévention était primordiale, et que bien que des traités aient été conclus dans ce domaine, il restait de nombreuses lacunes que le projet pourrait aider à combler<sup>362</sup>. On critiqua aussi certains aspects du projet, dont l'absence de dispositions relatives à la réparation et à l'indemnisation, lesquelles pourraient revêtir une fonction préventive non négligeable<sup>363</sup>.

Soulignons que malgré l'existence de la *Convention d'Espoo*, les travaux de la CDI constituent une avancée à considérer. En effet, dans le cadre de son mandat, comprenant le développement et la codification du droit international général<sup>364</sup>, l'élaboration de ce *Projet d'articles* a permis à la CDI de codifier, tout en le bonifiant et le détaillant, le droit coutumier existant sur le sujet<sup>365</sup>. On peut cependant se questionner à savoir si une convention internationale finira un jour par éclore<sup>366</sup>. Il semble qu'une telle convention puisse, pour l'instant, apparaître secondaire aux yeux de certains qui estiment que puisque

---

<sup>361</sup> NATIONS UNIES, *Rapport de la Commission de droit international*, Doc. Off. AG NU, 53<sup>e</sup> sess., supp. n° 10, Doc. NU A/56/10 (2001), p. 397, par. 94.

<sup>362</sup> NATIONS UNIES, Sixième commission, communiqué de presse, *L'examen du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières se concentre sur la dimension de protection de l'environnement*, 16<sup>e</sup> et 17<sup>e</sup> séance, AG./J/359, (2 novembre 2001), [En ligne: <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2001/AGJ359.doc.htm>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>363</sup> *Id.*

<sup>364</sup> *Statut de la Commission du droit international*, art. 15, consulté sur le site de la COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL, [En ligne : <http://www.un.org/law/ilc/texts/statufra.htm>], (Consulté en décembre 2005).

<sup>365</sup> Remarquons que si une différenciation est aisée en théorie entre le développement de nouvelles règles de droit international et la codification du droit coutumier existant, celle-ci s'avère beaucoup plus ténue dans les faits puisque la codification doit tendre à faire accepter les règles qu'elle énonce par les divers États et entraîne habituellement un certain remaniement de ces dernières. Voir : J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 37, p. 73-76.

<sup>366</sup> Rien n'est à tout le moins prévu à cet effet dans le calendrier 2006 des conférences et réunions des Nations Unies : NATIONS UNIES, *Calendar of Conference and Meetings*, [En ligne: <http://conf.un.org/DGAACS/Meetings.nsf/wByYear?OpenForm&Start=1&Count=30&Expand=1.12&Seq=2>] (Consulté en juillet 2006).

le *Projet d'articles* reflète le droit coutumier actuel, il devrait être, conséquemment, directement applicable aux États<sup>367</sup>. D'autres pourraient cependant faire valoir la fragilité des obligations d'information et de consultation à l'extérieur d'un contexte conventionnel. La sanction du non-respect des obligations coutumières reste en effet difficile et l'interprétation des règles coutumières est laissée entre les mains des États eux-mêmes, risquant ainsi de différer d'un pays à l'autre<sup>368</sup>. Remarquons que le volet « responsabilité » du programme de la CDI est toujours en cours. Cet aspect nécessitera probablement, quant à lui, la conclusion d'une convention pour permettre aux États de s'entendre malgré les sensibilités de chacun face à la définition de règles communes. Peut-être les notions sur la prévention seront-elles alors reprises à cette occasion<sup>369</sup>?

L'examen du droit international de l'environnement démontre que la *Convention d'Espoo*, en tant que régime conventionnel actuellement en vigueur et auquel le Canada a souscrit, renferme un intérêt particulier en matière d'ÉE transfrontières et de participation publique. Nous nous proposons donc de procéder à son analyse critique afin de souligner les obligations qu'elle confère à ses Parties en matière d'ÉE transfrontières ainsi que les éventuels flottements du régime.

### **1.3.2. La *Convention d'Espoo* : consécration d'engagements internationaux**

La *Convention d'Espoo* fut élaborée sous l'égide de la Commission économique européenne dont font parties le Canada et les États-Unis depuis, respectivement, 1973 et 1947. Soulignons que si la *Convention d'Espoo* fut signée par ces derniers en février 1991,

<sup>367</sup> NATIONS UNIES, *op. cit.*, note 362.

<sup>368</sup> Charles LEBEN, « Vers un droit international des catastrophes ? », dans David D. CARON et Charles LEBEN (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2001, p. 31, à la page 63. Notons cependant l'existence de la *Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution*, JOCE n° L 257 du 10 octobre 1996, p. 0026-0047, telle que modifiée subséquemment, et dont la version consolidée de janvier 2006 prévoit la prise en compte de la pollution transfrontière. Pour prévenir et réduire les émissions de polluant, cette directive prévoit la mise en place de régimes d'autorisation visant certains types d'installations qui comprennent la participation des États potentiellement touchés et de leur public dans le cadre de relations bilatérales réciproques (préambule (27), art. 15 et 17).

<sup>369</sup> Soulignons à ce sujet, l'existence de la *Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, JOCE n° L 143 du 30 avril 2004, p. 0056-0075. Cependant, bien qu'elle prévoit une certaine coopération entre États membres en cas de dommage environnemental transfrontière (art. 15), cette directive ne traite pas de la participation à l'examen de l'impact des activités.

le premier l'a ratifiée, en mai 1998, alors que le second a préféré s'en abstenir. À ce jour, quarante-cinq États ont signé et/ou ratifié cette convention<sup>370</sup>.

Dans son préambule, la *Convention d'Espoo* réaffirme que les États doivent veiller à assurer un développement qui soit écologiquement rationnel et durable. Dans cette optique, elle met l'emphase sur le besoin d'élaborer des politiques à caractère anticipatif afin de prévenir, d'atténuer et de surveiller les impacts environnementaux préjudiciables potentiels, ainsi que sur la nécessité de prendre en compte les facteurs environnementaux au tout début du processus décisionnel<sup>371</sup>. En adhérant au régime de la *Convention d'Espoo*, les Parties reconnaissent que l'évaluation de l'impact sur l'environnement constitue un outil essentiel à l'atteinte de ces objectifs en ce qu'elle permet l'amélioration de la qualité des renseignements fournis aux décideurs, les habilitant ainsi à prendre des décisions plus rationnelles dans une perspective environnementale<sup>372</sup>. Au surplus, les Parties consacrent un caractère impératif au principe de non-discrimination en offrant au public des zones outre frontières susceptibles d'être touchées, une possibilité de participer à l'ÉE équivalente à celle offerte à leur propre public<sup>373</sup>. Ce principe est d'ailleurs non seulement un pilier central de ce régime, mais est également au cœur de l'un de nos postulats de départ puisqu'il sous-tend que le droit à la qualité de l'environnement des citoyens peut être respecté par l'intermédiaire de droits procéduraux malgré la présence de frontières étatiques.

Les Parties stipulent aussi explicitement, dans le préambule, leur intention d'intensifier la coopération entre les États dans le domaine des ÉE transfrontières, ce qui s'avère effectivement indispensable à la bonne marche du régime de la *Convention d'Espoo*. En effet, celui-ci n'instaure pas un nouveau régime d'ÉE comme tel, mais vient plutôt élargir

---

<sup>370</sup> Voir le site de la CEE/NU, [En ligne :

<http://translate.google.com/translate?hl=fr&sl=en&u=http://www.unece.org/env/eia/&prev=/search%3Fq%3Dconvention%2Bespoo%26hl%3Dfr%26lr%3D%26ie%3DUTF-8>, (Consulté en juillet 2006). Cependant, ni le Canada, ni les États-Unis n'ont signé le *Protocole de Kiev relatif à l'évaluation environnementale stratégique (SEA)* de 2003.

<sup>371</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, préambule (2) et (4).

<sup>372</sup> *Id.*, préambule (7) et art. 2 (3).

<sup>373</sup> *Id.*, art. 2(6); A. KISS et J.-P. BEURRIER, *op. cit.*, note 4, p. 142-144.

l'application des régimes nationaux en place en s'assurant que ceux-ci tiennent désormais compte des impacts transfrontières<sup>374</sup>. Selon la convention, un « impact » désigne :

[T]out effet d'une activité proposée sur l'environnement, notamment sur la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction entre ces facteurs [... et] les effets sur le patrimoine culturel ou les conditions socio-économiques qui résultent de modifications de ces facteurs.<sup>375</sup>

Les impacts acquerront la qualification « transfrontière » lorsqu'ils seront ressentis dans une zone relevant de la juridiction d'une autre Partie<sup>376</sup>. La *Convention d'Espoo* vient poser un cadre à l'intérieur duquel les Parties s'engagent à prendre des mesures appropriées – juridiques, administratives ou autres – pour prévenir, réduire et combattre les impacts transfrontières qui seront « préjudiciables » et « importants »<sup>377</sup>. Notons cependant que ces deux derniers qualificatifs ne sont pas définis par le texte de la convention. Pour notre part, nous utiliserons désormais l'expression « impacts transfrontières importants » pour désigner implicitement le caractère négatif et dommageable des impacts.

De même, soulignons que la convention pose certaines définitions que nous reprendrons. Ainsi, nous utiliserons l'expression « Parties concernées » pour référer à la fois à la Partie sur le territoire de laquelle se déroulera éventuellement l'activité en question (« Partie d'origine ») et aux Parties susceptibles de ressentir les effets potentiels de l'activité (« Parties touchées »)<sup>378</sup>. La convention définit aussi le « public » comme toute personne physique ou morale<sup>379</sup>, alors que si elle octroie des droits spécifiques au public de la

---

<sup>374</sup> La *Convention d'Espoo* définit effectivement l'expression « évaluation de l'impact sur l'environnement » comme une « procédure nationale » : *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 1 vi). Voir aussi : John WOODLIFFE, « Environmental Damage and Environmental Impact Assessment » dans Michael BOWMAN et Alan BOYLE, *Environmental Damage in International and Comparative Law, Problems of Definition and Valuation*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 133, aux pages 137-138.

<sup>375</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 1 vii).

<sup>376</sup> *Id.*, art. 1 viii).

<sup>377</sup> *Id.*, art. 2 (1) et (2).

<sup>378</sup> *Id.*, art.1 ii), iii) et iv).

<sup>379</sup> Notons qu'un amendement à l'article 1 (10) de la *Convention d'Espoo* - lequel n'a, par contre, été ratifié que par trois Parties parmi lesquelles ne figure pas le Canada - prévoit que la notion de « public » doit aussi comprendre, selon les législations ou pratiques nationales en présence, les associations, les organisations et les groupes : CEE/NU, Déc. II/4, « Amendement à la Convention d'Espoo », dans CEE/NU, *Rapport de la deuxième réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, 2001, Doc. NU ECE/MP. EIA/4, annexe XIV, p. 157, à la page 157.

« Partie touchée », elle restreint ce public à celui des zones susceptibles d'être touchées<sup>380</sup>. Ces éléments de définition relatifs au public visé demeurent plutôt vagues puisqu'ils sont muets au sujet du lien qu'une personne doit entretenir avec cette zone. Un lien de résidence ou de place d'affaire est-il nécessaire ou bien une simple fréquentation ou usage récréatif de cette partie du territoire peut-il suffire<sup>381</sup>? Soulignons que la Réunion des Parties a cependant recommandé, en 2001, d'utiliser de préférence la définition de la *Convention d'Aarhus*<sup>382</sup>. La *Convention d'Aarhus*<sup>383</sup> stipule que : « [l]e terme public désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales, et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes »<sup>384</sup> et ajoute que « le public a [...] la possibilité de participer au processus décisionnel en matière d'environnement [...] sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile »<sup>385</sup>. Cette convention exprime également que l'expression « public concerné » désigne :

[L]e public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel [et que] les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt<sup>386</sup>.

Dans notre analyse de la *Convention d'Espoo*, nous utiliserons quant à nous l'expression « public externe touché » pour faire référence aux membres du public visés par ce régime.

Le régime de la *Convention d'Espoo* impose quatre grandes obligations aux Parties relativement aux ÉÉ transfrontières. Une seule d'entre elles peut être qualifiée de substantive alors que les trois autres sont plutôt d'ordre procédural. Ce régime exige

<sup>380</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 1 x), 2 (6), 3 (8) et 4 (2).

<sup>381</sup> Pensons, par exemple, au régime québécois qui, à l'article 19.3 L.q.e., ouvre le droit de demander une injonction en vue de faire respecter le droit à la qualité de l'environnement prévue par cette même loi (19.1 et 19.2 L.q.e.) à toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention est alléguée, ou le voisinage immédiat de ce lieu.

<sup>382</sup> CEE/NU, Déc. II/3, « Directive pour la participation publique dans un contexte transfrontière », dans CEE/NU, *op. cit.*, note 379, p. 65, par. 19.

<sup>383</sup> *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (ci-après « *Convention d'Aarhus* »), Doc. UN ECE/CEP/43 (1998).

<sup>384</sup> *Id.*, art. 2 (4).

<sup>385</sup> *Id.*, art. 3 (9).

<sup>386</sup> *Id.*, art. 2 (5).

effectivement que la Partie d'origine remplisse, dans le cadre de l'évaluation de l'impact sur l'environnement d'une nouvelle activité, des procédures de notification, d'information et de consultation des Parties touchées et de leur public. Il requiert ensuite que sa décision finale, relativement à l'autorisation de cette activité, prenne dûment en considération les résultats de ce processus et les observations reçues<sup>387</sup>.

### A) Assujettissement au régime de la *Convention d'Espoo*

La *Convention d'Espoo* s'applique dans un premier temps dans les cas où un double critère est rempli, c'est-à-dire lorsqu'une activité proposée est inscrite sur la liste de l'appendice I de la convention et qu'elle est susceptible de causer un impact transfrontière important<sup>388</sup>. Le processus d'ÉE transfrontière proposé par la convention doit avoir lieu alors que l'activité donnée est encore au stade préliminaire de projet<sup>389</sup>.

Soulignons que des auteurs se sont questionnés relativement à la duplicité de ce critère d'assujettissement faisant valoir que la liste établie pouvait en soi être créatrice d'une présomption à l'effet que ces activités étaient potentiellement génératrices d'impacts transfrontières importants, donnant ainsi automatiquement ouverture à l'application de la convention<sup>390</sup>. Cet argument est appuyé par l'absence de critère permettant de déterminer si une activité retenue dans la liste est susceptible de générer des impacts transfrontières importants alors que de tels critères sont prévus pour les activités non listées<sup>391</sup>.

Néanmoins, en regard de l'article 3 (1) et (7) de la convention et de son appendice IV, nous ne sommes pas de cet avis. En effet, l'article 3 (1) stipule que « [s]i une activité proposée inscrite sur la liste figurant à l'appendice I est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, la Partie d'origine [...] en donne notification [...] [Nos

---

<sup>387</sup> J. H. KNOX, *loc. cit.*, note 344, 301-305. Pour une analyse de la *Convention d'Espoo*, voir également : J. WOODLIFFE, *loc. cit.*, note 374, 136-140; J. EBBESSON, *loc. cit.*, note 350, 49-54; P. SANDS, *op. cit.*, note 299, p. 814-818; D. DZIDZORNU, *loc. cit.*, note 14, 19-23; et K. R. GRAY, *loc. cit.*, note 297, 101-104.

<sup>388</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 2 (4) et 3 (1). L'appendice I prévoit plusieurs types d'activités dont les raffineries de pétrole, les centrales thermiques et les installations d'élimination des déchets.

<sup>389</sup> *Id.*, art. 2 (7).

<sup>390</sup> J. EBBESSON, *loc. cit.*, note 350, 50-51.

<sup>391</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, appendice III.

soulignés] »<sup>392</sup>. L'article 3 (7) permet, quant à lui, à une Partie qui ne fut pas notifiée, malgré l'existence d'une activité listée, et qui considère que cette dernière est potentiellement génératrice « d'impact transfrontière important », d'entreprendre des discussions avec la « Partie d'origine » afin de déterminer si de tels impacts sont effectivement probables, auquel cas la convention s'appliquera. Si les Parties ne parviennent pas à s'entendre, l'une ou l'autre d'entre elles peut alors soumettre la question à une commission d'enquête conformément aux dispositions de l'appendice IV. Selon nous, ces précisions témoignent du fait que les activités prévues à l'appendice I ne sont pas automatiquement susceptibles de causer un impact transfrontière important. Par conséquent, nous considérons que bien que la liste doive servir à attirer l'attention sur des activités particulièrement risquées en matière d'impact transfrontière important, la simple présence de l'une de celles-ci ne suffit pas nécessairement à déclencher le processus. À cet effet, nous souscrivons à la proposition suivante de J. Ebbesson :

The presumption should be understood as requiring the party of origin to establish an EIA procedure and to notify neighbouring parties when such an activity is proposed, unless it is manifest that there is no risk of causing significant adverse impact in the neighbouring state.<sup>393</sup>

En second lieu, ce régime peut aussi être mis en branle pour une activité non listée, mais malgré tout susceptible de causer un impact transfrontière important. Dans un tel cas, une Partie peut initier des discussions à son sujet et si les Parties concernées s'accordent à lui reconnaître un tel potentiel, la convention trouvera application<sup>394</sup>. L'appendice III renferme les critères généraux visant à déterminer l'importance de l'impact potentiel sur l'environnement d'une activité qui n'est pas inscrite sur la liste de l'appendice I. Ceux-ci comprennent, de façon générale, le site envisagé, l'ampleur des activités, leurs effets ainsi que la proximité d'une frontière internationale. Que l'activité soit listée ou non, soulignons que l'usage du terme « important » - ou « *significant* » dans la version anglaise - pour

---

<sup>392</sup> La version anglaise utilise, quant à elle, les termes : « [f]or a proposed activity listed in Appendix I that is likely to cause a significant adverse transboundary impact » [Nos soulignés].

<sup>393</sup> J. EBBESSON, *loc. cit.*, note 350, 51.

<sup>394</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 2 (5).

qualifier l'impact requis à l'application du régime, fournit un critère vague qui pourrait poser problème entre deux Parties ayant des standards environnementaux différents<sup>395</sup>.

### **B) Notification de la Partie touchée**

Dans tous les cas d'application de la *Convention d'Espoo*, la Partie d'origine se voit dans l'obligation de notifier la Partie touchée dès que possible au sujet du projet d'activité. La notification doit se faire au plus tard au moment où elle informe son propre public<sup>396</sup>. Il importe ainsi que les Parties s'assurent de l'assujettissement à leur régime national de tous les projets listés par la convention. Remarquons que malgré cette volonté d'assurer une notification à un stade précoce du processus d'ÉE tenu par la Partie d'origine, le moment exact de la notification dépendra de la procédure interne de cette dernière. Ce moment variera donc, par exemple, selon que le régime national prévoit la participation du public interne à une étape antérieure à la réalisation de l'étude d'impact ou plutôt subséquentement à sa réalisation.

L'étape de notification vise à prévenir le plus tôt possible la Partie touchée de l'existence d'une proposition d'activité pouvant causer des impacts environnementaux importants sur son territoire et lui permettre d'indiquer son désir d'intervenir dans le cadre de l'ÉE. La notification doit notamment contenir des renseignements sur l'activité proposée, sur l'impact transfrontière éventuel ainsi que sur la nature de la décision qui pourra être prise. Doit également y être spécifié, le délai à l'intérieur duquel la Partie touchée peut indiquer son intention de participer aux procédures d'ÉE de l'activité<sup>397</sup>. Mentionnons cependant que la Convention n'impose aucun délai minimum visant à assurer que la Partie touchée ait le temps requis pour prendre sa décision. Pourtant, ce processus peut être plus ou moins long en fonction des rouages internes de chaque État et du fait que l'autorité responsable de la décision puisse désirer consulter des autorités régionales compétentes, des ONG environnementales ou même des membres du public<sup>398</sup>.

---

<sup>395</sup> K. R. GRAY, *loc. cit.*, note 297, 103-104.

<sup>396</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 2 (4), (5) et 3 (1).

<sup>397</sup> *Id.*, art. 3 (2) et (3).

<sup>398</sup> CEE/NU, Déc. III/8, « Directive concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière » dans CEE/NU, *Rapport de la troisième réunion des Parties*

Soulignons que la *Convention d'Espoo* n'impose aucune obligation expresse de notification envers le public externe touché. Cette obligation concerne exclusivement la Partie touchée. Néanmoins, les Parties à la convention ont spécifié, lors de leur deuxième réunion, en 2001, que la Partie d'origine devrait notifier, le plus tôt possible, non seulement la Partie susceptible d'être touchée, mais aussi le public de cette dernière<sup>399</sup>. Mentionnons qu'en vertu du texte de la convention, la Partie touchée n'a aucune obligation de consulter son public à cette étape. Pourtant, si cette dernière décline l'offre qui lui est faite de participer aux procédures d'ÉE à la suite de la notification reçue, les dispositions subséquentes de la convention, qui renferment les droits conférés au public de la Partie touchée, ne trouvent pas application<sup>400</sup>. Par conséquent, dans un cas où la Partie touchée n'aura pas jugé opportun d'intervenir, le public externe touché perdra toute possibilité d'intervention au processus d'ÉE avant même que son droit de participation n'ait été officiellement ouvert.

Bien que la *Convention d'Espoo* impose l'existence d'une procédure de notification, celle-ci est peu balisée, laissant libre cours aux Parties de procéder au cas par cas. La recherche d'une application effective de la convention laisse donc présager la nécessité de nommer des autorités responsables chargées de recevoir et d'envoyer les notifications des activités soumises à ce régime transfrontière d'ÉE<sup>401</sup>. Face à ce constat, les Parties ont adopté, dès leur première réunion, en 1998, non seulement une liste de points de contact, mais également un modèle de notification détaillé qu'elles recommandent d'utiliser, dans la mesure du possible, lors de la notification<sup>402</sup>. Mentionnons que les Parties sont requises d'informer le secrétariat de toute modification de leur point de contact<sup>403</sup>, et que le point de

---

à la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, 2004, Doc. NU ECE/MP.EIA/6, annexe VIII, p. 113, à la page 130, par. 58.

<sup>399</sup> Les Parties y suggèrent d'ailleurs de faire contribuer le promoteur aux coûts engendrés par ces démarches, dont celui de la traduction éventuelle des informations : CEE/NU, *op. cit.*, note 382, p. 63-64, par. 11 et 15.

<sup>400</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 3 (4).

<sup>401</sup> L'auteur J. EBBESSON fait d'ailleurs ressortir des questionnements à cet égard à la lumière de l'expérience similaire relative à l'application des dispositions de notification de la *Nordic Environmental Protection Convention*, 19 février 1974 [En ligne :

<http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/texts/acrc/Nordic.txt.html>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>402</sup> CEE/NU, *Rapport de la première réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, 1998, Doc. NU ECE/MP.EIA/2, annexe III et IV, p. 16 et 29.

<sup>403</sup> *Id.*, p. 29.

contact canadien se situe présentement au sein de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale<sup>404</sup>. En raison de la réalité propre aux États fédérés, il serait intéressant de se questionner, au Canada et aux États-Unis, sur les systèmes de communication qui pourraient s'avérer nécessaires et qui devraient être privilégiés pour assurer le partage d'information entre les différents niveaux gouvernementaux compétents en matière d'ÉE. De même que sur la pertinence de tout faire transiter par une autorité centrale et sur la possibilité d'élaborer des modalités différentes dans une optique de décentralisation.

### **C) Information de la Partie touchée et de son public**

Si la Partie touchée manifeste son intention de participer à l'ÉE, la Partie d'origine doit lui faire parvenir l'information pertinente relative à la procédure d'ÉE ainsi que les renseignements complémentaires relatifs à l'activité et aux impacts transfrontières potentiels, de même que l'échéancier dont elle dispose pour fournir ses observations<sup>405</sup>. L'information fournie au sujet de l'activité peut parfois être limitée en invoquant le caractère d'exception d'un secret industriel ou l'intérêt national<sup>406</sup>. Lors de cette phase, la convention prévoit que le public externe touché doit être informé de l'activité proposée et avoir la possibilité de formuler des observations à la Partie d'origine<sup>407</sup>.

Dans une optique informative, la Partie d'origine doit également constituer un dossier sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement de l'activité qui est menée sur son territoire, lequel est ensuite transmis à la Partie touchée<sup>408</sup>. Ce dossier doit être distribué au public externe touché pour qu'il ait aussi l'opportunité de transmettre ses observations à l'autorité

---

<sup>404</sup> UNECE, *Convention on Environmental Impact Assessment (EIA) in a Transboundary Context, Information Exchange : Database Transboundary EIA*, [En ligne : <http://www.unece.org/env/eia/eiadatabase.htm>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>405</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 3 (5).

<sup>406</sup> *Id.*, art. 2 (8).

<sup>407</sup> *Id.*, art. 3 (8).

<sup>408</sup> En vertu de l'article 4 (1) de la *Convention d'Espoo*, le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement contient au minimum les renseignements énumérés à l'appendice II. C'est-à-dire la description de l'activité de même que les solutions de remplacement raisonnablement envisageables, y compris l'option « zéro »; la description de l'environnement risquant d'être touché par l'activité; la description de l'impact éventuel et des mesures d'atténuation envisagées; l'indication des méthodes de prévision, des hypothèses retenues et des données environnementales pertinentes utilisées; l'inventaire des lacunes dans les connaissances et des incertitudes constatées; un aperçu des programmes de surveillance et de gestion nécessaires à l'analyse *a posteriori*, le cas échéant; de même qu'un résumé non technique.

compétente de la Partie d'origine<sup>409</sup>. Soulignons que la Partie touchée peut aussi se voir requérir une contribution dans l'élaboration de ce dossier en fournissant certaines informations relatives à l'environnement relevant de sa juridiction<sup>410</sup>. Cette coopération entre les Parties au sujet du partage de l'information amène une solution intéressante à la difficulté engendrée par le caractère extraterritorial d'une évaluation de l'impact environnemental hors frontière. La sollicitation de la Partie touchée en matière d'information, en contrepartie d'une prise en considération des impacts négatifs potentiels sur son territoire, apparaît effectivement logique. Nous verrions mal une Partie invoquer l'obligation de considérer les impacts environnementaux causés sur son territoire sans accepter de fournir l'information nécessaire à l'évaluation de ces impacts.

Remarquons que bien que la *Convention d'Espoo* confère au public externe touché le droit de recevoir de l'information, celle-ci ne prévoit pas la façon de procéder, outre qu'elle spécifie que le devoir de diffusion de l'information auprès du public incombe à toutes les Parties concernées<sup>411</sup>. Il peut cependant apparaître plus aisé à la Partie touchée d'avoir accès aux modes de communication internes les plus pertinents pour rejoindre son propre public, comme la presse écrite, le courrier ou tout autre média. Mais peu importe l'avenue privilégiée, il est nécessaire que les Parties concernées s'entendent sur cet aspect du partage des responsabilités<sup>412</sup>. Quant aux États fédérés, il est pertinent de se demander quelle instance est la mieux placée pour effectuer cette tâche.

Bien que la *Convention d'Espoo* soit muette à l'égard de la langue des communications, il est possible qu'une participation du public effective commande la traduction des informations fournies au public<sup>413</sup>. Tel pourrait être le cas des échanges entre les États-Unis et le Canada, dans les situations où le public du Québec, ou de toute autre communauté francophone du pays, serait impliqué. Les modalités applicables dans de tels cas, de même que la répartition des coûts, devraient alors être négociées entre les Parties<sup>414</sup>.

---

<sup>409</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 4 (2).

<sup>410</sup> *Id.*, art. 3 (6).

<sup>411</sup> *Id.*, art. 3 (8) et 4 (2).

<sup>412</sup> CEE/NU, *op. cit.*, note, 398, p. 134, par. 71 et 74.

<sup>413</sup> *Id.*, par. 70.

<sup>414</sup> *Id.*, par. 70, 71 et 76.

Mentionnons qu'une base de données avait été mise sur pied pour favoriser l'échange d'information sur l'évaluation des impacts transfrontières entre les Parties, mais que celle-ci fut fermée en 2004 à la suite d'une décision de la Réunion des Parties. Son contenu fut transmis au secrétariat de la Convention afin d'être publié et accessible via son site Internet qui renferme également des liens avec les sites nationaux existant<sup>415</sup>.

#### **D) Consultation de la Partie touchée et de son public**

Une fois le dossier d'évaluation de l'impact environnemental constitué, la Partie d'origine doit engager, sans délai excessif, des consultations avec la Partie touchée<sup>416</sup>. La *Convention d'Espoo* prévoit expressément que ces consultations puissent porter sur les solutions de remplacement à l'activité en question, y compris son annulation, les mesures d'atténuation possibles, les mesures de surveillance éventuelles, de même que sur les formes d'assistance mutuelles envisageables ou toute autre question pertinente relative à l'activité. Toutefois, aucune exigence n'est posée relativement à la forme que doivent prendre ces consultations. De plus, si la convention prévoit, aux articles 3 (8) et 4 (2) que le public de la Partie touchée devra être en mesure de formuler des observations et de les transmettre aux autorités compétentes de la Partie d'origine, elle ne spécifie pas comment leur participation devrait être intégrée au processus de consultation entre les Parties. Le partage des responsabilités en matière de participation publique entre les Parties constitue donc un défi de taille en matière d'application de la *Convention d'Espoo*<sup>417</sup>.

##### *i) Limite à la participation du public externe : le régime national de la Partie d'origine*

Les occasions de participation offertes au public externe varieront en fonction du droit national de la Partie d'origine et des possibilités qu'il accorde à son public interne puisque les opportunités de participation doivent être « équivalentes » des deux côtés de la frontière<sup>418</sup>. La *Convention d'Espoo* ne définit pas ce qu'elle entend par « équivalente »,

---

<sup>415</sup> CEE/NU, Déc. III/ 6, «Échange d'informations sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière », dans CEE/NU, *op. cit.*, note 398, annexe VI, p. 106, à la page 106.

<sup>416</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 5 (1).

<sup>417</sup> K. R. GRAY, *loc. cit.*, note 297, 102.

<sup>418</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 2 (6).

laissant le soin à la Partie d'origine de déterminer ce à quoi cela doit correspondre. Cependant, il est clair qu'elle n'exige pas des opportunités identiques, lui laissant ainsi le loisir d'user de méthodes semblables ou de moyens distincts afin de tenir compte des circonstances et des besoins différents<sup>419</sup>. Notons que si le public interne est invité à participer à une phase préalable à l'étude d'impact visant à circonscrire la portée et les exigences de cette dernière (*scooping*), le public externe devra lui aussi pouvoir y participer<sup>420</sup>. Par contre, dans le cas où le public interne ne peut intervenir avant que l'étude d'impact ne soit complétée - comme c'est, par exemple, le cas dans le régime québécois - il serait difficile de concevoir que le public externe puisse, lui, bénéficier de cet avantage.

Les membres du public externe pourraient émettre leurs commentaires par échanges de courrier, par dépôts de mémoires ou toutes autres formes de commentaires écrits. Il n'existe aucune exigence d'assemblée publique ou de rencontre de quelque sorte que ce soit avec les membres du public externe touchés. Cependant, dans les cas où des audiences publiques sont prévues pour le public interne, il faudra déterminer si une opportunité « équivalente » implique que le public externe ait aussi accès à des audiences publiques et, dans l'affirmative, décider si de telles audiences doivent obligatoirement se tenir sur le territoire de la Partie touchée ou si la simple possibilité de participer au processus se déroulant sur le territoire de la Partie d'origine suffit. À ce sujet encore, les Parties devront inévitablement entreprendre des démarches entre elles afin d'établir une façon de procéder<sup>421</sup>.

La Réunion des Parties a adopté, en 2004, une *Directive concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière* afin de mettre en lumière le rôle et la valeur fondamentale de la participation publique dans le processus d'ÉE transfrontière et, surtout, d'aider les autorités compétentes à organiser efficacement cette participation<sup>422</sup>. On y exprime que les Parties devraient promouvoir la

---

<sup>419</sup> CEE/NU, *op. cit.*, note 398, p. 119-121, par. 17-18.

<sup>420</sup> Le second amendement à la *Convention d'Espoo* est venu insérer un onzième paragraphe à l'article 2 qui stipule spécifiquement que : « [s]i la Partie d'origine entend mener une procédure en vue de déterminer le contenu du dossier d'évaluation de l'impact, la Partie touchée doit, dans les limites qui conviennent, avoir la possibilité d'[y] participer ». Voir aussi : CEE/NU, *op. cit.*, note 398, p. 313, par. 64 et suiv.

<sup>421</sup> K. R. GRAY, *loc. cit.*, note 297, 102.

<sup>422</sup> CEE/NU, *op. cit.*, note 398. Notons qu'une ébauche de cette directive avait d'abord été présentée en 2001, lors de la seconde Réunion des Parties : CEE/NU, *op. cit.*, note 382. On y rappelait aux paragraphes 7 et 8 que

participation publique aux ÉE transfrontières et on y émet des recommandations visant à y parvenir. La directive reconnaît que certaines modalités relatives aux procédures de participation publique - comme les questions de traduction, de délais et les aspects financiers par exemple - sont laissées à la discrétion des Parties<sup>423</sup>. Cela suppose que ces dernières pourront choisir de concert leur façon de faire parmi un assortiment de possibilités, dont quelques-unes sont présentées dans le document. Mentionnons à cet égard que les Parties à la *Convention d'Espoo* se sont déclarées particulièrement favorables à la coopération entre les Parties par l'intermédiaire d'accords bilatéraux et multilatéraux permettant de donner pleinement effet aux dispositions de la Convention<sup>424</sup>.

Bien que la *Convention d'Espoo* ait le mérite d'appliquer le principe de non-discrimination en matière d'ÉE transfrontière, les droits accordés au public externe se retrouvent bornés par ceux accordés par le régime de la Partie d'origine à son propre public quant au moment et à la manière de mener la consultation. Les droits accordés sous le régime de la convention différeront donc au gré des Parties qui l'appliqueront.

*ii) Garantie d'un seuil minimal de participation publique : la Convention d'Aarhus*

L'entrée en vigueur, en 2001, de la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (ci-après « *Convention d'Aarhus* »)<sup>425</sup>, conclue sous les auspices de la Commission économique européenne, permet d'aspirer à une certaine harmonisation des régimes étatiques en ce qui a trait à la participation publique en matière de décisions environnementales. En effet, les exigences imposées aux Parties de la *Convention d'Aarhus* devraient entraîner l'émergence de règles minimales encadrant les droits du public

---

la participation publique favorise l'amélioration des relations entre les peuples et les pays et participe à éviter les conflits environnementaux transfrontières; qu'elle permet de développer la démocratie civile; qu'elle sert à la révélation d'informations pertinentes pour les décideurs; et qu'elle incite les citoyens à comprendre et à respecter les décisions finales.

<sup>423</sup> CEE/NU, *op. cit.*, note 398, p. 117, par. 9.

<sup>424</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, appendice IV intitulé *Éléments de la coopération bilatérale et multilatérale*; CEE/NU, Déc. III/4, « *Lignes directrices concernant les bonnes pratiques et les accords bilatéraux et multilatéraux* », dans CEE/NU, *op. cit.*, note 398, annexe IV, p. 64; et CEE/NU, Déc. III/5, « *Renforcement de la coopération sous-régionale* », dans CEE/NU, *op. cit.*, note 398, annexe V, p. 88.

<sup>425</sup> *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus)*, précitée, note 383.

relativement au processus d'octroi de certaines autorisations environnementales<sup>426</sup>. Cependant, alors que quarante-six États ont signé et/ou ratifié la *Convention d'Aarhus*, notons que le Canada et les États-Unis sont les seuls signataires de la *Convention d'Espoo* qui n'y ont pas adhéré<sup>427</sup>.

Mentionnons au passage que la *Convention d'Aarhus* traite aussi de la participation du public dans le cadre de l'élaboration des plans, programmes et politiques gouvernementaux relatifs à l'environnement<sup>428</sup>. Ce thème fait d'ailleurs aussi l'objet du *Protocole de Kiev relatif à l'évaluation environnementale stratégique* établi sous la *Convention d'Espoo*<sup>429</sup>.

La *Convention d'Aarhus* ne traite pas spécifiquement de la participation du public dans un contexte transfrontière, mais la définition qu'elle propose du « public concerné », auquel son article 6 confère le droit de participer au processus décisionnel, est assez vaste pour englober le public externe touché puisqu'il désigne les membres du public risquant d'être touchés par une décision en matière d'environnement ou ayant un intérêt à faire valoir<sup>430</sup>. En matière de participation publique aux ÉÉ transfrontières, les *Conventions d'Aarhus* et *d'Espoo* peuvent donc être considérées complémentaires. La Commission des

---

<sup>426</sup> Pour une analyse de la *Convention d'Aarhus* et de la directive européenne visant sa mise en œuvre (*Directive européenne 2003/35/EC*, précitée, note 319) ainsi que de leur application dans certains cas d'espèce, voir : Nicola HARTLEY et Christopher WOOD, « Public Participation in Environmental Impact Assessment – Implementing the Aarhus Convention », (2005) 25 *Environ. Impact Assess. Rev.* 319.

<sup>427</sup> Pour accéder à la liste des signatures et ratifications de la *Convention d'Aarhus* : voir le site de la CEE/ONU, [En ligne : <http://www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>428</sup> ECO FORUM, *op. cit.*, note 39, p. 4. Voir aussi: Barry SADLER, « Strategic Environmental Assessment: An Aide Memoire to Drafting a SEA Protocol to the Espoo Convention » dans Jiri DUSIK, *International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment*, Szentendre, Hongrie, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2001, p. 25; R. MACRONY et S. TURNER, *loc. cit.*, note 17, 508-510.

<sup>429</sup> *Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation stratégique*, signé en mai 2003 à Kiev, [En ligne : <http://www.unece.org/env/eia/documents/protocolfrench.pdf>], (Consulté en juillet 2006). Ce protocole n'est cependant pas encore entré en vigueur. Des observateurs font valoir que la principale raison pour laquelle ce Protocole aurait été développé sous la *Convention d'Espoo* plutôt que sous la *Convention d'Aarhus* serait que cette dernière n'était pas encore en vigueur au moment de débiter les travaux sur le Protocole, en septembre 2001. Voir: Lieselotte FELDMANN, Marc VANDERHAEGEN et Charles PIROTTE, « The Future Directive on Strategic Environmental Assessment of certain Plans and Programmes on the Environment: How this New Instrument will link to Integration and Sustainable Development » dans Jiri DUSIK, *op.cit.*, note 428, p. 37, à la p. 39.

<sup>430</sup> *Convention d'Aarhus*, précitée, note 383, art. 2 (5); R. MACRONY et S. TURNER, *loc. cit.*, note 17, 507 ; A. KISS et J.-P. BEURRIER, *op. cit.*, note 4, p. 142.

communautés européennes a d'ailleurs interprété que la *Convention d'Aarhus* s'appliquait aux droits relatifs à la participation publique aussi bien au niveau national qu'international :

« [...] [A]ction is required to ensure that the basic procedures for public participation in environmental decision-making are consistent in all Member States so that the benefits of such participation are available across the Community as well as in cases with a transboundary dimension. »<sup>431</sup>

Le potentiel harmonisateur de la *Convention d'Aarhus* réside dans le régime de son article 6 qui établit un cadre procédural spécifique à la participation du public aux décisions d'autoriser ou non certaines activités. Ce régime exige l'existence de procédures de participation permettant au public de soumettre toute observation, information ou opinion. Contrairement au régime de la *Convention d'Espoo*, l'assujettissement des activités ne comporte pas de double critère. Les activités assujetties au régime sont celles figurant à l'annexe I de la *Convention d'Aarhus* de même que toutes celles pouvant avoir un effet important sur l'environnement<sup>432</sup>. Comme la *Convention d'Espoo*, la *Convention d'Aarhus* est cependant muette quant à la définition du qualificatif « important ».

Le régime de l'article 6 prévoit que le public concerné doit être informé de la tenue d'un processus décisionnel au tout début de la démarche et qu'il doit recevoir de l'information sur la procédure envisagée et sur les possibilités des membres du public d'y participer. Ce régime exige d'ailleurs que la participation du public soit rendue possible au tout début de la procédure, alors que les différentes options sont encore ouvertes et que le public peut exercer une réelle influence. Les différentes phases des procédures doivent prévoir des délais raisonnables permettant au public d'être informé mais aussi de se préparer en vue d'une participation effective aux travaux. Comme sous le régime d'Espoo, la tenue d'une assemblée publique n'apparaît pas essentielle. La *Convention d'Aarhus* prévoit cependant que la transmission des observations peut se faire par écrit ou lors d'une audition ou d'une enquête publique à laquelle intervient l'auteur de la demande<sup>433</sup>. Finalement, l'État Partie

<sup>431</sup> COM(2000) 839 final, p. 4, cité dans R. MACRONY et S. TURNER, *loc. cit.*, note 17, 508.

