

Notre mot à dire : état des lieux sur la démocratie environnementale au Québec et en Colombie-Britannique

Frédérique Bertrand-Le Borgne (droit)

Université McGill, Montréal

Décembre 2015

Une thèse soumise à l'université McGill en accomplissement partiel des conditions du diplôme de maîtrise en droit

TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	3
Remerciements.....	4
Introduction.....	5
1.0 L’articulation de l’évaluation environnementale au Canada.....	10
1.1 La mise en œuvre de l’évaluation environnementale au Québec.....	11
1.2 La mise en œuvre de l’évaluation environnementale en Colombie-Britannique.....	17
1.3 Deux approches reflétant les particularismes provinciaux.....	23
2.0 Le premier pilier: l’accès à l’information environnementale.....	26
2.1 L’accès à l’information environnementale au Québec.....	26
2.2 L’accès à l’information environnementale en Colombie-Britannique	33
2.3 Deux modèles similaires au futur incertain.....	37
3.0 Le second pilier: la participation du public au processus décisionnel.....	44
3.1 La participation du public au processus décisionnel au Québec.....	44
3.2 La participation du public au processus décisionnel en Colombie Britannique.....	50
3.3 Deux institutions en quête de légitimité	59
4.0 Le troisième pilier : L’accès à la justice environnementale	66
4.1 L’accès à la justice environnementale au Québec	66
4.2 L’accès à la justice environnementale en Colombie-Britannique	69
4.3 Les cours et les tribunaux environnementaux (TCE)	72
Conclusion.....	77
Bibliographies.....	80

Résumé : Cette thèse explore l'état de la démocratie environnementale au Québec et en Colombie-Britannique en analysant la façon dont s'articulent les droits procéduraux environnementaux dans les deux provinces. Ces droits, qui ont été structurés en trois piliers par le principe 10 de la Déclaration de Rio, sont reconnus comme étant l'accès à l'information environnementale, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice environnementale. La procédure d'évaluation environnementale est un des cadres où ils s'exercent tout particulièrement. Afin de mettre en lumière la force de la démocratie environnementale dans les deux juridictions provinciales, un examen de leur procédure d'évaluation environnementale respective sera effectué suivi d'une analyse comparative pour chacun des piliers. Ce faisant, cette thèse tirera pour chacun des droits analysés des conclusions et proposera différentes solutions afin de renforcer l'exercice des droits procéduraux environnementaux comme la constitutionnalisation du droit à l'information environnementale dans certains contextes, l'identification de certains problèmes de légitimité des institutions effectuant l'évaluation environnementale ainsi que la création de cours de justice spécialisées en environnement.

Abstract: This thesis explores the state of environmental democracy in Quebec and British Columbia by analyzing the articulation of the environmental procedural rights in the two provinces. Those rights, which were constituted in three pillars in principle 10 of the Rio Declaration, are known as the right to environmental information, the right to public participation in decision making and the right to environmental justice. They are often used in the context of an environmental assessment. In order to shed light on the state of environmental democracy in the two provinces, an examination of the structure of their respective environmental assessment process will be done followed by a comparative analysis for each of the pillars. In doing so, this thesis will draw conclusions regarding each right and will propose different solutions to reinforce environmental democracy, including constitutionalizing the right to environmental information in some circumstances, identifying some legitimacy issues with the institutions carrying the environmental assessment, and creating specialized environmental courts.

Remerciements

Plusieurs personnes ont apporté une contribution inestimable pour la réalisation de cette thèse. J'aimerais remercier en particulier mon superviseur le professeur Sébastien Jodoin. Il a été le superviseur dont tout étudiant rêve en m'offrant un support attentif et constant à toutes les étapes de la confection de ma thèse.

Je souhaite également remercier chaleureusement ma famille qui m'a soutenue dans ce projet envers et contre tout, dans mes moments les plus noirs comme les plus lumineux. Je lui suis éternellement redevable.

INTRODUCTION

Ces dernières années, plusieurs projets d'envergure affectant substantiellement l'environnement ont fait l'objet de débats au Canada. Durant l'été et l'automne 2015, j'ai eu l'occasion de participer à une campagne de mobilisation sur le projet d'Énergie-Est, un oléoduc devant transporter le pétrole des sables bitumineux du cœur de l'Alberta jusqu'à Belledune au Nouveau-Brunswick. Ce projet était controversé et le public disposait de peu d'informations sur sa forme finale projetée. Pendant que je faisais du porte à porte, il était facile de voir que le projet soulevait beaucoup d'émotions chez ceux que nous interpellions. Certains résidents appelaient leurs voisins pour leur dire de nous ouvrir la porte alors que nous nous étions en premier buté sur une maison close. Je pouvais voir que c'était pour eux un exutoire parce qu'ils avaient l'impression qu'ils n'auraient pas leur mot à dire sur le sort du projet, même si Énergie-Est devait être soumis au processus d'évaluation environnementale. Cette réaction si vive de la part de ma communauté m'a rendue perplexe. Pourquoi tant de véhémence chez ces gens alors que l'évaluation environnementale est le processus par excellence où le citoyen devrait être écouté et voir son intervention prise en compte lors de la décision finale? Normalement, ils devraient savoir qu'ils pourraient intervenir en temps et lieu devant l'organe approprié. Mais cela ne semblait pas être leur sentiment.

Puis, je me suis rendue compte que cette réaction n'était pas nouvelle. Elle se manifeste depuis longtemps chez des gens qui militent pour la sauvegarde de la démocratie environnementale afin d'avoir leur mot à dire sur les choix ayant un impact sur l'environnement de leur communauté. La démocratie environnementale est un concept très large qui concerne la participation des individus aux décisions appartenant à la sphère environnementale. L'institution par excellence permettant son exercice est la procédure d'évaluation environnementale. La participation du public dans ce domaine est une notion à la définition fluctuante dans la littérature. Elle est largement reconnue comme un concept multiforme dont l'intensité variera en fonction du contexte où elle s'applique. Pour certains, elle n'est présente que lorsque le public est activement impliqué dans le processus décisionnel et que les décideurs sont effectivement influencés par le résultat de cette participation¹. Cependant, une définition aussi restrictive nierait l'analyse d'autres formes existantes. Pour les fins de cet article, nous reprendrons la définition proposée par Ciaran O'Faircheallaigh qui indique que la participation du public est toute interaction entre le public et les acteurs corporatifs ou publics².

¹ P. Bishop et G. Davis, « Mapping Public participation in policy choices » (2002) 61:1 Aust J Publ Admin 14 aux p 15-17.

² Ciaran O'Faircheallaigh, «Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and

Plusieurs objectifs ont été répertoriés dans la littérature comme motivant l'utilité de la participation du public dans l'évaluation environnementale, notamment la capacité de ceux qui sont affectés par un projet d'influencer la décision sur leur sort et l'émancipation des groupes marginalisés par la redistribution des pouvoirs opérée par l'évaluation, ce qui bénéficie en théorie aux groupes les plus défavorisés de la société³. Elle est également opportune en ce qu'elle tend à diminuer les conflits suscités par un projet controversé. Certains auteurs estiment que la participation du public permet également d'augmenter la légitimité de la décision prise par une autorité administrative parce qu'elle implique un processus démocratique participatif⁴. Bien que l'intégration du public au processus décisionnel ne soit pas remise en question par personne, l'effectivité réelle de cette participation dans la qualité de la prise de décision le sera, notamment sur la question des objectifs recherchés par celle-ci⁵. Ceci justifie la variabilité de la prise de position des chercheurs sur l'opportunité de l'étendue, la portée et l'identité même des parties prenantes dont bénéficierait le public pour sa participation dans le processus étudié. Cette hésitation a ses répercussions dans l'univers légal où les normes régulant cette participation sont adoptées.

Depuis les années 1990, plusieurs citoyens réclament de protéger leur participation active aux choix ayant un impact sur l'environnement en intégrant différentes garanties procédurales dans le processus décisionnel. En 1992, la *Déclaration de Rio* reconnaît cette nécessité en articulant dans son principe 10 un droit de savoir et d'agir autour de trois piliers : le droit à l'information environnementale, le droit de participer au processus de prise de décision et le droit d'obtenir réparation pour l'atteinte environnementale⁶. Ces trois droits procéduraux sont vus comme le socle sauvegardant les intérêts des membres des collectivités à la préservation d'un environnement de qualité. Ils sont intimement reliés l'un à l'autre et la mise en œuvre de l'un est souvent conditionnelle au respect de l'autre. Ainsi, l'accès à l'information est un prérequis inévitable pour participer à l'évaluation environnementale et l'accès à la justice assure le respect des droits environnementaux de la population. Ces droits procéduraux environnementaux ont fait l'objet d'une lente maturation et protègent l'opérationnalisation de la démocratie environnementale. S'ils

lessons for public policy making» (2010) 30 Environmental Impact Assessment Review 19 à la p 20.

³ Ann N. Glucker et al., «Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? » (2013) 43 Environmental Impact Assessment Review 43 (2013) 104 à la p 107, [Glucker et al].

⁴ David Arkush, «Democracy and Administrative Legitimacy» (2012) 47 Wake Forest L. Rev. 611 à la p 620.

⁵ Glucker et al., *supra* note 3 à la p 105.

⁶ *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, A/CONF.151/26 (Vol. I), août 1992.

sont conçus de façon effective, les gens les exerçant pourront avoir leur mot à dire. Plusieurs conventions internationales ont cherché à inclure ces droits dans leur corps de façon plus ou moins étendue⁷. Le texte international présentant la forme la plus aboutie d'articulation des droits procéduraux en matière de démocratie environnementale est sans nul doute la convention d'Aarhus⁸.

Cet instrument a été élaboré dans le cadre de la commission économique des Nations Unies pour l'Europe – de laquelle le Canada est membre - et a été signé à Aarhus au Danemark en 1998. Il se structure autour des trois piliers qui sont au fondement du principe. En matière d'accès à l'information environnementale, la convention d'Aarhus contient à la fois un volet passif de l'État où celui-ci doit donner accès avec diligence aux renseignements demandés par les citoyens et un volet actif où il doit collecter et disséminer toute information relative à l'environnement sans demande du public en ce sens. En ce qui concerne la participation du public au processus décisionnel, son articulation réfère à l'accès à l'information environnementale afférente au projet particulier, à la constitution de cadres permettant au public d'être consulté et à la prise en considération effective de son opinion et de ses commentaires dans la prise de décision. Quant à lui, l'accès à la justice environnementale garantit l'accès à un recours devant une instance judiciaire ou quasi-judiciaire quand l'accès à une information est bafoué ou que l'accès à un recours judiciaire aux personnes détenant un intérêt suffisant de contester une décision ou omission du décideur sur la participation du public est entravé.

Le droit international a contribué à l'émergence de ces droits mais ce sont les États qui ont permis leur intégration dans leur droit interne et ont décidé de la manière dont ils seraient matérialisés. Le Canada est un cas particulier en ce qu'il est un État fédéral qui contient en son sein une pluralité de juridictions dans lesquelles la démocratie environnementale prend une forme différente. L'objectif de cette thèse est d'examiner la manière dont ces trois piliers se sont articulés dans deux juridictions provinciales existant au sein de l'État fédéral canadien, soit le Québec et la Colombie-Britannique. Nous avons choisi ces deux provinces car elles sont souvent vues (ou veulent se

⁷ Jean-Maurice Arbour, Sophie Lavallée et Hélène Trudeau, *Droit international de l'environnement*, 2^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2012, Cowansville, aux p. 193-200.

⁸ *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* 25 juin 1998, 2161 RTNU 447 (entrée en vigueur : 30 octobre 2001) [*Convention d'Aarhus*].

montrer) comme étant les plus « vertes » dans l’imaginaire collectif canadien⁹. L’une vante son hydroélectricité alors que l’autre exhibe sa taxe sur le carbone. Pourtant, cette impression n’est pas nécessairement justifiée pour tous les aspects de leur gestion du secteur environnemental. Il est donc utile d’examiner au vu des pratiques existantes entourant les droits procéduraux environnementaux jusqu’à quel point la perception populaire se concrétise.

Pour ce faire, l’objectif est d’évaluer concurremment les normes, les pratiques et la jurisprudence mettant en œuvre ces droits procéduraux dans les deux provinces. Nous postulons que les conditions permettant une participation effective du public dans le domaine ne sont pas encore matérialisées pour les trois piliers parce qu’il existe des problèmes relativement similaires dans les deux juridictions qui entravent sa réalisation. En matière d’accès à l’information environnementale, les difficultés incluent notamment un cadre légal inapproprié au secteur ainsi que les privilèges institutionnels menant à la rétention des renseignements tandis qu’en matière de participation de la population au processus décisionnel ce sera le manque de balises procédurales permettant de créer une participation effective qui sera en cause. Quant à la justice environnementale, les problèmes seront surtout liés à la grande déférence du judiciaire envers les décideurs administratifs ainsi qu’au manque d’expertise des acteurs impliqués. Le présent document mettra une emphase particulière dans l’étude de la procédure d’évaluation environnementale qui, au Canada, est au cœur des processus existants de démocratie environnementale. Il se concentrera également sur la participation du public en général et non sur les autochtones étant donné la complexité des contingences légales et sociologiques qui les caractérisent.

La présente thèse est structurée en quatre parties distinctes. Elle analysera d’abord concurremment dans les deux provinces la manière dont est structurée l’évaluation environnementale pour ensuite examiner la façon dont s’articule les trois piliers que sont l’accès à l’information environnementale, la participation du public au processus décisionnel ainsi que l’accès à la justice environnementale, révélant de façon incidente la force de la démocratie environnementale dans les deux juridictions. Elle tirera également des conclusions pour chacun des droits étudiés et proposera différentes solutions comme la constitutionnalisation du droit à l’information environnementale dans certains

⁹ Plusieurs classements provinciaux placent la Colombie-Britannique comme étant parmi les provinces les plus vertes, alors que le Québec est plus au centre. Voir par exemple Erin Marchington, « Green Provinces of Canada » *Corporate Knights*, (printemps 2012), aux p 44 et 46, en ligne: <<http://www.corporateknights.com/reports/2012-sustainable-provinces/>>.

contextes, l'identification des problèmes de légitimité des institutions effectuant l'évaluation environnementale ainsi que la création de cours de justice spécialisées en environnement.

1.0 L'articulation de l'évaluation environnementale au Canada

Au Canada, la démocratie environnementale s'opérationnalise normativement par les cadres législatifs mis en place par les différentes juridictions nationales. De fait, l'évaluation environnementale constitue l'institution de prédilection où le jeu démocratique s'effectue dans le secteur même si l'exercice des trois droits procéduraux ne s'y trouve pas cantonné. Un système complexe structure ce domaine, spécifiquement à cause de la multiplicité des juridictions inhérente au caractère fédéral canadien. L'environnement est un concept souvent conçu de façon unitaire qui existe en tension avec le caractère fragmentaire du fédéralisme. En effet, il n'est pas possible d'attribuer l'entièreté de cette compétence à un ordre ou à un autre de gouvernement sans menacer la stabilité du partage des pouvoirs¹⁰. La gestion de l'environnement – et donc de l'évaluation environnementale – constitue une facette de l'exercice d'un grand nombre d'activités qui, si elles peuvent être fédérales, sont surtout provinciales. Ceci fait que, dans son ordre de compétence respectif, chaque province est libre de déterminer les modalités de l'évaluation environnementale.

La Cour suprême a reconnu que les deux ordres gouvernementaux peuvent influencer sur l'environnement tant par leur action que par leur inaction dans leurs domaines de compétence respectifs¹¹. Il agit souvent comme une composante ancillaire à une matière quelconque pour laquelle le législateur a compétence. Ce faisant, l'évaluation environnementale constitue un mécanisme d'examen permettant une prise de décision rationnelle à l'égard d'un projet comportant des aspects tant économiques, sociaux qu'environnementaux. En matière de constitutionnalité de l'évaluation environnementale, la Cour suprême a déterminé que l'étendue de la compétence en matière d'environnement sera corrélative à l'étendue des aspects que les organismes fédéraux et provinciaux auront à évaluer. L'autre élément à considérer sera l'élément procédural ou organisationnel coordonnant le processus d'évaluation¹². Les provinces seront en mesure de prévenir les atteintes environnementales causées par un projet si celui-ci relève de leur domaine de compétence. Cependant, un organisme fédéral peut intervenir dans le processus d'évaluation notamment en imposant des conditions si l'organisme a pour préoccupation principale la protection de ressources ou de personnes relevant de l'autorité du Parlement central. Ceci fait qu'ultimement,

¹⁰ Louis-Raphael Lescop, « R. c. Hydro-Québec : la dénaturation du droit criminel au profit de l'environnement » (1999) 33 R.J.T. 421 au par 3.

¹¹ *Friends of the Oldman River Society c Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3 à la p 65, [1992] S.C.J. No. 1.

¹² 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 à la p 45.

chaque province est maîtresse du jeu sur son territoire à l'intérieur des balises constitutionnelles.

1.1 La mise en œuvre de l'évaluation environnementale au Québec

Au Québec, le processus d'évaluation environnementale relève du domaine administratif. La *loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après *LQE*) consacre le droit de toute personne à la qualité de l'environnement dans la mesure prévue par la loi¹³. Ce droit est assorti pour son titulaire d'un recours en injonction lorsqu'il serait illégalement violé. La commission d'une action susceptible d'avoir un effet perturbateur sur l'environnement est donc soumise à un processus d'autorisation administrative qui relève du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux Changements climatiques (ci-après MDDELCC). La législation fait du ministre ou du gouvernement, selon le cas, l'autorité qui détermine de façon discrétionnaire si un projet peut être réalisé, et si oui, s'il doit l'être tel quel ou non selon ses retombées prévisibles. Comme les autorisations prévues à la *LQE* se structurent en fonction du type d'activité exercé, plusieurs articles prévoient l'octroi de permis de nature variable. Cependant, l'article 22 *LQE* est la disposition générale qui met en place le pouvoir du ministre d'autoriser ou non un projet. Son libellé couvre largement toute activité qui serait susceptible d'altérer la qualité de l'environnement, mais le *règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après *RRALQE*) exclut cependant certaines activités du processus prévu à la disposition, comme les travaux préliminaires d'investigation, de sondage et de recherche préalable à tout projet¹⁴. C'est l'initiateur du projet qui soumet la demande d'octroi d'un certificat d'autorisation avec les documents requis par la législation s'il existe le moindre doute quant à l'éventualité pour le projet de tomber dans la sphère de l'article 22 *LQE*.

Suite à la réception du dossier, le ministre dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer l'opportunité de l'octroi ou non d'un certificat d'autorisation pour l'initiateur du projet. Il doit simplement éviter d'exercer son pouvoir à des fins impropres, non prévues par la loi, de mauvaise foi, selon des principes erronés ou en tenant compte de considérations non pertinentes ou de façon discriminatoire, injuste, arbitraire ou déraisonnable¹⁵. La décision doit se justifier en fait et en droit, ce qui fait que le ministre doit également s'assurer de disposer de toute l'information nécessaire lorsqu'il prend une décision. Il ne peut uniquement la baser sur une information

¹³ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2, art 19.1 [*LQE*].

¹⁴ RLRQ c Q-2, r 3, art 2(5).

¹⁵ *Calvé c Gestion Serge Lafrenière inc.*, [1999] J.Q. no 1334 au para 38; [1999] RJQ 1313.

déficiente, incomplète ou partisane : il doit pouvoir expliquer de façon raisonnable comment il est arrivé à exercer son pouvoir dans un sens plutôt qu'un autre¹⁶. Finalement, il doit respecter le cadre procédural mis en place par la loi. La jurisprudence a reconnu que le ministre était libre d'agir en fonction de ce qu'il estimait être l'intérêt public en matière d'environnement et a souligné l'absence de pouvoir d'évaluation des tribunaux du caractère opportun de la décision¹⁷.

Parfois, une des exigences procédurales à laquelle le ministre doit se soumettre est celle de convoquer des audiences publiques sous l'égide du BAPE. Celui-ci est un organe consultatif qui a été créé en 1978 pour permettre la participation du public dans le cadre d'une évaluation environnementale. Relevant directement du MDDELCC, son mandat est d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire rapport à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite. Le BAPE ne suit pas une procédure judiciaire mais administrative et doit tenir des audiences publiques dans les cas où le ministre le requiert. Son activité s'exerce au Québec méridional puisque qu'une procédure différente est prévue pour les activités se produisant au nord du 55^e parallèle.

La loi prévoit que le Bureau est composé d'au plus cinq membres dont un président et un vice-président, nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable. Leur rémunération et leurs conditions d'emploi sont fixées par le gouvernement¹⁸. Ils ont les pouvoirs et l'immunité accordée aux commissaires en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*¹⁹, sauf celui d'imposer l'emprisonnement²⁰. Le BAPE a adopté le 1 mai 1992 un *Code de déontologie des membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*²¹ permettant d'assurer l'indépendance, l'impartialité (et son apparence) ainsi que le devoir de réserve des membres.

Il existe une pluralité de moyens dans la législation permettant de consulter la population par l'entremise du BAPE. Ainsi, l'article 6.3 *LQE* permet au ministre de demander au BAPE

¹⁶ *Centre québécois du droit de l'environnement c Oléoduc Énergie Est ltée*, 2014 QCCS 4398 au para 109, [2014] J.Q. no 7359 [Oléoduc].

¹⁷ *Québec (procureur général) c Germain Blanchard ltée*, 2005 QCCA 605 au para 39, [2005] J.Q. no 7953 [Germain].

¹⁸ *LQE*, *supra* note 13, art 6.2.

¹⁹ RLRQ c C-37.

²⁰ *LQE*, *supra* note 13, art 6.5.

²¹ Bureau d'audiences publiques, *Code de déontologie des membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, en ligne : < <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Deontologie.pdf>>.

d'enquêter et de tenir des audiences génériques qui sont convoquées à l'entière discrétion de l'administration²². Elles permettent une évaluation générale de l'impact d'un type d'activité sur la qualité de l'environnement, surtout lorsqu'il s'agit d'un projet totalement nouveau dont les répercussions sont peu connues. Ce genre d'enquête tend à prendre en compte la multiplicité des facteurs pouvant être affectés par le type d'activité examinée (dont l'impact des effets cumulatifs) et en fait un examen global en intégrant dans le processus la participation du public. Cependant, depuis le début des années 1990, seuls 2% des mandats confiés au BAPE concernent des mandats d'audiences génériques²³.

La majorité des examens du BAPE va dans l'évaluation de projets ponctuels. Il existe en effet une catégorie d'activités dont les impacts prévisibles ont une ampleur et un impact non négligeable sur la qualité de l'environnement. Ils ne peuvent être entrepris sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (ci-après PEEIE), condition préalable à l'obtention d'un certificat d'autorisation du gouvernement²⁴. Il s'agit des projets qui sont assujettis et sont énumérés à l'article 2 du *règlement sur l'évaluation et les examens d'impacts sur l'environnement* (ci-après *REEIE*)²⁵. Il s'agira généralement de projets susceptibles d'avoir un certain impact sur l'environnement étant donné leurs proportions ou de leur productivité envisagée.

Lorsque qu'un promoteur souhaite réaliser une telle activité, il doit donner à l'administration un avis décrivant généralement la nature de son projet. Suivant cela, le ministre indique alors la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact que doit réaliser l'intéressé par une directive ministérielle²⁶. Celle-ci est souvent de nature générique et s'adresse à un secteur d'activité particulier. Cette étude est alors réalisée par le promoteur lui-même (ou les sous-traitants qu'il engage à cet effet) et, une fois reçue, le ministre la rend publique. Le promoteur doit alors publiciser son projet²⁷ et le BAPE entre en scène en s'assurant d'informer le public sur le sujet. Les informations contenant l'étude d'impact et les autres documents pertinents sont alors consultables par toute personne pendant 45 jours. Le BAPE ouvre pour ce faire des centres de documentation

²² Jean Baril, *Le BAPE devant les citoyens*, Québec, Les presses de l'université Laval, 2006, à la p 33 [Baril, « BAPE »].

²³ Mario Gauthier et Louis Simard, « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique » (2011) 17 :1 *Télescope* 39 à la p 43.

²⁴ *LQE*, *supra* note 13, art 31.1.

²⁵ RLRQ c Q-2, r 23.

²⁶ *LQE*, *supra* note 13, art 31.2.L'article 3 du *REEIE* prévoit les critères qui peuvent être contenus à l'étude d'impact soumise au ministre qui peut cependant prévoir l'existence d'autres conditions.

²⁷ *REEIE*, *supra* note 25, art 6.

temporaire dans la région touchée par le projet éventuel ainsi qu'à Montréal et à Québec et diffuse les données pertinentes sur son site internet.

Au fil de son existence, l'organisme a développé une pratique selon laquelle il tient une séance d'information pendant le délai de 45 jours au cours de laquelle il informe la population sur le rôle du BAPE, la nature du projet, la procédure environnementale et les façons pour la population d'y participer²⁸. Au cours de cette période, toute personne, groupe ou municipalité peut demander par écrit au ministre de convoquer une audience publique tenue sous l'égide du BAPE en expliquant les fondements de sa requête. La demande ne peut être rejetée que si elle est jugée frivole (non-fondée)²⁹.

Si cette étape préliminaire est passée, le BAPE tient l'audience publique et produit pour le ministre son analyse et ses constatations quant à celle-ci dans un délai de quatre mois³⁰. La tenue d'une audience publique est régie par les *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*³¹. Elle est faite en deux parties dont la première a pour objectif d'informer le public. Le Bureau a le pouvoir de convoquer toute personne dont elle estime le témoignage nécessaire pour mener à bien son travail. Cela pourrait être le cas d'un expert sur une question donnée³². Il peut également requérir un avis auprès d'un ministère³³. Tant le requérant que l'initiateur doivent exposer respectivement les motifs de leur requête ainsi que les données entourant le projet. Toute autre personne peut être autorisée à s'exprimer au cours de l'événement. C'est une période de dialogue et d'échanges entre les diverses parties concernées par le projet. Selon Gauthier et Simard, il s'agit de la période la plus intéressante au niveau de la discussion et de la délibération parce que c'est celle au cours de laquelle de nouvelles avenues sont explorées par le biais d'une période de questions-réponses entre les participants³⁴. La deuxième partie est orientée sur la consultation et c'est alors que s'expriment soit oralement, soit par l'entremise d'un mémoire, les différentes opinions sur le projet et ses constituantes³⁵. Un délai minimal de 21 jours doit s'écouler entre les deux parties de l'audience. Cette technique permet une participation constructive du public parce

²⁸ Baril, «BAPE», *supra* note 22 à la p 34.

²⁹ LQE, *supra* note 13, art. 31.3.

³⁰ REEIE, *supra* note 25, art. 16.

³¹ *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, RLRQ c Q-2, r 45 [Règles de procédure].

³² *Ibid*, art 21.

³³ *Ibid*, art 22.

³⁴ Gauthier et Simard, *supra* note 23 à la p 42.

