



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent des ressources naturelles

RNNR • NUMÉRO 006 • 1^{re} SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mercredi 5 octobre 2011

Président

M. Leon Benoit

Comité permanent des ressources naturelles

Le mercredi 5 octobre 2011

• (1530)

[Traduction]

Le vice-président (M. Claude Gravelle (Nickel Belt, NPD)): La séance est ouverte.

D'abord et avant tout, j'aimerais informer les membres du comité qu'une délégation du Programme de renforcement du Parlement et des partis politiques au Pakistan, phase II, voudrait nous rencontrer vendredi matin. Comme je sais que la plupart d'entre nous ne sommes pas disponibles à ce moment-là, je demande à ceux qui pourraient rencontrer cette délégation vendredi matin d'en aviser notre greffier qui prendra les mesures nécessaires.

Je veux maintenant remercier nos témoins de leur comparution. De l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, nous accueillons Helen Cutts, vice-présidente, secteur d'élaboration des politiques, et John McCauley, directeur des affaires législatives et réglementaires.

Vous avez la parole pour les dix prochaines minutes.

Mme Helen Cutts (vice-présidente, Secteur d'élaboration des politiques, Agence canadienne d'évaluation environnementale):

Je suis ravie d'être des vôtres. Au moment où vous amorcez votre étude sur le Nord canadien, vous avez cru bon en apprendre davantage sur le processus d'évaluation environnementale. Je n'ai pas de déclaration écrite à vous lire; je vais simplement parcourir avec vous notre document de présentation qui explique la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et son fonctionnement. Je me ferai ensuite un plaisir de répondre à vos questions.

À la première diapositive, vous pouvez constater que l'évaluation environnementale existe sous une forme ou une autre depuis 1974. Elle découlait au départ d'une simple directive du Cabinet. La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale n'est entrée en vigueur qu'en 1995. Des modifications y ont été apportées en 2003 à la suite du premier examen parlementaire quinquennal. De légers amendements ont suivi en juillet 2010 dans le cadre de la Loi sur l'emploi et la croissance économique annoncée dans le budget de cette année-là.

Avant de passer à la diapositive suivante, je tiens à souligner que l'évaluation environnementale est un outil de planification. C'est un mécanisme qui permet au gouvernement de s'assurer que l'on examine les impacts environnementaux et les mesures d'atténuation à prendre avant même qu'une entreprise ne procède à la première pelletée de terre. Cette façon de faire est avantageuse pour les promoteurs qui peuvent ainsi connaître dès le départ les changements conceptuels qui devront être apportés ou les ajustements stratégiques qui seront nécessaires avant que d'importants investissements soient consentis.

La loi s'applique aux instances fédérales qui sont tenues de procéder aux évaluations environnementales. Il s'agit principalement de ministères et d'agences. Cette obligation d'effectuer une évaluation environnementale entre en jeu dans certaines conditions

bien précises déterminant que l'instance fédérale doit prendre une décision concernant un projet. C'est ainsi le cas lorsque l'instance est aussi le promoteur du projet, lorsqu'elle accorde une aide financière quelconque, lorsqu'elle cède une terre ou lorsqu'elle agit à titre d'organisme de réglementation.

La réglementation est d'application très courante. Une entreprise ayant besoin d'un permis relativement à l'habitat du poisson s'adresserait au MPO en indiquant qu'une évaluation environnementale lui semble requise.

Il y a trois types d'évaluations environnementales. Il s'agit des examens préalables, des études approfondies et des évaluations par une commission d'examen. Je vais vous décrire brièvement chacun d'eux.

La plupart des évaluations prennent la forme d'un examen préalable; un tel examen est requis pour n'importe quel projet. En vertu de notre loi en vigueur, il faut procéder à une évaluation environnementale pour tous les projets, et certains projets désignés font l'objet d'une étude plus approfondie.

Les examens préalables comptent donc pour la vaste majorité de nos évaluations environnementales au nombre de quelque 6 000 par année. L'instance responsable, celle qui doit prendre une décision, est celle qui procède à l'examen. Une bonne quarantaine d'organisations différentes peuvent se retrouver dans cette position. Elles doivent déterminer dans quelle mesure il convient d'offrir au public la possibilité de participer et si l'on doit exiger du promoteur un programme de suivi. Elles prennent la décision finale et doivent également assurer la mise en oeuvre des mesures d'atténuation et du programme de suivi.

À ce sujet, j'aimerais vous dire ce qu'on entend exactement par suivi. Il s'agit de s'assurer que les mesures d'atténuation dictées par l'évaluation environnementale produisent bien les résultats escomptés. C'est un peu différent de la simple application de la loi. Si nous avons des inquiétudes concernant l'habitat et avons demandé à l'entreprise d'apporter les correctifs nécessaires en creusant un fossé de telle sorte que l'eau s'écoule dans la bonne direction au bénéfice des poissons et des autres espèces empruntant le cours d'eau visé, nous souhaiterions nous assurer que le fossé creusé a effectivement permis de détourner le cours d'eau en maintenant un débit suffisant par rapport à ce qui avait été prévu au départ.

• (1535)

Comme je l'ai indiqué, une étude approfondie est une évaluation plus poussée aboutissant à un document plus volumineux. Aux critères déjà applicables aux examens préalables s'ajoutent quelques éléments dont, par exemple, la nécessité d'envisager des solutions de rechange pour la réalisation du projet.

Notre agence est responsable de la plupart des études approfondies. Les seules exceptions sont celles qui concernent la Commission canadienne de sûreté nucléaire et l'Office national de l'énergie.

Un programme d'aide financière aux participants est l'un des éléments qui distinguent les études approfondies des examens préalables. Ainsi, si une communauté autochtone, un groupe environnemental ou un simple citoyen souhaite participer d'une manière ou d'une autre et a besoin de fonds pour effectuer des recherches ou mener des consultations à l'interne, il peut nous soumettre une demande en ce sens. C'est l'une des caractéristiques importantes de ce programme.

À l'issue d'une étude approfondie, c'est le ministre de l'Environnement qui doit prendre une décision quant à l'importance des effets négatifs du projet sur l'environnement. Cette décision est fondée sur une évaluation du projet dans sa version modifiée; elle ne porte pas sur le projet initial, mais bien sur la description qui en est faite dans l'étude approfondie, en tenant compte des changements conceptuels et des plans d'atténuation.

Parallèlement à cette responsabilité du ministre de l'Environnement, c'est le ministère visé qui demeure chargé de s'assurer que les mesures d'atténuation prévues ont bel et bien été prises. Souvent, comme je l'indiquais, il peut s'agir du ministre des Pêches et des Océans parce que c'est l'habitat du poisson qui est en jeu, pour vous donner cet exemple. Dans le contexte d'une étude approfondie, les programmes de suivi sont obligatoires.

En troisième lieu, nous retrouvons les évaluations environnementales effectuées par une commission d'examen. Des experts indépendants sont alors nommés par le ministre de l'Environnement. Ils peuvent effectuer des recherches, convoquer des témoins, tenir des audiences et formuler des recommandations au gouvernement. Il y a aussi possibilité d'aide financière aux participants. Dans ce cas particulier, le rôle de notre agence se limite à offrir un soutien administratif à la commission d'examen.

À l'issue de l'évaluation, l'instance responsable prend la décision finale avec l'approbation du gouverneur en conseil. Encore là, l'instance responsable assure la mise en oeuvre des mesures d'atténuation et du programme de suivi obligatoire.

En terminant, j'aimerais vous parler de collaboration fédérale-provinciale. L'environnement est véritablement une responsabilité partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces. Comme vous le savez, les provinces ont leurs propres processus d'évaluation environnementale.

Dans un contexte semblable, il y a des risques de chevauchement et de dédoublement. La situation est difficile pour les promoteurs qui doivent satisfaire à deux ensembles d'exigence. Nous nous efforçons de collaborer avec les provinces de telle sorte que le processus soit aussi harmonieux que possible. Pour ce faire, nous avons conclu avec plusieurs provinces des ententes bilatérales qui définissent le mode de gestion conjointe des projets.

● (1540)

Les provinces sont généralement les principales responsables des évaluations environnementales menées en mode de collaboration et nous y participons activement.

Voilà donc les grands rouages de l'application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Je me ferai un plaisir de répondre à toutes vos questions.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Merci beaucoup.

Nous amorçons le premier tour avec M. Allen.

M. Mike Allen (Tobique—Mactaquac, PCC): Merci beaucoup, monsieur le président.

Je tiens à remercier nos témoins pour leur comparution aujourd'hui.

Avez-vous votre mot à dire concernant ce qui se passe au nord du 60^e parallèle, ou est-ce que votre rôle se limite surtout à travailler en consultation avec les provinces?

Mme Helen Cutts: Nous n'avons pour ainsi dire aucun rôle à jouer dans les régions nordiques. Cela s'explique du fait qu'au nord du 60^e parallèle, les programmes d'évaluation environnementale sont assujettis à différentes ententes découlant des revendications territoriales globales. En pareil cas, une commission spéciale est établie. Par exemple, un accord est intervenu entre le gouvernement fédéral et 14 Premières nations du Yukon. En fonction des revendications territoriales, on a instauré là-bas la Loi yukonnaise sur l'évaluation socioéconomique et environnementale, en vertu de laquelle une commission est chargée de toutes les évaluations.

Les ententes conclues avec les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut offrent toutes la possibilité de soumettre un projet au ministre de l'Environnement. C'est une démarche qu'on voit généralement lorsqu'un projet a des effets transfrontaliers. Si les effets d'un projet se limitent au Yukon, au Nunavut ou aux Territoires du Nord-Ouest, c'est la commission du territoire visé qui se charge de l'évaluation.

M. Mike Allen: D'accord. Votre réponse m'amène à ma prochaine question. Vous avez indiqué que l'on effectuait environ 6 000 examens préalables. Si l'on pense aux étapes suivantes, combien de ces 6 000 projets sont ensuite soumis à une étude approfondie ou à une commission d'examen? Quels pourraient être les critères vous obligeant à passer au palier supérieur?

Disons par exemple qu'en vertu d'une entente avec la province, vous effectuez les évaluations environnementales, comme c'est le cas avec le Nouveau-Brunswick, si je ne m'abuse. Qu'est-ce qui pourrait vous inciter à aller jusqu'à la commission d'examen? Est-ce une exigence de la province? Est-ce qu'un groupe ou une organisation peut en faire la demande? Comment les choses se passent-elles exactement?

● (1545)

Mme Helen Cutts: D'abord et avant tout, des 6 000 projets que nous évaluons chaque année, à peine 1 p. 100 font l'objet d'une étude approfondie ou d'une évaluation par une commission d'examen. D'un point de vue technique, la loi permet qu'une demande soit présentée pour qu'un projet d'abord soumis à un examen préalable soit confié à une commission d'examen, ou qu'un autre faisant l'objet d'une étude approfondie soit évalué par une commission d'examen. La demande peut provenir d'un gouvernement provincial, d'une association environnementale ou même d'un promoteur. C'est une option que notre agence a également à sa disposition.

La tenue d'une commission d'examen peut notamment être envisagée si l'on s'attend à des effets environnementaux importants, ou si le projet soulève beaucoup d'inquiétude au sein de la population. On pourrait ainsi justifier la décision de soumettre le projet à une commission d'examen, du fait que les gens seront plus en confiance si c'est un groupe d'experts indépendants qui se penche sur la question.