<sup>432</sup> *Convention d'Aarhus*, précitée, note 383, art. 6 (1). Dans le cas d'une activité non énumérée à l'annexe I, les Parties devront déterminer si l'activité tombe réellement sous le joug de cet article. Soulignons également qu'en vertu du paragraphe 6 (1) c), une Partie peut se soustraire aux exigences de l'article 6 pour des activités répondant aux besoins de la défense nationale lorsque son droit interne le prévoit.

<sup>433</sup> *Id.*, art. 6 (2), (3), (4) et (7).

doit veiller à ce que les résultats obtenus au terme de cette participation soient dûment pris en considération dans la décision concernant l'autorisation de l'activité, laquelle doit être rendue accessible au public et accompagnée des motifs et considérations qui la supportent<sup>434</sup>.

### **E) Prise en considération des observations reçues**

La *Convention d'Espoo* exige, elle aussi, la prise en considération des observations reçues au terme du processus de consultation. En effet, bien que la décision finale d'autoriser ou non l'activité, de même que celle d'imposer des mesures d'atténuation, repose entre les mains de la Partie d'origine, la *Convention d'Espoo* exige néanmoins que soient dûment pris en considération les résultats de l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Ces résultats comprennent les observations reçues par les autorités compétentes de la part du public externe touché en vertu des articles 3 (8) et 4 (2) de la Convention, de même que celles émises par la Partie touchée<sup>435</sup>. La garantie à cet effet réside dans l'obligation de la Partie d'origine de communiquer la décision à la Partie touchée, accompagnée des considérations et des motifs sur lesquels elle repose<sup>436</sup>. Cette exigence vient ainsi consacrer l'application du principe de non-discrimination en assurant que les observations formulées par le public externe, à l'instar de celles provenant du public interne, soient effectivement considérées<sup>437</sup>. Il n'existe cependant aucune exigence de diffusion de la décision directement auprès du public de la Partie touchée. Pas plus qu'il n'existe d'obligation de prendre la décision la plus bénéfique pour l'environnement<sup>438</sup>.

Afin d'assurer un suivi lors de la mise en œuvre de l'activité, une Partie peut entamer des pourparlers visant à déterminer si une analyse *a posteriori* peut s'avérer nécessaire pour vérifier, notamment, si les conditions énoncées dans l'autorisation et les mesures correctives, le cas échéant, sont respectées et efficaces ainsi qu'examiner l'impact réel de

---

<sup>434</sup> *Id.*, art. 6 (8) et (9).

<sup>435</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 6 (1).

<sup>436</sup> *Id.*, art. 6 (2).

<sup>437</sup> J. H. KNOX, *loc. cit.*, note 344, 303-304.

<sup>438</sup> K. R. GRAY, *loc. cit.*, note 297, 103; J. H. KNOX, *loc. cit.*, note 344, 304.

l'activité. Le tout dans un souci de dissiper les incertitudes et de vérifier les prévisions antérieures<sup>439</sup>.

Remarquons qu'en pratique, le degré de considération accordé dans le processus décisionnel aux observations fournies par la Partie touchée et son public laisse place à interrogation. En effet, puisque ces derniers ne disposent d'aucun poids dans l'électorat, leur influence réelle sur l'autorité décisionnelle pourra différer de celle du public interne et des autres facteurs socioéconomiques de la Partie d'origine. Pourtant, les procédures de participation publique dans le cadre d'ÉE transfrontières ne prennent sens que dans la mesure où elles peuvent effectivement influencer la décision finale. Sans une réelle prise en compte des observations émises, l'ÉE transfrontière risquerait de se transformer en immense mascarade. Comme le fait remarquer l'auteure P. Okowa dans un commentaire relatif à la participation de l'État touché, mais qui s'appliquerait tout aussi bien à celle de son public:

The duty to carry out environmental impact assessments, as well as the duties of notification and exchange of information, only make sense if in the end an objection by a notified State is taken into account. In other words, the ultimate goal of such notification and supply of relevant information is to require the State of origin to accommodate the interests of the notified State, and if need be to adopt mitigative strategies for its benefit<sup>440</sup>.

On peut par contre considérer qu'une certaine latitude décisionnelle est nécessaire pour obtenir un engagement des États sans sacrifier le principe suprême de leur souveraineté étatique.

\*\*\*\*\*

Les développements en droit international au cours des dernières décennies ont mené, entre autres, à l'élaboration du devoir pour un État de protéger les autres États contre d'éventuels dommages environnementaux engendrés par des actes posés sur son territoire. Incidemment, l'ÉE fut reconnue comme un outil privilégié permettant à l'administration

---

<sup>439</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 7 (1) et appendice V.

<sup>440</sup> P. N. OKOWA, *loc. cit.*, note 344, 302.

publique d'intervenir sur le développement économique de son territoire et d'exercer un certain contrôle sur la mise en œuvre de projets pouvant générer des impacts environnementaux significatifs. La *Convention d'Espoo* fut le premier instrument contraignant imposant un régime d'ÉE transfrontières à l'échelle internationale. De plus, elle intégra le principe de non-discrimination en exigeant que les opportunités de participation publique soient ouvertes à tous les membres du public potentiellement touchés, de part et d'autre de la frontière.

Néanmoins, malgré les obligations imposées par la *Convention d'Espoo* qui cherchent à harmoniser les procédures en matière d'ÉE transnationales, les disparités entre les politiques et les standards environnementaux de chaque État ainsi que leurs processus et méthodes d'évaluation de l'impact sur l'environnement, complexifient l'arrimage des procédures dans un contexte transfrontière. L'harmonisation des politiques environnementales des États permettrait une plus grande similarité entre les standards et les méthodes d'évaluation<sup>441</sup>, de même que pourrait éventuellement mener à l'harmonisation des régimes d'ÉE. Le tout favorisant *in extremis* une uniformisation des droits garantis au public dans tous les cas d'ÉE transfrontières. Si l'entrée en vigueur de la *Convention d'Aarhus*, juxtaposée aux différentes directives européennes en la matière, favorise de tels développements en Europe, force est de constater qu'en Amérique du Nord, nous sommes encore loin du compte.

Soulignons que malgré une éventuelle amélioration du côté de l'harmonisation des régimes étatiques, le régime de la *Convention d'Espoo* devrait être bonifié par des ententes régionales afin de permettre une mise en œuvre effective de ses grands principes. Certains éléments, comme le partage des responsabilités en matière d'information du public, les moyens d'information et les formes de consultation à privilégier ainsi que les coûts y étant associés, par exemple, auraient intérêt à être déterminés sur une base régionale, ce qui serait d'ailleurs conforme aux constats découlant des travaux de la Réunion des Parties<sup>442</sup>.

\*\*\*\*\*

---

<sup>441</sup>D. DZIDZORNU, *loc. cit.*, note 14, 23-25; K. R. GRAY, *loc. cit.*, note 297, 103.

<sup>442</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, appendice IV intitulé *Éléments de la coopération bilatérale et multilatérale*; CEE/NU, Déc. III/4, *op. cit.*, note 424; CEE/NU, Déc. III/5, *op. cit.*, note 424.

## **PARTIE II Les problématiques transjuridictionnelles canadiennes et les tentatives de conciliation**

Les ÉE transfrontières forment le point de convergence de deux courants contemporains en matière environnementale. Elles constituent premièrement un instrument privilégié pour la planification et la régulation environnementale en visant à prévenir la dégradation de l'environnement et à promouvoir le développement durable. Ensuite, elles reconnaissent la nécessité d'une approche écosystémique en posant un regard holistique sur la situation en évitant d'imposer des contraintes politiques dans l'examen des impacts environnementaux. Une telle approche assure d'ailleurs le respect du principe démocratique selon lequel chaque individu devrait avoir voix au chapitre pour les décisions susceptibles de l'affecter<sup>443</sup>.

Les approches intégrées, privilégiées ces dernières années, se basent sur la prémisse voulant qu'une décision éclairée doit tenir compte d'une situation dans sa globalité<sup>444</sup>. En matière de planification environnementale, la gestion par écosystème est une approche intégrée assurant une vision de l'ensemble de l'écosystème impliqué<sup>445</sup>. Cette façon de faire implique la mise sur pied de modes de gestion, de planification et d'intervention qui permettront de prendre en compte de nombreux éléments. L'intégration doit en fait se faire à deux niveaux. D'abord, l'ensemble des facteurs économiques, sociaux et écologiques doit être pris en compte. Ensuite, les facteurs écologiques doivent inclure tous les éléments et les ressources de l'écosystème visé<sup>446</sup>. Il fut reconnu, à l'échelle internationale, que de telles démarches nécessitent une pleine participation publique<sup>447</sup> de même qu'une capacité institutionnelle permettant d'assurer la présence des éléments favorisant une telle gestion

---

<sup>443</sup> S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 50, 264.

<sup>444</sup> Voir : *Action 21*, précité, note 17, chapitre 8 sur l'intégration du processus de prise de décision sur l'environnement et le développement.

<sup>445</sup> Relativement à l'approche par écosystème ou dites « écosystémique », voir : P. R. MULDOON, D. A. SCRIVEN et J. M. OLSON, *op. cit.*, note 25, p. 5-7.

<sup>446</sup> *Action 21* précité, note 17, chapitre 10 sur la conception intégrée de la planification et la gestion des terres, art. 10.3 et 10.7.

<sup>447</sup> On pense, entre autres, à la *Déclaration de Rio*, précitée, note 7, principe 10 et à *Action 21*, précité, note 17, aux articles 10.10, 18.9 e) ainsi que 18.12 c) et n).

intégrée<sup>448</sup>. La mise en place de structures adéquates peut, en outre, passer par la coopération bilatérale et multilatérale, régionale ou internationale, afin d'améliorer la gestion intégrée des ressources<sup>449</sup>.

Les frontières politiques peuvent compliquer l'application des modes de gestion intégrée. En effet, ces barrières qui émergent, en raison des différentes juridictions au cœur d'un même écosystème, peuvent empêcher une véritable approche de gestion intégrée si des éléments essentiels à celle-ci se retrouvent exclus du processus en raison du fait qu'ils relèvent d'une autre juridiction<sup>450</sup>. Tel sera le cas, par exemple, si des individus vivant dans un écosystème donné et risquant de subir des effets transfrontières importants sont évincés du processus d'ÉE du projet susceptible d'engendrer ces effets :

In an ecosystem approach to environment management, the « public » consists of all residents of the ecosystem, and the interests sought to be protected include not only the interests of the environment of a particular jurisdiction, but also the interests of the whole ecosystem. Despite political boundaries, it is not appropriate to view a legal proceeding as a struggle between opposing interests on different sides of the border. [...] [I]f a governmental agency proposes to permit an undertaking that may affect the quality of the ecosystem, all persons within the ecosystem should have not only equal opportunities to participate, but also uniform or harmonious rights in those proceedings, since they share the potential to be affected by the undertaking.<sup>451</sup>

À la suite de l'analyse de régimes d'ÉE en vigueur exposée en première partie, nous nous intéresserons maintenant aux solutions applicables au Canada pour assurer la participation du public concerné aux processus d'ÉE transjuridictionnelles. Nous analyserons diverses voies empruntées jusqu'à maintenant pour tenter de palier ce problème, tant à l'échelle transprovinciale (chapitre 2.1) que transnationale (chapitre 2.2). Puisque notre étude des règles du droit international et du régime de la *Convention d'Espoo* a mis en exergue des obligations générales de notification, d'information, de consultation et de prise en compte des observations formulées<sup>452</sup>, nous analyserons les diverses initiatives transprovinciales et transnationales à la lumière de ces grands principes. Au surplus, dans une optique

---

<sup>448</sup> *Action 21*, précité, note 17, à ses chapitre 8, 10 et 18, entre autres aux articles 8.3, 8.12, 10.11, 10.12, 18.21 et 18.22.

<sup>449</sup> *Id.*, aux chapitres 8, 10 et 18.

<sup>450</sup> P. R. MULDOON, D. A. SCRIVEN et J. M. OLSON, *op. cit.*, note 25, p. 13-25.

<sup>451</sup> *Id.*, p. 20-21.

<sup>452</sup> *Supra*, p. 85-95.

prospective, nous tâcherons de faire ressortir des pistes de solution aptes à bonifier les mécanismes existants.

## **Chapitre 2.1 Une analyse critique des initiatives transprovinciales actuelles**

Nous avons établi précédemment que les provinces canadiennes étudiées, souveraines en matière d'ÉE, abordaient peu les effets environnementaux transfrontières dans leur régime législatif respectif et ne prévoyaient pas de mécanismes spécifiques favorisant la participation des membres du public hors frontière susceptibles d'être touchés par ce type d'effets (information, consultation, etc.). Cela suppose donc une problématique transprovinciale importante. Avec les années, certains développements coopératifs entre le Fédéral et les provinces ont permis d'atténuer les effets négatifs du chevauchement des régimes fédéral et provinciaux d'ÉE à l'égard de certains projets<sup>453</sup>, mais où en est-on au sujet de l'évaluation des effets environnementaux transprovinciaux? Et qu'en est-il des possibilités de participation des membres du public concernés par ces effets? Malgré les lacunes législatives révélées à cet égard au chapitre 1.2, certaines initiatives furent mises de l'avant pour contribuer à solutionner cette problématique.

Certains environmentalistes voient le gouvernement fédéral canadien comme l'instance la plus à même de s'occuper des problèmes environnementaux de façon globale, donc efficace<sup>454</sup>. Une étude effectuée en 2004 dans le cadre des projets de réforme de la réglementation au Canada tend à démontrer le désir des Canadiens de voir s'accroître la coopération intergouvernementale<sup>455</sup>. Il en ressort, entre autres, que « [d]u consommateur moyen à la très grande entreprise multinationale, tous ont indiqué [...] que les gouvernements doivent cesser de lutter pour défendre leurs champs de compétences et trouver des moyens de travailler ensemble au nom des citoyens et de l'industrie »<sup>456</sup>. Il serait cependant illusoire de croire que les différents paliers législatifs accepteraient de voir

---

<sup>453</sup> *Supra*, p. 30-36.

<sup>454</sup> S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 119, 298.

<sup>455</sup> COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE SUR LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE, *op.cit.*, note 70, p. 13.

<sup>456</sup> *Id.*, p. 11.

leurs champs de compétence envahis et ce, même au nom de principes légitimes comme la protection de l'environnement<sup>457</sup>.

Dans ce chapitre, nous aborderons différentes avenues explorées à ce jour relativement aux ÉE transprovinciales privilégiant, selon chacune, des approches centralisées ou décentralisées. Nous analyserons tout d'abord le pouvoir d'intervention du Fédéral lors de l'existence d'effets environnementaux transprovinciaux<sup>458</sup> (2.1.1). Ensuite, nous nous intéresserons à la possibilité pour les provinces de conclure entre elles des ententes en matière d'environnement et d'effets environnementaux transfrontières (2.1.2). Puis, nous nous pencherons finalement sur la proposition de création d'une agence d'évaluation environnementale unique, présentement sous étude par le Fédéral (2.1.3).

### **2.1.1 Pouvoir discrétionnaire du Fédéral en matière d'effets environnementaux transprovinciaux (article 46 L.c.é.e.)**

La Cour suprême du Canada a, dès 1976, reconnu la compétence du Fédéral en matière d'effets environnementaux transprovinciaux<sup>459</sup>. Par la suite, la L.c.é.e. est venue encadrer l'exercice de ce pouvoir relativement aux ÉE. Ainsi, l'article 46 L.c.é.e. prévoit un pouvoir d'intervention de l'administration fédérale sur des projets de développement ne relevant pas directement de ses compétences constitutionnelles énumérées, dès lors que ces projet peuvent entraîner des effets environnementaux transprovinciaux importants :

S'il est d'avis qu'un projet qui doit être mis en oeuvre dans une province et à l'égard duquel aucune des attributions visées à l'article 5 ne doit être exercée par une autorité fédérale peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants dans une autre province, le ministre peut, conformément à l'article 29, renvoyer à un médiateur ou à une commission l'évaluation de ces effets dans cette autre province. [...]<sup>460</sup>

---

<sup>457</sup> La même étude rapporte d'ailleurs que de nombreuses provinces considèrent le pouvoir du Fédéral en matière d'ÉE comme un empiètement sur leur champ de compétence: *Id.*, p. 113.

<sup>458</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 46. Remarquons que la L.c.é.e., à son article 46, n'utilise pas le terme « transprovinciaux », mais plutôt le vocable « interprovinciaux » pour désigner les effets environnementaux ayant leur source dans une province et se répercutant dans une autre province.

<sup>459</sup> *Interprovincial Co-operative c. Manitoba*, [1976] 1 R.C.S. 477, 511-516.

<sup>460</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 46 (1).

Par contre, cette avenue ne doit être exploitée que dans le cas où le ministre fédéral de l'Environnement et les gouvernements provinciaux concernés<sup>461</sup> ne peuvent s'entendre sur des modalités de rechange<sup>462</sup>.

Le ministre de l'Environnement fédéral se voit ainsi conférer un pouvoir discrétionnaire qui découle du libellé même de l'article 46 (1) L.c.é.e., lequel indique que le ministre « peut » s'il « est d'avis » que le projet peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants dans une autre province, exiger la tenue d'une ÉE<sup>463</sup>. Cette décision devra reposer, non pas sur des règles strictes de droit, mais sur ce que le ministre juge être dans l'intérêt public<sup>464</sup>. Soulignons que le ministre est « tenu d'examiner la possibilité d'effectuer le renvoi [en vue de la tenue d'une ÉE] » à la suite de toute demande d'un gouvernement provincial concerné<sup>465</sup> ou sur réception d'une pétition « signée par une ou plusieurs personnes qui ont chacune des droits sur des terres sur lesquelles le projet peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants »<sup>466</sup>. Un droit explicite de déclencher l'application du régime de l'article 46 L.c.é.e. est ainsi conféré au gouvernement de la province susceptible d'être touchée ainsi qu'à certains membres du public. En utilisant le critère de la détention de droits sur le territoire potentiellement affecté, le législateur a voulu définir le public visé par le droit d'entamer ce processus et le limiter à des membres du public directement touchés. Cependant, s'il voulait référer à la détention d'un « droit réel », il aurait eu intérêt à le spécifier de façon à dissoudre les ambiguïtés.

Il importe de souligner que si le public peut déclencher la mise en œuvre du régime de l'article 46, cela ne lui donne pas le pouvoir d'exiger la tenue d'une ÉE fédérale pour autant

---

<sup>461</sup> En vertu de l'article 46 (5) L.c.é.e., « province concernée » s'entend de la province où est mis en œuvre le projet et de celle qui prétend que le projet peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants sur son territoire.

<sup>462</sup> L.c.é.e., précitée, note 27., art. 46 (2).

<sup>463</sup> B. HOBBY, D. RICHARD, M. BOURRY et J. DE PENCIER, *op. cit.*, note 83, p. II-120.1; Patrice GARANT, *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2004, p. 198-205; S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 50, 277.

<sup>464</sup> P. GARANT, *op. cit.*, note 463, p. 202; Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'Action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 67-70.

<sup>465</sup> *Supra*, note 461.

<sup>466</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 46 (3).

puisque l'obligation du ministre est limitée au seul examen de la « possibilité » d'exercer son pouvoir discrétionnaire et d'exiger la tenue d'une ÉE.

Néanmoins, s'il est exercé, ce pouvoir conféré au ministre de l'Environnement offre une opportunité de participation aux membres du public touchés par les effets environnementaux transprovinciaux. En effet, advenant la tenue d'une ÉE fédérale, en l'occurrence transprovinciale, l'article 16 L.c.é.e. exige la prise en compte des observations reçues du public en vertu de la loi, laquelle prévoit effectivement des opportunités de participation du public tant dans les cas de renvoi devant un médiateur que devant une commission d'examen<sup>467</sup>. De plus, il ressort du texte même de l'article 46 L.c.é.e. une volonté d'assurer la participation de tous les membres du public concernés par les effets potentiels du projet puisque les provinces concernées peuvent éviter l'intervention du Fédéral si elles s'entendent avec lui sur des modalités de rechange incluant, entre autres, la possibilité du public de participer au processus d'évaluation<sup>468</sup>. La participation du public à l'ÉE du projet apparaît donc essentielle au terme de ce processus d'ÉE transprovinciale.

Cependant, ce régime ne nous apparaît pas pour autant conférer au public une garantie juridique suffisante puisqu'en raison du caractère discrétionnaire du pouvoir du ministre, le public ne bénéficie d'aucune garantie quant à la tenue d'une telle ÉE des effets transfrontières<sup>469</sup>. En outre, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par le ministre constitue une décision sur laquelle il est difficile de faire intervenir les tribunaux<sup>470</sup>. De même, remarquons que rien ne permet de déterminer à quels membres du public ce droit de participation est ouvert. Est-il limité aux seules personnes détentrices de droits sur les terres touchées, à l'image de celui de déclencher l'application de l'article 46 L.c.é.e. par

---

<sup>467</sup> *Id.*, art. 16 (1) c), 31 et 34.

<sup>468</sup> *Id.*, art. 46 (2) b).

<sup>469</sup> S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 50, 277.

<sup>470</sup> *Bellefleur c. Procureur général du Québec* précité, note 152, 2341. Dans cette affaire, la majorité, sous la plume du juge Baudouin, rappelle que si les tribunaux judiciaires ont un pouvoir d'agir sur la légalité des actes de l'Administration publique, ceux-ci ne doivent pas « s'ériger en arbitres de l'opportunité, de la rationalité, de la prudence ou de la sagesse des décisions politiques et administratives ». Autorisation de pourvoi refusée par la Cour suprême du Canada, 3.3.94, [1994] 1 R.C.S. v). Au sujet du contrôle judiciaire des abus de pouvoir discrétionnaire, voir : P. GARANT, *op. cit.*, note 463, p. 238 et suiv.

pétition<sup>471</sup> ou s'étend-t-il à tout résidant de la région touchée, de la province ou du pays se considérant concerné par son environnement?

### **A) Application limitée du pouvoir fédéral : l'affaire *Bennett***

Nous considérons que la portée réelle de l'application de l'article 46 L.c.é.e. est présentement incertaine en raison de l'interprétation qu'en a faite la Cour fédérale dans sa décision *Bennett Environmental Inc. c. Canada (Minister of the Environment)*<sup>472</sup>. Cette affaire porte sur le renvoi devant une commission d'examen fédérale d'un projet d'incinérateur de sols contaminés sous l'article 46 L.c.é.e. Le projet d'incinérateur se situe à Belledune, au Nouveau-Brunswick, sur la rive sud de la Baie-des-Chaleurs, face à la péninsule gaspésienne située au Québec. Des pétitions de résidents québécois (gaspésiens) relatives à ce projet furent déposées auprès du ministre de l'Environnement en octobre 2003. À la suite d'une enquête de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale sur les effets environnementaux transfrontières négatifs potentiels<sup>473</sup>, le ministre a finalement pris la décision d'intervenir en juin 2004.

Le promoteur du projet a alors renvoyé l'affaire devant la Cour fédérale pour obtenir un contrôle judiciaire de cette décision. La Cour a statué que la demande d'ÉE de la part du ministre fédéral sous l'article 46 L.c.é.e. était illégale, dans le cas sous étude, puisque la construction des installations du projet était presque terminée. Selon la Cour, les infrastructures déjà aménagées au moment de la décision du ministre fédéral ne pouvaient plus être considérées comme un « projet » au sens de la L.c.é.e., empêchant le renvoi devant une commission d'examen<sup>474</sup>. Le juge rappelle que, selon l'esprit de la L.c.é.e., l'ÉE vise à prévoir à l'avance et à empêcher dès le départ l'exécution de travaux préjudiciables

<sup>471</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 46 (3) b).

<sup>472</sup> *Bennett Environmental Inc. c. Canada (Minister of the Environment)*, (2004) 18 Admin. L.R. (4th) 108 (C.F.); 10 C.E.L.R. (3d) 315 (C.F.); 2004 CF 1150.

<sup>473</sup> A.C.É.E., *Appel de la décision de la Cour fédérale concernant l'oxydeur thermique à haute température de Bennett à Belledune, Nouveau-Brunswick*, Registre canadien d'évaluation environnementale, Document d'information, septembre 2004, [En ligne :

[http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer\\_f.cfm?DocumentID=4008&SrchPg=1](http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer_f.cfm?DocumentID=4008&SrchPg=1)], (Consulté en juillet 2006); A.C.É.E., *Ébauche du mandat de la commission d'examen pour l'évaluation des effets transfrontaliers du projet d'oxydeur thermique de Bennett Environmental à Belledune, au Nouveau-Brunswick*, Registre canadien d'évaluation environnementale, [En ligne :

[http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer\\_f.cfm?DocumentID=2189](http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer_f.cfm?DocumentID=2189) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>474</sup> *Bennett Environmental Inc. c. Canada (Minister of the Environment)*, précité, note 472, par. 22 à 30.

pour l'environnement. Il souligne également que l'article 16 L.c.é.e. exige que soit pris en compte, entre autres facteurs, les solutions de rechange au projet. Il en conclut qu'une fois passé un certain point de non retour, comme l'approbation du projet par les autorités provinciales compétentes, par exemple, ces objectifs ne peuvent plus être atteints et, par conséquent, l'installation ne peut plus être considérée comme un « projet »<sup>475</sup>. Le juge appuie son raisonnement en soulignant que l'approbation d'un projet ne constitue pas un permis de polluer et que les recours statutaires et de common law demeurent valables à cet égard.

Considérant que l'intégrité même de la L.c.é.e. se trouvait mise en péril par cette interprétation, le gouvernement décida de se pourvoir en appel de cette décision<sup>476</sup>. À notre avis, si l'état d'avancement des travaux et l'émission des approbations provinciales préalables doivent être déterminants dans le pouvoir d'Ottawa d'intervenir ou non, la portée de l'article 46 L.c.é.e. en est grandement mitigée. En effet, en l'absence d'obligation de notification de la part des autorités provinciales relativement à des impacts environnementaux transfrontières potentiels, il est vraisemblable que le public transfrontière n'ait connaissance du projet que tardivement, c'est-à-dire une fois que celui-ci aura pris une forme tangible, ou lorsque le processus d'autorisation sera considérablement avancé.

Au surplus, même en ayant connaissance du projet, la longueur des délais préalables à la prise décisionnelle du Fédéral vient aussi remettre en question la réelle portée de ce régime. D'abord, l'enclenchement de ce processus peut nécessiter la confection d'une pétition demandant au ministre fédéral d'intervenir, ou des démarches auprès du gouvernement provincial pour le convaincre d'intercéder auprès du Fédéral<sup>477</sup>. Ensuite, bien qu'elle ne soit

---

<sup>475</sup> Pour étayer sa conclusion, le juge s'appuie de plus sur une décision de la Cour d'appel fédérale ayant énoncé qu'« [u]ne fois qu'un projet est approuvé et que la construction est légalement commencée, cette approbation ne peut pas être réexaminée. [...] [L]es évaluations environnementales doivent être effectuées seulement en ce qui a trait aux ouvrages proposés qui en sont toujours au stade de la planification » : *Bande indienne des Tsawwassen c. Canada (Ministre des Finances)*, 37 C.E.L.R. 182 (C.A.F.); 2001 CAF 58, au par. 11.

<sup>476</sup> RADIO-CANADA, « Ottawa ira en appel dans le dossier de l'usine de Bennett à Belledune », Mercredi le 29 septembre 2004, [En ligne : <http://radio-Canada.ca/region/est-quebec/nouvelles/200409/29/001-belledune.asp>], (Consulté en octobre 2004).

<sup>477</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 46 (3).

pas prévue par la loi, l'expérience démontre qu'une enquête peut être menée, par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, sur les effets transfrontaliers potentiels invoqués avant que ne soit prise la décision d'intervenir ou non<sup>478</sup>. Le temps nécessaire à la réalisation de ces étapes permet ainsi, parallèlement, au processus d'approbation provincial et à la construction des infrastructures de suivre leur cours.

Malgré tout, la Cour d'appel fédérale a maintenu la décision de première instance dans un jugement très étayé, où elle a refusé le renvoi à une commission d'examen fédérale<sup>479</sup>. La Cour met l'accent sur le fait que la construction de l'installation était substantiellement complétée au moment du renvoi par le ministre, lui faisant ainsi perdre le statut de « projet ». La Cour soutient qu'une telle conclusion est en accord avec l'idée d'équité envers le promoteur<sup>480</sup>. Elle considère que bien que la Loi ne prévoit pas de période limite pour déposer une pétition devant le ministre afin d'enclencher le processus de l'article 46 L.c.é.e., cela ne lui confère pas pour autant le pouvoir de renvoyer devant une commission d'examen une activité que l'on ne peut plus qualifier de « projet »<sup>481</sup>. Bien que nous ne mettions pas en doute l'importance de l'équité envers les promoteurs, nous considérons que cette interprétation réduit considérablement l'utilité qu'offre l'article 46 L.c.é.e. pour les membres du public transfrontière en limitant leur opportunité de participer au processus d'ÉE.

Suite à cette décision, plutôt que de se pourvoir devant la Cour suprême, le gouvernement fédéral a décidé de travailler de concert avec celui du Nouveau-Brunswick pour veiller à ce que le processus d'incinération de sols contaminés soit surveillé de près<sup>482</sup>. Par contre, cela

---

<sup>478</sup> Voir les différentes étapes de la prise de décision ainsi que les délais qui y ont été consacrés dans l'affaire Bennett : A.C.É.E., *op. cit.*, note 473.

<sup>479</sup> *Bennett Environmental Inc. c. Canada (Minister of the Environment)*, (2005) 29 Admin. L.R. (4th) 256 (CFA); 2005 CAF 261.

<sup>480</sup> *Id.*, par. 55, 75 à 82. La Cour d'appel fédérale spécifie tout de même que la construction complète d'une infrastructure n'empêcherait pas automatiquement la qualification d'un projet si, par exemple, il s'agissait de changer l'usage d'un incinérateur déjà construit (par. 78).

<sup>481</sup> *Id.*, par. 88 et 89.

<sup>482</sup> RADIO-CANADA, « L'incinérateur de Bennett Environmental à Belledune ne subira pas d'examen fédéral », vendredi le 16 septembre 2005, [En ligne : <http://www.radio-canada.ca/regions/atlantique/nouvelles/200509/16/006-incinerateur.shtml>], (Consulté en juillet 2006); A.C.É.E., *Le gouvernement fédéral collaborera avec le Nouveau-Brunswick au sujet des exigences pour la surveillance de l'installation de Bennett Environmental à Belledune – Il ne demandera pas*

ne permet aucunement de bonifier le processus d'ÉE transprovinciale entourant le projet, ni même d'assurer la participation du public transfrontière à l'élaboration des mesures de suivi pertinentes.

### **B) Évaluation environnementale transprovinciale : une effectivité remise en doute**

À la suite de sa décision de renvoyer un projet devant une commission d'examen en vertu de l'article 46 L.c.é.e., le ministre fédéral a le pouvoir d'interdire tout acte permettant la mise en œuvre du projet, bloquant ainsi son avancement, jusqu'à ce que l'examen soit terminé<sup>483</sup>. Vu l'état du droit actuel, pour que l'article 46 L.c.é.e. ait des chances réalistes de s'appliquer, une modification législative pourrait s'avérer salutaire. Celle-ci pourrait conférer au ministre un tel pouvoir d'interrompre les travaux de mise en œuvre du projet dès le moment où le mécanisme de 46 L.c.é.e. est enclenché. C'est-à-dire avant que le ministre n'ait terminé d'analyser l'opportunité d'intervenir, évitant ainsi que l'activité n'ait dépassé le stade de « projet » au moment de sa prise de décision.

Évidemment, pour qu'une ÉE transprovinciale soit réalisée, encore faudra-il que quelqu'un ait au préalable eu connaissance de l'existence du projet afin d'enclencher le processus de l'article 46 L.c.é.e. en temps utile. Bien qu'une obligation de notification puisse s'avérer nécessaire afin de s'en assurer, une telle exigence semble complexe dans le présent contexte. En effet, il faut garder à l'esprit que le régime de l'article 46 L.c.é.e. vise des projets sur lesquels le Fédéral n'a aucune autre compétence que celle en lien avec leurs effets transprovinciaux. Ainsi, puisque la L.c.é.e. n'exige aucune démarche de la part du promoteur envers le ministre de l'Environnement fédéral en cas d'effets environnementaux transfrontières potentiels, ce dernier risque de ne pas être informé du projet avant de

---

*l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême*, Communiqué, 16 septembre 2005, [En ligne : [http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer\\_f.cfm?DocumentID=10612&SrchPg=1](http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer_f.cfm?DocumentID=10612&SrchPg=1)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>483</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 50 (1) : « Dans le cas où il effectue le renvoi à un médiateur ou à une commission aux termes d[u] paragraphe 46(1) [...], le ministre peut, par arrêté, interdire au promoteur d'accomplir tout acte permettant la mise en œuvre du projet en tout ou en partie jusqu'à ce que l'examen soit terminé et qu'il soit convaincu que, compte tenu de la mise en œuvre des mesures d'atténuation indiquées, la réalisation du projet n'est pas susceptible d'entraîner les effets environnementaux négatifs importants visés à ces articles ou qu'ils sont justifiables dans les circonstances ».

recevoir une demande à son sujet par pétition ou par un gouvernement provincial<sup>484</sup>. Pour palier à cette situation, deux avenues sont possibles. Premièrement, une modification à la L.c.é.e. pourrait permettre d'exiger des promoteurs, dont le projet risque de causer des effets environnementaux transprovinciaux importants, qu'ils en informent le ministre fédéral de l'Environnement. Cette obligation devrait être accompagnée d'une obligation du ministre de notifier par la suite la province potentiellement touchée et son public. L'autre alternative serait d'exiger des autorités provinciales en charge du processus d'ÉE des projets : ou bien qu'elles avisent le ministère fédéral en cas d'effets transprovinciaux potentiels, ou bien qu'elles notifient directement la province potentiellement touchée et son public. Par contre, cette dernière façon de procéder ne pourrait naître d'une initiative du gouvernement fédéral et nécessiterait plutôt, selon le cas, une entente sur le sujet entre le Fédéral et chacune des provinces ou entre les provinces elles-mêmes.

Mentionnons finalement qu'indépendamment de l'interprétation donnée à l'article 46 L.c.é.e. par la Cour fédérale, les retombées réelles d'une telle ÉE pour les citoyens potentiellement touchés peuvent laisser perplexes. En effet, on peut se questionner sur l'impact véritable que pourra avoir la tenue d'une évaluation environnementale fédérale dans les cas où la province est en faveur de la mise en œuvre de l'activité. La province où doit être mis en œuvre le projet, souveraine dans ses domaines de compétence, ne peut se voir imposer de prendre en considération des éléments additionnels à ce qui est prévu dans sa propre législation soit, par exemple, les conclusions de l'ÉE fédérale. Néanmoins, le Fédéral se voit conférer un pouvoir d'intervenir pour empêcher, s'il y a lieu, la mise en œuvre du projet. En effet :

Dans le cas où le médiateur ou la commission en vient à la conclusion dans son rapport au ministre que la mise en œuvre du projet visé aux paragraphes 46 (1) [...] est susceptible d'entraîner des effets environnementaux [transprovinciaux] négatifs importants, le ministre peut, par arrêté, interdire au promoteur d'accomplir tout acte permettant la mise en œuvre du projet en tout ou en partie jusqu'à ce qu'il soit convaincu que, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation indiquées, la réalisation du projet n'est pas susceptible d'entraîner les effets environnementaux

---

<sup>484</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 46 (3).

négatifs importants visés à ces articles ou qu'ils sont justifiables dans les circonstances<sup>485</sup>.

Cependant, notons que ce droit de *veto* du Fédéral est lui aussi de nature discrétionnaire. L'exercice de cette discrétion risque d'entraîner des considérations politiques importantes puisqu'il pourrait empêcher la mise en œuvre d'un projet sur lequel le Fédéral n'a pas spécifiquement de compétence (autre en raison des effets environnementaux transprovinciaux) et auquel une province a donné son aval. Pourtant, dans le cas où ce pouvoir d'intervention n'est pas exercé, la tenue de l'ÉE fédérale n'amène rien de concret au public transfrontière. De même, si la possibilité d'arriver à des modifications au projet ainsi qu'à l'ajout de mesures d'atténuation est loin d'être négligeable, notons que le pouvoir d'intervenir du Fédéral ne va pas jusqu'à permettre la remise en cause du projet.

Le cadre législatif de la L.c.é.e. établit un modèle centralisé où le Fédéral joue un rôle supranational comportant d'importantes déficiences. La marge de manœuvre entourant l'application effective du régime de l'article 46 L.c.é.e. est très mince. En effet, l'absence de notification de la province potentiellement touchée et de son public ainsi que les délais nécessaires pour saisir le ministre fédéral de la question et pour l'exercice de son pouvoir décisionnel, conjugués à l'exigence jurisprudentielle relative à l'avancement des travaux de mise en œuvre du projet, rendent l'application de ce régime peu probable. De plus, la discrétion dont dispose le Fédéral à chacune des étapes de son intervention potentielle rend l'application de ce régime d'autant plus hypothétique, conférant peu de garantie quant à la participation du public outre frontière touché et à la prise en considération des effets transfrontières dans le processus décisionnel<sup>486</sup>.

Enfin, soulignons que bien que les dispositions de la L.c.é.e. concernant la création d'un comité conjoint fédéral/provincial d'ÉE, en cas de juxtaposition de leur régime<sup>487</sup>, puissent, incidemment, s'appliquer à des projets ayant des répercussions environnementales

---

<sup>485</sup> *Id.*, art. 50 (2). En vertu de l'alinéa 3, le ministre doit toutefois aviser et offrir de consulter les gouvernements des provinces concernées avant de prendre sa décision.

<sup>486</sup> S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 50, 280-281. L'auteur y fait valoir la potentielle réticence du Fédéral d'intervenir dans les affaires des provinces en matière de gestion des ressources et d'ÉE pour des raisons politiques.

<sup>487</sup> *Supra*, p. 31-32.

transfrontières<sup>488</sup>, la création d'un tel comité conjoint ne suffirait pas nécessairement à assurer une quelconque garantie procédurale à la province potentiellement affectée par les effets transfrontières, pas plus qu'à son public<sup>489</sup>.

### 2.1.2 Ententes entre provinces

Nous nous attarderons maintenant au potentiel que renferme la conclusion d'ententes entre entités fédérées en matière de coopération environnementale. De telles démarches empruntent la voie de la décentralisation en ce que chaque province ou territoire se dote d'une façon de fonctionner en relation avec une ou plusieurs autres entités fédérées.

Par exemple, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont conclu, en 2004, un protocole d'entente en matière de coopération et d'harmonisation environnementale<sup>490</sup>. Ce dernier établit plusieurs objectifs dont celui de travailler en collaboration pour protéger l'environnement des deux provinces. Il prévoit aussi qu'un plan de travail conjoint devra être développé afin d'articuler certaines initiatives concernant, entre autres, l'harmonisation des processus décisionnels de chacune.

Dans certains cas, ce type d'entente peut mener à l'élaboration d'engagements plus détaillés de la part des Parties. Dans les paragraphes qui suivent, nous nous attarderons à deux de ces ententes, la première étant intervenue entre les provinces et territoires touchés par le bassin de la rivière Mackenzie et la seconde entre les provinces du Québec et du Nouveau-Brunswick. Notons qu'une entente concernant les impacts environnementaux transfrontaliers fut conclue, le 26 juin 2006, entre le Québec et l'Ontario<sup>491</sup>. Cependant, en raison de sa nouveauté, nous soulignerons simplement que son contenu et la forme des engagements pris par les Parties sont similaires à ceux que l'on retrouve dans l'entente

---

<sup>488</sup> Par le jeu des articles 16, 40 et 46 L.c.é.e.

<sup>489</sup> S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 50, 275.

<sup>490</sup> *Alberta - British Columbia Memorandum of understanding environmental cooperation and harmonization*, 26 mai 2004, [En ligne: [www.iir.gov.ab.ca/canadian\\_intergovernmental\\_relations/documents/Environmental\\_Cooperation\\_MOU.pdf](http://www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/Environmental_Cooperation_MOU.pdf)] Consulté en juillet 2006).

<sup>491</sup> *Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Ontario concernant les impacts environnementaux transfrontaliers*, Ottawa, 26 juin 2006. Cette entente est en vigueur pour cinq ans.

entre le Québec et le Nouveau-Brunswick. Nous référons donc le lecteur à la section consacrée à cette dernière (section A) ii)).

