



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

RAPPORT DU
COMITÉ PERMANENT DE L' ENVIRONNEMENT



L'honorable David MacDonald, c.p., député.
Président

MARS 1992

La photographie de la page couverture, une photo mosaïque du Canada, a été fournie par le Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection, Énergie, Mines et Ressources.



CHANGIER DES COMMUNES

Faible n° 10

Le mardi 25 Mars 1992

Président David MacDonald

2011 ST. LEONARD

Page No. 32

Wednesday, February 26, 1992

Chairman David MacDonald

**RAPPORT DU
COMITÉ PERMANENT DE L' ENVIRONNEMENT**

CONCERNANT

Conformément de l'article 10 de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Constitution.

Y COMPRIS

Le Développement de l' Environnement

L' ENVIRONNEMENT ET LA CONSTITUTION

RESPECTANT

la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Constitution.

Y COMPRIS

le Développement de l' Environnement

ENVIRONMENT AND THE CONSTITUTION

L' ENVIRONNEMENT ET LA CONSTITUTION

**L'honorable David MacDonald, c.p., député.
Président**

MARS 1992

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 30

Le mercredi 26 février 1992

Président: David MacDonald

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 30

Wednesday, February 26, 1992

Chairperson: David MacDonald

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing
Committee on*

Environnement

Environment

CONCERNANT:

Conformément au mandat que lui accorde l'article 108(2) du Règlement, une étude sur l'environnement et la Constitution

Y COMPRIS:

Le Deuxième rapport à la Chambre

L'ENVIRONNEMENT ET LA CONSTITUTION

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), a study of environment and the Constitution

INCLUDING:

Second Report to the House

ENVIRONMENT AND THE CONSTITUTION

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Imprimé sur papier recyclé.

Printed on recycled paper.

Membres du Comité permanent de l'environnement

PRÉSIDENT

David MacDonald, c.p., député – Rosedale

VICE – PRÉSIDENTS

Yvon Côté, député – Richmond—Wolfe
Paul Martin, député – LaSalle—Émard

MEMBRES

Marlene Catterall, députée – Ottawa—Ouest
Lee Clark, député – Brandon—Souris
Jim Fulton, député – Skeena
Brian O’Kurley, député – Elk Island
Ross Stevenson, député – Durham

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ AUX DÉLIBÉRATIONS

Maurizio Bevilacqua, député – York—Nord
Charles Caccia, c.p., député – Davenport
Rex Crawford, député – Kent
Stan Darling, député – Parry Sound—Muskoka
Phillip Edmonston, député – Chambly
Ron Fisher, député – Saskatoon—Dundurn
Ken G. Hughes, député – Macleod
Lynn Hunter, députée – Saanich—Les Îles-du-Golfe
Gabriel Larrivée, député – Joliette
Joe McGuire, député – Egmont
Dennis J. Mills, député – Broadview—Greenwood
Len Taylor, député – The Battlefords—Meadow Lake
Lyle Vanclief, député – Prince Edward—Hastings
Walter Van De Walle, député – St—Albert

GREFFIER DU COMITÉ

Normand Radford

ATTACHÉS DE RECHERCHE DU COMITÉ

Rachel Baxter

Ian Jackson

Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur

Kristen Douglas

William Murray

Service de recherche, Bibliothèque du Parlement

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent de l'environnement a procédé à une étude sur l'environnement et la Constitution.

A. La répartition des pouvoirs en matière d'environnement	4
C. La demande du comité	6
CHAPITRE 2 – PRINCIPES DE BASE	9
A. Clarifier les domaines de responsabilité en matière de rôle central du gouvernement fédéral	9
B. Les principes des valeurs dans les terres et dans les eaux	14
C. Responsabilité envers les générations présentes et à venir	18
D. Droits pour l'avenir relatif à l'intégration de l'environnement et de l'économie dans le développement durable	21
E. Responsabilité et droit de recours	23
CHAPITRE 3 – PRINCIPES PARTICULIERS ET RECOMMANDATIONS	27
A. Le rôle de la province fédérale	27
B. Responsabilité	30
LISTE DES RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	33
ANNEXE A – RÉSUMÉ DE LA DÉCISION PRÉLIMINAIRE DANS LA CAUSE DU BARRAGE DE LA RIVIÈRE OULDIAN	37
ANNEXE B – LISTE DES TERRAINS	39
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	43

Table des Matières

CHAPITRE 1 – LE CONTEXTE DE CETTE ÉTUDE	1
A. Introduction : La notion changeante d’environnement	1
B. La répartition actuelle des pouvoirs en matière d’environnement	4
C. La démarche du comité	6
CHAPITRE 2 – PRINCIPES DE BASE	9
A. Concilier les domaines de compétence commune avec le rôle central du gouvernement fédéral	9
B. Les compétences communes, dans les textes et dans les faits	14
C. Partenariats entre les gouvernements et au-delà	18
D. L’union pour l’environnement : l’intégration de l’environnement et de l’économie dans le développement durable	21
E. Chevauchement et double emploi?	23
CHAPITRE 3 – QUESTIONS PARTICULIÈRES ET RECOMMANDATIONS	27
A. Le rôle du gouvernement fédéral	27
B. Autres aspects	36
LISTE DES RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	43
ANNEXE A – RÉPERCUSSIONS DE LA DÉCISION RENDUE DANS LA CAUSE DU BARRAGE DE LA RIVIÈRE OLDMAN	47
ANNEXE B – LISTE DES TÉMOINS	59
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	63

CHAPITRE 1

LE CONTEXTE DE CETTE ÉTUDE

A. Introduction : La notion changeante d'environnement

1.1 La protection de l'environnement est tout aussi vitale pour l'avenir du Canada que le renouvellement de la Constitution. Notre comité a donc décidé d'étudier la répartition des pouvoirs au chapitre de l'environnement dans le contexte de l'actuel débat constitutionnel. Notre décision d'examiner la relation entre les deux a reçu l'approbation générale.

1.2 Le mot «environnement» a pris différentes significations selon l'utilisateur et selon l'époque. Au cours des vingt dernières années en particulier, son sens s'est considérablement élargi et modifié. La définition que nous donnons de l'environnement et, par conséquent, des questions dont les aspects environnementaux sont jugés pertinents et importants, peut avoir de grandes conséquences sur l'avenir constitutionnel et politique du Canada.

1.3 Chacun sait que l'environnement n'est pas mentionné dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Certains des témoins¹ que nous avons entendus, signalent que des questions qu'on qualifierait maintenant d'environnementales, par exemple les pêches et le transport maritime, sont expressément traitées dans la répartition des pouvoirs de la loi de 1867¹. Néanmoins, il semble généralement reconnu que la distribution de ces pouvoirs spécifiques est tout autre chose que la reconnaissance de l'environnement comme une entité intégrée.

1.4 La loi de 1867 étant relativement muette quant à la répartition des pouvoirs en matière d'environnement, on a parfois dit que bon nombre des problèmes environnementaux actuels sont dus à cette omission, ou s'en trouvent aggravés. Cet état de choses aurait fait que les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, ont négligé les questions environnementales jusqu'à une époque comparativement récente et qu'on aboutit perpétuellement à la confusion et à l'incertitude quant à savoir quel niveau de gouvernement a la responsabilité des interventions en matière d'environnement.

1.5 Le débat a été relancé, dans une forme modernisée, par la parution des propositions du gouvernement du Canada sur le renouvellement politique dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*. Au moins 10 des 28 propositions semblent avoir une incidence considérable sur

¹ Voir, par exemple, le mémoire d'Elizabeth May (Club Sierra):

On dit souvent que personne ne se souciait de l'environnement au moment où l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été rédigé. On le dit souvent, mais ce n'est pas vrai. En fait, des mesures législatives avaient déjà été adoptées concernant les problèmes environnementaux de cette époque (. . .)

M^{me} May reconnaît que le terme «environnement» ne figure pas dans les articles 91 ou 92 de la Loi, mais elle nous exhorte à tenir compte de ce qui suit:

Étant donné que la navigation et les pêches constituent les principaux aspects de la lutte contre la pollution que l'on retrouve dans les lois sur la pollution datant d'avant la Confédération, il est très significatif de constater que ces deux compétences ont été confiées au gouvernement fédéral en vertu de l'article 91.

l'environnement. Pourtant, l'environnement n'y est guère évoqué de façon directe, ce qui a de toute évidence inquiété un certain nombre de personnes et de groupes. Certains, dont plusieurs des témoins que nous avons entendus, estiment que l'environnement doit faire l'objet, et de façon urgente, de la répartition explicite des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce point de vue peut avoir des fondements philosophiques, à savoir l'importance fondamentale que revêtent les questions d'ordre environnemental pour l'avenir du Canada, mais il peut aussi ressortir aux considérations pratiques de ceux qui voient une confusion et une incompatibilité inquiétantes dans les interventions des gouvernements fédéral, provinciaux et autres, en l'absence d'une distribution clairement définie des responsabilités. D'autres nous ont affirmé qu'il y a de bonnes raisons de s'abstenir pour l'instant de faire une répartition ou une distribution explicite des pouvoirs en matière d'environnement. Comme nous le verrons plus loin, le Comité est généralement de cet avis.