M. Mike Allen: Vous pourriez alors annuler une décision prise par une province. Si je comprends bien, une fois le processus d'évaluation environnementale enclenché, si l'on se rend compte qu'il peut y avoir des répercussions pour le MPO parce qu'il s'agit d'une mine, un secteur en pleine effervescence... Disons par exemple qu'un ruisseau pourrait être affecté par un bassin de résidus miniers. Il va de soi que le MPO serait concerné. Vous nous dites donc qu'un groupe quelconque pourrait simplement vous écrire pour vous faire part de ses préoccupations et qu'il vous serait possible d'interrompre le processus pour soumettre le dossier à une commission d'examen. Est-ce bien ce qu'il faut comprendre?

Mme Helen Cutts: Nous pourrions décider de faire appel à une commission d'examen si la province ne le fait pas déjà, mais nous essayons toujours de nous entendre avec la province quant à l'approche à privilégier. Nous savons qu'il est toujours préférable de coopérer avec la province. C'est un facteur dont nous tiendrions compte dans notre décision.

Il n'y a rien d'automatique; une demande de commission d'examen n'est pas nécessairement acceptée. Nous essayons toujours de travailler avec la province de façon aussi harmonieuse que possible.

M. Mike Allen: Pourriez-vous nous dire si le Bureau de gestion des grands projets a facilité les choses depuis sa création? Avez-vous noté une réduction des dédoublements auxquels pouvait donner lieu le processus auparavant?

Mme Helen Cutts: Je suis très impressionnée par les avancées qu'a permises le Bureau de gestion des grands projets. Il a notamment contribué à la mise en place d'accords de projet assortis d'échéanciers. C'est la première chose. Les citoyens ont ainsi accès à un dispositif de suivi qui permet de surveiller le déroulement d'un projet en fonction des principales échéances établies. Lorsque la transparence est préconisée à ce point, les fonctionnaires n'ont d'autre choix que de veiller à ce que les choses se déroulent avec un maximum d'efficacité.

Le Bureau des grands projets nous a beaucoup apporté ne serait-ce qu'en mettant en évidence les échéances peu serrées qui étaient imposées il y a cinq ans, par rapport à ce qui est exigé aujourd'hui. Le bureau a également assuré une meilleure intégration entre les ministères du gouvernement, ce qui permet d'écourter le temps passé à décider qui sera responsable avant qu'un projet puisse aller de l'avant.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Nous allons devoir passer au prochain intervenant. Merci beaucoup.

Monsieur Lapointe.

[Français]

M. François Lapointe (Montmagny—L'Islet—Kamouraska—Rivière-du-Loup, NPD): Merci, madame Cutts.

À très court terme, vos services seront réduits de 43 p. 100 par le gouvernement en place. Je constate que vous avez quand même un rôle important: 6 000 évaluations.

Y a-t-il un plan envisageable, avec de pareilles réductions, qui permette de continuer un travail si colossal? Est-il imaginable de pouvoir continuer cette oeuvre?

• (1550)

[Traduction]

Mme Helen Cutts: Pour l'instant, la réduction de 43 p. 100 demeure une possibilité. Notre agence s'emploie à s'acquitter de ses fonctions au meilleur de ses capacités. Ce n'est pas nous qui effectuons les 6 000 examens préliminaires. Il faut se rappeler qu'une

quarantaine d'instances se partagent ces 6 000 projets. Nous allons continuer d'accomplir notre travail actuel peu importe les ressources qu'on nous attribue.

[Français]

M. François Lapointe: Y a-t-il un plan qui laisse croire qu'il y a possibilité de conserver la même qualité de service et d'étude, même avec plus de 40 p. 100 de réductions? Est-ce envisageable?

[Traduction]

Mme Helen Cutts: Nous attendons les résultats de l'évaluation du Bureau de gestion des projets. Lorsque nous serons informés de la décision prise par le Cabinet concernant notre financement à la lumière de ces résultats, nous établirons les plans nécessaires.

[Français]

M. François Lapointe: Ainsi, l'élaboration d'un plan, alors qu'on ne sait pas s'il sera possible de conserver la même qualité d'étude, dépend encore de décisions qui ne sont pas précisées, mais qui pourraient rendre effectives des réductions allant jusqu'à 43 p. 100. Bref, on ne connaît pas le niveau de qualité des examens qu'on présentera aux Canadiens dans les prochains mois.

[Traduction]

Mme Helen Cutts: Nous ne voyons pas pour quelle raison la qualité des efforts déployés pour la protection de l'environnement pourrait diminuer au cours des prochains mois. Le présent gouvernement s'est engagé à assurer une évaluation environnementale de qualité et nous verrons bien quelles décisions il prendra dans le cadre de ses compressions budgétaires.

[Français]

M. François Lapointe: Existe-t-il un plan de ce qu'on appelle

[Traduction]

scénario de la pire éventualité

[Français]

si, à très court terme, plus de 40 p. 100 du budget doit disparaître?

[Traduction]

Mme Helen Cutts: J'estime que votre question est très chargée politiquement et il m'est extrêmement difficile en tant que fonctionnaire de vous parler des plans politiques du gouvernement.

[Français]

M. François Lapointe: Madame Cutts, j'ai compris.

M. Scott Vaughan, le commissaire à l'environnement et au développement durable, soulignait récemment dans un rapport que les données étaient incomplètes, voire médiocres ou inexistantes, et ne permettaient pas d'évaluer correctement l'effet de l'exploitation des sables bitumineux sur l'environnement.

En quoi, votre organisation a-t-elle eu affaire avec ces évaluations? Partagez-vous en partie les conclusions de monsieur le commissaire?

[Traduction]

Mme Helen Cutts: Oui, nous sommes d'accord avec son évaluation. Nous devons nous pencher sur les moyens à mettre en oeuvre pour améliorer l'évaluation des effets cumulatifs. Le commissaire nous demande d'utiliser lors des évaluations subséquentes les renseignements produits par une évaluation donnée au sujet des effets cumulatifs.

Son examen portait sur des projets qui remontent à quelques années déjà. Au moment où son rapport a été rendu public, nous avons déjà commencé à tenir compte des résultats d'une évaluation des effets cumulatifs lors de l'évaluation suivante. Nous sommes donc déjà en mode d'apprentissage et d'adaptation.

Le commissaire a également traité de la nécessité de mettre à jour le matériel d'orientation. Le commissaire ne s'est toutefois pas penché sur le matériel à proprement parler. Il n'a donc pas critiqué nos guides d'orientation, mais a fait valoir que nous devrions les réviser pour nous assurer qu'ils renferment les renseignements les plus récents sur la façon d'évaluer les effets cumulatifs.

• (1555)

[Français]

M. François Lapointe: Vous dites qu'il a étudié certaines données qui dataient de quelques années. Pouvez-vous me dire si on parle de deux, trois, quatre, cinq, sept ou huit ans? A-il analysé des données mises à jour de 2008, 2006, 2002 ou 2010?

[Traduction]

Mme Helen Cutts: Les projets remontaient à cinq ans.

M. John McCauley (directeur, Affaires législatives et réglementaires, Agence canadienne d'évaluation environnementale): Le commissaire a examiné les évaluations environnementales de projets d'exploitation des sables bitumineux qui pouvaient dater, si je ne m'abuse, d'aussi loin que 1999.

M. François Lapointe: Jusqu'à...?

M. John McCauley: Jusqu'à 2009, je crois.

[Français]

M. François Lapointe: Ce n'est pas si loin, car 2009 est une année assez récente.

M. John McCauley: C'est exact.

M. François Lapointe: On a parlé de la façon dont fonctionnait l'Agence canadienne d'évaluation environnementale au Yukon, au Nunavut, etc. Pour la petite portion au-dessus du 60^e parallèle au Québec, quelles sont les ententes, comment cela fonctionne-t-il?

[Traduction]

Mme Helen Cutts: Dans le nord du Québec, il y a la Convention de la baie James qui découle d'une revendication territoriale. Il y a un coordonnateur fédéral et nous collaborons avec l'organisation en place pour effectuer les évaluations environnementales. Outre son administration centrale, notre organisation a des bureaux au Québec et nos employés sur place travaillent à l'atteinte de ces objectifs.

[Français]

M. François Lapointe: Je vous remercie de ces précisions.

[Traduction]

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Merci, monsieur Lapointe.

Madame Murray, vous avez la parole.

Mme Joyce Murray (Vancouver Quadra, Lib.): Merci.

Merci d'être venus témoigner. J'aimerais vous poser quelques questions pour mieux comprendre comment fonctionne une commission d'examen et pour connaître les différences entre une telle commission et une étude approfondie. Je vais prendre la commission d'examen du pipeline Northern Gateway à titre d'exemple. Qui est responsable de ce projet?

Mme Helen Cutts: C'est l'Office national de l'énergie.

M. John McCauley: Il n'est pas seul. Le ministère des Pêches et des Océans et le ministère des Transports aussi y participent.

Mme Joyce Murray: Mais, le principal responsable, c'est l'Office national de l'énergie.

M. John McCauley: C'est exact.

Mme Joyce Murray: Je crois comprendre que les membres d'une commission d'examen sont choisis par le ministre de l'Environnement. Dans ce cas-ci, les membres ont-ils été choisis par l'ONE?

M. John McCauley: Il s'agit d'une commission mixte. Donc, les membres ont été choisis conjointement avec l'ONE. Il y a un document qui explique le processus de nomination. Si je ne m'abuse, le ministre et l'ONE nomment chacun un membre et conviennent de la présidence.

Mme Joyce Murray: J'ai été surprise d'apprendre que les commissions d'examen sont composées de membres indépendants, mais dans ce cas-ci, le ministre a eu son mot à dire dans la nomination de deux des trois membres. C'est donc une sorte de nomination partisane.

M. John McCauley: Selon la loi, les membres d'une commission doivent être impartiaux et avoir l'expérience des impacts environnementaux prévus du projet. Donc, ils doivent avoir une expertise liée au projet.

Mme Joyce Murray: Combien de fois une commission d'examen mise sur pied par l'ONE a-t-elle recommandé qu'un projet soit rejeté?

Mme Helen Cutts: Je l'ignore. Je peux vous dire que...

M. David Anderson (Cypress Hills—Grasslands, PCC): J'invoque le Règlement.

Les témoins ne viennent pas de l'Office national de l'énergie. Des représentants de l'ONE viendront témoigner plus tard. Les questions portant sur l'ONE devraient être posées à ces derniers. On ne peut pas les adresser aux témoins d'aujourd'hui.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Si la députée libérale veut poser ces questions à ces témoins-ci, ces derniers n'ont qu'à dire qu'ils ne peuvent pas y répondre.

Mme Joyce Murray: Les témoins travaillent à l'ACEE qui participe à cette commission d'examen mixte. Alors, je crois qu'il s'agit d'une question pertinente.

Je crois comprendre qu'environ 98 p. 100 des études ou d'examens effectués par les commissions sont approuvés, mais je n'ai pas obtenu de confirmation. Lorsque vous aurez fait vos recherches sur le nombre de projets rejetés, j'aimerais que vous en informiez le comité.

J'aimerais aussi parler de l'étude approfondie. Lorsque vous dites qu'un document est volumineux, cela laisse entendre qu'il a nécessité beaucoup de recherche. Il peut y avoir plusieurs études annuelles de l'impact sur la faune. Par contre, une commission d'examen semble être davantage axée sur la participation du public. Une commission d'examen procède-t-elle à une évaluation scientifique des impacts possibles dans la même mesure que ceux qui mènent une étude approfondie?