### **A) Exemples d'ententes spécifiques**

#### *i) Accord sur le bassin de la rivière Mackenzie*

Le *Mackenzie River Basin Transboundary Waters Master Agreement* fut conclu entre le Canada, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest en 1997<sup>492</sup>. Les Parties s'y sont engagées à gérer leurs ressources en eau de façon à assurer la sauvegarde de l'intégrité écologique et de l'écosystème aquatique du bassin du fleuve Mackenzie qui s'étend à travers chacune de ces juridictions. Elles y reconnaissent, en ce sens, que le droit d'user et de gérer les ressources en eau à l'intérieur de chaque juridiction ne doit pas être exercé de façon à causer des dommages déraisonnables à l'intégrité écologique des écosystèmes aquatiques des autres juridictions :

The right of each to use or manage the use of the Water Resources within its jurisdiction provided such use does not unreasonably harm the Ecological Integrity of the Aquatic Ecosystem in any other jurisdiction.<sup>493</sup>

Dans cette optique, les Parties se sont dotées d'obligations de notification, de consultation et de partage d'information effectives au début des initiatives concernant les activités pouvant affecter l'intégrité écologique d'une autre juridiction<sup>494</sup>. Cette entente prévoit également la création d'un conseil qui constitue un forum pour la communication, la coordination, l'échange d'information, la notification et la consultation<sup>495</sup>.

Sous l'égide de cet accord général, des accords bilatéraux ont aussi été conclus. Si l'Alberta et la Colombie-Britannique se sont limités jusqu'à présent à un protocole d'entente sur la négociation d'un accord bilatéral subséquent<sup>496</sup>, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et

---

<sup>492</sup> *Mackenzie River Basin Transboundary Waters Master Agreement*, 1997, [En ligne:

[http://www.mrbp.ca/document\\_details.asp?DID=2&File=MasterAgreement.zip](http://www.mrbp.ca/document_details.asp?DID=2&File=MasterAgreement.zip) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>493</sup> *Id.*, Partie C, art. 3.

<sup>494</sup> *Id.*, Partie C, art. 4.

<sup>495</sup> *Id.*, Partie D, art. 2 a).

<sup>496</sup> *British Columbia – Alberta Memorandum of Understanding Bilateral Water Management Agreement Negotiations*, 18 mars 2005, [En ligne:

le Fédéral ont conclu une entente beaucoup plus détaillée. L'*Entente sur la gestion des eaux transfrontalières du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest*<sup>497</sup> est intéressante en l'espèce puisqu'elle souligne expressément l'importance de fournir aux Administrations des territoires, dont les ressources en eau peuvent être affectées, des occasions de participer au processus de planification des activités de développement, de même que l'importance de fournir de l'information au public et de promouvoir les processus de consultation<sup>498</sup>. Une section de l'entente se consacre aussi spécifiquement à la notification et à la communication. Cette dernière prévoit que pour les activités qui ne sont pas listées à titre d'exclusions sous certaines lois d'évaluation environnementale spécifiques, et qui peuvent affecter une autre juridiction, les Parties doivent prévoir des opportunités de consultation et de notification au début du processus, de même que s'assurer de partager l'information pertinente avec les autres Parties<sup>499</sup>.

L'évaluation des impacts probables de l'activité est assurée par chaque juridiction à l'intérieur des limites de son territoire, d'où l'obligation pour toutes les Parties de communiquer les informations techniques ou autres nécessaires à cette démarche. De même, la Partie d'où émane l'activité proposée doit laisser aux juridictions potentiellement touchées un délai suffisant pour leur permettre non seulement de mener l'évaluation des impacts probables, mais aussi de déterminer les besoins en contrôle et surveillance qui seront éventuellement nécessaires<sup>500</sup>. Il est aussi explicitement prévu qu'il revient à chaque Partie d'assurer la notification du public de sa juridiction<sup>501</sup>. Remarquons que les problèmes

---

[http://www.iir.gov.ab.ca/canadian\\_intergovernmental\\_relations/documents/WaterManagementNegotiatingMOU\\_March22005\\_FINAL.pdf](http://www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/WaterManagementNegotiatingMOU_March22005_FINAL.pdf) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>497</sup> *Entente sur la gestion des eaux transfrontalières du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest*, 24 janvier 2002, [En ligne: [http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/j-a2002/wate\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/j-a2002/wate_f.html)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>498</sup> *Id.*, art. 2.5 et 2.8.

<sup>499</sup> *Id.*, art. 7.1.

<sup>500</sup> *Id.*, art. 7.2 et 7.3.

<sup>501</sup> *Id.*, art. 7.6. Mentionnons au passage que la L.c.é.e. ne s'applique pas dans la région de la Vallée du Mackenzie. Le régime d'ÉE applicable aux projets de développement qui s'y trouvent est plutôt régi par la Partie V de la *Loi sur la gestion des ressources de la Vallée du Mackenzie*, L.C. 1998, c. 25 (ci-après la « L.g.r.v.m. »). Par contre, cette loi prévoit deux exceptions où la L.c.é.e. s'appliquera, c'est-à-dire lorsque, de l'avis du ministre des affaires indiennes et du Nord et des autres ministres compétents, il est de l'intérêt national de mener un examen devant une commission (130 (1) c) L.g.r.v.m.) ou encore que le projet s'étend à l'extérieur des frontières de la Vallée (141 (2) a) L.g.r.v.m.) et ce, en vertu de l'article 116 L.g.r.v.m. Dans un tel cas, une commission conjointe est alors constituée par le ministre fédéral de l'Environnement de concert avec l'Office d'examen des répercussions environnementales de la Vallée du Mackenzie, l'instance chapeautant les ÉE de cette région. L.c.é.e., précitée, note 27, art. 28 (2) et 40 (2.1).

liés aux différents gestes à caractère « extraterritorial » pouvant être nécessaires à l'évaluation des effets environnementaux sur un territoire extérieur à sa juridiction de même qu'à la participation du public de ce territoire, sont partiellement réglés par le fait que chaque juridiction procède à sa propre ÉE sur son territoire ainsi qu'à la notification de son public.

*ii) Entente entre le Québec et le Nouveau-Brunswick*

Le Québec et le Nouveau-Brunswick ont, pour leur part, conclu une entente spécifiquement consacrée aux effets environnementaux transfrontières. L'*Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Nouveau-Brunswick concernant les répercussions environnementales transfrontalières*<sup>502</sup> est entrée en vigueur le 13 novembre 2001 pour une période de cinq (5) ans. Les gouvernements de chacune de ces provinces y expriment leur volonté d'établir des mécanismes d'échanges, de coopération et de concertation en matière de répercussions environnementales transfrontalières<sup>503</sup>. Ils y visent particulièrement comme objectif de s'informer et de se consulter, lorsque cela est réalisable, avant d'autoriser ou d'entreprendre toute action ou projet relevant de leur compétence et pouvant porter atteinte de manière significative et importante à la qualité de l'environnement du territoire de l'autre Partie. Il y conviennent également d'encourager la participation de chacune des Parties aux processus d'évaluation environnementale du Québec et du Nouveau-Brunswick relativement aux projets ou actions pouvant porter atteinte de manière significative à la qualité de l'environnement du territoire de l'autre Partie ainsi que de mettre en place des mécanismes de consultation et de coordination favorisant la coopération et les échanges<sup>504</sup>. Nous remarquons que seule la consultation de l'autre Partie, soit le gouvernement du Québec ou du Nouveau-Brunswick, est prévue et qu'aucune mention n'est faite au sujet du public concerné de son territoire. Nous constatons également l'absence de mention relative à la notification de la Partie potentiellement touchée.

---

<sup>502</sup> *Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Nouveau-Brunswick concernant les répercussions environnementales transfrontières*, 13 novembre 2001, [En ligne : <http://www.gnb.ca/0009/0001-f.pdf> ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>503</sup> *Id.*, art. 2.

<sup>504</sup> *Id.*, art. 2 (4), (6) et (8).

Relativement à la mise en œuvre des objectifs prévus, l'entente ne prévoit pas de mécanismes spécifiques. Elle a cependant mené à la mise sur pied d'un groupe de travail conjoint<sup>505</sup>. Ce dernier s'est réuni à plusieurs reprises depuis la conclusion de l'entente en 2001, mais s'il a été le théâtre d'échanges d'information dans plusieurs domaines - comme les dossiers d'agriculture, de bassins hydrographiques, etc. - il ne s'est pas vu confier le mandat spécifique de traiter du dossier de Bennett Environmental Inc. et de l'ÉE de son projet d'incinérateur de sols contaminés à Belledune<sup>506</sup>. Dans ce cas d'espèce spécifique, l'entente fut pourtant utilisée au soutien d'une demande d'information du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec en 2003 auprès du ministère de l'Environnement et des Communautés locales du Nouveau-Brunswick. Cette demande fut déposée en vue de déterminer si des effets environnementaux négatifs importants risquaient d'être générés sur le territoire québécois. Le ministère québécois avait d'ailleurs prévu tenir une séance d'information pour le public de la région susceptible d'être touchée (Gaspésie). Toutefois, le projet fut autorisé par les autorités nouveau-brunswickoises avant la tenue de cette séance et avant que l'examen par le ministère québécois ne soit complété. La séance d'information fut par conséquent annulée et aucun avis ne fut donné au ministère nouveau-brunswickois sur la question<sup>507</sup>. Et ce, malgré les objectifs de consultations et de coopération mentionnés dans l'entente. L'attitude de Nouveau-Brunswick dans ce dossier et les déclarations répétées des ministres de l'Environnement québécois successifs<sup>508</sup> démontrent qu'en l'absence de moyen coercitif permettant d'assurer leur mise en œuvre, les engagements pris dans ce type d'entente peuvent rester de simples vœux pieux.

---

<sup>505</sup> *Id.*, art. 3. Au Québec, l'application des ententes entre provinces se fait surtout, en pratique, au niveau de la région impliquée. Dans le cas en l'espèce, il s'agit donc de la direction régionale du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine. Son directeur régional est le répondant pour le Québec ainsi que le coprésident du groupe de travail conjoint : Communication par courriel avec M. Robert Joly, Chef du service des projets industriels et en milieu nordique, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le 21 octobre 2005.

<sup>506</sup> Communication par courriel avec le responsable de la mise en œuvre de cette entente pour le Québec, M. André Beaulieu, Responsable des Communication, Région de la Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le 27 octobre 2005.

<sup>507</sup> Communication par courriel avec M. Robert Joly, Chef du service des projets industriels et en milieu nordique, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le 26 octobre 2005.

<sup>508</sup> Fabien DEGLISE, « Le Nouveau-Brunswick agit de façon cavalière, dénonce Thomas Mulcair », *Le Devoir*, jeudi 11 septembre 2003, p. A4; Louis-Gilles FRANCOEUR, « Bennett à Belledune : Québec veut des éclaircissements » *Le Devoir*, 29 mai 2006, p. A2.

## B) Difficultés d'application des ententes et pistes de solutions

Bien que la conclusion de telles ententes entre provinces et territoires manifeste une volonté politique de coopération souhaitable en matière environnementale, ces dernières ne règlent pas, à elles seules, le problème de participation publique aux processus d'ÉE transjuridictionnelles. Les bénéfices concrets pouvant découler d'ententes entre gouvernements varient inévitablement au gré de celles-ci puisqu'ils sont directement reliés aux obligations contractées, aux formulations utilisées ainsi qu'au bon vouloir des dirigeants. Le caractère extrêmement général de certains textes<sup>509</sup> de même que l'absence de mécanismes assurant le respect des engagements dans la plupart d'entre eux peuvent faire en sorte que ces ententes ne constituent rien de plus que de simples déclarations de principe. Toutefois, ces dernières peuvent contribuer, à long terme, à une harmonisation des régimes législatifs voisins. Soulignons que l'harmonisation laisse cependant toujours planer une certaine crainte d'un nivellement vers le bas des critères<sup>510</sup>.

Des ententes plus détaillées et traitant spécifiquement des effets environnementaux transjuridictionnels, telles celles entre le Yukon et les Territoires de Nord-Ouest, entre le Québec et le Nouveau-Brunswick ainsi qu'entre le Québec et l'Ontario, n'octroient pas non plus nécessairement de garantie suffisante aux citoyens concernés quant à leur opportunité de participer au processus d'ÉE transfrontière. Nous pouvons nous questionner à savoir si de telles ententes sont à caractère exclusivement politique ou s'il en résulte de véritables obligations conventionnelles découlant d'ententes bilatérales<sup>511</sup>. Néanmoins, peu importe qu'il s'agisse de réels contrats ou non, les engagements pris n'auront aucune force de loi sur le territoire à moins de faire l'objet d'une reconnaissance législative<sup>512</sup>. Même si ces

---

<sup>509</sup> Comme, par exemple, le *Protocole d'entente en matière de coopération et d'harmonisation environnementale* entre l'Alberta et la Colombie-Britannique : *Alberta - British Columbia Memorandum of Understanding Environmental Cooperation and Harmonization*, précité, note 490.

<sup>510</sup> Cette appréhension est d'ailleurs mentionnée face au Protocole d'entente entre l'Alberta et la Colombie-Britannique dans Jodie HIERLMEIER, « Alberta – British Columbia Environmental Harmonization: Helping or Hindering the Environment? » (2005) *Environmental Law Centre News Brief*, vol. 20, no. 2, p. 1-3.

<sup>511</sup> Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *op. cit.*, note 464, p. 159.

<sup>512</sup> S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 50, 286. Le cadre du présent mémoire ne nous permet pas d'élaborer sur les différentes façons dont l'État peut s'avérer créateur de droit, mais au sujet des nouveaux modes de régulation, voir entre autres : Daniel MOCKLE, « Gouverner sans le droit? Mutation des normes et nouveaux mode de régulation », (2002) 43 *C. de D.* 143; Daniel MOCKLE, « L'évincement du droit par son double : les mécanismes néo-réglementaires en droit public », (2003) 44 *C. de D.* 297; Andrée LAJOIE et Autres, *Théorie*

ententes étaient déclarées de nature contractuelle, elles se limiteraient à conférer des droits et des obligations aux gouvernements Parties, sans en conférer aux tiers<sup>513</sup>, tels que les administrés. Ces derniers n'ont donc aucun moyen d'exiger des Parties qu'elles remplissent leurs obligations. De plus, notons que les Parties aux deux ententes conclues par le Québec en matière d'effets environnementaux transprovinciaux n'ont pris aucun engagement spécifique quant à la participation du public. Les ententes étudiées n'offrent donc pas une sécurité juridique suffisante aux membres du public puisque aucun droit garanti à leur égard n'en découle directement.

La mise en oeuvre effective de telles ententes dépend donc de la volonté politique des gouvernements d'agir au nom de leurs citoyens ou d'enchâsser les obligations qui en découlent dans un texte législatif. Notons qu'au niveau de la volonté du gouvernement à agir pour exiger le respect des termes de l'entente, des éléments d'ordre strictement politique peuvent rendre certaines interventions du gouvernement délicates<sup>514</sup>. De plus, une telle volonté peut s'avérer insuffisante si elle n'est pas partagée par l'autre Partie, comme en témoigne l'expérience de l'affaire Bennett Environmental Inc.<sup>515</sup>. En effet, même dans l'éventualité d'une intervention d'un gouvernement provincial pour souligner à la province voisine sa contravention à l'entente l'empêchant de participer au processus d'ÉE, la question des recours permettant de sanctionner un tel manquement demeure entière. Bien qu'une analogie avec le droit international puisse apparaître attrayante, les problèmes entourant l'exécution d'ententes intergouvernementales semblent les en dissocier en ce que le droit international constitue un ordre juridique distinct<sup>516</sup> alors que la conclusion de ces

---

*et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal/Bruxelles, Thémis/Bruylant, 1998, 266 p.

<sup>513</sup> Jean-Louis BAUDOUIN et Pierre-Gabriel JOBIN, *Les Obligations*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 491.

<sup>514</sup> Par exemple, relativement à l'affaire de l'usine de Belledune au Nouveau-Brunswick, les médias ont rapporté que Bennett Environmental Inc. était également propriétaire d'une usine exploitée au Québec et qu'il en avait obtenu les permis d'exploitation sans passer par le processus d'audiences publiques québécois : Louis-Gilles FRANCOEUR, « Construction d'un incinérateur à Belledune, Mulcair songe à intervenir auprès du gouvernement fédéral », *Le Devoir*, 5 décembre 2003, p. A4.

<sup>515</sup> *Supra*, p. 113.

<sup>516</sup> J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 37, p. 1-27.

ententes, elle, relève plutôt de notre droit interne administratif et constitutionnel<sup>517</sup>. Dans ce cas, un tribunal pourrait se pencher sur l'exécution ou la non exécution d'une obligation découlant d'une telle entente, à tout le moins de façon déclaratoire<sup>518</sup>. Cependant, une Partie pourrait difficilement forcer l'exécution d'une obligation en l'absence de mode de règlement des différends au sein même de l'entente<sup>519</sup>. Et encore faudrait-il, pour pouvoir sanctionner un manquement, que le texte énonce des obligations tangibles et détaillées, ce qui est loin d'être le cas dans les ententes actuelles du Québec avec le Nouveau-Brunswick et l'Ontario.

En ce qui a trait aux possibilités d'intervention judiciaire, notons que les tribunaux provinciaux verront leurs compétences circonscrites par les limites de leur territoire<sup>520</sup>. Quant à la Cour fédérale, sa compétence requiert l'existence d'une règle de droit fédérale à cet effet<sup>521</sup>. Comme l'article 17 (2) b) de la *Loi sur les Cours fédérales*<sup>522</sup> confère une compétence à cette Cour lorsqu'une demande d'intervention repose sur un contrat auquel aurait pris part la Couronne, seule une entente à laquelle le Fédéral serait partie pourrait éventuellement justifier son intervention<sup>523</sup>.

Sans approfondir davantage les difficultés d'application des ententes entre provinces et territoires, nous tenions à souligner l'importance des questions d'exécution qu'elles soulèvent. Malgré tout, la coopération entre provinces et la négociation d'ententes nous semblent constituer une étape, dans la gestion intégrée des écosystèmes, à même d'apporter

---

<sup>517</sup> Stéphane ROCHETTE, « Les ententes intergouvernementales en droit canadien », dans Jean-Philippe COLSON et Denis LEMIEUX, *Le droit supranational et les techniques contractuelles*, Québec, Institut québécois des hautes études internationales, 1997, p. 269, à la page 272.

<sup>518</sup> *Renvoi sur le régime d'assistance publique du Canada*, [1999] 2 RCS 525, 544-546; *Id.*, p. 272.

<sup>519</sup> *Id.*, p. 553-554 : les provinces sont, en effet, libres d'instaurer les mécanismes que bon leur semble pour assurer leurs obligations, le tout en respect avec la liberté parlementaire qui doit alors primer sur celui de l'expectative légitime. Relativement à la prévision d'un mécanisme de règlement des différends, voir : l'*Entente sur la gestion des eaux transfrontalières du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest*, précitée, note 497, où il existe une possibilité de saisir le Conseil d'un litige (art. 8.2). Celui-ci n'a, par contre, d'autre pouvoir que d'émettre des conclusions et des recommandations, lesquelles n'ont aucune valeur contraignante.

<sup>520</sup> Par exemple, au Québec, en vertu de l'article 23 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25, la compétence des tribunaux québécois se limite au territoire du Québec. Voir : Denis FERLAND et Benoît EMERY, *Précis de procédure civile du Québec*, 4<sup>e</sup> éd., vol. 1, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003, p. 53.

<sup>521</sup> *Id.*, p. 55. Les auteurs y réfèrent, entre autres, à la décision *Dick c. R.*, [1989] 1 R.C.S. 322.

<sup>522</sup> L.R.C. (1985), c. F-7.

<sup>523</sup> Ce raisonnement est cependant contesté dans Andrée LAJOIE, *Contrats administratifs : Jalons pour une théorie*, Montréal, Éditions Thémis, 1984, p. 175-176.

une solution qui soit à la fois respectueuse des principes du fédéralisme canadien et du droit de participation des citoyens aux processus d'ÉE, tout en permettant une protection adéquate de l'environnement.

La conclusion d'ententes sur une procédure à adopter relativement aux projets susceptibles de générer des effets environnementaux transprovinciaux constitue un pas vers des réformes législatives plus harmonisées. Nous soumettons par contre que celles-ci auraient tout intérêt à prévoir des engagements fermes de notification et de participation des Parties potentiellement touchées et d'y intégrer des éléments précis relativement à la participation du public. De plus, pour être en mesure de conférer une garantie suffisante aux membres du public, les Parties devraient légiférer afin d'intégrer les obligations qu'elles se sont données au sein de leur droit provincial<sup>524</sup>. En plus d'inciter les Parties à détailler davantage les obligations dans le texte des ententes, cela limiterait la désinvolture politique relative à l'application effective des engagements qui y sont pris et donnerait le droit aux citoyens d'exiger de leur gouvernement le respect de leurs obligations en permettant aux tribunaux de sanctionner le non respect de ces normes, devenues législatives. Enfin, un mécanisme de règlement des différends devrait également être inclus au sein de l'entente afin de permettre une sanction en cas de manquement de la part de l'une des Parties. Soulignons que l'inclusion du gouvernement fédéral comme partie aux ententes devrait être envisagée. En effet, en plus de conférer une compétence à la Cour fédérale dans l'éventualité où l'entente serait considérée comme un « contrat » au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*<sup>525</sup>, elle permettrait de prévoir les modalités applicables en cas de superposition du régime fédéral à un projet susceptible de générer des effets environnementaux transprovinciaux. Elle offrirait aussi l'occasion de palier à la lacune soulevée dans la section 2.1.1 relativement à la difficulté de notifier la province susceptible d'être touchée et son public lorsque le Fédéral n'a pas d'autre compétence sur le projet, favorisant ainsi l'application du régime fédéral de l'article 46 L.c.é.e. Ce dernier garderait en effet son utilité dans certaines

---

<sup>524</sup> Le pouvoir exécutif négociant les ententes ne peut, cependant, engager le parlement, lequel ne peut non plus se lier pour l'avenir: H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 40, p. 651-652; S. ROCHETTE, *loc. cit.*, note 517, 274.

<sup>525</sup> *Supra*, p. 116.

circonstances. Par exemple, si le régime d'ÉE de la province où se situe le projet apparaît lacunaire sur certains aspects ou si le processus ne prend pas en compte certains facteurs.

### 2.1.3 Proposition d'un système d'évaluation environnementale unique

Pour clore ce chapitre, nous nous attarderons maintenant à une piste d'initiative actuellement envisagée par le Fédéral. À l'occasion du discours du Trône d'octobre 2004, il fut fait mention d'une volonté du gouvernement canadien de consolider les ÉE fédérales et d'œuvrer avec les provinces et les territoires « à mettre en place au Canada un processus unique et efficace »<sup>526</sup>. Pour l'opposition, l'implantation d'un tel système serait une véritable « négation de l'esprit de collaboration qui a marqué dans ce domaine les relations fédérales-provinciales » au cours des dernières années<sup>527</sup>. Dans les faits, il appert que cette déclaration de la part du Premier ministre canadien de l'époque se fondait sur l'une des recommandations du Comité consultatif externe sur la Réglementation Intelligente (ci-après « CCERI ») dans son rapport déposé en septembre 2004. Ce comité consultatif externe s'est vu confier le mandat de mener une analyse et une réflexion sur le réaménagement de la réglementation au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle.

Le rapport *La Réglementation Intelligente, Une stratégie réglementaire pour le Canada*<sup>528</sup>, est venu jeter un éclairage nouveau forgé par des opinions externes et des avis d'experts. On constate que le cœur de ce rapport repose sur la notion de coopération. Le rapport met l'accent sur la nécessité d'une plus grande coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec l'industrie et les citoyens. Cette notion sert ainsi d'assise à un grand nombre de recommandations du comité<sup>529</sup>. Le rapport dénote deux domaines prioritaires nécessitant des tentatives de collaboration gouvernementale dont la première concerne les ÉE. Depuis la publication de ce rapport, et dans le but annoncé d'adapter son système de réglementation aux besoins changeants d'une société en

<sup>526</sup> Texte intégral du discours du Trône du 5 octobre 2004, p.13, [En ligne : [http://pm.gc.ca/grfx/docs/sft\\_f.pdf](http://pm.gc.ca/grfx/docs/sft_f.pdf)], (Consulté en décembre 2005).

<sup>527</sup> Louis-Gilles FRANCOEUR, « Stéphane Dion veut établir un processus d'évaluation environnementale unique – Les écologistes appréhendent une querelle constitutionnelle », *Le Devoir*, 6 octobre 2004, p. A4.

<sup>528</sup> COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE SUR LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE, *op. cit.*, note 70.

<sup>529</sup> *Id.*, p. 9.

évolution, le gouvernement fédéral s'est appliqué à mettre en œuvre diverses initiatives et projets en lien avec les propositions du comité, mais aucun ne touche encore directement la constitution d'un système d'ÉE unique<sup>530</sup>.

Le CCERI propose d'aller au delà de l'harmonisation et de se concentrer sur une seule approche nationale intégrée en instaurant un nouveau *Système National d'évaluation environnementale*. Le CCERI considère que « les chevauchements intergouvernementaux semblent dénoter un manque de confiance au sein des gouvernements fédéral-provinciaux-territoriaux ainsi qu'un souci injustifié de défendre son champ de compétence qui ne sert pas l'intérêt public »<sup>531</sup>. Cette prémisse sert de fondement à la réflexion sur l'élaboration d'un processus d'évaluation environnementale unique.

Le modèle de système unique propose qu'un seul ensemble de documents soit préparé par projet, lequel serait utilisé par toutes les organisations gouvernementales impliquées. De même, une seule audience publique, le cas échéant, devrait être tenue par projet. Dès le début du processus, des échéances relatives à chaque étape devraient également être fixées. De plus, tous les déclencheurs d'ÉE devraient aussi être cernés dès le départ pour assurer des procédures simultanées et la participation de toutes les Parties concernées (citoyens, ONG, peuples autochtones, etc.). De même, les évaluations fédérales multiples qui peuvent être actuellement menées pour un seul projet devraient être consolidées et se dérouler simultanément<sup>532</sup>. Selon le CCERI, cette approche permettrait une évaluation plus globale des impacts environnementaux. Elle permettrait également d'améliorer l'examen des incidences cumulatives de plusieurs projets sur un même écosystème tout en facilitant l'adaptation du processus, vu son caractère unique, aux progrès techniques et

---

<sup>530</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, *La Réglementation intelligente : rapport sur les initiatives et les projets*, mars 2005, 70 p., [En ligne : [http://www.regulation.gc.ca/docs/report/rap\\_f.pdf](http://www.regulation.gc.ca/docs/report/rap_f.pdf) ], (Consulté en mai 2005). Voir aussi la version mise à jour de ce rapport dans l'édition d'octobre 2005, [En ligne : [http://www.regulation.gc.ca/default.asp?Page=report1&Language=F&doc=toc\\_f.htm](http://www.regulation.gc.ca/default.asp?Page=report1&Language=F&doc=toc_f.htm)], (Consulté en juillet 2006). On y retrouve, par contre, une initiative sur la consolidation des ÉE fédérales pour laquelle l'Agence canadienne d'évaluation environnementale se verra confier un rôle accru. Des consultations sur les différents modèles possibles ont été entreprises et devaient se poursuivre jusqu'au printemps 2006, mais aucune trace d'évolution tangible n'a émergé de ce dossier pour l'instant.

<sup>531</sup> COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE SUR LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE. *op. cit.*, note 70, p. 114.

<sup>532</sup> *Id.*, p. 115-116.

scientifiques<sup>533</sup>. Pour réaliser cette vision, le CCERI suggère la création d'une agence d'évaluation nationale unique, dans laquelle les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux seraient des partenaires à parts égales<sup>534</sup>.

Les avantages de cette approche sont indéniables. Par ailleurs, s'il est nécessaire de trouver des solutions permettant d'éviter à l'environnement de faire les frais des « guerres de clochers », il ne nous apparaît pas pour autant flagrant que le souci de défense des champs de compétences constitutionnelles constitue, en soi, un phénomène injustifié. En effet, puisque l'environnement peut facilement être relié à de nombreux autres domaines d'intervention, à caractéristiques sociales ou économiques par exemple, il nous semble que la possibilité de tomber rapidement dans une situation d'ingérence de compétences soit tout à fait réelle<sup>535</sup>. La proposition de création d'une agence indépendante pourrait toutefois être acceptable dans la mesure où chacune des juridictions (fédérale, provinces et territoires) garderait son pouvoir décisionnel. Elle faciliterait la tâche du promoteur qui ne devrait, dès lors, s'adresser qu'à un seul endroit. Ce guichet unique permettrait de gérer toutes les ÉE pouvant s'appliquer à un projet. Cela permettrait d'imposer au promoteur la réalisation d'une seule évaluation des impacts sur l'environnement requérant tous les éléments exigés par l'ensemble des processus d'ÉE mis en branle. Chacune des juridictions pourrait ensuite prendre sa décision en se basant sur l'ensemble des documents produits.

Les choses se compliquent cependant au niveau de la participation publique. En effet, tel que démontré dans la première partie de ce mémoire, les différentes juridictions canadiennes ont leur propre façon de procéder en matière d'ÉE et chacun des régimes offre des modes de participation publique différents à des étapes différentes du processus d'ÉE<sup>536</sup>. De plus, si la suggestion du CCERI relativement à la tenue d'une seule audience publique est retenue, il sera difficile d'offrir à tous les citoyens concernés une réelle opportunité d'y participer puisque certains individus auront inévitablement à se déplacer sur une grande

---

<sup>533</sup> *Id.*, p. 116.

<sup>534</sup> *Id.*

<sup>535</sup> *R. c. Crown Zellerbach*, précitée, note 56A, 454-456, où le juge La Forest s'attarde justement sur ce point dans sa dissidence.

<sup>536</sup> *Supra*, chapitre 1.2.

portion de territoire<sup>537</sup>. En l'absence d'une harmonisation préalable des régimes des différentes juridictions, plusieurs questions émergeront également. À quelle étape des processus d'ÉE l'audience publique interviendra-t-elle? Sur quelles informations portera-t-elle et dans quel but sera-t-elle tenue? Exclura-t-elle les autres opportunités de participation publique éventuellement prévues dans les divers régimes provinciaux?

Si la création d'une agence nationale d'ÉE aidait à contrer les effets négatifs des chevauchements des régimes fédéral et provinciaux, celle-ci n'assurerait pas, à elle seule, la prise en compte des effets environnementaux transprovinciaux, ni ne garantirait un droit de participation à tous les membres du public concernés. Cependant, dans le cas où un processus de coopération s'engageait entre les provinces relativement à la prise en compte des effets environnementaux transprovinciaux et la participation du public transfrontière concerné dans leur processus d'ÉE, cette agence pourrait constituer une institution intéressante pour le partage d'information, de même qu'au sujet de la notification et la consultation des provinces et de leur public.

Telle que présenté actuellement, le projet d'élaboration d'une agence nationale d'ÉE impliquerait de longues négociations entre différents gouvernements ayant déjà leur propre régime d'ÉE. Bien que cette démarche risque d'être conflictuelle, elle représente néanmoins une opportunité pour chaque gouvernement de procéder à une révision et à une mise à jour de leur régime. Cette démarche mènerait éventuellement à une plus grande harmonisation des régimes et à une bonification des droits du public. Reste à savoir si ce projet, initié sous le gouvernement fédéral précédent, se retrouvera au nombre des priorités du présent gouvernement. Et dans l'affirmative, si des négociations sur la création d'une agence unique intéresseront les provinces.

\*\*\*\*\*

---

<sup>537</sup> Cf. John SINCLAIR et Alan, DIDUCK, « Public Involvement in Environmental Assessment: The Case of the Nonparticipant », (2002) 29 (4) *Environmental Management* 578.

Au Canada, l'omniprésence du gouvernement fédéral relativement aux projets tombant également sous le joug d'ÉE provinciales nous oblige à tenir compte de cet acteur dans toutes démarches de coopération et de coordination entre les provinces, peu importe que celles-ci passent par une approche centralisée ou décentralisée. Il est donc primordial pour la protection de l'environnement et le respect des principes sous-jacents aux ÉE, dont la participation du public concerné, de réconcilier la logique du fédéralisme avec celle des ÉE. Puisque ni le régime de l'article 46 L.c.é.e., ni les exemples actuels d'ententes signées entre des provinces ne nous apparaissent remplir adéquatement cette fonction, il nous faudra élaborer une façon novatrice d'y parvenir. Cet exercice nécessitera, selon nous, une approche politique coopérative. En effet, si la coopération entre juridictions (fédérale-provinciale) semble essentielle à l'atteinte des bénéfices des ÉE menées lorsque les deux juridictions sont impliquées<sup>538</sup>, le même raisonnement nous semble valide en cas de répercussions environnementales transprovinciales.

Par ailleurs, au lieu de se cantonner dans de traditionnelles ententes fédéral/provinciale ou provinciale/provinciale, pourquoi ne pas impliquer chacune des juridictions canadiennes dans l'élaboration d'un accord qui poserait les bases d'un régime d'ÉE transprovinciales au Canada. Celle-ci devrait s'inspirer des grands principes de la *Convention d'Espoo* afin de garantir l'établissement de procédures de notification, d'information, de participation et assurer la prise en considération des observations émises. Afin de conférer une garantie suffisante au public, l'entente devra être suivie de réformes législatives assurant l'intégration des engagements dans le corpus législatif de chaque juridiction. Les nouvelles dispositions de droit interne pourraient comprendre des clauses de réciprocité afin de « protéger » les provinces engagées dans ce processus et d'encourager leurs juridictions voisines à faire de même<sup>539</sup>. Une démarche coopérative consacrée à l'élaboration d'une entente abordant les mécanismes des ÉE transprovinciales, suivie des modifications législatives essentielles à leur mise en œuvre, n'aurait pas comme seul avantage d'instaurer des procédures d'ÉE définies entre les différentes juridictions canadiennes mais également

---

<sup>538</sup> *Supra*, section 1.1.2.

<sup>539</sup> Notons qu'au Québec, la *Loi sur la qualité de l'environnement*, précitée, note 142, contient une telle clause de réciprocité à son article 49.2, relativement à certains engagements pris en matière de contamination atmosphérique ayant des impacts à l'extérieur du Québec.

d'améliorer, sur une base harmonisée, les différents régimes provinciaux. Pensons, par exemple, au régime québécois qui ne renferme pas encore d'obligation de motiver ses décisions. Évidemment, fort de l'expérience de la *Convention d'Espoo*, les provinces auraient intérêt à élaborer des mécanismes détaillés et à s'entendre sur tous les éléments essentiels à leur mise en œuvre, comme les modes d'information et de consultation du public, les points de contacts, les questions de traduction et les coûts. Dans l'éventualité où tous les aspects essentiels ne pourraient faire l'objet d'un consensus ou d'un compromis acceptable, les provinces pourraient compléter les négociations sur une base bilatérale, ou multilatérale régionale, comme sont d'ailleurs invitées à le faire les Parties à la *Convention d'Espoo*<sup>540</sup>. Soulignons qu'advenant l'élaboration d'un tel cadre, la création d'une agence nationale unique pourrait alors prendre une autre perspective et en faciliter la mise en œuvre.

L'avantage d'une entente négociée établissant des standards environnementaux et de participation publique communs par rapport à une législation fédérale centrale ou à des interventions disparates dans différents régimes provinciaux relève, entre autres, de l'harmonisation qui en découle. Bien que cette démarche nécessite un certain temps de négociation, elle a le mérite de pouvoir mener à une solution souhaitable du point de vue environnemental tout en restant attrayante pour chacune des entités juridictionnelles. Il nous apparaît en effet primordial de rechercher une solution qui soit efficace, mais aussi politiquement acceptable.

Un regard sur la situation canadienne en matière d'effets environnementaux transjuridictionnels pourrait difficilement se limiter aux seules problématiques transprovinciales. Ainsi, nous consacrerons le prochain chapitre aux problématiques transnationales. Nous nous attarderons à des exemples d'initiatives tentant d'y remédier ainsi qu'aux avenues envisageables pour améliorer les régimes existants.

---

<sup>540</sup> Convention d'Espoo, précitée, note 26, art. 8; CEE/NU, *op. cit.*, note 398, p. 142, par. 92.

## Chapitre 2.2 Une analyse critique des initiatives transnationales actuelles

Si le découpage du pays en entités fédérées, qui crée autant de juridictions compétentes en matière environnementale, entraîne des problèmes lors de l'évaluation des effets environnementaux transprovinciaux, cette réalité se transpose évidemment lorsque les impacts environnementaux traversent les frontières étatiques. Les contours et les interrelations des écosystèmes canadiens ne se limitent effectivement pas à l'enclave circonscrite par nos frontières politiques. Ainsi, le voisinage d'États souverains, en l'occurrence le Canada et les États-Unis, est également créateur d'une problématique transjuridictionnelle.

Le partage de ressources naturelles vitales et la prise de conscience des interrelations entre les écosystèmes nord américains recommandent aux deux États de travailler de concert afin d'atteindre les objectifs de conservation et de protection environnementale qu'ils se sont fixés au cours des ans<sup>541</sup>. La coopération internationale a ainsi permis, au fil des problèmes émergeant, d'élaborer certaines solutions afin de faire face aux effets environnementaux transfrontières.

Nous nous intéresserons, dans ce dernier chapitre, à différents moyens mis de l'avant en matière de participation publique dans le cadre de processus décisionnels impliquant des impacts environnementaux transnationaux entre le Canada et les États-Unis. Pour ce faire, nous nous pencherons sur le régime fédéral canadien prévu à l'article 47 de la L.c.é.e., par lequel se matérialisent, en partie, les obligations canadiennes découlant de la *Convention d'Espoo*<sup>542</sup>. De même, nous nous intéresserons à certaines ententes entre entités fédérées canadiennes et américaines, ainsi qu'à la création d'organismes internationaux. Puis, nous nous attarderons particulièrement à la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord et à l'élaboration de son Projet d'accord sur l'évaluation des effets environnementaux transfrontaliers.

---

<sup>541</sup> La Commission de coopération environnementale de l'Amérique de Nord (CCE), une organisation internationale dont les membres regroupent le Canada, les États-Unis et le Mexique, reconnaît d'ailleurs explicitement cette allégation par une résolution de son Conseil : CCE, *Principes directeurs de l'évaluation environnementale transfrontalière*, Résolution du Conseil 95-7, 13 octobre 1995, [En ligne : [http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/95-07f\\_FR.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/95-07f_FR.pdf) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>542</sup> Précitée, note 26.

### 2.2.1 L'article 47 L.c.é.e. : ratification de la *Convention d'Espoo*?

#### A) Régime de l'article 47 L.c.é.e.

La L.c.é.e. stipule qu'elle a, entre autres, pour objet d'éviter que les effets environnementaux négatifs importants d'un projet réalisé au Canada ne débordent les limites de son territoire<sup>543</sup>. Dans cette optique, l'article 47 L.c.é.e. se veut le pendant de l'article 46 L.c.é.e. applicable aux effets environnementaux transnationaux et internationaux:

Dans le cas où aucune des attributions visées à l'article 5 ne doit être exercée par une autorité fédérale à l'égard d'un projet devant être mis en oeuvre au Canada ou sur le territoire domanial et où le ministre [de l'Environnement] est d'avis que le projet peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants à la fois à l'étranger et hors du territoire domanial, le ministre [de l'Environnement] et le ministre des Affaires étrangères peuvent, conformément à l'article 29, renvoyer à un médiateur ou à une commission l'évaluation des effets environnementaux internationaux<sup>544</sup>.

Les ministres fédéraux de l'Environnement et des Affaires étrangères s'y voient conférer un pouvoir conjoint d'exiger, à l'égard de tout projet mené au Canada, une évaluation des effets environnementaux néfastes pouvant se répercuter à l'extérieur des frontières canadiennes et ce, en l'absence de tout autre élément déclencheur de compétence prévu à l'article 5 L.c.é.e.<sup>545</sup>. Soulignons que toute ÉE fédérale doit tenir compte des effets environnementaux transnationaux<sup>546</sup>, toutefois, l'article 47 L.c.é.e. encadre le pouvoir d'intervention du Fédéral de mener une ÉE sur un projet sur lequel il n'aurait pas eu compétence n'eut été de ses effets environnementaux transnationaux potentiels. D'ailleurs, ce pouvoir de renvoyer à un médiateur ou à une commission l'évaluation des effets environnementaux transnationaux ne peut être exercé que dans les cas où le ministre de

<sup>543</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 4 c).

<sup>544</sup> *Id.*, art. 47 (1).