1.6 Il semble néanmoins clair que le moment est bien choisi pour examiner l'influence de la Constitution canadienne, actuelle et future, sur la protection et la qualité de l'environnement. Pour ce faire, nous devons d'abord déterminer ce que signifie maintenant le mot «environnement», puisque c'est sur cette notion que s'articuleront nos recommandations concernant la place à donner aux questions environnementales dans la réforme constitutionnelle en cours.

1.7 Au risque de simplifier à outrance, nous proposons de considérer l'année 1972 comme la date d'un important changement, tant au Canada que dans le monde en général. En effet au Canada, c'est en 1972 qu'Environnement Canada voyait le jour, et à peu près à la même époque, un ministère de l'Environnement était créé dans chacune des provinces du pays. À l'échelle mondiale, l'année 1972 a été marquée par la tenue à Stockholm (Suède) de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement. Ces événements nationaux et internationaux témoignaient toutefois de changements de philosophie politique et de mentalité encore plus profonds. Comme le signalait par la suite Barbara Ward,

Avant Stockholm, les gens considéraient l'environnement. . . comme une entité totalement séparée du genre humain. . . À Stockholm, l'essentiel de notre pensée en matière d'environnement a subi un changement fondamental. . .

Dans les années 1970, après Stockholm, on s'est rendu compte, de plus en plus, qu'il existe un lien fondamental et indestructible entre les diverses activités de l'homme dans les différentes régions du monde. La constatation de cette interrelation a été l'un des grands progrès réalisés à Stockholm; il est rendu dans toute son essence par le slogan de la conférence «Nous n'avons qu'une Terre». C'est là que le sentiment de notre responsabilité commune de gardiens de la planète a commencé à poindre².

1.8 L'adoption du principe de l'écosystème dans l'Accord de 1978 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs est l'une des manifestations les plus significatives de cette notion d'interrelation. L'objectif de l'Accord est de «rétablir et de conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de

² Préface de Barbara Ward, dans Eckholm, Erik P., *Down To Earth: Environment and Human Needs*, Toronto, MacLeod, 1982.

l'écosystème du bassin des Grands lacs», cet écosystème étant défini comme «les composantes interactives de l'air, de la terre et de l'eau et des organismes vivants, y compris l'être humain, qui se trouvent à l'intérieur du bassin»³.

1.9 Durant les années 1980, on a franchi une autre étape importante en reconnaissant que le principe de l'interrelation jouait aussi bien dans le temps que dans l'espace; autrement dit, les activités humaines n'ont pas simplement un effet planétaire, elles peuvent aussi altérer irrémédiablement l'environnement dont hériteront les générations futures. On l'avait constaté depuis longtemps avec l'appauvrissement des ressources non renouvelables, mais dans les années 1980, la notion d'interrelation a pris une nouvelle signification avec le réchauffement planétaire et l'appauvrissement de la couche d'ozone en haute atmosphère⁴. Dans la suite de cet élargissement de vue est apparue la notion de développement durable, thème central du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland)⁵.

Conclusion n° 1 :

Le Comité souscrit à la définition de développement durable contenue dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (le Rapport Brundtland) :

Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

1.10 Ainsi, au cours des vingt dernières années, la notion «d'environnement», telle qu'elle est généralement comprise au Canada et dans le reste du monde s'est élargie, s'enrichissant des trois éléments fondamentaux suivants :

- Les problèmes environnementaux sont rarement, sinon jamais, isolés. La pollution des eaux, la déforestation et les autres phénomènes du même genre ont habituellement des causes et des solutions extrêmement complexes. Dans l'écosystème où l'homme est un élément majeur et essentiel, tout est interrelié.
- La capacité qu'a l'être humain d'influer de façon importante sur l'environnement, conjuguée aux effets des mécanismes de transfert et d'échange jouant dans l'écosystème, a engendré, particulièrement dans la seconde moitié du XX^e siècle, une situation caractérisée par des problèmes écologiques allant de l'échelle locale à l'échelle planétaire. Les interventions visant à éviter ou à corriger ce genre de problèmes n'ont normalement d'efficacité que dans la mesure où elles s'appliquent à une échelle comparable.
- La coordination des interventions à l'échelle continentale ou planétaire apparaît d'autant plus nécessaire que s'accumulent les preuves de l'imminence et de l'irréversibilité potentielle des changements touchant l'atmosphère et la biosphère.

³ Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs (modifié par le protocole de 1987), articles II et If).

⁴ Voir les rapports publiés par le Comité et intitulés: *Les CFC : des émissions mortelles* (juin 1990) et *En rupture d'équilibre : le risque de changements climatiques irréversibles* (mars 1991).

⁵ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Les éditions du Fleuve, Montréal (Québec) Canada, 1988, p. 51.

Le Comité est convaincu qu'il est fondamental de tenir compte de l'interrelation écologique, de l'échelle planétaire des phénomènes et de leur irréversibilité potentielle lorsqu'on considère les questions environnementales dans le contexte de la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement au Canada.

B. La répartition actuelle des pouvoirs en matière d'environnement

1.11 En matière d'environnement, les compétences qu'exercent aujourd'hui les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, de même que les municipalités, découlent des divers pouvoirs qui sont dévolus au gouvernement fédéral et aux provinces en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* modifiée en 1982. En matière d'environnement, les deux principaux domaines de compétence fédérale sont, en vertu de l'article 91 de la Loi constitutionnelle, la loi criminelle et le pouvoir «résiduel» de faire les lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. En outre, en vertu de son pouvoir de légiférer en matière de trafic et de commerce, le gouvernement fédéral détiendrait une autorité considérable en matière d'environnement, autorité qu'il n'a toutefois pas entièrement exercée. Enfin, le gouvernement fédéral possède d'autres compétences de portée environnementale, notamment en ce qui touche la navigation et les bâtiments et navires, les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur et les «Indiens et les terres réservées pour ces Indiens».

1.12 Le gouvernement fédéral détient aussi des pouvoirs en matière d'environnement en vertu des compétences qu'il possède concernant les cours d'eau internationaux ou transfrontaliers, les espèces migratrices, les relations avec les gouvernements étrangers, les terres fédérales (y compris le Yukon et les Territoires du Nord-ouest), les industries relevant de lui et le transport interprovincial et international. Mis à part ces pouvoirs législatifs, le gouvernement fédéral peut influencer sur l'environnement en usant de son pouvoir de taxation, de son pouvoir de dépenser et de son pouvoir de déclarer que des travaux sont «à l'avantage général du Canada» («pouvoir déclaratoire»).

1.13 La compétence des gouvernements provinciaux en matière environnementale découle de l'autorité qui leur est dévolue, en vertu de l'article 92 de la Loi constitutionnelle, sur «la propriété et les droits civils dans la province», ainsi que des pouvoirs qu'ils possèdent en rapport avec l'administration et la vente des terres publiques, les travaux et entreprises d'une nature locale, la taxation et «généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province». Dans la modification de la Loi constitutionnelle faite en 1982 concernant les ressources, l'article 92A confère aux provinces la compétence exclusive pour légiférer dans les domaines de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles non renouvelables. Les provinces ont aussi des droits de propriété sur toutes les terres de la Couronne se trouvant dans les limites de leur territoire, ainsi que sur pratiquement toutes les ressources naturelles côtières.

1.14 Comme les gouvernements municipaux relèvent des provinces, celles-ci peuvent déléguer aux municipalités pratiquement toutes les compétences et obligations qui leur sont dévolues en vertu de la Constitution. La Constitution ne reconnaît aucune compétence aux gouvernements municipaux : ces derniers reçoivent leurs pouvoirs des provinces. La réglementation municipale, habituellement composée d'arrêtés, a souvent des effets

importants sur l'environnement; ce peut être le cas, par exemple, des règlements sur le zonage, la construction, le bruit, l'épuration de l'eau, les égouts et les ordures. Tout comme le gouvernement fédéral, les provinces ont, elles aussi, un pouvoir de taxation et un pouvoir de dépenser qui ont leur importance au chapitre de l'environnement.

1.15 Selon plusieurs des témoins entendus, la confusion est l'effet le plus manifeste de la complexité actuelle de la répartition des pouvoirs et l'incertitude qu'elle engendre a des conséquences néfastes. La *Mining Association of British Columbia* estime que

les utilisateurs des ressources ne savent plus très bien quel ordre de gouvernement est compétent. Les décisions sont retardées à cause de luttes intergouvernementales, et on a de plus en plus fréquemment recours aux tribunaux, à qui l'on demande de trancher les questions de compétence. Le tout se traduit par des coûts écrasants pour l'industrie, mais c'est surtout le contribuable qui paie chèrement les chevauchements et les inefficacités de nos gouvernements⁶.