• (1600)

M. John McCauley: Oui. On tient compte des mêmes facteurs dans l'analyse scientifique.

Mme Helen Cutts: Les mêmes scientifiques participeraient aux deux types d'évaluation. Par exemple, si des renseignements sur les oiseaux migrateurs sont nécessaires, les scientifiques du ministère de l'Environnement fourniraient ces données dans le cadre d'une étude approfondie. Si l'évaluation est effectuée par une commission d'examen, ils seraient appelés à témoigner devant la commission.

Mme Joyce Murray: Est-ce que ce sont les membres de la commission qui déterminent la quantité de recherche nécessaire pour prendre une décision?

M. John McCauley: Lorsqu'une commission est établie, un protocole d'entente est conclu. Celui-ci est accompagné du mandat, définit quels éléments la commission doit examiner.

Mme Joyce Murray: Qui établit le mandat?

M. John McCauley: Le ministre. Dans ce cas-ci, il l'a établi conjointement avec...

Mme Joyce Murray: Donc, le ministre peut établir la portée de l'examen par l'entremise du mandat?

Mme Helen Cutts: Oui, sous réserve des exigences de la loi.

Mme Joyce Murray: Donc, peu importe la structure de la commission, c'est le ministre qui en établit la portée.

M. John McCauley: La commission doit être convaincue qu'elle a suffisamment d'information pour prendre sa décision.

Mme Joyce Murray: Oui mais, essentiellement, c'est le ministre qui établit la portée de la commission et qui y nomme les membres.

Dans la documentation, on peut lire que l'organisme responsable doit assurer la mise en œuvre de toute mesure d'atténuation ou de suivi. Dans ce cas-ci, est-ce que c'est l'ONE?

M. John McCauley: Oui, conjointement avec les autres organismes responsables, soit le ministère des Pêches et des Océans et le ministère des Transports. Ils doivent convenir de qui sera responsable de la mise en œuvre des mesures d'atténuation...

Mme Joyce Murray: D'accord.

J'ai acquis mon expérience politique au sein du gouvernement de la Colombie-Britannique. L'organisme provincial responsable de la mise en œuvre des mesures d'atténuation ou de suivi ne participe pas à l'examen. Il a une responsabilité économique. Le ministère de l'Environnement vérifie les données de l'organisme en question. Est-ce que le ministère de l'Environnement du Canada ou l'ACEE s'assure que l'organisme responsable fait correctement son travail?

M. John McCauley: Non. Selon la loi, cette responsabilité revient au ministère qui prend la décision. Nous...

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Merci.

Je dois vous interrompre, car les sept minutes sont écoulées.

Monsieur Calkins, vous avez la parole.

M. Blaine Calkins (Wetaskiwin, PCC): Merci, monsieur le président. Vous faites de l'excellent travail.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): C'est le travail le plus facile ici.

M. Blaine Calkins: Merci d'être venus.

Ma collègue, Mme Murray, et moi avons siégé ensemble au Comité de l'environnement lors de la dernière législature. Évidemment, nous avons eu des discussions plutôt animées sur différents sujets.

Pouvez-vous me dire si la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale doit faire l'objet d'un examen actuellement? Est-elle sujette à un examen législatif obligatoire?

Mme Helen Cutts: Oui, elle doit faire l'objet d'un examen sous peu. Celui-ci doit s'amorcer en octobre.

M. Blaine Calkins: Savons-nous qui effectuera cet examen? Cette responsabilité a-t-elle été confiée? Est-ce que la loi précise qui doit effectuer cet examen?

Mme Helen Cutts: C'est le Comité permanent de l'environnement et du développement durable.

• (1605)

M. Blaine Calkins: C'est une bonne nouvelle. Je suis heureux de siéger au Comité des ressources naturelles. Je suis convaincu que les membres du Comité de l'environnement sont impatients de procéder à cet examen.

J'aurais quelques questions à vous poser au sujet des examens préalables et des études approfondies. Vous dites que vous recevez environ 6 000 évaluations par année. Vous avez clairement défini quels éléments entraînent ces évaluations, par exemple, lorsque le gouvernement fédéral investit des fonds dans un projet ou lorsqu'il en est le promoteur. Ce nombre est-il plutôt stable?

Mme Helen Cutts: En partie, oui, car la moitié d'entre elles sont liées à des fonds avancés par la Banque de développement du Canada et Financement agricole Canada. Les prêts de ces institutions sont conditionnels à une évaluation environnementale.

M. Blaine Calkins: Est-ce que cela s'applique aussi aux prêts garantis par des banques privées?

Mme Helen Cutts: Non, seulement à ceux consentis par ces deux institutions.

M. Blaine Calkins: C'est une bonne chose à savoir.

Vous avez parlé de trois types d'évaluation, dont l'examen préalable. Chacun comporte des coûts. Je crois que le plus économique, c'est l'examen préalable.

Au cours des dernières années, il y a eu le Plan d'action économique du Canada auquel vous avez fait brièvement référence. Dans la foulée du budget de 2009, je crois, des changements ont été apportés à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, notamment au chapitre des exigences qui entraîneraient une... S'agissait-il des dispositions de réexamen ou de changements permanents, et que touchaient-ils? Ils ne s'appliquaient qu'aux projets d'infrastructures municipaux, n'est-ce pas? Ils n'auraient eu aucune incidence sur les projets du secteur privé, c'est exact?

Mme Helen Cutts: L'exception était très limitée, si bien que le gouvernement pouvait donner le feu vert à des projets d'infrastructures municipaux. Dans le cadre des changements apportés en 2010, cet article a été retiré.

M. John McCauley: En fait, nous avons prévu dans la loi les projets exclus en vertu de...

M. Blaine Calkins: D'accord, nous savons quels étaient ces projets. Il s'agissait d'une exception à court terme permettant la mise en œuvre du programme de relance économique. Elle a été retirée lorsque le programme a été stoppé. C'est bien cela?

Mme Helen Cutts: C'est ce que j'ai cru comprendre.

M. Blaine Calkins: Très bien. Et tout cela ne s'appliquait qu'aux projets d'infrastructure municipaux et non aux projets du secteur privé, c'est exact?

Mme Helen Cutts: C'est cela.

M. Blaine Calkins: L'essentiel de notre étude concerne la mise en valeur des ressources et certains éléments auxquels nous sommes confrontés dans le Nord. Lors de la dernière réunion du comité, j'ai demandé aux responsables du ministère des Ressources naturelles venus témoigner quelle était la période entre la conception d'un projet et le début des travaux. Selon eux, il peut s'écouler jusqu'à cinq ans, compte tenu entre autres de la complexité de la demande. Je dois vous dire que bien des municipalités m'ont appelé lors de l'adoption du Plan d'action économique. Elles craignaient que l'approbation de projets traîne en longueur à Ottawa.

Pouvez-vous nous dire quand la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale entre en ligne de compte dans le cadre d'un projet de cinq ans? Est-ce en moyenne entre trois et cinq ans ou trois et sept ans? Combien de temps les dossiers traînent-ils sur les bureaux des responsables de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale? Est-ce une grande partie des cinq ans en question? Une petite partie? Est-ce que c'est différent selon le projet? Est-ce que ça dépend de la nature de la demande ou de l'étape où elle se trouve?

Mme Helen Cutts: Au cours de la dernière année, nous avons travaillé afin que tout le processus ne prenne que 365 jours, de...

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Je suis désolé, mais je dois vous interrompre, car le temps est écoulé.

M. Blaine Calkins: D'accord. Je retire mon compliment selon lequel vous faites de l'excellent travail, monsieur le président.

Des voix: Oh, oh!

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Monsieur Trost.

M. Brad Trost (Saskatoon—Humboldt, PCC): Merci. Je m'interroge sur un point. En ce qui concerne les évaluations, je ne voudrais pas brouiller les choses, mais je crois qu'il faut en parler... Quel est le coût total d'une évaluation? Y a-t-il des critères économiques à respecter dans le cadre des examens préalables ou des évaluations en fonction du palier d'approbation? Est-ce que l'impact environnemental est le seul critère considéré en vertu de la loi?

● (1610)

Mme Helen Cutts: En vertu de la loi, nous n'examinons que l'aspect environnemental. Toutefois, nous étudions également les conséquences socioéconomiques indirectes. Autrement dit, si un projet a un impact sur l'environnement et que cet impact entraîne des conséquences socioéconomiques, nous allons les examiner.

Par exemple, si un projet nécessite l'assèchement d'une rivière, d'un ruisseau ou d'un lac où pêchent des Autochtones pour assurer leur gagne-pain, cela serait considéré comme une conséquence socioéconomique découlant d'un impact environnemental. Cependant, nous n'examinerions pas directement le volet économique d'un projet.

M. Brad Trost: Donc, si j'ai bien compris, vous vous penchiez sur les dommages éventuels, mais pas sur le potentiel de croissance ou les possibilités. Si l'on ouvrait une mine dans le Nord de la Saskatchewan, vous n'examineriez pas les changements socioéconomiques positifs que cela apporterait à la collectivité, seulement...

Mme Helen Cutts: Je ne dis pas que nous n'examinons que les conséquences négatives d'un projet, mais plutôt les conséquences indirectes. Les impacts environnementaux positifs sur des groupes ou des particuliers aussi seraient pris en considération. Les conséquences environnementales peuvent être positives ou négatives.

M. Brad Trost: D'accord.

Maintenant, ce qui constitue une conséquence économique est souvent subjectif. Je présume que ces conséquences ne seraient pas nécessairement envisagées dans le cadre de l'examen préalable, mais plutôt lors d'une étude approfondie. L'information serait ensuite transmise au ministre qui prendrait la décision définitive. Est-ce que j'ai bien compris ou est-ce que le processus est plus large?

Mme Helen Cutts: En vertu de la loi, il faut examiner les impacts sur l'environnement, par exemple, la disparition d'habitat ou de la chasse pour ceux qui la pratiquent dans la région. L'étude approfondie serait divisée en sections selon les différents impacts, mais le ministre lirait tout le rapport, pas seulement les sections traitant des conséquences socioéconomiques. Il déciderait ensuite si le projet entraîne des conséquences environnementales négatives.

M. Brad Trost: Il prendrait connaissance des recommandations, mais ne serait pas tenu de les accepter. Il pourrait prendre une décision subjective, non?

Mme Helen Cutts: J'hésite à dire que sa décision serait subjective, car elle s'appuie sur une grande quantité de recherches et de données scientifiques. La recommandation précise si le projet aura un impact négatif sur l'environnement en fonction des données recueillies par tous les intervenants.

M. Brad Trost: Mais son interprétation du rapport pourrait être différente de celle des autres, n'est-ce pas? Il n'est pas tenu d'accepter les recommandations qui lui sont faites, même si elles s'appuient sur des données scientifiques.

Mme Helen Cutts: C'est exact, mais il doit également se soumettre au regard critique du public. Il faudrait qu'il justifie sa décision et qu'il s'explique.

Voici une circonstance particulière qui pourrait vous intéresser. Si l'autorité responsable juge que le projet aurait un impact négatif important sur l'environnement, il pourrait en saisir le Cabinet.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Merci, mais nous allons devoir passer à la prochaine série de questions. Monsieur Saganash, vous avez la parole.

M. Romeo Saganash (Abitibi—Baie-James—Nunavik—Eeyou, NPD): Merci, monsieur le président. Je remercie également nos deux témoins de leur comparution.

Je souhaite poser quelques questions, mais je voudrais d'abord examiner la collaboration fédérale-provinciale que vous avez évoquée et ses modalités concrètes. Je prends l'exemple d'un projet d'aménagement hydroélectrique au Québec. Je sais que le gouvernement québécois a souvent adopté le point de vue selon lequel un tel projet et son évaluation environnementale relevaient de sa compétence.