<sup>545</sup> Au sujet de l'assujettissement au régime fédéral d'ÉE, voir *supra*, p. 23-25.

<sup>546</sup> En effet, toute ÉE fédérale doit porter, notamment, sur les effets environnementaux du projet, lesquels comprennent les changements qui risquent d'être causés à l'environnement suite à la réalisation du projet et les répercussions de ces changements, tant au Canada qu'à l'étranger : L.c.é.e., précitée, note 27, art. 16 (1) a) et 2 (1).

l'Environnement ne parvient pas à s'entendre avec les gouvernements des provinces concernées<sup>547</sup> sur des modalités de rechange respectant certaines conditions minimales<sup>548</sup>.

Soulignons qu'à l'instar de l'article 46 L.c.é.e., le pouvoir d'intervention est discrétionnaire et seul l'examen de la possibilité d'intervenir constitue une obligation pour les ministres<sup>549</sup>. Le régime de l'article 47 L.c.é.e. est enclenché sur réception, par le ministre de l'Environnement, d'une demande présentée soit par le gouvernement de la province où doit être mis en oeuvre le projet, ou de celle contiguë au territoire domaniale où devrait avoir lieu le projet, soit par le gouvernement d'un État étranger, ou d'une subdivision politique d'un tel État, alléguant que le projet peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants sur son territoire<sup>550</sup>.

Contrairement à ce que permet le système de pétition de l'article 46 (3) b) L.c.é.e., les membres du public, canadiens ou étrangers, n'ont aucun pouvoir de mettre en branle le processus d'ÉE transfrontière, si ce n'est leur possibilité d'en faire la demande auprès de leur propre gouvernement et d'exercer des pressions pour le convaincre d'intervenir. Il faut d'ailleurs garder à l'esprit qu'en raison du caractère discrétionnaire du pouvoir des ministres d'exiger une évaluation environnementale transnationale sous l'article 47 L.c.é.e., dans un cas où ceux-ci refuseraient de renvoyer l'évaluation des effets transfrontières à une commission, il serait difficile de faire intervenir le pouvoir judiciaire et ce, même de la part du public canadien<sup>551</sup>.

---

<sup>547</sup> Rappelons que la L.c.é.e. entend par « province concernée », la province où est mis en oeuvre le projet et, lorsque l'occasion s'y prête, toute province qui prétend que le projet peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants sur son territoire : L.c.é.e., précitée, note 27, art. 46 (5).

<sup>548</sup> *Id.*, art. 47 (1) et (2). Les modalités de rechange doivent, entre autres, assurer la prise en compte des éléments de l'article 16 (1) et (2) L.c.é.e. qui comptent, notamment, les effets environnementaux ainsi que la possibilité pour le public de participer au processus d'évaluation. Notons que le public ici visé n'est pas défini.

<sup>549</sup> *Supra*, p. 101.

<sup>550</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art 47 (3).

<sup>551</sup> *Bellefleur c. Procureur général du Québec*, précité, note 152. Voir *supra*, note 470.

Mentionnons qu'en vertu de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*<sup>552</sup> (ci-après « ANACDE »), toute personne ou toute organisation non gouvernementale<sup>553</sup> résidant ou établie sur le territoire d'une Partie à l'entente - soit le Canada, les États-Unis et le Mexique - peut alléguer à la Commission de coopération environnementale nord-américaine qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation environnementale<sup>554</sup>. Un membre du public pourrait éventuellement invoquer une telle omission si, dans le cadre d'une ÉE fédérale, les effets transfrontières n'étaient pas pris en considération puisqu'une telle obligation est prévue par la L.c.é.e.<sup>555</sup>. Par contre, il ne pourrait se plaindre de l'absence d'ÉE malgré le risque d'effets transfrontières puisque la décision d'en exiger la tenue relève du pouvoir discrétionnaire de l'article 47. Ni même, si une telle ÉE était tenue, de l'absence de consultation publique hors Canada puisque celle-ci n'est pas expressément prévue par la L.c.é.e. En pratique, l'utilité d'une telle démarche est plutôt mitigée puisqu'elle ne mène, au terme d'un assez long processus, qu'à la publication d'un dossier factuel dressant le bilan de la situation<sup>556</sup>. Si l'exercice a le mérite d'attirer l'attention sur une problématique spécifique et de lui conférer une envergure « continentale », aucune décision contraignante ne peut résulter de ce processus à moins que l'omission invoquée soit « systématique »<sup>557</sup>, c'est-à-dire de façon soutenue et répétée<sup>558</sup>. Dans un tel cas, bien que cette démarche vise d'abord à trouver une solution satisfaisante pour les deux Parties, par l'intermédiaire de processus de conciliation ou de

---

<sup>552</sup> *Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, (ci-après « ANACDE »), 14 septembre 1993, Can-Mex-U.S., 32 I.L.M. 1480 (1993).

<sup>553</sup> L'ANACDE spécifie que l'expression « organisation non gouvernementale » désigne « une organisation ou association scientifique, professionnelle, commerciale, à but non lucratif ou constituée dans l'intérêt du public, qui ne fait pas partie d'un gouvernement et ne relève pas de son autorité », semblant ainsi englober toutes les personnes morales de droit privé, par opposition à celles de droit public. Cependant, le terme « personne » ne se retrouve pas, quant à lui, défini par le texte. Néanmoins, le sens usuel conféré à ce terme et la reconnaissance dans le préambule de l'ANACDE de l'importance de la participation du public pour assurer la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement, nous porte à croire que ce terme cherche simplement à inclure les personnes physiques résidant ou établies sur le territoire. Ces deux expressions semblent ainsi aider à circonscrire les membres du public pouvant alléguer l'omission d'une Partie d'appliquer sa législation environnementale.

<sup>554</sup> ANACDE, précité, note 552, art. 14 (1).

<sup>555</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 2 (1), 16 (1) a) et 47 (1).

<sup>556</sup> ANACDE, précité, note 552, art. 14 et 15. Pour plus de détails sur l'application de ces articles, voir *infra*, note 689.

<sup>557</sup> *Id.*, art. 22 et suiv.

<sup>558</sup> En vertu de la définition de l'expression « de façon systématique » offerte par l'article 45 (1) de l'ANACDE.

médiation, par exemple<sup>559</sup>, celle-ci peut aussi mener à l'établissement d'un groupe spécial arbitral<sup>560</sup> et même à l'imposition d'une compensation monétaire<sup>561</sup>. Soulignons cependant qu'à ce jour, aucune Partie ne s'est encore prévalu de ce processus<sup>562</sup>. Dans le domaine qui nous intéresse, l'attrait qu'offre l'ANACDE est d'autant plus faible que son article 45 prévoit explicitement qu'une Partie n'a pas omis d'assurer « l'application efficace de sa législation de l'environnement » lorsqu'il s'agit d'un exercice raisonnable d'un pouvoir discrétionnaire.

### **B) Réelle intégration des obligations de la *Convention d'Espoo*?**

Selon l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, l'article 47 L.c.é.e. entérine la ratification de la *Convention d'Espoo* au Canada<sup>563</sup>. À notre avis, il convient de nous questionner sur la suffisance de cette disposition quant aux obligations contractées dans cette convention.

Tout d'abord, mentionnons que le libellé de l'article 47 L.c.é.e. exclut expressément de son régime les projets assujettis au régime fédéral général d'ÉE par l'intermédiaire de l'article 5 L.c.é.e. Rappelons que les ÉE tenues en vertu de l'article 5 L.c.é.e. doivent néanmoins inclure les effets environnementaux se répercutant à l'étranger<sup>564</sup>. Cependant, nous constatons qu'aucune obligation de notification et de consultation de l'État susceptible d'être touché ou de son public n'est prévue à leur égard.

Pour sa part, le régime d'ÉE de l'article 47 L.c.é.e. dénote également des lacunes importantes quant aux engagements internationaux découlant de la *Convention d'Espoo*. Bien que l'on y retrouve une obligation de notification du gouvernement du territoire potentiellement touché relativement à la tenue d'une ÉE, rien n'est prévu au sujet de sa

<sup>559</sup> ANACDE, précité, note 552, art. 23.

<sup>560</sup> *Id.*, art. 24 et suiv.

<sup>561</sup> *Id.*, art. 34 (4) b).

<sup>562</sup> Confirmation de Madame Katia Opalka, Conseillère juridique, Unité des communications sur les questions d'application, Commission de coopération environnementale, Communication par courriel le 10 juillet 2006. Au surplus, rappelons que cette avenue ne s'ouvre aux Parties qu'en cas de non application « systématique » de la législation, ce qui lui impose en soi une limite non négligeable.

<sup>563</sup> ENVIRONNEMENT CANADA, *Évaluation environnementale au Canada : réalisations, défis et orientations*, Ottawa, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1996, p. 7.

<sup>564</sup> Par le jeu des articles 16 (1) a) et 2 (1) L.c.é.e.; *Supra*, note 548.

participation, ni de celle de son public, comme le commande pourtant la convention<sup>565</sup>. En effet, lors de la tenue d'une ÉE en vertu de l'article 47 L.c.é.e., l'alinéa 4 exige, préalablement au renvoi au médiateur ou à la commission, qu'un préavis de 10 jours soit envoyé au gouvernement de l'État étranger, ou de l'une de ses subdivisions, sur le territoire duquel le projet peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants. Par contre, aucune information subséquente ou consultation n'est prévue dans le cadre du processus d'ÉE. Nous constatons également que la notification peut être faite, dans un cas d'effets transnationaux aux États-Unis, indifféremment au gouvernement fédéral ou à celui de l'État potentiellement touché.

Lorsque le rapport du médiateur ou de la commission d'examen conclut que le projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants, le ministre de l'Environnement détient un pouvoir discrétionnaire d'interdire tout acte permettant la mise en oeuvre du projet jusqu'à ce qu'il soit convaincu que, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation indiquées, la réalisation du projet ne soit plus susceptible d'entraîner les effets environnementaux négatifs importants visés ou qu'ils soient justifiables dans les circonstances<sup>566</sup>. Remarquons qu'avant d'exercer ce pouvoir de suspendre ou d'interdire la mise en oeuvre du projet au terme du processus d'ÉE, le ministre de l'Environnement doit aviser et offrir de consulter le gouvernement de la province où est mis en oeuvre le projet, mais qu'aucune obligation n'est prévue face aux gouvernements de l'État étranger potentiellement touché ou l'une de ses subdivisions<sup>567</sup>.

Quant au public de l'État potentiellement touché, nous remarquons que le régime de l'article 47 L.c.é.e., contrairement à celui établi par la *Convention d'Espoo*, ne prévoit aucune obligation spécifique de l'informer et de le consulter. La L.c.é.e. n'est cependant pas complètement fermée et comporte certaines ouvertures à la participation du public hors frontière. Dans le cas d'une évaluation par médiation, le médiateur pourra à tout moment, selon les règles générales du régime fédéral, permettre à toute personne ou organisme pour qui le résultat de l'évaluation revêt un intérêt qui n'est ni frivole ni vexatoire de participer à

<sup>565</sup> *Convention d'Espoo*, précitée, note 26, art. 2 (6), 3 (5), 3 (8), 4 (2) et 5.

<sup>566</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 50 (2). Pour le texte de cet alinéa, voir : *supra*, note 485.

<sup>567</sup> *Id.*, art. 50 (3).

l'évaluation<sup>568</sup>. Ouvrant ainsi la porte à toute personne potentiellement touchée par les effets du projet, peu importe son lieu de résidence. En ce qui a trait aux cas d'évaluation par une commission, la L.c.é.e. exige la tenue d'audiences permettant au public de participer au processus d'évaluation<sup>569</sup>, sans définir le public visé par cette opportunité. Comme ces audiences doivent être publiques<sup>570</sup>, on ne pourrait certainement pas empêcher un citoyen étranger d'y participer. Cependant, dans un cas comme dans l'autre, nous sommes loin de la mise sur pied de procédures de consultation visant spécifiquement à permettre et à faciliter la participation de membres du public d'un territoire étranger potentiellement touché<sup>571</sup>. Notons que dans le cas où des membres du public externe décidaient tout de même d'utiliser ces ouvertures pour participer à l'ÉE fédérale canadienne, leurs observations devraient être prises en compte au même titre que toutes les autres dans le rapport de médiation ou de commission, lequel devra être rendu public par le ministre<sup>572</sup>. Cette possibilité ne nous apparaît toutefois pas suffisante pour intégrer le principe de non-discrimination qui est véhiculé par la *Convention d'Espoo* et qui devrait être entériné dans la législation canadienne.

Nous nous questionnons également sur la pertinence de la réserve faite par le Canada lors de sa ratification de la *Convention d'Espoo* en regard des activités ne tombant pas sous sa compétence législative fédérale en matière d'ÉE<sup>573</sup>. Cette réserve fut d'ailleurs décriée par plusieurs autres Parties à la convention comme étant illégale<sup>574</sup>. Nous pouvons, en effet, nous interroger sur la nécessité d'une telle réserve alors que le Fédéral détient le pouvoir d'intervenir sur les effets transfrontières et qu'il s'est, au surplus, législativement doté du pouvoir d'imposer son veto en vertu de l'article 50 (2) L.c.é.e., lorsque le rapport d'ÉE conclut que ce dernier est susceptible d'entraîner des effets environnementaux

---

<sup>568</sup> *Id.*, art. 49, 31 et 2 (1).

<sup>569</sup> *Id.*, art. 49 et 34 b).

<sup>570</sup> *Id.*, art. 49 et 35 (3).

<sup>571</sup> Comme pourrait l'être, par exemple, la tenue d'audiences publiques sur le territoire étranger concerné.

<sup>572</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 16 (1) c) et 36.

<sup>573</sup> COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE, *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière : Déclarations*, [En ligne : [http://www.unece.org/env/eia/convratif\\_f.html](http://www.unece.org/env/eia/convratif_f.html) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>574</sup> COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE, *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Objections*, [En ligne : [http://www.unece.org/env/eia/convratif\\_f.html#N6](http://www.unece.org/env/eia/convratif_f.html#N6)], (Consulté en juillet 2006).

internationaux négatifs importants. Cet article lui permet ainsi d'interdire à un promoteur, par arrêté, de poser tout acte permettant la mise en œuvre du projet.

Serait-ce dû à une absence de réelle volonté politique d'intervenir en matière d'ÉE transnationales de façon à préserver la sensibilité des provinces<sup>575</sup>? Ceci apparaîtrait du moins cohérent avec le choix du législateur de doter les pouvoirs du Fédéral – les pouvoirs de tenir ou non une ÉE et d'intervenir pour empêcher la mise en œuvre du projet ou d'exiger des mesures d'atténuation<sup>576</sup> - d'un caractère discrétionnaire. De même qu'avec le choix de permettre l'application de l'article 47 L.c.é.e. aux seuls cas où le Fédéral et les provinces concernées ne pourront parvenir à s'entendre sur des mesures de rechange. Lesquelles mesures n'ont d'ailleurs pas, quant à elles, à prévoir de procédure de notification à l'égard de l'État potentiellement touché<sup>577</sup>. Remarquons que le caractère discrétionnaire des pouvoirs d'intervention du Fédéral a aussi d'autres raisons d'être. Comme, par exemple, palier à l'absence de liste ou de critères d'assujettissement des projets au régime fédéral d'ÉE transnationale de l'art. 47 L.c.é.e.

### C) Répercussions extraterritoriales

Finalement, nous constatons que l'évaluation des effets environnementaux à l'extérieur des frontières canadiennes, prévue par le régime de l'article 47 L.c.é.e., fait resurgir la problématique de l'extraterritorialité. En effet, notre sujet porte à se questionner sur la possibilité de prévoir des mécanismes de notification et de consultation ayant une portée sur le territoire d'un État voisin ainsi que sur les membres de son public.

Selon la définition du concept d'extraterritorialité des lois retenue par le Professeur J.-Maurice Arbour, celui-ci « rend compte du phénomène universel de l'extension de la portée

---

<sup>575</sup> L'auteur Stewart Elgie considère que le gouvernement fédéral détient un large pouvoir constitutionnel d'agir en matière environnementale, mais qu'il choisit de ne pas l'utiliser pour des raisons politiques. Pour son analyse de la situation, voir : Stewart ELGIE, « Federal, State and Provincial Interplay Regarding Cross-Border Environmental Pollution », (2001) 27 *Can.-U.S. L.J.* 205.

<sup>576</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 47 et 50.

<sup>577</sup> *Id.*, art. 47 (2). Et ce, contrairement aux cas de renvoi pour une ÉE devant une commission ou suivant une procédure de médiation en vertu de l'article 47 (1) L.c.é.e. où la notification est prévue en vertu de l'article 47 (3).

des lois à des faits ou des situations qui se poursuivent au-delà du territoire de l'État »<sup>578</sup>. Il concerne, entre autres, la « faculté d'un État d'attribuer des effets juridiques à sa propre législation en relation avec des faits qui surviennent sur le territoire d'un autre État ou avec des personnes qui s'y trouvent »<sup>579</sup>. À l'échelle nord-américaine, bien que l'article 37 de l'ANACDE précise que cet accord ne permet aucunement aux autorités d'une Partie de mener des activités d'application de sa législation environnementale à l'intérieur du territoire d'une autre Partie, rien ne semble empêcher le Canada de se doter d'obligations se répercutant au-delà de ses frontières étatiques. En effet, selon les professeurs H. Brun et G. Tremblay, le Parlement fédéral détient une compétence personnelle illimitée, lui permettant ainsi de légiférer non seulement à l'égard des personnes qui se trouvent sur son territoire, mais aussi à l'égard de celles qui se trouvent à l'extérieur, qu'il s'agisse de citoyens canadiens ou non<sup>580</sup>. Ainsi « [u]ne loi canadienne qui se dirait applicable à une partie de l'actuel territoire des États-Unis, bien que probablement futile, devrait quand même être sanctionnée par les tribunaux canadiens »<sup>581</sup>.

Le fait de se créer soi-même des obligations envers des gens se trouvant à l'extérieur du territoire étatique, et non de leur en imposer, nous semble donc juridiquement réaliste. L'idée de se doter législativement d'obligations de notification et de consultation de l'État voisin potentiellement touché, ainsi que de son public, bien que se répercutant à l'extérieur du territoire canadien, paraît effectivement acceptable et les obligations qui en découlent valides. Par contre, le régime de l'article 47 L.c.é.e. sous-tend l'évaluation, au Canada, d'impacts sur un territoire étranger<sup>582</sup> et, éventuellement, une certaine implication de la part de cet autre État. Dans le cas de la tenue d'une commission d'examen, par exemple, celle-ci doit veiller à l'obtention des renseignements nécessaires à l'ÉE du projet, ce qui peut vraisemblablement impliquer des informations en provenance de l'État étranger ou une

<sup>578</sup> J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 37, p. 276.

<sup>579</sup> *Id.*

<sup>580</sup> H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 40, p. 565. Et cela découlerait de l'article 3 du *Statut de Westminster de 1931* qui stipule que « le Parlement d'un Dominion a la plein pouvoir d'adopter des lois d'une portée extraterritoriale ».

<sup>581</sup> *Id.*, p. 566. Les auteurs y citent d'ailleurs un passage de *Mortensen c. Peters* (1906), cité dans K. and L. 3 : « In this Court we have nothing to do with the question of whether the Legislature has or has not what foreign powers may consider a usurpation in a question with them ».

<sup>582</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 47 (1).

cueillette de données sur ce territoire<sup>583</sup>. Au surplus, le rapport de la commission contiendra des conclusions et des recommandations visant les mesures d'atténuation et le programme de suivi pertinents<sup>584</sup>, lesquels peuvent également avoir des implications sur le territoire étranger.

S'il semble possible de se doter unilatéralement d'obligations à portée extraterritoriale, la reconnaissance de la part de l'État étranger d'obligations lui incombant est définitivement plus problématique. On pourrait cependant invoquer que le droit à la notification et à la consultation puisse être conditionnel à l'implication de l'État dans la tenue de l'ÉE, mais encore faudrait-il qu'il existe des infrastructures et des procédures pour guider les acteurs impliqués dans la manière de procéder<sup>585</sup>.

La tenue d'un examen conjoint par l'intermédiaire d'une commission conjointe en vertu de l'article 40 L.c.é.e. pourrait s'avérer une façon d'assurer la participation du gouvernement de l'État voisin<sup>586</sup>. Cette coopération permettrait même de profiter de ses infrastructures de participation publique et de ses connaissances pour évaluer les effets environnementaux potentiels sur son territoire. Malheureusement, l'article 40, dans son libellé actuel, ne peut s'appliquer aux situations transnationales que dans des cas restreints :

[... D]ans le cas où ils estiment qu'un examen par une commission est nécessaire ou possible et où une instance visée aux alinéas (1) *e*) [gouvernement d'un État étranger, d'une subdivision politique d'un État étranger ou de l'un de leurs organismes;] ou *f*) [organisation internationale d'États ou de l'un de ses organismes] a la responsabilité ou le pouvoir d'entreprendre l'évaluation des effets environnementaux de tout ou partie du projet, le ministre [de l'Environnement] et le ministre des Affaires étrangères peuvent conclure avec l'instance visée un accord relatif à la constitution conjointe d'une

<sup>583</sup> *Id.*, art. 34 a). En vertu de l'article 35, la Commission a même le pouvoir d'assigner des témoins et de les contraindre à déposer et à produire des pièces.

<sup>584</sup> *Id.*, art. 34 c).

<sup>585</sup> Soulignons que les articles 10 (8) et 10 (9) de l'ANACDE prévoient que le Conseil de la CCE devra encourager la mise en place, par chacune des Parties, de procédures administratives adéquates permettant aux autres Parties d'obtenir, à titre réciproque, la réduction, l'élimination ou la limitation de la pollution transfrontière. Le Conseil devra aussi se pencher, et éventuellement émettre des recommandations, sur la possibilité pour les Parties d'accorder à titre réciproque, aux personnes relevant du territoire d'une autre Partie qui ont subi ou risquent de subir des dommages ou des blessures par suite de la pollution émanant de son territoire, les mêmes droits et recours devant ses tribunaux et organes administratifs que si les dommages ou les blessures s'étaient produits sur son territoire.

<sup>586</sup> Le gouvernement d'un État étranger, de même qu'une subdivision politique d'un État étranger - ou l'un de leurs organismes - sont effectivement considérés comme des « instances » en vertu de l'article 40 (1) e) .

commission et aux modalités de l'évaluation environnementale du projet par celle-ci [Nos soulignés].<sup>587</sup>

Puisque notre État voisin (que ce soit la juridiction fédérale américaine ou celle d'un État frontalier) n'a aucune « responsabilité » ou « pouvoir » juridique de mener une ÉE sur un projet mené exclusivement sur notre territoire, la possibilité de mener un examen conjoint sous l'article 40 L.c.é.e. semble se limiter aux projets transfrontaliers relevant de la juridiction des deux États, comme une ligne de transport d'électricité par exemple<sup>588</sup>.

À titre d'organisation internationale, la Commission de coopération environnementale nord américaine aurait pu être une instance à envisager pour la tenue d'une ÉE conjointe<sup>589</sup>. Par contre, le même problème se pose concernant l'exigence de la responsabilité ou du pouvoir d'entreprendre l'évaluation des effets environnementaux du projet, puisqu'une telle tâche ne relève pas de son mandat.

L'analyse de l'article 47 L.c.é.e. démontre que cette disposition n'est pas suffisante pour établir un régime législatif permettant de remplir les obligations contractées par le Canada lors de la signature de la *Convention d'Espoo*. Nous avons constaté qu'il est pourtant possible de se doter d'obligations d'information et de consultation envers les États touchés, ou leurs subdivisions politiques, ainsi qu'envers leur public. Si le Canada est réticent à se donner de telles obligations en raison de l'abstention des États-Unis à ratifier la *Convention d'Espoo*, pourquoi ne pas simplement doter ce régime d'une disposition de réciprocité afin de se protéger et d'encourager nos voisins à instaurer des mécanismes semblables? Évidemment, le fait de remplir nos obligations face à la *Convention d'Espoo* serait un bon début, mais ne suffit pas pour assurer aux Canadiens un droit de participation aux ÉE se tenant sur le territoire d'un État voisin. Pour ce faire, il semble qu'une démarche coopérative soit incontournable. Nous examinerons maintenant des initiatives de coopération ayant eu lieu avec notre principal voisin et ce, par l'intermédiaire d'ententes entre des entités fédérées de ces deux fédérations.

---

<sup>587</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 40 (3).

<sup>588</sup> Se retrouve donc d'emblée exclue d'un examen conjoint, toute instance américaine fédérale ou étatique n'ayant aucune implication dans le projet transfrontalier de même que toute province où ne se déroule pas directement le projet.

<sup>589</sup> L.c.é.e., précitée, note 27, art. 40 (1) f) et 40 (3).

### 2.2.2 Ententes entre provinces et États américains

Nous avons constaté que le cadre législatif canadien actuel n'est pas enclin à favoriser les ÉE transnationales conjointes, ni la participation du public aux ÉE des effets transnationaux. Néanmoins, les autorités publiques des différents paliers des gouvernements canadiens et américains ont conclu, au fil des ans, des ententes visant à tenir compte de la réalité des impacts environnementaux transfrontières.

#### A) Compétence des provinces sur la scène internationale

Bien que ce soit le Canada dans sa globalité qui soit en relation avec l'ordre international et que le modèle classique veuille que sur le plan extérieur la souveraineté canadienne ne s'exprime que par la voie du gouvernement fédéral, depuis le milieu du XXe siècle, le droit international ne limite plus la personnalité juridique aux seuls États souverains. De cette façon, les organisations internationales peuvent donc conclure des traités. Il en va de même pour les entités fédérées, comme les provinces et territoires canadiens, dont la capacité internationale dépendra de divers facteurs constitutionnels<sup>590</sup>. Quoique la situation canadienne puisse être qualifiée d'obscurité puisque la constitution ne contient aucune disposition permettant expressément aux membres de la fédération de conclure des ententes avec l'étranger, la présence et l'activité des provinces canadiennes sur la scène internationale n'est pas pour autant incompatible avec l'exercice de la souveraineté canadienne<sup>591</sup>.

<sup>590</sup> J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 37, p. 155-161; H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 40, p. 64-66.

<sup>591</sup> En effet, comme l'a posé la thèse du « prolongement externe des compétences internes », dite « doctrine Gérin-Lajoie », il revient à une province, en l'occurrence le Québec, d'assumer sur le plan international le prolongement de ses compétences internes. « Lorsque le gouvernement du Québec est le seul gouvernement compétent pour tenir un engagement, il est normal que ce soit lui qui le prenne et qu'il conclue l'entente avec l'étranger » : MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC, *Fondements de l'action intergouvernementale du Québec*, [En ligne :

[http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique\\_internationale/fondements/fondements.asp](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique_internationale/fondements/fondements.asp)], (Consulté en septembre 2005). M. Paul Gérin-Lajoie, alors vice-premier ministre et ministre de l'Éducation, formula dans un discours en avril 1965, que « [i]l n'y a [...] aucune raison que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention. Il s'agit des deux étapes essentielles d'une opération unique. » : MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC, *Texte de l'allocation prononcée par M. Paul Gérin-Lajoie, vice-président du Conseil et ministre de l'Éducation, devant les membres du corps consulaire de Montréal*, le 12 avril 1965, [En ligne :

[http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/documentation/textes/discours\\_paul\\_gerin\\_lajoie.asp](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/documentation/textes/discours_paul_gerin_lajoie.asp)], (Consultée en août 2005). Soulignons que cette doctrine fut, par contre, remise en cause à certaines reprises. Entre autres, par M. Pierre Pettigrew, alors ministre canadien des Affaires étrangères, qui prétend qu'à l'ère de la

Évidemment, le Fédéral pourrait choisir d'associer les provinces de façon plus importante dans ses négociations internationales. Il deviendrait cependant complexe de rechercher l'accord de toutes les provinces et territoires pour chaque engagement international envisagé. Les professeurs H. Brun et G. Tremblay expliquent que « [l]a compétence provinciale exclusive peut permettre à une province d'accéder de son propre chef à des engagements internationaux destinés à changer le droit interne dans des domaines provinciaux. En pareil cas, la capacité internationale des provinces est la simple mise en œuvre d'une règle fondamentale de notre régime constitutionnel, qui veut que la souveraineté étatique canadienne s'exprime à deux niveaux »<sup>592</sup>. Par ailleurs, cette capacité des provinces dépend plus de la volonté des administrations étrangères à transiger directement avec elles que de l'approbation du Fédéral<sup>593</sup>.

### **B) Exemples d'ententes spécifiques entre le Québec et des États américains**

En matière environnementale, nous avons pu constater que les provinces détiennent de larges compétences d'intervention. La conclusion d'ententes par les provinces et territoires canadiens avec des États américains peut donc être considérée comme une façon d'aborder certaines problématiques environnementales relevant de leurs compétences. Le Québec, par exemple, a conclu plusieurs ententes en matière de coopération environnementale avec des entités fédérées américaines dont les écosystèmes respectifs sont interdépendants<sup>594</sup>. Pensons, entre autres, à l'*Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion du Lac Champlain entre le gouvernement du Québec, l'État du Vermont et l'État de New York*<sup>595</sup> ou à la *Charte des Grands Lacs*<sup>596</sup> dont les signataires comptent huit

---

mondialisation, le Canada devait parler d'une seule voix. Cette prétention souleva l'ire du gouvernement québécois. Voir entre autres : RADIO-CANADA, « Pettigrew persiste et signe », jeudi 13 octobre 2005, [En ligne : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/nouvelles/200510/13/003-pettigrew-voix-rb.shtml>], (Consulté en octobre 2005); Benoît PELLETIER et Monique GAGNON-TREMBLAY, « La doctrine Gérin-Lajoie : un cadre toujours d'actualité », *Le Devoir*, les 10 et 11 septembre 2005, p. B5.

<sup>592</sup> H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 40, p. 66.

<sup>593</sup> *Id.*, p. 65.

<sup>594</sup> Voir le site du Ministère des relations internationales du Québec qui répertorie les ententes internationales conclues par le Québec en matière environnementale. MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC, *Engagements internationaux*, [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/ententes.asp](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/ententes.asp)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>595</sup> *Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion du Lac Champlain entre le gouvernement du Québec, l'État du Vermont et l'État de New-York*, 2 juillet 2003, no référence 2003-11, [En

États riverains des Grands Lacs ainsi que le Québec et l'Ontario<sup>597</sup>. De même, en raison de la présence d'une frontière commune, des ententes bilatérales furent aussi conclues, telles l'*Entente de coopération en matière d'environnement entre le gouvernement de l'État de New York et le gouvernement du Québec*<sup>598</sup>, l'*Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Hampshire concernant les répercussions environnementales transfrontières*<sup>599</sup>, l'*Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Maine concernant les répercussions environnementales transfrontalières*<sup>600</sup> et l'*Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion des eaux du Lac Memphrémagog et de son bassin hydrographique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont*<sup>601</sup>.

---

ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/2003-11.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/2003-11.pdf) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>596</sup> *Charte des Grands Lacs*, 11 février 1985, no de référence 1985-03, [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/1985-03.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/1985-03.pdf) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>597</sup> Soulignons qu'une nouvelle entente fut signée entre les huit gouverneurs américains et les premiers ministres du Québec et de l'Ontario en décembre 2005 suite à leur engagement pris au terme de l'annexe 2001 à la *Charte des Grands Lacs*. Cette entente pose un ensemble de règles pour régir les dérivations et les prélèvements massifs d'eau dans les Grands Lacs, lesquels ont des impacts importants sur le Saint-Laurent et ses écosystèmes. Il s'agit d'un exemple d'approche coopérative entre des États américains et des provinces canadiennes relativement à la gestion d'un écosystème commun, soit le bassin Laurentien que forment la réunion du bassin du St-Laurent et celui des Grands Lacs : *Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve St-Laurent*, 13 décembre 2005, [En ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/grandslacs/2005/entente.pdf>], (Consulté en juillet 2006). Voir : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Signature de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve St-Laurent – Une entente internationale au service du développement durable du bassin des Grands Lacs et du fleuve St-Laurent », Communiqué de presse, 14 décembre 2005, [En ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/Infuseur/communiquie.asp?no=921>], (Consulté en juillet 2006); Louis-Gilles FRANCOEUR, « Conférence des maires des Grands Lacs et du Saint-Laurent - Les eaux des Grands Lacs seront protégées contre les états assoiffés », *Le Devoir*, 28 et 29 mai 2005, p. A5; Louis-Gilles FRANCOEUR, « Entente pour protéger le bassin des grands lacs », *Le Devoir*, 2 juillet 2005, p. A4.

<sup>598</sup> *Entente de coopération en matière d'environnement entre le gouvernement de l'État de New York et le gouvernement du Québec*, 10 mai 1993, no de référence 93-12, (ci-après « *Entente New York - Québec* »), [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/1993-12.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/1993-12.pdf)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>599</sup> *Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Hampshire concernant les répercussions environnementales transfrontières*, 27 août 2001, no de référence 2001-06, (ci-après « *Entente Québec - New Hampshire* »), [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/2001-06.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/2001-06.pdf)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>600</sup> *Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Maine concernant les répercussions environnementales transfrontalières*, 27 août 2002, no de référence 2002-12, (ci-après « *Entente Québec - Maine* »), [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/2002-12.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/2002-12.pdf) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>601</sup> *Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion des eaux du Lac Memphrémagog et de son bassin hydrographique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont*, 4 décembre 2003, no de référence 2003-18, (ci-après « *Entente avec le Vermont sur le Lac Memphrémagog* »), [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/2003-18.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/2003-18.pdf)], (Consulté en juillet 2006).

L'entente conclue avec l'État de New York remonte à 1993 et traite de coopération environnementale en général. Par contre, les Parties y conviennent tout de même de se notifier et de se consulter « avant toute action ou projet d'importance relevant de leur compétence et qui serait susceptible de porter atteinte à la qualité de l'environnement du territoire de l'autre Partie »<sup>602</sup>. On remarque que cet engagement est très vaste puisqu'il ne limite pas les actions et les projets visés (types d'activités, publics vs privés), si ce n'est qu'ils doivent relever de la juridiction des Parties. De plus, il n'exige aucun degré minimal d'atteinte environnementale puisque l'atteinte n'est pas circonscrite par l'usage d'un quelconque qualificatif. Si cet engagement de coopération semble de prime abord important, rien d'autre n'apparaît dans l'entente pour encadrer davantage l'information et la consultation de la Partie ni ne prévoit la participation de son public. De plus, notons que bien que l'entente ait pour objet d'établir des mécanismes d'échange, de coopération et de concertation en matière de protection de l'environnement, celle-ci n'en détaille pas les modalités. Les Parties se limitent à convenir de constituer un comité mixte New York/Québec sur l'environnement.

Quant à elles, les ententes avec le New Hampshire (2001) et le Maine (2002) concernent spécifiquement les répercussions transfrontières et vont un peu plus loin dans le domaine qui nous préoccupe. Tout d'abord, toutes deux reconnaissent expressément l'avantage des Parties à partager l'information, à bénéficier de leurs expertises respectives et à joindre éventuellement leurs efforts afin de réaliser des études ou des recherches sur des projets ayant une portée transfrontière. De même, les Parties y expriment leur volonté d'établir des mécanismes d'échange d'information et de coopération en matière de répercussions environnementales transfrontières<sup>603</sup>.

L'entente avec le New Hampshire spécifie même qu'elle vise la prise de mesures conjointes afin de prévenir les impacts environnementaux transfrontières lorsque les deux

---

<sup>602</sup> De même, les mesures prises afin de diminuer la portée de l'atteinte doivent aussi être signalées : *Entente New York - Québec*, précitée, note 598, art. 5.

<sup>603</sup> *Entente Québec - New Hampshire*, précitée, note 599, art. 2; *Entente Québec - Maine*, précitée, note 600, art. 2.

Parties le jugeront nécessaire<sup>604</sup>. Elle vise aussi spécifiquement l'information et la consultation de l'autre Partie avant d'autoriser ou d'entreprendre toute action ou projet relevant de leurs compétences « pouvant porter atteinte de manière significative et importante à la qualité de l'environnement du territoire de l'autre Partie »<sup>605</sup>. Cette entente reprend donc ici, mais sous la simple rubrique « objectif », l'équivalent de l'engagement mentionné dans l'entente avec New York, tout en balisant cette fois le type d'atteintes environnementales nécessaires, sans pour autant définir les qualificatifs « significative » et « importante » retenus. L'entente mentionne aussi expressément qu'elle vise à encourager la participation de chacune des Parties aux ÉE des projets pouvant générer de telles atteintes ainsi que la mise en place de mécanismes de consultation et de coordination nécessaires à la coopération et aux échanges prévus<sup>606</sup>. Par contre, de tels mécanismes n'ont pas été autrement précisés au sein de l'entente ni n'ont été adoptés en pratique. Néanmoins, tel que spécifié dans chacune des deux ententes, les Parties ont désigné des répondants respectifs pour assurer la liaison dans la mise en œuvre des termes des ententes ainsi que mis en place des groupes de travail conjoints<sup>607</sup>. Soulignons cependant que nulle part dans ces ententes il n'est référé à la participation des membres du public des Parties impliquées.

Ces ententes doivent d'abord être considérées comme des ententes de bon voisinage visant à prévenir les impacts environnementaux transfrontières. Jusqu'à présent, elles ont essentiellement permis aux Parties une meilleure compréhension de leurs réglementations et politiques environnementales de même qu'un échange d'information sur des sujets environnementaux spécifiques permettant aux différentes juridictions de tirer profit de leurs expériences respectives<sup>608</sup>. Au surplus, elles assurent non seulement l'existence d'un cadre, mais aussi d'une tradition, de coopération entre ces juridictions. Advenant l'instigation

---

<sup>604</sup> *Entente Québec - New Hampshire*, précitée, note 599, art. 2.

<sup>605</sup> *Id.*

<sup>606</sup> *Id.*

<sup>607</sup> *Id.*, art. 3; *Entente Québec - Maine*, précitée, note 600, art. 3; Conversation téléphonique avec M. Marcel Gaucher, du service des affaires intergouvernementales au Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le 26 août 2005. Monsieur Gaucher siège d'ailleurs au sein du groupe de travail conjoint Québec - New Hampshire.

<sup>608</sup> Communication par courriel avec M. Marcel Gaucher, du service des affaires intergouvernementales au Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le 19 juillet 2006.

d'un projet potentiellement créateur d'impacts environnementaux transfrontières, cette tradition pourra ainsi contribuer à esquiver ou à atténuer d'éventuels conflits<sup>609</sup>.

Il semble qu'une certaine tradition de collaboration puisse effectivement faciliter la coopération en matière d'évaluation environnementale, comme en fait foi l'expérience du Québec et du Vermont relativement au bassin hydrographique du Lac Memphrémagog. Alors que la collaboration en matière environnementale entre ces deux gouvernements remonte à 1989, une occasion de coopération en matière d'ÉE se présenta et fut saisie en 2004, laquelle semble avoir été plutôt concluante. Si le groupe de travail conjoint initial, établi en 1989, a depuis fait place à un Comité directeur conjoint et paritaire comptant parmi ses membres des représentants des gouvernements des deux Parties de même que de leurs gouvernements locaux<sup>610</sup>, il est pertinent de constater que la MRC du Lac Memphrémagog ainsi que la Ville de Sherbrooke y sont représentées. Et même si aucune procédure de coopération et d'échange d'information en matière d'ÉE transfrontière n'est prévue dans le cadre de l'entente, la collaboration antérieure des Parties a fort probablement facilité les démarches de la MRC et de la Ville de Sherbrooke lors de l'ÉE d'un projet d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire situé à Coventry au Vermont. Dans le cadre des audiences publiques relatives à ce projet, lesquelles furent tenues au Vermont, la Commission environnementale du Vermont a en effet conféré le statut de « Parties intéressées » à la MRC et la Ville de Sherbrooke de même que permis la présence de citoyens et d'ONG québécois<sup>611</sup>. La MRC et la ville ont jugé constructives les relations établies avec la Commission environnementale du Vermont en raison de la considération qu'elle a accordé aux propos formulés dans le mémoire déposé devant elle et dont chacune des sept recommandations émises fut retenue<sup>612</sup>.

---

<sup>609</sup> Conversation téléphonique avec M. Marcel Gaucher, du service des affaires intergouvernementales au Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le 26 août 2005.

<sup>610</sup> *Entente avec le Vermont sur le Lac Memphrémagog*, précitée, note 601, art. 1 et 2. Cette entente remplaça l'*Entente de coopération en matière de gestion des eaux du Lac Memphrémagog entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont*, du 19 septembre 1989, qui créait un groupe de travail conjoint et vint remplacer ce dernier par un Comité directeur conjoint Québec-Vermont responsable de la mise en œuvre de l'entente.