1.16 D'autres témoins estiment que l'actuelle répartition des pouvoirs empêche la population de protéger l'environnement de manière efficace. L'association du Barreau canadien signale que les lois en matière d'environnement sont parfois inégalement appliquées parce que la responsabilité de l'application est déléguée en vertu des lois fédérales. Selon cette association et d'autres,

les Canadiens ignorent qui est responsable de quoi. Souvent, ils ne savent pas à qui s'adresser pour faire appliquer la loi⁷.

1.17 Un grand nombre de témoins estiment que le gouvernement fédéral dispose, en matière de protection de l'environnement, de compétences plus étendues que celles qu'il a exercées jusqu'ici. Les compétences concernant «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» sont notamment considérées comme une importante source de pouvoir, surtout depuis l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Crown Zellerbach*⁸. La réglementation fédérale concernant la pollution du milieu marin a été confirmée, même si elle s'applique dans les limites du territoire des provinces. Des témoins affirment aussi que le gouvernement fédéral pourrait faire valoir des pouvoirs accrus concernant l'environnement en vertu de ses compétences générales en matière de trafic et de commerce. Dans la cause *General Motors c. City National Leasing*⁹, la Cour suprême du Canada a décidé que, lorsque les provinces ne peuvent régler ensemble dans un domaine, la réglementation fédérale est confirmée. Cette décision a confirmé le pouvoir du gouvernement fédéral de revendiquer la compétence dans les domaines qui débordent les limites territoriales des provinces.

1.18 Au début de 1992, alors que le Comité avait terminé ses audiences et adopté ses conclusions et recommandations, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *Friends of the Oldman River Society c. Canada*. Le Comité a alors demandé à la

⁶ Fascicule n° 18, p. 8.

⁷ Fascicule n° 16, p. 31.

⁸ [1988] 1 R.C.S. 401.

⁹ [1989] 1 R.C.S. 641.

Bibliothèque du Parlement d'examiner l'effet de cette décision sur ses propres conclusions et recommandations. La réponse de la Bibliothèque est reproduite à l'annexe A. Le Comité en note tout particulièrement la conclusion :

La décision relative au barrage de la rivière Oldman constitue de toute évidence une décision d'une importance cruciale pour la réglementation de l'environnement au Canada et il n'y a pas de doute qu'elle aura de vastes répercussions. Cette décision n'affecte toutefois aucune des recommandations formulées par le Comité concernant la répartition des pouvoirs en matière d'environnement. Elle vient peut-être même étayer bon nombre des conclusions du Comité et elle pourrait faciliter la mise en oeuvre de ses recommandations.

Toutefois, le Comité n'a pas encore eu l'occasion de se pencher sur l'incidence de cette décision.

1.19 Les témoins font cependant ressortir que les problèmes environnementaux, ne seront résolus que par la coopération et la coordination intergouvernementales. L'Académie Rawson des sciences de l'eau résume ainsi la question :

Si le Canada veut réussir à relever les défis environnementaux, il faut que les gouvernements, l'industrie et le public arrêtent de se quereller devant les tribunaux et collaborent afin de trouver ensemble des stratégies respectueuses de l'environnement. Il faut mettre fin aux guerres de pouvoir entre les innombrables organismes fédéraux, provinciaux et municipaux qui s'occupent d'environnement et créer des partenariats entre ces divers organismes et le public afin que tous ces intervenants puissent atteindre leurs objectifs communs en matière d'environnement¹⁰.

C. La démarche du comité

1.20 Notre rapport ne se limite pas à l'analyse, dans une perspective environnementale, des propositions formulées par le gouvernement dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*. Ce n'est pas non plus un examen fondamental de la façon dont, dans un monde idéal, la constitution canadienne pourrait le mieux possible répondre aux besoins de l'environnement et du développement durable. Les recommandations du Comité voient la réforme constitutionnelle dans l'optique d'une évolution, et non d'une révolution dans le domaine de l'environnement, et cela pour trois grandes raisons.

1.21 Tout d'abord, nous pensons ainsi tenir compte de la réalité politique de l'heure. Tant les spécialistes que le grand public considèrent l'environnement comme un secteur auquel on doit donner la priorité. Mais la capacité d'agir ne dépend pas surtout de la réforme constitutionnelle. Dans le cadre du débat constitutionnel actuel, l'environnement n'a pas le même degré d'urgence que «la société distincte» du Québec, la réforme du Sénat ou l'autonomie gouvernementale pour les autochtones.

¹⁰ Fascicule n° 12, p. 8.

1.22 Deuxièmement, comme on l'a déjà indiqué (par. 1.7 à 1.10), la perception de l'environnement chez les scientifiques et le grand public s'est modifiée et s'est considérablement élargie depuis quelques décennies, et il est tout à fait probable qu'elle va continuer à le faire. C'est ce qu'a souligné avec force M. MacMillan, ancien ministre de l'Environnement (1985-1988) :

L'environnement est un enjeu d'une telle complexité et qui évolue si rapidement que je doute que nous puissions, en septembre 1991, tenir compte de tout ce qui pourra se produire et trouver une formule immuable qui nous servira toujours. Les choses ont tellement changé depuis que j'ai quitté mon poste de ministre. . . . Pouvons-nous vraiment imaginer ce que l'avenir nous réserve? En l'an 2000, quelqu'un sera assis à ma place, à réfléchir à ce qui se passait en 1991 et il sera incapable de s'identifier à notre situation, car le monde aura trop changé en matière d'environnement¹¹.

1.23 Enfin, nous avons de bonnes raisons de penser que l'état présent des affaires constitutionnelles nous pousse dans le même sens. Cette opinion a été exprimée par l'actuel ministre de l'Environnement, qui est bien placé pour évaluer à la fois les possibilités offertes et les frustrations subies :

Je crois que le régime fédéral a fourni le meilleur cadre — le cadre le plus flexible — pour atteindre nos objectifs régionaux et individuels. Ce ne sera pas un processus dicté par les gouvernements qui nous permettra de parvenir au développement durable comme société. . . . Nous devons être solidaires de notre environnement.

À mon avis, le Canada a déjà démontré comment un État fédéral pouvait concrétiser une telle concertation. Je crois sincèrement. . . — et c'est là une réalité appelée à durer au-delà du mandat de l'actuel gouvernement — que nous devons tous être fiers de l'étroite collaboration qu'ont établie le gouvernement fédéral et les provinces en matière d'environnement¹².

Les sondages d'opinion, comme le rapporte le témoin représentant *The Environmental Monitor*, indiquent que le public est conscient de la situation présente et la voit d'un oeil favorable :

Il est certain que les Canadiens appuient le statu quo en matière d'environnement. Ils songent peut-être à modifier quelque peu le système. Ils n'y sont en tout cas pas opposés, mais ils ne veulent certainement pas que la compétence incombe exclusivement au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux. Le statu quo fonctionne, même si les Canadiens ne savent pas toujours qui exercera telle ou telle compétence¹³.

Plusieurs témoins préfèrent ainsi la situation actuelle aux incertitudes que pourraient créer, selon eux, dans le domaine environnemental, certaines des modifications constitutionnelles proposées. Par exemple, dans leur présentation commune, l'Association canadienne du droit

¹¹ Fascicule n° 6, pp. 44-45.

¹² Fascicule n° 15, p. 8.

¹³ Fascicule n° 6, p. 25.

de l'environnement et «Pollution Probe» jugent que les présentes propositions constitutionnelles servent à obscurcir plutôt qu'à éclaircir l'attribution de pouvoirs législatifs sur la protection de l'environnement. Ils recommandent des éclaircissements qui accordent aux provinces une autonomie substantielle sur les questions d'ordre local et au gouvernement fédéral la compétence sur les questions d'ordre extraprovincial et international. Si ce n'est pas possible, ils exhortent le Parlement à maintenir le statu quo en ce qui concerne la répartition des pouvoirs¹⁴.

1.24 Le Comité reconnaît toutefois qu'il est possible de préparer une cause *prima facie* solide pour faire inscrire dans la constitution des réformes plus profondes en ce qui concerne l'environnement. On pourrait soutenir qu'une constitution qui se préoccupe de la répartition des pouvoirs — ce qu'un témoin a appelé «match de football fédéral-provincial»¹⁵ — peut être difficilement conciliable avec un contexte de protection de l'environnement et de développement durable qui exige que l'on reconnaisse la complexité du milieu, les relations au sein de l'écosystème et la nécessité d'une coopération. Les personnes qui penchent en ce sens pourraient se demander si l'actuelle collaboration fédérale-provinciale en matière d'environnement est facilitée par la Constitution ou est le fruit d'efforts déployés pour contourner les limitations constitutionnelles. Une récente analyse, dans une perspective juridique, de la législation environnementale fédérale et de son interprétation judiciaire donnait les conclusions suivantes :

*Au Canada, le droit constitutionnel entrave la législation environnementale car la structure de la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces divise l'environnement en de nombreuses sphères différentes. Cette division convient à merveille à l'approche axée sur les sources ponctuelles des problèmes environnementaux, mais elle s'oppose à l'approche écosystémique, plus complexe . . . À l'heure actuelle, c'est la Constitution qui l'emporte sur l'environnement*¹⁶.