³⁵ *Règles de procédure*, *supra* note 31, art 27.

que celui-ci n'est pas considéré seulement comme un destinataire de l'information concernant le projet mais devient un acteur qui est considéré comme un expert de son milieu³⁶. Par la suite, le BAPE produit son rapport d'analyse qu'il soumet au ministre. Celui-ci, lorsqu'il le juge satisfaisant, le livre avec la demande d'autorisation au gouvernement qui peut délivrer ou refuser de délivrer un certificat d'autorisation avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine³⁷.

Il existe une procédure parallèle de consultation du public non soumise au BAPE dans le cadre où l'initiateur d'un projet cherche à explorer et exploiter du gaz schiste, du pétrole ou du gaz naturel. En effet, l'article 7.1 du *RRALQE* prévoit que celui qui cherche à obtenir un certificat d'autorisation pour de telles activités dans un milieu humide doit informer et consulter le public de son intention à la fois en publiant un avis dans le journal d'une municipalité où seront réalisés les travaux et en tenant une consultation publique. Celle-ci doit être tenue dans un délai minimum de vingt jours après la production de l'avis et à celle-ci participe un observateur du ministère qui peut agir comme modérateur et doit produire un compte-rendu pour le ministre et l'initiateur du projet. Ce dernier doit également confectionner un rapport contenant les observations du public et celles pour lesquelles il décide d'effectuer un suivi. La production de ce dernier est obligatoire pour demander une autorisation en vertu de l'article 22 *LQE*.

En créant une telle procédure parallèle pour ce secteur d'activités, le règlement le soustrait à l'expertise du BAPE et met entre les mains de l'initiateur du projet tout l'encadrement qui l'entoure. Le délai est aussi très court entre la publication de l'avis et celui où la consultation publique est tenue puisqu'il n'est que de vingt jours minimum³⁸. Cela laisse peu de temps aux citoyens d'aller prendre la documentation pertinente et de l'analyser de façon substantielle. Enfin, l'initiateur du projet possède une entière discrétion sur la collecte des observations et pour celles pour qui il semble valide d'effectuer un suivi.

La *loi sur les mines* prévoit également la mise en place d'une procédure de consultation du public pour le requérant d'un bail minier dans le cadre d'un projet d'exploitation d'une mine métallifère

³⁶ Baril, « BAPE », *supra* note 22 à la p 38.

³⁷ *LQE*, *supra* note 13, art. 31.5.

³⁸ *REEIE*, *supra* note 25, art. 7.1.

à capacité réduite³⁹. Pourtant, cette procédure n'est pas une étape préliminaire à une consultation publique plus substantielle effectuée sous l'égide du BAPE puisqu'on ne retrouve pas au *REEIE* une obligation de soumettre un tel projet à la PEEIE. En outre, ces dispositions adoptées en 2013 ne sont pas encore entrées en vigueur.

Contrairement à la création de telles structures parallèles qui se complémenteraient afin d'étudier une pléthore de projets et de sujets ayant un impact sur l'environnement, l'auteur Jean Baril proposait en 2006 d'octroyer un rôle accru au BAPE. Il décrivait comment l'organisme dépend pour agir d'une lettre-mandat du ministre, laissant le gouvernement libre de confier des questions qui relèveraient de l'expérience développée par le BAPE à des entités créées de toutes pièces. L'auteur cite ainsi l'exemple de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt québécoise étudiant en 2003 la question des forêts alors que le BAPE avait déjà développé une compétence sur ce point en 1991⁴⁰. Il soulève également qu'il peut exister des zones grises et même conflictuelles entre différents organismes siégeant de façon permanente comme la Commission pour la protection du territoire agricole du Québec qui possèdent de plus vastes pouvoirs que le BAPE mais qui ont un mandat plus spécialisé⁴¹. La division de ces questions parmi toutes ces entités désavantage la participation du public en ce que la procédure devant ces institutions est souvent plus complexe et plus formelle, l'information plus technique et que leur fonction première ne tourne pas autour de l'expression des citoyens.

Au contraire de tous ces organes, le BAPE a pour responsabilité de favoriser la participation des citoyens à l'évaluation environnementale. Il hérite en cela des caractéristiques sociétales de l'époque qui a vu l'érection de l'organe, soit les années 1970 où l'on reconnaissait la nécessité d'une pluralité d'acteurs pour assurer une bonne gouvernance sociale, ce qui a été appelé la sociétisation d'État⁴². Très tôt, le modèle procédural du BAPE a été fixé et est demeuré pour l'essentiel inchangé. Le principal critère d'évaluation d'un projet est son acceptabilité sociale et le BAPE utilise le cadre de référence propre au développement durable⁴³.

³⁹ *Loi sur les mines*, RLRQ c M-13.1 aux art 101.0.1 et 101.0.3.

⁴⁰ Baril, « BAPE », *supra* note 22 à la p 128.

⁴¹ *Ibid* à la p 126.

⁴² Gauthier et Simard, *supra* note 23 à la p 58.

⁴³ L'acceptabilité sociale est un critère multidimensionnel qui regroupe tant l'aspect culturel, économique, social et environnemental. *Ibid* à la p 62.

Toutes ces caractéristiques forment un modèle d'évaluation environnementale unique qui correspond bien au particularisme québécois. Celui-ci tranche avec la procédure britannico-colombienne puisqu'il existe plusieurs différences flagrantes entre les deux provinces malgré l'existence de façons de faire semblable sur plusieurs points.

1.2 La mise en œuvre de l'évaluation environnementale en Colombie-Britannique

L'évaluation environnementale en Colombie-Britannique est régie par l'*Environmental Assessment Act*⁴⁴ (ci-après *EAA*). Cette loi a été adoptée en 1994 après avoir assuré la consolidation de processus disparates existant dans différents secteurs. À son adoption, celle-ci prévoyait la création d'un comité consultatif pour chaque projet composé de différents gouvernements locaux devant analyser le projet et devant soutenir le directeur exécutif dans son travail d'analyse⁴⁵. Celui-ci pouvait également constituer un comité consultatif composé de membres du public comme des organisations ayant un intérêt sur les conclusions du processus d'évaluation⁴⁶. Il y avait également des notifications obligatoires au public concernant les quatre étapes où il pouvait soumettre des commentaires et une commission sur les affaires environnementales, dotée de vastes pouvoirs d'enquête et pouvant mener des audiences publiques dans les dossiers controversés ou à la discrétion du ministre⁴⁷.

Une réforme de la loi entreprise en 2002 a substantiellement modifié la procédure lors d'une vague de dérégulation du secteur environnemental. Le législateur a voulu augmenter la flexibilité de l'évaluation environnementale, diminuer les coûts et réduire le fardeau procédural des agences gouvernementales concernées⁴⁸. On a voulu être capable de créer une évaluation à la pointure de chaque projet, ce qui octroie *de jure* une très grande discrétion aux autorités publiques dans la détermination de ses modalités. Plusieurs mesures qui balisaient l'évaluation environnementale disparurent, comme par exemple la nécessité de considérer des méthodes et sites alternatifs pour mener à bien le projet⁴⁹.

⁴⁴ SBC 2002, c 43 [*EAA*].

⁴⁵ RSBC 1996, c 119, art 9.

⁴⁶ *EAA*, *supra* note 44, art. 11.

⁴⁷ Mark Haddock, «Environmental Assessment in British Columbia» Environmental law Center of the University of Victoria (novembre 2010), en ligne: <http://www.elc.uvic.ca/wordpress/wp-content/uploads/2014/08/ELC_EA-IN-BC_Nov2010.pdf> à la p 14 [Haddock].

⁴⁸ Raymond L. Crook, «The New Environmental Assessment Process: A Sixteen Month Status Report», Environmental Assessment Office, en ligne : <<https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/8878/18%20Crook%20Paper.pdf?sequence=1>> aux p 2-4.

⁴⁹ Haddock, *supra* note 47 à la p 14.

La nouvelle mouture de la loi redéfinit le rôle de l'Environmental Assessment Office (ci-après EAO) qui est l'autorité assurant l'intégrité du processus évaluatif⁵⁰. Désormais, il doit assurer la coordination entre l'information et l'analyse faite par le promoteur et les différentes agences gouvernementales⁵¹. Cet organe est dirigé par un directeur exécutif nommé par le lieutenant-gouverneur général de la province qui peut décider de ses conditions d'emploi ainsi que de sa rémunération⁵². Le directeur exécutif est considéré comme un employé selon les dispositions du *Public Service Act*⁵³. Cette loi concerne en grande partie le recrutement des employés de la fonction publique et n'octroie pas de garanties d'indépendance et d'impartialité afférentes au caractère décisionnel particulier de ce poste, même lorsque le gouvernement (l'employeur) est le promoteur du projet évalué.

Le processus d'évaluation environnementale britannico-colombien détermine de façon réglementaire les activités pouvant lui être soumises. Les projets susceptibles d'évaluation environnementale sont énumérés dans le *Reviewable Projects Regulation*⁵⁴. Ils sont catégorisés en projets industriels, énergétiques, miniers, de gestion de l'eau, d'élimination des déchets, de préparation alimentaire, de transport et de construction de lieux de plaisance touristiques. Le règlement énumère ensuite les caractéristiques que l'activité examinée doit posséder ainsi que les seuils qu'elle doit rencontrer pour être évaluable⁵⁵. Depuis 2002, ils ont été augmentés significativement afin de diminuer le nombre de projets soumis à l'évaluation environnementale⁵⁶. À cette étape, seules les qualités intrinsèques du projet sont considérées (comme sa capacité de production) et non pas l'impact qu'il pourrait avoir ou le lieu où il serait situé. Depuis la réforme, des activités qui étaient soumise à l'évaluation environnementale en raison de la catégorisation de leurs activités ne le sont plus désormais. Celles qui ne sont pas évaluable n'ont pas à se soumettre au processus de révision. De plus, certains secteurs sont totalement exclus de la procédure comme le forage pétrolier prospectif⁵⁷.

⁵⁰ EAA, *supra* note 44, art 2.

⁵¹ Haddock, *supra* note 47 à la p 15.

⁵² EAA, *supra* note 44, art 3.

⁵³ RSBC 1996, c 385.

⁵⁴ BC Reg 370/2002.

⁵⁵ Cela peut concerner notamment la capacité de production ou le type d'industrie.

⁵⁶ Haddock, *supra* note 47 à la p 18.

⁵⁷ *Ibid* à la p 17.

Si le projet rencontre les critères réglementaires, celui-ci pourrait être soumis à l'évaluation environnementale. Le promoteur doit fournir la description de son projet à l'EAO afin que celui-ci détermine s'il s'agit d'un projet révisable. Dans cette description, l'initiateur de projet doit mentionner de façon générale les effets de son projet sur les plans environnemental, social, économique et patrimonial. Il n'est pas tenu de prendre l'opinion d'une tierce partie pour l'évaluation des impacts, comme d'un expert sur le sujet⁵⁸. Suite à la réception de ce document, le directeur exécutif l'examine et décide s'il sera soumis ou non à l'évaluation environnementale. Il regarde pour cela s'il y a un risque d'impact significatif du projet sur l'un des chefs d'évaluation. Il dispose d'une grande discrétion pour ce faire. Ainsi, s'il juge que le projet n'aura pas d'impact significatif, il permettra à l'activité de suivre son cours sans plus d'intervention de sa part, si ce n'est l'imposition possible de conditions pour ce faire⁵⁹. Il n'existe pas de standards disponibles au public qui permettent de dire sur quels critères se base l'EAO pour décider quand un projet aura un impact significatif ou pas.

Si le projet est estimé par l'organisme comme étant révisable, alors le promoteur ne pourra l'entreprendre sans le soumettre à l'EAO pour une évaluation⁶⁰. La procédure à laquelle il sera alors soumis dépendra des caractéristiques du projet. Ainsi, les étapes administratives vont varier en fonction d'une pluralité de facteurs qui permettront de déterminer le risque qu'il pose et donc de moduler de façon flexible la procédure qui y sera associée. Outre le pouvoir de l'EAO de déterminer comme étant révisable un projet, le ministre concerné dispose d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant, s'il le juge bon, de désigner un projet comme étant évaluable. Un promoteur peut également volontairement le soumettre au processus d'examen s'il a l'accord du directeur exécutif.

S'il estime qu'une activité peut poser un risque substantiel à l'une des catégories énumérées plus haut – tout en prenant en compte les moyens de mitiger les conséquences de son exécution – alors le directeur exécutif peut déterminer qu'un certificat d'évaluation environnementale est nécessaire pour la poursuite de celle-ci⁶¹. Il émettra alors un décret en vertu de l'article 11 *EAA* où il

⁵⁸ Environmental Assessment Office, « Guidelines for preparing a project description for an environmental assessment project in British Columbia » (11 juin 2007), en ligne: <http://www.eao.gov.bc.ca/pdf/EAO_Guidelines_Preparing_Project_Description.pdf> à la p 2.

⁵⁹ *EAA*, *supra* note 44, art 10 (1) b).

⁶⁰ *Ibid*, art 8.

⁶¹ *EAA*, *supra* note 44, art. 10 (1) c).

déterminera l'étendue du mandat d'évaluation, ses paramètres ainsi que la procédure devant permettre de l'accomplir. Le document structure les deux grandes phases de l'évaluation environnementale : celle avant et celle après l'application pour une évaluation environnementale. La première phase concerne l'élaboration du « Draft Application Information Requirements » (ci-après AIR) qui est un document définissant les éléments d'information du projet devant être fournis pour être évalués. Tous les aspects et les standards d'examen qui seront considérés pour analyse sont structurés. Le promoteur se base sur les lignes directrices de l'EAO pour ce faire. Une fois son projet approuvé, il soumet alors son application pour que l'évaluation en tant que telle s'enclenche.

L'examen de différents décrets disponibles sur le site de l'EAO montre que ceux-ci sont relativement génériques et que ce qui y est déterminé est l'étendue du projet examiné, la portée du mandat, la constitution du groupe de travail qui évalue les différents aspects du dossier, les modalités de la consultation du public par le promoteur et celle des modalités avec les autochtones. On y stipule le plus souvent que le promoteur doit faire des rapports à l'EAO sur la façon dont la consultation du public s'est produite à différents stades de la procédure (ce qui se fait généralement au moins deux fois)⁶². Un des éléments fondamentaux qui caractérise l'évaluation de la province en matière de participation du public est le fait que le promoteur est souvent le principal interlocuteur de la population tant que celle-ci dure. Le rôle de l'EAO tient davantage à celui de coordonnateur et superviseur entre les différentes parties prenantes.

Sur ce thème, l'organisme est titulaire d'une grande discrétion relativement à la participation du public dans la procédure puisque cette discrétion inclut notamment la désignation des personnes et des organisations pouvant être consultées par le promoteur, leur accès à l'information, la réception de notifications ainsi que leurs opportunités d'être entendues⁶³. L'officier public spécifie également les opportunités pour ces personnes désignées, comme pour le promoteur, de faire part de leurs commentaires⁶⁴.

⁶² Voir par exemple Brian Westgate, «In the matter of the Environmental Assessment Act, S.B.C. 2002, c. 43 (Act) and an Environmental Assessment of the Proposed Pacific Northern Gas Looping (Proposed Project) an Order under Section 11» EAO (25 octobre 2013), en ligne: <http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p405/1382734794851_ef9fc85ce3659d1caeeb5267916dca31c386de0527f9f086d049026a67901595.pdf> à la p 15.

⁶³ *EAA*, *supra* note 44, art. 11 (2) f).

⁶⁴ *Ibid*, art 11 (2) g).

Pourtant, la discrétion du directeur exécutif est tempérée par le *Public Consultation Policy Regulation*⁶⁵ (ci-après *PCPR*) qui l'invite à prendre en compte certaines dispositions devant le guider lorsqu'il détermine la procédure à suivre lors d'une évaluation environnementale. Celles-ci ne sont cependant pas obligatoires⁶⁶. Selon elles, l'initiateur de projet doit conduire un programme de consultation publique qui soit acceptable selon le directeur exécutif. Les modalités minimales de la consultation par le promoteur seront déterminées lors de l'émission du décret qui stipule les périodes temporelles où le public pourra commenter le projet, soit généralement lors de la période de pré-application pour commenter l'AIR et lors de la période d'application, s'il y aura des portes ouvertes ou non, la forme de notification envoyée au public et les rapports que le promoteur doit faire de la consultation qu'il a faite avec le public (généralement au moins au moment de l'application pour la révision, parfois 120 jours après le début de celle-ci). Le promoteur est libre de prendre des mesures supplémentaires pour consulter le public pour augmenter l'acceptabilité sociale de son projet⁶⁷. Ainsi, la consultation de différents plans de consultation du public soumis dans divers projets montrent qu'il est courant que le promoteur rencontre des chambres de commerce, des municipalités et certains groupes d'intérêt⁶⁸. On peut voir aussi que le promoteur a la liberté de déterminer les parties prenantes à un projet (tant que l'EAO ne s'objecte pas à cette détermination). Le décret pris en vertu de l'article 11 *EAA* constituera aussi souvent un groupe de travail composé de représentants des premières nations et d'agences gouvernementales qui s'occupera généralement de réviser et de commenter le contenu du brouillon de l'AIR et de l'AIR en tant que tel. Ce groupe, qui était constitué en vertu de l'*EAA* avant 2002, voit son existence, ses fonctions et sa composition décidées au gré des projets.

Le promoteur doit également fournir comme information lors de son application pour l'octroi d'un certificat (qui survient plus tard dans la procédure) un résumé et une évaluation de toute

⁶⁵ BC Reg 373/2002.

⁶⁶ Il ne s'agit que d'une politique et le directeur exécutif peut y déroger tant que cette dérogation reste raisonnable dans le contexte où elle s'opère, voir *VAPOR v British Columbia (Environment)*, 2015 BCSC 1086 au para 74, [2015] B.C.J. No. 1342 [*VAPOR*].

⁶⁷ Par exemple, FortisBC a tenu des rencontres avec des parties prenantes de la communauté comme des municipalités et a envoyé une lettre aux propriétaires habitant à moins de 200 mètres du tracé prévu du projet de gazoduc transportant du gaz naturel liquéfié. Tera, « Public Consultation Report for the Proposed FortisBC Energy (Vancouver Island) inc. Eagle-Mountain-Woodfibre Gas Pipeline Projet » (décembre 2014), en ligne : <https://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p406/1421454106600_Z1JsJ5ypS9H2V3KgK0slKCSnsKpl591MfQ5jM8KxXTGwGbLVhmpH!1378338455!1421453566735.pdf> à la p 18.

⁶⁸ Voir par exemple le rapport sur la participation du public du projet Eagle Mountain- Woodfibre Pipeline Gas, « Public Consultation Update » (27 janvier 2014), en ligne : <http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p431/1438981960854_pQtRVGnPmFTx36fZfQjntpFvtQL739yvSsjjPsRLy4p2mtBqclly!1217898076!1438967759462.pdf> à la p 1 (projet pris au hasard).

consultation tenue à ce jour ainsi qu'une proposition du programme de consultation du public qu'il entend tenir. Le directeur exécutif s'assure qu'il est prévu que des notifications soient envoyées au public au moins sept jours avant l'ouverture d'une période formelle de commentaires ou la tenue d'une réunion publique. Une telle période doit être tenue minimalement une fois pour une période allant de 30 à 75 jours. Les décisions de l'EAO restent subordonnées à celles du ministre qui peut modifier ultérieurement ce que le directeur exécutif aurait décidé⁶⁹.

Une fois le contenu de la pré-application définissant les balises de l'analyse à effectuer accepté par l'EAO – et s'il veut obtenir le certificat pour mener à bien son projet – le promoteur doit alors introduire une demande en ce sens auprès du directeur exécutif en lui envoyant son dossier d'application. L'officier l'accepte s'il juge que l'information fournie est suffisante afin qu'il puisse mener à bien son analyse. Durant cette étape, le rapport est rendu public afin que les gens puissent le commenter et l'EAO évalue le dossier du promoteur afin d'en tirer les conclusions adaptées aux circonstances. Le délai pour accomplir tout ce processus est de 180 jours.

Une fois cette étape franchie, le directeur exécutif réfère le rapport d'évaluation environnementale, ses recommandations et leurs raisons, le cas échéant, aux ministres concernés par le projet. Ils décident alors si ils octroient le certificat (et avec quelles conditions), s'ils le refusent ou s'ils demandent un complément d'étude sur le dossier. Contrairement au Québec où la discrétion du ministre reste entière, ceux-ci ont une obligation de considérer le rapport et les recommandations afférentes⁷⁰. Ils motivent leur décision et celle-ci est accessible au public.

En plus de l'évaluation d'un projet particulier, le ministre de l'environnement a également la possibilité de demander une évaluation stratégique sur une procédure, un plan ou une politique donnée en vertu de l'article 49 *EAA*. Tout comme l'évaluation stratégique québécoise, un tel examen permet d'effectuer une analyse en profondeur des impacts des activités ou d'un type d'activité économique donné et de trouver comment les éviter ou les mitiger. Il permet également une participation du public plus effective en ce qu'elle se fait sur un spectre de considérations plus large que sur un seul projet particulier. À ce jour, il semble qu'une seule évaluation stratégique ait eu lieu depuis 1994 en Colombie-Britannique, soit celle de 1997 sur le développement de

⁶⁹ *EAA*, *supra* note 44, art 15.

⁷⁰ *Ibid*, art. 17 (3) a).

l'aquaculture du saumon⁷¹.

L'EAO recommande rarement le refus de l'octroi d'un permis au terme du processus d'évaluation environnementale. Dans le cas du secteur minier, cela ne s'est produit que deux fois, dont une pour l'entreprise Pacific Booker Minerals. Les ministres avaient suivi la recommandation de l'EAO de ne pas octroyer le certificat d'autorisation. Une révision judiciaire a cassé cette décision pour non-respect des obligations procédurales puisque le promoteur n'avait pas eu le temps de répondre adéquatement aux recommandations de l'EAO⁷².

Ce régime hautement discrétionnaire a été conçu ainsi pour faciliter l'évaluation environnementale selon les caractéristiques inhérentes à chaque projet. Il s'oppose en cela au régime québécois où la discrétion des autorités au niveau procédural est balisée par davantage d'obligations et où le régime s'applique à chaque projet selon un modèle général. Cette différence est le résultat des réalités sociétales existantes au moment où ces deux régimes ont été implantés.

1.3 Deux approches reflétant les particularismes provinciaux

Les deux régimes législatifs relatifs à l'évaluation environnementale ont été élaborés à des époques et dans des cultures qui étaient marquées par un discours social dominant qui différait. Ainsi, au moment de l'adoption de la *loi modifiant la loi sur la qualité de l'environnement* en 1978, le ministre délégué à l'environnement Marcel Léger avait déclaré que :

« L'objectif du présent projet de loi vise à permettre aux personnes et aux groupes de jouer un rôle actif dans la protection de l'environnement qui, selon l'ancien droit, était la seule responsabilité du gouvernement et de ses fonctionnaires⁷³. »

Un autre élément important qu'il mentionnait était le :

« droit [...] aux citoyens à la participation, c'est-à-dire le droit d'être entendus pour exprimer leur point de vue de façon qu'ils puissent faire partie du mécanisme de décision dans un domaine qui concerne leur vie quotidienne⁷⁴. »

Cette loi qui créait le BAPE s'insérait dans un temps marqué par les réformes sociales qui

⁷¹ Haddock, *supra* note 47 à la p 22.

⁷² *Pacific Booker Minerals Inc. v British Columbia (Minister of the Environment)*, 2013 BCSC 2258, [2013] B.C.J. No. 2694.

⁷³ Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 31^e lég, 3^e sess, n°210 (5 décembre 1978) à la p 4360 (Marcel Léger) [*Journal des débats*].

⁷⁴ *Ibid* à la p 4364.

démontraient un interventionnisme marqué de l'État. Cette loi insistait également sur le rôle du citoyen et sur le désir qu'il exerce une influence marquée sur la décision du Conseil des ministres⁷⁵. Elle faisait du Québec la première juridiction canadienne à adopter un droit à la qualité de l'environnement.

En Colombie-Britannique, la réforme de 2002 qui a modifié en profondeur le mécanisme de l'évaluation environnementale s'est faite alors que le modèle de dérégulation économique était priorisé par le gouvernement en place. Le ministre Stan Hagen ne l'avait pas caché en affirmant que :

« The overall thrust of this new legislation is consistent with broader government policy directions. [...] At the same time, consistent with this government's deregulation goals, the process will be more timely and cost-efficient. It will be less regimented and will allow proponents more freedom to determine best how to tackle issues without impinging on government's oversight and review functions⁷⁶. »

Le commentateur de l'opposition avait alors critiqué la diminution des moyens d'intervention du public en affirmant que :

« By removing the project committee stage and moving towards this flexible approach, this legislation removes the public's guarantees for public notice and participation. Furthermore, it grants far too much power and discretion to the minister and the executive director⁷⁷. »

Une des grandes différences entre les deux régimes réside dans le degré de discrétion octroyé aux autorités au niveau de la détermination des modalités procédurales de la participation du public dans l'évaluation environnementale. Alors qu'en Colombie-Britannique le directeur exécutif est tout-puissant en théorie dans le choix de celles-ci, les Québécois ont la capacité de demander la tenue d'audiences publiques sur un projet particulier s'il est inclus au *REEIE*. Celles-ci nécessitent un engagement beaucoup plus important de l'État et de l'initiateur de projet que la simple prise en considération de commentaires écrits. Ces deux réalités sont symptomatiques de deux tendances idéologiques qui s'affrontent par rapport à l'évaluation environnementale, l'une davantage axée sur la vision d'une participation importante du public comme freinant le développement économique alors que la seconde intègre plutôt cette participation comme étant cruciale pour le

⁷⁵ *Journal des débats*, supra note 73 à la p 4364.

⁷⁶ Colombie-Britannique, Legislative Assembly, *Debates of the Legislative Assembly*, 37^e lég, 3^e sess, n°14 (14 mai 2002) à la p 3464 (Stan Hagen).

⁷⁷ *Ibid* à la p 3465 (J. Kwan).

bon aboutissement du processus décisionnel ainsi que le caractère rationnel et adéquat du choix pris à son terme.

Pourtant, force est de constater que malgré les contextes différents dans lesquels les modèles ont été élaborés, la structure reste fondamentalement similaire. La décision finale sur l'avenir d'un projet reste aux mains de l'exécutif sans qu'on puisse vraiment mesurer l'influence concrète de la participation du public sur la décision finale. Certes, les décisions des ministres en Colombie-Britannique sont motivées pour chacun des projets et on mentionne parfois que l'intervention d'un groupe de citoyens a modifié certains éléments du projet, mais ces considérations ne vont pas dans le sens d'un changement en profondeur de sa teneur. Si l'on mesure à ce standard l'effectivité réelle de la participation du public dans le processus, il est difficile d'en évaluer les résultats matériels malgré l'importance que lui accorde le discours officiel des deux juridictions.