Par contre, je sais qu'un tel projet a des répercussions sur notamment les eaux navigables, les oiseaux migrateurs, les pêches et les terres autochtones, domaines qui relèvent du gouvernement fédéral. Un projet provincial peut avoir aussi des incidences dans une autre province.

Quelles mesures l'ACEE a-t-elle prises dans une telle situation? Je sais que des accords d'harmonisation ont été conclus. Vous avez évoqué brièvement le Nord du Québec. Un traité y a été signé et des évaluations environnementales y sont exécutées aux termes de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Quelles mesures prenons-nous?

• (1615)

Mme Helen Cutts: Nous entretenons d'excellents rapports avec nos homologues provinciaux du Québec. Le gouvernement fédéral respecte les lois du gouvernement provincial et vice versa. Nos collègues québécois acceptent d'emblée que nous menions une évaluation environnementale exigée en vertu de notre loi même s'ils sont d'avis que le projet hydroélectrique en faisant l'objet relève de la compétence provinciale. Il est dans leur intérêt et le nôtre de collaborer. C'est ce que nous visons dans toute la mesure du possible.

Notre collaboration s'est accrue ces dernières années dans la foulée de la décision de la Cour suprême dans l'affaire Mines Alerte. En peu de mots, je vous dirai que cette décision a précisé les responsabilités respectives. Auparavant, des retards survenaient du fait que nous ignorions quelles étaient nos responsabilités, et nos homologues provinciaux ne voulaient pas remettre à plus tard la mise en oeuvre du projet. La Cour suprême ayant enlevé toute ambiguïté à cet égard, nous sommes prêts à procéder aux évaluations en même temps que nos homologues provinciaux, et les choses vont bon train.

[Français]

M. Romeo Saganash: J'aurais une autre question à poser à nos deux témoins. Cet élément constitutionnel auquel on fait face aujourd'hui au Canada s'appelle « l'obligation de consulter les Autochtones ».

J'aimerais savoir, de votre part, de quelle façon on a intégré cet élément constitutionnel, qui est une réalité juridique aujourd'hui, partout au Canada. De quelle façon intègre-t-on cet élément constitutionnel dans les processus d'évaluation et d'examen des projets que vous devez assumer? Est-ce que ça consiste uniquement à faire témoigner des Autochtones lors des procédures en place ou pourraient-ils être partie prenante dans les processus, comme panélistes? De quelle façon votre ministère a-t-il intégré cet élément constitutionnel auquel on fait face aujourd'hui?

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Pardonnez-moi, mais vous n'aurez pas le temps de répondre à la question. Vos cinq minutes sont expirées.

Monsieur Lizon.

• (1620)

[Traduction]

M. Wladyslaw Lizon (Mississauga-Est—Cooksville, PCC): Merci.

Ma question portera sur la participation du public aux évaluations environnementales. Comment l'ACEE favorise-t-elle cette participation? Quelles en sont les modalités?

Mme Helen Cutts: Une enveloppe budgétaire a été accordée pour favoriser cette participation. Elle comporte deux volets: la participation des Autochtones et la participation du reste de la population.

En gros, les particuliers intéressés doivent remplir une demande expliquant pourquoi ils ont besoin de fonds. C'est peut-être notamment pour payer leurs frais de déplacement afin d'assister à une audience ou pour obtenir l'avis d'un expert-conseil. Un comité qui ne relève pas de notre agence et qui est composé de membres venant de divers horizons détermine les montants qui seront accordés.

M. Wladyslaw Lizon: Certains projets exigent-ils la participation du public ou cette décision incombe-t-elle à une commission?

Mme Helen Cutts: Les participants sont admissibles à recevoir des fonds pour toute affaire soumise à une commission ou devant faire l'objet d'une étude approfondie. Ce n'est pas à nous qu'il incombe de déterminer qui recevra des fonds. Dès qu'une affaire est soumise à une commission ou fait l'objet d'une étude approfondie, des montants peuvent être accordés.

M. John McCauley: Je me permettrais d'ajouter que la loi précise des exigences régissant la participation du public aux diverses étapes d'une étude approfondie. Les travaux d'une commission sont ouverts au public. Dans le cas d'un examen préalable, la décision appartient à l'organisme qui le mène.

M. Wladyslaw Lizon: Supposons qu'un aspect d'une évaluation environnementale chevauche les compétences fédérales et provinciales. Quelles mesures prenez-vous pour coordonner les travaux respectifs de façon à éviter le double emploi?

Mme Helen Cutts: Nous avons conclu des ententes bilatérales avec les provinces pour déterminer les modalités de notre collaboration. Cependant, chaque projet que nous évaluons fait l'objet d'exigences qui lui sont propres. Par exemple, nous pourrions très bien nous entendre avec une province pour trouver une solution commune si celle-ci peut tenir des audiences publiques dans un délai de 30 jours alors que ce délai est de 60 jours pour nous.

Nous établissons un échéancier quotidien et les paramètres de cette collaboration. Par exemple, les deux ordres de gouvernement établissent conjointement les critères sur les renseignements que doivent fournir les promoteurs ainsi que les questions qui leur seront posées. On se retrouve ainsi avec un processus d'audience publique qui est astreint aux mêmes exigences. Lorsque des questions sont posées, nous y répondons après nous être consultés. Nous visons un seul processus d'audience publique.

M. Wladyslaw Lizon: Merci.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Nous entendrons maintenant Mme Day.

[Français]

Mme Anne-Marie Day (Charlesbourg—Haute-Saint-Charles, NPD): Merci.

J'aimerais savoir comment les communautés autochtones vont être intégrées au processus: par l'entremise d'un groupe de travail, d'une invitation?

[Traduction]

Mme Helen Cutts: C'est aux termes de la Constitution que nous sommes tenus de consulter les Autochtones. Ce n'est pas en vertu de la loi. Les Autochtones sont mis à contribution dans le processus d'évaluation environnementale. Ils sont consultés dès les premières étapes d'un projet. Je pense qu'il y a quatre occasions...

• (1625)

M. John McCauley: Au moins.

Mme Helen Cutts: ... où les groupes autochtones peuvent faire valoir leur point de vue. L'agence coordonne la consultation dans l'ensemble des ministères. Au lieu d'avoir un processus cloisonné en vertu duquel les Autochtones sont consultés par chaque ministère — le MPO, le ministère des Transports et celui des Ressources naturelles —, l'ACEE coordonne le tout de façon à n'avoir qu'un seul processus de consultation permettant aux Autochtones d'exposer leurs points de vue sur les effets environnementaux. En fait, nous ne leur demandons pas uniquement quelles sont les répercussions environnementales sur eux, nous les interrogeons également sur leurs connaissances ancestrales et sur les mesures d'atténuation les plus judicieuses. Nous les considérons comme des experts qui nous aideront à établir un meilleur bilan environnemental.

En outre, nous collaborons étroitement avec le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord pour que soient consultés tous les groupes autochtones susceptibles d'être touchés par un projet, qu'il s'agisse d'une revendication territoriale réglée ou examinée.

[Français]

Mme Anne-Marie Day: Pour ce qui est des décisions à caractère environnemental, vous avez mentionné qu'on tenait compte des mesures d'atténuation identifiées. Lorsqu'il y a des mesures d'atténuation, à la suite d'une étude environnementale, comment est-ce reçu par le promoteur? Pourriez-vous nous donner des exemples de ces mesures?

[Traduction]

Mme Helen Cutts: Souhaitez-vous savoir le genre exact de mesure d'atténuation qu'un promoteur pourrait être amené à prendre? Mes exemples ne sont pas très pertinents. Vous vous y connaissez un peu mieux que moi.

M. John McCauley: Pour l'essentiel, le promoteur précise, dans l'énoncé des incidences environnementales, les mesures qu'il s'engage à prendre. Après avoir examiné cet énoncé, les ministères en cause peuvent proposer des mesures supplémentaires au promoteur. Ultérieurement, d'autres exigences pourraient être établies pour réduire les répercussions sur des aspects moins importants; le promoteur en serait informé et il serait tenu de les mettre en oeuvre.

Mme Helen Cutts: Un exemple concret m'est venu à l'esprit. Il y a en fait deux genres de mesure d'atténuation: celles régissant l'étape de la construction et celles qui sont permanentes. À l'étape de la construction, les exigences peuvent porter notamment sur les répercussions négatives sur la nidification. Les scientifiques préciseraient quelle est la période de nidification, par exemple du 1^{er} mai au 30 juin, et le promoteur s'engagerait à cesser les travaux de construction pendant celle-ci.

Les mesures d'atténuation peuvent s'appliquer à une période précise de l'année. Il peut s'agir notamment de réaménager un ruisseau ou de fournir un habitat de rechange.

[Français]

Mme Anne-Marie Day: Dans le cadre du développement d'un projet aussi vaste que les sables bitumineux, des études environnementales ont été effectuées. Ce projet comporte des conséquences négatives. On en parle beaucoup présentement, un peu partout.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Merci, madame Day. Vos cinq minutes sont déjà expirées.

[Traduction]

Vous avez signalé avoir des ententes bilatérales avec six des dix provinces. Je serais curieux de savoir si l'Ontario est l'une d'entre elles.

Mme Helen Cutts: Oui.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Très bien. Merci.

Monsieur Anderson, vous avez la parole.

M. David Anderson: Merci, monsieur le président.

Je constate que nous approchons de la fin de l'heure accordée.

M. Calkins vous a posé quelques questions sur les délais. À quels délais les promoteurs s'attendent-ils dans le cas des examens préalables, des évaluations par une commission d'examen et des études approfondies? Quels sont les délais respectifs? En êtes-vous au courant?

M. John McCauley: La loi ou le règlement ne précise aucun délai en ce qui concerne l'examen préalable. Je ne pourrais vous donner une réponse précise. Je vous dirai cependant que nous traitons 6 000 projets, des plus simples aux très complexes.

Par contre, le règlement exige que notre agence mène à terme l'étude approfondie dans un délai de 365 jours, le temps nécessaire à l'examen effectué par le promoteur n'étant pas pris en considération.

La loi ne précise aucun délai pour l'évaluation par une commission d'examen. Le protocole d'entente de la commission établit les délais qui doivent être respectés.

• (1630)

M. David Anderson: Quelle serait la moyenne?

M. John McCauley: En général, c'est de 12 à 14 mois.

M. David Anderson: Ces évaluations ne nécessitent habituellement pas beaucoup plus de temps que les études.

M. John McCauley: Les délais sont semblables.

M. David Anderson: Le temps que peut nécessiter un examen préalable peut être très court — simplement obtenir une confirmation que les terres ne font pas l'objet d'un prêt de la part de FAC — ou très long.

M. John McCauley: Aux termes de la loi, il doit s'écouler 30 jours entre le versement au site Internet de l'avis de début de l'étude et la décision. Le public peut consulter ce site qui énumère tous les projets en cause. Le délai le plus court serait donc 30 jours.

M. David Anderson: Quelle est la moyenne?

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Monsieur Anderson, il est 16 h 30.

Si le comité est d'accord, nous vous laisserons terminer votre intervention à la fin de la séance en autorisant cinq minutes supplémentaires. C'est au comité de décider de l'opportunité d'une telle prolongation.

M. David Anderson: Ça n'a pas d'importance. Je pense que vous avez proposé que les témoins demeurent parmi nous pour la suite de la séance.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Très bien.