1.25 Le Comité juge qu'il ne serait ni réalisable ni utile d'examiner la possibilité d'une réforme fondamentale à l'heure actuelle. Nous ne voulons toutefois pas suggérer que cette situation doive se poursuivre indéfiniment. Il est évident pour nous que, à long terme, l'environnement et le développement durable sont aussi essentiels pour l'avenir du Canada que les grandes questions qui sont au coeur des propositions constitutionnelles actuelles. Si, pendant la prochaine décennie, la Constitution semble un obstacle à une action efficace en matière d'environnement et de développement durable, il faudra envisager une réforme fondamentale.

¹⁴ *Environment and the Constitution*, mémoire présenté au Comité permanent de l'environnement de la Chambre des communes par l'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE) et Pollution Probe, partie 4.3.

¹⁵ Fascicule n° 13, p. 14.

¹⁶ Northey, Rodney, «Federalism and Comprehensive Environmental Reform: Seeing Beyond the Murky Medium», *Osgoode Hall Law Journal*, 29,1, 1989 (publié en 1991), p. 179 (pp. 127-181).

CHAPITRE 2

PRINCIPES DE BASE

A. Concilier les domaines de compétence commune avec le rôle central du gouvernement fédéral

2.1 Le message clair qu'a reçu le Comité, sous diverses formes et de la bouche d'un certain nombre de témoins, est que le public canadien est en avance sur ses gouvernements en ce qui concerne la pensée environnementale et la nécessité d'agir. Cependant, les gouvernements, eux, sont peut-être en avance sur les institutions et les mécanismes d'action concrète.

... les Canadiens devancent quelque peu leurs institutions. Sur le plan des perceptions et des inquiétudes, les Canadiens devancent leurs institutions depuis longtemps, mais sur le plan des actes, ils viennent aussi de les dépasser. . .

Aujourd'hui, les Canadiens disent que ce sont les Canadiens, individuellement, qui sont les premiers responsables de la protection environnementale.

Les gens croient de moins en moins que le gouvernement fédéral est le premier responsable de la protection environnementale. Les gouvernements provinciaux ne sont jamais tenus pour les premiers responsables de la protection environnementale.

... les Canadiens voient dans l'environnement un problème transfrontalier qui exige des ressources énormes si on veut le régler, qui exige des partenariats; 24 p. 100 des Canadiens refusent de pointer quiconque du doigt. Pour les Canadiens, les responsabilités sont communes. . . Les Canadiens veulent que tout le monde participe. Ils comptent sur le gouvernement fédéral pour rassembler tout le monde, mais ils comptent toutefois de moins en moins sur lui et prennent la responsabilité sur eux.

... Le secteur privé est le mieux placé, selon eux, pour mettre en oeuvre les solutions. Les Canadiens ne comptent pas sur le gouvernement pour passer aux actes, mais plutôt pour assurer une bonne coopération entre tous les intervenants et rappeler à l'ordre tous ceux qui ne font pas leur part, qu'il s'agisse de particuliers ou de sociétés¹.

2.2 Il existe donc chez le public le net sentiment que la responsabilité de l'environnement ne peut raisonnablement être dévolue à un seul palier de gouvernement. Cette opinion, que partage le Comité, a aussi été exprimée de façon vigoureuse par le ministre de l'Environnement :

... nous ne pouvons diviser notre environnement en simples compartiments juridictionnels. En termes constitutionnels, cela veut dire que l'environnement ne peut être de la compétence exclusive du Parlement, pas plus que de celle des

¹ Fascicule n° 6, pp. 9, 13-14, 20.

provinces. Et pourtant, certains ont proposé que l'environnement fasse l'objet de pouvoirs constitutionnels distincts, que la Constitution confie l'environnement à un seul niveau de gouvernement.

. . . je rejette totalement cette suggestion. Elle n'est tout simplement pas pratique quand on examine la gamme et la portée des questions environnementales : la protection des océans et de la faune; les pluies acides; la qualité de l'air; la pêche, le réchauffement de la planète; la gestion des déchets municipaux et industriels; les relations internationales, etc., etc².

2.3 Cette affirmation est très réconfortante. Toutefois, le Comité constate aussi que la façon dont ont été présentées les propositions de renouveau politique du gouvernement a eu pour effet de répandre le doute dans la communauté environnementale quant à l'engagement du gouvernement à l'endroit d'un rôle fédéral fort sur les questions écologiques. Il ne semble pas en être ainsi parce qu'on trouve le gouvernement fédéral aveugle aux besoins environnementaux, mais plutôt parce que les propositions présentées dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada* semblent viser principalement à éviter un stérile conflit fédéral-provincial. L'inquiétude semble avoir été renforcée par le sentiment, chez certains observateurs, que le gouvernement fédéral a délibérément évité ces dernières années d'éprouver les limites des pouvoirs qu'il possède maintenant dans le domaine environnemental³.

2.4 Plus précisément, les craintes exprimées par plusieurs témoins au sujet des présentes propositions semblent liées au fait que plusieurs des propositions de modification semblent soit négliger la dimension environnementale soit même la menacer. Les témoins ont signalé les sujets d'inquiétude suivants : l'enchâssement du droit de propriété, le retrait du gouvernement fédéral de certains domaines particuliers d'action environnementale, l'accroissement de la délégation de pouvoirs, l'élimination du pouvoir déclaratoire, et d'autres propositions. Leurs objections sont analysées plus en détail dans la suite de notre rapport. Prises globalement, toutefois, les propositions gouvernementales apparaissent à plusieurs témoins comme pouvant avoir un effet négatif sur l'environnement canadien. La seule proposition qui ait été nettement vue comme positive par ces témoins était l'inscription du développement durable dans la «clause Canada». Toutefois même cette inscription a suscité le doute du fait qu'elle ne serait que symbolique et dénuée de tout poids légal⁴.

² Fascicule n° 15, p. 7.

³ Voir par exemple le témoin de l'Association du Barreau canadien.
«S'il y a une chose qui mécontente ceux d'entre nous qu'intéressent les questions environnementales, c'est bien la timidité avec laquelle le gouvernement fédéral affirme sa compétence en matière d'environnement. Nous supposons que le gouvernement ne veut pas froisser les susceptibilités provinciales». (Fascicule n° 16, p. 31)

⁴ *L'amélioration de la protection de l'environnement dans la Constitution canadienne : commentaires sur les propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral*, mémoire présenté par la West Coast Environmental Law Association, p. 17.
«(. . .) cette proposition est la première reconnaissance fédérale officielle de la nécessité d'insérer la protection de l'environnement dans la Constitution canadienne. Nous appuyons fortement cette initiative.
Toutefois, le contenu de la proposition fédérale en matière d'environnement pose deux problèmes fondamentaux. Premièrement, les propositions environnementales du gouvernement fédéral ne présentent aucun aspect légal. Elles sont exclusivement symboliques. Deuxièmement, en tant que déclarations symboliques, elles nécessitent une élaboration considérable.»

2.5 Il semble maintenant clair que certaines de ces craintes (mais pas toutes) auraient pu être atténuées ou évitées si les propositions du gouvernement avaient reconnu de façon plus explicite les besoins en matière d'environnement et de développement durable. Des témoins comme les représentants de la *West Coast Environmental Law Association* ont signalé qu'ils avaient été rassurés par la déclaration de M. Joe Clark, ministre des Affaires constitutionnelles, qui a affirmé : «Nous croyons qu'il s'agit d'un champ dans lequel la compétence fédérale actuelle doit être respectée et doit être maintenue⁵». De la même façon, le Comité a bien accueilli les prises de position vigoureuses du présent ministre et de l'un de ses prédécesseurs, M. MacMillan, sur le rôle fédéral en matière d'environnement :

Nous sommes résolus à maintenir une présence fédérale importante dans le domaine de l'environnement et à continuer à jouer un rôle de chef de file dans la poursuite du développement durable, sur le plan tant national qu'international⁶.

Quels que soient vos penchants philosophiques ou idéologiques et quelle que soit la décision que vous prendrez, je vous conseille de ne pas oublier que la compétence fédérale ne doit pas être compromise; elle doit être exercée. Du règlement de toutes ces questions dépend la survie de la planète au-delà de quelques générations⁷.