Il est intéressant de mentionner qu'au Québec un processus de réforme s'est amorcé concernant la modernisation du processus d'octroi des autorisations environnementales. Le 11 juin 2015, le ministre du MDDELCC a publié un livre vert annonçant certains principes devant guider l'élaboration de cette nouvelle structure. Les objectifs énoncés comprennent l'idée centrale de rendre les balises et la profondeur de l'analyse d'un dossier proportionnelles au risque environnemental de l'activité proposée. On veut en outre simplifier le processus tout en élargissant les facteurs pris en considération, notamment la lutte aux changements climatiques⁷⁸.

Malgré tout, même si l'évaluation environnementale reste le cadre privilégié de la démocratie environnementale dans les deux provinces, son exercice dépasse largement cette institution. Les droits procéduraux environnementaux érigés en trois piliers protègent la participation de la population bien au-delà du cercle confiné de cette procédure d'examen. Ainsi, les deux juridictions disposent de mécanismes normatifs garantissant l'accès à tout type d'information gouvernementale, incluant l'information environnementale.

⁷⁸ MDDELCC, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la loi sur la qualité de l'environnement*, Livre vert, Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales et la Direction générale de l'évaluation environnementale et stratégique du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, juin 2015, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/livreVert.pdf> à la p 17 [Livre vert].

2.0 Le premier pilier : l'accès à l'information environnementale

Au Canada, le droit à l'accès à l'information n'est pas constitutionnalisé, et ce, contrairement aux développements effectués dans différentes instances internationales soulignant l'importance du droit à l'information parce qu'il est une part inhérente du droit à la liberté d'expression⁷⁹. Cependant, la Cour suprême du Canada a reconnu que le droit à l'information – tel que reconnu dans les lois qui en garantissent l'accès – permet aux citoyens de participer de façon significative dans le processus démocratique et fait en sorte que les politiciens et bureaucrates demeurent responsables devant eux. Elle souligne ainsi que : « les droits aux renseignements détenus par l'État visent à améliorer les rouages du gouvernement, de manière à le rendre plus efficace, plus réceptif et plus responsable⁸⁰. » En 2010, dans *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c Criminal Lawyers Association*, cette même cour a décidé que l'article 2 (b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁸¹ (ci-après *Charte canadienne*) protégeant la liberté d'expression garantit le droit aux renseignements gouvernementaux s'ils permettent la tenue d'une discussion significative sur une question importante pour le public, mais seulement sous réserve des privilèges et autres contraintes fonctionnelles⁸². Ces développements jurisprudentiels sont venus renforcer les lois provinciales permettant aux citoyens d'avoir accès à l'information environnementale détenue par leurs gouvernements respectifs.

2.1 L'accès à l'information environnementale au Québec

Le Québec dispose à l'article 44 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸³ (ci-après *Charte*) d'une disposition autonome qui protège l'accès à l'information dans la mesure prévue par la loi. La *loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁸⁴ (ci-après *loi sur l'accès*) met en œuvre ce droit d'accès d'un individu à l'information détenue par les autorités publiques et son article 168 reconnaît la primauté de cette loi par rapport au reste de la législation. La Cour d'appel a reconnu son caractère fondamental et

⁷⁹ Par exemple dans *l'affaire Claude-Reyes et al. c. Chili* (2006), Inter-Am Ct HR (Sér C) no 151, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights : 2006* au para 77, OEA/Ser.L/V/II.127/doc.4 (2007) 70, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a conclu que toute personne a le droit de recevoir l'information détenue par l'État et que celui-ci a l'obligation positive de la fournir au requérant.

⁸⁰ *Dagg c Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 RCS 403 au para 63, [1997] S.C.J. No. 63.

⁸¹ Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11.

⁸² *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c Criminal Lawyers Association*, 2010 CSC 23 aux par 30-31, [2010] S.C.J. No. 23 [*Criminal Lawyers*].

⁸³ RLRQ c C-12 [*Charte*]

⁸⁴ RLRQ c A-2.1 [*Loi sur l'accès*]

quasi-constitutionnel⁸⁵. Les seules exceptions pouvant justifier l'entrave d'une personne à l'information détenue par un organisme public sont celles énumérées dans la loi, notamment celles prévues aux articles 23 et 24 qui prévoient la confidentialité de certains renseignements fournis par des tiers, comme des secrets industriels. Ces exceptions doivent être interprétées restrictivement et seule une mention expresse dans une loi peut soustraire au droit d'accès une catégorie d'information⁸⁶. C'était le cas auparavant pour tout renseignement obtenu en vertu de la *loi sur les mines* et de la *loi concernant les droits sur les mines*⁸⁷, système qui a changé depuis la réforme du secteur minier en 2013.

L'état actuel du droit reconnaît donc que le droit à l'information est la prémisse essentielle par laquelle une véritable participation du public peut émerger dans le secteur environnemental. C'est en disposant de tous les faits pertinents qu'un individu peut s'assurer de l'état de l'environnement, de la justesse des décisions prises dans le domaine et de son rôle actif en la matière. L'accès à l'information environnementale est réglementé par la *LQE* et par la *loi sur l'accès*. Celle-ci ne gère que les autorités publiques, ce qui peut créer un problème quand l'État délaisse le modèle traditionnel de gouvernance pour transférer une partie de ses activités au secteur privé qui lui n'est pas soumis à une obligation de transparence à ce niveau⁸⁸. Au Québec, l'obligation de l'État est passive parce que l'obligation de l'organisme public n'est que de donner accès à un document qu'il détient à toute personne qui le requiert⁸⁹. En tant qu'organisme public, le BAPE est soumis à cette procédure. Par contre, la *loi sur l'accès* ne prévoit pas pour l'administration l'obligation de collecter régulièrement et de disséminer activement l'information environnementale.

Si l'accès à une information détenue par un organisme public est refusé, le requérant peut faire appel devant la Commission d'accès à l'information qui comporte une section de surveillance et une section juridictionnelle. La fonction de cette dernière est de décider des demandes de révision faites en vertu de la loi. La commission aura également juridiction lorsqu'un tiers proteste contre la divulgation de ses renseignements confidentiels par un organisme les détenant. Cette

⁸⁵ *Robert c Québec (Conseil de la magistrature)*, [2000] R.J.Q. 638 aux par 48-50, J.E. 2000-549.

⁸⁶ *Loi sur l'accès*, *supra* note 84, art 168.

⁸⁷ Maintenant appelée *Loi sur l'impôt minier*, RLRQ c I-0.4; Voir Jean Baril, « Industrie minière : un trou béant dans l'accès à l'information environnementale » (24 août 2010) Gaia Presse (journal) en ligne : <<http://gaiapresse.ca/analyses/industrie-mini%C3%A8re-un-trou-beant-dans-lacc%C3%A8s-%C3%A0-linformation-environnementale-177.html>>.

⁸⁸ Jean Baril, « Droit à l'accès à l'information environnementale au Québec : pierre d'assise du développement durable » (2012) 352 *Développements récents en droit de l'environnement* 5 à la p 14 [Baril, « dev. récent »].

⁸⁹ *Loi sur l'accès*, *supra* note 84, art 9.

intervention du tiers suspend la transmission du document litigieux⁹⁰. Le requérant débouté devant l'organisme peut faire appel devant un juge de la Cour du Québec. Dans l'arrêt *Montréal (Ville de) c Gyulai*⁹¹, la Cour d'appel a déterminé que les critères d'intervention du juge de la Cour du Québec s'amalgamaient à ceux de la révision judiciaire relevant de la Cour supérieure. Malgré tout, outre le fait que les délais juridictionnels sont longs, la Commission ne possède aucune expertise spécifique en information environnementale qui lui permettrait de prendre en compte les spécificités et les réalités afférentes au secteur et décide des cas devant elle en appliquant des principes relevant d'un autre domaine du droit⁹².

Cette réalité tranche avec la nature d'intérêt public de la *LQE* qui prévoit spécifiquement un droit à la qualité de l'environnement pour toute personne dans la mesure prévue par la loi⁹³. Elle stipule ainsi à son article 118.4 le droit pour toute personne d'obtenir copie de tout renseignement disponible sur les caractéristiques de contaminants émis à partir d'une source de contamination ou sur leur simple présence dans l'environnement. Cette disposition a pour but de faciliter la mise en œuvre des droits octroyés aux citoyens dans le cadre de la *LQE*, notamment leurs recours judiciaires et celui de participer en toute connaissance de cause au processus décisionnel⁹⁴. Cependant, l'interprétation large et libérale qui caractérisait cette disposition autrefois n'est plus depuis l'affaire *Burcombe c Québec (Ministère de l'environnement et de la faune)* où la Commission d'accès à l'information a interprété en 1996 que l'accès aux renseignements énumérés à 118.4 *LQE* ne concernait que les contaminants déjà émis ou rejetés dans l'environnement⁹⁵. Ceci signifie que les informations relatives aux contaminants qu'on prévoit rejeter demeurent dans le giron secret de l'entreprise ou du gouvernement. Quant à lui, l'article 118.5 prévoit l'élaboration d'un registre où doivent être mentionnés différentes informations, notamment toutes les demandes de certificats d'autorisation soumises en vertu des différentes dispositions de la loi – dont l'article 31.1 – ainsi que les certificats actuellement émis.

⁹⁰ *Loi sur l'accès*, *supra* note 84, art 9, art. 136.

⁹¹ 2009 QCCQ 1809, [2009] J.Q. no 3700.

⁹² En 2012-2013, ils étaient de 20 mois. Jurisclasseur Québec – Droit de l'environnement, « Accès à l'information environnementale au Québec » Fasc 5 au para 35 [Jurisclasseur].

⁹³ *LQE*, *supra* note 13, art 19.1.

⁹⁴ *Québec (Procureur général) c Lavoie*, 2006 QCCS 1632 au para 99, [2006] J.Q. no 2782. Dans cette affaire, la Cour supérieure reconnaît que la seule restriction pouvant interférer avec l'accès prévu à l'article 118.4 *LQE* est l'article 28 de la *loi sur l'accès* puisque cette restriction est prévue au deuxième alinéa de l'article concerné. En effet, malgré l'article 168, le législateur avait prévu à l'article 171 (1) une exception pour les accès à l'information existant déjà avant 1982 résultant d'une pratique ou d'une loi déjà adoptée. Ceci fait en sorte que les demandes faites en vertu de l'article 118.4 *LQE* ne sont pas soumises aux exceptions prévues par la loi sur l'accès, hors celle déjà mentionnée.

⁹⁵ [1996] C.A.I. 99 à la p 104.

Cette liste est une simple énumération des documents. Ceux-ci peuvent être obtenus en faisant une demande d'accès à l'information via la *loi sur l'accès*. Cependant, les certificats obtenus mentionnent souvent les documents qui ont justifié l'octroi d'une autorisation à la demande du promoteur comme les résultats d'analyses toxicologiques. Il est rarement permmissible de les obtenir en vertu des dispositions de la loi susmentionnée qui protègent la confidentialité des informations fournies par un tiers à un organisme public. Dans l'affaire *Récupération Portneuf inc. c Ministère de l'Environnement* qui date de 1991, la Cour du Québec avait interprété l'article 118.5 *LQE* comme contenant un registre qui faisait une simple énumération des documents qu'elle doit lister et ne les comprenant pas de façon inhérente comme le ferait le registre d'état civil⁹⁶.

Dépouillant les documents listés de leur caractère public du simple fait de leur publication, on peut donc conclure qu'ils ne peuvent être rendus accessibles que via la *loi sur l'accès* et que ce sont les contingences propres à cette loi qui doivent s'appliquer – dont les motifs permettant de refuser l'accès à l'information. Il appert donc qu'il existe une relation trouble entre les deux lois, puisque que bien que le législateur n'a jamais indiqué que les restrictions de la *loi sur l'accès* s'appliquent au droit à l'information prévu par l'article 118.5, cette loi étend sa sphère d'influence dans l'interprétation de la portée d'un mécanisme déterminé d'information environnementale⁹⁷.

Une autre restriction concernant l'accès à l'information environnementale concerne plus particulièrement les projets qui ne sont pas soumis à l'évaluation environnementale tenue sous le BAPE. En effet, les analyses et les rapports faits par un organisme public lors de la procédure d'évaluation de tels projets vont souvent restés secrets jusqu'à dix ans après leur confection parce qu'ils s'amalgament aux exceptions prévues à l'article 37 de la *loi sur l'accès* qui donnent le

⁹⁶ [1991] C.A.I. 269 (C.Q.) aux p 8-9, [1991] J.Q. no 5220.

⁹⁷ La seule exception au principe est le cas de la municipalité mise en place par *Chertsey (Municipalité) c Québec (Ministère de l'Environnement)*, [2004] J.Q. no 7520, J.E. 2004-1621. Dans un jugement allant à contre-courant pour son temps, le juge de la Cour du Québec a opiné qu'en raison de la nature des fonctions de la municipalité qui comprend la défense du droit à un environnement de qualité et son rôle dans la poursuite de cet objectif, celle-ci devait pouvoir obtenir les renseignements demandés afin d'user de son droit d'injonction prévu par l'article 19.3 alinéa 2 *LQE*. Malheureusement, ce jugement ne semble pas avoir fait jurisprudence puisque ce ne sont pas toutes les municipalités par la suite qui auront gain de cause devant les tribunaux, Baril, « dev. récent », *supra* note 88 aux p 103-104. En outre, même si le raisonnement de Chertsey aurait pu s'amalgamer pour la personne privée qui jouit d'un tel recours en vertu de l'article 19.3 alinéa 1 *LQE*, la Cour a refusé dans *Trudel c Québec (Procureur général) (Ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs)* 2012 QCCQ 6886, [2012] J.Q. no 8686 de suivre ce cheminement en arguant que l'affaire *Chertsey* ne pouvait faire figure de précédent étant donné le caractère particulier des attributs et du rôle joué par la municipalité dans la protection de l'environnement.

pouvoir à un organisme public de restreindre la connaissance d'un tiers aux avis ou recommandations faites par un organisme public et son personnel ou, à son article 38, parce qu'une décision finale n'a pas été rendue sur un sujet clé (comme l'octroi d'un permis). Cette dernière mesure nie totalement le rôle du citoyen puisqu'en ne disposant pas de l'information nécessaire et disponible, il ne peut espérer influencer la prise de décision⁹⁸. Elle ressemble en cela à l'exception prévue à l'article 39 qui empêche la communication d'une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours jusqu'à ce que la décision ait été prise ou, si la recommandation n'est pas acceptée, jusqu'à ce que cinq ans se soient écoulés. Une analyse est considérée comme telle si elle présente un caractère objectif où l'auteur doit arriver à une conclusion par rapport à un ensemble de faits⁹⁹. Un document d'une telle nature devrait être accessible au public étant donné son caractère objectif puisqu'il devrait pouvoir en évaluer la validité avant le choix final. De plus, l'article 23 protégeant le secret industriel et l'accès à l'information scientifique, industrielle, commerciale ou technique fournie par les tiers et traitée de façon confidentielle par eux est reconnu pour entraver substantiellement l'accès à l'information environnementale¹⁰⁰.

Malgré tout, l'article 41.1 de la *loi sur l'accès* fait primer le principe général de la loi pour un renseignement qui permet de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la vie, la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement, sauf si cette connaissance aurait pour effet de nuire aux mesures d'intervention. Cependant, l'interprétation de cette disposition par la Commission d'accès à l'information exige que le requérant mette en preuve des renseignements pouvant démontrer l'existence effective d'un risque immédiat pour la santé ou la sécurité d'une personne et non pas simplement des renseignements démontrant sa susceptibilité. Ce standard élevé est difficile à rencontrer lorsque le requérant demande justement ces mêmes documents qui seraient en mesure

⁹⁸ Jurisclasseur, *supra* note 92 au para 78. Par exemple, dans *X c Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*, [2006] C.A.I. 05 15 29, en ligne : <http://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_DSJ_051529av06W.pdf>, un citoyen avait demandé à accéder à un document qui indiquait le pourcentage des aires protégées au Québec ainsi qu'un powerpoint sur le même sujet. Il justifiait sa requête par le risque (selon lui) que le processus décisionnel relatif à la confection du registre soit instauré de façon permanente et qu'ainsi, le registre ne puisse être jamais accessible. Le commissaire a refusé l'accès aux documents en se basant notamment sur l'exception prévue à l'article 37 de la *loi sur l'accès*.

⁹⁹ Jurisclasseur, *supra* note 92 au para 79.

¹⁰⁰ Voir notamment Baril, « dev. récent » *supra* note 88.

de prouver ce risque¹⁰¹. Dans ses orientations gouvernementales publiées en 2015, le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques suggère de modifier cet article afin de faciliter l'accès aux documents portant sur des risques environnementaux en allégeant la démonstration du demandeur pour répondre aux conditions d'application de l'article¹⁰².

La littérature sur la consultation du public en environnement souligne l'importance d'un accès continu de l'information dès les stades embryonnaires du projet¹⁰³. Pour les projets de moindre ampleur non soumis au *REEIE*, on pourrait penser que sans aller jusqu'à la tenue d'audiences publiques devant le BAPE, une position médiane reconnaissant le caractère particulier de l'information environnementale pourrait rendre l'accès aux renseignements de cette nature plus aisé avant qu'une décision finale ne soit prise par le décideur concerné, en passant par exemple par la restriction de la notion de secret industriel dans ce contexte. Cette position va dans le sens des principes énoncés par la *loi sur le développement durable*¹⁰⁴ qui, depuis 2005, doivent agir comme prémisses fondamentales de gestion pour l'administration publique québécoise. Le principe du développement durable reconnaît la nécessité pour toutes les parties intéressées de faire valoir leur position sur une mesure ayant un impact environnemental les affectant comme étant un principe lié au volet social de ce développement triptyque qui comprend également les volets économique et environnemental¹⁰⁵. La reconnaissance de la nature particulière de l'information environnementale dans ce cas est d'autant plus cruciale qu'il existe de nombreuses pratiques visant à éviter de soumettre un projet au BAPE, comme celle de compartimenter les différentes étapes d'un projet afin qu'aucune d'entre elles n'atteigne le seuil justifiant l'ouverture de la procédure prévue à l'article 31.1 *LQE*.

Concernant l'accès à l'information plus général, le gouvernement du Québec a pris différentes initiatives afin de renforcer sa transparence, notamment en diffusant de façon proactive depuis 2008

¹⁰¹ Québec, Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privé et de la protection des renseignements personnels*, 2015, en ligne : <<http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/transparence/documents/doc-orientations-gouv.pdf>> à la p 72 [Secrétariat].

¹⁰² *Secrétariat*, *supra* note 101 à la p 72.

¹⁰³ Louis Simard et Guy-Serge Côté, « la consultation préalable », rapport réalisé pour le compte du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (novembre 2010), en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Consultation_prealable.pdf>.

¹⁰⁴ RLRQ c D-8.1.1 [*loi sur le développement durable*].

¹⁰⁵ *Ibid*, art 2.

les documents d'organismes publics identifiés par règlement¹⁰⁶. En outre, il a pris l'engagement en mai 2012 de devenir un gouvernement ouvert, concept synonyme de transparence et de responsabilité gouvernementale. Bien que le Québec n'ait pas une stratégie aussi élaborée que la Colombie-Britannique en la matière, les orientations gouvernementales 2015 montrent une volonté étatique de moderniser l'accès à l'information afin d'« accroître la transparence de l'État, favorisant ainsi la participation de la population à la vie démocratique et une plus grande responsabilisation des pouvoirs publics, en tenant compte des dimensions de la saine gouvernance¹⁰⁷. »

Une réforme majeure de la loi d'accès serait aussi prévue si on en croit ce document. Pour ce faire, la province a lancé le site donnees.gouv.qv.ca afin de permettre le libre accès à ses données par ses citoyens, dont celles sur l'environnement. Cependant, en septembre 2015, les informations sur celui-ci restaient lacunaires, ne contenant que sept dossiers dans le thème de la « biologie, faune et flore » et ceux-ci concernaient en majorité des cas précis d'attaques d'insectes sur une essence d'arbre. De plus, selon une recherche faite en 2012 sur l'accès à l'information sur tous les gouvernements canadiens faite par Fred Vallance-Jones, le Québec est la province qui divulgue le moins d'informations¹⁰⁸. La réforme pourrait être l'occasion de favoriser l'intégration des lois régissant l'information environnementale puisque les principes au cœur de la *LQE* et de la *loi sur l'accès* entrent souvent en concurrence en plus d'être l'occasion de définir ce qu'est l'information environnementale. À titre comparatif, il peut être utile de noter que la convention d'Aarhus privilégie une définition large, incluant non seulement l'état des composantes de l'environnement, mais également les processus d'analyse et les normes qui s'y rattachent.

Favoriser pour le public québécois un meilleur accès à l'information environnementale lui permettra de jouer un rôle actif pour le maintien de son droit à un environnement de qualité. Après tout, il est dans la nature d'un droit d'être exigible. Les éléments nécessaires à son accomplissement et à sa protection devraient, *de jure* comme *de facto*, être facilement accessibles pour leurs détenteurs. C'est également une exigence qui est tout aussi applicable en Colombie-Britannique

¹⁰⁶ *Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ c A-2.1, r 2.

¹⁰⁷ Secrétariat, *supra* note 101 à la p 6.

¹⁰⁸ Marian Scott, «Secret Society: Quebec most Secretive province, Access to Information Report Says», *Montreal Gazette*, (26 September 2012), en ligne: <<http://www.montrealgazette.com/Serret+Society+Quebec+most+secretive+province+access+information+report+says/5467311/story.html>>.

qui dispose également de différents moyens sauvegardant l'accès à l'information environnementale de sa population.

2.2 L'accès à l'information environnementale en Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, le droit à l'accès à l'information est protégé par le *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*¹⁰⁹ (ci-après *FIPPA*). Ainsi, tout comme au Québec, le droit à l'information environnementale ne fait pas l'objet d'un régime législatif spécifique mais relève du régime général du *FIPPA* qui date de 1992. À l'époque de son adoption, cette législation se voulait une loi révolutionnaire ancrée dans une culture de transparence. Elle était également considérée comme la meilleure législation dans ce domaine au Canada¹¹⁰. La loi établit le droit pour tout individu d'accéder à tout document détenu ou enregistré par les autorités publiques telles qu'énumérées dans les annexes du *FIPPA*¹¹¹ qui ne comprennent pas l'EAO¹¹². Elles ont le devoir d'assister le requérant dans ses démarches et doivent répondre à sa requête dans un délai de 30 jours, sauf quelques exceptions. Des frais peuvent être appliqués selon les circonstances, notamment s'il s'agit d'une information complexe à traiter. Une demande d'exemption peut être faite et acceptée notamment s'il s'agit d'une demande concernant l'environnement. Lorsque le requérant soumet sa demande à un organisme ne détenant pas l'information requise, celui-ci doit la transférer à l'organe concerné. Cette disposition peut s'avérer profitable dans un contexte où plusieurs entités publiques peuvent être impliquées dans la collecte de données environnementales.

Si le requérant est débouté de sa requête en accès à l'information, il peut demander au commissaire à l'information et à la vie privée de réviser la décision prise par l'autorité publique concernée¹¹³. Le commissaire mène alors une enquête et dispose d'une grande marge de manœuvre dans la détermination du cadre où elle s'opère. Le fardeau de preuve est sur les épaules de l'autorité qui refuse de divulguer l'information. À son terme, il prend une décision à laquelle est tenue d'obtempérer l'autorité en question, sauf si il y a révision judiciaire. La loi offre de grandes garanties d'indépendance au titulaire de la fonction.

¹⁰⁹ RSBC 1996, c 165 [*FIPPA*].

¹¹⁰ Rob Botterell, «A New Openness: Freedom of Information in British Columbia» (1995) 1 Appeal 50 à la p 50 (QL).

¹¹¹ *FIPPA*, *supra* note 109, art 4.

¹¹² *Ibid*, schedule 2.

¹¹³ *FIPPA*, *supra* note 109, art. 12 (2) a) à c).

Le droit à l'information est soumis à des exceptions qui doivent être interprétées restrictivement. Ainsi, outre les exceptions traditionnelles concernant entre autres les informations pouvant nuire à l'application de la loi, les délibérations du conseil exécutif et de ses comités doivent rester secrètes pour 15 ans ou cinq ans lorsqu'il s'agit d'informations motivant une décision de cet organe ou alors jusqu'à ce que celle-ci ait été implantée¹¹⁴. Les conseils et recommandations donnés aux autorités publiques lors d'une prise de décision peuvent également être gardés confidentiels. Cependant, cette discrétion n'est pas permise pour certains renseignements qui doivent automatiquement être révélés, parmi lesquels l'étude d'impact faite à l'occasion d'une évaluation environnementale ou des documents similaires¹¹⁵. L'autorité publique peut également refuser de divulguer un renseignement si celui-ci pourrait nuire aux relations entre la province et d'autres entités comme le gouvernement fédéral ou une municipalité¹¹⁶.

L'autorité doit obligatoirement refuser de rendre publique une information concernant un tiers qui pourrait révéler ses secrets commerciaux ou techniques s'ils lui ont été soumis confidentiellement et lorsqu'ils pourraient désavantager significativement la position compétitive de ce tiers ou son pouvoir de négociation, sauf si celui-ci a consenti à la divulgation¹¹⁷. Enfin, l'officier public peut refuser de donner accès au renseignement demandé s'il estime que cela violerait déraisonnablement le droit à la vie privé d'un tiers. Cependant, lorsqu'il considère si le standard est atteint, il doit pondérer une série de facteurs et notamment si la divulgation pourrait promouvoir la protection de l'environnement¹¹⁸. Lorsqu'il considère divulguer une information concernant un tiers, l'autorité publique doit avertir celui-ci de son intention pour lui laisser le temps de réagir. Le *FIPPA* doit être interprété comme ayant la primauté sur les autres lois en cas de conflit de droit, sauf si la disposition contestée mentionne clairement le contraire¹¹⁹. Un commissaire à l'information et à la vie privée supervise l'application de la loi et a le pouvoir de mener des enquêtes et de rendre des rapports à ce sujet.

De façon générale, il n'existe pas de priorité accordée à la divulgation de l'information environnementale sur les exceptions restreignant l'accès à l'information. Cependant, l'exception

¹¹⁴ *FIPPA*, *supra* note 109, art. 12 (2) a) à c).

¹¹⁵ *Ibid*, art. 13 (2) f).

¹¹⁶ *Ibid*, art. 16(1) a).

¹¹⁷ *Ibid*, art. 21.

¹¹⁸ *Ibid*, art. 22 (2) b).

¹¹⁹ *Ibid*, art. 79.

majeure est celle de l'article 25 *FIPPA* qui édicte qu'indépendamment de toutes les exceptions présentes dans la loi, les autorités publiques doivent donner accès à toute information concernant un risque d'atteinte significative à l'environnement ou à la santé de la population ou d'un groupe d'individus (alinéa 1) ou alors à une information qui est clairement dans l'intérêt public qu'une requête ait été ou non formulée (alinéa 2). Cet article est rarement utilisé malgré l'importance de l'obligation qu'il contient pour les autorités publiques car il est souvent interprété restrictivement¹²⁰. Ainsi, une décision récente de la Commission a vu la notion de risque (quelque chose pouvant ou non se produire) contenue au premier alinéa comme permettant seulement la divulgation d'une information sur un événement pouvant survenir après la demande. La nature du document requis doit également traiter précisément d'un tel risque et non d'autre chose qui pourrait y avoir vaguement trait¹²¹.