<sup>611</sup> Communication par courriel avec M. Marcel Gaucher, du Service des affaires intergouvernementales au Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le 13 septembre 2005.

<sup>612</sup> VILLE DE SHERBROOKE, *Agrandissement du site d'enfouissement de Coventry : la MRC de Memphrémagog et la Ville de Sherbrooke jugent très encourageante la décision de la Commission environnementale du Vermont*, Communiqué de presse, 17 novembre 2004. Accessible sur le site Internet de

L'existence des diverses ententes mentionnées ci-dessus démontre bien la prise de conscience d'une réalité flagrante concernant l'interdépendance des écosystèmes nord-américains. Cependant, ces ententes visent essentiellement la coopération entre gouvernements, pour laquelle elles ne déterminent aucune procédure, et ne confèrent aucun droit en matière de participation du public. Par conséquent, si la reconnaissance de l'interdépendance écosystémique de même que la consécration d'une volonté de coopération en matière environnementale est sans contredit un pas dans la bonne direction, la route est encore longue avant de parvenir à la mise en place de mécanismes concrets assurant systématiquement les échanges nécessaires à l'évaluation des effets environnementaux transnationaux et à la participation du public concerné.

Certaines ententes entre entités fédérées canadiennes et américaines, tout comme certaines ententes entre leurs homologues fédéraux d'ailleurs, poussent plus loin la façon de travailler conjointement en matière environnementale. Plusieurs d'entre elles ont justement mené à la création d'organes formés de membres de chacune des juridictions impliquées. Nous nous attarderons donc à certains de ces organes internationaux afin de déterminer s'ils pourraient être à même de fournir une solution concrète en matière d'ÉE transnationales.

### **2.2.3 Création d'organes internationaux**

Rares sont les organisations internationales, comme le Conseil de sécurité des Nations Unies, par exemple, ayant le loisir d'adopter des résolutions à caractère obligatoire pour leurs membres. Le pouvoir des organisations internationales se limite habituellement à émettre des recommandations à l'intention de leurs membres. Comme ces organisations se retrouvent elles-mêmes liées par les résolutions qu'elles adoptent, elles peuvent néanmoins être considérées comme contribuant, par de nouvelles techniques, à la création de normes internationales<sup>613</sup>.

---

la Ville de Sherbrooke, [En ligne : <http://ville.sherbrooke.qc.ca/fr/zMainFrame.html>], (Consulté en octobre 2005).

<sup>613</sup> A. KISS et J.-P. BEURRIER, *op. cit.*, note 4, p. 62 et suiv.

Dans cette section, nous nous intéresserons à quelques organes internationaux et tenterons de dégager comment ces derniers peuvent contribuer au développement des modes de participation publique en matière d'ÉE transnationales. Nous analyserons le rôle qui leur est conféré en matière d'ÉE transnationales, ou qui pourrait l'être, et nous vérifierons s'ils ont été à même d'instaurer des procédures efficaces et si leurs travaux peuvent s'avérer instructifs en matière de participation publique. Nous traiterons d'abord de deux organismes régionaux interétatiques ayant émergé d'initiatives d'entités fédérées, soit le Gulf of Maine Council on the Marine Environment (A) et le British Columbia/Washington Environmental Cooperation Council (B). Puis, nous étudierons un exemple d'organe découlant plutôt d'un accord entre deux États souverains, soit la Commission mixte internationale (C).

#### **A) Gulf of Maine Council on the Marine Environment**

En 1989, l'*Agreement on Conservation of the Marine Environment of the Gulf of Maine between the Bordering States and Provinces* (ci-après « *Entente sur le golfe du Maine* »)<sup>614</sup>, une entente entre les gouvernements de provinces canadiennes et d'États américains, a établi un cadre de coopération régionale en matière de protection environnementale. L'entente créa un organisme de coopération nommé *Gulf of Maine Council on the Marine Environment* (ci-après « Conseil du golfe du Maine »). Ce Conseil est constitué de deux représentants gouvernementaux et d'un représentant du secteur privé de chacune des juridictions parties à l'entente, soit le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, le Maine, le New Hampshire et le Massachusetts, et est secondé dans ses fonctions par un groupe de travail et divers comités.

La conclusion de l'*Entente sur le golfe du Maine* visait d'abord à développer un large régime de protection environnementale régional dont la clé de voûte réside dans le concept même de coopération. De plus, elle cherchait à adopter une approche écosystémique permettant une démarche intégrant non seulement l'environnement marin mais aussi

---

<sup>614</sup> Le texte de l'entente se retrouve dans GULF OF MAINE COUNCIL OF MARINE ENVIRONMENT, *Action Plan : 1996-2001*, à l'Appendice IV, [En ligne : [http://www.gulfofmaine.org/council/publications/action\\_plan1996-2001.pdf](http://www.gulfofmaine.org/council/publications/action_plan1996-2001.pdf)], (Consulté en juillet 2006).

l'environnement côtier et les bassins versants de la région<sup>615</sup>. Ce régime devait favoriser la mise en place de mécanismes permettant d'établir des consensus ainsi qu'une meilleure coordination afin d'harmoniser la gestion, les lois et les politiques environnementales des Parties. L'objectif principal étant de développer des mécanismes interjuridictionnels afin de solutionner certains problèmes environnementaux<sup>616</sup>. L'entente prévoit effectivement que les Parties développeront un programme coordonné de surveillance afin d'améliorer les informations sur lesquelles se baseront les futures décisions concernant le golfe. Les Parties y reconnaissent aussi que les objectifs de conservation des ressources du golfe nécessiteront le développement d'ententes additionnelles et de protocoles sur des sujets spécifiques<sup>617</sup>.

Dans cette optique, le Conseil a chargé le groupe de travail d'élaborer divers projets de protocoles, dont l'un portant spécifiquement sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontières, le *Protocol of Transboundary Environment Impact Assessment*<sup>618</sup>. Ce dernier visait l'harmonisation des processus d'ÉE, et aurait impliqué la conclusion d'une entente administrative subséquente entre les juridictions<sup>619</sup>. Malheureusement, pour des raisons inconnues, les travaux entourant l'élaboration de ce protocole furent interrompus<sup>620</sup>. Bien que le plan d'action 2001-2006 témoigne toujours d'un intérêt marqué pour les approches écosystémiques, et réitère les objectifs des débuts, celui-ci ne révèle aucune trace d'intérêt porté envers l'évaluation des impacts environnementaux transfrontières<sup>621</sup>. De même, dans une proclamation du Conseil du golfe du Maine datant d'octobre 2004, les Parties réaffirmaient leur volonté de collaborer dans le

<sup>615</sup> Aldo CHIRCOP, David VANDERZWAAG et Peter MUSHKAT, « The Gulf of Maine Agreement and Action Plan: A Novel But Nascent Approach to Transboundary Marine Environmental Protection », (1995) 19 (4) *Marine Policy* 317, 317-318.

<sup>616</sup> *Id.*, 325.

<sup>617</sup> *Agreement on Conservation of the Marine Environment of the Gulf of Maine between the Bordering States and Provinces*, précité, note 614, art. 5 et 6.

<sup>618</sup> A. CHIRCOP, D. VANDERZWAAG et P. MUSHKAT, *loc. cit.*, note 615, 330.

<sup>619</sup> *Id.*, 330.

<sup>620</sup> Communication par courriel avec Mme Michèle L. Tremblay, Council Coordinator, Gulf of Maine Council on the Marine Environment, en date du 1<sup>er</sup> février 2005, confirmant que les travaux concernant les Protocoles avaient été suspendu et que rien ne laissait présager leur reprise.

<sup>621</sup> GULF OF MAINE COUNCIL OF MARINE ENVIRONMENT, *Action Plan : 2001-2006*, [En ligne : [http://www.gulfofmaine.org/council/action\\_plan/action\\_plan2001-06.pdf](http://www.gulfofmaine.org/council/action_plan/action_plan2001-06.pdf)], (Consulté en juillet 2006). Le premier plan d'action fut initialement élaboré afin d'établir les priorités et les objectifs du Conseil pour les dix années à venir, soit 1991-2001. Celui-ci prévoyait sa propre réévaluation par le Conseil après cinq (5) ans, ce qui mena à l'élaboration d'un second plan d'action pour 1996-2001 : GULF OF MAINE COUNCIL OF MARINE ENVIRONMENT, *op. cit.*, note 614, p. v-vi. Notons qu'aucun de ces deux documents ne fait référence à un quelconque processus d'évaluation des effets environnementaux transfrontières.

cadre du Conseil pour, entre autres, fournir rapidement des informations utiles aux décideurs sans pour autant faire quelque référence que ce soit aux processus d'ÉE<sup>622</sup>. Nous pouvons nous questionner sur les raisons qui ont pu mener à l'interruption des travaux relatifs au protocole sur les ÉE transfrontières. L'expérience a peut-être démontré aux Parties que leur cadre et habitude de coopération ainsi que l'existence du Conseil suffisait à régler de façon *ad hoc* les problématiques d'ÉE de manière satisfaisante. Cependant, même si tel était le cas, cette approche ne suffirait pas à fournir une garantie de procédure de participation publique suffisante. En conséquence, si le Conseil du golfe du Maine est susceptible de contribuer au développement de mécanismes de participation publique en matière d'ÉE transfrontière, il semble que l'occasion ait été, jusqu'ici, déclinée.

### **B) British Columbia/Washington Environmental Cooperation Council**

Une autre démarche entre une province canadienne et un État américain mena la Colombie-Britannique et l'État de Washington à conclure, en 1992, l'*Environmental Cooperation Agreement between the Province of British Columbia and the State of Washington*<sup>623</sup>. Cette autre entente a également conduit à des développements coopératifs environnementaux importants. Elle consacra, entre autres, l'établissement du *British Columbia/Washington Environmental Cooperation Council*<sup>624</sup> (ci-après « Conseil de coopération environnementale »). Ce dernier, de concert avec les groupes de travail qu'il a établis,

---

<sup>622</sup> *Proclamation relative au Golfe du Maine : Mandat de changement*, 27 octobre 2004, [En ligne : [http://www.gulfofmainesummit.org/pdfs/proclamation\\_French.pdf](http://www.gulfofmainesummit.org/pdfs/proclamation_French.pdf)], (Consulté en août 2005). La version française du texte stipule que « fournir rapidement des informations utiles aux décideurs » consiste à : « [p]romouvoir la communication rapide et efficace de renseignements utiles aux décideurs régionaux afin de bien gérer les ressources côtières du Golfe, c'est-à-dire favoriser la bonne intégration et l'expansion de certains programmes de surveillance, de cartographie et d'observation dans la région, communiquer des indicateurs scientifiques qui décrivent l'état et les tendances de l'écosystème du Golfe du Maine, et faciliter la production de rapports sur l'état de l'environnement qui indiquent la condition actuelle, les problèmes urgents et les perspectives de gestion dans le golfe du Maine et la baie de Fundy », sans faire aucune référence à la tenue d'ÉE.

<sup>623</sup> *Environmental Cooperation Agreement between the Province of British Columbia and the State of Washington*, 7 mai 1992, [En ligne : <http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/bcwaccord.pdf> ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>624</sup> MINISTRY OF WATER, LAND AND AIR PROTECTION OF BRITISH COLUMBIA, *British Columbia/Washington Environmental Cooperation Council*, [En ligne : <http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/>], (Consulté en juillet 2006).

travaille à faciliter le partage d'information, la coopération et la coordination des actions dans l'intérêt environnemental mutuel des Parties<sup>625</sup>.

Plus récemment, des développements considérables eurent lieu en matière d'ÉE. Un *Protocole d'entente relatif aux évaluations environnementales*<sup>626</sup> fut effectivement signé, en 2001, au terme d'une démarche initiée en 1996 par l'entremise de la signature d'un premier protocole d'entente général en matière de coopération environnementale<sup>627</sup>. Ce premier protocole consacrait déjà la volonté des Parties de maximiser l'efficacité de leur coopération et, pour ce faire, favorisait l'échange d'information et la consultation de même qu'une coordination du travail effectué relativement aux problématiques affectant les ressources et les résidents de la région frontalière. Les Parties s'y engageaient même à désigner des points de contact pour assurer la liaison des communications transfrontières<sup>628</sup>.

Le *Protocole d'entente relatif aux évaluations environnementales* est venu réitérer ces engagements et établir un processus pour le partage de l'information transfrontière. En ce sens, il a fourni une base pour améliorer la compréhension et l'accès aux lois et aux politiques d'ÉE de chaque juridiction. Il vint également faciliter la notification des Parties et l'échange d'information concernant les projets d'importance majeure ayant lieu à proximité de l'autre juridiction (*major projects proposals that are in the vicinity of the*

---

<sup>625</sup> *Id.* Mentionnons que le Conseil de coopération environnementale compte aussi des membres représentant des instances fédérales liées aux problématiques environnementales en question. Voir BRITISH COLUMBIA/WASHINGTON ENVIRONMENT COOPERATION COUNCIL, *Annual Report 2002*, [En ligne: [http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/annual\\_reports/ecc02.PDF](http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/annual_reports/ecc02.PDF)], (Consulté en juillet 2006), de même que la liste des membres sur le site du Conseil, [En ligne:

<http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/membership.html>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>626</sup> *Memorandum of Understanding between the Washington State Department of Ecology and the British Columbia Environmental Assessment Office*, 20 juin 2001, [En ligne:

[http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/mou\\_env\\_assess.pdf](http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/mou_env_assess.pdf)], (Consulté en juillet 2006). Notons qu'un second protocole relatif aux ÉE fut signé en 2003, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les ÉE en Colombie-Britannique, afin d'amender la section référant à la description de son processus d'ÉE: *Memorandum of Understanding between the Washington State Department of Ecology and the British Columbia Environmental Assessment Office*, 7 novembre 2003, (ci-après « *Protocole relatif aux évaluations environnementales* »), [En ligne: [http://www.eao.gov.bc.ca/publicat/MOU-Wash\\_st-EAO\\_2004/mou-2003.pdf](http://www.eao.gov.bc.ca/publicat/MOU-Wash_st-EAO_2004/mou-2003.pdf)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>627</sup> *Memorandum of Understanding between the Washington Department of Ecology and the British Columbia Ministry of Environment, Lands & Parks*, 3 mai 1996, [En ligne:

<http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/bcwamou.pdf>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>628</sup> *Id.*, art. III.

*other jurisdiction*)<sup>629</sup>. Les notions de « proximité » et de « projet d'importance majeure » y sont d'ailleurs expressément définies<sup>630</sup>, permettant de faciliter la détermination des projets assujettis à ces procédures.

En plus de prévoir une obligation de notifier l'autre Partie en cas de projets d'importance majeure, le *Protocole* en détaille la procédure<sup>631</sup>. Puis, si la Partie notifiée en fait la demande, il impose également une obligation d'information relative au projet ainsi qu'aux opportunités de fournir des commentaires à son sujet<sup>632</sup>. Notons que le *Protocole* prévoit même où devront être adressés les commentaires transmis par l'autre Partie<sup>633</sup>. Relativement au public, le *Protocole* se limite néanmoins à prévoir que les Parties travailleront à la mise sur pied de mécanismes de notification et de consultation des membres du public qui pourraient avoir un intérêt relativement au projet<sup>634</sup>.

Finalement, le *Protocole* exige que la Partie d'origine du projet prenne en considération tous les commentaires reçus en provenance de l'autre « juridiction » avant de prendre sa décision<sup>635</sup>. Cette obligation devrait ainsi englober, en plus des commentaires de l'autre Partie, ceux éventuellement émis par les membres du public<sup>636</sup>. Cependant, cette exigence

---

<sup>629</sup> Ces deux objectifs sont expressément prévus dans la seconde partie du préambule du *Protocole relatif aux évaluations environnementales*, précité, note 626.

<sup>630</sup> *Id.* On doit entendre par « projet d'importance majeure » (*majeur project*), selon les termes de l'article 1, paragraphe 1.1.: « a reviewable project as defined in section 1 of the British Columbia *Environmental Assessment Act*, [...] [or] a project subject to state jurisdiction under the *State Environmental Policy Act* for which a Determination of Significance has been made thereby requiring an environmental impact statement ». Quant à la notion de « proximité », elle est précisée dans le préambule. On y prévoit que tout projet situé en Colombie-Britannique, et à 100 km ou moins de la frontière entre les deux juridictions, sera considéré être à proximité de l'État de Washington. Pour circonscrire le territoire à l'intérieur duquel les projets seront considérés être à proximité de la province de la Colombie-Britannique, on utilise plutôt une liste exhaustive de comtés de l'État de Washington.

<sup>631</sup> *Protocole relatif aux évaluations environnementales*, précité, note 626, art. 3.1.

<sup>632</sup> *Id.*, art. 3.2.

<sup>633</sup> *Id.*, art. 4.2 et 4.3.

<sup>634</sup> *Id.*, art. 3.3. Voir aussi BRITISH COLUMBIA/WASHINGTON ENVIRONMENT COOPERATION COUNCIL, *Annual Report 2001*, [En ligne: [http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/annual\\_reports/ecc01.pdf](http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/annual_reports/ecc01.pdf)], (Consulté en juillet 2006); WASHINGTON/BRITISH COLUMBIA ENVIRONMENTAL COOPERATION COUNCIL, *Borderline News*, octobre 2001, p. 1, [En ligne: [http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/borderline\\_news/01\\_oct.pdf](http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/borderline_news/01_oct.pdf)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>635</sup> *Protocole relatif aux évaluations environnementales*, précité, note 626, art. 4.1.

<sup>636</sup> BRITISH COLUMBIA/WASHINGTON ENVIRONMENT COOPERATION COUNCIL, *Implementing the Memorandum of Understanding between the Washington State Department of Ecology and the British Columbia Environmental Assessment Office*, p. 7 et 14, [En ligne:

n'est pas accompagnée de l'obligation de motiver la décision, ni même de la rendre publique, ce qui rend son application effective difficile à vérifier, voire impossible. Notons qu'un document publié par le Conseil de coopération environnemental pour supporter la mise en œuvre du protocole et résumant les processus d'ÉE de chacune des juridictions apporte néanmoins un éclairage sur ce point. Ce document prévoit, en accord avec les régimes internes des Parties, des possibilités d'implication de l'autre Partie lors de la préparation du rapport d'étude d'impact et des recommandations qui y sont jointes ou dans des étapes préalables à leur élaboration<sup>637</sup>. Cependant, l'exposé des processus d'ÉE internes des deux juridictions témoigne de l'absence d'obligation de motivation au moment de la prise de décision comme telle par l'organe décisionnel ainsi que de l'absence d'exigence relative à la publicité de la décision<sup>638</sup>.

Le *Protocole relatif aux évaluations environnementales*, jumelé à son document d'application, vont assez loin en ce qu'ils prévoient et détaillent un processus de notification et de communication des commentaires entre les gouvernements des deux juridictions. Par contre, une faiblesse persiste au niveau de la participation publique puisque rien n'assure l'existence de mécanismes concrets, ni ne définit les membres du public ayant l'« intérêt » nécessaire pour participer. Malgré tout, force est de constater qu'il s'agit de l'initiative canadienne de coopération la plus poussée en matière d'ÉE transfrontière que nous ayons analysée jusqu'à présent. Elle constitue un modèle intéressant dont nous pourrions nous inspirer pour impliquer les juridictions potentiellement touchées à différentes étapes du processus d'ÉE et dans la préparation du rapport d'examen qui en découle tout en gardant le pouvoir décisionnel entre les mains de la juridiction où se situe le

---

[http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/ea\\_bkgrnd.pdf](http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/ea_bkgrnd.pdf), (Consulté en juillet 2006).

<sup>637</sup> *Id.* Mentionnons qu'en vertu de la législation de la Colombie-Britannique, le Bureau d'ÉE, doit inviter les agences intéressées à siéger comme membres du comité d'évaluation du projet, leur permettant de participer directement à l'élaboration du rapport et des recommandations. Ces agences peuvent aussi choisir de simplement se prévaloir de leur droit de déposer des commentaires écrits, lesquels devront alors être pris en compte dans le rapport final et les recommandations du comité sans, par contre, que ces documents n'aient à y référer expressément. Cette obligation n'est cependant pas réciproque et le niveau d'implication des agences de la Colombie-Britannique (C.-B.), intéressées dans le processus d'ÉE de Washington, résulte plutôt d'ententes ponctuelles informelles. Bien que ce ne soit pas prévu dans la loi, le document d'application du *Protocole* prévoit néanmoins que les agences de la C.-B. sont invitées à participer aux différentes étapes du processus d'examen et sont invitées à fournir des commentaires sur le projet de rapport auxquels doit répondre la version finale qui est transmise à l'agence de la C.-B.

<sup>638</sup> *Id.*, p. 7, 10 et 13.

projet. Elle devrait toutefois prévoir la prise en compte de ce rapport par l'organe décisionnel ainsi que la publication des motifs au soutien de la décision. Soulignons qu'un tel régime ne suffirait cependant pas à régler la question de la participation publique.

### C) Commission mixte internationale

Nous nous intéresserons finalement à la Commission mixte internationale (ci-après « CMI »), laquelle constitue un organe international hors du commun. La CMI fut créée par le *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis* (ci-après « *Traité relatif aux eaux limitrophes* »)<sup>639</sup> conclu, en 1909, entre la Grande-Bretagne, pour le compte du Dominion du Canada, et les États-Unis. Ce traité visait à prévenir et à résoudre les conflits relatifs à l'utilisation et à la qualité de leurs eaux limitrophes.

La CMI est un organisme paritaire composé non pas de représentants des Parties, mais bien d'experts indépendants nommés par celles-ci<sup>640</sup>. Trois commissaires sont nommés par chacune des Parties et agissent conjointement en prenant leurs décisions à la majorité<sup>641</sup>. Les commissaires doivent faire preuve d'impartialité puisque leur rôle vise à favoriser une réelle vision internationale<sup>642</sup>. Ainsi, ils n'ont pas à défendre les positions de leur gouvernement respectif mais bien à assurer le respect de l'égalité des droits de chaque Partie et la priorité des usages des eaux établie dans le *Traité*<sup>643</sup>. Cette unité et cette

<sup>639</sup> *Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis* (ci-après « *Traité relatif aux eaux limitrophes* »), 11 janvier 1909, [En ligne : <http://www.ijc.org/rel/agree/fwater.html> ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>640</sup> Patricia W. BIRNIE et Alan E. BOYLE, *International Law and the Environment*, 2<sup>e</sup> éd., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 326.

<sup>641</sup> *Traité relatif aux eaux limitrophes*, précité, note 639, art. VII et VIII.

<sup>642</sup> P. W. BIRNIE et A. E. BOYLE, *op. cit.*, note 640 p. 326; Charles BÉDARD, et Gilles LAROCHE, « Pollution transfrontalière entre les États-Unis et le Canada », dans CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT, *Les pollutions transfrontières en droit comparé et international : actes du colloque du Centre international de droit comparé de l'environnement tenu à Montréal au Centre écologique et au département des sciences juridique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) du 26 au 29 octobre 1988*, Strasbourg, Centre de droit de l'environnement, 1989, p. 155, à la page 156; COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *La Commission mixte internationale - Sa nature, son fonctionnement*, [En ligne : [http://www.ijc.org/fr/documentation/ijc\\_cmi\\_nature.htm](http://www.ijc.org/fr/documentation/ijc_cmi_nature.htm) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>643</sup> *Traité relatif aux eaux limitrophes*, précité, note 639, art. VIII al. 2. Le traité y établit l'ordre de préséance des usages des eaux limitrophes comme suit : (1) usages domestiques et hygiéniques; (2) usages pour la navigation; et (3) usages pour la force motrice (énergie) et l'irrigation.

indépendance vis-à-vis les deux gouvernements Parties au Traité, de même que le caractère contraignant de certaines de ses décisions, constituent les caractéristiques les plus distinctives de la CMI<sup>644</sup>. Notons que si le *Traité relatif aux eaux limitrophes* ne fait pas expressément allusion aux ÉE, la CMI remplit néanmoins des fonctions nécessitant l'examen de plusieurs éléments, dont certains impacts environnementaux transfrontières, au terme de son processus décisionnel.

En effet, les Parties se sont entendues afin que tout usage, obstruction ou détournement des eaux qui influence le débit ou le niveau naturel des eaux limitrophes de l'autre côté de la frontière, requiert non seulement l'autorisation du gouvernement de l'État Partie où se déroule le projet, mais aussi l'approbation de la CMI<sup>645</sup>. Le processus entourant la décision de la CMI d'accorder ou non son approbation à la réalisation du projet comprend des éléments qui devraient se retrouver dans tout processus d'ÉE transfrontière. En effet, les *Règles de Procédures de la Commission mixte internationale* prévoient des procédures de notification, d'information et de consultation des Parties et de leur public.

Dans le cadre de ce processus décisionnel, la CMI remplit des fonctions quasi-judiciaires et rend une décision à la majorité, laquelle peut être assortie de conditions<sup>646</sup>. Mentionnons tout d'abord que c'est aux gouvernements des Parties qu'il revient de saisir la CMI de toute demande d'approbation d'un projet visant l'usage, l'obstruction ou le détournement des eaux requise par le Traité<sup>647</sup>. Et ce, peu importe qu'il s'agisse d'un projet du gouvernement ou d'un projet privé. Dans ce dernier cas, le requérant prépare une demande à l'attention de la CMI et la fait parvenir au gouvernement du territoire sur lequel il entend intervenir afin que celui-ci transmette sa demande à la CMI<sup>648</sup>. À la suite du dépôt de la demande, c'est la

---

<sup>644</sup> P. W. BIRNIE et A. E. BOYLE, *op. cit.*, note 640, p. 326.

<sup>645</sup> *Traité relatif aux eaux limitrophes*, précité, note 639, art. III et IV.

<sup>646</sup> *Id.*, art. VIII.

<sup>647</sup> *Règles de Procédure de la Commission mixte internationale*, accessibles à la suite du *Traité relatif aux eaux limitrophes*, art. 12, [En ligne : <http://www.ijc.org/rel/agree/fwater.html>], (Consulté en juillet 2006). Le gouvernement de la Partie d'origine lui fait aussi parvenir une copie de l'autorisation qu'il aura accordée au projet (art. 14).

<sup>648</sup> Au Canada, la réglementation d'application de *Traité relatif aux eaux limitrophes* exige qu'une licence soit émise par le ministre des Affaires étrangères relativement à tout projet visant à utiliser, obstruer ou dériver des eaux limitrophes d'une manière susceptible de modifier le débit ou le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière. Cela assure donc que le ministre soit informé de la mise en œuvre de tout projet de ce genre, lui permettant ainsi d'entreprendre les démarches appropriées auprès de la Commission mixte : *Loi du*

CMI qui notifie la Partie touchée de même que les membres du public des deux Parties. Pour ce faire, elle transmet, dès que possible, une copie de la demande reçue au gouvernement de la Partie touchée. Elle fera également publier un avis dans la Gazette du Canada et dans le Federal Register (États-Unis) ainsi que, une fois par semaine pendant trois semaines consécutives, dans deux journaux publiés dans chacun des pays et distribués dans les localités qui, de l'avis de la CMI, seront vraisemblablement touchées par les effets du projet. Cet avis est publié le plus tôt possible et fait état de la demande reçue, de la nature et de l'emplacement du projet ainsi que du droit de toute personne intéressée de présenter une réponse dans un délai de 30 jours depuis le dépôt de la demande et de se faire entendre lors de la tenue d'au moins une audience publique<sup>649</sup>.

Le gouvernement de chacune des Parties et toutes les personnes intéressées bénéficient ainsi d'une possibilité de répondre aux arguments présentés au soutien de la demande d'autorisation. Notons que bien qu'il soit regrettable que ce régime ne définisse pas ce qu'il entend pas « intéressée », il stipule néanmoins qu'une « personne » doit être comprise comme « une province, un État, un ministère ou un organisme d'une province ou d'un État, une municipalité, un particulier, une société, une compagnie et une association, à l'exclusion du gouvernement du Canada et du gouvernement des États-Unis d'Amérique »<sup>650</sup>. Par conséquent, le droit de participer au processus vise non seulement les membres du public, mais aussi les gouvernements de toute province canadienne et État américain « intéressé » par le projet. Ceux-ci sont invités à énoncer des faits et des arguments à l'encontre ou à l'appui de la demande et, le cas échéant, les conditions nécessaires à une éventuelle autorisation<sup>651</sup>. Puis, le contenu de chacune des réponses est transmis au requérant, à chaque gouvernement ainsi qu'à toutes les personnes ayant présenté des réponses<sup>652</sup>. Le requérant ainsi que le gouvernement qui a présenté la demande

---

*Traité des eaux limitrophes internationales*, L.R.C. (1985), c. I-17, art. 10, 11 et 16. Il est par contre à noter que ni cette loi, ni son règlement d'application – *Règlement sur les eaux limitrophes internationales*, (2002) 136 Gaz. Can. II, 2839 – ne traite des démarches que doit entreprendre le ministre auprès de la Commission afin d'obtenir une quelconque approbation.

<sup>649</sup> *Règles de Procédure de la Commission mixte internationale*, précitées, note 647, art. 15.

<sup>650</sup> *Id.*, art. 1 (4).

<sup>651</sup> *Id.*, art. 16 (1).

<sup>652</sup> *Id.*, art. 16 (2).

devant la CMI jouissent ensuite d'un droit de réplique dont les éléments sont transmis à chaque gouvernement ainsi qu'à toutes les personnes ayant présenté des réponses<sup>653</sup>.

Avant de rendre sa décision, la CMI tiendra également des audiences publiques dans le cadre desquelles le gouvernement de chaque Partie et toute personne intéressée peut se faire entendre en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat. Un citoyen intéressé, qu'il soit canadien ou américain, peut donc soumettre à la CMI toute preuve orale ou écrite de même que tout argument pertinent relatif aux questions présentées à la CMI<sup>654</sup>. Les frais engagés sont toutefois à la charge des participants<sup>655</sup>. Finalement, mentionnons que les décisions de la CMI sont déposées auprès des gouvernements de chacune des Parties et qu'elles sont accessibles au public<sup>656</sup>.

Nous constatons que bien que ce régime ne traite pas de l'évaluation des impacts transfrontières comme telle, il prévoit néanmoins une procédure précise encadrant la prise de décision relative à l'approbation de projets générant des effets environnementaux transfrontières. Laquelle inclut des mécanismes assurant la participation des gouvernements de l'État potentiellement touché (fédéral, provinciaux et étatique) de même que celle des membres du public « intéressés » des deux côtés de la frontière. On retrouve ainsi dans ce régime une voie intéressante d'application du principe de non-discrimination en terme de participation publique. Ce régime n'offre cependant aucun cadre quant aux critères à considérer lors de la prise de décision et son application est restreinte aux seuls projets impliquant un usage, une obstruction ou un détournement des eaux apte à influencer le débit ou le niveau naturel des eaux limitrophes de l'autre côté de la frontière<sup>657</sup>.

En ce qui a trait aux autres types de projets pouvant avoir des effets environnementaux transnationaux, bien que le *Traité relatif aux eaux limitrophes* prohibe toute pollution des eaux qui porterait préjudice aux biens ou à la santé de l'autre côté de la frontière<sup>658</sup>, aucun

---

<sup>653</sup> *Id.*, art. 17.

<sup>654</sup> *Id.*, art. 20 et 22.

<sup>655</sup> *Id.*, art. 24 (1).

<sup>656</sup> *Id.*, art. 11 (2).

<sup>657</sup> *Traité relatif aux eaux limitrophes*, précité, note 639, art. III et IV.

<sup>658</sup> *Id.*, art. IV (2).

processus d'ÉE ou autre système d'approbation par la CMI n'a été prévu. Il semble que ces cas soient, en pratique, plutôt considérés sur une base de compromis et de balance des intérêts par les Parties entre elles plutôt qu'en réelle prohibition<sup>659</sup>.

Toutefois, mentionnons que des dossiers relatifs à la qualité des eaux et de l'air sont souvent renvoyés devant la CMI afin de la saisir de questions sur lesquelles les Parties désirent obtenir ses recommandations<sup>660</sup>. Il pourrait éventuellement en être de même d'une question relative aux effets environnementaux transfrontières d'un projet. Ces questions sont référées à des comités permanents qui mènent des enquêtes dans le cadre desquelles peuvent avoir lieu des audiences publiques<sup>661</sup>. Les rapports qui en découlent sont faits dans une recherche de consensus et du bien commun des deux Parties<sup>662</sup>. Cependant, si des questions peuvent être référées à la CMI à la demande d'une seule Partie, aucun renvoi ne fut à ce jour fait sans le consentement de l'autre<sup>663</sup>. De plus, les rapports émanant de cette procédure n'ont aucun caractère contraignant<sup>664</sup>. Soulignons que la CMI peut également être saisie de toute autre question si les Parties consentent à lui confier le pouvoir de trancher un conflit<sup>665</sup>. Ce mécanisme pourrait aussi être utilisé à propos d'un projet

---

<sup>659</sup> P. W. BIRNIE and A. E. BOYLE, *op. cit.*, note 640, p. 326. Notons que cette disposition du Traité (art. IV (2)) a malgré tout constitué un fondement pour toutes les ententes subséquentes relatives à la qualité des eaux limitrophes : C. BÉDARD et G. LAROCHE, *loc. cit.*, note 642, 156.

<sup>660</sup> *Traité relatif aux eaux limitrophes*, précité, note 639, art. IX; C. BÉDARD et G. LAROCHE, *loc. cit.*, note 642, 157. Par exemple, en juin 2005, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont demandé à la CMI de tenir des audiences publiques en vue de l'Examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

<sup>661</sup> *Règles de Procédure de la Commission mixte internationale*, précitées, note 647, art. 29. Mentionnons que cette disposition prévoit, comme pour le régime d'autorisation obligatoire de la CMI pour certains projets d'usage, d'obstruction ou de détournement des eaux, une notification par la publication d'un avis dans le même type de médias. De plus, s'il n'y a pas d'étape de « réponse » et de « réplique » à l'audience, les gouvernements et les personnes intéressées ont le droit de présenter, en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat, au sujet de toute question relatives à l'objet de l'audience, toutes preuves orales ou écrites et tous arguments pertinents.

<sup>662</sup> Conférence de Murray CLAMEN, *Impact Assessment Without Borders*, Montréal, Workshop on Transboundary Impacts, 5 et 6 février 2003, [En ligne : [http://www.oaia.on.ca/m\\_clamen.pdf](http://www.oaia.on.ca/m_clamen.pdf) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>663</sup> Sheryl A. ROSENBERG, « A Canadian Perspective on the Devil's Lake outlet: Toward an Environmental Assessment Model for the Management of Transboundary Dispute », (2000) *North Dakota L. Rev.*, vol. 76 no. 4, 817, 846; Confirmation obtenue par courriel, de la part de Madame Paula Fedeski-Koundakjian, conseillère en relations publiques, Commission mixte internationale, en date du 12 juillet 2006.

<sup>664</sup> *Traité relatif aux eaux limitrophes*, précité, note 639, art. IX (3).

<sup>665</sup> *Id.*, art. X. Dans un tel cas, la Commission adoptera des règles de procédure spécifiques convenant à la question abordée après avoir consulté les deux gouvernements Parties : *Règles de Procédure de la Commission mixte internationale*, précitées, note 647, art. 30.

susceptible de générer des effets environnementaux transfrontières. Notons qu'aucune question n'a encore jamais été confiée à la CMI sous ce mécanisme<sup>666</sup>.

Soulignons enfin que la faculté exclusive conférée aux pouvoirs centraux de référer des questions à la CMI peut limiter l'application de ce régime en raison de la volonté politique dont dépendent ces démarches. L'exemple du Lac Devils au Dakota du Nord illustre bien ce propos. En effet, des observateurs ont reproché à l'administration fédérale américaine sa réticence à intervenir dans ce dossier, laquelle leur semblait intimement liée à la crainte de représailles politiques en cas de tensions avec l'administration du Dakota du Nord<sup>667</sup>. Au cours de la dernière décennie, le niveau du Lac Devils a triplé, causant l'inondation de plus de 30 000 hectares de terrain et l'exode d'une partie de la population riveraine. Visant à redresser la situation, un projet de déversoir redirigeant une partie des eaux vers la rivière Cheyenne, qui se jette dans le lac Winnipeg, fut avancé par le Dakota du Nord, puis contesté par le Manitoba en raison du lot d'espèces exogènes et de polluants qui risquaient d'être introduits dans le lac<sup>668</sup>. Si le détournement des eaux de ce lac a mené, par le passé, à une certaine implication de la CMI<sup>669</sup>, les derniers développements relatifs aux déviations de ses eaux se sont soldés en marge du processus<sup>670</sup>. Les Parties se sont dites officiellement

---

<sup>666</sup> M. CLAMEN, *op. cit.*, note 662; Confirmation obtenue par communication par courriel avec Madame Paula Fedeski-Koundakjan, conseillère en relations publiques, Commission mixte internationale, le 12 juillet 2006.

<sup>667</sup> EDITORIAL, « Washington should intercept Devils Lake », *Globe & Mail*, 7 juin 2005, p. A18.

<sup>668</sup> RADIO-CANADA, « Un autre litige Canada-États-Unis à l'horizon », mercredi 6 avril 2005, [En ligne : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Index/nouvelles/200504/06/012-Manitoba-Dakota-Nord.shtml>], (Consulté en juillet 2006); John IBBITSON, « Who'll stop draining of Devils Lake? », *Globe & Mail*, mardi 12 juillet 2005, p. A3.

<sup>669</sup> La Commission mixte fut impliquée dans les premières phases d'un projet nommé « Garrison », visant à permettre l'irrigation d'une région semi aride du Dakota du Nord par l'intermédiaire de la rivière Missouri dont les eaux se jettent dans le bassin de la Baie d'Hudson. Bien qu'il cause encore des remous entre les Parties aujourd'hui, ce projet fut amené pour étude devant la CMI en 1975 en vertu de la prohibition de polluer de l'article IV du *Traité relatif aux eaux limitrophes*. EDITORIAL, *loc. cit.*, note 667; S. A. ROSENBERG, *loc. cit.*, note 663, 821-826.

<sup>670</sup> Bien que le Canada ait offert de soumettre à la CMI le dossier du projet de dérivation et de se plier aux recommandations de celle-ci à la suite d'une ÉE indépendante, les États-Unis ont refusé. Par ailleurs, si le Canada et le Manitoba ont pu contribuer un tant soit peu au processus d'ÉE concernant le Lac Devils mené aux États-Unis, ce n'est que par l'intermédiaire d'autres organismes américains comme le U.S. Corps of Army Engineers et le Garrison Joint Technical Committee: S. A. ROSENBERG, *loc. cit.*, note 663, 850-852; RADIO-CANADA, « Le Manitoba se présente à des consultations publiques au Dakota du Nord », lundi 2 avril 2001, [En ligne : <http://www.radio-canada.ca/regions/manitoba/nouvelles/2002/archives/index.asp?val=17204> ], (Consulté en juillet 2006) ; RADIO-CANADA, « Lac Devil's : le Canada souhaite une solution négociée », mercredi 27 avril 2005, [En ligne :

satisfaites de l'entente conclue<sup>671</sup>, mais pour certains observateurs, en plus de ne pas amener de solutions adéquates pour prévenir les impacts environnementaux négatifs au Canada, la conclusion de cette affaire apparaît comme la cristallisation d'un précédent de contournement du système instauré conventionnellement par la *Traité sur les eaux limitrophes*<sup>672</sup>.

En résumé, nous considérons que la Commission mixte internationale constitue un organe international auquel il pourrait être intéressant de confier la tenue d'ÉE transnationales. En effet, l'évaluation des effets environnementaux transfrontières par un panel binational d'experts qualifiés, crédibles et indépendants est une avenue fort alléchante. D'autant plus que la CMI favorise déjà la participation de chacun des gouvernements (fédéraux, provinciaux et étatiques) et de celle du public. Par contre, à l'heure actuelle, la tenue d'ÉE ne fait pas partie de son mandat et si les Parties peuvent, de consentement, lui renvoyer de telles questions de façon *ad hoc*, cela ne confère aucune garantie de participation au public. En théorie, le mandat de la CMI pourrait être élargi afin d'exiger son autorisation pour tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux transnationaux importants. Dans un tel cas, tout membre du public intéressé, qu'il soit citoyen canadien ou américain, pourrait participer au processus décisionnel par l'intermédiaire des procédures de « réponses/répliques » et d'audiences publiques. Cependant, il faudrait alors que les Parties acceptent d'abdiquer une part de leur souveraineté étatique aux mains de la CMI. À moins que l'on choisisse plutôt de lui conférer un pouvoir purement consultatif dont la Partie, où sera mis en œuvre le projet, devrait tenir compte dans une décision motivée.