2.6 La politique et l'action du gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement ne devraient souffrir aucune hésitation. Bien que les responsabilités doivent inévitablement être mises en commun — avec les groupes autochtones, les administrations municipales, le secteur privé et les citoyens canadiens aussi bien qu'avec les gouvernements provinciaux et territoriaux—la protection de l'environnement et l'orientation vers le développement durable vont obliger toutes les administrations à exercer pleinement les pouvoirs dont elles disposent.

2.7 Lorsque nous cherchons à définir plus en détail les limites des pouvoirs du gouvernement fédéral en matière d'environnement, ou le rôle qui revient à chacun des principaux intervenants dans le domaine de l'action environnementale, nous revenons naturellement au schéma traditionnel selon lequel les gouvernements provinciaux sont les plus à même de s'occuper des questions à caractère local, tandis que le gouvernement fédéral aurait la responsabilité première des dossiers environnementaux ayant une dimension nationale ou internationale. C'est évidemment le point de vue de la majorité des témoins, par exemple M. Jack MacLeod, président et chef de la direction de Shell Canada, et membre de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie :

Le modèle de gestion environnementale commune qui a servi relativement bien le Canada jusqu'ici et qui pourrait servir de base au nouveau système se fondait sur deux principes fondamentaux : d'abord, la compétence provinciale, qui est la plus rapprochée de la collectivité, est la mieux placée pour exercer la responsabilité de base en matière de gestion de l'environnement pour les projets de développement à l'intérieur d'une province; deuxièmement, la gestion de l'environnement pour les

⁵ *Ibid.*, pp. 54-55.

⁶ Fascicule n° 15, p. 6.

⁷ Fascicule n° 6, p. 32.

projets de développement qui dépassent les frontières d'une province, pour déborder sur d'autres provinces ou d'autres pays, doit être assujettie à l'autorité et à l'imputabilité de la compétence fédérale⁸.

Cette même opinion a été reprise par «Pollution Probe» et par l'Association canadienne du droit de l'environnement (voir paragraphe 1.23).

2.8 Les témoins ont toutefois reconnu que, dans le monde actuel, il peut être difficile de concrétiser cette distinction établie en principe. Voici l'opinion de M. MacLeod :

Sur le plan pratique, il est presque inconcevable qu'un projet important, dans quelque secteur que ce soit, puisse être laissé seulement aux soins de la province. Le gouvernement fédéral et les provinces peuvent examiner chaque projet individuellement et s'entendre sur leur rôle respectif.

...

Il convient d'ajouter qu'il y aurait sans doute très peu de projets qui ne risqueraient pas d'avoir des effets en dehors des frontières d'une seule province et qu'une gestion commune serait probablement indiquée dans le cas de tous les grands projets⁹.

L'opinion de M. MacLeod est reprise par le représentant de l'Assemblée des premières nations :

... nous devons cesser de convoiter [le bien] des autres et reconnaître qu'il est des choses sur lesquelles doit s'exercer le gouvernement de tous, l'environnement étant certainement l'une d'entre elles. Il est vain de prétendre qu'un barrage construit au Québec ou dans le nord de la Colombie-Britannique n'a pas de conséquences pour les gens des Maritimes, des Prairies, des Territoires du Nord-Ouest, des États-Unis ou du monde¹⁰.

2.9 À une époque où, au moins dans l'esprit de certains témoins et d'autres experts¹¹, le gouvernement fédéral a fait preuve de prudence dans l'exercice de son pouvoir, nous apprenons que l'inverse se produit aux États-Unis.

... les préoccupations en matière d'environnement sont désormais mondialisées, la pollution passe par-dessus les frontières, et si les Canadiens peuvent prendre des mesures pour protéger leur environnement, ils protégeront celui des États-Unis par la même occasion, et vice versa.

En matière d'environnement, les États-Unis sont le pays le plus fédéralisé. On a pu constater depuis 20 ans l'escalade de la fédéralisation du droit de l'environnement.

... permettez-moi de souligner qu'avant les années 60, il incombait aux États de légiférer pour protéger l'environnement. Dans le domaine de la protection de l'environnement, le gouvernement fédéral prenait très peu de mesures

⁸ Fascicule n° 10, p. 6.

⁹ Fascicule n° 10, pp. 8, 9.

¹⁰ Fascicule n° 13, p. 16.

¹¹ Voir paragraphe 2.3, note 3.

administratives. En fait, certains se demandaient même si le Congrès des États-Unis pouvait réglementer la qualité de l'eau ou de l'air. Les normes d'application étaient de portée très limitée ¹².

2.10 Ce représentant de l'*Environmental Law Institute* de Washington, D.C. notait toutefois que l'«escalade de la fédéralisation» n'a pas entravé l'action au niveau des États ni au niveau local.

Pendant les années 80, les programmes environnementaux d'État se sont multipliés. Les programmes d'exécution d'État et locaux sont devenus une réalité.

...

*Les lois d'État et locales joueront un rôle encore plus important dans les années 90*¹³.

2.11 Il est clair aux yeux du Comité, comme à ceux de presque tous nos témoins semble-t-il, que pratiquement tous les aspects de la vie moderne ont une dimension environnementale, et que les mécanismes de transfert et d'échange présents dans l'écosystème peuvent faire que les effets environnementaux s'étendent rapidement au-delà des limites de la compétence locale, provinciale ou même nationale. Un centre de pouvoir fort semble donc incontestablement nécessaire. Comme l'a résumé M. Futrell,

... je ne saurais imaginer un État moderne industrialisé qui ne soit pas doté de pouvoirs fédéraux très clairs qui permettent au gouvernement de mener le bal en matière d'établissement de normes, de BPC, de pesticides, de substances toxiques, de réglementation en matière de pollution de l'air et de déversements polluants dans l'eau ¹⁴.

2.12 Il est toutefois également clair pour le Comité que les gouvernements provinciaux continueront à avoir en matière d'environnement des responsabilités importantes qui s'exprimeront sous toutes les formes, de l'élaboration des politiques à la répression. Ces responsabilités deviennent inévitables et fondamentales du fait que les gouvernements provinciaux ont compétence sur les ressources naturelles et les affaires municipales.

Conclusion n° 2 :

À l'heure actuelle, au Canada, l'environnement relève de la compétence de tous les paliers de gouvernements. Au cours du dernier quart de siècle, les exigences de l'écosystème canadien, l'un des plus vastes au monde, ont obligé ces instances à multiplier considérablement les politiques et les mesures à l'égard de l'environnement.

¹² Fascicule n° 9, p. 8.

¹³ Fascicule n° 9A, p. 16-17.

¹⁴ Fascicule n° 9, p. 25.

B. Les compétences communes, dans les textes et dans les faits

2.13 Tous ces éléments convergent vers une compétence en matière d'environnement qui serait commune, plutôt que fondée sur une répartition des pouvoirs. Cette approche semble la plus logique au Comité, et pourtant nous devons reconnaître que la compétence commune présente des problèmes.

a) Bien que la présente Constitution comporte des dispositions concernant les compétences communes, par exemple en matière d'agriculture, leur valeur a été diluée, voire effacée, par l'interprétation juridique. Une série de décisions rendues par les tribunaux entre les années 30 et les années 50 ont eu pour effet de limiter gravement l'éventuelle portée de la compétence en matière d'agriculture.

Les tribunaux ont neutralisé la compétence du gouvernement fédéral en matière d'agriculture en la définissant d'une manière étroite (...) Les tribunaux ont interprété cette compétence à la lumière de la répartition des pouvoirs prévue par les articles 91 et 92 (...)

Si le gouvernement fédéral peut uniquement produire des projets de loi ressemblant aux autres lois fédérales, il nous faut conclure que la compétence commune ne donnera aucun résultat spectaculaire, comme ce fut le cas dans le domaine de l'agriculture¹⁵.

Le même auteur laisse entendre que des décisions juridiques dans d'autres contextes s'avèrent plus encourageantes pour ce qui est des pouvoirs communs en matière d'environnement¹⁶, mais qu'il faudra attendre d'autres décisions juridiques pour en être sûr. Il semble évident qu'il est difficile d'inscrire des domaines de compétence commune dans une constitution qui, comme celle du Canada, a toujours mis l'accent sur la répartition des pouvoirs.

b) Il est également indéniable que les gouvernements provinciaux sont et resteront jaloux de leurs domaines de compétence. Des pouvoirs communs, tout comme l'utilisation du droit de dépenser, peut facilement être perçu comme une «escalade de la fédéralisation»; les provinces s'y opposeraient donc par principe. Le Comité reconnaît aussi que, dans le domaine de l'environnement en particulier, les écosystèmes et d'autres dimensions rendent à peu près impossible de définir les limites de la législation en matière d'environnement. Par exemple, les limites d'émissions, ou d'autres mesures de lutte contre la pollution, peuvent avoir des effets sur l'économie ou menacer la viabilité de communautés qui dépendent d'une seule industrie. Il serait peut-être inévitable et bien compréhensible que les provinces, et d'autres, s'opposent à une législation fédérale qui aurait de telles répercussions.

c) Finalement, les pouvoirs communs sur les questions environnementales peuvent être perçus comme risquant d'accroître le chevauchement, le double emploi et le conflit, surtout en ce qui concerne la réglementation et la mise en application. L'inverse peut se produire : dans une situation où les deux niveaux de gouvernement ont compétence pour agir, aucun des deux ne le fait, espérant que la responsabilité en sera assumée (tout comme les coûts) par l'autre.