Il y aura une pause d'une minute. Nous aimerions certes que les deux témoins assistent à la suite de notre séance s'ils n'y voient aucun inconvénient. Nous ferons donc une pause d'une minute pour permettre à M. Hudson de prendre place.

Merci.

• (1630)

(Pause)

• (1630)

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Monsieur Hudson, souhaiteriez-vous lire votre déclaration? Vous n'avez pas de copies papier que vous pourriez nous distribuer, je crois, mais ce n'est pas grave.

M. Michael Hudson (sous-procureur général adjoint délégué, ministère de la Justice): Si j'ai bien compris, vous voulez que je fasse un survol de l'obligation légale de consulter, ce à quoi je vais m'employer au cours des prochaines minutes.

Dès qu'il est question de ressources naturelles au Canada, nous songeons automatiquement aux Autochtones et aux ressources naturelles susceptibles de leur appartenir. Une telle attitude n'est guère surprenante, compte tenu du rôle joué par les Autochtones dans l'édification de notre pays depuis plus de 500 ans. La consultation a presque toujours caractérisé les relations entre les Autochtones et l'État. De la cession des terres ancestrales en vertu des traités conclus au XVIII^e siècle jusqu'à l'utilisation des terres indiennes aux termes de la Loi sur les Indiens et au récent recours à

l'article 35 pour protéger les droits d'exploitation traditionnels, l'État a toujours privilégié la consultation.

Il ne fut donc pas surprenant qu'il y a environ sept ans, la Cour suprême ait établi, dans des arrêts faisant jurisprudence, que l'État avait l'obligation légale de consulter avant de prendre une décision susceptible d'entraîner des répercussions néfastes sur les peuples autochtones. Il s'agit des arrêts Haida, Taku River et Cris de Mikisew. L'État doit préalablement être informé de ces répercussions et tenir compte des intérêts des peuples autochtones. Selon moi, ces arrêts ne créaient pas tout à fait un précédent, mais les décisionnaires ont dû composer avec des enjeux considérables. Les juges voulaient avant tout garantir que les décisions concernant les Autochtones étaient justifiées, étaient légitimes et respectaient l'esprit de notre rapport avec les Premières nations.

Dans la foulée de ces arrêts, les organismes de réglementation ont hésité pendant quelque temps sur l'orientation à adopter. Certains craignaient qu'il faudrait une refonte complète de la réglementation canadienne, alors que, à l'opposé, d'autres estimaient qu'aucun changement n'était nécessaire, que ces arrêts étaient en fait sans conséquence. En réalité, la Cour suprême exigeait que les peuples autochtones soient véritablement consultés par les décisionnaires, que ces derniers tiennent compte des enjeux et des répercussions néfastes de leurs décisions, et que des accommodements soient préalablement conclus.

Le gouvernement a fait connaître sa réponse en 2007 dans le cadre de son plan d'action sur la façon dont cette obligation légale s'intégrerait à son processus décisionnaire. Ce plan d'action a été mis à jour en mars 2011.

Je voudrais ouvrir une parenthèse pour vous énumérer les principales modalités définies par la Cour suprême relativement à l'obligation légale de consulter pour les décisionnaires gouvernementaux. Il faut souligner qu'il s'agit d'une obligation légale, et non d'une obligation discrétionnaire. Par contre, ce n'est pas un obstacle ni à la prise de décisions, ni aux décisions efficaces et opportunes. Je répète à mes clients qu'une véritable consultation n'est pas nécessairement astreinte à des délais et ne procure nullement un droit de veto aux Autochtones. Il s'agit de prouver à une tierce partie — en l'occurrence, les tribunaux — que, avant de prendre une décision, vous avez déployé des efforts honnêtes et raisonnables pour tenir compte des enjeux de celle-ci et de ses répercussions néfastes éventuelles sur les Autochtones.

• (1635)

Il y a trois éléments principaux dont il faut tenir compte: la conduite de l'État; les droits ancestraux ou issus de traités, potentiels ou établis; les répercussions négatives potentielles.

En ce qui concerne la conduite de l'État assujettie à cette obligation, les représentants du gouvernement fédéral prennent littéralement des dizaines de milliers de mesures qui sont susceptibles d'avoir en théorie des répercussions sur les peuples autochtones. Pour la Cour suprême, ces répercussions doivent être néfastes, notamment celles d'une aliénation de terrains ou d'une évaluation réglementaire susceptible d'entraîner l'octroi de permis ou d'autorisations.

Abordons maintenant le deuxième élément, les droits ancestraux ou issus de traités, potentiels ou établis. Un groupe autochtone pourrait très bien s'opposer à un projet concernant un terrain ou une ressource naturelle si ses intérêts sont en jeu. L'organisme de réglementation ou les décideurs gouvernementaux doivent alors établir si les intérêts en jeu sont véritables aux termes l'article 35 de la Loi constitutionnelle, qui protège les droits ancestraux ou issus de traités. En bref, ce sont les droits traditionnels de chasse et de pêche qui sont au cœur de la culture autochtone passée et présente. Par conséquent, il ne s'agit pas simplement que les intérêts des Autochtones soient en jeu, il faut également que ces intérêts concernent des activités traditionnelles et soient visés par l'article 35.

Voyons maintenant le troisième élément, les répercussions négatives potentielles. Toutes les décisions n'entraîneront pas nécessairement des répercussions négatives sur les intérêts des Autochtones. En revanche, avant d'autoriser la construction d'un pipeline traversant le territoire où se pratique la chasse traditionnelle au caribou, les décideurs devraient déterminer si cette autorisation est assujettie à l'obligation de consulter. Je vous cite d'autres exemples: une modification réglementaire à l'utilisation des terres ou un projet produisant une pollution susceptible d'être préjudiciable à la flore et à la faune.

Ces trois éléments, additionnés, augmentent la gamme des possibilités en ce qui concerne les répercussions. « Consultation » est un terme très général. Les arguments du groupe autochtone pourraient être relativement faibles; les répercussions ne concerneraient peut-être pas un animal traditionnellement chassé ou une activité à laquelle on se livre. Les répercussions peuvent être très faibles. Il pourrait s'agir simplement d'échanger ou d'afficher de l'information, ou encore de faire un envoi postal.

Par contre, les arguments peuvent être fort pertinents. Un tribunal peut effectivement avoir reconnu le droit de propriété des Autochtones sur un terrain où un projet prévu est susceptible d'être très préjudiciable. Il faudrait alors mettre en oeuvre un processus de consultation solide et judicieux. Il ne s'agirait pas d'accorder un droit de veto, mais plutôt de mettre en oeuvre des accommodements pour compenser les répercussions négatives.

Merci, monsieur le président.

•(1640)

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Merci beaucoup. Avant de passer à la période des questions, je voudrais remercier M. Hudson et Mme Kellerman de leur présence parmi nous.

Merci beaucoup.

Monsieur Anderson.

M. David Anderson: Je remercie nos témoins. Leurs observations nous sont utiles dans le cadre de l'étude que nous venons sur la mise en valeur des ressources dans le Nord.

Si j'ai bien compris vos propos, les modalités du processus de consultation sont souples. Elles varient selon la situation. Est-ce bien le cas?

M. Michael Hudson: Elles varient effectivement en fonction des constances: Quel est le groupe autochtone? Quelles sont ses revendications? De quel projet s'agit-il? Quelles seraient les répercussions néfastes éventuelles?

•(1645)

M. David Anderson: Estimez-vous que les promoteurs et les collectivités autochtones semblent tous deux favoriser cette souplesse?

Notre comité cherche notamment à recueillir des renseignements pour ensuite formuler des recommandations afin d'améliorer la mise en valeur des ressources. C'est pourquoi je vous pose la question.

M. Michael Hudson: Je vais vous livrer mes impressions, fondées sur les communications que j'ai eues avec des parties extérieures.

Après avoir parlé avec des groupes autochtones et l'industrie, j'ai constaté que la situation est loin d'être parfaite, en ce sens que nous aurions grand besoin d'un code qui nous donnerait toutes les règles à suivre. Toutefois, il est difficile d'établir un tel code à cause de la nature même de l'obligation de consulter et du fait qu'elle est souvent très particulière à un cas donné.

Cela dit, en appliquant des lignes directrices provisoires, le gouvernement a très bien réussi, au cours des dernières années, à énoncer dans le menu détail la façon dont les renseignements fournis par les promoteurs de projets et les Autochtones seront intégrés au processus décisionnel gouvernemental.

Après les décisions de la Cour suprême en 2005, une grande inquiétude régnait des deux côtés concernant les conséquences de ces décisions. Or, ces décisions remontent maintenant à six ans et la plupart des grandes entreprises de l'industrie des ressources ont investi beaucoup d'efforts et intégré des nouvelles façons de faire à leur mode de fonctionnement. Je dirais donc que ces compagnies ne sont probablement pas désavantagées par la situation.

M. David Anderson: On vient de nous dire que les évaluations environnementales comportent plusieurs volets. Il y a l'examen préalable, l'étude approfondie et la commission d'examen. Avez-vous réfléchi à... ou croyez-vous qu'un modèle pour l'obligation de consulter pourrait être établi qui comprendrait ce que nous pourrions appeler des niveaux d'exigences pour les consultations à mener, ou êtes-vous en train de nous dire que les gens n'en demandent pas autant?

M. Michael Hudson: J'émet des hypothèses. Théoriquement, on pourrait s'y prendre de cette façon.

Les lignes directrices provisoires diffusées en mars dernier sont assez claires sur l'étendue de l'information à consigner à chaque étape. J'ai l'impression que les promoteurs de projets et les groupes autochtones qui consultent ce document ont une bonne idée de ce qu'il y a à faire.

M. David Anderson: J'ai eu la chance de me rendre avec d'autres personnes dans certaines collectivités du Nord il y a quelques années, lorsque j'étais secrétaire parlementaire, et quelqu'un nous a dit alors qu'ils ont une montagne de documents à traiter lorsque vient le temps des évaluations environnementales. Les gens doivent traiter tous ces documents et, pour respecter l'obligation de consulter, ils ont beaucoup de travail à faire. Je ne comprends pas vraiment jusqu'où nous devons aller pour cela.

Ces gens estiment qu'on pourrait trouver un meilleur équilibre entre les deux. Réfléchit-on actuellement à la situation?

M. Michael Hudson: Pour être honnête, je ne le sais pas. Une bonne partie des mêmes renseignements pourrait être pertinente dans les deux cas.

M. David Anderson: Vous avez parlé des répercussions négatives. La question a été posée au cours de la dernière heure. Tenez-vous compte des répercussions positives lorsque vous gérez l'obligation de consulter ou imposez une exigence concernant l'obligation de consulter? Les répercussions positives font-elles l'objet d'autant d'attention que les répercussions négatives?

M. Michael Hudson: L'obligation de consulter définie par les tribunaux ne se présente pas de cette façon, parce que, naturellement, les tribunaux se préoccupent des activités qui peuvent avoir une incidence négative sur les collectivités autochtones.

En ce qui concerne la façon dont les ministères clients traitent la question, je suis pas mal sûr que ces ministères sont bien conscients de l'obligation qu'a le ministre ou le décideur de tenir compte de beaucoup de facteurs pour prendre la meilleure décision possible.

Les occasions qui se présentent et les répercussions positives devraient, je le crois, retenir autant d'attention dans le processus décisionnel que les répercussions négatives potentielles.

M. David Anderson: Quel rôle le ministère de la Justice joue-t-il dans l'obligation de consulter? Laisse-t-on les promoteurs de projets se rendre eux-mêmes dans la collectivité et procéder aux consultations requises?