---

[http://www.radio-canada.ca/regions/manitoba/nouvelles/200504/27/001-solution\\_lac\\_devils.shtml](http://www.radio-canada.ca/regions/manitoba/nouvelles/200504/27/001-solution_lac_devils.shtml)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>671</sup> Notons que l'ambassadeur du Canada aux États-Unis de l'époque, M. Frank McKenna, affirmait que le Canada et le Manitoba ont obtenu une victoire totale, alors que le ministre des Affaires étrangères du moment, M. Pierre Pettigrew, considérait que « cet accord réaffirme la coopération que prévoit le Traité des eaux limitrophes » : MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL DU CANADA, *Déclaration conjointe du Canada et des États-Unis concernant le projet de détournement des eaux du Lac Devils*, Communiqué no. 142, 5 août 2005; RADIO-CANADA, « Un filtre protecteur contre le déversement du lac Devil's », Samedi le 6 août 2005, [En ligne : [http://www.radio-canada.ca/regions/saskatchewan/nouvelles/200508/06/002-entente\\_canada\\_usa.shtml](http://www.radio-canada.ca/regions/saskatchewan/nouvelles/200508/06/002-entente_canada_usa.shtml)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>672</sup> John IBBITSON, « Canada must swallow is Devil's Lake mistake », *Globe & Mail*, 11 août 2005, p. A15.

Évidemment, la réouverture du *Traité relatif aux eaux limitrophes* peut constituer une aventure considérable de laquelle le Canada ne sortirait pas nécessairement gagnant. Sans remanier le mandat de la CMI, cet organe peut aussi servir d'exemple pour la création d'une nouvelle structure binationale et paritaire mandatée d'étudier les projets pouvant avoir des effets environnementaux transfrontières. Cependant, cette seconde option peut elle aussi être remise en doute en raison du rapport de force qui sévit actuellement entre le Canada et les États-Unis.

#### **2.2.4 Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord et son Projet d'Accord**

Nous traiterons finalement d'un dernier exemple d'organe international nous apparaissant digne d'un intérêt particulier quant à son rôle potentiel en matière d'ÉE transnationale. Il s'agit de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord à laquelle nous consacrerons cette dernière sous-section afin d'y aborder également le contenu de son *Projet d'Accord nord-américain sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers*<sup>673</sup>.

##### **A) Commission de coopération environnementale**

La création de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (ci-après « CCE ») découle de la conclusion d'un accord environnemental parallèle à l'ALÉNA<sup>674</sup> : l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*<sup>675</sup> (ANACDE). Contrairement à la Commission mixte internationale, le Conseil de la CCE est composé de représentants des gouvernements des trois États membres, soit le Canada, les États-Unis et le Mexique<sup>676</sup>. Si le Conseil se réunit

---

<sup>673</sup> *Projet d'Accord nord-américain sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers* (ci-après « *Projet d'Accord* »), précité, note 30.

<sup>674</sup> *Accord de libre échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T. Can 1994 n°2, 32 I.L.M. 289. Notons que l'ALÉNA ne favorise aucunement, quant à lui, la participation du public en matière environnementale. Celui-ci ne prévoit en effet aucun mécanisme permettant au public d'être entendu et/ou pris en considération : Sarah RICHARDSON, « Sovereignty, Trade and the Environment – The North American Agreement on Environmental Cooperation », (1998) 24 *Can.-U.S. L.J.* 183, 188.

<sup>675</sup> ANACDE, précité, note 552, art. 8.

<sup>676</sup> *Id.*, art. 9.

habituellement une fois par année et se charge de définir les grandes orientations des activités de la Commission, c'est le secrétariat de la CCE qui lui fournit le soutien administratif, technique et opérationnel dont il a besoin. Le secrétariat est composé de professionnels qui mettent en œuvre des projets et effectuent des recherches dans des secteurs relatifs à l'environnement nord-américain dans sa globalité de même qu'aux lois et aux normes environnementales qui y sont applicables<sup>677</sup>.

La CCE comprend un troisième organe d'importance nommé Comité consultatif public mixte (ci-après « CCPM »). Ce dernier est composé de cinq citoyens de chacun des États Parties et il a pour but de fournir des avis et des informations au Conseil ainsi qu'au secrétariat. Le CCPM constitue donc une porte d'entrée pour des membres du public à l'intérieur d'un processus de coopération relatif à la protection des écosystèmes et au développement économique durable à l'échelle continentale<sup>678</sup>. Toutefois, les représentants des membres du public de chaque Partie sont nommés par les ministres de l'Environnement de chacune d'entre elles et elles le sont en nombre limité. Un énoncé de principes du CCPM énonce néanmoins que les représentants doivent faire fi de leur origine institutionnelle et étatique différente pour agir à titre de citoyens nord-américains dans le but d'améliorer leur environnement commun<sup>679</sup>. Chaque Partie peut, au surplus, former un comité consultatif national public (composé de représentants d'ONG et de membres de public) ainsi que des comités gouvernementaux (permettant de regrouper des représentants des divers paliers de gouvernements)<sup>680</sup>. Certaines provinces canadiennes (Alberta, Manitoba, Québec) ont justement conclu un accord de coopération avec le Fédéral relativement à l'implication des provinces dans l'application des obligations découlant de l'ANACDE<sup>681</sup>.

---

<sup>677</sup> *Id.*, art. 11; Soulignons que l'article 9 (4) de l'ANACDE spécifie que les membres du secrétariat ne recevront d'instruction d'aucun gouvernement ou d'organisme extérieur au Conseil. CCE, *Regard vers l'avenir, Plan stratégique de la Commission de coopération environnementale pour 2005-2010*, p. 5, [En ligne : [http://www.cec.org/files/PDF/PUBLICATIONS/2005-2010-Strategic-plan\\_fr.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/PUBLICATIONS/2005-2010-Strategic-plan_fr.pdf)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>678</sup> ANACDE, précité, note 552, art. 16; CEE, *op. cit.*, note 677, p. 5.

<sup>679</sup> CCE, *Énoncé de principes*, Washington, DC, Comité consultatif public mixte, 26 juillet 1994, [En ligne : [http://www.cec.org/who\\_we\\_are/jpac/vision/index.cfm?varlan=français](http://www.cec.org/who_we_are/jpac/vision/index.cfm?varlan=français) ], (Consulté en juillet 2006).

<sup>680</sup> ANACDE, précité, note 552, art. 17 et 18.

<sup>681</sup> *Accord intergouvernemental canadien concernant l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, [En ligne : [http://www.naaec.gc.ca/fra/implementation/cia\\_f.htm](http://www.naaec.gc.ca/fra/implementation/cia_f.htm) ], (Consulté en juillet 2006).

Les objectifs déclarés entourant la création de la CCE visent à favoriser un développement durable fondé sur le renforcement de la coopération entre les États Parties en vue de l'élaboration de politiques et de réglementations améliorées et cohérentes pour assurer la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement<sup>682</sup>. Des démarches en matière d'ÉE transfrontières s'insèreraient donc aisément sous ces objectifs. Cependant, remarquons que l'ANACDE spécifie expressément qu'il vise à « encourager la transparence et la participation du public quant à l'élaboration des lois, réglementations et politiques environnementales »<sup>683</sup>, mais que le texte ne mentionne pas la participation aux prises de décision comme telle, ni la tenue d'ÉE transfrontière. De plus, si l'existence du CCPM peut fournir un certain éclairage du point de vue du public sur des questions spécifiques traitées par la CCE, nous sommes encore loin d'une procédure de participation transfrontière ouverte au public en général.

Toutefois, l'ANACDE tend à favoriser la coopération et l'échange d'information relative à l'environnement entre les Parties<sup>684</sup>. Au surplus, le Conseil peut choisir d'étudier certaines questions et formuler des recommandations aux Parties<sup>685</sup>, notamment sur toutes questions environnementales transfrontières et frontalières<sup>686</sup>. Dans cette optique, le Conseil a d'ailleurs été spécifiquement chargé de se pencher sur :

La possibilité pour une Partie d'accorder devant ses tribunaux et organismes administratifs, à titre réciproque, aux personnes relevant du territoire d'une autre Partie qui ont subi ou risquent de subir des dommages ou des blessures par suite de la pollution émanant de son territoire, les mêmes droits et recours que si les dommages ou les blessures s'étaient produits sur son territoire.<sup>687</sup>

---

<sup>682</sup> ANACDE, précité, note 552, art. 1.

<sup>683</sup> *Id.*, art. 1 h).

<sup>684</sup> *Id.*, art. 20 et 21. À titre d'exemple, mentionnons les paragraphes 20 (2) et (3) qui spécifient que les Parties s'engagent à notifier, dans la mesure du possible, à une autre Partie intéressée, toute mesure environnementale qu'elle adopte, ou envisage d'adopter, qui pourrait affecter le fonctionnement de l'*Accord* ou les intérêts de cette Partie. De même, qu'elle ait été notifiée ou non, toute Partie peut exiger des informations détaillées sur des mesures environnementales adoptées par une autre Partie.

<sup>685</sup> Cependant, l'engagement formel des Parties se limite à envisager de mettre en œuvre les recommandations relatives aux limites appropriées de divers polluants en fonction des écosystèmes impliqués : ANACDE, précité, note 552, art. 2 (2) et 10 (5) b).

<sup>686</sup> *Id.*, art. 10 (2) g).

<sup>687</sup> *Id.*, art. 10 (9).

Pour l'instant, le Conseil n'a cependant émis aucune recommandation à ce sujet<sup>688</sup>.

En vertu de ses domaines d'intervention, la CCE nous apparaît comme un forum intéressant pour assurer la participation publique lors d'ÉE transfrontières. Par contre, à ce jour, cette avenue n'a pas été pleinement exploitée. Dans les faits, la CCE assure déjà une certaine forme de participation publique reliée à la protection de l'environnement, non seulement par l'intermédiaire du CCPM, mais aussi par un processus de dénonciation des Parties en cas d'omission d'application efficace de leur législation environnementale. Le public est alors appelé à jouer un rôle de dénonciateur qui enclenche un processus d'examen de la part du secrétariat de la CCE<sup>689</sup>. Par ce mécanisme, le public se voit enfin conférer un accès direct à un organisme de coopération environnementale international. Néanmoins, il ne suffit pas à faire intervenir la CCE en matière d'ÉE transnationale, ni à ouvrir une enquête sur une éventuelle non application de la législation canadienne en la matière<sup>690</sup>. Soulignons aussi que le Fonds de coopération environnemental permettant de subventionner certaines initiatives du public fut récemment aboli sans raison apparente<sup>691</sup>.

---

<sup>688</sup> Confirmation obtenue par communication par courriel de la part de Mme Malika Elhadj, du service d'information du secrétariat de la CCE., le 14 juillet 2006.

<sup>689</sup> En vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE, le processus des communications sur les questions d'application permet à toute personne ou organisation non gouvernementale en Amérique du Nord de présenter à la CCE une communication alléguant que l'un des pays partenaires omet d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement. Une communication peut donner lieu à une enquête du secrétariat de la CCE, avec l'autorisation du Conseil, ainsi qu'à la publication d'un dossier factuel renfermant certaines conclusions. Bien qu'aucune décision contraignante ne puisse ressortir de ce processus, l'expérience démontre que celui-ci peut malgré tout avoir des retombées positives en ce qu'il permet de rehausser le profil d'une problématique, de rassembler l'information s'y rapportant et de lui conférer une envergure continentale. Voir : S. RICHARDSON, *loc. cit.*, note 674, 193-195; Randy L. CHRISTENSEN, « The Citizen Submission Process Under NAFTA : Observations After 10 years », (2004) 14 *J.E.L.P.* 166; et CCE, *Communications des citoyens*, [En ligne :

<http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=francais>], (Consulté en juillet 2006).

<sup>690</sup> *Supra*, p. 127-128.

<sup>691</sup> En 1996, reconnaissant l'importance de la participation publique dans l'application de l'ANACDE afin d'assurer la protection et l'amélioration de l'environnement, le Conseil créait un Fonds nord-américain pour l'environnement. Lequel est devenu le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale, en 2002, pour être finalement aboli en 2003: CCE, *Création du Fonds nord-américain pour l'environnement*, Résolution du Conseil 95-9 du 13 octobre 1995, [En ligne : [http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/95-09f\\_FR.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/95-09f_FR.pdf)]; CCE, *Version révisée des Lignes directrices relatives à l'administration et au financement du Fonds nord-américain pour la coopération environnementale*, Résolution du Conseil 02-12 du 11 décembre 2002, [En ligne : [http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/Council\\_res-02-12-f.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/Council_res-02-12-f.pdf)]; CCE, *Subventions pour la coopération environnementale*, [En ligne : <http://www.cec.org/grants/index.cfm?varlan=francais>], (Consultés en juillet 2006). Confirmation de la cessation des activités du Fonds obtenue par communication par courriel de la part de Mme Vulpescu, adjointe au directeur des programmes de la CCE, le 7 octobre 2005.

Si le mandat actuel de la CCE ne comprend pas la tenue d'ÉE transfrontières, cette question a pourtant retenu l'attention des États signataires. En effet, l'article 10 (7) de l'ANACDE attribue expressément au Conseil la tâche d'émettre des recommandations afin qu'une entente puisse intervenir entre les Parties sur l'évaluation des projets risquant de causer des impacts transfrontières négatifs importants et ce, dans les trois ans suivant la signature de l'accord. Ces recommandations doivent également porter sur la notification, la communication d'information et la consultation entre les Parties concernant de telles activités ainsi que sur la limitation de leurs effets nocifs.

À cet effet, le Conseil a d'abord entériné, en 1995, des *Principes directeurs de l'évaluation environnementale transfrontalière*<sup>692</sup>, lesquels devaient orienter ses recommandations subséquentes sur le sujet. Ces Principes directeurs reconnaissent, entre autres, l'importance d'encourager la communication, la coopération et l'échange d'information entre les États dans un esprit de bon voisinage. Cet esprit de bon voisinage nécessite, par ailleurs, la possibilité pour un État potentiellement affecté de présenter des commentaires et des informations dans le cadre du processus d'ÉE ainsi que, de la part de l'État d'origine, une certaine ouverture à résoudre les préoccupations légitimes de ceux qui peuvent être affectés. Les Principes directeurs reconnaissent aussi que l'État potentiellement affecté est souvent très bien placé pour contribuer à l'ÉE des impacts environnementaux qui deviendront ultimement de son ressort et de celui de ses citoyens. Ils spécifient finalement que la recherche de nouveaux mécanismes doit respecter les instruments nationaux existants et tenir compte du rapport coût/efficacité<sup>693</sup>. Ce dernier point rappelle l'importance de maximiser l'apport des mécanismes et structures nationales dans l'élaboration des procédures d'ÉE transfrontières.

En 1997, la CCE présenta un *Projet d'Accord nord-américain sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers* (ci-après « *Projet d'Accord* »)<sup>694</sup> réalisé par des experts du Groupe de travail intergouvernemental sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers. Ce projet ne reflétait pas la vision définitive des Parties, mais celles-ci ont

---

<sup>692</sup> CCE, *op. cit.*, note 541.

<sup>693</sup> *Id.*, principes 1 à 6.

<sup>694</sup> *Projet d'Accord*, précité, note 30.

malgré tout convenu de compléter un accord, ayant force obligatoire, avant le 15 avril 1998<sup>695</sup>. Cet accord n'a toujours pas vu le jour. D'après les informations obtenues auprès de la CCE, les travaux relatifs à ce sujet furent interrompus il y a quelques années sans raison officielle<sup>696</sup>.

Mentionnons que le secrétariat de la CCE peut soumettre au Conseil, de son propre chef, des rapports sur toute question relevant du programme annuel de la CCE. Il nécessite cependant l'autorisation du Conseil pour s'attarder à des questions environnementales reliées aux activités coopératives prévues par l'ANACDE, mais non inscrites au programme annuel<sup>697</sup>. Ainsi, en août 2005, le secrétariat a soumis au Conseil un projet de rapport sur des études de cas relatives à l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers. Le Conseil a toutefois refusé que ce travail soit poursuivi, invoquant « les efforts déployés présentement par les trois pays en vue de conclure un accord sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers sous l'égide du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité »<sup>698</sup>.

Il s'avère que le Partenariat en question fut établi le 23 mars 2005 par une déclaration conjointe du Premier ministre du Canada ainsi que des Présidents des États-Unis et du Mexique<sup>699</sup>. Dans une optique « post » 11 septembre 2001, ce partenariat se veut une avenue permettant de « ménager de nouvelles voies de collaboration qui contribueront à accroître la sécurité de [leurs] sociétés ouvertes, la compétitivité de [leurs] entreprises et la résistance de [leurs] économies »<sup>700</sup>. Le premier rapport des ministres responsables du

---

<sup>695</sup> CCE, *Évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers*, Résolution du Conseil 97-03, 12 juin 1997, [En ligne :

[http://www.cec.org/pubs\\_docs/documents/index.cfm?ID=177&varlan=français](http://www.cec.org/pubs_docs/documents/index.cfm?ID=177&varlan=français)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>696</sup> Communication par courriel avec Mme Malika Elhadj, du service d'information du secrétariat de la CCE, le 4 avril 2005.

<sup>697</sup> *Projet d'Accord*, précité, note 30, art. 12 et 13.

<sup>698</sup> CCE, *Décision concernant la proposition du secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) en vue d'établir un rapport sur des études de cas relatives à l'évaluation des impacts transfrontaliers (EIET), en vertu de l'article 13*, Résolution du Conseil 05-07, 31 août 2005, [En ligne : [http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/Res-05-07\\_fr.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/Res-05-07_fr.pdf)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>699</sup> *Déclaration de Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*, Waco, Texas, le 23 mars 2005.

<sup>700</sup> *Id.*

Partenariat<sup>701</sup> fait effectivement état, sous la rubrique « prospérité », d'une série de mesures environnementales comprenant une initiative visant à conclure une entente de coopération relativement à l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers de certains projets d'ici juin 2007<sup>702</sup>. On peut toutefois s'interroger sur l'existence d'une volonté politique suffisante pour mettre sur pied une telle initiative dans le cadre d'un programme établi en réponse à la crise de la sécurité sévissant actuellement en Amérique du nord, alors qu'une première tentative émergeant d'un contexte de partenariat spécifiquement axé sur la coopération environnementale au sein d'un organisme réunissant les ministres de l'Environnement de chacun des trois États Parties a d'abord échoué.

Il semble encore trop tôt pour savoir si les responsables de cette initiative choisiront de profiter des travaux de la CCE en s'inspirant de son *Projet d'Accord*. Néanmoins, nous ne remarquons aucune référence aux travaux de la CCE sur la question dans les documents relatifs au Partenariat. Soulignons également que les derniers développements relatifs au Partenariat n'abordent pas cette initiative. De même, toutes les annonces ayant eu lieu sous l'égide du nouveau gouvernement conservateur du Canada, relativement aux investissements majeurs sur certains des aspects du Partenariat et aux étapes à venir, sont muettes au sujet de l'ensemble des aspects environnementaux couverts par le protocole<sup>703</sup>.

Pour notre part, nous nous attarderons aux grands principes retenus dans le *Projet d'Accord* afin de faire bénéficier notre analyse de l'expérience et des recommandations de ce groupe d'experts intergouvernemental.

---

<sup>701</sup> Pour le Canada, il s'agit du ministre de la Sécurité publique et de la protection civile, du ministre de l'Industrie et du ministre des Affaires étrangères.

<sup>702</sup> PARTENARIAT NORD-AMÉRICAIN POUR LA SÉCURITÉ ET LA PROSPÉRITÉ, *Partenariat nord-américain pour la Sécurité et la Prospérité : Rapport aux Chefs : Annexe*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2005, p. 44.

<sup>703</sup> AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA, *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*, [En ligne: <http://www.fac-aec.gc.ca/spp/spp-menu-fr.asp>]; CABINET DU PREMIER MINISTRE DU CANADA, *Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : prochaines étapes*, Communiqué de presse, 31 mars 2006, [En ligne: <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1084>]; CABINET DU PREMIER MINISTRE DU CANADA, *Déclaration conjointe des chefs*, Communiqué de presse, 31 mars 2006, [En ligne: <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1085>], (Consultés en juillet 2006).

### **B) *Projet d'Accord nord-américain sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers***

Tel que mentionné, l'élaboration de ce *Projet d'Accord* visait la conclusion d'un accord subséquent entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Le préambule du *Projet d'Accord* confirme la reconnaissance de l'interdépendance des environnements des trois États membres de l'ANACDE; l'intention de promouvoir la coopération entre les Parties, la nécessité de prendre en compte les facteurs environnementaux dans le processus décisionnel; l'importance que revêtent les ÉE et ce, particulièrement dans un contexte transfrontalier; ainsi que l'importance de la participation du public pour assurer une bonne gestion de l'environnement<sup>704</sup>.

Nous n'étudierons pas de façon approfondie le *Projet d'Accord* puisqu'il n'est pas en vigueur et que son élaboration n'a même pas été complétée<sup>705</sup>. Nous nous limiterons à en décrire les principaux aspects.

Le *Projet d'Accord* reprend l'essentiel des grands principes de la *Convention d'Espoo* en ce qu'il prévoit des obligations de notification, d'information, de consultation et de prise en compte des observations obtenues, mais il les aborde à sa manière et les circonscrit différemment. Il faut garder à l'esprit que les États-Unis ont refusé de ratifier la *Convention d'Espoo* et que le Mexique n'y est pas Partie<sup>706</sup>.

Les deux régimes diffèrent d'abord au niveau de l'assujettissement des projets. Sous le régime établi par le *Projet d'Accord*, il existe deux situations où des projets peuvent se voir

<sup>704</sup> *Projet d'Accord*, précité, note 30, préambule, alinéas 4, 6, 7, 10 et 11.

<sup>705</sup> On retrouve, dans le texte du *Projet d'Accord*, plusieurs notes à l'effet que d'autres dispositions seront rédigées. Aussi, certains articles, bien que portant un numéro et un titre, ne contiennent aucun texte. Les annexes portent aussi une mention à l'effet que leur texte sera précisé.

<sup>706</sup> Notons cependant que l'abstention du Mexique peut s'expliquer par le fait qu'il ne soit pas membre de la Commission Économique pour l'Europe. Bien que la Réunion des Parties ait procédé à un amendement de la *Convention d'Espoo* en 2001, afin de permettre à tout membre des Nations Unies d'y adhérer, cette nouvelle disposition ne prendra effet que lorsqu'elle aura été ratifiée par tous les États Parties à la convention au moment de cet amendement. À ce jour, seulement cinq États (l'Albanie, l'Allemagne, le Luxembourg, la Pologne et la Suède) ont ratifié cette modification : CEE/NU, Déc. II/14, « Amendement à la Convention d'Espoo », dans CEE/NU, *op. cit.*, note 379, p. 157; CEE/NU, *Amendement à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Participants*, [En ligne : <http://www.unece.org/env/eia/amendratif.html>], (Consulté en juillet 2006).

assujettis à une obligation de notification de la Partie touchée. Ce régime vise d'abord les projets qui sont situés à 100 km de la frontière entre deux États Parties et qui sont inclus dans l'une des catégories prévues à l'Annexe I. D'autre part, il vise aussi les projets pour lesquels l'autorité gouvernementale compétente déterminera s'il est possible, selon les critères énoncés à l'Annexe III<sup>707</sup>, qu'ils causent des impacts environnementaux transfrontaliers préjudiciables importants<sup>708</sup>.

La nature des projets couverts (publique vs privée) n'est pas mentionnée dans le *Projet d'Accord*.<sup>709</sup> Par contre, si l'on se rapporte à l'obligation internationale d'un État de prévenir tout dommage peu importe qu'il provienne d'une activité à laquelle il est lié ou non<sup>710</sup>, un régime s'appliquant aux deux types de projet devrait être privilégié, quitte à réaménager les régimes internes en conséquence.

Soulignons que les projets pour lesquels des impacts environnementaux transfrontières importants sont considérés « possibles » requièrent une notification à la Partie touchée, mais que seuls les projets pour lesquels de tels impacts sont considérés « probables » nécessitent la tenue d'une ÉE transfrontière<sup>711</sup>. La détermination du caractère « probable » des impacts repose entre les mains de la Partie d'origine qui doit se baser sur les critères de l'annexe III<sup>712</sup>. Pourtant, selon le texte même de l'annexe III, ces critères apparaissent plutôt établis pour déterminer le caractère « important » des impacts. D'ailleurs, ces mêmes critères sont utilisés pour déterminer si de tels impacts « importants » sont « possibles » relativement à l'assujettissement à l'obligation de notifications<sup>713</sup>. Par conséquent, les normes d'assujettissement des projets à l'obligation de tenir une ÉE transfrontière apparaissent assez floues.

---

<sup>707</sup> Le contexte - notamment la présence de populations humaines, le contexte écologique, les caractéristiques et l'étendue de la zone géographique, les incertitudes scientifiques - et l'intensité des impacts constituent les facteurs à prendre en considération.

<sup>708</sup> *Projet d'Accord*, précité, note 30, art. 2.1 a) et b).

<sup>709</sup> J. H. KNOX, *loc. cit.*, note 344, 291.

<sup>710</sup> *Supra*, p. 72-73.

<sup>711</sup> *Projet d'Accord*, précité, note 30, art. 10.1 al. 1

<sup>712</sup> *Id.*, art 10.1 al. 2.

<sup>713</sup> *Id.*, art. 2.1 b).

Pour ce qui est de la notification de la Partie susceptible d'être touchée, elle doit se faire le plus tôt possible et ne pas dépasser le moment où le public de la Partie d'origine en est lui-même informé. À l'image du régime de la *Convention d'Espoo*, cette obligation vise à permettre à la Partie touchée et à son public d'émettre des observations et de participer à l'évaluation des effets transfrontières lorsqu'une telle évaluation a effectivement lieu<sup>714</sup>. Le *Projet d'Accord* prévoit que c'est « l'autorité gouvernementale compétente », laquelle peut être une autorité fédérale ou non<sup>715</sup>, qui est chargée de notifier la Partie touchée (le fonctionnaire fédéral désigné) et qu'elle peut aussi, lorsqu'il convient, notifier les fonctionnaires désignés d'un autre palier gouvernemental<sup>716</sup>. Le *Projet d'Accord* prend ainsi acte de la spécificité fédéraliste des trois États Parties.

Lors de la notification, le *Projet d'Accord* prévoit un délai raisonnable sans toutefois le quantifier. Ainsi, la Partie d'origine doit octroyer un délai raisonnable à la Partie touchée pour fournir des observations ou pour signaler son intention de participer à l'ÉE transfrontière, le cas échéant<sup>717</sup>. Si elle n'y répond pas en temps voulu, ou décline l'invitation, la Partie d'origine n'aura plus d'obligation en vertu du *Projet d'Accord*<sup>718</sup>. Mentionnons que le *Projet d'Accord* exige que la langue de la notification ainsi que de toutes les autres communications soit l'une des langues officielles de la Partie d'origine, sans référer à celles de la Partie touchée. Il encourage toutefois la transmission additionnelle d'une traduction de la notification dans la langue de la Partie touchée lorsque cela est réalisable<sup>719</sup>.

Lorsqu'une évaluation des impacts transfrontières est réalisée, la Partie d'origine doit s'assurer que la Partie touchée ait l'opportunité de participer utilement au processus. Quant à la participation du public, le *Projet d'Accord* précise qu'elle vise toute la population de la Partie touchée et pas seulement les résidents des zones affectées<sup>720</sup>. Tout citoyen de l'État susceptible d'être touché peut ainsi soumettre ses observations durant le processus d'ÉE et

---

<sup>714</sup> *Id.*, art. 3.1.

<sup>715</sup> *Id.*, art. 1 al. 1.

<sup>716</sup> *Id.*, art. 4.1.

<sup>717</sup> *Id.*, art. 7.2 et 10.2.

<sup>718</sup> *Id.*, art. 9.1, 9.2 et 10.3.

<sup>719</sup> *Id.*, art. 6.1 et 6.2.

<sup>720</sup> *Id.*, art. 12.1.

prendre part aux audiences publiques ou autres rencontres qui y sont liées, au même titre que ceux de la Partie d'origine. Le public de la Partie touchée n'a cependant pas accès aux différentes sources de financement accessibles à la population de la Partie d'origine. Le *Projet d'Accord* souligne aussi que la Partie d'origine doit s'efforcer de faciliter la participation des membres du public externe et énonce que la Partie touchée doit mettre l'information qu'elle a reçue à la disposition de sa population<sup>721</sup>. Il n'exige toutefois pas que des audiences ou rencontres aient lieu sur le territoire de la Partie touchée.

Le *Projet d'Accord* aborde le principe de non-discrimination, qui est au cœur de la *Convention d'Espoo*, mais n'en prévoit pas une réelle application puisque aucune disposition n'exige que les observations formulées par le public soient prises en considération au terme du processus décisionnel. En effet, seul les renseignements communiqués par la Partie touchée dans le cadre de l'évaluation des impacts ont à être pris en considération dans la prise de décision<sup>722</sup>, restant aussi muet relativement aux observations formulées sur les projets faisant l'objet de notification sans nécessiter d'évaluation des effets transfrontières. Il n'est pas suffisant, pour assurer une participation effective du public, de lui offrir de l'information et des opportunités de consultation, encore faut-il que les observations émises puissent avoir un certain impact dans le processus menant à la décision finale.

Au surplus, même si la Partie touchée doit recevoir les documents relatifs à l'ÉE et la décision d'autoriser, ou non, le projet, soulignons que les motifs au support de cette dernière n'ont pas à être fournis. Il est donc quasi impossible de s'assurer de la réelle prise en considération des observations émises par cette Partie.

Nous considérons que les objectifs et l'esprit de l'ANACDE confèrent au secrétariat de la CCE un rôle dans l'établissement d'un nouveau paradigme environnemental à l'échelle nord-américaine. Renforcé par les éléments du *Projet d'Accord*, cette nouvelle approche génère un concept de « citoyen de l'Amérique de Nord » auquel on confère non seulement

---

<sup>721</sup> *Id.*, art. 12.1 et 12.2.

<sup>722</sup> *Id.*, art. 11.1.

un intérêt relatif à la qualité de l'environnement de l'ensemble de son pays (en vertu de la notion de public visé sous le *Projet d'Accord*) mais aussi de l'ensemble de son continent (par l'intérêt porté aux ÉE transfrontières ainsi que par le droit de dénoncer la non application de la réglementation environnementale de tout État Partie).

Le mandat actuel du secrétariat de la CCE ne lui permet pas de remplir quelque rôle que ce soit dans la tenue d'ÉE transfrontière. Cependant, il lui permet d'explorer certaines avenues visant la création de mécanismes assurant une participation publique aux ÉE transnationales. D'autant plus qu'un mandat spécifique lui fut confié par les termes même du texte de l'ANACDE. Le Conseil en a toutefois décidé autrement, refusant toute démarche en ce sens pour l'instant. Les anciens travaux de la CCE sur le sujet restent malgré tout inspirants par leur volonté d'instaurer un régime d'ÉE transnationales à l'échelle nord-américaine. Bien que le *Projet d'Accord* soit incomplet, il renferme des éléments novateurs comme l'élargissement de la notion du public visé par le droit de participer et l'assujettissement de certains types de projets à une obligation de notification malgré l'absence d'exigence d'ÉE.

\*\*\*\*\*

L'étude de certaines initiatives actuelles en matière d'ÉE transnationales permet de constater de nombreuses lacunes, mais est néanmoins inspirante à plusieurs égards. Nous avons d'abord constaté que le régime législatif canadien de la L.c.é.e. ne respecte pas les principes énoncés dans la *Convention d'Espoo*. Sur cet aspect, la L.c.é.e. se résume en effet à prévoir la prise en compte des effets environnementaux transfrontières lors des ÉE fédérales ainsi que la notification de l'État potentiellement touché. Il n'y est fait aucune référence à la participation de cet État et de son public. Au surplus, une notification n'est pas exigée pour l'ensemble des projets susceptibles de générer des effets environnementaux transfrontières. En effet, cette obligation est limitée aux projets pour lesquels la compétence du Fédéral repose exclusivement sur l'existence de tels effets transfrontières, dispensant ceux pour lesquels il détient un autre chef de compétence.

Quoi qu'il en soit, remarquons que le respect par le droit canadien des engagements pris sous la *Convention Espoo* ne suffirait pas à conférer aux Canadiens le droit de participer aux ÉE des projets mis en œuvre en territoire américain. Le refus des États-Unis de ratifier la *Convention d'Espoo* ne suffit évidemment pas pour présumer de lacunes majeures dans l'intégration de ses grands principes dans la législation américaine, vu l'absence d'analyse des régimes américains dans le cadre du présent mémoire. Nous constatons néanmoins que la présence de mécanismes assurant la participation du public de part et d'autre de la frontière canado-américaine fait cruellement défaut. En ce sens, les initiatives législatives unilatérales ne nous apparaissent pas constituer une solution efficace pour garantir la participation du public aux ÉE transnationales. La coopération nous apparaît plutôt comme un moyen essentiel d'établir des procédures concertées permettant de transcender les frontières juridictionnelles et politiques.

Il existe, par ailleurs, plusieurs exemples d'initiatives de coopération canado-américaines témoignant d'une tradition de coopération en matière d'effets environnementaux transfrontières. Cependant, si certaines de ces initiatives génèrent des obligations générales d'information et de consultation, plusieurs d'entre elles visent essentiellement la coopération entre gouvernements sans établir de procédure de participation du public. Pourtant, les ententes de ce type pourraient intégrer les grands principes de la *Convention d'Espoo* et le principe de non-discrimination en matière de participation publique. L'opportunité qu'offre ces ententes pour la création d'organismes internationaux est également porteuse de nombreuses possibilités. Elle permettrait, entre autres, de conférer à un organisme tiers certaines tâches en matière d'ÉE transnationales et de participation publique. Si l'on désirait confier un pouvoir décisionnel à un tel organisme, il serait cependant important de le doter de toute l'indépendance requise, à l'image de la Commission mixte internationale, par exemple. Toutefois, le pouvoir conféré pourrait aussi être purement consultatif, permettant ainsi à l'État où se trouve le projet de conserver le plein exercice de sa souveraineté. Dans un tel cas, il serait cependant impérieux d'exiger la prise en considération des résultats du processus d'ÉE et de participation publique dans la prise de décision finale. Le corollaire de cette obligation résidant nécessairement dans le caractère public de la décision et des motifs qui la supportent.

Bien que les États-Unis aient choisi de ne pas ratifier la *Convention d'Espoo*, il est bon de garder à l'esprit qu'ils ont néanmoins signé cet accord en 1991<sup>723</sup>. De plus, l'existence de l'article 10 (7) de l'ANACDE, relatif à la conclusion éventuelle d'un accord sur les ÉE transfrontalières entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, ainsi que l'insertion d'une initiative sur le même sujet de la part de ces trois États dans le cadre du *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*, témoignent d'une ouverture sur cette question. Conséquemment, pourquoi ne pas tâcher de s'entendre entre États voisins sur des mécanismes d'ÉE en cas d'impacts environnementaux transfrontières en intégrant les principes généraux de la *Convention d'Espoo* et en se dotant de procédures respectant les spécificités des Parties en présence? Notamment en tenant compte du fait que chacun de ces États soit constitué en fédération. Cette initiative créerait également une occasion de traiter de la question à l'intérieur même de ces fédérations, une démarche qui s'avère nécessaire au Canada.

Notons que tout en respectant leur mandat général, l'expérience et l'expertise de la Commission mixte internationale ainsi que de la Commission de coopération environnementale pourraient être mises à profit advenant une telle initiative. Rappelons finalement qu'afin d'accorder une garantie juridique suffisante au public, les dispositions d'une entente posant les balises de procédures d'ÉE transfrontières devraient absolument être reprises dans le cadre de réformes législatives dans chacune des juridictions impliquées dans les négociations<sup>724</sup>.

\*\*\*\*\*

---

<sup>723</sup> CEE/NU, *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière : Participants*, [En ligne: [http://www.unece.org/env/eia/convratif\\_f.html](http://www.unece.org/env/eia/convratif_f.html)], (Consulté en juillet 2006).

<sup>724</sup> Voir : P. R. MULDOON, D. A. SCRIVEN et J. M. OLSON, *op. cit.*, note 25, p. 23-25.

*Chacun porte son âge, sa pierre et ses outils,  
Pour bâtir son village, sa ville et son pays*  
Gilles Vigneault

## **CONCLUSION**

Plusieurs régimes d'ÉE sont applicables sur le territoire canadien. En effet, le partage des compétences constitutionnelles en matière environnementale confère une compétence sur les ÉE tant au gouvernement fédéral qu'à celui de chacune des provinces et territoires. En raison de l'application simultanée des régimes fédéral et provincial/territorial à certains projets assujettis aux deux types de procédures, ces deux niveaux de juridictions canadiennes ont développé des mécanismes de coopération pour atténuer les problèmes découlant de la superposition des régimes (problématique intraprovinciale). Bien que ces mécanismes ne visent pas des problématiques transfrontières, ils proposent néanmoins des démarches coopératives pour palier à des problématiques environnementales entre juridictions différentes.

Le voisinage de régimes d'ÉE provinciaux différents engendre, quant à lui, une division artificielle des écosystèmes du pays sans prévoir de mécanismes spécifiques pour l'évaluation des effets transfrontières ni la participation du public externe touché (problématique transprovinciale). De plus, malgré la proximité des juridictions, les régimes d'ÉE provinciaux diffèrent sensiblement sur des éléments importants comme les règles d'assujettissement des projets ainsi que le moment et la forme de la participation publique. Ainsi, bien que les régimes internes n'empêchent pas expressément la participation des membres du public externe, les difficultés d'arrimage entourant les éléments fondamentaux des régimes compliquent leur participation effective et suscitent un besoin de mécanismes spécifiques destinés à la favoriser.

En outre, en vertu des règles de droit international et du devoir de ne pas causer de dommages environnementaux significatifs à l'extérieur de ses frontières, le Canada a l'obligation de mener des ÉE transnationales afin de prévenir de tels impacts. Il doit d'ailleurs y intégrer le principe de non-discrimination en matière de participation publique. La *Convention d'Espoo*, qu'il a ratifié en 1998, lui impose, au surplus, des obligations de

notification de l'État susceptible d'être touché, d'information et de consultation de cet État et de son public ainsi que la considération des observations reçues dans sa prise de décision d'autoriser ou non le projet. Toutefois, à la lumière des grands principes de la *Convention d'Espoo*, les initiatives transprovinciales et transnationales mises de l'avant pour résoudre les problématiques liées aux ÉE transjuridictionnelles au Canada ne permettent pas, pour l'instant, de garantir aux membres du public concernés leur droit de participer de façon adéquate.

Au terme de l'analyse présentée dans ce mémoire, nous pouvons énoncer que les différents régimes juridiques étudiés, actuellement en vigueur au Canada, ne permettent pas d'assurer la participation du public aux processus d'ÉE transjuridictionnelles. Si les régimes législatifs comportent d'importantes lacunes à cet égard, divers mécanismes basés sur des initiatives de coopération entre certaines juridictions offrent néanmoins des pistes de solutions intéressantes pour transcender les limites imposées par les frontières juridictionnelles. Toutefois, aucun de ceux que nous avons analysé n'offre de garantie suffisante en matière de participation publique. Dans ce contexte, il apparaît opportun d'élaborer et de mettre en place de nouveaux mécanismes destinés aux ÉE transjuridictionnelles.

Au Canada, le partage des compétences constitutionnelles reliées à la protection de l'environnement, combiné au cadre législatif mis en place par la L.c.é.e., est considéré par certains auteurs comme une base solide pour la création d'un modèle centralisé d'ÉE que le gouvernement fédéral serait appelé à chapeauter. Paradoxalement, ces mêmes arguments sont également repris dans certains plaidoyers en faveur d'un modèle décentralisé fidèle aux principes de souveraineté et d'autonomie décisionnelle<sup>725</sup>. Pour notre part, nous considérons qu'une approche coopérative est essentielle à l'élaboration de mécanismes d'ÉE transjuridictionnelles efficaces à l'intérieur du Canada. Nous soumettons qu'une telle démarche commande la participation de chacune des juridictions compétentes en matière d'ÉE pour parvenir à un système politiquement viable et efficace. Par ailleurs, il serait

---

<sup>725</sup> S. A. KENNETT, *loc. cit.*, note 50, 270.

lacunaire de se limiter à l'élaboration d'un régime d'ÉE transprovinciales au sein de la fédération canadienne en faisant abstraction des problématiques transnationales.