¹⁵ Northey, p. 167.

¹⁶ Northey, pp. 169-174.

2.14 Ce sont là des problèmes concrets et redoutables. À n'en pas douter, leur existence aident à expliquer pourquoi le Canada a conservé une Constitution qui met l'accent sur la répartition des pouvoirs plutôt que sur la responsabilité commune. Néanmoins, de l'avis du Comité, cette dernière approche est la plus utile en ce qui concerne les besoins de l'environnement et le développement durable. Nous partageons les vues d'un témoin de l'Assemblée des premières nations :

Il faudrait pouvoir envisager à l'avance le genre de pouvoirs et de compétences qui nous permettraient dans 100 ans de faire un constat de succès par rapport à l'environnement et à un mode de communication entre nous, basé sur le respect. . .

Il faudra que l'on abandonne cette idée dépassée que nous nous faisons des discussions constitutionnelles qui consistaient simplement en un transfert de compétences entre le fédéral et les provinces. Il faudrait au contraire envisager la constitution dans notre optique des nouveaux rapports à établir entre nous, et ceci dans l'intérêt d'un pays plus uni¹⁷.

2.15 Si le public se soucie légitimement de voir le gouvernement éviter le chevauchement et le double emploi, il croit en même temps vital que les questions liées à l'environnement relèvent de compétences simultanées (voir paragraphe 1.23). C'est ce qui a très bien été exprimé dans le document de l'Association des manufacturiers canadiens (AMC), qui commence par souligner les graves effets du chevauchement et du double emploi :

Les compétences communes en matière d'environnement ont donné lieu à un chevauchement accru des exigences réglementaires parmi les ordres fédéral, provincial et municipal du gouvernement. Dès le début des années 1970, ce chevauchement des responsabilités en matière de compétences à l'égard de l'environnement a semé la confusion, l'incertitude et a entraîné des dépenses inutiles à partir de ressources déjà restreintes de la part du secteur manufacturier, et a créé un conflit entre les ordres fédéral, provincial et municipal du gouvernement. . . Particulièrement, le double emploi des processus fédéraux et provinciaux d'examen et d'évaluation relatifs à l'environnement est coûteux : délais dans l'approbation des propositions de développement, ressources humaines exigées pour préparer et présenter la documentation nécessaire en vue de satisfaire aux exigences environnementales de chaque ordre de gouvernement et coûts connexes. Ces conflits entravent la compétitivité des manufacturiers canadiens alors que ceux-ci sont déjà encombrés de taux d'intérêts élevés et doivent faire face à de nouveaux défis économiques mondiaux¹⁸.

2.16 Cependant, l'AMC ne préconise pas que soit davantage spécifiée la répartition des pouvoirs pour éviter le chevauchement; au contraire, elle considère les récents efforts d'harmonisation fédérale-provinciale des mesures environnementales comme allant dans le sens des pouvoirs communs.

L'optique dans laquelle le gouvernement fédéral et les provinces envisagent les questions environnementales porte à croire qu'ils continueront d'exercer des compétences communes en matière d'environnement. . . Si cela pouvait se doubler

¹⁷ Fascicule n° 13, p. 14.

¹⁸ Mémoire du Comité national sur la qualité de l'environnement de l'Association des manufacturiers canadiens, pp. 3-4.

d'une reconnaissance de la responsabilité fédérale relativement à l'établissement de normes nationales minimales, les principaux conflits énoncés dans le présent mémoire s'en trouveraient grandement amoindris. . . Voilà ce sur quoi le Comité sur la qualité de l'environnement [de l'AMC] souhaite insister dans sa proposition : il propose le remaniement de l'actuel modèle constitutionnel du Canada, marqué par le chevauchement législatif et le double emploi dans les questions liées à l'environnement, afin d'en faire un modèle qui pronent et favorise un vaste partage par les gouvernements fédéral et provinciaux des politiques et des pouvoirs législatifs visant la protection de l'environnement et le développement durable; le Comité propose pas toutefois que la Constitution soit modifiée à cette fin. Cependant, il souligne la nécessité d'une orientation politique immédiate, d'une consultation et, par la suite, d'une intervention officielle¹⁹.

2.17 Les possibilités qu'offrent les pouvoirs communs ne sont pas universellement reconnues. Par exemple, on recommande dans le document présenté par la *Mining Association of British Columbia* que

(. . .) l'environnement soit mentionné de façon précise dans la répartition des pouvoirs et que la compétence exclusive sur les diverses composantes de l'environnement soit attribuée à l'un ou l'autre des paliers de gouvernement. C'est ce que nous appelons «la segmentation des responsabilités constitutionnelles en matière d'environnement»²⁰.

Pour les raisons énoncées au paragraphe 1.10, le Comité considère que les tentatives de segmentation, qu'elles reposent sur les bases proposées par la *Mining Association of British Columbia* ou sur d'autres, sont vouées à l'échec et pourraient conduire à encore plus de chevauchements et de frictions que ce n'est le cas maintenant.

2.18 Quel est «le modèle de coopération sur le plan de l'application des lois fédérales et provinciales qui ressort peu à peu²¹? Selon l'AMC :

La législation qui traite du transport des marchandises dangereuses et du système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail est un exemple d'un effort législatif fédéral-provincial coordonné et concerté²².

L'AMC juge aussi que les dispositions visant la réglementation des substances toxiques dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* reconnaissent «d'une façon plutôt modeste que les sphères constitutionnelles sont concomitantes plutôt qu'exclusives²³».

2.19 D'autres témoins, et en particulier le ministre de l'Environnement, ont signalé qu'il se pourrait que le champ des compétences fédérales-provinciales communes en matière d'environnement soit progressivement confié au Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME).

¹⁹ *Ibid.*, pp. 18-19.

²⁰ «Disentangling the Environmental Regulation Labyrinth», mémoire présenté par la *Mining Association of British Columbia*, p. 11.

²¹ Mémoire de l'AMC, p. 11.

²² *Ibid.*, p. 17. Voir aussi les commentaires de M. Northey concernant le transport des matières dangereuses, *op. cit.*, pp. 169-172.

²³ *Ibid.*, p. 23.

Par le truchement du CCME, nous établissons des normes nationales en vue d'harmoniser les exigences réglementaires imposées à l'industrie et d'aider le Canada à mieux honorer ses obligations internationales en matière d'environnement.

... Il a une structure différente de celle que l'on trouve généralement dans les tribunes fédérales-provinciales, où tous les gouvernements sont représentés et où ils se réunissent chaque année, sous la présidence conjointe d'un gouvernement provincial et du gouvernement fédéral. Mais dans ce conseil, tous les gouvernements sont égaux. . .

Le conseil est structuré de telle sorte qu'il compte un secrétariat qui emploie environ 40 personnes. Ces gens s'occupent d'élaborer la politique et d'effectuer des études, et il y a beaucoup de coopération entre les divers paliers de gouvernement. D'après mon expérience, si restreinte soit-elle, c'est un cas unique dans les relations fédérales-provinciales²⁴.

2.20 M. Leefe, ministre de l'environnement de Nouvelle-Écosse, a montré le même enthousiasme pour le CCME :

Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement, qui a reconnu cette nécessité, accorde maintenant la priorité à l'harmonisation des lois provinciales et territoriales et à l'administration concertée des programmes, notamment en ce qui concerne l'évaluation des impacts environnementaux. Il existe en outre une vaste gamme de questions environnementales d'envergure internationale, qui nécessitent des engagements internationaux dont la mise en oeuvre dépend exclusivement des gouvernements locaux ou provinciaux.

Le besoin de coopération et de coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux n'a jamais été aussi évident, mais nous ne croyons pas qu'une redistribution des pouvoirs par voie constitutionnelle soit indiquée. Le recours à cette solution serait incompatible avec l'un des principes fondamentaux du développement durable, soit l'intégration des problèmes environnementaux à l'ensemble des processus décisionnels. L'environnement ne relève pas que d'un ministère. . .

La réalisation de cet objectif exige un accord profond avec un grand nombre de partenaires. Il incombe aux gouvernements de protéger l'environnement naturel, mais nous avons aussi l'obligation de le faire d'une manière qui respecte la règle de la certitude et de la prévisibilité des choses si importante pour les secteurs économiques, et de la façon la plus efficiente et la plus rentable possible.