Un rapport d'enquête fait par le commissaire sur des incidents survenus dans les bassins de résidus miniers de la mine de Mount Polley en août 2014 a mis en place une nouvelle interprétation pour la notion d'information clairement dans l'intérêt public présente à l'alinéa 2 de l'article 25 *FIPPA*. Dans le passé celle-ci était vue comme nécessitant un élément d'urgence temporelle dans la divulgation de l'information à cause des termes « without delay » se trouvant dans le libellé de l'article. Ceci faisait qu'un renseignement envoyé après un désastre ne pouvait être rendu public étant donné la disparition de l'urgence. La commissaire a réfuté cette analyse passéiste en arguant que le standard à appliquer désormais est celui: « where a disinterested and reasonable observer, knowing what the information is and knowing all of the circumstances, would conclude that disclosure is plainly and obviously in public interest¹²². » Les mots « without delay » sont compris comme s'appliquant à la divulgation elle-même et non à l'événement¹²³.

En 2011, le gouvernement a décidé d'accroître la transparence de l'administration publique en créant une initiative appelée Open Access. Il a demandé alors aux ministères provinciaux d'offrir au public un accès plus facile aux données gouvernementales et de les disséminer de façon réactive

¹²⁰ Elizabeth Denham, «Review of the Mount Polley Tailing Pond Failure and Public Interest Disclosure by Public Bodies» Office of the Information & Privacy Commissioner, 2015 BCIPC No. 30, en ligne: <<https://www.oipc.bc.ca/investigation-reports/1814>> à la p 3 [Mount Polley].

¹²¹ Office of the Information & Privacy Commissioner, Order F15-27, Ministry of Forests, Lands and Natural Resources Operations, 2015 BCIPC 29, en ligne: <<https://www.oipc.bc.ca/orders/1808>> au para 31.

¹²² Mount Polley, *supra* note 120 à la p 29.

¹²³ *Ibid* à la p 26.

plutôt que passive¹²⁴. La politique pour un gouvernement ouvert s'applique aux ministères et au bureau du premier ministre et non à toutes les agences gouvernementales couvertes par la *FIPPA*, celles-ci étant au nombre de 2900. Elle est basée sur trois mesures.

Premièrement, on veut faciliter la divulgation d'informations qui sont souvent demandées par le public ou qui peuvent être considérées comme étant d'intérêt public sans qu'une requête ne soit faite en ce sens. La pertinence de ces renseignements est évaluée par les ministères¹²⁵. Des amendements faits à la *FIPPA* en 2011 font que les dirigeants des organes publics soumis à la politique doivent établir des catégories d'informations disponibles qui doivent être rendues accessibles régulièrement¹²⁶. Le ministre chargé de l'application de la loi peut également demander à d'autres autorités publiques à ce que d'autres catégories soient accessibles¹²⁷. Dans un rapport de juillet 2013, la commissaire à l'information et à la vie privée a noté qu'aucun ministère n'avait respecté à cette date cette obligation, y compris le ministère de l'environnement, et leur recommandait d'obtempérer à leurs obligations légales¹²⁸. La commissaire a également recommandé que soit divulgué de façon proactive les différentes catégories de renseignements énumérées dans l'article 13(2) *FIPPA*, y compris les études d'impacts environnementales et les informations similaires¹²⁹. Si l'on suivait ces recommandations, l'interprétation à donner aux mots «informations similaires» pourrait faire en sorte que devrait être rendue publique l'intégralité des documents ayant permis de prendre une décision dans un processus d'évaluation environnementale, indépendamment de leur date de confection. Une telle interprétation devrait également permettre à l'EAO d'être couverte par la politique. Cette divulgation pourrait se faire sur une base régulière et lorsque la nécessité d'une telle évaluation se fait sentir. En août 2015, seules les informations relatives aux dépenses des hauts fonctionnaires étaient disponibles sur le site internet sans qu'une demande d'accès n'ait été faite.

Deuxièmement, le gouvernement a mis en place un journal en ligne des réponses des différents

¹²⁴ Colombie-Britannique, Office of the Chief Information Officer, Knowledge and Information Services Branch Ministry of Labour, Citizen's Services and Open Government, *Open Information and Open Data Policy*, juillet 2011 à la p 5, en ligne: <http://www.cio.gov.bc.ca/local/cio/kis/pdfs/open_data.pdf> [Open Government].

¹²⁵ Elizabeth Denham, «Evaluating the Government of British Columbia's Open Government Initiative» Office of the Information & Privacy Commissioner, 2013 BCIPC No. 19, en ligne: <<https://www.oipc.bc.ca/investigation-reports/1553>> [Evaluation].

¹²⁶ Open Government, *supra* note 124 à la p 9.

¹²⁷ *FIPPA*, *supra* note 109, art 71 et 71.1.

¹²⁸ Evaluation, *supra* note 125 à la p 11.

¹²⁹ *Ibid* à la p 19.

organes publics aux demandes d'accès à l'information. La plupart sont mises en ligne les unes après les autres, mais elles ne sont cependant pas toutes accessibles. Leur divulgation dépend de l'autorité publique qui utilise certains critères comme l'atteinte aux intérêts économiques de compagnies ou la protection des relations extérieures de la province¹³⁰. Le rapport de la commissaire a considéré que l'information était relativement difficile d'accès étant donné sa quantité et a suggéré d'en rationaliser l'accès¹³¹.

Troisièmement, on veut rendre accessible les données collectées par le gouvernement et leur utilisation par les citoyens. Un site internet nommé DataBC permet notamment aux personnes d'utiliser les données gouvernementales pour réaliser différents projets et d'orienter leur collecte vers celles qui permettent aux individus de créer de la valeur à partir de ces données¹³². En ce qui concerne l'information environnementale, de nombreux rapports sont ainsi rendus publics qui concernent une large variété de sujets. Il s'agit de la compilation de toutes les données gouvernementales déjà accessibles au public et de leur centralisation afin d'en faciliter l'accès. Il y a également les rapports sur la situation de l'environnement en Colombie-Britannique. La commissaire a déjà recommandé de rendre plus facilement accessibles les données relatives à la participation citoyenne et à la démocratie de façon à ce que les données disponibles bénéficient au processus d'intégration des citoyens dans la gouvernance¹³³.

La volonté annoncée de la Colombie-Britannique de rendre l'information plus disponible s'inscrit dans une tendance mondiale dans laquelle le Québec souhaite également s'inclure. Cependant, si les mots sont forts, les actes ne sont pas encore à leur mesure en ce qui concerne l'accès à l'information environnementale. Or, l'évolution de l'appréhension des mécanismes existants dans le domaine pourrait permettre l'ouverture de nouvelles possibilités sur cette question.

2.3 Deux modèles similaires au futur incertain

Comme l'analyse précédente l'a démontré, les deux régimes provinciaux sont semblables, se fondant tout deux sur la prémisse d'un droit à l'information balisé d'exceptions statutaires auquel sont soumis les organismes publics. L'existence pour les citoyens québécois d'un droit à la qualité

¹³⁰ Evaluation, *supra* note 125 à la p 7.

¹³¹ *Ibid* à la p 27.

¹³² *Ibid* à la p 8.

¹³³ *Ibid* à la p 45.

de l'environnement dans la *LQE* fait que le législateur a prévu pour eux le droit de requérir certaines catégories d'information environnementale comme la présence et la nature de contaminants pour en favoriser l'exercice. Ces droits doivent être harmonisés avec la *loi sur l'accès* alors qu'en Colombie-Britannique, seul le *FIPPA* régit l'accès aux renseignements environnementaux.

Bien que le Québec et la Colombie-Britannique aient tous les deux rejoint la mouvance pour le gouvernement ouvert, dans les faits, la province de l'ouest dispose d'une structure et d'une vision plus aboutie en matière d'accès à l'information. Plusieurs pays comme l'Australie et les États-Unis ont initié ce mouvement qui est de plus en plus axé vers un partage immédiat de l'information, partant du principe que celle-ci doit être automatiquement accessible. Le G20 a ainsi lancé l'initiative de l'Open Government Partnership en 2011 à laquelle 66 pays sont membres, dont le Canada. Ses buts avoués sont une meilleure accessibilité de l'information pour favoriser la participation civique, l'intégrité professionnelle et la technologie au service de la transparence et de la responsabilisation¹³⁴.

La portée des initiatives provinciales – quoiqu'encore embryonnaire au niveau québécois – pourrait avoir une portée importante dans la diffusion de l'information environnementale si elles aboutissent. En effet, l'obligation d'être proactif dans la diffusion de l'information va dans le sens des exigences de la Convention d'Aarhus prévoyant l'obligation pour le gouvernement de collecter et de disséminer l'information environnementale. Cependant, dans le cas canadien, l'État exerce son libre choix dans l'information environnementale qu'il accumule puisque celle-ci peut n'être que partielle et strictement utilitaire en fonction des besoins du moment. Étant donné l'emphasis que mettent les deux gouvernements sur la nécessité d'augmenter la participation citoyenne et son rôle dans la gouvernance, il pourrait être profitable de considérer l'option d'établir sur une base régulière des rapports faisant un survol global de la situation environnementale de la province.

Dans la pratique, l'accès à l'information environnementale ne semble pas s'être amélioré dans les deux provinces. Les résultats des différentes consultations montraient peu de satisfaction à ce sujet de la part des citoyens britannico-colombiens. Un exemple patent de cette réalité est démontré par un rapport d'investigation réalisé par la commissaire à l'information et à la vie privée de Colombie-Britannique relativement à des plaintes de groupes environnementaux alléguant l'existence d'un large système visant à entraver l'accès à l'information environnementale. Dans ce dossier, la

¹³⁴ Voir le site de l'Open Government Partnership, en ligne: < <http://www.opengovpartnership.org/about/mission-and-strategy> >.

commissaire a conclu à l'existence de problèmes systématiques au niveau du ministère de l'environnement dans le traitement des requêtes qui lui étaient faites, notamment au niveau de la qualité des données divulguées¹³⁵.

Quant à la disponibilité de l'information pendant le processus d'évaluation environnementale, le Québec s'efforce d'émuler les standards de la Colombie-Britannique en la matière. En effet, celle-ci dispose d'un plus grand accès à l'information pour son public au cours de la procédure d'évaluation environnementale que le Québec, notamment à cause de l'existence du registre public e-PIC qui permet l'accès aux documents au fur et à mesure qu'ils deviennent disponibles au cours du processus. Les documents sont aussi visibles dans leur intégralité et ne sont pas simplement nommés, comme c'est le cas pour certains documents québécois comme les certificats d'autorisation.

Au Québec, une tendance s'affirme au sein du gouvernement en faveur d'une plus grande transparence au niveau de l'information distribuée auprès du public. Le rapport du comité sur la modernisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du processus de participation publique (ci-après rapport du comité de modernisation) a recommandé de rendre l'information disponible dès le dépôt du projet et tout au long de la procédure, ceci incluant les documents caractérisant la période de suivi et les demandes de modifications au certificat d'autorisation¹³⁶. Ceci trancherait avec la façon de faire actuelle qui ne rend accessible les documents que lorsque survient la période d'information et de consultation du public et alors que la loi n'exige la publication que de la décision du gouvernement et du rapport d'analyse gouvernementale au moment de la parution du décret dans la *Gazette officielle*¹³⁷.

Bien que les deux provinces aient quelques différences dans leur cadre normatif et leurs pratiques régissant l'accès à l'information environnementale, elles restent tout de même liées par le point d'ancrage commun au sein de la fédération canadienne qu'est la constitution canadienne et l'interprétation qu'en fait la Cour suprême. Selon nous, l'évolution jurisprudentielle de la plus haute institution judiciaire du pays permet désormais de soutenir que l'accès à l'information

¹³⁵ Elizabeth Denham, «Investigation report F08-01» Office of the Information and Privacy Commissioner, [2008] B.C.I.P.C.D. No.5, en ligne: < <https://www.oipc.bc.ca/investigation-reports/1235> > aux p 9-10.

¹³⁶ Gouvernement du Québec, « rapport du comité sur la modernisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du processus de participation publique », 12 décembre 2014, en ligne : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Rapport-modern-proced-impacts-particip-pub.pdf>> à la p 23 [comité de modernisation].

¹³⁷ Livre vert, *supra* note 78 à la p 39.

environnementale jouit d'une protection constitutionnelle dans certaines circonstances.

Un auteur a suggéré que le droit du citoyen à l'information détenue par les autorités publiques devrait être constitutionnalisé parce que l'évolution de la constitution devait s'harmoniser avec celle de la société. Celle-ci a vu la demande pour la reconnaissance d'un processus démocratique effectif exploser au cours des dernières années. Ce faisant, il argue que l'application du principe de démocratie dans l'interprétation constitutionnelle devrait permettre l'intronisation du droit à l'information dans le sanctuaire des droits protégés en l'arrimant aux droits démocratiques et à la liberté d'expression. Il se base sur les jugements rendus par la Cour suprême afférents à ces droits pour soutenir son point, notamment ceux sur la nécessité de protéger la participation significative des citoyens au processus démocratique¹³⁸.

En 2010, la Cour suprême s'est prononcée plus en avant sur la question dans son jugement *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c Criminal Lawyers Association* en estimant que le droit à l'information n'était pas protégé en tant que tel, mais qu'il est « un droit dérivé qui peut intervenir lorsqu'il constitue une condition qui doit être nécessairement réalisée pour qu'il soit possible de s'exprimer de manière significative sur le fonctionnement du gouvernement¹³⁹. » Le droit à la liberté d'expression devient donc l'élément arrimant la protection de l'accès aux renseignements gouvernementaux dans la *Charte canadienne*, mais seulement s'ils permettent la tenue d'une discussion significative sur une question importante pour le public, sous réserve des privilèges et autres contraintes fonctionnelles. La Cour établit un système en deux étapes pour savoir si l'accès à l'information détenue par les autorités publiques est protégé constitutionnellement.

Premièrement, pour établir que son droit d'accès à l'information est protégé, le demandeur doit démontrer – s'il veut prouver que cela donnera accès à un contenu expressif – que le refus de lui permettre d'accéder aux documents demandés l'empêchera de formuler des commentaires significatifs. Ce faisant, il illustre alors *prima facie* que l'accès est protégé par la constitution. On peut déduire que le caractère significatif de cette expression aura rencontré ce standard si elle va dans le sens des valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression soit : le débat démocratique, la recherche de la vérité et l'épanouissement personnel¹⁴⁰.

¹³⁸ Vincent Kamierski, «Something to Talk About: Is There a Charter Right to Access Government Information? » (2008) 31 Dalhousie L.J. 351.

¹³⁹ *Criminal Lawyers*, *supra* note 82 aux para 30-31.

¹⁴⁰ *Irwin Toy Ltd. c Québec (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 927 aux p. 976-977, [1989] S.C.J. No. 36.

La Cour avait en outre précisé que :

« Pour démontrer que l'accès réaliserait l'objet de l'al. 2b), le demandeur doit établir que l'accès est nécessaire pour qu'on puisse s'exprimer librement de manière significative sur des questions d'intérêt public ou politique¹⁴¹. »

La nature des commentaires qui découlent de l'accès à l'information environnementale en général ira régulièrement dans ce sens puisqu'elle permettra au citoyen de s'exprimer sur l'état de son environnement en se basant sur un ensemble factuel fondé. En effet, l'environnement étant un patrimoine sociétal utilisé par tous, le débat sur l'usage qui en est fait par différentes catégories sociales et l'impact réel de l'activité humaine sur celui-ci se loge au cœur même des discussions démocratiques sur le devenir social que la liberté d'expression cherche à protéger. Au Québec, l'information environnementale dotera le justiciable des moyens raisonnables de faire respecter son droit à la qualité de l'environnement en prouvant comment celui-ci pourrait avoir été altéré. Ceci sera d'autant plus valable lorsqu'il s'agit d'informations de nature scientifique qui est demandée puisque ce type de preuve est souvent utilisé lors de recours judiciaire environnemental. Incidemment, un accès facilité à l'information environnementale permet également un meilleur accès à la justice dans ce cas précis puisqu'elle permet au citoyen d'accéder à une preuve qui pourrait autrement être dispendieuse et l'empêcher d'avoir les moyens d'introduire son recours. Les recours judiciaires ne sont pas l'unique source d'action que le public peut prendre lorsque c'est nécessaire : il peut écrire dans les journaux, organiser des manifestations pacifiques ou interpeller les élus.

Deuxièmement, la Cour rappelle que la demande d'accès peut échouer en raison de facteurs écartant la protection découlant de l'article 2 b) soit parce que les documents sont l'objet d'un privilège ou parce que leur divulgation interférerait avec le fonctionnement de l'institution gouvernementale visée¹⁴². La plupart de ces privilèges, issus de la *common law*, sont désormais intégrés dans la législation, dont la *loi sur l'accès* et le *FIPPA*. Ils concernent entre autre les délibérations du Cabinet ou ce qui est couvert par le secret professionnel de l'avocat. Cependant, l'interprétation restrictive qui gouverne l'utilisation de ces privilèges ne vient selon nous pas seulement de la loi, mais également, lorsqu'il s'agit de l'information environnementale, des principes fondamentaux gouvernant la prise de décision discrétionnaire des décideurs administratifs dans le cadre de l'accès à l'information énoncés par la Cour suprême dans *Doré c*

¹⁴¹*Criminal lawyers*, *supra* note 82 au par 36.

¹⁴² *Ibid* au par 33.

Selon cet arrêt, le décideur doit appliquer les valeurs consacrées dans la *Charte canadienne* en les mettant en balance avec les objectifs de la loi. Le critère de proportionnalité est primordial et l'on doit restreindre les protections conférées par la *Charte canadienne* aussi peu que cela est raisonnablement possible eu égard aux objectifs particuliers de l'État. Conséquemment, on peut estimer que les objets du *FIPPA* et de la *loi sur l'accès* sont de permettre un droit d'accès à l'information du public qui s'intègre bien aux nécessités inhérentes de la gouvernance d'une société démocratique. Selon nous, lorsqu'il s'agira d'information environnementale, on peut estimer que la nature même des renseignements demandés pourrait faire pencher la balance en faveur de la divulgation en raison de la protection constitutionnelle dont ils bénéficient, nonobstant un contexte allant à l'encontre de cette conclusion.

Cependant, même si la mise en balance devait favoriser le caractère confidentiel des documents en litige, selon la Cour suprême, le décideur doit protéger au mieux la valeur en jeu consacrée par la *Charte canadienne* compte tenu des objectifs visés par la loi. Étant donné que l'analyse concurrente des valeurs de la *Charte canadienne* et des objectifs des lois dans le cas de l'information environnementale va pencher souvent dans le sens de la divulgation, si le décideur devait refuser d'octroyer l'accès aux renseignements demandés, son devoir d'agir proportionnellement pourrait l'enjoindre d'utiliser son pouvoir de donner accès à l'information tronquée en autant que possible, comme les deux lois provinciales le permettent.

La nécessité d'un accès aisé à l'information environnementale protégé par la constitution est d'autant plus vraie dans le contexte d'une évaluation environnementale. La plus haute magistrature du pays a depuis longtemps reconnu que le principe de la démocratie constitue un principe constitutionnel sous-jacent qui se trouve intégré implicitement par le préambule de la constitution de 1867 et qui s'articule en symbiose avec d'autres principes de même nature¹⁴⁴. La constitution est l'objet d'une évolution permanente qui s'articule en fonction du développement de la société qui – à notre époque – connaît les troubles grandissants des problèmes environnementaux. La Cour rappelle en outre comment le bon fonctionnement d'une démocratie exige un processus permanent de discussion entre toutes les parties prenantes de la société¹⁴⁵.

¹⁴³ 2012 CSC 12, [2012] S.C.J. No. 12.

¹⁴⁴ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217 au para 62, [1998] S.C.J. No. 61.

¹⁴⁵ *Ibid* au para 68.

La *Charte canadienne* protège la participation des citoyens aux institutions bâties sur la démocratie représentative. Les droits qui leur sont octroyés sont ainsi le droit de vote et d'éligibilité tant aux élections fédérales que provinciales qui doivent se tenir dans un délai maximal de cinq ans. . L'interprétation qu'a faite la Cour suprême de cette partie de la constitution s'en tient strictement au texte. Par exemple, le droit de vote n'est pas protégé constitutionnellement lorsqu'il s'agit d'un vote tenu sous la forme d'un référendum¹⁴⁶. La *Charte canadienne* n'exige donc pas des gouvernements qu'ils érigent des institutions administratives basées sur la démocratie, peu importe si celle-ci prend une forme représentative ou délibérative. La forme de démocratie utilisée dans le processus d'évaluation environnementale dans les deux provinces est délibérative en ce qu'elle permet aux citoyens de participer au processus décisionnel menant à l'adoption d'un choix sur le devenir d'un projet particulier. Malgré tout, la démocratie en tant que valeur existe plus largement que dans ces articles précis et offre le terreau sous-jacent de l'interprétation générale qui doit être faite des droits de la *Charte canadienne*. On peut donc penser que lorsque le Parlement exerce son pouvoir souverain et bâtit des institutions basées sur le processus démocratique, les mécanismes qui opèrent celles-ci bénéficieront d'une protection appropriée puisqu'il s'agit de protéger la participation du public dans les affaires gouvernementales.

Ainsi donc, étant donné le rôle fondamental caractérisant la liberté d'expression dans le phénomène démocratique, l'accès à l'intégralité des informations pertinentes dans le processus devrait être protégé constitutionnellement puisqu'elles rencontreraient *de facto* et *de jure* les critères posés par le test élaboré par la Cour suprême. Les renseignements de cette nature sont à leur face même porteurs d'un contenu expressif protégé. La Cour Suprême avait affirmé qu'ils rencontreraient facilement ce stade dans le cadre de documents gouvernementaux s'ils servaient à alimenter la discussion sur des sujets d'importance pour le public¹⁴⁷. Il est logique de conclure que les documents exigés par la loi dans le cadre de l'étude d'un projet soumis à l'évaluation environnementale ne seront pas couverts par un privilège.

La matérialisation de cette façon de faire ferait qu'un accès plus grand à l'information environnementale offrirait des bases plus solides pour la participation au processus d'évaluation environnementale et la rendrait plus effective, et ce, au Québec tout comme en Colombie-Britannique.

¹⁴⁶ *Haig c Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 RCS 995, [1993] S.C.J. No. 84.

¹⁴⁷ *Criminal Lawyers*, *supra* note 82 au par 34.

3.0 Le deuxième pilier : la participation du public au processus décisionnel

Dans les deux provinces la participation du public dans le processus décisionnel va se faire surtout au cours de l'évaluation environnementale de projets définis. Cette participation est un principe bien ancré et différentes expériences sont venues définir quand celle-ci se trouve maximisée. Ainsi, une pratique bien reconnue veut que l'information relative au projet soit accessible tôt dans le processus et dans des délais qui permettent au public de se préparer pour rendre sa participation effective¹⁴⁸. Ce concept – capital pour le succès de l'évaluation environnementale – veut que la population puisse formuler une opinion pertinente sur le devenir du projet basée sur des faits clairs et concrets. Pour ce faire, l'information accessible doit l'être dans sa globalité, vulgarisée et clairement établir la manière dont le public peut participer tout comme la structure et la nature du mécanisme de participation. En outre, une autre bonne pratique veut que le processus de consultation du public soit enclenché quand toutes les options restent ouvertes, même celle de ne pas réaliser le projet¹⁴⁹.

3.1 La participation du public au processus décisionnel au Québec

Au Québec, lorsqu'un projet soumis à la PEEIE est enclenché, les informations devant être rendues disponibles sont énumérées à l'article 12. Cette disposition inclut l'étude d'impact réalisée par l'initiateur du projet qui constitue la pièce centrale du dossier de l'activité. Son contenu est déterminé par le ministre puisqu'il indique sa nature, sa portée et son étendue. L'article 3 *REEIE* contient une liste d'éléments pouvant y être contenus mais le législateur n'a pas rendu leur présence obligatoire et la plupart du temps le contenu est déterminé par l'entremise de directives sectorielles qui balisent l'analyse jusqu'au terme de la vie d'un projet. Les composantes devant être examinées sont généralement les différents impacts des variantes du projet sur le milieu biophysique ou humain, l'importance intrinsèque des éléments potentiellement touchés pour leur écosystème et le niveau d'importance que la population leur accorde, ceci définissant l'acceptabilité sociale du projet et opérant une anthropomorphisation partielle de sa valeur¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Salim Momaz et William Gladstone, «Ban on commercial fishing in the estuarine waters of New South Wales, Australia: Community, consultation and social impacts» (2008) *Environmental Impact Assessment Review* 214 à la p 223.

¹⁴⁹ Pierre André et al., « Public Participation International Best Principles » International Association for Impact Assessment, 2006, en ligne: <<http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP4%20web.pdf>> à la p 2.

¹⁵⁰ Voir par exemple *Direction générale de l'évaluation environnementale*, « directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet de route », en ligne :

<<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Routes.pdf>> aux p 14-15.

Il faut souligner que, de façon générale, ces directives incitent l'initiateur du projet à prendre en compte le principe du développement durable ainsi qu'à consulter le public volontairement tôt dans le processus. De plus, la *REEIE* prévoit que les études d'impact doivent contenir un résumé des éléments essentiels de leur contenu, surtout s'ils sont techniques¹⁵¹. Le but est d'être compréhensible par l'ensemble des gens appelés à intervenir. Comme la commission du BAPE n'a pas le pouvoir de détermination de ce que les directives contiennent, celle-ci n'a pas le pouvoir d'exiger d'un initiateur de projet qu'il confectionne un document pour elle dans le cadre d'audiences publiques¹⁵². Ceci fait également que les communautés québécoises ne peuvent accéder au contenu du dossier du projet que lorsqu'il est confié au BAPE et donc bien après que l'étude d'impact n'ait été complétée. Pourtant, le rapport Lacoste, qui avait examiné l'évaluation environnementale au Québec en 1988, avait recommandé que soit modifiée la législation afin que l'avis de projet soit l'objet d'une information auprès du public par l'intermédiaire du BAPE et qu'il y ait une consultation sur la directive modelant l'étude d'impact parce qu'il convenait que le public soit averti dès les stades préliminaires du projet¹⁵³.