Avec quels autres ministères interagissez-vous, et comment vous y prenez-vous pour gérer l'obligation de consulter?

M. Michael Hudson: Nous fournissons des services juridiques à tous les ministères et organismes fédéraux. Pour ce qui est de l'obligation de consulter, notre façon de faire n'est pas réellement différente. On vient vers nous pour nous poser des questions particulières.

Étant donné qu'il s'agissait de décisions de la Cour suprême, nous avons investi beaucoup d'efforts dans le but de former les autres ministères, leur donner les outils nécessaires pour bien comprendre leurs obligations, dissiper les craintes et éviter que les processus réglementaires soient paralysés. Les ministères et organismes sont alors mieux équipés pour prendre les meilleures décisions possible qui pourront résister à des contestations futures devant les tribunaux.

Parfois, on nous consulte sur certaines choses, comme la solidité d'une revendication autochtone potentielle, ou encore on nous aide à décider de l'ampleur de la consultation à mener.

Je ne sais pas si cela répond à votre question.

● (1650)

M. David Anderson: Oui, dans une certaine mesure.

S'il s'agit d'un projet privé, intervenez-vous également? Fournissez-vous des ressources pour les gens? Dirigez-vous le processus? Les collectivités et les partenaires du secteur privé peuvent-ils conclure eux-mêmes leurs propres ententes?

M. Michael Hudson: Mon ministère n'intervient pas dans ce genre de situation.

M. David Anderson: Alors, vous n'intervenez que si le gouvernement fédéral intervient dans le processus même.

M. Michael Hudson: C'est bien cela.

M. David Anderson: Quelle est la durée moyenne de la période prévue pour le processus?

M. Michael Hudson: Je ne peux pas répondre à cette question.

Mme Joanne Kellerman (avocate générale, Services juridiques, ministère des Ressources naturelles): Les consultations seraient normalement intégrées à d'autres processus d'examen d'un projet; alors, la période globale prévue pour l'évaluation environnementale dont vous avez parlé comprendrait les activités relatives à l'obligation de consulter et parallèlement...

M. David Anderson: Interviendriez-vous alors davantage à l'étape de l'étude approfondie ou de la commission d'examen, ou y a-t-il une obligation de consulter pressante à l'étape de l'examen préalable?

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Excusez-moi, monsieur Anderson, je dois vous interrompre.

Monsieur Saganash.

M. Romeo Saganash: Merci, monsieur le président

J'ai participé pendant 23 ans aux discussions menées aux Nations Unies sur la Déclaration des droits des peuples autochtones, qui fixe maintenant les normes internationales. La question de l'obligation de consulter a également été traitée au cours de ce processus, mais j'y reviendrai plus tard.

J'aimerais savoir comment le principe de l'obligation de consulter de l'État est appliqué aux différents ministères fédéraux. Y a-t-il des principes généraux que chaque ministère doit suivre lorsque des questions relatives à l'obligation de consulter sont en cause?

M. Michael Hudson: C'est la même Constitution, le même article 35, la même obligation légale de consulter qui s'applique partout au gouvernement, comme en témoignent les ministères. Alors, pour répondre à votre question: c'est la même chose partout.

Je reviens aux lignes directrices provisoires sur l'obligation de l'État de consulter dont j'ai parlé plus tôt. Ces lignes directrices sont conçues de façon à constituer un mécanisme horizontal destiné à aider les décideurs dans tous les ministères. Certains ministères ont adopté ces lignes directrices et élaboré, en même temps, leurs propres codes pour mieux aider leurs décideurs à s'acquitter de leurs fonctions de consultation. Toutefois, toutes les directives découlent de la même obligation légale.

M. Romeo Saganash: Je sais que le gouvernement a pris position concernant la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones. La Déclaration de l'ONU contient le principe du consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones lorsqu'un projet est réalisé sur leurs terres ou leurs territoires. Votre ministère tient-il compte de ce principe pour s'acquitter de l'obligation constitutionnelle qui lui incombe de consulter et de prendre les arrangements requis?

M. Michael Hudson: La position du gouvernement est assez bien connue. L'appui qui a été donné à la Déclaration de l'ONU sur les peuples autochtones a été formulé clairement de façon à rappeler les préoccupations dont le Canada a fait part à l'ONU en 2007 concernant certaines dispositions de la déclaration, dont celle sur le consentement libre, préalable et éclairé dont vous avez parlé.

Le libellé de la Déclaration de l'ONU constitue presque un droit de veto pour les peuples autochtones dans les projets de développement. Telle n'est pas du tout la teneur de la loi au Canada. Depuis 2007, le gouvernement a fait savoir plusieurs fois que la conduite des affaires publiques dans notre pays est assujettie à la loi de notre pays, à l'article 35 de la Constitution, et cela comprend l'obligation de consulter. La Déclaration de l'ONU n'a pas force exécutoire, de sorte que la disposition concernant « le consentement libre, préalable et éclairé » dont vous parlez est digne d'intérêt, mais en termes pratiques, l'application de l'article 35 est beaucoup plus importante.

• (1655)

[Français]

M. Romeo Saganash: Est-ce qu'il me reste du temps?

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Oui.

M. Romeo Saganash: Étant donné que les tribunaux et les juges, en ce pays, sont censés être impartiaux, considérez-vous qu'il leur serait loisible de se référer à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones pour interpréter des droits ici, au pays?

M. Michael Hudson: Je ne peux qu'émettre de pures hypothèses sur ce que feraient les juges canadiens. Il ne serait pas surprenant qu'ils se réfèrent aux documents internationaux. En matière de documents, nous avons une longue tradition dans le domaine des droits de la personne. Ils sont en effet traités de la même manière. Ça facilite l'interprétation de situations qui ont lieu ici, au pays. Ça ne veut pas dire qu'en se référant à la déclaration, les juges vont changer de façon fondamentale leur approche à l'égard de l'article 35. Toutefois, comme je l'ai dit déjà, ce ne sont ici que des hypothèses.

M. Romeo Saganash: Dans plusieurs provinces, les commissions des droits de la personne se réfèrent déjà à cette déclaration pour interpréter certains droits des Autochtones. Je pense que la Cour suprême l'a fait à deux reprises également.

J'aimerais savoir de quelle façon on peut intégrer au processus d'évaluation environnementale cette obligation de la Couronne de consulter les Autochtones.

M. Michael Hudson: Je pense que nous le faisons déjà. Comme mes collègues l'ont mentionné, il y a un important chevauchement entre les questions environnementales et celles qui touchent les intérêts des Autochtones. Pour une question d'efficacité, il est tout à fait sensé d'utiliser les processus que nous appliquons déjà, notamment le processus d'évaluation environnementale. Compte tenu du nombre de causes portées devant les tribunaux et de mes sept ans d'expérience, j'ai relativement bon espoir que la décision sera d'utiliser les processus existants pour aborder les questions relatives aux Autochtones.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Merci.

Madame Murray.

Mme Joyce Murray: Je vous remercie de nous aider à comprendre ces questions.

Les décisions rendues par la Cour suprême du Canada relativement aux causes Delgamuukw, Haida et Taku ne concernent pas seulement l'obligation de consulter des Autochtones. Il s'agit surtout de les consulter et de répondre à leurs revendications, n'est-ce pas?

[Traduction]

J'ai été un peu étonnée de constater que vous parlez constamment de l'obligation de consulter. C'est peut-être une façon de présenter la chose au gouvernement fédéral. En Colombie-Britannique, nous

parlons toujours de consultation et d'accommodement. Alors, j'essaie de mieux comprendre ce que cela signifie; je sais que vous vous déterminez pour nous donner des explications, mais je vais revenir à mon exemple, c'est-à-dire la commission d'examen du projet de pipeline de Northern Gateway.

J'imagine que la revendication est solide, compte tenu du nombre de territoires autochtones que le pipeline va traverser et compte tenu également du transport du pétrole sur l'eau. Le projet suscite beaucoup d'intérêt, et je crois qu'on pourrait faire valoir comme argument que le risque d'impact négatif est grand. Pouvez-vous nous brosser le tableau de ce que pourraient constituer des consultations et des mesures d'accommodement adéquates dans un cas comme celui-là?

• (1700)

M. Michael Hudson: J'ai des réticences à faire des hypothèses sur un projet qui est en cours. Si vous me le permettez, j'utiliserai un exemple légèrement différent, soit celui du gazoduc Mackenzie. Vous avez là un projet très important d'un gazoduc qui traverse une région habitée par plusieurs collectivités autochtones qui ont des revendications inégales; certaines ont des droits réels, à savoir reconnus et définis dans une entente de règlement de revendications territoriales, et d'autres groupes qui n'en sont pas encore rendus à cette étape, mais qui ont quand même des revendications très solides.

On a mené pour ce projet des consultations très approfondies. Les responsables ont communiqué beaucoup d'informations à toutes les étapes du processus décisionnel, pour ainsi dire. Beaucoup d'informations ont été communiquées, et un certain nombre de ministères ont déployé des efforts considérables pour envoyer des représentants dans les collectivités afin d'informer les populations et de leur faire comprendre le projet; en plus, on a vu à ce que ces collectivités aient l'argent nécessaire pour embaucher des spécialistes capables de les aider à préparer leur rétroaction. De plus, lorsque la rétroaction a commencé à entrer, des efforts énormes ont été déployés pour la recueillir, la comprendre et l'intégrer au processus décisionnel.

Et finalement, les mesures d'accommodement... Vous avez raison, j'ai peut-être pris des raccourcis lorsque je vous ai parlé du droit, de l'obligation de consulter. Je viens également de la Colombie-Britannique, alors je comprends très bien la façon dont la chose est vue là-bas. Les mesures d'accommodement constituent la deuxième étape du processus. Une fois que nous avons mené les consultations, que nous avons vraiment compris quels sont les enjeux en cause et réfléchi à leur incidence dans le processus décisionnel, nous sommes mieux informés pour examiner les mesures d'accommodement appropriées pour le problème ou les intérêts en cause, ou encore l'incidence négative que le projet peut avoir.

Il peut s'agir simplement de mieux informer les gens. Il peut s'agir également de reporter une décision pour permettre davantage de rétroaction. À l'autre bout du spectre, lorsqu'un projet a un impact physique important sur un intérêt particulier, comme un droit de chasse et de pêche, on peut aller jusqu'à changer le trajet d'un pipeline, ou donner d'autres directives sur la façon de construire l'installation.

Mme Joyce Murray: J'ai deux ou trois questions de plus à poser. Je trouve votre réponse très intéressante et je ne veux pas y couper court parce que...

Est-il possible qu'une décision soit portée en appel au motif que le délai imparti pour une commission d'examen — je crois que ce délai est de 18 mois dans ce cas-ci — ne permet tout simplement pas de tenir les consultations nécessaires en regard de la solidité des éléments relatifs aux répercussions, aux intérêts en cause et aux revendications?

M. Michael Hudson: Cela est possible, mais je dis bien « possible », parce que les tribunaux ont en fait beaucoup de considération pour les décideurs.

Mme Joyce Murray: D'accord. J'ai une autre question à ce sujet.

Est-il possible que la décision soit portée en appel parce que le gouvernement du Canada a donné publiquement son soutien à ce projet avant que la commission d'examen ait fait son travail, avant la tenue des consultations et avant l'examen des mesures d'accommodement requises en vertu de la Constitution et parce que ce même gouvernement a fixé lui-même la portée de l'examen et choisi les membres de la commission d'examen? L'appui donné par le gouvernement aussi tôt dans le projet pourrait-il être en fait un motif d'appel de la décision de la commission, si la décision va à l'encontre de ce que demandent les Premières nations?