²⁴ Fascicule n° 15, pp. 8 et 15-16. Le ministre a aussi signalé (p. 8) que la coopération fédérale-provinciale en matière d'environnement avait déjà généré 400 ententes multilatérales et bilatérales.

Durant la dernière année, j'ai eu l'honneur de présider le Conseil canadien des ministres de l'Environnement et je crois que cet organisme a su mesurer les défis qui nous attendent et qu'il constitue la tribune indiquée pour aborder les questions de compétences reliées à l'environnement au Canada²⁵.

Conclusion n° 3 :

Pour l'instant, l'important n'est pas tant de procéder à une nouvelle répartition des pouvoirs en matière d'environnement que d'amener les diverses instances à reconnaître et à bien saisir l'importance des enjeux environnementaux, à coopérer ainsi qu'à coordonner leurs politiques, initiatives et mesures d'exécution.

Recommandation n° 4:

Le Comité recommande de considérer l'environnement comme un domaine de compétence commune, où la concertation et le partenariat sont les points d'appui appropriés et efficaces de toute intervention gouvernementale.

C. Partenariats entre les gouvernements et au-delà

2.21 «Un accord profond avec un grand nombre de partenaires». Il est clair pour le Comité, comme pour le CCME et le public, que l'action environnementale efficace passe par des partenariats entre gouvernements et autres intervenants—ceux qui sont concernés par l'environnement. Plusieurs témoins disent espérer que les tables rondes nationales, provinciales et territoriales qui ont été créées ces dernières années continueront de jouer un grand rôle dans l'élaboration de ces partenariats.

Ce processus a certainement permis que se forment un consensus et une vision. Les entreprises qui pratiquent le développement durable doivent expliquer leur stratégie de concrétisation du développement durable. On voit se dessiner un nouveau modèle, un modèle qui intègre l'environnement et l'économie et ne se contente pas tout simplement d'équilibrer l'un et l'autre. C'est un processus prometteur, qui débouchera sur un cadre propice²⁶.

2.22 Une des indications les plus claires du fait que les questions d'environnement et de développement durable échappent au vieux «match de football fédéral-provincial» est l'influence des droits des autochtones sur l'enquête du Comité, entre autres. Ceci découle en partie du fait que l'autonomie gouvernementale des autochtones soit incluse comme élément clé des propositions du gouvernement dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*. Le Comité est aussi bien conscient que toute discussion des pouvoirs actuels et futurs en matière

²⁵ Lettre que M. John G. Leefe a envoyée au président du Comité permanent le 22 octobre 1991. Voir aussi les commentaires sur le CCME formulés par M. MacMillan (fascicule n° 6, p. 47) et par M. MacLeod (fascicule n° 10, p. 7).

²⁶ Fascicule n°10, p. 24. Voir aussi les commentaires de M. MacLeod (fascicule n° 10, pp. 5-6) et de M. McCready (fascicule n° 10, pp. 37-38). L'Association canadienne des manufacturiers signale (à la page 11 de son mémoire) que les tables rondes ne pourront jouer un rôle significatif dans le processus décisionnel en matière d'environnement que si les travaux réalisés au sein de chacune de ces tables sont mieux coordonnés.

d'environnement au Canada doit prendre en compte le caractère essentiel de l'environnement pour les peuples autochtones sur les plans spirituel, social et économique. L'autonomie gouvernementale constitue potentiellement pour les autochtones une occasion de rétablir et de nourrir la relation durable qu'ils avaient avec l'environnement avant l'arrivée d'immigrants et le paternalisme. Comme l'a dit le témoin de l'Inuit Tapirisat :

Nous vivons dans les Territoires du Nord-Ouest, le nord du Québec et le Labrador depuis des millénaires et nous nous considérons comme les gardiens de ces vastes territoires. Notre utilisation de la terre et de ses ressources repose sur des principes fondamentaux régissant les rapports entre les humains et la terre.

Le principe prépondérant parmi nous est le respect de la terre, de la mer et de toutes formes de vie qui habitent la terre et la mer. De celui-là découle d'autres principes régissant le moment et la façon d'utiliser les ressources de notre terre et la façon d'assurer sa pérennité au profit des générations futures. Pour les Inuit, cette attitude face à l'environnement tient à des considérations de vie et de mort, et non pas à une philosophie abstraite et idéaliste. Elle a permis à notre peuple de survivre et de prospérer dans un environnement que bien des étrangers trouvent rébarbatif²⁷.

2.23 Ni le fondement juridique, ni la nature de l'autonomie gouvernementale des autochtones, ni le calendrier de sa mise en application ne relèvent du présent Comité. L'incidence que pourrait avoir cette autonomie sur l'environnement constitue cependant un facteur important dans l'étude que fait le Comité des pouvoirs futurs en ce domaine. Pour simplifier les choses, disons que l'autonomie gouvernementale fera en sorte qu'il faudra établir de nouveaux partenariats et de nouvelles relations qui devront être développés avec tout autant de soin que les relations fédérales-provinciales classiques.

Permettez-moi de préciser quels sont les pouvoirs en matière d'environnement auxquels nous prétendons dans le cadre de l'autonomie politique. Pour les Inuit, la gestion de l'environnement ne se limite pas au seul droit de regard sur les procédures administratives comme les évaluations et les examens en matière d'incidence environnementale. Pour nous, la gestion de l'environnement doit comporter toute une palette de pouvoirs et de responsabilités jugés nécessaires pour protéger nos terres et les ressources qu'elles renferment.

...

Compte tenu de notre expérience acquise lors de négociations avec les gouvernements du Canada, nous ne nous attendons pas à imposer facilement des modèles de répartition des pouvoirs que nous estimons nécessaires. Toutefois, peu importe l'issue de ces négociations sur les pouvoirs en matière d'environnement, une condition essentielle nous semble devoir être respectée. Aucun transfert de pouvoirs gouvernementaux en matière d'environnement, qu'ils soient bilatéraux ou non, n'est acceptable sans le consentement des Inuit²⁸.

2.24 Les représentants des organismes tant Inuit qu'amérindiens qui ont été entendus ont eu à coeur de souligner que l'autonomie gouvernementale, au lieu de creuser davantage le fossé entre les autochtones et le reste du Canada, serait le moteur de partenariats réalistes; ils

²⁷ Fascicule n° 8, p. 5.

²⁸ Fascicule n° 8, pp. 6-7.

ont également réitéré leur engagement au développement, pourvu que ce développement soit durable²⁹. Le chef Wilson envisage la relation souhaitée qui pourrait s'appliquer à son propre peuple de l'île de Vancouver :

Nous aurions compétence exclusive dans certains domaines, compétence commune pour l'environnement et pour les ressources, et nos relations avec le fédéral et la province seraient sur un pied d'égalité. Ce n'est pas dire pour autant que nos ressources seraient les mêmes ou notre compétence égale, mais... vous ne vous arrogez pas le droit de prendre des décisions à ma place... .

Quand je parle d'exclusivité, il ne faut pas confondre avec la balkanisation ou l'isolement, sous une forme ou sous une autre.

... J'espère bien que, quand le problème des titres des autochtones aura été négocié à notre satisfaction dans le secteur où l'on parle la langue Kwakwaka'wakw, nous aurons toujours des liens avec les municipalités de notre région, avec le district régional, surtout en ce qui concerne les eaux usées, l'infrastructure et l'environnement, que nous aurons des liens bien définis au cours de ces négociations avec le gouvernement provincial et avec l'ensemble du pays. C'est aussi vaste que cela³⁰.

2.25 Le Comité est conscient que, entre les grands groupes autochtones du Canada, il existe différentes conceptions de l'autonomie gouvernementale des autochtones et de ses liens avec les revendications territoriales. Il comprend aussi qu'en plus de vouloir l'autonomie gouvernementale sur leurs terres, les groupes autochtones ressentent le besoin de participer à la gestion des éléments environnementaux qui ont une influence sur eux mais dépassent les limites de ces terres (comme la gestion de la faune ou la maîtrise des sources de pollution atmosphérique atteignant les terres autochtones). Il est clair pour le Comité, comme pour les organismes autochtones qui ont été entendus, que l'élaboration de partenariats et de systèmes de gestion adéquats ne sera ni facile, ni rapide. Il est cependant clair aussi qu'un des grands objectifs de ces organismes est le développement durable, tant pour le Canada que pour les régions soumises à l'autonomie gouvernementale des autochtones. Le Comité pense que la réalisation de cette autonomie gouvernementale pourrait constituer une belle occasion de s'orienter davantage vers la protection de l'environnement et le développement durable au Canada.

Recommandation n° 5 :

Le Comité recommande de voir dans l'autonomie gouvernementale des autochtones une occasion et une obligation de contribuer à la protection de l'environnement et d'adopter des pratiques favorables au développement durable.