Outre cela, le même rapport mentionnait que les possibilités d'intervention du public étaient trop limitatives dans la procédure actuelle parce que cantonnées à un moment défini de la *PEEIE*¹⁵⁴. L'auteur Jean Baril souligne les abus possibles découlant de cette réalité en donnant pour exemple le cas où le ministre rendrait publique une étude incomplète avec la possibilité pour lui d'étoffer par la suite le dossier du projet en demandant au promoteur de fournir des renseignements complémentaires, pouvoir qu'il peut exercer à tout moment¹⁵⁵. C'est ce qui s'était produit dans l'affaire *Bellefleur c (P.G.) Québec*¹⁵⁶ où la majorité de la Cour d'appel avait souligné les grands pouvoirs discrétionnaires appartenant au ministre et au gouvernement. Il s'agissait dans cette cause d'un projet de barrage initié par Hydro-Québec en 1985 qui avait été soumis à une *PEEIE*. Une audience publique avait été tenue et le rapport rendu par le BAPE avait été très critique. Le projet avait ensuite été suspendu pendant six ans pour n'être réactivé qu'en 1991. Une grande quantité d'analyses de tout genre avait alors été produite et le projet avait été approuvé sans être soumis à

¹⁵¹ *REEIE*, *supra* note 25, l'art 4.

¹⁵² Baril, « BAPE » *supra* note 22 à la p 112.

¹⁵³ Cette recommandation est restée lettre morte. Québec, Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale, *l'évaluation environnementale: une pratique à généraliser, une procédure à parfaire*, gouvernement du Québec, 1988, à la p 113.

¹⁵⁴ *Ibid* à la p 115.

¹⁵⁵ Baril «BAPE», *supra* note 22 à la p 109; *LQE* *supra* note 13, art 31.4.

¹⁵⁶ [1993] R.J.Q. 2320, J.E. 93-1569 [*Bellefleur*].

une nouvelle PEEIE. La majorité du banc a conclu à la validité du processus puisqu'il ne faisait que reprendre là où il en était au moment où il a été suspendu et a estimé qu'une nouvelle audience publique n'avait pas à être convoquée. De plus, selon elle, la loi fait en sorte que la distribution de l'information n'a à être faite que selon le bon vouloir du ministère et du gouvernement:

« Comme je l'ai déjà souligné, une première lecture de la loi donne l'impression que la discrétion ministérielle est bien encadrée et s'insère dans un large processus de démocratie participative où chacun peut faire valoir son point de vue et où le Ministre est obligé de tenir compte des opinions exprimées. Ce sont les apparences. La réalité est toute autre. En fait, la loi retire dans les textes, ce qu'elle semble donner par de grandes déclarations de principe. Le Ministre jouit d'une large discrétion sur le déroulement de l'ensemble de l'opération, presque du "bon plaisir" du Prince¹⁵⁷. »

À l'inverse, le juge Proulx, minoritaire, avait inscrit une dissidence contre cette opinion. Selon lui, le législateur a défini le rôle du citoyen dans la *LQE* comme étant une sentinelle de l'environnement¹⁵⁸. Le législateur a consacré la participation du public par le dispositif général de la loi et la solennité de ses dispositions¹⁵⁹. Le magistrat s'inscrit en faux contre l'interprétation selon laquelle l'esprit de la loi favorise la primauté de la discrétion ministérielle et qui ferait que la validité d'une décision gouvernementale tiendrait même si le processus de participation du public était utilisé de manière à être vidé de sa substance. Au contraire, selon lui, le législateur favorise la participation de la population aux décisions influant sur la communauté dans laquelle elle vit.

Aujourd'hui, les effets de l'affaire *Bellefleur* sont toujours présents en ce que la déférence des cours prévaut toujours devant le pouvoir discrétionnaire du gouvernement d'octroyer un certificat d'autorisation même lorsqu'il y a eu des failles flagrantes dans les conditions fondamentales permettant une participation effective du public. Ainsi, dans *Conseil régional de l'environnement de Montréal c Québec (Procureur général)*¹⁶⁰, des citoyens contestaient la validité du décret qui permettait le prolongement de l'autoroute A-25 réalisée en PPP pour plusieurs motifs. L'un d'eux était que la décision gouvernementale était déficiente puisque les auditions tenues par le BAPE dans le cadre du projet s'étaient tenues avec une étude d'impact incomplète¹⁶¹ et alors que l'exécutant des travaux (le partenaire privé du ministère des Transports qui avait obtenu la

¹⁵⁷ *Bellefleur*, supra note 156 au para 117.

¹⁵⁸ *Ibid* au para 175.

¹⁵⁹ *Ibid* au para 178.

¹⁶⁰ 2008 QCCS 2391, [2008] J.Q. no 5112 [*Conseil*].

¹⁶¹ *Ibid* au para 33.

réalisation matérielle du projet) n'avait pas été désigné¹⁶². Le juge rejette ces arguments en affirmant que :

« Cela étant, l'article 31.4 prévoit que le ministre de l'Environnement peut à tout moment demander des informations supplémentaires. Cela implique que l'étude d'impacts [sic] peut se continuer après la phase publique du projet. La Cour ne doit donc pas en évaluer la suffisance en fonction de ce qui était disponible à ce moment.

D'ailleurs, l'article 31.5 prévoit que "[l]orsque l'étude est jugée satisfaisante par le ministre, elle est soumise, avec la demande d'autorisation, au gouvernement". Ce dernier peut délivrer un certificat d'autorisation aux conditions qu'il juge appropriée. C'est donc à cette étape du processus qu'on doit évaluer la suffisance de l'étude d'impacts [sic]¹⁶³. » (Nos soulignements).

Le juge cite également les extraits de l'opinion majoritaire dans *Bellefleur* précité pour justifier sa décision¹⁶⁴. S'il est disposé à conclure que le caractère raisonnable de la décision sera mis en doute si le dossier est si mince qu'il empêcherait le public d'agir valablement, le standard implicite du niveau d'information disponible pour qu'une décision soit déraisonnable sur ce point est très bas et le juge réitère la grande déférence des cours envers les décideurs dans ce domaine¹⁶⁵. À la lumière d'un tel état du droit, on peut légitimement se demander si l'interprétation faite de la *LQE* protège adéquatement une participation du public effective lorsqu'il y a évaluation environnementale. Si l'étude d'impact qui est la pierre angulaire du dossier d'un projet n'a pas à être complète au moment où les audiences publiques se tiennent, alors c'est laisser la possibilité que la participation de la population s'avère irrémédiablement viciée dans la mesure où elle ne pourra agir de façon informée. On voit d'ailleurs comment le gouvernement continue dans cette tangente lorsqu'il a annoncé que le projet d'oléoduc de Transcanada – projet à risque élevé sur le plan environnemental, s'il en est un – sera soumis à la PEEIE sans qu'une étude d'impact soit réalisée et sans que l'initiateur du projet ne soit présent¹⁶⁶.

Une fois l'information disponible, la population ne peut intervenir que lorsqu'il y a la tenue d'audiences publiques qui se font devant les commissaires du BAPE selon le modèle exposé plus haut. L'organisme jouit d'une relative confiance auprès du public puisqu'un sondage publié en

¹⁶² *Conseil*, *supra* note 160 au para 34.

¹⁶³ *Ibid* aux paras 106-107.

¹⁶⁴ *Ibid* au para 112.

¹⁶⁵ *Ibid* aux para 114-115.

¹⁶⁶ Alexandre Shields, «Énergie-Est soumis au BAPE» *Le Devoir* (9 juin 2015) en ligne : <<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/442221/le-bape-etudiera-le-projet-energie-est-annonce-heurtel>>.

2011 auprès de 571 répondants révèle que 81% des utilisateurs du BAPE se sont déclarés satisfaits de leur expérience, avec un taux de satisfaction de 84% pour les séances d'information et de 80% pour les audiences publiques¹⁶⁷. Durant celles-ci, l'immense majorité des participants a eu le sentiment d'être traitée avec égards (92%), de manière équitable (91%) et avec impartialité (90%). Cependant, l'existence d'un climat favorisant les échanges n'a été confirmée que par 79% d'entre eux¹⁶⁸.

Cependant, il existe une méthode alternative développée par le BAPE lorsque certaines conditions sont rencontrées. Si seulement un ou quelques citoyens envoient une requête au ministre pour demander la tenue d'une audience publique et que des intérêts convergents se manifestent, alors le BAPE peut organiser la tenue d'une médiation environnementale. Bien qu'il faille l'agrément des parties concernées pour l'enclencher, une médiation environnementale débute lorsque le ministre donne mandat au BAPE d'accomplir une enquête-médiation en vertu de l'article 6.3 *LQE*. Cette pratique a été développée par l'organisme au cours de son existence mais n'est pas encore formalisée par la loi. De plus, elle contient certaines différences fondamentales avec les médiations privées¹⁶⁹. Ainsi, le médiateur n'est pas désigné par les parties, mais est un commissaire du BAPE¹⁷⁰. Une autre différence avec la médiation privée est le caractère public des documents et des transcriptions de la séance, ainsi que de l'accord qui est atteint, le cas échéant, entre les parties. Celles-ci peuvent simplement décider que le moment où ces renseignements seront rendus publics sera après la conclusion d'une entente, s'il y en a une. Cette nécessité est justifiée en raison de l'intérêt public de ce qui relève de l'environnement et de la transparence qui en découle¹⁷¹.

Une fois la décision sur le sort du projet prise, les citoyens québécois s'incluent souvent dans la surveillance de la mise en œuvre d'un projet. Les auteurs Simard et Gauthier avaient d'ailleurs

¹⁶⁷CROP, « BAPE : Sondage de satisfaction, résultats et discussion » (2011), en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Sondage_2011.pdf>.

¹⁶⁸ *Ibid* à la p. 34.

¹⁶⁹ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, «La médiation en environnement : une nouvelle approche du BAPE» (1994) Collection Nouvelles pistes, en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Mediation_environnement.pdf>.

¹⁷⁰ Pierre Renaud, «Comparaison entre la médiation publique et administrative appliquée dans le domaine de l'environnement et la médiation privée » (1994-1995) 25 R.D.U.S. 346 à la p 350.

¹⁷¹ *Ibid* à la p 351. Il est intéressant de noter que des projets législatifs jamais entrés en vigueur réglementaient les formes que pouvaient prendre la médiation en la divisant en trois catégories. Il y aurait eu la médiation telle qu'elle existe actuellement, la médiation administrative et la médiation préventive. Cette dernière aurait permis un échange entre les citoyens, l'initiateur du projet et le ministère afin de désigner le contenu de l'étude d'impact et aurait offert une solution innovante au problème du monopole de détermination du contenu de l'étude d'impact par le gouvernement sans participation du public, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *supra* note 169, à la p 33.

précisé qu'une des caractéristiques fondamentales de l'évaluation environnementale était son caractère continu tout au long de la vie de l'activité, soit de sa conception à sa réalisation matérielle¹⁷². La forme la plus récurrente de participation à cette étape s'incarne dans la constitution de comités de suivi qui exercent un rôle de surveillance afin de repérer les lacunes et d'y remédier le plus tôt possible.

Au Québec, l'existence de ces comités est légiférée dans quelques domaines. Parmi ceux-ci, il y a les comités de vigilance formés en vertu de l'article 72 du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles*¹⁷³ qui s'applique, comme le dit le nom du règlement, pour les exploitants de sites d'enfouissements et d'incinération de matières résiduelles. La fonction du comité est d'assurer la surveillance et le suivi de l'exploitation, de la fermeture et de la gestion post-fermeture de cette exploitation. Selon ces normes, la constitution du comité doit être faite dans les six mois suite à l'ouverture du site et différents acteurs doivent être invités à en faire partie, parmi lesquels la municipalité, des citoyens susceptibles d'être affectés et un groupe ou organisme local voué à la protection de l'environnement. Les activités de cet organe sont financées par l'exploitant qui est tenu de lui donner différentes informations¹⁷⁴. Un point à noter est que l'origine du financement de ses activités pourrait rendre l'impartialité du comité vulnérable.

Si la collaboration ne fonctionne pas, les citoyens incorporent parfois leur comité et peuvent agir devant les tribunaux afin d'assurer le respect des conditions d'exploitation du projet listées dans le certificat d'autorisation. C'était ce qui s'était produit dans le cas *Comité des citoyens de la presque-Île-Lanaudière c Québec (Procureur général)*¹⁷⁵ où un tel groupe avait voulu demander une injonction enjoignant le propriétaire du site d'enfouissement de Lachenaie d'en cesser l'exploitation parce qu'il était non conforme aux dispositions applicables. La requête avait été déboutée parce que les motifs présentés par le comité ne pouvaient pas renverser le décret adopté de façon discrétionnaire par le conseil des ministres dont le standard était celui de la décision manifestement déraisonnable.

Une disposition non encore en vigueur de la nouvelle *loi sur les mines* prévoit la création d'un comité de suivi pour l'exploitation d'une mine métallifère dont la capacité de production est de

¹⁷² Simard et Gauthier, *supra* note 23 à la p 9.

¹⁷³ RLRQ c Q-2, r. 19.

¹⁷⁴ Comme de toute demande d'autorisation se rapportant au lieu d'enfouissement et faite en vertu de la *LQE*, *supra* note 13, art 77.

¹⁷⁵ 2006 QCCS 4861, [2006] J.Q. no 9249.

moins de 2000 tonnes métriques par jour afin de « favoriser l'implication de la population locale sur l'ensemble du projet¹⁷⁶ ». La constitution de ce comité est moins diversifiée que le comité de vigilance précédent et l'exploitant de la mine est libre d'en déterminer les membres. Il doit seulement s'assurer qu'un moins un représentant de la municipalité, un citoyen, un représentant du milieu et, le cas échéant, un représentant des communautés autochtones y siègent. Rien ne dit que cette disposition ne restera pas indéfiniment non en vigueur.

L'existence de ces comités offre une perspective intéressante sur la manière dont le public peut continuer de participer à la vie d'un projet même lorsque les audiences publiques sont conclues. Il pourrait être intéressant de leur offrir une protection juridique et un financement autonome puisqu'ils favorisent l'existence d'une expertise citoyenne indépendante.

En somme, la réalité de la participation du public dans l'évaluation environnementale québécoise est le résultat d'un processus longtemps figé qui fait actuellement l'objet d'une révision. Certaines failles dans le processus altèrent l'effectivité que peut atteindre la participation du public, comme la possibilité d'une information manquante sur le projet. En Colombie-Britannique, la réforme a déjà eu lieu et ses résultats restent encore à déterminer sur le long terme.

3.2 La participation du public dans le processus décisionnel en Colombie-Britannique

Dans la province, l'accès du public à l'information environnementale dans le cadre de l'examen d'un projet particulier se fait par l'entremise d'une banque de données électronique appelée « Project Information Center » (ci-après e-PIC). Celle-ci a été constituée en vertu de l'article 25 *EAA* et est accessible sur le site de l'EAO. Son objectif, tel que défini par la loi, est de faciliter l'accès du public à l'information et de centraliser tous les documents ayant trait à l'évaluation environnementale d'un projet donné. Sa structure met en place différents registres qui énumèrent les projets examinés selon leur statut dans le processus. Les projets eux-mêmes voient tous les documents qui se rapportent à eux colligés et classés en différents dossiers selon leur auteur comme l'EAO, le promoteur ou les commentaires du public. Ces documents sont, dans la majorité des cas, bruts, c'est-à-dire que ce qui est disponible est le document tel qu'il a été envoyé ou utilisé par les autorités pour faire leur évaluation.

Le processus de Colombie-Britannique offre à sa population des opportunités de participation

¹⁷⁶ *Loi sur les mines*, *supra* note 39, art 101.0.3.

multiples, notamment en permettant au public de participer au tout début de la procédure d'évaluation, soit au moment de la pré-application. Ceci permet aux parties prenantes de contribuer à la définition de la recherche qui servira de socle à l'analyse de l'EAO. Cette possibilité n'existe pas au Québec puisque le public ne peut aider à définir la portée d'une étude d'impact. Pourtant, malgré son intérêt, ce mécanisme démontre actuellement plusieurs failles qui l'empêchent d'atteindre la plénitude de son effectivité.

Ainsi, alors que la base de l'information sur laquelle le public devrait se baser à cette étape de la procédure pour participer est l'AIR, il n'y a pas de délai réglementaire minimal établissant le moment où le brouillon de l'AIR devient accessible et le début de la période de commentaires. L'information disponible à ce niveau peut être complexe et faire appel à des notions absconses pour le néophyte comme le choix des composantes environnementales évaluées. Cela est le cas par exemple dans le dossier LNG Coastal Link qui proposait la construction d'un gazoduc devant transporter du gaz naturel liquéfié (ci-après LNG) sur une distance de plusieurs dizaine de kilomètres et qui doit avoir une durée de vie de 50 ans. Le brouillon de l'AIR a été publié le 4 mars 2013 et faisait largement plus de 100 pages alors que le début de la période de commentaires était le 10 mars 2013 et s'étendait jusqu'au 11 avril 2013. Le projet est controversé car il s'inscrit dans une lignée d'investissements majeurs faits par le gouvernement provincial dans l'industrie du LNG. Pourtant, très peu de commentaires ont été soumis¹⁷⁷.

La lecture des commentaires postés par différents participants à cette époque montre souvent un décalage entre l'objectif de la participation à cette étape – qui est de commenter le brouillon de l'AIR– et la nature des interventions compilées. Ainsi, dans le cas du dossier susmentionné, il n'y a eu que 10 interventions et une seule de ces 10 portait directement sur l'AIR proposé par le promoteur (il s'agissait d'une firme d'avocats engagée par deux groupes autochtones). Dans le cas du projet soumis par l'entreprise FortisBC sur la construction d'un gazoduc (le Eagle Mountain-Woodfibre Gas Pipeline Projet, ci-après projet Woodfibre), les commentaires majoritaires sont critiques sur le projet. La plupart d'entre eux ne sont pas orientés vers l'objet de la procédure à cette étape et montre la méconnaissance du public de la manière dont l'évaluation environnementale se

¹⁷⁷ EAO, « Collected Public Comments for Coastal GasLink Pipeline Project » (du 11 mars 2013 au 10 avril 2013), en ligne : http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p392/1366127179875_6473c98e81ff5c7f1d5385994c5b705a388563283ca4212e377daf05047570d4.pdf.

fait en général. Dans ce cas, ces interventions montrent surtout un refus catégorique de plusieurs de l'implantation du gazoduc dans la région qui se relève de décennies de pollution et dont l'industrie est principalement basée sur le tourisme de plein air¹⁷⁸. Cette situation se répète dans plusieurs dossiers et montre minimalement que l'information sur les objectifs et le rôle des gens dans la procédure d'évaluation environnementale est déficiente. Le risque d'une telle situation est la perte d'influence des commentateurs dans le processus décisionnel puisque ce qu'ils auraient à dire pourrait être qualifié de peu pertinent par le promoteur. De plus, l'information sur l'AIR est enfouie dans une masse de documents dans laquelle seul le citoyen le plus déterminé pourrait s'y retrouver.

Un autre problème qui émane de la procédure britannico-colombienne est que l'information sur le projet est souvent détenue par le promoteur qui est un des principaux interlocuteurs du public concernant le projet. C'est lui qui ouvre des bureaux où les gens peuvent chercher un renseignement sur le projet si le besoin s'en fait sentir. Une telle façon de faire fait courir le risque que l'information rendue accessible à la population ne se transforme en campagne de promotion pour l'initiateur du projet. Bien qu'il soit reconnu qu'une présence accrue du promoteur puisse avoir plusieurs avantages, notamment en renforçant ses liens avec le public, celui-ci ne devrait pas jouer un rôle qui devrait être rempli par un tiers neutre¹⁷⁹.

Il semble que pour assurer l'existence d'une participation effective, le rôle de l'EAO comme superviseur du promoteur ne serait pas suffisant tel qu'il existe actuellement. Par exemple, l'organisme se base sur les documents soumis par le promoteur pour évaluer son respect des seuils minimaux de consultation du public. À ce jour, il ne semble pas exister de lignes directrices émises par l'EAO en ce qui concerne les plans de participation du public ou les rapports de participation du public soumis par l'initiateur du projet. On exige plutôt dans les décrets rendus en vertu de l'article 11 *EAA* que le promoteur réponde aux commentaires du public ou du groupe de travail, ce qui est un moyen d'accroître la transparence. Malgré cette mesure, la jurisprudence a déterminé

¹⁷⁸ EAO, «Collected Public Comments for Eagle Mountain – Woodfibre Gas Pipeline Project» (du 15 novembre 2013 au 16 décembre 2013), en ligne: <http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p406/1388165241857_017a2ecf08a5b2894a7859566c7023f04139e0fd328c4158e74c7de6d1ce9121.PDF>.

¹⁷⁹ UNECE, *The Aarhus Convention : An Implementation Guide*, 2014, en ligne: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf> à la p 146.

que l'équité procédurale n'exige pas que le promoteur réponde à la totalité des commentaires, mais se doit simplement de traiter des problèmes qu'ils soulèvent de façon substantielle¹⁸⁰. Bien que plusieurs documents soumis par ceux-ci soient de qualité, cela n'empêche pas les abus possibles. Ainsi, il est possible de voir dans les réponses du promoteur faites dans le cas du projet Woodfibre que plusieurs sont identiques et répétitives¹⁸¹.

Lorsque s'ouvre la deuxième phase de participation du public au moment où le promoteur dépose son application, le public dispose alors de l'information globale sur le dossier. Bien qu'il n'existe pas de format obligatoire pour la forme et le contenu définitif de l'application (qui est l'équivalent de l'étude d'impact au Québec), l'EAO a créé un *Application Information Requirements Template* en 2013 pour guider les candidats sur le contenu de leur application. Plusieurs informations importantes y sont contenues, comme les mesures de mitigation et les différentes composantes de l'environnement qui seraient affectées. Le texte contient également les effets que les bouleversements environnementaux peuvent avoir sur le projet¹⁸². Des plans de surveillance tout au long du projet doivent également être fournis. Cependant, on ne trouve pas dans ce document les options d'activités alternatives ou celle de ne pas avoir d'activité du tout. On ne trouve pas non plus les incertitudes scientifiques auxquelles certaines composantes de l'analyse sont sujettes et qui pourraient affecter l'environnement si elles se réalisaient.

Tout comme au stade de la pré-application, il arrive dans certains dossiers que l'information contenue dans l'application soit colossale et les délais entre la soumission et la période de commentaires trop courts pour permettre une participation effective. Ce sera le cas, par exemple, de l'application soumise par Woodfibre LNG limited - un projet étroitement relié au projet Woodfibre - qui propose de construire et d'opérer un centre d'exportation de LNG à 7 km de Squamish. Ce document fait plusieurs milliers de pages, a été déposé le 12 janvier 2015 et la période de commentaires s'est étendue du 22 janvier au 23 mars 2015¹⁸³.

¹⁸⁰ *R.K. Heli-Ski Panorama Inc. v Jumbo Glacier Resort Project*, 2007 BCCA 9 au para. 63, [2007] B.C.J. No. 16.

¹⁸¹ FortisBC Eagle Mountain – Woodfibre Gas Pipeline Project, «Public Consultation Update» EAO (27 January 2014), en ligne : http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p406/1392336356656_cbecfb2db3eafb4fafd20bc03f904572d91004ac205f1aa7174583df14e2659d.pdf.

¹⁸² EAO, « Application Information Requirements Template », à la p. 27, en ligne : www.eao.gov.bc.ca/pdf/00_AIRTemplate_27May2013.pdf.

¹⁸³ Voir la section du site sur e-PIC concernant le projet à l'adresse en ligne : http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/html/deploy/epic_document_408_38525.html.

Les groupes de travail établis par l'EAO en vertu du décret de l'article 11 *EAA* peuvent également fournir des informations nécessaires à une participation effective. Ils forment une source intéressante d'informations, en ce que des experts (notamment d'autres agences gouvernementales) scrutent les renseignements fournis par le promoteur. Cependant, si leurs commentaires sont souvent directement publiés dans leur forme originelle, ce n'est pas toujours le cas. Dans le projet Pacific NorthWest LNG, les commentaires du groupe de travail étaient résumés par le promoteur et les originaux n'étaient pas directement accessibles sur le site de l'EA.

En outre, il semble que certains problèmes existent pour le public participant à la procédure, notamment au niveau de l'accès même à l'information afférente à un projet particulier. Un sondage fait en 2010 par la clinique de droit de l'environnement de l'université de Victoria auprès de différents participants au processus parrainé par l'EAO montre que plusieurs estimaient qu'il y avait un manque de dialogue avec l'organisme en ce qu'il ne répondait pas à leur question rapidement, notant un refus occasionnel d'étendre la période de commentaires même lorsqu'il y avait des dossiers complexes ainsi que le fait que l'EAO fasse défaut de soumettre certains documents dans des temps utiles pour la période de commentaires. Les participants ont également perçu que l'EAO était biaisé en faveur des promoteurs¹⁸⁴. Pourtant, la sincérité des différents participants à la procédure est cruciale pour son succès¹⁸⁵. Les citoyens qui consacrent leurs ressources à produire une opinion éclairée sur les impacts et alternatives d'un projet doivent percevoir que leur rôle n'est pas factice et qu'il ne sert pas qu'à offrir une apparence de démocratie à la procédure. Sinon, la discorde naît et ils s'adresseront à des voies alternatives pour résoudre leurs conflits. Un cas qui reflète de façon claire cette situation est la cité de Squamish qui doit recevoir dans son estuaire le pipeline de Woodfibre. Alors même que l'évaluation n'est pas complétée, le conseil municipal a refusé d'octroyer un permis municipal nécessaire pour la construction du gazoduc¹⁸⁶.

En Colombie-Britannique, la participation du public se fait généralement par l'entremise de commentaires soumis sous une forme électronique. Ceux-ci sont accessibles sur e-PIC, dans les

¹⁸⁴ Haddock, *supra* note 47 aux p 37-38.

¹⁸⁵ *Ibid* à la p 36.

¹⁸⁶ Bob Mackin, « Court asked to Intervene over Squamish Denial of Pipeline Drilling Permit » *The Tyee*, (17 mars 2015), en ligne: <<http://thetyee.ca/News/2015/03/17/Squamish-Pipeline-Permit-Petition/>>.

sections pertinentes aux deux étapes de l'évaluation dans le dossier du projet. Cependant, si l'EAO l'estime nécessaire, des séances de portes ouvertes pour le public peuvent être tenues soit par le promoteur, soit par l'organisme. Leur location est généralement décidée par l'initiateur du projet et se fera dans les communautés les plus touchées par celui-ci. Il n'existe pas de formalités définies entourant leur déroulement. Ce sont le plus souvent des événements où le public peut accéder à la documentation afférente au projet et interroger individuellement les représentants du promoteur ou de l'EAO présents (s'ils le sont, car leur présence n'est pas systématique). Parfois, elles peuvent être tenues au milieu de la journée, à un moment peu pratique pour une bonne partie de la population. Étant donné l'absence de structure formelle dans ces événements permettant au public de manifester officiellement sa position, il arrive que les inquiétudes s'exhibent sous des formes plurielles, comme lors de manifestations se déroulant à côté des portes ouvertes. L'opposition au projet s'exprimera donc au moins partiellement en dehors du cadre officiel de l'évaluation, ce qui peut empêcher une analyse globale du projet. Cette tendance peut démontrer une inadéquation perçue par différents groupes sociaux sur le forum proposé.