À l'échelle internationale, les *Conventions d'Espoo* et *d'Aarhus* fournissent des éléments forts intéressants pour l'étude de la participation publique au sein des ÉE transjuridictionnelles. Cependant, si le Canada s'est engagé à respecter les obligations de la *Convention d'Espoo* qu'il a ratifié en 1998, rappelons que son principal voisin (les États-Unis) s'en est abstenu. Quant à la *Convention d'Aarhus*, elle ne s'applique ni à l'un, ni à l'autre. Toutefois, les grands principes retenus dans ces conventions sont appelés à se cristalliser au sein de la coutume internationale au gré de la pratique des États. En effet, ces principes devraient être suivis par les Parties dans leurs relations entre elles et pourront, éventuellement, l'être aussi dans leurs relations avec les autres États. De plus, puisque aucun État ne pourra indéfiniment faire fi des effets environnementaux transfrontières, tous devront, tôt ou tard, adopter une procédure d'évaluation pour ce type impacts environnementaux.

La *Convention d'Espoo* a d'abord été élaborée pour inciter les Parties à s'entendre entre elles et à faire preuve de considération et de respect mutuel en matière d'ÉE transjuridictionnelle. En effet, la capacité de résoudre les problèmes transjuridictionnels qui y sont liés dépend directement de la qualité des contacts établis d'un côté et de l'autre de la frontière<sup>726</sup>. Le bilan de l'application de la *Convention d'Espoo* a confirmé que les gouvernements avaient intérêt à miser sur la planification des éléments prévus à la convention avant leur application. De bons résultats supposent donc l'existence de mécanismes efficaces et de lignes directrices détaillées concernant leur application<sup>727</sup>.

Il ressort de notre analyse qu'en raison de la spécificité de notre système constitutionnel et de son partage des compétences législatives sur l'environnement, ainsi que des règles de droit international régissant les relations entre États souverains, que la meilleure façon de

---

<sup>726</sup> CEE/NU, *La Convention d'Espoo : Dix ans d'écologie à nos frontières*, publié à l'occasion de la deuxième réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, tenue à Sofia les 26 et 27 janvier 2001, 2001, p. 7, [En ligne : <http://www.unece.org/env/eia/documents/french10years.pdf>], (consulté en février 2005).

<sup>727</sup> *Id.*, p. 8. CEE/NU, Déc. III/4, *op. cit.*, note 424.

garantir le droit du public de participer aux ÉE transjuridictionnelles est, selon nous, d'emprunter la voie de la coopération. Et ce, tant à l'échelle transprovinciale que transnationale. Bien que l'approche coopérative, qui sous-tend nombre d'initiatives étudiées dans le seconde partie du présent mémoire, n'ait pas encore permis l'établissement de régime satisfaisant en matière d'ÉE transjuridictionnelles et de participation publique, elle offre néanmoins un potentiel considérable. Nous croyons que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient élaborer une ou plusieurs ententes établissant les procédures et les mécanismes assurant la mise en œuvre des grands principes de notification, d'information, de consultation et de prise en considération établis dans la *Convention d'Espoo*. Afin d'offrir une garantie adéquate au public quant à sa participation, ces ententes devront être suivies de modifications législatives intégrant les éléments de l'entente dans le corpus législatif de chacune des juridictions impliquées. L'étape préliminaire de négociation permettrait l'élaboration conjointe de procédures harmonisées et des mécanismes nécessaires à leur application. Alors que les réformes législatives viendraient, subséquemment, conférer une garantie juridique au public en conférant aux obligations contractées par les autorités gouvernementales de chaque juridiction une force exécutoire. L'entente pourrait aussi prendre la forme d'une loi modèle que les juridictions pourraient reprendre à leur compte dans son intégralité, ou dont elles pourraient s'inspirer pour incorporer des dispositions équivalentes au sein de leur législation<sup>728</sup>.

Puisque les principes de la *Convention d'Espoo* sont tout aussi valables pour le contexte transprovincial que transnational, et que le même cadre procédural pourrait être retenu dans les deux cas, il nous apparaît possible d'entreprendre également des négociations avec les États-Unis. Nous soumettons qu'un accord multilatéral auquel seraient parties les provinces canadiennes et les états américains permettrait d'établir une distribution des tâches plus aisée entre les différentes juridictions en fonction du partage des compétences et du fonctionnement propre à chacune de ces fédérations. Cette alternative permettrait, au surplus, d'établir une procédure qui soit applicable dans tous les cas d'effets environnementaux transjuridictionnels au Canada, tant entre les États-Unis et le Canada

---

<sup>728</sup> Par exemple, une initiative à l'image de celle de la Conférence pour l'harmonisation des lois du Canada et du National Conference of Commissioners on Uniform State Laws qui élaborèrent conjointement une loi modèle en 1982. *Supra*, p. 55.

qu'entre deux provinces canadiennes. Le Mexique, qui est aussi constitué en fédération, pourrait également prendre part au processus afin d'instaurer un régime nord américain. Remarquons que cet exercice commande une analyse préalable des régimes de chacune des juridictions qui y prendraient part.

Si la démarche proposée ne résout pas, à elle seule, tous les conflits en matière d'ÉE transjuridictionnelles, elle assure néanmoins la reconnaissance de droits clairs plutôt que d'un simple privilège de courtoisie<sup>729</sup>. Elle offre également l'occasion de mettre en place un mécanisme de règlement des différends pour assurer la sanction des droits ainsi reconnus. En effet, en matière d'ÉE transjuridictionnelles, le déficit ne réside pas simplement dans l'élaboration des procédures adéquates, mais également dans l'adoption de mécanismes légaux et institutionnels permettant leur application effective<sup>730</sup>.

L'analyse de diverses initiatives de coopération en matière d'ÉE transfrontières, tout comme l'expérience entourant la mise en œuvre de la *Convention d'Espoo*, tend à démontrer que les énoncés généraux sont souvent insuffisants pour assurer une application effective des droits qui y sont conférés<sup>731</sup>. Ainsi, lors d'une initiative entre juridictions voisines, il sera important de détailler davantage les obligations instaurées en matière d'ÉE transjuridictionnelle et de participation publique. Cette démarche est d'autant plus pertinente, en l'espèce, en raison de la possibilité de tenir compte du fonctionnement spécifique des juridictions impliquées vu leur nombre relativement restreint et le caractère fédératif commun des États impliqués. Les Parties à l'entente devront donc s'assurer de la compatibilité des définitions, des méthodes et des normes utilisées dans chacune des juridictions, à défaut de quoi des interprétations divergentes pourraient s'élever dans chacune de celles-ci en raison de leur droit interne et de leurs pratiques nationales<sup>732</sup>.

---

<sup>729</sup> John KNOX, « Federal, State and Province Interplay regarding Cross-Border Environmental Pollution », (2001) 27 *Can-U.S. L.J.* 199, à la page 200.

<sup>730</sup> P. ANDRÉ, C. E. DELISLE et J.-P. REVÉRET, *op. cit.*, note 12, p. 39-40.

<sup>731</sup> MINISTÈRE BULGARE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'EAU et AUTRES, *op. cit.*, note 726, p. 10.

<sup>732</sup> CEE/NU, Déc. III/5, *op. cit.*, note 424, par. 40 et 80.

Nous désirons souligner certains éléments essentiels sur lesquels devrait porter une entente instaurant un régime d'ÉE transjuridictionnelles. D'abord, pour que le droit de participation du public au processus d'ÉE transjuridictionnelle soit tangible, le public visé par ce droit doit absolument être défini dans l'entente. Bien qu'il y ait place à débat et discussion autour de ce thème, la définition la plus restrictive acceptable en vertu des grands principes énoncés en introduction nous apparaît viser les résidents de la zone éventuellement touchée par l'impact environnemental potentiel. Il pourrait néanmoins être pertinent d'élargir cette définition pour y inclure, notamment, les usagers du territoire visé.

L'entente devra également définir les règles d'assujettissement des activités au régime d'ÉE transjuridictionnelles. L'idée d'une liste des projets les plus susceptibles d'engendrer des effets transjuridictionnels en raison de leur nature, de leur dimension ou de leur localisation, comme dans la *Convention d'Espoo* ou le *Projet d'Accord* de la CCE, pourrait être retenue. Advenant que la proximité d'une frontière soit également retenue comme critère, il importera de s'attarder à définir expressément les zones visées. Le facteur de l'« importance » des impacts potentiels pourrait aussi être ajouté comme critère subsidiaire. Comme ce qualificatif est difficile à définir et propice à entraîner des divergences d'interprétation, il faudra prévoir une liste de critères pour guider sa détermination. Une façon d'éviter les conflits d'interprétation serait de privilégier une approche prudente qui, en cas de doute, enclenche l'obligation de notification<sup>733</sup>.

Remarquons que la divergence des critères d'assujettissement aux ÉE dans chacune des juridictions devra être prise en considération dans l'élaboration du régime transjuridictionnel. En effet, il importe que toutes les autorités compétentes soient informées des activités assujetties au régime d'ÉE transjuridictionnel sur leur territoire. Il faudra également prévoir un mécanisme permettant à une juridiction de faire une demande de notification et d'information lorsqu'elle est d'avis qu'un projet qui n'a pas fait l'objet d'une notification peut causer des effets environnementaux importants sur son territoire. Pour éviter les aléas liés à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du gouvernement de la

---

<sup>733</sup> CCE, « Évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers », (2000) 4 *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord* 1, 20-21.

juridiction touchée, cette opportunité devrait aussi être octroyée aux membres du public de la région potentiellement touchée<sup>734</sup> en présentant leur demande directement à la juridiction d'origine. Afin de limiter les abus, ce droit pourrait être assujéti à certaines conditions comme l'exigence de motifs sérieux au soutien de la demande. Un mécanisme de règlement des différends pourrait avantageusement être jumelé à ces opportunités de demande d'information.

L'entente doit également prévoir la structure de la participation publique et des échanges d'information<sup>735</sup>. La participation publique doit être considérée comme un tout constitué d'un ensemble d'éléments essentiels à son effectivité. Le public doit d'abord être informé de son droit de participer. L'entente doit préciser la façon et le moment de procéder à la notification de la juridiction touchée et de son public. Des exigences minimales doivent également être établies quant au contenu de la notification de même qu'aux échanges d'information subséquents concernant le projet faisant l'objet de l'ÉE<sup>736</sup>. Pour qu'il y ait une véritable participation publique, il ne suffit pas que le public soit informé, mais il faut aussi une consultation par laquelle le public est appelé à se prononcer sur le projet et ses effets. Le public doit, pour cela, bénéficier d'un délai raisonnable établi par l'entente. Il importe également que l'information et la consultation s'effectuent à des étapes stratégiques du processus qui leur permettent d'influencer la suite des choses. Pour assurer à ces procédures de participation une certaine effectivité, celles-ci doivent donc avoir lieu le plus tôt possible, alors que toutes les options sont encore ouvertes<sup>737</sup>. Plusieurs opportunités d'information et de consultation peuvent être fournies au public à divers stades de la procédure avec des objectifs différents (étape de *scooping*, commentaires écrits sur l'étude d'impact, forums électroniques, audiences publiques, etc.).

Le moment où la juridiction d'origine informe son propre public de la tenue d'une ÉE peut être retenu comme critère pour déterminer le moment de la notification et le début du processus d'échange d'information. Cependant, comme certains régimes internes sont

---

<sup>734</sup> *Id.*, 22.

<sup>735</sup> *Id.*, 25-27.

<sup>736</sup> *Id.*, 23.

<sup>737</sup> CEE/NU, *op. cit.*, note 382, p. 68, par. 26.

plutôt laxistes à l'égard du moment de l'information de leur public, il serait novateur et audacieux pour les Parties d'exiger que la notification soit faite aussitôt qu'une juridiction compétente décide d'entamer une procédure d'ÉE pour un projet assujéti à la procédure transjuridictionnelle.

Il faudra aussi déterminer qui sera responsables de l'envoi et de la réception de la notification et de l'information subséquente. Il va sans dire que le partage des tâches entre les différents niveaux de juridiction des États devra être prévu et détaillé dans l'entente de façon à ce que toutes les Parties sachent exactement à quoi s'en tenir et avec qui communiquer. L'établissement de points de contact précis et définis est aussi primordial. Chaque juridiction doit nommer une autorité responsable dont les coordonnées doivent être divulguées et tenues à jour dans une liste détenue par toutes les juridictions impliquées. Soulignons que l'autorité chargée des ÉE à l'intérieure d'une juridiction apparaît apte à gérer ce type d'information.

Le rôle de chacune des juridictions dans la transmission de l'information aux membres du public et des observations du public aux autorités de la juridiction d'origine doit également être prévu. Par exemple, les autorités de la juridiction touchée peuvent transmettre au public l'information reçue de la juridiction d'origine ou cette dernière peut transmettre l'information directement au public de la juridiction touchée. On peut cependant penser que les autorités de la juridiction touchée seront généralement plus à même de procéder à une diffusion de l'information adéquate par des moyens de communication efficaces. Néanmoins, le fait de passer par un intermédiaire peut augmenter les délais de transmission<sup>738</sup>. Quant aux observations du public, elles peuvent être transmises directement à la juridiction d'origine ou par l'intermédiaire de la juridiction touchée. Évidemment, les modes de consultation retenus influenceront le choix des procédures de transmission. Toutefois, peu importe le mécanisme élaboré, il sera important de départager, de manière uniforme, le rôle de chacun des paliers gouvernementaux dans chacun des États.

---

<sup>738</sup> CEE/NU, Déc. III/4, *op. cit.*, note 424, par. 52, p. 77.

Quant aux modes de transmission de l'information, s'il peut s'avérer adéquat d'utiliser un mode traditionnel et officiel de communication comme le fax ou le courrier pour la notification à la Partie touchée, les supports électroniques pourraient, eux, s'avérer efficaces pour la transmission et la diffusion de l'information relative au projet et à son ÉE. Divers moyens d'information peuvent aussi être utilisés, allant de la diffusion dans différents médias à la notification par courrier, en passant par la création de sites Internet.

Les parties devront aussi se pencher sur les exigences à imposer quant à la langue dans laquelle devra être fournie l'information<sup>739</sup>. Pour qu'un processus d'information soit efficace, les gens à qui cette information est adressée doivent être en mesure de la comprendre. L'accès à l'information pourrait, par exemple, être garanti dans les langues officielles des juridictions impliquées, soit l'anglais et le français<sup>740</sup>. La Réunion des Parties à la *Convention d'Espoo* suggère que la responsabilité d'assurer la traduction et d'en assumer les coûts devrait incomber à la Partie d'origine<sup>741</sup>.

Quant aux modes de consultation, le principe de non-discrimination, repris entre autres dans la *Convention d'Espoo*, suppose que le public de la juridiction touchée doit se voir conférer des droits équivalents à ceux du public de la juridiction d'origine<sup>742</sup>. Néanmoins, en raison des différences relatives aux moments et aux méthodes de consultation entre les régimes internes, nous soumettons que les Parties devraient établir une procédure minimale de consultation du public externe plutôt que de s'en remettre à la simple application du principe de non-discrimination. L'entente pourra prévoir, par exemple, si la tenue d'audiences publiques est nécessaire et, dans l'affirmative, si elles doivent être tenues sur le territoire de la juridiction touchée.

---

<sup>739</sup> CCE, *loc. cit.*, note 733, 29.

<sup>740</sup> Si le Canada a deux langues officielles reconnues légalement, soit le français et l'anglais, il en va autrement des États-Unis où, bien que l'anglais soit reconnu de facto, aucune langue n'est législativement désignée comme officielle. Remarquons que certaines juridictions, où une proportion considérable de résidents parle une autre langue, pourraient désirer élargir cette obligation.

<sup>741</sup> CEE/NU, *op. cit.*, note 398, par. 26, p. 123; CEE/NU, Déc. II/1, « Coopération bilatérale et multilatérale », dans CEE/NU, *op. cit.*, note 379, p. 28, par. 90.

<sup>742</sup> *Supra*, p. 74-76.

Une telle entente est aussi l'occasion de conférer au public des droits relatifs à des procédures judiciaires ou administratives pour contester le processus ou le contenu de l'information divulguée, le cas échéant. En effet, une réelle garantie d'un droit de participation conféré au public ne se limite pas à l'existence de ces procédures, mais comprend aussi un moyen d'en assurer l'exécution. Un mécanisme de règlement des différends doit également être prévu pour régler les conflits potentiels entre les juridictions signataires.

La répartition des coûts devra également être abordée<sup>743</sup>. Il faudra tenir compte, non seulement des frais de traduction, mais aussi de ceux de diffusion de l'information et des audiences publiques, s'il y a lieu. De même, il est pertinent de se pencher sur l'opportunité d'accorder un certain soutien financier aux intervenants.

Il est primordial que l'entente spécifie expressément que la juridiction d'origine du projet doive dûment prendre en considération les observations, les propositions et les requêtes émises par les autorités et le public de la juridiction touchée. En vertu du principe de non-discrimination, celles-ci doivent être traitées de la même façon que celles provenant des autorités et du public de la juridiction d'origine. S'il n'est pas simple d'assurer une telle obligation substantive, certains éléments procéduraux peuvent favoriser l'établissement d'un climat de confiance à cet égard. Il appert que la seule façon de garantir la prise en compte des observations du public externe est d'exiger que la décision soit motivée et que les motifs soient rendus publics. Cette obligation peut d'ailleurs être approfondie en exigeant, par exemple, de joindre à la décision un résumé des observations émises et des explications sur la façon dont celles-ci ont été prises en compte ou les raisons pour lesquelles elles n'ont pu être retenues. L'exigence de motiver les décisions rendues au terme de processus d'ÉE et de les rendre publiques peut avoir un impact important en rendant embarrassante l'exhibition de comportements décisionnels allant à l'encontre des normes socialement admises<sup>744</sup>.

---

<sup>743</sup> Ils peuvent être assumés par l'initiateur du projet, par la juridiction d'origine ou la juridiction touchée, ou encore être partagés entre eux.

<sup>744</sup> J. KNOX, *loc. cit.*, note 344, 316-319.

Finalement, l'entente devra prévoir si les membres du public de la juridiction potentiellement touchée bénéficient du droit de faire appel de la décision finale. Dans l'affirmative, le document rendu public renfermant la décision et ses motifs devrait renseigner le public sur ce droit.

L'établissement d'engagements négociés détaillés entre des juridictions partageant un même écosystème pourrait favoriser une réelle volonté politique d'appliquer les engagements pris en plus d'améliorer leur capacité à le faire puisque les éléments auront été établis en fonction des régimes nationaux existants. De plus, selon le résultat des négociations entre les juridictions et les procédures fixées dans l'entente, nous croyons que l'élaboration de mécanismes d'ÉE transjuridictionnelles peut se faire sans que les juridictions impliquées n'aient à modifier de fond en comble leur régime d'ÉE interne. Cependant, certaines modifications de régimes internes pourraient d'avérer nécessaires à l'obtention d'un consensus sur certains éléments clés des procédures, comme les moments ou les moyens de consultation publique, par exemple. Il est d'ailleurs souhaitable que les juridictions profitent de l'occasion pour bonifier leurs procédures internes de participation publique, marquant ainsi un pas vers une réelle harmonisation des procédures d'ÉE.

Depuis les dernières décennies, nous assistons à une prolifération de textes exigeant la tenue d'ÉE transjuridictionnelles, tant aux niveaux nationaux qu'internationaux. Nous constatons que ceux-ci visent d'abord le respect de procédures préalables à la mise en oeuvre de certaines activités de développement, favorisant ainsi un éclairage plus adéquat pour les décideurs. Même si les décisions finales prises au terme des processus d'ÉE demeurent essentiellement politiques, les procédures d'ÉE influencent néanmoins les décideurs de façon significative. Elles publicisent les enjeux, accordent une tribune au public, renforcent l'influence des ONG environnementales et accroissent l'attention populaire sur certains sujets. Malgré certaines lacunes dans les divers régimes d'ÉE au Canada, il n'en demeure pas moins que cet outil doit continuer d'être utilisé et valorisé comme instrument de développement durable puisqu'il permet d'amener des améliorations notables qu'il serait impensable d'obtenir en leur absence<sup>745</sup>. Il importe de garder à l'esprit

---

<sup>745</sup> *Id.*

que l'attention et l'intérêt du public constitue en soi une protection non négligeable pour l'environnement. Néanmoins, il faut garder l'œil ouvert et l'esprit critique face à la mise en œuvre des régimes d'ÉE. Laisser leur simple existence susciter un sentiment de sécurité absolue mènerait à l'effet pervers d'anéantir les doutes et les remises en question sur les améliorations possibles et souhaitables, pourtant nécessaires à l'adaptation et à l'évolution des régimes juridiques.

\*\*\*\*\*

## TABLE DE LA LÉGISLATION

### Texte constitutionnel

*Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3

### Textes fédéraux

*Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, (1984) 118 Gaz. Can. II, 2794, abrogé par le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement-Abrogation*, (1995) 129 Gaz. Can. II, 270

*Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. (1985), c. 16 (4<sup>e</sup> suppl.)

*Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, L.C. 1999, c. 33

*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37

*Projet de Règlement de 2005 sur la liste d'exclusion*, (2005) 139 Gaz. Can. I, 4173

*Règlement sur la liste d'étude approfondie*, (1994) 128 Gaz. Can. II, 3401

*Règlement sur la liste d'exclusion*, (1994) 128 Gaz. Can. II, 3410

*Règlement sur la liste d'inclusion*, (1994) 128 Gaz. Can. II, 3391

*Règlement sur l'évaluation environnementale à l'égard des sociétés d'État consentant des prêts commerciaux*, (2006) 140 Gaz. Can. II, 510

*Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, L.R.C. (1985), c. I-17

*Règlement sur les eaux limitrophes internationales*, (2002) 136 Gaz. Can. II, 2839

*Loi modifiant la loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 2003, c. 9

*Loi sur la gestion des ressources de la Vallée du Mackenzie*, L.C. 1998, c. 25

*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), c. F-7

*Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C. (1985), c. N-27

*Loi sur le Yukon*, L.C. 2002, c. 7

Textes provinciaux

**Québec**

*Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25

*Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2

*Règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, (1996) 128 G.O. II, 1232

*Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 9

*Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1

*Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, L.R.Q. M-15.2.1

**Ontario**

*Charte ontarienne des droits environnementaux de 1993*, L.O. 1993, c. 28

*Loi de 2000 sur le Tribunal de l'environnement*, L.O. 2000, c. 26, ann. F.

*Loi sur le droit de réciprocité en matière de pollution transfrontalière*, L.R.O. 1990, c. T.18.

*Loi sur les évaluations environnementales*, L.R.O. 1990, c. E.18

*Deadlines*, O. Reg. 616/98

*Designation and exemption – Private sector Developers*, O. Reg. 345/93

*Revocation order under section 3.2*, O. Reg. 437/98

*Loi sur l'exercice des compétences légales*, L.R.O. 1990, c. S.22

**Colombie-Britannique**

*Environmental Assessment Act*, S.B.C., 2002, c. 43

## Nouveau-Brunswick

*Loi sur l'assainissement de l'environnement, L.R.N.-B., c. C-6*

*Règlement sur les études d'impact sur l'environnement – Lois sur l'assainissement de l'environnement, Règl. du N.-B. 87-83*

### Texte américain

*National Environmental Policy Act of 1969, 42 U.S.C. §§ 4321-4370f (2000)*

### Textes européens

*Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L 175 du 5 juillet 1985, p. 0040-0048*

*Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOCE n° L 257 du 10 octobre 1996, p. 0026-0047*

*Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L 073 du 14 mars 1997, p. 0005-0015*

*Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE n° L 197 du 21 juillet 2001, p. 0030-0037*

*Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil - Déclaration de la Commission, JOCE n° L 156 du 25 juin 2003, p. 0017-0025*

*Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JOCE n° L 143 du 30 avril 2004, p. 0056-0075*

## TABLE DES JUGEMENTS

### Décisions canadiennes

*Association Canadienne du droit de l'environnement c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, A-327-99, 5 juillet 2001, j. Linden (C.A.F.); 2001 CAF 233

*Bande indienne des Tsawwassen c. Canada (Ministre des Finances)*, 37 C.E.L.R. 182 (C.A.F.); 2001 CAF 57

*Bécharde c. Selenco inc.*, [1989] R.J.Q. 261 (C.A.)

*Bellefleur c. Procureur général du Québec*, [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.)

*Bennett Environmental Inc. c. Canada (Minister of the Environment)*, (2004) 18 Admin. L.R. (4th) 108 (C.F.); 10 C.E.L.R. (3d) 315 (C.F.); 2004 CF 1150, confirmé en appel (2005) 29 Admin. L.R. (4th) 256 (C.F.A.); 2005 CAF 261

*Bow Valley Naturalists Society c. Canada (Ministère du Patrimoine canadien)*, [2001] 2 C.F. 461 (C.A.)

*Campbell c. Powassan*, [2002] O.J. (Quicklaw) N° 3693 (Ont. S.C.J.)

*East Luther Grand Valley (Township) v. Ontario (Minister of Environment and Energy)*, (2000) 48 O.R. (3d) 247; (2000) 33 C.E.L.R. (N.S.) 23 (Ont. S.C.J.)

*Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.S.C. 3

*Friends of the West Country Association c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, [2000] 2 C.F. 263 (C.A.)

*Gauthier c. Brassard*, J.E. 1999-1010 (C.A.)

*Ghali c. Ministre des Transports*, C.F., T-1153-96, 24 octobre 1996, j. Noël

*Hodge c. La Reine*, (1883-84) 9 A.C. 117

*Interprovincial Co-operative c. Manitoba*, [1976] 1 R.C.S. 477

*Inverhuron & District Ratepayers' Assn c. Canada*, C.A.F., A-427-00, 20 juin 2006, jj. Stone, Strayer et Sexton; 2001 CAF 203

*R. c. Crown Zellerbach*, [1988] 1 R.C.S. 401

*R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213

*Sierra Club du Canada c. Canada*, C.F., T-765-02, 4 mars 2003, j. Blais; 2003 CFPI 271

*Sutcliffe c. Ontario (Minister of the Environment)*, [2003] O.J. (Quicklaw) N° 2576 (Ont. S.C.J.)

*Sutcliffe c. Ontario (Minister of the Environment)*, [2004] O.J. (Quicklaw) N° 3473; (2004) D.L.R. (4th) 392 (Ont. C.A.)

#### Décision d'arbitrage international

*Arbitrage de la Fonderie de Trail (États-Unis c. Canada)*, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, (1941) p. 1905

#### Décisions de la Cour internationale de Justice

*Affaire du détroit de Corfou*, 9 avril 1949, C.I.J., *Recueil 1949*, p. 4, [En ligne : [http://www.icj-cij.org/cijwww/ccases/ccc/ccc\\_cjudgment/cCC\\_cjudgment\\_19490409.pdf](http://www.icj-cij.org/cijwww/ccases/ccc/ccc_cjudgment/cCC_cjudgment_19490409.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

*Affaire relative au Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, 25 septembre 1997, Cour internationale de Justice, [En ligne : [http://www.icj-cij.org/cijwww/cdocket/chs/chsjudgment/chs\\_cjudgment\\_970925\\_frame.htm](http://www.icj-cij.org/cijwww/cdocket/chs/chsjudgment/chs_cjudgment_970925_frame.htm)], (Consulté en juillet 2006)

*Affaire sur la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes*, Avis consultatif du 8 juillet 1996, C.I.J. *Recueil 1996*, [En ligne : <http://www.icj-cij.org/cijwww/ccases/cunan/cunanframe.htm>], (Consulté en juillet 2006)

## **TABLE DES ACCORDS, CONVENTIONS ET DÉCLARATIONS**

### Textes canadiens

#### **Entente fédéral-provincial**

*Entente de collaboration Canada - Québec en matière d'évaluation environnementale*, 19 mai 2004, [En ligne : [http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0003/0001/0008/2004agreement\\_f.htm](http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0003/0001/0008/2004agreement_f.htm)], (Consulté en juillet 2006)

#### **Ententes entre provinces/territoires**

*Accord intergouvernemental canadien concernant l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, [En ligne : [http://www.naaec.gc.ca/fra/implementation/cia\\_f.htm](http://www.naaec.gc.ca/fra/implementation/cia_f.htm) ], (Consulté en juillet 2006)

*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*, CCME, [En ligne : [http://www.ccme.ca/assets/pdf/accord\\_harmonization\\_f.pdf](http://www.ccme.ca/assets/pdf/accord_harmonization_f.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

*Alberta - British Columbia Memorandum of Understanding Environmental Cooperation and Harmonization*, 26 mai 2004, [En ligne: [www.iir.gov.ab.ca/canadian\\_intergovernmental\\_relations/documents/Environmental\\_Cooperation\\_MOU.pdf](http://www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/Environmental_Cooperation_MOU.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

*Annexe de l'Accord sur l'harmonisation environnementale*, CCME, 1998, [En ligne : [http://www.ccme.ca/assets/pdf/annex\\_to\\_accord\\_f.pdf](http://www.ccme.ca/assets/pdf/annex_to_accord_f.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

*British Columbia – Alberta Memorandum of Understanding Bilateral Water Management Agreement Negotiations*, 18 mars 2005 [En ligne : [http://www.iir.gov.ab.ca/canadian\\_intergovernmental\\_relations/documents/WaterManagementNegotiatingMOU\\_March22005\\_FINAL.pdf](http://www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/documents/WaterManagementNegotiatingMOU_March22005_FINAL.pdf) ], (Consulté en juillet 2006)

*Déclaration sur la collaboration intergouvernementale en matière d'environnement*, CCME, [En ligne : [http://www.ccme.ca/assets/pdf/stmt\\_intrjrsdctnl\\_cprtn\\_envt\\_matters\\_f.pdf](http://www.ccme.ca/assets/pdf/stmt_intrjrsdctnl_cprtn_envt_matters_f.pdf)], (Consulté en décembre 2004)

*Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale*, CCME, [En ligne : [http://www.ccme.ca/assets/pdf/envtlassesssubagr\\_f.pdf](http://www.ccme.ca/assets/pdf/envtlassesssubagr_f.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

*Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Ontario concernant les impacts environnementaux transfrontaliers*, Ottawa, 26 juin 2006

*Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Nouveau-Brunswick concernant les répercussions environnementales transfrontières*, 13 novembre 2001, [En ligne : <http://www.gnb.ca/0009/0001-f.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

*Entente sur la gestion des eaux transfrontalières du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest*, 24 janvier 2002, [En ligne: [http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/j-a2002/wate\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/j-a2002/wate_f.html)], (Consulté en juillet 2006)

*Mackenzie River Basin Transboundary Waters Master Agreement*, 1997, [En ligne: [http://www.mrb.ca/document\\_details.asp?DID=2&File=MasterAgreement.zip](http://www.mrb.ca/document_details.asp?DID=2&File=MasterAgreement.zip)], (Consulté en juillet 2006)

### Textes internationaux

*Accord de coopération environnementale entre les États-Unis et le Mexique*, 14 août, 1983, États-Unis/Mexique, T.I.A.S No. 10827

*Accord de libre échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique (ALENA)*, 17 décembre 1992, R.T. Can 1994 n°2, 32 I.L.M. 289

*Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air*, 13 mars 1991, [En ligne: <http://www.ijc.org/rel/agree/fair.html>], (Consulté en juillet 2006)

*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique (ANACDE)*, 14 septembre 1993, Can-Mex-É.-U., 32 I.L.M 1480 (1993)

*Charte des Grands Lacs*, 11 février 1985, no de référence 1985-03, [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/1985-03.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/1985-03.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

*Charte mondiale de la nature*, Doc. NU/A/RES/37/7 (1982)

*Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, Doc. NU/A/CONF.62/122 (1982)

*Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus)*, Doc. NU CEE/CEP/43 (1998)

*Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention d'Helsinki)*, 17 mars 1992, [En ligne : <http://www.unece.org/env/water/pdf/waterconf.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

*Convention sur l'évaluation des impacts sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo), 30 I.L.M. 800 (1991)*

*Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, Doc. NU A/CONF.199/L.6 (2002)*

*Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Convention de Rio) Doc. NU A/CONF.151/26/Rev.1 (1992), Rapport de la CNUCED, vol.1 (New York)*

*Déclaration de Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, Waco, Texas, le 23 mars 2005*

*Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain, Doc. NU A/CONF/48/14/Rev.1 (1972)*

*Declaration of Environmental Policies and Procedures relating to Economic Development, 19 I.L.M. 524 (1980)*

*Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States, 17 I.L.M. 1098 (1978)*

*Ébauche de Protocole de la Baie de Fundy sur les évaluations des impacts environnementaux transfrontières, Conseil sur l'environnement marin du Golfe du Maine, 1994*

*Entente de coopération en matière d'environnement entre le gouvernement de l'État de New York et le gouvernement du Québec, 10 mai 1993, no de référence 93-12, [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/1993-12.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/1993-12.pdf)], (Consulté en juillet 2006)*

*Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion des eaux du Lac Memphrémagog et de son bassin hydrographique entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Vermont, 4 décembre 2003, no de référence 2003-18, [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/2003-18.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/2003-18.pdf)], (Consulté en juillet 2006)*

*Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion du Lac Champlain entre le gouvernement du Québec, l'État du Vermont et l'État de New-York, 2 juillet 2003, no référence 2003-11, [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/2003-11.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/2003-11.pdf)], (Consulté en juillet 2006)*

*Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du Maine concernant les répercussions environnementales transfrontalières*, 27 août 2002, no de référence 2002-12, [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/2002-12.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/2002-12.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

*Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État du New Hampshire concernant les répercussions environnementales transfrontalières*, 27 août 2001, [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/2001-06.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/2001-06.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve St-Laurent*, 13 décembre 2005, [En ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/grandslacs/2005/entente.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

*Environmental Cooperation Agreement between the Province of British Columbia and the State of Washington*, 7 mai 1992, [En ligne : <http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/bcwaccord.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

*Memorandum of Understanding between the Washington Department of Ecology and the British Columbia Ministry of Environment, Lands & Parks*, 3 mai 1996, [En ligne : <http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/bcwamou.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

*Memorandum of Understanding between the Washington State Department of Ecology and the British Columbia Environmental Assessment Office*, 20 juin 2001, [En ligne : [http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/mou\\_env\\_assess.pdf](http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/mou_env_assess.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

*Memorandum of Understanding between the Washington State Department of Ecology and the British Columbia Environmental Assessment Office*, 7 novembre 2003, [En ligne : [http://www.eao.gov.bc.ca/publicat/MOU-Wash\\_st-EAO\\_2004/mou-2003.pdf](http://www.eao.gov.bc.ca/publicat/MOU-Wash_st-EAO_2004/mou-2003.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

*Nordic Environmental Protection Convention*, 19 février 1974 [En ligne : <http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/texts/acrc/Nordic.txt.html>], (Consulté en juillet 2006)

*Proclamation relative au Golfe du Maine : Mandat de changement*, 27 octobre 2004, [En ligne : [http://www.gulfofmainesummit.org/pdfs/proclamation\\_French.pdf](http://www.gulfofmainesummit.org/pdfs/proclamation_French.pdf)], (Consulté en août 2005)

*Projet d'Accord nord-américain sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers*, 1993, [En ligne : [http://www.cec.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/index.cfm?varlan=français](http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/index.cfm?varlan=français)], (Consulté en juillet 2006)

*Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses*, Doc. NU A/56/10 (2001)

*Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation stratégique*, mai 2003, Kiev, [En ligne : <http://www.unece.org/env/eia/documents/protocolfrench.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

*Protocole d'entente de coopération environnementale entre l'État de New-York et le Québec*, 10 mai 1993, [En ligne : [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/pdf/1993-12.pdf](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/pdf/1993-12.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

*Traité relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis*, 11 janvier 1909, [En ligne : <http://www.ijc.org/rel/agree/fwater.html> ], (Consulté en juillet 2006)

## BIBLIOGRAPHIE

### Dictionnaires

ROBERT, P., *Le Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 1995, 2550 p.

DE VILLERS, M.-É., *Multidictionnaire de la langue française*, Montréal, Québec Amérique, 2003, 1542 p.

### Monographies et Recueils

ANDRÉ, P., C. E. DELISLE et J.-P. REVÉRET, *L'évaluation des impacts sur l'environnement*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 1999, 416 p.

ARBOUR, M., *Droit international public*, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, 840 p.

BAPE, *L'évaluation environnementale : une vision sociale*, Coll. « Nouvelles pistes », n° 2, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Service des communications, 1995, 30 p.

BARICCO, A., *Océan Mer*, coll. Folio, Paris, Éditions Albin Michel, 1998, 283 p.

BAUDOUIN, J.-L. et P.-G. JOBIN, *Les Obligations*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, 1755 p.

BENIDICKSON, J., *Environmental Law*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Irwin Law, 2002, 351 p.

BIRNIE, P. W. et A. E. BOYLE, *International Law and the Environment*, 2<sup>e</sup> éd., Oxford, Oxford University Press, 2002, 798 p.

BOWMAN, M. et A. BOYLE, *Environmental Damage in International and Comparative Law, Problems of definition and Valuation*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 349 p.

BROWN WEISS, E., *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*, Tokyo, Japon, United Nations University Press, 1992, 493 p.

BRUN, H. et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, 1425 p.

CARON, D. et C. LEBEN (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2001, 865 p.

CMED, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988, 454 p.

CMED, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987, 383 p.

DOYLE, D. et B. SADLER, *Évaluation environnementale au Canada : Cadres, procédures et caractéristiques de l'efficacité : Rapport à l'appui à l'Étude internationale sur l'efficacité environnementale*, Ottawa, Ministre des approvisionnements et services Canada, 1996, 38 p.

DUSIK, J., *International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment*, Szentendre, Hongrie, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2001, 141 p.

ESTRIN, D. et J. SWAIGEN, *Environment On Trial*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, Emond Montgomery Publications Limited, 1993, 909 p.

FERLAND, D. et B. EMERY, *Précis de procédure civile du Québec*, 4<sup>e</sup> éd., vol. 1, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003, 1066 p.

GARANT, P., *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, 1368 p.

HOBBY, B., D. RICHARD, M. BOURRY, et J. DE PENCIER, *Canadian Environmental Assessment Act, An Annotated Guide*, Feuilles mobiles, Aurora (Ont.), Canada Law Book Inc, 2005

ISSALYS, P. et D. LEMIEUX, *L'Action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, 1375 p.

JEFFERY, M. I., *Environmental Approval in Canada*, Feuilles mobiles, Toronto, Butterworths, 2003

KISS, A. et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Éditions A. Pedone, 2004, 533 p.

LAJOIE, A., *Contrats administratifs : Jalons pour une théorie*, Montréal, Éditions Thémis, 1984, 242 p.

LAJOIE, A., et Autres, *Théorie et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal/Bruxelles, Thémis/Bruylant, 1998, 266 p.

LAMPRON, L.-P., *L'encadrement juridique de la publicité et de l'étiquetage écologiques : Une voie vers la mise en œuvre du développement durable au Canada?*, mémoire de maîtrise, Québec, Faculté des études supérieures, Université Laval, 2005, 168 p.

LANG, W., *Sustainable Development and International Law*, London, Boston, Graham & Trotman/M. Nijhoff, 1995, 319 p.

LAWRENCE, D. P., *Environmental Impact Assessment Practical Solutions to Recurrent Problems*, Hoboken, N.J., Wiley-Interscience, 2003, 562 p.

LLUELLES, D., *Guide des références pour la rédaction juridique*, 6<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Thémis, 2000, 202 p.

MULDOON, P. R., D. A. SCRIVEN et J. M. OLSON, *Cross-Border Litigation: Environmental Rights in Great Lakes Ecosystem*, Toronto, Carswell, 1986, 410 p.

MULDOON, P. et R. LINDGREN, *The Environmental Bill of Rights: A Practical Guide*, Toronto, Emond Montgomery Publications, 1995, 314 p.

NOLLKAEMPER, A., *The legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between discretion and Constraint*, Boston, Martinus Nijhoff, 1993, 390 p.

NORTHEY, R., *The 1995 annotated Canadian Environmental Assessment: Act and EARP Guidelines Order*, Scarborough, Carswell, 1994, 761 p.

OCDE, *La cohérence dans l'évaluation environnementale, Orientations générales pratiques pour les projets de coopération pour le développement*, Organisation de coopération et de développement économique, Paris, 1996, 112 p.

PARTENARIAT NORD-AMÉRICAIN POUR LA SÉCURITÉ ET LA PROSPÉRITÉ, *Partenariat nord-américain pour la Sécurité et la Prospérité : Rapport aux Chefs : Annexe*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2005, 100 p.

PRIEUR, M., *Évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable : étude juridique*, Rome, FAO, Service droit et développement, Bureau juridique, 1994, 143 p.