M. Michael Hudson: Je ne voudrais pas être accusé de donner des avis juridiques au comité parce que, naturellement, je ne suis pas dans la position de le faire.

Mme Joyce Murray: C'est hypothétique.

M. Michael Hudson: Comme je l'ai dit lorsque j'ai répondu à votre première question, les tribunaux font montre de considération lorsqu'un processus décisionnel leur semble rigoureux et lorsque des efforts honnêtes ont été investis dans le but de tenir compte de tous les facteurs importants pour les Canadiens. Nous parlons de processus décisionnels conçus afin que soient prises les meilleures décisions possibles pour tous les Canadiens, et non pas pour un groupe particulier à l'intérieur de la population canadienne. En conséquence, beaucoup de facteurs doivent être pris en considération.

Je ferai simplement observer qu'il n'est pas du tout inhabituel que des gouvernements reconnaissent la valeur d'un projet particulier pour le développement économique du Canada. Cela n'empêche pas les décideurs de mettre de côté des considérations extérieures pour prendre une décision bien fondée à la lumière de l'information dont ils disposent. Les tribunaux savent généralement cela et le respectent.

Comme je l'ai dit en réponse à M. Saganash, je suis quelque peu rassuré de voir qu'au cours des sept dernières années, nous n'avons pas connu une avalanche de causes portées devant les tribunaux et que, ce qui est encore plus important, il n'est pas arrivé souvent que les tribunaux ont fait tomber...

• (1705)

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Merci, monsieur Hudson. Nous devons passer à quelqu'un d'autre.

Monsieur Allen.

M. Mike Allen: Merci beaucoup, monsieur le président.

Merci à nos témoins de comparaître devant nous aujourd'hui.

J'ai quelques questions, dont une reprend celle posée par M. Anderson tout à l'heure.

Y a-t-il des facteurs à chaque niveau — au niveau de l'examen préalable, de l'étude approfondie et de la commission d'examen — qui amènent les responsables à conclure qu'il faut procéder à des

consultations aux trois niveaux? Ou arrive-t-il que vous n'y soyez pas obligés?

J'aimerais comprendre quel facteur entre en ligne de compte, à chacun des niveaux, qui établit l'obligation de consulter.

M. Michael Hudson: Il n'y a aucune étape dans le processus où aucun facteur n'entrerait en ligne de compte. Toutefois, à chaque étape du processus, un décideur doit se demander si sa décision risque d'avoir des répercussions réelles sur les intérêts des Autochtones.

Souvent, particulièrement aux étapes de la planification, il est difficile d'imaginer quelles seront les répercussions. À mesure qu'on approche de la décision finale, qu'il s'agisse de délivrer des permis ou d'autoriser l'empiètement sur des choses physiques — des terres, de l'eau, des ressources —, alors oui, nous devons nous préoccuper de cela.

M. Mike Allen: D'accord. Cela m'amène à ma prochaine question. Un projet d'exploitation minière pourrait être entrepris au Nouveau-Brunswick. Les responsables ont reçu le cadre de référence nécessaire pour commencer leur étude d'impact sur l'environnement, et il leur faudra un an pour s'exécuter et produire leur rapport.

J'ai deux ou trois questions, que j'aimerais poser à chacun des témoins.

Premièrement, madame Cutts, dans le cadre d'un projet conjoint fédéral-provincial comme celui-là, auquel pourrait participer le MPO, votre groupe participerait-il à l'élaboration du cadre de référence pour cette EIE?

Monsieur Hudson, je vous poserais la même question. Y aurait-il des consultations, une obligation de consulter, pour l'élaboration de ce cadre de référence?

Je me demande simplement, si on entreprend l'élaboration du cadre de référence et qu'une entreprise commence à échafauder l'étude d'impact, si ce sera une cible mobile pour elle au cours de l'année qui suivra.

Mme Helen Cutts: Tout d'abord, s'il y a un processus conjoint entre le Nouveau-Brunswick et le gouvernement du Canada, nous participerons certainement à l'élaboration du cadre de référence et nous travaillerons en collaboration avec nos collègues provinciaux. Il serait précisé dans le cadre de référence qu'il faudrait chercher à obtenir des renseignements auprès des groupes autochtones de manière à respecter l'obligation de consulter de l'État.

M. Michael Hudson: J'appuierais cette approche.

Comme je l'ai dit au tout début, si vous envisagiez sérieusement un projet de mise en valeur d'une ressource naturelle au Canada qui aurait vraisemblablement un impact physique sur l'environnement, il serait étonnant de ne pas définir dès le début quels sont les groupes autochtones touchés, quels peuvent être leurs intérêts et quels impacts pourraient avoir les différentes étapes du processus décisionnel.

Encore une fois, je dirai que la plupart des entreprises ont déjà intégré cela dans leur processus en vue des approbations réglementaires.

M. Mike Allen: Je suis intervenu dans un projet d'autoroute au Nouveau-Brunswick il y a quelques années. Au début du projet, les responsables ont fait participer certaines communautés des Premières nations qui se trouvaient sur le tracé de l'autoroute, à une étude des connaissances écologiques traditionnelles. On a procédé ainsi pour l'ensemble du tracé. J'imagine que dans certains de nos projets fédéraux-provinciaux... et celui-là en aurait été un, puisque le gouvernement fédéral aurait injecté une somme d'argent dans le projet.

Dans le cadre de votre processus, le fait de mener ces études lorsque des terres traditionnelles sont touchées vous paraît-il suffisant pour satisfaire à l'obligation de consulter, ou est-ce qu'elles entraînent d'autres problèmes? Je songe ici aux retards par rapport aux échéanciers qui pourraient causer les questions qui surgissent durant les études des connaissances écologiques traditionnelles.

• (1710)

Mme Helen Cutts: Je pourrais peut-être faire un commentaire sur les échéanciers.

Nous sommes légalement tenus de respecter les échéanciers. Cela ne signifie pas que nous expédions une étape pour qu'il soit indiqué que nous avons respecté notre délai de 365 jours. Si, dans le cadre des consultations menées auprès des groupes autochtones, nous réalisons que certains dossiers sont très compliqués et prennent beaucoup de temps à régler, nous poursuivons simplement le travail au-delà des 365 jours.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Monsieur Trost, vous êtes le suivant.

M. Brad Trost: Il y a une chose que j'aimerais savoir et que je ne comprends pas tout à fait. Dans quelle mesure l'obligation de consulter entre en jeu lorsque des règlements et des négociations ont déjà eu lieu? Je pourrais comprendre que, dans le cadre des traités très anciens, qui ont été conclus il y a bien longtemps, on n'aurait pas examiné cette question de façon aussi approfondie.

La où des règlements plus récents sont intervenus — et nous pensons tout particulièrement au Nord du Canada —, aurait-on intégré des éléments concernant l'obligation de consulter en bonne et due forme dans ces ententes, etc.? Pouvez-vous nous donner une idée du contexte et expliquer comment cela a eu un impact ou non, et ce qui serait important, en particulier au nord du 60^e parallèle?

M. Michael Hudson: Eh bien, la bonne nouvelle, c'est que la plupart des régions du Nord ont fait l'objet de règlements en matière de revendications territoriales, et que la plupart de ces règlements modernes — en fait, tous — comprennent des dispositions prévoyant la nécessité de consulter les groupes autochtones dans la prise de décisions, en particulier pour ce qui est des processus d'évaluation environnementale.

La moins bonne nouvelle, c'est que ces dispositions ont été négociées avant que la Cour suprême du Canada ne définisse cette nouvelle obligation de consulter en common law. Il y avait en fait un litige. La Cour suprême du Canada a rendu une décision l'an dernier — qu'on a appelée Little Salmon — qui tranchait la question de l'interaction entre l'obligation en common law et les accords conclus.

En fait, le gouvernement du Yukon — parce que c'était au Yukon — faisait valoir que le traité, l'entente moderne, éclipsait entièrement l'obligation en common law, si bien qu'il n'avait qu'à s'en tenir à l'entente et n'avait aucune autre préoccupation. La Cour suprême du Canada n'était pas d'accord. Elle a dit que les gouvernements devaient pouvoir s'en remettre aux modalités de

l'entente dans la mesure où elle recoupe ce qu'implique l'obligation de consulter en common law. Dans de nombreux cas, ce sera, de fait, suffisant, mais ce n'est pas tout à fait une garantie que vous n'aurez jamais à songer à l'obligation de consulter.

Je crois bien que la complexité des régimes d'évaluation environnementale prévus dans la plupart des traités modernes sera suffisante pour satisfaire à l'obligation de consulter en common law, mais c'est une étape à laquelle les décideurs devront réfléchir.

M. Brad Trost: Pour résumer à l'intention des non-juristes ici, cela devrait essentiellement être suffisant, mais vous devez tout de même vérifier pour vous assurer que toutes les étapes ont été suivies correctement.

Cela aurait-il un impact quelconque sur les règlements qui ont été conclus après la décision de la cour? Ou bien le principe tiendra-t-il encore à l'avenir? Après que la cour a rendu sa décision, cette obligation de consulter serait, du moins je l'imagine, un élément qui serait clairement intégré dans les négociations et les accords.

M. Michael Hudson: Eh bien, comme je l'ai dit, la décision Little Salmon a été rendue l'année dernière seulement, alors la chose est encore un peu fraîche, mais le litige en soi est survenu il y a un certain nombre d'années avec le gouvernement du Yukon. Dès que le litige est apparu, les gens qui étaient en train de négocier des règlements modernes en matière de revendications territoriales étaient beaucoup plus conscients de l'importance de définir dans le document lui-même, autant que possible, exactement ce que tous les intervenants devaient faire en matière de consultation.

• (1715)

M. Brad Trost: Je vous remercie. Je n'ai pas d'autres questions.
[Français]

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Merci.

Monsieur Lapointe, c'est à vous.

M. François Lapointe: À plusieurs reprises, nos collègues de l'autre côté de la table ont parlé de calendrier. Selon vous, doit-on s'attarder à ce point sur le calendrier ou, avant tout, s'assurer que tout le processus permettra une acceptation sociale des groupes autochtones?

Est-ce mieux de se précipiter et d'aboutir à un développement qui pourra mener à des troubles sociaux potentiels, ou de prendre le temps de bien finaliser le tout? Où trace-t-on la ligne?

Selon vous, doit-on se presser et suivre le calendrier ou doit-on faire les choses convenablement?

M. Michael Hudson: Je pense que l'important est de s'assurer de la qualité des décisions. C'est le but. C'est un processus de décision qui donne un résultat fiable pour tous les participants, pour tous ceux qui sont intéressés par ce résultat.

Le temps dont ont besoin une agence ou un ministre est un élément, mais ce n'est pas le seul. Une bonne décision peut se prendre en une minute quand ceux qui prennent les décisions ont devant eux tous les facteurs.

M. François Lapointe: Si cela devait prendre six mois, un an ou quatorze mois, serait-ce convenable également?

M. Michael Hudson: Si c'est pour rendre une bonne décision, c'est le cas.

Comme je vous le disais, cela peut prendre une journée ou un an. L'important est la qualité du processus pour amasser les informations nécessaires afin de rendre la décision. C'est plus important que le temps que cela prend.