Dans le cas de projets controversés, il y a généralement des portes ouvertes aux stades de la pré-application et de l'application. Parfois, il n'y en aura qu'au stade de l'application¹⁸⁷. En outre, il n'existe pas de transcription intégrale de cet événement accessible au public comme ce sera le cas pour le BAPE qui enregistre les audiences et les rend disponible sur son site internet. Les personnes n'ayant pas assisté personnellement à l'événement ne sauront pas ce qui s'y sera concrètement passé. Généralement, le promoteur fera un bref résumé des questions et préoccupations récurrentes du public dans son rapport sur la consultation du public. Parfois, il indiquera la manière dont il entend y répondre, mais ce ne sera pas toujours le cas. Le résultat sera une certaine variabilité au niveau de la qualité des rapports.

Certains chercheurs ont soutenu que lorsque le rôle du promoteur est dominant dans le processus, la participation du public devient plus passive, prenant le plus souvent la forme de commentaires écrits, de sondages et de portes ouvertes et restreignant les opportunités d'éducation pour le public lors du processus d'évaluation environnementale. Des failles peuvent aussi se manifester dans l'opportunité de considérer de façon critique la somme de l'information présente au dossier¹⁸⁸.

¹⁸⁷Andrea Klassen, «No EAO open house until 2015» *Kamloops this week*, (14 juillet 2014), en ligne: <<http://www.kamloopsthisweek.com/no-eao-open-house-until-2015/>>.

¹⁸⁸ John Sinclair et al., « Conceptualizing learning for sustainability through environmental assessment: critical

Une certaine façon de remédier à cette situation pourrait être d'établir des méthodes de participation établissant un dialogue, comme des comités publics consultatifs ou des « task forces » qui pourraient favoriser le dialogue et la communication entre l'EAO, les promoteurs, les agences gouvernementales et les premières nations¹⁸⁹. Ces comités pourraient obtenir des ressources afin de faire des analyses approfondies et participer effectivement à la procédure. Il est également intéressant de noter qu'il ne semble pas exister de médiation environnementale en Colombie-Britannique telle qu'il en existe au Québec.

La participation du public dans la surveillance du respect des conditions d'existence du projet relève de la discrétion des décideurs administratifs et, dans plusieurs certificats étudiés, seules les premières nations se voyaient directement intégrées sous cet aspect. En 2011, le vérificateur général de la Colombie-Britannique avait soumis un rapport critique sur les mécanismes de surveillance de l'EAO en ce qui concerne le suivi des projets. Une de ses recommandations concernait entre autre de fournir une information suffisante pour garantir la responsabilité de l'organisme face au public, ce à quoi l'EAO avait répondu qu'il s'assurerait d'être transparent et de la rendre facilement disponible sur son site¹⁹⁰. Aujourd'hui, l'information est accessible mais elle est difficilement analysable et les acteurs à qui le promoteur doit rendre des comptes sont ceux désignés dans les documents pertinents et ne concerne pas le public.

Voulant juguler le phénomène de désengagement du public dans la procédure et connaître ses préoccupations à l'égard de sa participation dans le processus d'évaluation environnementale, l'EAO a tenu une consultation populaire sur son site internet afin que les gens puissent avoir l'opportunité de lui signifier les problèmes et les améliorations possibles à ses méthodes actuelles. Celle-ci a eu lieu du 14 avril au 26 mai 2015 et les commentaires du public étaient disponibles jusqu'au 31 juillet 2015¹⁹¹. Nous avons effectué un tableau résumant les résultats de la consultation.

reflections on 15 years of research» (2008) 28 Environmental Impact Assessment Review) 415, 421.

¹⁸⁹ Jessica Clog et Anna Johnston, «Recommandations for BC Environmental Assessment Office (EAO) Review of Public Participation» *West Coast Environmental Law* (24 novembre 2014) à la p 4, en ligne: <http://wcel.org/sites/default/files/publications/2014%2011%2024%20EAO%20public%20participation_WCEL%20comments_0.pdf>.

¹⁹⁰ Doyle, John, «An audit of the Assessment Environmental Office's oversight of Certified Projects» *Office of the Auditor General of British Columbia* (4 juillet 2011) à la p 9, en ligne: <http://www.bcauditor.com/sites/default/files/publications/2011/report_4/report/OAGBC-Environmental-Assessment-Office.pdf>.

¹⁹¹ C'est ce qui est affiché sur le site, cependant, en date du 23 août 2015, ils étaient toujours accessibles, mais le lien

Résumé des commentaires soumis lors de la consultation en ligne

L'accès à l'information	Le type de forum utilisé	La transparence et la neutralité du processus	Les obstacles à la participation du public
Le manque de publicité des activités de l'EAO, surtout celles concernant la participation du public.	Nécessité de revoir le modèle des portes ouvertes et de créer des audiences publiques sur les projets.	Nécessité d'interdire la fragmentation des projets pour éviter soit l'évaluation environnementale, soit l'évaluation des effets cumulatifs.	Le manque de ressources mises à la disposition des citoyens pour analyser l'information et soumettre des commentaires pertinents.
Il est nécessaire de rendre accessible l'information en continu tout au long du processus.	Manque de flexibilité dans la location et la durée des portes ouvertes qui sont trop courtes et ne sont pas tenues dans tous les endroits touchés par les projets.	Manque d'objectivité de l'EAO dans le cadre de l'industrie du LNG où il y a présence d'importants intérêts gouvernementaux.	Nécessité d'accroître le rôle de l'EAO et de revoir son rôle pour diminuer celui du promoteur.
Manque de clarté des standards de l'EAO pour évaluer ce qui constitue une consultation du public acceptable de la part du promoteur.	Manque de formation dans le partage d'informations et identification déficiente du personnel de l'EAO ou du promoteur comme interlocuteurs pour le public.	Le manque de confiance envers la neutralité de l'EAO qui est perçu comme étant plus favorable aux promoteurs.	La participation de public arrive trop tard dans le processus pour qu'un véritable dialogue se mette en place.
Satisfaction envers le professionnalisme du personnel de l'EAO.	Manque d'informations neutre quand le promoteur tient des portes ouvertes qui virent plus à la séance d'autopromotion.	Le système présent ne permet pas d'étudier adéquatement les effets cumulatifs d'un dossier.	Nécessité d'évaluer les projets par rapport à leur potentiel réel et non par rapport à leur description soumise, car c'est trop facile de simplement amender un projet par la suite.

pour accéder à la page demeure caché. Environmental Assessment, *Join the discussion*, en ligne : <http://engage.gov.bc.ca/environmentalassessment/>.

Caractère trop complexe et technique de l'information disponible pour le citoyen moyen, l'information accessible sur le site internet est peu claire et le site est dur à naviguer.	Il n'y a pas d'informations alternatives que celle de la thèse du promoteur lors des portes ouvertes.	L'impossibilité apparente du public d'influencer la prise de décision, même si la majorité des commentaires vont dans le même sens.	Les promoteurs embauchent des compagnies de consultation qui reçoivent et analysent les questions du public, renvoyant le requérant à des sections de l'AIR qui ne répondait pas à la question posée ou invoquant le fait qu'elle sortait de la portée de l'évaluation.
La pertinence et la qualité de l'information disponible dépendent de la volonté du promoteur, ce qui lui confère un caractère aléatoire.	Désir de participation d'experts scientifiques fédéraux et provinciaux afin d'avoir une information neutre lors des portes ouvertes.	Nécessité de financer des experts indépendants pour vérifier les informations fournies par les promoteurs, car en ce moment, il y a un manque de transparence des experts, et du gouvernement lors de l'évaluation.	Le rejet d'un projet peut ne pas être une option (selon un participant disant rapporter le commentaire d'un employé de l'EAO).
Pas de réponses claires de la part du promoteur aux interrogations du public, qui sont souvent juste des mesures de mitigation vagues ou qui affirme avoir besoin de plus d'informations pour répondre.	Il n'y a pas de forums disponibles où des dossiers majeurs comme celui du LNG peuvent être débattus.	Perception d'un manque de sincérité du processus où tout semble joué d'avance.	Nécessité de renverser le fardeau de preuve du public vers le promoteur, afin que le second ait à prouver la véritable pertinence de son projet.
Manque de réponses claires et diligentes des autorités par rapport aux commentaires/questions envoyés.	Nécessité de diversifier les forums pour la participation du public, comme les comités où le public peut participer.	Nécessité d'évaluer la pertinence des études faites par rapport au projet, manque de confiance dans leur neutralité.	Manque de coopération gouvernementale avec les groupes citoyens.

L'analyse de l'ensemble des commentaires montre qu'un des secteurs qui concerne le plus le public est en lien avec l'accès à l'information environnementale. Elle montre également un manque de confiance patent des intervenants envers la procédure. Beaucoup d'interventions tournent autour de la nécessité d'augmenter la neutralité et l'impartialité des acteurs, notamment en faisant appel à des entités désintéressées. Le public se perçoit comme ayant peu d'influence sur la définition des éléments substantiels qui composent un projet, à commencer par son devenir même, et ne se considère pas comme un participant écouté. Ces perceptions entachent la légitimité de l'EAO et risquent de miner sa crédibilité, montrant que la légitimité institutionnelle est une condition *sine qua non* pour assurer la réussite de la participation du public dans l'évaluation environnementale.

3.3 Des institutions encore en quête de légitimité

L'examen comparatif des deux méthodes d'évaluation environnementale établies par les deux provinces permet de faire ressortir plusieurs failles dans leur processus respectif qui ont, pour plusieurs d'entre elles, comme dénominateur commun le manque de légitimité des institutions concernées. Cette réalité entache la confiance du public et donc entrave dans ses fondements même la réalisation d'une participation même minimale puisque la population peut avoir des réticences à s'engager dans la procédure. Afin de remédier à la situation et d'asseoir la légitimité de l'EAO et du BAPE, il faut identifier les facteurs la créant ainsi que ceux qui assurent sa pérennité.

La légitimité d'un organisme tient en ce qu'une personne se sente tenue d'obéir à une décision prise par celui-ci même si elle n'est pas nécessairement d'accord avec sa teneur. Dans le cas des deux provinces, bien que ni le BAPE ni l'EAO n'aient le pouvoir décisionnel définitif sur le sort d'un projet, la perception du caractère légitime ou non de ces institutions par le public appelé à interagir avec elles sera en corrélation directe avec son acceptation de la décision finale. Dans plusieurs domaines, le respect des principes de la justice naturelle – dont l'équité procédurale – a été vu comme un des facteurs générateurs de légitimité les plus importants auprès du public¹⁹². Ce respect est souvent une affaire de perception et de subjectivité et joue donc sur l'expérience personnelle et sur le sentiment d'un individu d'avoir été entendu. La possibilité d'intervenir devant

¹⁹² C'est le cas dans le monde judiciaire où il a été démontré que le respect de l'équité procédurale dans le processus et la prise de décision est un facteur important dans l'acceptation par le public de la légitimité des cours et de la police. Tom R. Tyler, « Procedural Justice, Legitimacy and the Effective Rule of Law » (2003) 30 Crime & Just. 283 à la p 287. Dans le monde administratif, l'équité procédurale est aussi créatrice de confiance du public envers une institution. Tom R. Tyler et Peter Degoev, « Collective Restraint in Social Dilemmas : Procedural Justice and Social Identification Effects on Support for Authorities » (1995) 69 Journal of Personality and Social Psychology 3 aux p 482-483.

un acteur neutre, perçu comme impartial et agissant équitablement envers des intervenants aux intérêts diversifiés est un élément capital permettant la confiance du public dans le processus et générant, de ce fait, sa légitimité. Cet élément démontre donc l'importance de l'adoption de normes et de pratiques établissant l'indépendance et l'impartialité des membres tant de l'EAO que du BAPE.

Sur le plan normatif, les législatures ont les coudées franches. La Cour suprême a affirmé en ce qui concerne les décideurs et les organismes administratifs que leur indépendance n'était déterminée que par la législation leur octroyant leur pouvoir, hors les garanties constitutionnelles ou quasi-constitutionnelles existant dans certains cas¹⁹³. Ainsi, dans le cas du pouvoir d'ordonnance du ministre de l'environnement dans le cadre de la *LQE*, celui-ci n'est tenu que de respecter les principes de justice naturelle prévues à la *Loi sur la justice administrative*¹⁹⁴ et son devoir d'impartialité aura été respecté¹⁹⁵.

La Cour suprême a distingué le concept d'indépendance et d'impartialité. L'indépendance s'évaluera plutôt par rapport au degré d'intensité des garanties légales érigées en garde-fou autour d'une fonction décisionnelle déterminée (le plus souvent la fonction judiciaire)¹⁹⁶, alors que l'impartialité est un état d'esprit du décideur qui doit non seulement être réellement impartial mais l'apparaître aussi sous le regard objectif d'un observateur raisonnable et bien informé¹⁹⁷. Ce critère d'apparence d'impartialité mérite d'être noté en ce qu'il créera la confiance nécessaire pour permettre l'engagement du public dans un processus d'évaluation environnementale, notamment parce ce qu'il aura l'impression d'être traité équitablement par les destinataires de son intervention, de voir son message pris en considération et donc, ultimement, d'espérer influencer la décision du décideur final dans le cadre d'un projet particulier.

Dans la pratique, l'expérience des deux provinces laisse entrevoir une différence entre les acteurs appelés à interagir avec le public au cours du processus d'évaluation. En Colombie-Britannique, c'est principalement le promoteur qui joue ce rôle alors qu'au Québec, c'est le personnel du BAPE

¹⁹³ *Ocean Port Hotel Ltd c Colombie-Britannique (General Manager Liquor Control and Licensing Board)*, 2001 CSC 52 au para 20, [2001] S.C.J. No. 17.

¹⁹⁴ RLRQ c J-3.

¹⁹⁵ *Cie pétrolière Impériale Ltée c Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58, [2003] S.C.J. No. 59 [*Cie pétrolière*]

¹⁹⁶ La Cour suprême a évalué que trois éléments permettent de constituer l'indépendance dont doivent bénéficier les juges selon la constitution : l'indépendance financière, l'immovibilité et l'indépendance administrative. *Valente c La Reine*, [1985] 2 RCS 673, 24 DLR (4th) 161.

¹⁹⁷ *Cie pétrolière*, *supra* note 195 au para 28.

qui tient cet office. Dans le premier cas, il appert qu'une des préoccupations récurrentes des membres de la communauté appelés à se prononcer sur les failles du processus chapeauté par l'EAO tenait dans les critiques entourant le manque de neutralité de l'organisme vis-à-vis des promoteurs, du manque d'informations neutres disponibles, des délais, du caractère succinct des réponses et de la perception d'un manque de sincérité dans la considération des interventions faites. Ces commentaires réfèrent en fait à un sentiment de ne pas avoir été entendu par les autorités dont ils espèrent influencer le choix. Un auteur a noté qu'une disparité trop grande entre le discours des autorités sur l'influence qu'avait le public dans la prise de décision et les pratiques réelles entourant le processus engendrait le cynisme et le détachement de la population face à celui-ci¹⁹⁸. Sans nier la qualité du travail et l'analyse rigoureuse des projets effectués par l'EAO, il est difficile de ne pas souligner l'existence de ces problèmes systémiques qui engendrent une crise de confiance de la part du public dans l'institution.

Au contraire, au Québec, le BAPE jouit d'une relative confiance de la part du public. Cela se démontre par les résultats du sondage fait auprès des participants par l'organisme où le taux de confiance envers le Bureau était élevé. Ceci est également démontré par des sondages *ad hoc* effectués sur auprès de populations touchées par des projets particuliers. Par exemple, dans le cadre de la mine Arnaud, 76% des intervenants de Sept-îles avaient fait confiance au BAPE qui s'était montré critique du projet gouvernemental¹⁹⁹. Le comité de modernisation avait également souligné que les plus grands atouts de l'institution étaient sa crédibilité, sa prévisibilité, le caractère englobant de son analyse ainsi que les gains environnementaux qui lui sont associés²⁰⁰. La crédibilité de l'organisme est directement reliée à la confiance qu'il inspire aux gens, dont une des causes est l'impartialité et l'apparence d'impartialité qui émane de ceux qui sont appelé à interagir avec le public. Les commissaires du BAPE sont liés par un code de déontologie et la tendance générale va vers l'octroi de plus grandes garanties légales d'indépendance²⁰¹. Ils président aux audiences publiques et jouent un rôle de modération. Ils peuvent aller chercher des sources variées d'information en convoquant des experts qui ne sont pas ceux de promoteur.

¹⁹⁸ D. Lawrence, *Environmental impact assessment: practical solutions to recurrent problems*, Hoboken, John Wiley and Sons, 2003 à la p 273.

¹⁹⁹ *Coalition pour que le Québec ait meilleure mine*, « Sondage Léger sur Mine Arnaud : 63% des Septiliens demandent aux élus de respecter le BAPE et de ne pas appuyer le projet à ce stade », 7 mars 2014, en ligne : <<http://www.quebecmeilleuremine.org/content/sondage-l%C3%A9ger-sur-mine-arnaud-63-des-septiliens-demandent-aux-%C3%A9lus-de-respecter-le-bape-et-d>> à la p 10.

²⁰⁰ Comité de modernisation, *supra* note 136 à la p 16.

²⁰¹ Livre vert, *supra* note 78 à la p 42.

Cette différence entre la confiance dont jouissent les organismes a un impact direct sur la légitimité des décisions qui sont prises au terme de l'exercice par les ministres respectifs. Plus la confiance est haute et plus grande est l'acceptation sociale des projets qu'elles concernent. Pourtant, lorsque les deux organismes sont analysés intrinsèquement, ni l'un ni l'autre n'a *a priori* un plus grand pouvoir d'imposition de leur décision sur le gouvernement. Les ministres concernés sont libres de décider comme ils l'entendent du devenir d'un projet. On pourrait même dire que l'EAO dispose formellement de plus grandes garanties de voir sa décision prise en considération que le BAPE en ce que les ministres sont tenus de justifier par rapport à ses recommandations les motifs qui les ont guidé dans leur prise de décision, ce que la loi québécoise n'exige guère. Or, il semble que le BAPE jouisse d'une plus grande confiance en raison de la perception que le public a de sa neutralité. Ceci démontre l'importance d'acteurs impartiaux ayant l'air tels pour interagir avec le public, dégagés d'intérêts personnels dans le projet et prenant en charge les modalités d'interaction avec la population. Cette condition est vitale pour la matérialisation d'une participation effective.

Dans un article présentant une théorie de la justice procédurale, Lawrence B. Solum analyse le principe de la participation dans la procédure judiciaire en le liant intrinsèquement avec le concept de la légitimité de l'institution. Selon lui, il ne s'agit pas uniquement d'avoir la possibilité de participer au processus, mais également de voir les effets de cette participation être considérés dans la délibération décisionnelle. Il affirme que:

«Final binding adjudication is not legitimate unless a minimum right of participation is afforded to those with a substantial interest in the controversy. If this claim is true, does it follow that the value of participation is independent of the effects of participation on outcome? The answer to this question is no. This conclusion can be established through the following thought experiment: suppose you are offered a right to participate in a proceeding, but the proceeding is structured so that your input cannot have an effect on the outcome. Would this right of participation be sufficient to legitimate the proceeding? No. It is not just having a say that counts. Meaningful participation must be part of the process and not a wheel that turns but moves nothing else²⁰². »

Bien que l'auteur ait appliqué son analyse à la procédure judiciaire, celle-ci peut facilement se transposer à l'univers de l'évaluation environnementale. L'analyse des deux procédures provinciales fait ressortir de façon flagrante l'existence d'une tension entre grande discrétion ministérielle et participation effective. Si on voit cette dernière comme étant une des prémisses essentielles à la capacité du public d'influencer la décision finale portant sur un projet, alors la

²⁰² Lawrence B. Solum, «Procedural Justice» (2004-2005) 78 S. Cal. L. Rev. 181 à la p 285.

possibilité pour les décideurs d'entraver les conditions permettant sa réalisation, souvent pour la satisfaction d'autres intérêts, peut entacher la légitimité de l'institution auprès de la population. Comme le disaient les juges de la Cour d'appel dans l'affaire *Bellefleur*, le processus semble être démocratique mais ne l'est pas en réalité.

Un point fondamental pour que la participation du public soit effective est qu'elle doit accorder aux individus et aux organisations la chance d'influencer la décision prise au terme d'une évaluation environnementale grâce à un processus qui leur permet de participer de manière adéquate²⁰³. Ceci signifie que le processus ne doit pas être factice ou que les pratiques qui y sont associées ne doivent pas avoir pour objet de le détourner de cet objet primordial. Sans une croyance sincère pour le citoyen dans sa capacité d'influer sur le choix fait au terme de l'évaluation, celui-ci pourra remettre en question son engagement même dans le processus.

Le pouvoir discrétionnaire d'une autorité a été défini comme s'appliquant à tous les cas où le droit ne dicte pas une décision précise ou lorsqu'il y a des options dans les choix sur un cas donné à l'intérieur de balises définies légalement²⁰⁴. Le décideur doit simplement respecter les objectifs de la loi, s'assurer de suivre les principes généraux du droit administratif et agir de façon conciliable avec la *Charte canadienne*²⁰⁵.

Les lois des deux provinces ont été interprétées comme offrant une large discrétion aux ministres, surtout pour ce qui est de la détermination du sort approprié d'un projet. Au Québec, bien que les autorités aient plus de contraintes au niveau des obligations procédurales durant l'évaluation environnementale, le libellé de la loi fait en sorte que la discrétion accordée aux autorités permettra de garantir la légalité de l'acte posé au détriment de la violation de conditions nécessaires à une participation effective du public dans le processus. Quant à lui, le processus d'évaluation environnementale en Colombie-Britannique est caractérisé par une plus grande discrétion de la part des autorités dans sa mise en œuvre, tant sur le plan substantif que procédural. Cette discrétion influence la manière dont les cours abordent les décisions des protagonistes impliqués en leur octroyant une grande déférence. La réforme de 2002 a abrogé la disposition décrivant les objectifs

²⁰³ Hugues Ross, «Environmental Impact Assessment and Stakeholder Involvement» (1998) 11 Environmental Planning Issues, en ligne: < <http://pubs.iied.org/pdfs/7789IIED.pdf> > à la p 3.

²⁰⁴ *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817 au para 52, [1999] S.C.J. No. 39.

²⁰⁵ *Ibid* au para 53.

de la loi, notamment celui qui faisait que celle-ci devait fournir un environnement favorable à la participation de toutes les parties intéressées à l'évaluation d'un projet et qui mettait sur un pied d'égalité les préoccupations du promoteur et du public²⁰⁶.

Le pouvoir discrétionnaire des autorités est vu comme bénéfique parce qu'offrant plus de flexibilité à la modulation de l'évaluation environnementale, ce qui permet de s'adapter aux circonstances de chaque cas d'espèce. Celle-ci peut s'avérer profitable en donnant une plus grande capacité d'appréhension et d'adaptation aux décideurs administratifs lorsqu'ils considèrent un projet donné. L'absence de rigidité du cadre peut aussi favoriser l'adoption de solutions créatrices face aux problèmes imprévus. Cette vision est souvent promue par les promoteurs qui veulent des délais plus courts. Le discours officiel reprend leurs préoccupations (tout en ajoutant la sienne pour l'économie des ressources) tout en affirmant assurer le respect de conditions facilitant la participation du public.

Cependant, l'absence de balises permettant de réguler les pouvoirs des décideurs administratifs peut conduire à des excès et à la limitation des droits des acteurs concernés, comme celui du public de participer de façon pleine et entière dans le processus d'évaluation environnementale. Ceci a été confirmé par l'expérience pratique qui montre une tendance aux abus vidant la participation effective de sa substance sans que la légalité de l'acte administratif n'en soit entachée. C'est ce qui fait qu'en Colombie-Britannique plusieurs acteurs appellent à la reconstitution totale de la procédure d'évaluation environnementale et non à sa simple réforme²⁰⁷.

Si on place la tension entre participation effective et discrétion judiciaire sur un continuum, on peut voir qu'en ce moment, dans les deux provinces canadiennes, la balance penche plus en faveur de la discrétion au détriment des besoins vitaux du public en matière de capacité d'agir effectivement. Les deux sont souvent vus comme s'opposant naturellement, mais il s'agit simplement de les mettre en balance raisonnablement pour que les objectifs des deux camps soient atteints. Pour cela, une loi structurée rationnellement reste le meilleur outil pour atteindre cet objectif.

L'introduction d'un objectif écrit dans la loi introduisant une participation effective du public comme un but essentiel de son application législative avec une définition appropriée du concept pourrait aller dans ce sens. Au Québec, le livre vert prévoit d'intégrer à la réforme de l'évaluation

²⁰⁶ *Environmental Assessment Act*, 1994, c 119, art. 2 (e).

²⁰⁷ Christopher Pollon, « Reinvent Environmental Assessment in BC, say Critics » *The Tyee* (8 novembre 2012), en ligne: <<http://thetyee.ca/News/2012/11/08/Reinvent-Environmental-Assessment-in-BC/>>.

environnementale le fait qu'elle obéit aux principes du développement durable tels que définis par le droit québécois. Parmi ceux-ci se trouve articulé l'importance d'une participation du public appropriée²⁰⁸. Dans les deux provinces, l'adoption d'obligations substantielles dans la loi pour les décideurs finaux de pondérer équitablement et véritablement les interventions du public et avec l'adoption d'obligations procédurales claires allant en ce sens serait le meilleur moyen de rétablir la légitimité du processus d'évaluation environnementale et, incidemment, des institutions qui l'opèrent.

À titre d'exemple, la Convention d'Aarhus suggère au stade décisionnel d'intégrer à la loi une obligation pour le décideur de considérer de bonne foi le résultat de la participation publique avant de prendre sa décision²⁰⁹. Bien que celle-ci existe déjà en Colombie-Britannique (ou à tout le moins l'obligation pour les ministres de considérer le résultat des travaux de l'EAO) et que les ministres en Colombie-Britannique motivent déjà leur choix, ils n'indiquent pas nécessairement la part à celui-ci prise par le résultat des interventions du public²¹⁰. Une obligation procédurale pourrait conséquemment obliger les décideurs à motiver la considération qu'ils ont donnée à celles-ci. Il faudrait qu'un manquement substantiel à cette norme puisse entacher la légalité de l'acte qui en résulterait. Il s'agirait d'une notion difficile à prouver mais elle donnerait au moins une indication claire de l'importance de la participation du public en raison de son potentiel d'influencer les décideurs. En outre, l'obligation de prendre en considération le résultat de la participation du public viendrait confirmer chez le citoyen le fait qu'il a été entendu, que son analyse a été considérée pour rendre la décision finale et diminuerait les tensions entre initiateurs de projets et citoyens puisqu'on montrerait que les différentes orientations ont été évaluées avec équité, tout en privilégiant une voie à suivre parmi les autres disponibles. Bien sûr, il ne s'agirait pas de faire des citoyens les détenteurs d'un droit de veto sur le sort des projets mais simplement de garantir l'intégration effective et concrète du résultat de la participation du public dans le processus décisionnel.