ROCHER, F. et M. SMITH, *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough, Broadview Press, 1995, 440 p.

SADLER, B., *L'évaluation environnementale dans un monde en évolution : évaluer la pratique pour améliorer le rendement*, Ottawa, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1996, 300 p.

SAND, P. H., *Transnational Environmental Law: lessons in Global change*, London, Kluwer Law International, 1999, 385 p.

SANDS, P., *Principles of International Environmental Law*, 2<sup>e</sup> éd., New York, Cambridge University Press, 2003, 1116 p.

SHEATE, W., *Making an Impact, A Guide to EIA Law & Policy*, London, Cameron May, 1994, 258 p.

ZACCAÏ, E., *Le développement durable : dynamique et constitution d'un projet*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 2002, 358 p.

Articles provenant d'ouvrages collectifs

BÉDARD, C. et G. LAROCHE, « Pollution transfrontalière entre les États-Unis et le Canada », dans CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT, *Les pollutions transfrontières en droit comparé et international : actes du colloque du Centre international de droit comparé de l'environnement tenu à Montréal au Centre écologique et au département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) du 26 au 29 octobre 1988*, Strasbourg, Centre de droit de l'environnement, 1989, p. 155

BIGUÉ, A. M., « L'évaluation environnementale des projets d'énergie au Québec », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1992)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 3

DAIGNEAULT, R., « L'évaluation des impacts sur l'environnement : sept procédures, un droit en pleine effervescence », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1992)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 193

DIMENTO, J. F., « EIA and NAFTA », dans ENVIRONMENTAL LAW NETWORK INTERNATIONAL, *International Environmental Impact Assessment: European and Comparative, Law and Practical Experience*, London, Cameron May, 1997, p. 180

FELDMANN, L., M. VANDERHAEGEN et C. PIROTTE, « The Future Directive on Strategic Environmental Assessment of certain Plans and Programmes on the Environment: How this New Instrument will link to Integration and Sustainable Development » dans DUSIK, J. (dir.), *International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment*, Szentendre, Hongrie, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2001, p. 37

FREEMAN, A. H., « Economics, Incentives and environmental Policy » dans N. J. VIG et M. E. KRAFT (dir.), *Environmental Policy, New Orientations for the twenty-first Century*, 5<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., C.Q. Press, 2003, p. 201

GIROUX, L., « La Loi sur la qualité de l'environnement: grands mécanismes et recours civils », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1996)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 263

KENNETT, S. A., « Interjurisdictional Harmonization of Environmental Assessment in Canada » dans S. A. KENNETT (dir.), *Law and Process in Environmental Management, Essays from the sixth CIRL Conference on Natural Resources Law*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law, 1993, p. 297

LAVALLÉE, S. et D. NORMANDIN, « La gestion du cycle de vie des produits et des services comme outil de développement durable : concepts de base, applications et incidences sur l'étiquetage et le droit de l'environnement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2003)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 265

MORAND, C.-A., « Pesée des intérêts et décisions complexes », dans C.-A. MORAND (dir.), *La pesée globale des intérêts : droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire*, Genève, Faculté de Droit de Genève, Helbing & Lichtenhahn, 1996, p. 41

NICOLE, N., « Le processus fédéral d'évaluation environnementale et les projets de développement hydroélectrique », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2002)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 53

PRÉVOST, A., « L'environnement est-il un domaine de compétence provinciale? », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développement récent en droit de l'environnement (1996)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 111

REES, W. E., « Économie, écologie et rôle de l'évaluation environnementale aux fins du développement durable », dans P. JACOB et B. SADLER (dir.), *Développement durable et évaluation environnementale: perspective de planification d'un avenir commun*, Hull, Conseil Canadien sur l'évaluation environnementale, 1990, p. 137

RENAUD, P., « La médiation en environnement au BAPE : un processus administratif et public », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1995)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 117

ROBINSON, J. et J. TINKER, « Conciliation des impératifs écologiques, économiques et sociaux », dans J. SCHNURR et S. HOLTZ (dir.), *Le défi de l'intégration*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 1999, p. 11

ROCHETTE, S., « Les ententes intergouvernementales en droit canadien », dans J.-P. COLSON et D. LEMIEUX, *Le droit supranational et les techniques contractuelles*, Québec, Institut québécois des hautes études internationales, 1997, p. 269

SADLER, B., « Strategic Environmental Assessment: An Aide Memoire to Drafting a SEA Protocol to the Espoo Convention », dans J. DUSIK (dir.), *International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment*, Szentendre, Hongrie, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2001, p. 26

SADLER, B. et P. JACOB, « Définir les rapports entre l'évaluation environnementale et le développement durable: la clé de l'avenir », dans P. JACOB et B. SADLER (dir.), *Développement durable et évaluation environnementale: perspective de planification d'un avenir commun*, Hull, Conseil Canadien sur l'évaluation environnementale, 1990, p. 3

TRUDEAU, H., « Le fédéralisme canadien et la protection de l'environnement », dans K. BENYEKHFLEF (dir.), *Souveraineté et intégration : Actes du Colloque conjoint des facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal, tenu à Poitiers en 1992*, Montréal, Éditions Thémis, p. 229

WOODLIFFE, J., « Environmental Damage and Environmental Impact Assessment », dans M. BOWMAN et A. BOYLE, *Environmental Damage in International and Comparative Law, Problems of Definition and Valuation*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 133

#### Articles de périodiques

BEAUDOIN, G. A., « La Protection de l'environnement et ses implications en droit constitutionnel », (1977) 23 *McGill L.J.* 208

BENEVIDES, H. J., « Real Reform Deferred: Analysis of Recent Amendments to Canadian Environmental Assessment Act », (2004) 13 *J.E.L.P.* 195

BENIDICKSON, J., « Great Lakes and the Mediterranean Sea: Ecosystem-Management and Sustainability in the Context of Economic Integration », (2004) 14 *J.E.L.P.* 107

BONKES, N., « Co-operative Federalism: Third Parties and intergovernmental Agreements and Arrangements in Canada and Australia », (1991) 29 *Alta. L. Rev.* 792

BOTHE, M., « La construction d'un droit de l'environnement », (2000) 2 *Revue européenne du droit de l'environnement* 152

BOWDEN, M.-A., « *Friends of the Oldman River Society v. Canada et al.*: Two Steps Forward, One Step Back », (1992) 56 *Sask. L. Rev.* 209

BRENNAN, N. J., « Impediments to Environmental Quality and New Brunswick's *Clean Environmental Act*: An Argument for a New Statute », (1997) 7 *J.E.L.P.* 93

BRUN, P., « La pollution du partage des compétences par le droit de l'environnement », (1993) 24 *R.G.D.* 191

CCE, « Accès aux tribunaux et aux organismes administratifs en matière de pollution transfrontalière », (2000) 4 *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord* 221

CCE, « Évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers », (2000) 4 *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord* 1

CCE, « L'accès du public à l'information gouvernementale sur l'environnement : rapport sur le droit, les politiques et les pratiques en Amérique du Nord », (1999) 3 *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord* 61

CHIRCOP, A., D. VANDERZWAAG et P. MUSHKAT, « The Gulf of Maine Agreement and Action Plan: A Novel but Nascent Approach to Transboundary Marine Environmental Protection », (1995) 19 *Marine Policy* 317

CHRISTENSEN, R. L., « The Citizen Submission Process Under NAFTA: Observations After 10 years », (2004) 14 *J.E.L.P.* 166

CRAIK, N., « *Trail Smelter* Redux: Transboundary Pollution and Extraterritorial Jurisdiction », (2004) 14 *J.E.L.P.* 139

DE PENCIER, J., « The Federal Environment Assessment Process: A Practical Comparison of the *EARP Guidelines Order* and the *Canadian Environmental Assessment Act* », (1993) 3 *J.E.L.P.* 329

DOELLE, M., « *The Canadian Environmental Assessment Act*: New Uncertainties but a Step in the Right Direction », (1994) 4 *J.E.L.P.* 59

DYCK, T., « Standing on the Shoulders of Rio: Greening Mediation under the *Canadian Environmental Assessment Act* », (2004) 13 *J.E.L.P.* 335

DZIDZORNU, D. M., « Environmental Impact Assessment Procedure through the Conventions », (2001) 10 *E.E.L.R.* 15

EACOTT, E., « A Clean & Healthy Environment: The Barriers & Limitations of this Emerging Human Right », (2001) 10 *Dalhousie J. Legal Stud.* 74

EBBESSON, J., « Innovative Elements and Expected Effectiveness of the 1991 EIA Convention », (1999) 19 *Environmental Impact Assessment Review* 47

ELGIE, F., « Federal, State and Province Interplay Regarding Cross-Border Environmental Pollution », (2001) 27 *Can-U.S. L.J.* 205

GIBSON, D., « Constitutional Jurisdiction over Environmental Management in Canada », (1973) 23 *U. of T. Fac. L. Rev.* 54

GIBSON, D., « Measuring « National Dimension » », (1976) 7 *Man. L.J.* 15

GIBSON, R. B., « The Major Deficiencies Remain: A Review of the Provisions and Limitations of Bill C-19, an *Act to Amend the Canadian Environmental Assessment Act* », (2001) 11 *J.E.L.P.* 83

GOODLAND, R., « The Concept of Sustainability », (1995) 15 *Écodécision* 30

GRANDBOIS, M. et M.-H. BÉRARD, « La reconnaissance internationale des droits environnementaux : le droit de l'environnement en quête d'effectivité », (2003) 44 *C. de D.* 427

- GRANDBOIS, M., « Information et participation des citoyens au Canada et au Québec », (1992) *Revue juridique de l'environnement* 23
- GRAY, K. R., « International Environmental Assessment, Potential for a Multilateral Environmental Agreement », (2000) 11 *Colo. J. Int'Envtl. L. & Pol'y* 83
- GREEN, A., « Discretion, Judicial Review, and the Canadian Environmental Assessment Act », (2002) 27 *Queen's L. J.* 785
- GREEN, A., « Public Participation, Federalism and Environmental Law », (1999) 6 *Buffalo Environmental Law Journal* 186
- HALLEY, P. et M. DE FORTE, « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE): participation publique et évaluation environnementale », (2004) *Revue juridique de l'environnement* 5
- HANEBURY, J., « Environmental Assessment and the Constitution: The Never-Ending Story », (1999) 9 *J.E.L.P.* 169
- HANEBURY, J., « Cooperative Environmental Assessment: Their Increasing Role in Oil and Gas Projects », (2001) *Dalhousie Law Journal* 87
- HARTLEY, N. et C. WOOD, « Public Participation in Environmental Impact Assessment – Implementing the Aarhus Convention », (2005) 25 *Environmental Impact Assessment Review* 319
- KENNETT, S. A., « Federal Environmental Jurisdiction after Oldman (Case comment) », (1993) 38 *McGill L.J.* 180
- KENNETT, S. A., « The *Canadian Environmental Assessment Act's* Transboundary Provision: Trojan Horse or Paper Tiger », (1995) 5 *J.E.L.P.* 275
- KENNETT, S. A., « Hard Law, Soft Law and Diplomacy: The Emerging Paradigm for Intergovernmental Cooperation in Environmental Assessment », (1993) 31 *Alta L. Rev.* 644
- KLEIN-CHESIVOIR, C., « Avoiding Environmental Injury: The Case for Widespread Use of Environmental Impact Assessments in International Development Projects », (1990) 30 *Va. J. Int'l L.* 517
- KNOX, J., « The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment », (2002) 96 *A.J.I.L.* 291
- KNOX, J., « Federal, State and Province Interplay regarding Cross-Border Environmental Pollution », (2001) 27 *Can-U.S. L.J.* 199
- LECLAIR, J., « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », (1995) 21 *Queen's L. J.* 37

- LEDERMAN, W. R., « Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation », (1975) *R. du B. Can.* 597
- LEVY, A. D., « A Review of Environmental Assessment in Ontario », (2001) 11 *J.E.L.P.* 173
- MACRONY, R. et S. TURNER, « Participatory Rights, Transboundary Environmental Governance and E.C. Law », (2002) 39 *C.M.L.R.* 48
- MERRIL, W., « Golden Rules for Transboundary Pollution », (1997) 46 *Duke L.J.* 931
- MEUNIER, P. B. et H. V. GAGNON, « Le régime québécois actuel d'évaluation environnementale et les réformes envisagées », (1997) 7 *J.E.L.P.* 43
- MOCKLE, D., « Gouverner sans le droit? Mutation des normes et nouveaux mode de régulation », (2002) 43 *C. de D.* 143
- MOCKLE, D., « L'évincement du droit par son double: les mécanismes néo-réglementaires en droit public », (2003) 44 *C. de D.* 297
- NOBLE, B. F., « A State-of-Practice of Policy, Plan and Program Assessment in Canadian Provinces », (2004) 24 *Environmental Impact Assessment Review* 351
- NORTHEY, R., « Federalism and Comprehensive Environmental Reform: Seeing Beyond the Murky Medium », (1991) 29 *Osgoode Hall L. J.* 127
- NYMARK, A., « Canada-U.S. Environment Cooperation », (2002) 28 *Can.-U.S.L.J.* 27
- OGAN, M., « An Evaluation of the Environmental Harmonization Initiative of the Canadian Council of Ministers of the Environment », (2000) 10 *J.E.L.P.* 15
- PARRIS, T. M., « Managing Transboundary Environments », (2004) 46 *Environment* 3
- PEDYNOWSKI, D., « Prospects for Ecosystem Management in the Crown of the Continent Ecosystem, Canada - United States: Survey and Recommendations », (2003) 17 *Conservation Biology* 1261
- PREISS, E. L., « The International Obligation to Conduct an Environmental Impact Assessment: the ICJ Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project », (1999) *New-York University environmental law journal* 307
- RENAUD, P., « The Environmental Assessment Process and Public Participation in Québec: Concrete Element for Sustainable Development », (1996) 27 *R.G.D.* 375
- RICHARDSON, S., « Sovereignty Revised: Sovereignty, Trade and the Environment – The NAAEC », (1998) 24 *Can.-U.S. L.J.* 58

ROSENBERG, S. A., « A Canadian Perspective on the Devil's Lake Outlet: Toward an Environmental Assessment Model for the Management of Transboundary Dispute », (2000) *76 North Dakota L. Rev.* 817

RUTHERFORD, S. et K. CAMPBELL, « Time Well Spent? A Survey of Public Participation in Federal Environmental Assessment Panels », (2005) *15 J.E.L.P.* 71

SINCLAIR, J. et A. DIDUCK, « Public Involvement in Environmental Assessment: The Case of the Nonparticipant », (2002) *29 (4) Environmental Management* 578

SINCLAIR, J. et M. DOELLE, « Using Law as a Tool to Ensure Meaningful Public Participation in Environmental Assessment », (2003) *12 J.E.L.P.* 27

SOHNLE, J., « Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J. : L'affaire Gabčíkovo-Nagymaros », (1998) *R.G.D.I.P.* 85

TREMBLAY, A., « Regard sur l'évolution du concept de droit à l'environnement », (2005) *18 R.J.E.U.L.* 3

TRUDEAU, H., « Légalité administrative et environnement : L'intérêt à agir des regroupements de citoyens au Canada et en France », (1999) *17 Windsor Yearbook of Access of Justice* 103

VAILLANCOURT, J.-G., « Penser et concrétiser le développement durable », (1995) *15 Écodécision* 24

VALIANTE, M., « Evaluating Ontario's Environmental Assessment Reform », (1998) *8 J.E.L.P.* 215

WALTER, M., « Ecological Unity and Political Fragmentation: The Implication of the Brundtland Report for the Canadian Constitutional Order », (1991) *29 Alta. L. Rev.* 420

#### Articles de presse

EDITORIAL, « Washington should intercept Devils Lake », *Globe & Mail*, 7 juin 2005, p. A18

DEGLISE, F., « Le Nouveau-Brunswick agit de façon cavalière, dénonce Thomas Mulcair », *Le Devoir*, 11 septembre 2003, p. A4

FRANCOEUR, L.-G., « Bennett à Belledune : Québec veut des éclaircissements », *Le Devoir*, 29 mai 2006, p. A2

FRANCOEUR, L.-G., « Conférence des maires des Grands Lacs et du Saint-Laurent - Les eaux des Grands Lacs seront protégées contre les États assoiffés », *Le Devoir*, 28 et 29 mai 2005, p. A5

FRANCOEUR, L.-G., « Construction d'un incinérateur à Belledune, Mulcair songe à intervenir auprès du gouvernement fédéral », *Le Devoir*, 5 décembre 2003, p. A4

FRANCOEUR, L.-G., « Entente pour protéger le bassin des Grands Lacs », *Le Devoir*, 2 juillet 2005, p. A4.

FRANCOEUR, L.-G., « Stéphane Dion veut établir un processus d'évaluation environnementale unique – Les écologistes appréhendent une querelle constitutionnelle », *Le Devoir*, mercredi 6 octobre 2004, p. A3

HAMPTON, J. et J. ZIMA, « Ontario's Amended EAA gets Negative Reviews », *The Lawyers Weekly*, vol. 17, no. 45, 10 avril 1998

HIERLMEIER, J., « Alberta – British Columbia Environmental Harmonization: Helping or Hindering the Environment? », (2005) *Environmental Law Centre News Brief*, vol. 20 no. 2, p. 1-3

IBBITSON, J., « Canada must swallow is Devils Lake mistake », *Globe & Mail*, 11 août 2005, p. A15

IBBITSON, J., « Who'll stop draining of Devils Lake? », *Globe & Mail*, mardi 12 juillet 2005, p. A3

JAFFEY, J., « Environmental Fast Track Cleared on Appeal », *The Lawyers Weekly*, vol. 24, no. 16, 3 septembre 2004

ONYSHKO, T., « Classification Scheme in Ontario's Environmental Bill of Rights Creates Uncertainty for Approvals », *The Lawyers Weekly*, vol. 14, no. 40, 3 mars 1995

PELLETIER, B. et M. GAGNON-TREMBLAY, « La doctrine Gérin-Lajoie : un cadre toujours d'actualité », *Le Devoir*, les 10 et 11 septembre 2005, p. B5

RADIO-CANADA, « Lac Devil's : le Canada souhaite une solution négociée », mercredi 27 avril 2005, [En ligne : [http://www.radio-canada.ca/regions/manitoba/nouvelles/200504/27/001-solution\\_lac\\_devils.shtml](http://www.radio-canada.ca/regions/manitoba/nouvelles/200504/27/001-solution_lac_devils.shtml)], (Consulté en juillet 2006)

RADIO-CANADA, « Le Manitoba se présente à des consultations publiques au Dakota du Nord », lundi 2 avril 2001, [En ligne : <http://www.radio-canada.ca/regions/manitoba/nouvelles/2002/archives/index.asp?val=17204> ], (Consulté en juillet 2006)

RADIO-CANADA, « L'incinérateur de Bennett Environmental à Belledune ne subira pas d'examen fédéral », vendredi le 16 septembre 2005, [En ligne :

<http://www.radio-canada.ca/regions/atlantique/nouvelles/200509/16/006-incinerateur.shtml>], (Consulté en juillet 2006)

RADIO-CANADA, « Ottawa ira en appel dans le dossier de l'usine de Bennett à Belledune », Mercredi le 29 septembre 2004, [En ligne : <http://radio-Canada.ca/region/est-quebec/nouvelles/200409/29/001-belledune.asp>], (Consulté en octobre 2004)

RADIO-CANADA, « Un autre litige Canada-États-Unis à l'horizon », mercredi 6 avril 2005, [En ligne : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Index/nouvelles/200504/06/012-Manitoba-Dakota-Nord.shtml>], (Consulté en juillet 2006)

RADIO-CANADA, « Un filtre protecteur contre le déversement de Lac Devil's », Samedi le 6 août 2005, [En ligne : [http://www.radio-canada.ca/regions/saskatchewan/nouvelles/200508/06/002-entente\\_canada\\_usa.shtml](http://www.radio-canada.ca/regions/saskatchewan/nouvelles/200508/06/002-entente_canada_usa.shtml)], (Consulté en juillet 2006)

SPIEGEL, B., « Clock Rolled Back on EEA », *The Lawyers Weekly*, vol. 23, no. 13, 25 juillet 2003

SPIEGEL, B., « Minister can “Scope” Environmental Assessment: OCA », *The Lawyers Weekly*, vol. 24, no. 19, 24 septembre 2004

### Documents administratifs

#### **Documents gouvernementaux et paragouvernementaux canadiens**

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Appel de la décision de la Cour fédérale concernant l'oxydeur thermique à haute température de Bennett à Belledune, Nouveau-Brunswick*, document d'information, septembre 2004, [En ligne : [http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer\\_f.cfm?DocumentID=4008&SrchPg=1](http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer_f.cfm?DocumentID=4008&SrchPg=1)], (Consulté en juillet 2006)

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Ébauche du mandat de la commission d'examen pour l'évaluation des effets transfrontaliers du projet d'oxydeur thermique de Bennett Environmental à Belledune, au Nouveau-Brunswick*, Registre canadien d'évaluation environnementale, [En ligne : [http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer\\_f.cfm?DocumentID=2189](http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer_f.cfm?DocumentID=2189) ], (Consulté en juillet 2006)

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Le Canada ratifie la convention sur l'évaluation environnementale dans un contexte transfrontière*, communiqué, 19 mai 1998, [En ligne : [http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0003/0001/rel980519\\_f.htm](http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0003/0001/rel980519_f.htm)], (Consulté en novembre 2004)

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Évaluation environnementale stratégique : La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*. Lignes directrices sur la mise en œuvre de la directive du Cabinet, [En ligne : [http://www.ceaa-acee.gc.ca/016/CEAA-StrategicFinal\\_f.pdf](http://www.ceaa-acee.gc.ca/016/CEAA-StrategicFinal_f.pdf)], (Consulté, en juillet 2006)

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Le Canada et l'Ontario signent une entente de collaboration en matière d'évaluation environnementale*, communiqué, 1<sup>er</sup> novembre 2004, [En ligne : [http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/0001/0003/0001/0009/nr041101\\_f.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/010/0001/0003/0001/0009/nr041101_f.htm)], (Consulté en juillet 2006)

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Le gouvernement fédéral collaborera avec le Nouveau-Brunswick au sujet des exigences pour la surveillance de l'installation de Bennett Environmental à Belledune – Il ne demandera pas l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême*, communiqué, 16 septembre 2005, [En ligne : [http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer\\_f.cfm?DocumentID=10612&SrchPg=1](http://www.ceaa.gc.ca/050/DocHTMLContainer_f.cfm?DocumentID=10612&SrchPg=1)], (Consulté en juillet 2006)

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale : Un aperçu*, décembre 2003, [En ligne : [http://www.ceaa.gc.ca/012/002/CEAA-Overview\\_f.pdf](http://www.ceaa.gc.ca/012/002/CEAA-Overview_f.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale : Explications des modifications apportées à la Loi*, octobre 2003, [En ligne : [http://www.ceaa.gc.ca/012/003/Act-Amendments\\_f.pdf](http://www.ceaa.gc.ca/012/003/Act-Amendments_f.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

BRITISH COLUMBIA ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OFFICE, *A Guide to Preparing Terms of Reference, For an Application for an Environmental Assessment Certificate*, juillet 2004, [En ligne : <http://www.eao.gov.bc.ca/publicat/tor-feb-05/050208-EAO-REVISION-BW.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

BRITISH COLUMBIA ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OFFICE, *Guide to the British Columbia Environmental Assessment Process*, mars 2003, [En ligne : <http://www.eao.gov.bc.ca/publicat/guide-2003/final-guide1-2003.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

CABINET DU PREMIER MINISTRE DU CANADA, *Déclaration conjointe des chefs*, communiqué de presse, 31 mars 2006, [En ligne : <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1085>], (Consulté en juillet 2006)

CABINET DU PREMIER MINISTRE DU CANADA, *Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : prochaines étapes*, communiqué de presse, 31 mars 2006, [En ligne : <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1084>], (Consulté en juillet 2006)

CCME, *Examen quinquennal de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*, 2003, [En ligne : [http://www.ccme.ca/assets/pdf/harm\\_accrd\\_5yrrvw\\_rpt\\_f.pdf](http://www.ccme.ca/assets/pdf/harm_accrd_5yrrvw_rpt_f.pdf)], (Consulté juillet 2006)

CCME, *Guide de l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*, 1998, [En ligne : [http://www.ccme.ca/assets/pdf/guide\\_to\\_accord\\_f.pdf](http://www.ccme.ca/assets/pdf/guide_to_accord_f.pdf) ], (Consulté en juillet 2006)

CCME, *Harmonisation du CCME*, [En ligne : [http://www.ccme.ca/initiatives/environnement.fr.html?category\\_id=25#56](http://www.ccme.ca/initiatives/environnement.fr.html?category_id=25#56)], (Consulté en juillet 2006)

COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE SUR LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE, *La Réglementation Intelligente, Une stratégie réglementaire pour le Canada*, rapport au Gouvernement du Canada, septembre 2004, 162 p., [En ligne : [http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt\\_fnl.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/08/rpt_fnl.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

ENVIRONNEMENT CANADA, *Évaluation environnementale au Canada : réalisations, défis et orientations*, Ottawa, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1996, 14 p.

ENVIRONNEMENT CANADA, *Perspectives d'amélioration de la réglementation environnementale*, 23 mai 2003, [En ligne : <http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/fr/06/01/su-02.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Annonce d'une initiative de coopération Ontario-Québec*, communiqué de presse, 22 avril 2004, [En ligne : [http://www.premier.gov.on.ca/french/news/ONQURelations042204\\_bd1.asp](http://www.premier.gov.on.ca/french/news/ONQURelations042204_bd1.asp)], (Consulté en juin 2005)

GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Charte ontarienne des droits environnementaux: Réponses du gouvernement aux commentaires du public*, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1995, 20 p.

GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Une protection de l'environnement adaptée aux besoins de l'heure : points saillants*, Réforme de la réglementation de l'environnement et de l'énergie en Ontario, Toronto, Ministère de l'Environnement et de l'Énergie, 1996, 11 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Annonce d'une initiative de coopération Ontario-Québec*, document d'information, [En ligne : [http://www.premier.gouv.qc.ca/general/communiques/2004/avril/com20040422\\_annexe.htm](http://www.premier.gouv.qc.ca/general/communiques/2004/avril/com20040422_annexe.htm)], (Consulté en juillet 2006)

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Signature de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve St-Laurent – Une entente internationale au service du développement durable du bassin des Grands Lacs et du fleuve St-Laurent », communiqué de presse, 14 décembre 2005, [En ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/Infuseur/communique.asp?no=921>], (Consulté en juillet 2006)

GOUVERNEMENT DU YUKON, *One Project, One Assessment: Working together on Environmental Assessment*, [En ligne : [http://www.emr.gov.yk.ca/publications/miningPublications/APMP\\_6.pdf](http://www.emr.gov.yk.ca/publications/miningPublications/APMP_6.pdf) ], (Consulté en décembre 2004)

GOVERNMENT OF ONTARIO, *Guide to Environmental Assessment Requirements for Electricity Projects*, Ministry of the Environment, Environmental Assessment and Approvals Branch, mars 2001, [En ligne : <http://www.ene.gov.on.ca/envision/gp/4021e.pdf>], (consulté en juillet 2006)

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ONTARIO, *Améliorations apportées à la procédure d'évaluation environnementale : Aller de l'avant*, juin 2006, [En ligne : <http://www.ene.gov.on.ca/envision/news/2006/060601at-fr.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ONTARIO, *La procédure d'évaluation environnementale de l'Ontario*, document d'information, 6 juin 2006, [En ligne : <http://www.ene.gov.on.ca/envision/news/2006/060601mb3-fr.htm>], (Consulté en juillet 2006)

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ONTARIO, *Modifications à la procédure d'évaluation environnementale*, document d'information, 6 juin 2006, [En ligne : <http://www.ene.gov.on.ca/envision/news/2006/060601mb-fr.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Étude d'impact environnemental au Nouveau-Brunswick*, 2005, 7 p. [En ligne : <http://www.gnb.ca/0009/0377/0002/0020-f.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES GOUVERNEMENTS LOCAUX DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Un guide aux études d'impact sur l'environnement au Nouveau-Brunswick*, avril 2005, 11 p., [En ligne : <http://www.gnb.ca/0009/0377/0002/11-04-f.pdf>], (Consulté en juillet 2006)

MINISTÈRE DES AFFAIRE ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL DU CANADA, *Déclaration conjointe du Canada et des États-Unis concernant le projet de détournement des eaux du Lac Devils*, Communiqué no. 142, 5 août 2005, [En ligne : [http://w01.international.gc.ca/minpub/Publication.aspx?isRedirect=True&publication\\_id=382872&Mode=print](http://w01.international.gc.ca/minpub/Publication.aspx?isRedirect=True&publication_id=382872&Mode=print)], (Consulté en juillet 2006)

TRIBUNAL DE L'ENVIRONNEMENT, *Guide sur les audiences découlant de demandes effectuées en vertu de la Loi sur les évaluations environnementales, de la Loi sur la protection de l'environnement et de la Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, 28 octobre 2005, 11p., [En ligne : [http://www.ert.gov.on.ca/ERT\\_new\\_index30.htm](http://www.ert.gov.on.ca/ERT_new_index30.htm)], (sous l'onglet « Guides »), (Consulté en juillet 2006)

TRIBUNAL DE L'ENVIRONNEMENT, *Règles de pratique et instructions du Tribunal de l'environnement*, 21 juillet 2006, [En ligne : [http://www.ert.gov.on.ca/ERT\\_new\\_index30.htm](http://www.ert.gov.on.ca/ERT_new_index30.htm)], (sous l'onglet « Rules »), (Consulté en juillet 2006)

### Documents d'organismes internationaux

BRITISH COLUMBIA/WASHINGTON ENVIRONMENT COOPERATION COUNCIL, *Annual Report 2001*, [En ligne: [http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/annual\\_reports/ecc01.pdf](http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/annual_reports/ecc01.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

BRITISH COLUMBIA/WASHINGTON ENVIRONMENT COOPERATION COUNCIL, *Annual Report 2002*, [En ligne: [http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/annual\\_reports/ecc02.PDF](http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/annual_reports/ecc02.PDF)], (Consulté en juillet 2006)

BRITISH COLUMBIA/WASHINGTON ENVIRONMENT COOPERATION COUNCIL, *Implementing the Memorandum of Understanding between the Washington State Department of Ecology and the British Columbia Environmental Assessment Office*, p. 7 et 14, [En ligne: [http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/ea\\_bkgrnd.pdf](http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/ea_bkgrnd.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

CCE, *Création du Fonds nord-américain pour l'environnement*, Résolution du Conseil 95-9, 13 octobre 1995, [En ligne : [http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/95-09f\\_FR.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/95-09f_FR.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

CCE, *Décision concernant la proposition du secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) en vue d'établir un rapport sur des études de cas relatives à l'évaluation des impacts transfrontaliers (EIET), en vertu de l'article 13*, Résolution du Conseil 05-07, 31 août 2005, [En ligne : [http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/Res-05-07\\_fr.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/Res-05-07_fr.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

CCE, *Énoncé de principes*, Washington, DC, Comité consultatif public mixte, 26 juillet 1994, [En ligne : [http://www.cec.org/who\\_we\\_are/jpac/vision/index.cfm?varlan=français](http://www.cec.org/who_we_are/jpac/vision/index.cfm?varlan=français)], (Consulté en juillet 2006)

CCE, *Évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers*, Résolution du Conseil 97-03, 12 juin 1997, [En ligne :

[http://www.cec.org/pubs\\_docs/documents/index.cfm?ID=177&varlan=français](http://www.cec.org/pubs_docs/documents/index.cfm?ID=177&varlan=français)], (Consulté en juillet 2006)

CCE, *Principes directeurs de l'évaluation environnementale transfrontalière*, Résolution du Conseil 95-7, 13 octobre 1995, [En ligne : [http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/95-07f\\_FR.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/95-07f_FR.pdf) ], (Consulté en juillet 2006)

CCE, *Regard vers l'avenir, Plan stratégique de la Commission de coopération environnementale pour 2005-2010*, 20 p., [En ligne :

[http://www.cec.org/files/PDF/PUBLICATIONS/2005-2010-Strategic-plan\\_fr.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/PUBLICATIONS/2005-2010-Strategic-plan_fr.pdf)],

(Consulté en juillet 2006)

CCE, *Version révisée des Lignes directrices relatives à l'administration et au financement du Fonds nord-américain pour la coopération environnementale*, Résolution du Conseil 02-12, 11 décembre 2002, [En ligne :

[http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/Council\\_res-02-12-f.pdf](http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/Council_res-02-12-f.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

CEE/NU, *Rapport de la première réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, 1998, Doc. NU ECE/MP.EIA/2

CEE/NU, *Rapport de la deuxième réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, 2001, Doc. NU ECE/MP.EIA/4

CEE/NU, *Rapport de la troisième réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, 2004, Doc. NU ECE/MP.EIA/6

COLUMBIA/WASHINGTON ENVIRONMENT COOPERATION COUNCIL, *Annual Report 2002*, [En ligne:

[http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/annual\\_reports/ecc02.PDF](http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/documents/annual_reports/ecc02.PDF)], (Consulté en juillet 2006)

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Environnement 2010 : Our Future, Our Choice*, COM (2001) 31 final

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Toward Sustainability*, O.J. 1993, C 138/5

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE DÉVELOPPEMENT ET L'ENVIRONNEMENT, *Action 21*, NU Doc. A/CONF.151/26/Rev.1, 3-14 juin 1992, Rio de Janeiro, [En ligne :

<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>], (Consulté en juillet 2006)

GULF OF MAINE COUNCIL OF MARINE ENVIRONMENT, *Action Plan : 1996-2001*, à l'Appendice IV, [En ligne : [http://www.gulfofmaine.org/council/publications/action\\_plan1996-2001.pdf](http://www.gulfofmaine.org/council/publications/action_plan1996-2001.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

GULF OF MAINE COUNCIL OF MARINE ENVIRONMENT, *Action Plan : 2001-2006*, [En ligne : [http://www.gulfofmaine.org/council/action\\_plan/action\\_plan2001-06.pdf](http://www.gulfofmaine.org/council/action_plan/action_plan2001-06.pdf)], (Consulté en juillet 2006)

NATIONS UNIES, *L'examen du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières se concentre sur la dimension de protection de l'environnement*, Communiqué de presse, Sixième Commission, 16<sup>e</sup> et 17<sup>e</sup> séance, AG./J/359, (2 novembre 2001), [En ligne: <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2001/AGJ359.doc.htm>], (Consulté en juillet 2006)

NATIONS UNIES, *Rapport de la Commission de droit international*, Doc. Off. AG NU, 53<sup>e</sup> sess., supp. n° 10, Doc. NU A/56/10 (2001)

OCDE, *Recommandation du Conseil concernant des principes relatifs à la pollution transfrontière*, 14 Novembre 1974, C(74)224

OCDE, *Recommandation du Conseil pour la mise en oeuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière*, 17 mai 1977, C(77) 28/Final

OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'analyse des effets sur l'environnement des projets publics et privés importants*, 11 novembre 1974, C(74)216

OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'égalité d'accès en matière de pollution transfrontière*, 11 Mai 1976, C(76)55/Final

UNEP, *Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States*, 19 mai 1978, 17 I.L.M. 1098

UNEP, *Guidelines of 1987 on Goals and Principles of Environmental Impact Assessment*, 17 juin 1987, UNEP GC/DEC/14/25

#### Ressources électroniques

AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Élargissement de la participation publique*, [En ligne : [http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/001/0003/participation\\_f.htm](http://www.ceaa-acee.gc.ca/013/001/0003/participation_f.htm)], (Consulté en juillet 2006)

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL CANADA, *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité*, [En ligne: <http://www.fac-aec.gc.ca/spp/spp-menu-fr.asp>], (Consulté en juillet 2006)

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Comment participer*, [En ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/participer/>], (Consulté en juillet 2006)

CCE, *Communications des citoyens*, [En ligne : <http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=francais>], (Consulté en juillet 2006)

CCE, *Projet d'Accord nord-américain sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers : Recommandation du groupe d'experts, publications et ressources documentaires*, [En ligne : [http://www.cec.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/index.cfm?varlan=francais](http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/index.cfm?varlan=francais)], (Consulté en juillet 2006)

CCE, *Subventions pour la coopération environnementale*, [En ligne : <http://www.cec.org/grants/index.cfm?varlan=francais>], (Consulté en juillet 2006)

CEE/NU, *Amendement à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière : Participants*, [En ligne : <http://www.unece.org/env/eia/amendratif.html>], (Consulté en juillet 2006)

CEE/NU, *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière : Déclarations*, [En ligne : [http://www.unece.org/env/eia/convratif\\_f.html](http://www.unece.org/env/eia/convratif_f.html) ], (Consulté en juillet 2006)

CEE/NU, *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière : Participants*, [En ligne: [http://www.unece.org/env/eia/convratif\\_f.html](http://www.unece.org/env/eia/convratif_f.html)], (Consulté en juillet 2006)

CEE/NU, *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Objections*, [En ligne : [http://www.unece.org/env/eia/convratif\\_f.html#N6](http://www.unece.org/env/eia/convratif_f.html#N6)], (Consulté en juillet 2006)

CEE/NU, *La Convention d'Espoo : Dix ans d'écologie à nos frontières*, publié à l'occasion de la deuxième réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, tenue à Sofia les 26 et 27 janvier 2001, février 2001, [En ligne : <http://www.unece.org/env/eia/documents/french10years.pdf>], (consulté en février 2005)

COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE, *La Commission mixte internationale - Sa nature, son fonctionnement*, [En ligne : [http://www.ijc.org/fr/documentation/ijc\\_cmi\\_nature.htm](http://www.ijc.org/fr/documentation/ijc_cmi_nature.htm) ], (Consulté en juillet 2006)

ECO FORUM, *Public Participation in Strategic Environmental Decision: Guide for Environmental Citizens Organizations*, 20 p., [En ligne:

<http://www.unece.org/env/eia/documents/Ecoforum%20%20PP%20in%20Strategic%20Decisions%20-%20pamphlet%2012.1.pdf>], (Consulté en avril 2004)

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC, *Engagements internationaux*, [En ligne :

[http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action\\_internationale/ententes/ententes.asp](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/ententes/ententes.asp)], (Consulté en juillet 2006)

MINISTRY OF WATER, LAND AND AIR PROTECTION OF BRITISH COLUMBIA, *British Columbia/Washington Environmental Cooperation Council*, [En ligne: <http://www.env.gov.bc.ca/spd/ecc/>], (Consulté en juillet 2006)

NATIONS UNIES, *Calendar of Conference and Meetings*, [En ligne: <http://conf.un.org/DGAACS/Meetings.nsf/wByYear?OpenForm&Start=1&Count=30&Expand=1.12&Seq=2>], (Consulté en juillet 2006).

UNECE, *Convention on Environmental Impact Assessment (EIA) in a Transboundary Context, Information Exchange : Database Transboundary EIA*, [En ligne : <http://www.unece.org/env/eia/eiadatabase.htm>], (Consulté en juillet 2006)

UNECE (CEE/NU), site Internet de l'organisation, [En ligne : [www.unece.org/env/eia/publicpart.html](http://www.unece.org/env/eia/publicpart.html)], (Consulté juillet 2006)

UNIFORM LAW COMMISSIONERS, *Uniform Transboundary Pollution Reciprocal Access Act*, [En ligne : [http://www.nccusl.org/Update/uniformact\\_factsheets/uniformacts-fs-utpraa.asp](http://www.nccusl.org/Update/uniformact_factsheets/uniformacts-fs-utpraa.asp)], (Consulté en juillet 2006)

UNIFORM LAW CONFERENCE OF CANADA, *Table of Uniform Statutes Enacted, Listed by Jurisdiction*, [En ligne: <http://www.ulcc.ca/en/us/index.cfm?sec=4>], (Consulté en juillet 2006)

VILLE DE SHERBROOKE, Agrandissement du site d'enfouissement de Coventry : la MRC de Memphrémagog et la Ville de Sherbrooke jugent très encourageante la décision de la Commission environnementale du Vermont, communiqué de presse, 17 novembre 2004, [En ligne : <http://ville.sherbrooke.qc.ca/fr/zMainFrame.html>], (Consulté en octobre 2005)

#### Matériel de conférence

M. CLAMEN, « Impact Assessment Whitout Borders », Workshop on Transboundary Impacts, Montréal, Québec, 5 et 6 février 2003, [En ligne: [http://www.oaia.on.ca/m\\_clamen.pdf](http://www.oaia.on.ca/m_clamen.pdf) ], (Consulté en juillet 2006)