M. François Lapointe: Madame Cutts, vous pourrez me corriger, mais je crois qu'on a dit que les peuples autochtones étaient surtout des partenaires dans le cadre de l'approche développée pour trouver ensemble une façon de minimiser les effets négatifs, mais pas lors de l'étude de faisabilité.

[Traduction]

Mme Helen Cutts: Pouvez-vous reformuler votre question, je vous prie?

[Français]

M. François Lapointe: Si j'ai bien compris comment nous fonctionnons avec les peuples autochtones, nous les traitons comme des partenaires et tâchons de les amener à collaborer avec nous pour trouver des solutions afin de minimiser les effets négatifs potentiels. Participent-ils parfois à l'étude de faisabilité ou n'ont-ils aucun droit de parole à cet égard?

[Traduction]

Mme Helen Cutts: L'étude comprendrait les suggestions faites par les peuples autochtones sur la façon de minimiser les effets sur l'environnement. La décision finale ne leur appartiendrait pas, mais leurs avis et leurs considérations feraient partie du rapport.

[Français]

M. François Lapointe: On les consulte donc lorsqu'on est l'étape où la décision est déjà prise. Il faut alors trouver une façon de minimiser les effets négatifs. C'est à ce moment qu'on les intègre au processus et non pas en amont, lors de l'étude de faisabilité.

[Traduction]

Mme Helen Cutts: L'expression « étude de faisabilité » n'est pas vraiment utilisée dans le domaine de l'évaluation environnementale, et c'est là que j'accroche. Ce n'est pas un problème de traduction; c'est le langage que nous utilisons en évaluation environnementale.

Il y a évidemment différentes étapes dans un projet. Aux premières étapes, le promoteur a un projet particulier et il a rédigé un document expliquant ce qu'il prévoit faire. Dans le cadre des consultations menées auprès des peuples autochtones et autres intervenants, des commentaires seront fournis et le plan sera ajusté en conséquence. Le promoteur pourrait de lui-même proposer dans quels secteurs son plan sera modifié, et puis, même une fois cette étape passée, d'autres consultations pourraient montrer qu'en raison de l'importance des impacts, d'autres mesures d'atténuation doivent être prises. Alors lorsque le gouvernement prend la décision finale, il ne dit pas simplement que le promoteur a le feu vert et qu'il peut aller de l'avant avec le projet. Il dit qu'il peut aller de l'avant avec le projet sous réserve de certaines conditions; par exemple, le promoteur pourrait devoir s'abstenir d'entreprendre des travaux de construction entre telle et telle période ou encore fournir un autre habitat pour les espèces à risque, pour remplacer la partie du territoire qu'il a utilisée.

• (1720)

[Français]

M. François Lapointe: Merci, madame Cutts.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Malheureusement, votre temps est expiré, monsieur Lapointe.

Monsieur Lizon, c'est à vous.

[Traduction]

M. Wladyslaw Lizon: Merci beaucoup.

J'aimerais que vous nous parliez un peu du nombre de nouveaux emplois et de la demande accrue en main-d'œuvre que le secteur des ressources naturelles, et plus précisément le secteur minier, créera à

mesure que se poursuivent l'exploration et la mise en valeur des ressources naturelles du Canada. Selon votre expérience, quelle est la réaction des Premières nations, des communautés, par rapport aux projets qui créeront des emplois localement? Enfin, cet aspect est-il pris en considération dans le cadre de l'obligation de consulter?

M. Michael Hudson: Il y a un lien indirect. Encore une fois, je dirais que les promoteurs de projets, en anticipant l'importance d'obtenir l'appui des communautés autochtones, s'efforcent de négocier ce que nous appelons des ententes sur les avantages provisoires, qui sont essentiellement des documents visant à améliorer les relations avec les peuples autochtones dans une région en particulier. Les investissements que les entreprises sont prêtes à faire pour améliorer ces relations comportent de nombreux éléments.

Précisons que les décideurs de la Couronne ne sont pas pour autant exemptés de respecter l'obligation de consulter, mais le fait d'obtenir l'appui entier des groupes autochtones à l'égard d'un projet, pour une raison quelconque — peut-être parce qu'ils voient la valeur du développement économique dans cette région — est un élément important à considérer pour un décideur. De par sa nature, l'obligation de consulter fait en sorte que si un groupe autochtone s'oppose au projet, il peut exprimer cette opposition à de nombreuses étapes, y compris, ultimement, en contestant devant les tribunaux la décision prise par l'organisme gouvernemental ou le ministre. Alors un promoteur de l'industrie ferait mieux de déterminer la valeur des emplois liés au projet, et les communautés autochtones elles-mêmes doivent décider si elles appuient ou non un projet particulier.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question.

M. Wladyslaw Lizon: Oui. Si je comprends bien, même si une entente est conclue entre un promoteur et un groupe des Premières nations, la décision finale peut ne pas être en faveur du projet. Ai-je bien compris?

M. Michael Hudson: C'est un facteur qui a son importance, bien sûr; il indique que la communauté autochtone voit que le projet a une certaine valeur. Si j'étais un décideur, je n'aurais pas à m'en remettre à l'existence ou à l'absence d'une entente sur les avantages provisoires; j'aurais l'avantage de connaître les vues exprimées par la communauté autochtone elle-même, puisqu'elle m'en aurait fait part à titre de décideur.

M. Wladyslaw Lizon: Merci beaucoup.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Il vous reste une minute et demie.

Vous allez l'utiliser? D'accord.

M. David Anderson: J'aimerais simplement vous poser une question à tous les deux, pour notre rapport. Y a-t-il une différence dans la façon dont le processus d'évaluation environnementale et les consultations sont menés dans les différents territoires et provinces? Abordez-vous ces deux processus de façon différente selon l'endroit où ils sont menés?

M. Michael Hudson: Je peux peut-être commencer.

Tout de suite après que la Cour suprême a rendu ses décisions, il y avait quelques différences entre les provinces et entre les provinces et le gouvernement fédéral. Avec le temps et l'expérience, on note une similitude étonnante et une convergence pour ce qui est du processus et des critères que nous appliquons ainsi que des étapes où les consultations seront effectuées. On a naturellement trouvé un terrain d'entente sans que le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux n'aient à prendre une mesure explicite pour dire: « Voici une politique commune que nous avons adoptée ».

M. John McCauley: Je suis d'accord.

M. David Anderson: Merci.

• (1725)

[Français]

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Madame Day.

Mme Anne-Marie Day: Les territoires sont grands, et les populations sont parfois à plusieurs centaines de kilomètres des endroits où on va installer une entreprise ou faire une étude. Comment s'applique l'obligation de consulter lorsque ces populations sont très éloignées?

M. Michael Hudson: Excusez-moi, je n'ai pas entendu.

Mme Anne-Marie Day: Vous avez l'obligation de consulter les populations autochtones. Elles sont parfois soit nomades, dans certains cas, ou très loin du lieu du gisement ou de l'exploitation. Alors, comment s'appliquent ces obligations? Consultez-vous les populations les plus proches?

M. Michael Hudson: Non, pas nécessairement, mais je dois dire que la distance entre une communauté et un projet serait un facteur à considérer. En réalité, le fait qu'une communauté soit très éloignée du site d'un projet peut impliquer qu'elle n'est pas visée par les consultations.

Je pense aussi à un projet dans la vallée du Mackenzie, dans le Nord. Dans bien des cas, les communautés n'étaient pas présentes dans les villages pendant la saison de chasse, notamment. Ils poursuivaient des activités traditionnelles. Je pense que les agences fédérales ont beaucoup appris de cette expérience. Ça leur a permis de trouver des façons de communiquer avec les communautés, d'abord en faisant des visites sur place, puis en choisissant une saison où la majorité de la population était présente dans le village. Je crois que les agences ont fait de sérieux efforts pour engager un vrai dialogue avec les communautés particulièrement touchées par une décision.

Mme Anne-Marie Day: Ma deuxième question s'adresse à Mme Cutts.

M. Lapointe vous a posé des questions à quelques reprises sur les coupes possibles. Évidemment, il va vous être difficile de répondre, étant donné que ça demeure hypothétique. Par contre, pourrait-on dire que, dans le cadre d'études de projets, d'éventuelles coupes pourraient donner lieu à d'éventuels délais supplémentaires ou à une réduction du nombre de projets pouvant être étudiés?

[Traduction]

Mme Helen Cutts: Je ne crois pas être mieux placée que quiconque pour prévoir les effets des compressions. Lorsque nous verrons quelle est notre situation financière, nous allons composer avec les ressources dont nous disposerons.

[Français]

Mme Anne-Marie Day: Ma dernière question s'adresse à M. Hudson.

Sur quoi pourrait-on mettre l'accent pour améliorer le processus de consultation?

M. Michael Hudson: C'est une question assez vaste, mais je dirais que dans les ministères, l'expérience, soit le fait de connaître les populations autochtones, leurs préoccupations, les implications des décisions qui les touchent, serait le meilleur atout pour améliorer le processus de consultation.

M. François Lapointe: Monsieur Hudson, vous avez utilisé des mots très forts, entre autres *meaningful*. Vous parlez donc de consultations significatives, valables. Selon ce que j'ai compris lors de votre discours, c'est une priorité absolue.

À quelle procédure a-t-on recours pour collaborer avec les peuples autochtones et s'assurer que, selon leur perception, la collaboration a été significative et valable? De quelle façon et à quel moment du processus est-ce que ça s'est vérifié?

M. Michael Hudson: C'est un facteur important à considérer. En fait, il faut être capable de convaincre une tierce partie, c'est-à-dire le juge, que le processus était valable et que l'effort de consulter les Autochtones lors du processus de décision était significatif. Ce n'est pas un *veto*. Pour s'assurer que la décision est la bonne, la collaboration avec les Autochtones n'est pas nécessaire. C'est un autre test qui est en jeu. Il s'agit de démontrer que le processus était fiable et qu'il a permis de prendre la bonne décision.

• (1730)

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Merci, monsieur Hudson.

Si les conservateurs n'ont pas d'autres questions à poser, nous aurons du temps pour une brève question et une brève réponse.

M. Romeo Saganash: Je veux simplement clarifier quelque chose avec vous. Vous dites que, lorsqu'un projet se déroule à proximité d'une communauté, il y a une obligation de consulter. Ça va de soi. Cependant, dans certaines régions de la Côte-Nord, par exemple chez les Innus, certains projets, même s'ils ne se déroulent pas directement sur leur territoire, touchent leurs droits et leurs intérêts.

Cette obligation s'applique-t-elle également, dans ces cas?

M. Michael Hudson: Oui.

[Traduction]

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Merci.

Je remercie nos témoins d'être venus aujourd'hui.

J'aimerais rappeler aux membres du comité qu'ils doivent remettre leur liste de témoins prioritaires d'ici la fin de la journée, et que notre prochaine séance aura lieu probablement le 17 octobre.

M. David Anderson: Nous avons peut-être reçu une demande afin de prolonger le délai pour la liste des témoins jusqu'à vendredi. Non? D'accord.

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Rick l'a peut-être demandé. Quelqu'un l'a peut-être demandé.

M. David Anderson: Si quelqu'un a besoin d'une prolongation, nous n'y voyons aucun inconvénient, mais ce serait jusqu'à...

Le vice-président (M. Claude Gravelle): Nous leur donnerons une prolongation s'ils en ont besoin.

Je vous remercie.

La séance est levée.

POSTE  MAIL

Société canadienne des postes / Canada Post Corporation

Port payé

Postage paid

Poste-lettre

Lettermail

**1782711
Ottawa**

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*
Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

If undelivered, return COVER ONLY to:
Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à : Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>