En introduisant dans leur loi respective de telles modifications, le Québec et la Colombie-

²⁰⁸ *Loi sur le développement durable*, *supra* note 104 à l'art 6 e).

²⁰⁹ *Convention d'Aarhus*, *supra* note 8 à l'art 6(8).

²¹⁰ Dans *Taku River Tlingit et al. v Ringstad et al.*, 2000 BCSC 1001 au para 69, [2000] B.C.J. No. 1301, où on contestait l'émission d'un certificat au lendemain de la soumission du rapport de l'EAO, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique mettait en doute la capacité des ministres de faire une analyse approfondie de la somme colossale d'informations qui leur avait été donnée dans le cadre d'un projet contesté.

Britannique augmenteraient la légitimité du BAPE et de l'EAO puisqu'elles redéfiniraient le cadre dans lequel la discrétion de l'autorité s'exerce aux différents stades de l'évaluation environnementale. La mise en place de pratiques et de normes renforçant l'impartialité et le rôle des acteurs gouvernementaux en contact avec le public irait également dans ce sens. De telles modifications légales influenceraient également irrémédiablement l'accès à la justice environnementale dans les deux provinces puisqu'elles enverraient un message clair de l'intention du législateur aux juges qui interprètent les lois.

4.0 Le troisième pilier : l'accès à la justice environnementale

Au Québec tout comme en Colombie-Britannique, l'accès à la justice environnementale est conçu de façon relativement semblable même si la première province est une juridiction de droit civil alors que la seconde est une juridiction de *common law*. Leurs tribunaux de justice administrative spécialisés en environnement sont basés sur le même modèle: ils reçoivent les appels d'administrés mécontents des décisions de l'autorité publique dans des activités dont l'exercice doit être régulé étant donné leurs impacts nuisibles sur l'environnement. Par contre, le respect des droits procéduraux en matière de démocratie environnementale ne relève pas de leur compétence mais de celle des tribunaux de droit commun. Dans les deux juridictions, ceux-ci s'en remettent à la loi et interprètent la volonté du législateur comme octroyant un large pouvoir discrétionnaire aux décideurs compétents. Les tribunaux veillent à ce qu'ils respectent les balises propres au droit administratif canadien lorsqu'ils prennent une décision. Cependant, les citoyens des deux provinces bénéficient également de recours civils lorsqu'ils subissent des dommages environnementaux²¹¹.

4.1 L'accès à la justice environnementale au Québec

Au Québec, les personnes bénéficient de différents mécanismes leur permettant d'avoir accès à la justice environnementale. Le tribunal administratif du Québec dispose d'une section spécialisée sur l'aménagement du territoire et de l'environnement. Sa compétence en la matière est établie dans l'annexe III de la *loi sur la justice administrative*²¹². Le banc doit être composé de deux

²¹¹ Au Québec, les justiciables bénéficient des recours contractuels et extracontractuels offerts par le droit civil lorsqu'ils subissent un dommage environnemental par la faute d'autrui, notamment grâce aux recours établis par les articles 1457 et 1458 CcQ. En Colombie-Britannique, une personne peut déposer une action civile pour une violation de contrat ou pour un « tort » qui peut prendre des formes variables comme la négligence. Les gouvernements possèdent également le pouvoir de réclamer des compensations pour les dommages environnementaux faits sur des terres publiques, *British Columbia v Canadian Forest Products Ltd*, 2004 SCC 38, [2004] 2 S.C.R. 74.

²¹² *Supra* note 193.

membres, dont un est avocat ou notaire. Il n'y a pas d'exigence d'une expertise environnementale particulière pour ceux-ci. De plus, les questions relatives à l'évaluation environnementale ne peuvent y être traitées car elles relèvent des tribunaux de droit commun.

En ce qui concerne le droit des personnes de contester les décisions, actes ou omissions du gouvernement en matière de participation du public lors d'une évaluation environnementale, la plupart des contestations auront trait à la validité même du certificat d'autorisation décerné par les autorités publiques. Dans ce domaine, les tribunaux ont constamment fait preuve d'une grande déférence envers le pouvoir discrétionnaire dont jouit le ministre. La jurisprudence a ainsi déterminé qu'ils n'évaluent pas l'opportunité d'une décision du ministre, mais bien sa légalité. Les autorisations octroyées en vertu de l'article 22 *LQE* jouissent d'une présomption de validité et d'une présomption de délivrance dans l'accomplissement d'une finalité d'intérêt public²¹³. Dans l'affaire *Québec (procureur général) c Germain Blanchard Ltée*, la Cour d'appel avait conclu que la norme applicable pour juger de la légalité d'une mesure relevant de la discrétion ministérielle dans le cadre de l'article 31.5 *LQE* était celle de l'analyse pragmatique et fonctionnelle²¹⁴. Elle reconnaissait également le caractère politique de la décision faite par le ministre. Dans cette même veine, elle affirmait ainsi que :

« son pouvoir discrétionnaire est nécessaire pour donner à l'autorité publique toute la latitude voulue pour prendre des décisions de nature politique dont l'autorité doit être comptable non aux tribunaux, mais à l'électorat ou à la législature²¹⁵. »

L'affaire *Germain Blanchard Ltée* s'était présentée devant la Cour d'appel suite au refus du ministre de décerner un certificat d'autorisation à l'appelant en vertu de l'article 31.5 *LQE* pour la construction d'un nouveau site de dépôt de matériaux secs. La Cour y énonçait qu'étant donné l'absence de balises dans la législation lors de la prise d'une telle décision, le gouvernement est libre d'agir ou de ne pas agir selon ce qu'il estime bon pour la préservation de l'intérêt public en matière d'environnement²¹⁶. Ce type de décisions a un caractère hautement discrétionnaire à l'égard desquelles les tribunaux font preuve d'une grande déférence. La Cour d'appel conclut que les magistrats ne peuvent intervenir que si la décision est irrationnelle, arbitraire ou injuste²¹⁷.

²¹³ *Oléoduc*, *supra* note 16 au para 28.

²¹⁴ *Germain*, *supra*, note 17 au para 44.

²¹⁵ *Ibid* au para 46.

²¹⁶ *Ibid* au para 39.

²¹⁷ *Ibid* au para 64.

Comme cette décision a été rendue avant la célèbre affaire *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*²¹⁸, il est possible d'affirmer que la norme de la décision raisonnable est celle qui s'applique lors d'un examen judiciaire sur la légalité. Ceci fait en sorte que les tribunaux ne pourront intervenir que si une décision rendue n'a pas les attributs de la raisonnable. On peut donc estimer qu'à moins d'erreurs grossières rendant la décision du ministre manifestement déraisonnable, les instances judiciaires n'interviendront pas sur la légalité du fond d'un certificat d'autorisation²¹⁹.

Pourtant, malgré le haut caractère discrétionnaire des décisions prises en vertu de l'article 31.5 *LQE*, il serait pourtant possible de conclure qu'avec les récents développements du droit – et en prenant en compte les principes d'interprétation juridique – qu'un certificat d'autorisation octroyé en violant de façon substantielle le principe de la participation du public vicierait la légalité du décret parce qu'il ne respecterait pas la procédure établie par la loi.

Comme le juge Proulx l'affirmait dans *Bellefleur*, la participation du public est au cœur de la *LQE* à cause des rôles qu'elle décerne aux citoyens. Une décision prise alors que la structure qui permet l'articulation de cette participation de se faire effectivement serait bafouée rendrait ce choix illégal. En interprétant téléologiquement la loi à la lumière du principe de Driedger²²⁰, quand on examine les lois à caractère similaire (in pari materia), on voit que les développements jurisprudentiels au Québec tendent à donner raison à ce juge. Ainsi, en 2006, on ajoutait dans la *Charte des droits et libertés de la personne* le droit pour chacun de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité dans la mesure et le respect des normes prévues par la loi²²¹. De plus, comme il a été mentionné précédemment, de récentes modifications législatives ont introduit des médiums de participation du public dans des procédures administratives relevant autrefois totalement de la discrétion gouvernementale comme le secteur des hydrocarbures.

²¹⁸ 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190.

²¹⁹ Cette norme est d'ailleurs retenue au moins une fois par un juge de la Cour supérieure dans *Oléoduc*, *supra* note 16 au para 28 où le juge affirme qu'un certificat d'autorisation ne pourra être cassé par un tribunal que s'il est déraisonnable.

²²⁰ Il prône une analyse globale du texte législatif en trois volets : son texte, son contexte et son objet. Son utilisation est privilégiée par la Cour suprême ces dernières années, voir notamment l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, [1998] S.C.J. No. 2.

²²¹ *Charte*, *supra* note 83 à l'art. 46.1.

Comme les lois de même nature s'interprètent les unes par les autres et qu'il faut tenter de leur trouver un sens commun²²², force est d'admettre que la volonté du législateur est de faire que la consultation des citoyens mise en place devant le BAPE soit effective et ne devienne pas qu'une façade servant à légitimer des décisions gouvernementales prises en avance. Cette préoccupation existe également dans d'autres provinces canadiennes dont la Colombie-Britannique.

4.2 L'accès à la justice environnementale en Colombie-Britannique

Tout comme au Québec, l'individu qui voudrait accéder à la justice environnementale le ferait le plus souvent devant les tribunaux de droit commun. Cependant, il existe dans la province une Commission d'appel en environnement constituée sous l'*Environmental Management Act* dont le principal objet est la régulation de la décharge de déchets²²³. Cet organe traite en appel d'un éventail de décisions administratives rendues sous diverses lois dont sa loi constitutive. Il n'existe pas d'exigence légale particulière d'une expertise environnementale pour être nommé à la Commission. Le pouvoir exécutif conserve un pouvoir de modifier ou casser une décision de la commission s'il estime agir au nom de l'intérêt public²²⁴.

En ce qui concerne les décisions rendues dans le cadre de l'évaluation environnementale, une jurisprudence constante a reconnu le caractère discrétionnaire des décisions rendues par l'EAO et des ministres concernés. Ainsi, la décision de l'EAO bénéficie d'une grande déférence en tant qu'organisme spécialisé. Dans *Friends of Davies Bay v British Columbia*, la Cour suprême de Colombie-Britannique a reconnu que le standard s'appliquant lorsque l'EAO interprétait sa loi constitutive et ses règlements était celui de la décision raisonnable, ce qui lui permet de décider quels projets seront soumis à l'évaluation environnementale²²⁵. Dans cette affaire, il s'agissait d'un projet d'établissement de mine de calcaire dans la baie de Davies dont l'exploitation prévue tombait juste sous la norme réglementaire des 250 000 tonnes de production annuelles, ce qui l'exemptait du processus d'évaluation environnementale. L'EAO avait interprété la réglementation concernant cette limite comme étant celle qui caractérise la production anticipée dans le projet du promoteur. Les demandeurs affirmaient qu'au contraire il fallait interpréter les termes « capacité de production » comme étant celle pouvant être objectivement et potentiellement réalisable avec les

²²² Stéphane Beaulac, *Précis d'interprétation législative : Méthodologie générale, Charte canadienne et droit international*, Montréal, LexisNexis, Montréal, 2008, à la p 166.

²²³ SBC 2003, c 53.

²²⁴ *Ibid*, art. 97.

²²⁵ *Friends of Davies Bay v British Columbia*, 2011 BCSC 572 aux para 52-54, [2011] B.C.J. No. 832.

équipements mis en place par l'initiateur de projet. La Cour a conclu que l'interprétation de l'EAO tombait dans les paramètres de la raisonnable et ne devait pas être renversée.

La Cour d'appel a confirmé cette décision, notant cependant l'existence d'une faille apparente dans l'établissement de la norme obligeant à l'évaluation environnementale parce que le promoteur du projet était capable de déterminer la capacité de production de sa mine pour la mettre en deçà du seuil d'évaluation pour ensuite modifier ses plans en l'augmentant²²⁶. La Cour a considéré cependant que suffisamment de sauvegardes sont mises en place pour éviter qu'un projet dommageable ne se passe d'évaluation environnementale, se référant surtout à la discrétion qu'ont les ministres et l'EAO de considérer un projet comme révisable même s'il se trouve sous les seuils réglementaires²²⁷.

La liberté pour le promoteur de déterminer le seuil de production ou la taille de son projet peut lui permettre de fractionner un projet global en plusieurs « sous-projets » permettant d'éviter une évaluation environnementale. Cela a été le cas dans *David Suzuki Foundation v British Columbia (Ministry of Environment)* où un initiateur de projet avait divisé un projet où plusieurs petits barrages dont la production était conjointe (utilisant une infrastructure commune) en cinq projets. Alors que les demandeurs alléguaient que ces cinq projets étaient en fait un même projet, la Cour suprême de Colombie-Britannique a considéré que la décision de l'EAO de le voir comme plusieurs projets différents – leur permettant ainsi d'éviter une évaluation environnementale – était raisonnable étant donné le standard de la décision raisonnable qui s'appliquait au cas. Le grand degré de discrétion présent dans la loi se manifeste également lorsque la Cour distingue la décision de celle de la Cour suprême rendue dans *Mines Alerte Canada c Canada (Pêches et Océans)* en affirmant notamment que la loi provinciale octroie une plus grande discrétion à l'EAO que la loi fédérale aux officiers compétents²²⁸.

L'affaire *Mines Alerte Canada* concernait un cas où un projet de mine à ciel ouvert et d'usine de concentration de cuivre qui aurait dû être soumis à une évaluation environnementale approfondie incluant une consultation publique a vu sa portée réduite par l'autorité fédérale de façon à n'y plus

²²⁶ *Friends of Davies Bay v British Columbia*, 2012 BCCA 293 au para 37, [2012] B.C.J. No. 1339.

²²⁷ *Ibid* au para 41.

²²⁸ *David Suzuki Foundation v British Columbia (Ministry of Environment)*, 2013 BCSC 874 au para 33, [2013] B.C.J. No. 1025.

être soumis. La Cour suprême a effectué une analyse interprétative de la loi en concluant que la portée du projet à examiner est celui proposé par le promoteur et non par l'autorité fédérale. Le danger d'un fractionnement d'un projet global en une multitude de petits projets permettant d'éviter une consultation publique est évoquée, mais la Cour entend que les autorités utilisent leur discrétion afin d'éviter ce danger²²⁹. Celui-ci réside cependant en l'utilisation délibérée de la discrétion administrative de manière à favoriser un participant au détriment de la population. Ce danger est d'autant plus redoutable lorsque la discrétion qui appartient à l'autorité administrative est encore plus élevée que dans l'ancienne loi fédérale, ce qui est le cas dans l'*EAA*.

En juin 2015, la Cour suprême de la Colombie-Britannique s'est penchée spécifiquement sur la question de la participation du public dans le cadre déterminé par l'EAO. Les demandeurs dans *VAPOR v British Columbia (Environment)* sont un groupe de citoyen (VAPOR) voué à la protection de la rivière Fraser et demandaient la révision judiciaire de la décision d'octroyer un certificat d'évaluation environnementale qui autorise le défendeur de transporter de l'essence par pétrolier et oléoduc sur la rivière Fraser²³⁰. La requête concernait des manquements allégués aux normes entourant la participation du public tout comme la justice naturelle et l'équité procédurale. La Cour a tranché en faveur du gouvernement provincial.

Dans ce jugement, la Cour a examiné différents points définis par les demandeurs comme étant en violation avec les normes entourant la participation du public, notamment les irrégularités dans la diffusion de l'information et l'absence de réponse de l'EAO aux requêtes de membres de VAPOR demandant l'extension des délais pour commenter le projet. De plus, le public n'a jamais pu commenter sur des rapports faits sur les déversements d'hydrocarbures commandés par les ministères, même si ils ont été déterminants dans la décision des ministres²³¹. Dans son analyse, la Cour a reconnu que le standard jurisprudentiel qui s'applique au directeur exécutif de l'EAO lorsqu'il détermine le caractère adéquat ou non de la consultation publique faite par le promoteur en fonction des normes en vigueur est celui de la décision raisonnable²³². La Cour confirme la large discrétion de l'organisme en matière de définition du degré de participation du public en réitérant les propos du juge Bauman dans *Do Rav BCSC*, disant que celle-ci est régulée par un : « *ad hoc*

²²⁹ *Mines Alerte Canada c Canada (Pêches et Océans)*, 2010 SCC 2 au para 40, [2010] 1 RCS 6.

²³⁰ *VAPOR*, *supra* note 66.

²³¹ *Ibid* aux para 44-46.

²³² *Ibid* au para 59.

regime for public notice, access to information and consultation, tailored for each assessment by a person with broad discretionary authority which, in turn, is loosely guided by the Regulation²³³.»

Elle a défini les commentaires pouvant être soumis par le public comme étant une forme restreinte de participation, limitée à l'émission de remarques critiques et d'opinions sur un projet, qui ne sont pas un dialogue²³⁴. Le caractère peu développé des réponses du promoteur à ces commentaires est légitime car l'équité procédurale requiert simplement que le problème soulevé soit substantiellement traité. Le caractère allégué des périodes de commentaires trop restreintes est adéquat en raison du délai obligatoire de 180 jours pour compléter l'évaluation. Finalement, la nature des études soulevées sur les risques de déversements n'ayant pas été soumises à l'examen du public font que cela ne remet pas en cause le caractère raisonnable de la décision comme elles étaient techniques et indépendantes à l'application. Le juge reconnaît l'existence d'un débat académique sur le désengagement du public dans le processus d'évaluation environnementale depuis la réforme de l'EAA de 2002, mais renvoie la question à la législature, car elle existe à l'extérieur des lois qu'il a à interpréter. Il adopte ainsi une position conservatrice de son rôle, se voulant, comme l'affirmait Montesquieu, « la bouche de la loi » et rien de plus²³⁵.

Cette démonstration montre finalement que, malgré certaines différences qui existe dans l'interprétation des cadres normatifs des deux provinces, les difficultés qui en émanent au niveau de la participation du public sont relativement similaires et peuvent utiliser des solutions semblables.

4.3 L'accès à la justice environnementale : les tribunaux et les cours environnementales (TCE)

Comme mentionné précédemment, la justice environnementale dans les deux provinces fonctionne de façon relativement semblable ce qui crée donc des lacunes similaires dans ce secteur. Dans les deux cas, on peut constater un manque possible d'expertise de la part des décideurs appelés à trancher des litiges complexes, incluant très souvent une preuve technique qui, pour être comprise, doit être expliquée par plusieurs experts œuvrant parfois dans différents domaines. Cette complexité même des dossiers nécessite dans la plupart des cas des moyens importants pour mener

²³³ *Do Rav Right Coalition v Hagen*, 2005 BCSC 991 au para 35, [2005] B.C.J. No. 1454.

²³⁴ *VAPOR*, *supra* note 66 au para 67.

²³⁵ *Ibid* aux para 92-93.

un litige à bout, ce qui peut limiter la capacité de citoyens d'en appeler aux tribunaux. En outre, la nature diffuse du concept d'environnement, qui avait été notée par la Cour suprême²³⁶, fait en sorte que les normes qui le balisent vont souvent s'arrimer dans le cadre juridique d'un domaine qui ne lui est pas spécifique comme le droit criminel ou le droit administratif ce qui fait que les décideurs appliqueront des principes qui ne seront pas toujours adaptés aux particularismes du droit environnemental.

Au Québec, les objectifs de la *LQE* et le droit à un environnement de qualité créent une certaine dissension dans la magistrature sur le degré de liberté dont dispose le ministre dans le respect des droits procéduraux durant l'évaluation environnementale avant que l'acte ne soit déclaré illégal par une cour²³⁷. Cette discrétion reste cependant très large malgré l'interprétation évolutive dont bénéficie ce texte. En Colombie-Britannique, la loi formalise la discrétion des décideurs et les cours réfèrent justement à cette discrétion comme un rempart contre les abus qui brimeraient le respect des droits procéduraux. Une telle logique crée alors un cercle vicieux : le tribunal identifie une entorse aux droits procéduraux par le décideur mais n'intervient pas au nom de la discrétion dont ce même décideur est titulaire pour lutter contre ce type d'abus (ou devrait le faire au nom du très vague concept de l'intérêt public).

On assiste ici à la pérennité d'une certaine mentalité canadienne voulant privilégier certains intérêts alors que dans plusieurs endroits dans le monde la loi et la jurisprudence progressent au niveau des droits environnementaux²³⁸. Par exemple, le droit à un environnement sain a été constitutionnalisé dans plus d'un tiers des États du monde²³⁹. Néanmoins, la tendance peut se renverser, notamment en réformant la justice environnementale de manière à ce qu'un organisme spécialisé sur la question puisse être constitué.

Depuis plusieurs années, on assiste à l'émergence de tribunaux et cours environnementales (ci-

²³⁶ Voir par exemple *Oldman*, *supra* note 11 à la p 64.

²³⁷ *Conseil*, *supra* note 160.

²³⁸ On peut même faire un amalgame avec la réticence canadienne qui retardait l'intégration des droits de l'homme dans son paysage légal, tendance dont la meilleure représentation a été l'abstention du Canada à voter en faveur de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* lors de la Troisième commission de l'Assemblée générale sur le sujet, estomaquant la Société internationale de l'époque et le rangeant aux côtés de l'URSS. William A Schabas, « Le Canada et l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* » (1998) 11.2 RQDI 95 à la p 97.

²³⁹ Georges Pring et Catherine Pring, «Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals», *The Access Initiative*, (2009), p. 10, en ligne: <<http://www.eufje.org/images/DocDivers/Rapport%20Pring.pdf>> [Greening Justice].

après TCE) dans différentes juridictions à travers le monde. Celles-ci répondent au besoin primordial d'assurer la primauté du droit dans un domaine complexe connu pour sa disparité entre ce qui existe *de jure* et ce qui se pratique *de facto*. Il n'existe pas de traité international obligeant les pays à établir de telles cours bien que certains auteurs soutiennent que l'obligation pour les États d'établir un forum judiciaire veillant à l'application des normes environnementales nationales soit une coutume internationale²⁴⁰. Durant le sommet de 2002 de Johannesburg, les États ont reconnu la nécessité de lois allant dans le sens du développement durable avec des cours spécialisées sur le sujet pour les mettre en application²⁴¹. Dans les années consécutives à cet événement, un foisonnement de tribunaux judiciaires et administratifs ont vu le jour dans une grande diversité de juridictions. Un rapport de The Access Initiative daté de 2010 en recensait au moins 360 dans des pays aussi variés que Trinité-et-Tobago, l'Inde, l'Australie et la Suède. Différentes pratiques ont émergées au fil des ans selon le contexte et la culture où ces organes sont implantés. Le rapport soulignait également que, selon son analyse, les besoins les plus cruciaux que ces TCE avaient à résoudre étaient en matière d'intérêt à agir, de coûts, d'expertises et de moyens alternatifs de résolution de conflits²⁴².

Sur le premier point, le rapport concluait qu'un intérêt d'agir interprété restrictivement empêcherait plusieurs groupes d'avoir accès à la justice environnementale. En effet, la règle traditionnelle de l'intérêt direct et personnel priverait le TCE d'une grande partie des recours relevant de sa compétence. Qui peut dire avoir un intérêt personnel et direct à ce qu'une espèce en voie de disparition ne s'éteigne pas? Certes, un individu concerné peut le faire en tant que membre d'une communauté voulant garantir un environnement de qualité, mais il est difficile de dire que son intérêt personnel est plus grand que celui de son voisin. Le cas du dommage environnemental causé par autrui qui résulte en une perte directe est plus classique, mais le droit environnemental est beaucoup plus vaste que cela. Un intérêt d'agir adapté aux circonstances particulières du secteur doit donc être défini en prenant ce genre de réalités en considération.

La nécessité d'expertises constitue aussi une problématique spécifique au domaine. Il est difficile d'atteindre un standard de preuve dans un litige environnemental où plusieurs aspects du dossier

²⁴⁰ Nicholas A. Robinson, «Ensuring Access to Justice through Environmental Courts» (2012) 29:2 Pace Environmental Law Review, 363 à la p 365.

²⁴¹ *Rapport du sommet mondial pour un développement durable*, A/CONF.199/20, au para 163.

²⁴² Greening Justice, *supra* note 239 à la p 24.

sont éminemment techniques sans utiliser d'experts, que ce soit en biologie, en océanographie ou dans tout autre domaine pertinent. Ces expertises coûtent chères. Plusieurs TCE dans le monde ont adopté des mesures pour remédier à ce problème comme en Suède où certains membres du banc de la cour environnementale doivent avoir une expertise environnementale. Une pratique similaire existe au Kenya où des experts sont membres de l'organe décisionnel et possèdent le droit de vote. L'Inde crée pour sa part des comités d'experts pour chaque cause environnementale complexe²⁴³.

Les TCE ont apporté plusieurs avantages aux pays qui les ont intégrés. En Suède, ils ont permis l'intégration et la rationalisation des lois touchant l'environnement. L'effort avait déjà été fait dans la sphère législative avec l'adoption en 1999 du Code environnemental. La cour environnementale a augmenté la prévisibilité et la stabilité du droit puisqu'une jurisprudence étoffée a interprété les normes s'appliquant à l'ensemble du secteur. Une procédure informelle et accessible pour les citoyens s'est également développée, facilitant l'accès à la justice²⁴⁴. Des résultats se sont également fait sentir au Vermont lors de l'établissement en 1990 de la cour environnementale qui s'occupe de l'appel de décisions administratives sur l'aménagement du territoire, des agences environnementales ainsi que de l'application des lois environnementales. On voulait assurer un traitement équitable aux justiciables ainsi que la stabilité du droit²⁴⁵.

Quant à eux, tant le Québec que la Colombie-Britannique possèdent des embryons de TCE (la TAQ et l'EAB) qui démontrent un potentiel pouvant aller dans la direction prise par les juridictions susmentionnées. L'utilisation de telles cours favoriseraient l'expertise des juges, l'unification et la stabilisation du droit de l'environnement, un plus grand accès à la justice, une définition spécifique de l'intérêt d'agir ainsi que l'introduction d'une procédure informelle adaptée aux besoins caractéristiques des citoyens dans le domaine. Les deux provinces pourraient adapter ces TCE à leurs besoins, ce qui diminuerait l'encombrement des tribunaux de droit commun de litiges environnementaux souvent lourds, longs et complexes. L'utilité d'une cour environnementale se manifesterait également lorsqu'il s'agit de faire respecter les lois environnementales.

Un autre moyen de faciliter l'accès à la justice environnementale réside dans le développement des

²⁴³ Greening Justice, *supra* note 239 aux p 59-60.

²⁴⁴ Bjallas Ulf, «Experiences of Sweden's Environmental Courts: Survey of Environmental Tribunals and Regulatory Schemes» (2010) 3 J. Ct. Innovation 177.

²⁴⁵ Judge Merideth Wright, « The Vermont Environmental Court » (2010) 3 J. Ct. Innovation 201 à la p 205.

moyens alternatifs de résolution de conflit, incluant notamment la médiation. Celle qui a cours dans le cadre du BAPE en constitue une forme particulière mais les possibilités offertes par cet outil ne se limitent pas qu'à régler les mésententes qui émergent lors de l'évaluation environnementale. Elle peut tout aussi bien être utilisée pour toutes les formes de conflits dans le secteur environnemental. L'utilité de la médiation tient notamment en ce qu'elle réduit les coûts et le temps utilisé pour régler le conflit tout en permettant l'adoption de solutions créatrices qui permettent de préserver les intérêts des parties. Cependant, elle possède également des faiblesses en ce qu'elle peut affaiblir la justice environnementale en créant un manque de transparence si les séances se font en privé et en produisant une diminution de la jurisprudence en environnement si de moins en moins de litiges environnementaux se rendent devant les tribunaux.

L'utilité de faciliter l'accès à la justice environnementale est notable au Canada puisqu'un certain laxisme dans l'application des lois en environnement s'est installé au pays. En effet, il faut souvent l'intervention de groupes citoyens et d'ONG pour les faire respecter. C'est le cas notamment lorsque différents groupes ont réclamé le respect de la *loi sur les espèces en péril*²⁴⁶ qui oblige les autorités compétentes à préparer des plans d'intervention pour les espèces désignées à risque. Dans *Western Canada Wilderness Committee v Canada (Fisheries and Oceans)*, la juge Ann L. MacTavish notait la présence d'énormes problèmes systémiques dans les ministères puisque 167 espèces n'avaient pas de plans préparés, et ce, pour certaines, depuis plusieurs années²⁴⁷.

²⁴⁶ L.C. 2002, c 29,

²⁴⁷ 2014 FC 148 au para 85, [2014] F.C.J. No. 151.

CONCLUSION

Les problèmes environnementaux – en particulier le réchauffement climatique – constituent la plus grave crise que l’humanité ait jamais traversée. Leur ampleur, leur irrémédiabilité, leur complexité et leur impact mondial dépassent presque notre capacité d’entendement collective. Face à ces problématiques, les solutions doivent être plurielles et multifactorielles et donc nécessitent l’expérience de toutes les parties possibles. L’environnement est l’élément fondamental qui nous relie tous et les droits procéduraux environnementaux se doivent d’être constitués pour s’adapter aux réalités de nos sociétés.

Tant le Québec que la Colombie-Britannique opèrent dans un cadre juridique similaire. L’accès à l’information environnementale est décidé selon les principes généraux de la loi régissant l’accès à l’information. Le Québécois bénéficie cependant de quelques droits définis par la *LQE* qui lui servent à protéger son droit à la qualité de l’environnement. Quant à la tendance des gouvernements ouverts, si elle peut en théorie avoir des effets notables concernant la disponibilité des renseignements environnementaux, celle-ci n’a pas eu encore d’effets notables dans aucune des deux provinces. Sur la participation du public dans l’évaluation environnementale d’activités particulières, tant le BAPE que l’EAO sont des entités administratives qui supervisent la participation de la population mais ne sont pas les décideurs sur le sort définitif des projets. La discrétion ministérielle est importante dans les deux cas mais s’opère à des niveaux variables concrétisant seulement partiellement les conditions requises pour qu’il y ait une participation effective. Quant au volet de la justice environnementale, elle se fait dans la plupart des cas devant les tribunaux de droit commun et les litiges environnementaux bénéficient d’une grande déférence de la part du tribunal étant donné la grande discrétion qui existe souvent dans les lois environnementales des deux juridictions.

L’analyse de l’état des trois piliers au Québec et en Colombie-Britannique permet de voir que les problèmes entravant la matérialisation d’une participation effective du public sont similaires mais d’une intensité variable. Le tableau suivant permet de souligner les différences et les ressemblances les plus notables :

Tableau de comparaison du Québec et de la Colombie-Britannique

	Similarités entre le Québec et la Colombie-Britannique	Différences entre le Québec et la Colombie-Britannique
L'accès à l'information environnementale	- Existence d'une loi générale d'accès à l'information similaire régissant en grande partie l'accès à l'information environnementale. - L'obligation de l'État est passive. - Les deux provinces ont annoncé leur volonté d'adopter un modèle de gouvernement ouvert.	- La <i>LQE</i> offre un accès spécifique à certaines catégories d'informations environnementales comme celle sur l'état des contaminants. - La Colombie-Britannique est plus avancée dans l'implantation de sa stratégie de gouvernement ouvert.
Participation du public au processus décisionnel	- Le processus d'évaluation est administratif et non judiciaire. - Les autorités disposent d'un large pouvoir discrétionnaire. - Les étapes jalonnant la procédure sont similaires.	- Au Québec, la tenue d'audiences publiques peut être demandée par la population. - Le BAPE détient le monopole des contacts avec le public lors de la procédure de consultation alors que le promoteur est souvent en contact direct avec la population en Colombie-Britannique. - Plus grands pouvoirs d'enquêtes du BAPE que de l'EAO (comme le pouvoir de faire témoigner des experts, etc.). - Ministre(s) en Colombie-Britannique doivent prendre en considération le rapport de l'EAO et motiver leur décision. - Le rôle de l'EAO est plus large que celui du BAPE en ce qu'il prend des décisions qui au Québec seraient dévolues au ministre, comme la définition de ce qui doit être analysé durant l'évaluation environnementale. - Les projets énoncés dans la <i>REEIE</i> sont soumis à la PEEIE alors que l'EAO peut dispenser un projet d'être soumis à l'évaluation environnementale même si il est inclus dans le <i>Reviewable Project Regulation</i> s'il détermine qu'il ne causera pas un effet significatif sur l'environnement.
L'accès à la justice environnementale	- Grande déférence judiciaire envers les décisions prises par les autorités administratives. - La majorité des cas du secteur relève des tribunaux communs.	Le droit des citoyens québécois à la qualité de l'environnement et les droits procéduraux comme celui de demander des audiences publiques devant le BAPE pourrait renforcer la garantie d'une participation du public effective pour asseoir la validité d'un certificat d'autorisation.

Devant ces résultats, les solutions pourraient avoir une source commune même si leurs modalités d'application dépendraient du contexte propre à la juridiction concernée. Ainsi, pour le premier pilier, il serait possible de considérer que l'accès aux renseignements de ce type pourrait être constitutionnalisé dans certaines circonstances étant donné l'évolution du droit. En outre, en ce qui a trait au second pilier, l'instauration de balises procédurales dans la loi permettant au public d'être entendu lors de la prise de décision et sauvegardant l'impartialité et l'indépendance des membres augmenterait la légitimité du processus d'évaluation environnementale et des institutions qui l'opèrent. Enfin, dans le cas du troisième pilier, la création de TCE favoriserait l'émergence d'une expertise légale propre au secteur en plus de permettre la création de solutions adaptées pour les problématiques affligeant ce domaine du droit.

Les droits procéduraux établis par les trois piliers ne peuvent s'opérer en vase clos. Ils ont besoin d'une protection appropriée pour permettre l'exercice des droits substantifs du public en environnement et assurer l'opérationnalisation de la démocratie environnementale. Or, tant le Québec que la Colombie-Britannique ne brillent pas en la matière. Aucun des deux ne protège de façon quasi-constitutionnelle le droit à la participation environnementale alors que les trois piliers examinés constituent une des voies souvent explorées pour intégrer la population aux mécanismes de gouvernance sociétale. Ces droits existent précisément pour asseoir le rôle citoyen en tant que membre actif veillant au bien-être de sa communauté. En développant sa démocratie environnementale, une société permet d'assurer la responsabilisation des intervenants de tous les secteurs et de faire disparaître certaines pratiques peu acceptables. En Colombie-Britannique, certains pans de la population commencent à se mobiliser pour se doter d'une protection légale de leurs droits environnementaux. Ainsi, une résolution de l'Union of British Columbia Municipalities vient de demander à la province d'adopter une déclaration des droits environnementaux qui garantirait notamment le droit à la participation du public dans les décisions qui affecteraient l'environnement ainsi qu'un accès à la justice qui garantirait ces droits²⁴⁸. Le succès d'une telle initiative permettrait de renforcer les trois procéduraux environnementaux sans lesquels la démocratie environnementale ne serait plus qu'un leurre éhonté. Un premier pas vers quelque chose de nouveau.

²⁴⁸ Kelly Sinoski, «Municipal Leaders call for environmental bill of rights for clean water, air and food» *Vancouver Sun* (23 septembre 2015) en ligne: <<http://www.vancouversun.com/technology/municipal+leaders+call+environmental+bill+rights+clean+water+food/1.1384959/story.html>>.

BIBLIOGRAPHIES

LÉGISLATION

Charte canadienne des droits et libertés, loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11.

Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ c C-12.

Environmental Assessment Act, SBC 2002, c 43.

Environmental Management Act, SBC 2003, c 53.

Freedom of Information and Protection of Privacy Act, RSBC 1996, c 165.

Loi sur la justice administrative, RLRQ c J-3.

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ c A-2.1.

Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ c Q-2.

Loi sur les commissions d'enquête, RLRQ c C-37.

Loi sur le développement durable, RLRQ c D-8.1.1.

Loi sur les mines, RLRQ c M-13.1.

Loi sur l'impôt minier, RLRQ c I-0.4.

Public Service Act, RSBC 1996, c 385.

Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques, RLRQ c Q-2, r 45.

Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ c Q-2, r 3.

Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ c A-2.1, r 2.

Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles, RLRQ c Q-2, r 19.

Règlement sur l'évaluation et les examens d'impacts sur l'environnement, RLRQ c Q-2, r 23.

Reviewable Projects Regulation, BC Reg 370/2002.

Public Consultation Policy Regulation, BC Reg 373/2002.

JURISPRUDENCE

Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 RCS 817 au para 52, [1999] S.C.J. No. 39.

Bellefleur c (P.G.) Québec, [1993] R.J.Q. 2320, J.E. 93-1569.

British Columbia v Canadian Forest Products Ltd, 2004 SCC 38, [2004] 2 S.C.R. 74.

Burcombe c Québec (Ministère de l'environnement et de la faune), [1996] C.A.I. 99.

Calvé c. Gestion Serge Lafrenière inc., [1999] J.Q. no 1334 au para 38; [1999] RJQ 1313.

Chertsey (Municipalité) c Québec (Ministère de l'Environnement), [2004] J.Q. no 7520, J.E. 2004-1621.

Centre québécois du droit de l'environnement c Oléoduc Énergie Est ltée, 2014 QCCS 4398, [2014] J.Q. no 7359.

Cie pétrolière Impériale Ltée c Québec (Ministre de l'Environnement), 2003 CSC 58, [2003] S.C.J. No. 59.

Conseil régional de l'environnement de Montréal c Québec (Procureur général), 2008 QCCS 2391, [2008] J.Q. no 5112.

Comité des citoyens de la presqu'Île-Lanaudière c Québec (Procureur général), 2006 QCCS 4861, [2006] J.Q. no 9249.

Dagg c Canada (Ministre des Finances), [1997] 2 RCS 403, [1997] S.C.J. No. 63.

David Suzuki Foundation v British Columbia (Ministry of Environment), 2013 BCSC 874, [2013] B.C.J. No. 1025.

Doré c Barreau du Québec, 2012 CSC 12, [2012] S.C.J. No. 12.

Do Rav Right Coalition v Hagen, 2005 BCSC 991, [2005] B.C.J. No. 1454.

Dunsmuir c Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190.

Haig c Canada (Directeur général des élections), [1993] 2 RCS 995, [1993] S.C.J. No. 84.

Irwin Toy Ltd. c Québec (Procureur général), [1989] 1 RCS 927, [1989] S.C.J. No. 36.

Friends of Davies Bay v British Columbia, 2011 BCSC 572, [2011] B.C.J. No. 832.

Friends of Davies Bay v British Columbia, 2012 BCCA 293, [2012] B.C.J. No. 1339.

Friends of the Oldman River Society c Canada (Ministre des Transports), [1992] 1 R.C.S. 3, [1992]

S.C.J. No. 1.

Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans), 2010 SCC 2, [2010] 1 RCS 6.

Montréal (Ville de) c Gyulai, 2009 QCCQ 1809, [2009] J.Q. no 3700.

Ocean Port Hotel Ltd c Colombie-Britannique (General Manager Liquor Control and Licensing Board), 2001 CSC 52, [2001] S.C.J. No. 17.

Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c Criminal Lawyers Association, 2010 CSC 23 aux par 30-31, [2010] S.C.J. No. 23.

Office of the Information & Privacy Commissioner, Order F15-27, Ministry of Forests, Lands and Natural Resources Operations, 2015 BCIPC 29.

Pacific Booker Minerals inc. v British Columbia (Minister of the Environment), 2013 BCSC 2258, [2013] B.C.J. No.2694.

Québec (Procureur général) c Germain Blanchard Itée, 2005 QCCA 605, [2005] J.Q. no 7953.

Québec (Procureur général) c Lavoie, 2006 QCCS 1632, [2006] J.Q. no 2782.

Récupération Portneuf inc. c Ministère de l'Environnement, [1991] C.A.I. 269 (C.Q.).

Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 RCS 217, [1998] S.C.J. No. 61.

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27, [1998] S.C.J. No. 2.

R.K. Heli-Ski Panorama Inc. v Jumbo Glacier Resort Project, 2007 BCCA 9.

Robert c Québec (Conseil de la magistrature), [2000] R.J.Q. 638, J.E. 2000-549.

Taku River Tlingit et al. v Ringstad et al., 2000 BCSC 1001, [2000] B.C.J. No. 1301.

Trudel c Québec (Procureur général) (Ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs) 2012 QCCQ 6886, [2012] J.Q. no 8686.

Valente c La Reine, [1985] 2 RCS 673, 24 DLR (4th) 161.

VAPOR v British Columbia (Environment), 2015 BCSC 1086, [2015] B.C.J. No. 1342.

Western Canada Wilderness Committee v Canada (Fisheries and Oceans), 2014 FC 148, [2014] F.C.J. No. 151.

X c Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs), [2006] C.A.I., 05 15 29.

DOCTRINE : MONOGRAPHIES

Arbour, Jean-Maurice Lavallée, Sophie et Trudeau, Hélène. *Droit international de l'environnement*, 2^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2012.

Baril, Jean. *Le BAPE devant les citoyens*, Québec, Les presses de l'université Laval, 2006.

Beaulac, Stéphane. *Précis d'interprétation législative : Méthodologie générale, Charte canadienne et droit international*, Montréal, LexisNexis, 2008.

D. Lawrence. *Environmental impact assessment: practical solutions to recurrent problems*, Hoboken, John Wiley and Sons, 2003.

DOCTRINE: ARTICLES

Arkush, David. «Democracy and Administrative Legitimacy» (2012) 47 Wake Forest L. Rev. 611.

Baril, Jean. « Droit à l'accès à l'information environnementale au Québec : pierre d'assise du développement durable » (2012) 352 *Développements récents en droit de l'environnement* 5.

Bishop, P. et Davis, G. « Mapping Public participation in policy choices » (2002) 61:1 *Aust J Publ Admin* 14.

Botterell, Rob. «A New Openness: Freedom of Information in British Columbia» (1995) 1 *Appeal* 50.

Gauthier, Mario et Simard, Louis. « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique » (2011) 17 :1 *Télescope* 39.

Glucker, Ann N. et al., «Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? » (2013) 43 *Environmental Impact Assessment Review* 43 (2013) 104.

Jurisque Québec – Droit de l'environnement, « Accès à l'information environnementale au Québec » Fasc 5.

Kamierski, Vincent. «Something to Talk About: Is There a Charter Right to Access Government Information? » (2008) 31 *Dalhousie L.J.* 351.

Leclair, Jean. « 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.

Lescop, Louis-Raphael. « R. c. Hydro-Québec : la dénaturation du droit criminel au profit de l'environnement » (1999) 33 *R.J.T.* 421.

Momaz, Salim et Gladstone, William. «Ban on commercial fishing in the estuarine waters of New South Wales, Australia: Community, consultation and social impacts» (2008) *Environmental Impact Assessment Review* 214.

O'Faircheallaigh, Ciaran. «Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making» (2010) 30 Environmental Impact Assessment Review 19.

Renaud, Pierre. «Comparaison entre la médiation publique et administrative appliquée dans le domaine de l'environnement et la médiation privée» (1994-1995) 25 R.D.U.S. 346.

Robinson, Nicholas A. «Ensuring Access to Justice through Environmental Courts» (2012) 29:2 Pace Environmental Law Review, 363.

Ross, Hugues «Environmental Impact Assessment and Stakeholder Involvement» (1998) 11 Environmental Planning Issues.

Schabas, William A. «Le Canada et l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*» (1998) 11:2 RQDI 95.

Sinclair, John et al. «Conceptualizing learning for sustainability through environmental assessment: critical reflections on 15 years of research» (2008) 28 Environmental Impact Assessment Review) 415.

Solum, Lawrence B. «Procedural Justice» (2004-2005) 78 S. Cal. L. Rev. 181.

Tyler, Tom R et Degoev, Peter. « Collective Restraint in Social Dilemmas : Procedural Justice and Social Identification Effects on Support for Authorities » (1995) 69 Journal of Personality and Social Psychology 3.

Tyler, Tom R. « Procedural Justice, Legitimacy and the Effective Rule of Law » (2003) 30 Crime & Just. 283.

Ulf, Bjallas «Experiences of Sweden's Environmental Courts Survey of Environmental Tribunals and Regulatory Schemes» (2010) 3 J. Ct. Innovation 177.

Wright, Merideth « The Vermont Environmental Court » (2010) 3 J. Ct. Innovation 201.

DOCTRINE: ARTICLES DE PRESSE

Baril, Jean. « Industrie minière : un trou béant dans l'accès à l'information environnementale » (24 août 2010) Gaia Presse (journal) en ligne : <<http://gaiapresse.ca/analyses/industrie-mini%C3%A9re-un-trou-beant-dans-l'acc%C3%A8s-%C3%A0-l'information-environnementale-177.html>>.

Klassen, Andrea. «No EAO open house until 2015» *Kamloops this week*, (14 juillet 2014), en ligne: <<http://www.kamloopsthisweek.com/no-eao-open-house-until-2015/>>.

Mackin, Bob. « Court asked to Intervene over Squamish Denial of Pipeline Drilling Permit » *The Tyee*, (17 mars 2015), en ligne: <<http://thetyee.ca/News/2015/03/17/Squamish-Pipeline-Permit-Petition/>>.

Marchington, Erin. « Green Provinces of Canada » *Corporate Knights*, (printemps 2012), en ligne: <<http://www.corporateknights.com/reports/2012-sustainable-provinces/>>.

Pollon, Christopher. « Reinvent Environmental Assessment in BC, say Critics » *The Tyee* (8 novembre 2012), en ligne: <<http://thetyee.ca/News/2012/11/08/Reinvent-Environmental-Assessment-in-BC/>>.

Scott, Marian. «Secret Society: Quebec most Secretive province, Access to Information Report Says», *Montreal Gazette*, (26 September 2012), en ligne: <<http://www.montrealgazette.com/Secret+Society+Quebec+most+secretive+province+access+information+report+says/5467311/story.html>>.

Shields, Alexandre. «Énergie-Est soumis au BAPE» *Le Devoir* (9 juin 2015), en ligne : <<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/442221/le-bape-etudiera-le-projet-energie-est-annonce-heurtel>>.

Sinoski, Kelly. «Municipal Leaders call for environmental bill of rights for clean water, air and food» *Vancouver Sun* (23 septembre 2015), en ligne: <<http://www.vancouversun.com/technology/municipal+leaders+call+environmental+bill+rights+clean+water+food/11384959/story.html>>.

AUTRES SOURCES

André, Pierre et al. « Public Participation International Best Principles » International Association for Impact Assessment, 2006, en ligne: <<http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/SP4%20web.pdf>>.

Bureau d'audiences publiques, *Code de déontologie des membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, en ligne : <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Deontologie.pdf>>.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, «La médiation en environnement : une nouvelle approche du BAPE» (1994) Collection Nouvelles pistes, en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Mediation_environnement.pdf>.

Coalition pour que le Québec ait meilleure mine, « Sondage Léger sur Mine Arnaud : 63% des Septiliens demandent aux élus de respecter le BAPE et de ne pas appuyer le projet à ce stade», 7 mars 2014, en ligne : <<http://www.quebecmeilleuremine.org/content/sondage-l%C3%A9ger-sur-mine-arnaud-63-des-septiliens-demandent-aux-%C3%A9lus-de-respecter-le-bape-et-d>> à la p 10.

Colombie-Britannique, Legislative Assembly, *Debates of the Legislative Assembly*, 37^e lég, 3^e sess, n°14 (14 mai 2002).

Colombie-Britannique, Office of the Chief Information Officer, Knowledge and Information Services Branch Ministry of Labour, Citizen's Services and Open Government, *Open Information and Open Data Policy*, juillet 2011 à la p 5, en ligne: <http://www.cio.gov.bc.ca/local/cio/kis/pdfs/open_data.pdf>.

Clog Jessica et Johnston, Anna. «Recommandations for BC Environmental Assessment Office (EAO) Review of Public Participation» *West Coast Environmental Law* (24 novembre 2014) en ligne:

<http://wcel.org/sites/default/files/publications/2014%2011%2024%20EAO%20public%20participation_WCEL%20comments_0.pdf>.

Crook, Raymond L. «The New Environmental Assessment Process: A Sixteen Month Status Report», Environmental Assessment Office, en ligne : <<https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/8878/18%20Crook%20Paper.pdf?sequence=1>> aux p 2-4.

CROP, « BAPE : Sondage de satisfaction, résultats et discussion » (2011), en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Sondage_2011.pdf>.

Denham, Elizabeth. «Evaluating the Government of British Columbia's Open Government Initiative» Office of the Information & Privacy Commissioner, 2013 BCIPC No. 19, en ligne: <<https://www.oipc.bc.ca/investigation-reports/1553>>.

Denham, Elizabeth. «Review of the Mount Polley Tailing Pond Failure and Public Interest Disclosure by Public Bodies» Office of the Information & Privacy Commissioner, 2015 BCIPC No. 30, en ligne: <<https://www.oipc.bc.ca/investigation-reports/1814>>.

Direction générale de l'évaluation environnementale, « directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet de route », en ligne : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Routes.pdf>>.

Doyle, John. «An audit of the Assessment Environmental Office's oversight of Certified Projects» *Office of the Auditor General of British Columbia* (4 juillet 2011), en ligne: <http://www.bcauditor.com/sites/default/files/publications/2011/report_4/report/OAGBC-Environmental-Assessment-Office.pdf>.

Eagle Mountain- Woodfibre Pipeline Gas, « Public Consultation Update » (27 janvier 2014), en ligne : <http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p431/1438981960854_pQtRVGnPmFTx36fZFQjntpFvtQL739yvSsyjPsRLy4p2mtBqclyl!217898076!1438967759462.pdf>.

EAO, « Collected Public Comments for Coastal GasLink Pipeline Project » (du 11 mars 2013 au 10 avril 2013), en ligne : <http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p392/1366127179875_6473c98e81ff5c7f1d5385994c5b705a388563283ca4212e377daf05047570d4.pdf>.

EAO, «Collected Public Comments for Eagle Mountain – Woodfibre Gas Pipeline Project» (du 15 novembre 2013 au 16 décembre 2013), en ligne: <http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p406/1388165241857_017a2ecf08a5b2894a7859566c7023f04139e0fd328c4158e74c7de6d1ce9121.PDF>.

EAO, « Guidelines for preparing a project description for an environmental assessment project in British Columbia» (11 juin 2007), en ligne:

<http://www.eao.gov.bc.ca/pdf/EAO_Guidelines_Preparing_Project_Description.pdf>.

FortisBC Eagle Mountain – Woodfibre Gas Pipeline Project, «Public Consultation Update» EAO (27 January 2014), en ligne: <http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p406/1392336356656_cbecfb2db3eafb4fafd20bc03f904572d91004ac205f1aa7174583df14e2659d.pdf>.

Haddock, Mark. «Environmental Assessment in British Columbia» Environmental law Center of the University of Victoria (novembre 2010), en ligne: <http://www.elc.uvic.ca/wordpress/wp-content/uploads/2014/08/ELC_EA-IN-BC_Nov2010.pdf>.

MDDELCC, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la loi sur la qualité de l'environnement*, Livre vert, Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales et la Direction générale de l'évaluation environnementale et stratégique du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, juin 2015 à la p 17, en ligne : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/livreVert.pdf>>.

Pring Georges et Pring, Catherine. «Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals», The Access Initiative, (2009), en ligne: <<http://www.eufje.org/images/DocDivers/Rapport%20Pring.pdf>>.

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 31^e lég, 3^e sess, n°210 (5 décembre 1978).

Québec, Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale, *l'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, une procédure à parfaire*, gouvernement du Québec, 1988.

Québec, *Rapport sur la modernisation du processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du processus de participation du public*, 12 décembre 2014, en ligne : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Rapport-modern-proced-impacts-particip-pub.pdf>>.

Québec, Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, *Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privé et de la protection des renseignements personnels*, 2015, en ligne : <<http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/transparence/documents/doc-orientations-gouv.pdf>>.

Simard Louis et Côté, Guy-Serge. « la consultation préalable », rapport réalisé pour le compte du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (novembre 2010), en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Consultation_prealable.pdf>.

UNECE, *The Aarhus Convention : An Implementation Guide*, 2014, en ligne: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf>.

Tera, « Public Consultation Report for the Proposed FortisBC Energy (Vancouver Island) inc. Eagle-Mountain-Woodfibre Gas Pipeline Projet » (décembre 2014), en ligne:

<https://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p406/1421454106600_Z1JsJ5ypS9H2V3KgK0slKCSnsKpl591MfQ5jM8KxXTGwGbLVhmpH!1378338455!1421453566735.pdf>.

Westgate, Brian. «In the matter of the Environmental Assessment Act, S.B.C. 2002, c. 43 (Act) and an Environmental Assessment of the Proposed Pacific Northern Gas Looping (Proposed Project) an Order under Section 11» EAO (25 octobre 2013), en ligne:

<http://a100.gov.bc.ca/appsdata/epic/documents/p405/1382734794851_ef9fc85ce3659d1caeeb5267916dca31c386de0527f9f086d049026a67901595.pdf>.

SOURCES ÉTRANGÈRES

CONVENTION INTERNATIONALE

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement 25 juin 1998, 2161 RTNU 447 (entrée en vigueur : 30 octobre 2001).

DOCUMENTS INTERNATIONAUX

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, A/CONF.151/26 (Vol. I), août 1992.

Rapport du sommet mondial pour un développement durable, A/CONF.199/20, au para 163.

JURISPRUDENCE INTERNATIONALE

Affaire Claude-Reyes et al. c Chili (2006), Inter-Am Ct HR (Sér C) no 151, OEA/Ser.L/V/II.127/doc.4 (2007) 70.