2.26 Pour que les partenariats environnementaux élaborés soient efficaces, ils devront naturellement inclure les gouvernements municipaux, qui sont souvent en première ligne des mesures environnementales de lutte contre la pollution atmosphérique, de réduction des déchets solides, d'épuration des eaux et dans bien d'autres domaines. Le maire de Toronto aborde le besoin d'une relation modifiée et améliorée avec les niveaux supérieurs de gouvernement pour favoriser le partenariat et la coopération en matière d'environnement.

²⁹ Fascicule n° 13A, pp. 5-7; fascicule n° 8, pp. 25-26.

³⁰ Fascicule n° 13, pp. 18, 25.

Les administrations locales aimeraient bien dialoguer avec le gouvernement fédéral, aimeraient rencontrer les administrations fédérales et provinciales autour d'une table, mais c'est hors de question depuis quelque temps.

. . . il faut au moins établir un dialogue — cela ne devrait pas poser de problème — ne fût-ce qu'un dialogue officieux, pour pouvoir synchroniser nos énergies, nos efforts et nos ressources et lutter le mieux possible contre la dégradation de l'environnement. Je pense que cela permettrait au Canada de mieux contribuer à sauver notre planète et de prendre fermement la direction des opérations. Ne nous dispersons pas; unissons nos efforts.

. . .

[Il est absurde de ne pas] utiliser nos ressources aussi efficacement que possible pour toutes sortes de problèmes, pas seulement l'environnement, mais pour d'autres questions qui chevauchent les divers niveaux de gouvernement³¹.

2.27 Il est donc clair pour le Comité que le statu quo qui fait l'objet d'un vaste appui (cf. 1.23) n'est pas synonyme de «statisme». Les pouvoirs en matière d'environnement sont largement exercés à l'heure actuelle à la fois par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, le secteur privé et les particuliers. Il semble en outre imminent que les autochtones eux aussi exercent des pouvoirs appréciables. Le partenariat est donc déjà une réalité, bien que sous une forme autre que celle que lui donnent habituellement les constitutionnalistes. Des mécanismes apparaissent ou sont renforcés qui permettront l'élaboration de partenariats et la coopération entre ceux qui exercent ces pouvoirs. On demande d'autres mécanismes de dialogue et de concertation, qui seront sans doute indispensables dans les années 1990.

2.28 C'est en raison de ce dynamisme créateur que le Comité ne recommande pas pour l'instant une importante modification de la répartition officielle des pouvoirs en matière d'environnement. La reconnaissance croissante des complexités liées aux relations entre les écosystèmes, le caractère mondial d'un si grand nombre de problèmes environnementaux, de même que les conséquences logiques d'une approche axée sur le développement durable, tous ces facteurs vont dans le sens d'une très grande diffusion des pouvoirs en matière d'environnement, et d'une coopération croissante entre les divers dépositaires de ces pouvoirs. Comme le disait M. MacMillan (paragraphe 1.22), on peut prévoir que dans dix ans, nous ne nous reconnaitrons plus dans les événements de 1991, car le monde sera alors bien différent en matière d'environnement.

D. L'union pour l'environnement : l'intégration de l'environnement et de l'économie dans le développement durable

2.29 Le Comité a l'impression que les propositions du gouvernement mises de l'avant dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada* ne tiennent pas bien compte du dynamisme qui prévaut, non plus que du besoin d'intégrer les préoccupations environnementales à l'ensemble de

³¹ Fasicule n° 14, pp. 20-21.

l'économie et de la société canadiennes. Ceci a évidemment soulevé une certaine inquiétude chez les témoins qui ont comparu devant nous, plus particulièrement en ce qui concerne les propositions touchant l'union économique. Par exemple, des représentants de l'Académie Rawson des sciences de l'eau et de l'Association du Barreau canadien ont soutenu, chacun dans son optique, que si l'union économique nécessite le renforcement du rôle du gouvernement fédéral, il en va de même pour ce qu'ils considèrent être l'union environnementale que constitue également le Canada.

[L]a politique environnementale et la politique économique sont intimement liées. Par conséquent, il ne saurait y avoir d'union économique efficace au Canada si les règlements en matière d'environnement sont balkanisés. [. . .]

[N]ous croyons que la réussite d'une union économique dépend de l'existence d'une union environnementale. Dans un pays comme le Canada, où il y a divergence entre les frontières provinciales et les frontières écologiques, le gouvernement fédéral a déjà le mandat de résoudre les questions transfrontalières, tant internationales que nationales ³².

Il nous semble que les propositions actuelles sont mues par le fait que le Canada est essentiellement un espace économique commun, et non pas une union écologique, un espace territorial ou un espace naturel commun. . . Deuxièmement, le principe moteur du fédéralisme devrait être l'efficacité sur la plan économique ou comptable.

Ce sont là certains éléments, certains aspects du fédéralisme. Or, le fédéralisme n'a aucun rapport avec la répartition des pouvoirs; il ne s'agit pas de savoir quel palier de gouvernement peut accaparer le plus de pouvoirs possibles, avoir le plus de crédibilité politique ou même faire les choses de la façon la plus efficace possible. Le fédéralisme vise à offrir un bon gouvernement, à protéger les droits des citoyens, le territoire et l'environnement³³.

2.30 Il se peut bien que les préoccupations exprimées par ces témoins et d'autres soient dues au fait que *Bâtir ensemble l'avenir du Canada* ne reflète pas clairement, dans ses propositions concernant l'union économique, le principe de base du développement durable que se sont engagés à appuyer le gouvernement fédéral et les autres gouvernements du Canada, principe selon lequel la planification économique et la planification environnementale doivent être intégrées et inséparables. Pour nos témoins, ainsi que pour le Comité, l'un des objectifs principaux du renouveau politique envisagé par le gouvernement doit être d'encourager l'adoption de modèles de développement durable. Nous recommandons donc qu'il en soit fait explicitement mention dans les propositions concernant l'union économique.

³² Fascicule n° 12, pp. 9-10.

³³ Fascicule n° 16, pp. 27-28.

Recommandation n° 6 :

Le Comité recommande de reconnaître expressément, dans les propositions sur le renouvellement politique, que notre environnement et notre économie, tout en étant à la fois communs et variés, sont deux facteurs qui unissent le Canada, puisque l'économie et l'environnement sont en effet inextricablement liés. En particulier, le Comité recommande qu'on reconnaisse explicitement, dans les propositions, que :

- en raison de l'étendue, du caractère distinctif et de la fragilité de ses habitats naturels, le Canada a un rôle crucial à jouer dans la survie de la planète;
- les activités de l'homme au sein de l'économie et de la société contemporaines causent des problèmes environnementaux tant à l'échelon local qu'à l'échelle mondiale; les liens existant entre les systèmes écologiques et les mécanismes de transfert dans ce domaine ont souvent pour effet d'aggraver ces problèmes qui, dans certains cas, peuvent entraîner des changements irréversibles;
- par conséquent, la prospérité du Canada et la protection de son environnement sont tributaires de l'adoption de pratiques favorisant le développement durable.

E. Chevauchement et double emploi?

2.31 Nous avons déjà noté (par. 2.20) que les compétences communes en matière d'environnement qui sont en voie d'élaboration peuvent fournir l'occasion d'harmoniser les lois et les règlements, ainsi que d'administrer des programmes en coopération. Toutefois, pour un grand nombre de personnes, le principe de compétences communes ainsi que le nombre croissant d'organismes ayant des pouvoirs en matière d'environnement, peuvent sembler mener inévitablement au chevauchement, au double emploi, à la confusion et au gaspillage des ressources.

2.32 Le problème du chevauchement a été décrit par l'un de nos témoins comme l'une des vieilles controverses «au sujet de la nature du fédéralisme canadien³⁴.» La réduction des cas de chevauchement est la raison d'être des propositions concernant la «Rationalisation des services gouvernementaux» dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*. Plusieurs témoins croient que la répartition actuelle des pouvoirs prévue par la Constitution est responsable de nombreux cas de chevauchement des pouvoirs de réglementation, qui «grèvent lourdement et inutilement» l'industrie, et qui pourraient «tarir les investissements, voire [. . .] fermer les usines et les mines, entraînant la disparition de certaines collectivités et une détérioration de

³⁴ Fascicule n° 16, p. 46.

la balance des paiements de notre pays³⁵.» C'était principalement afin de trouver une issue au «labyrinthe réglementaire»³⁶ que la *Mining Association of British Columbia* a recommandé la segmentation des pouvoirs constitutionnels (voir paragraphe 2.17, ci-dessus).

2.33 Par ailleurs, d'autres témoins ont laissé entendre que les activités de divers paliers de gouvernement dans un même domaine environnemental pourraient bien se compléter plutôt que se chevaucher. Par exemple, l'Association minière du Canada, tout en réservant un bon accueil aux efforts d'harmonisation et de rationalisation, a recommandé avec instance que le gouvernement fédéral conserve un niveau d'expertise adéquat, de façon à ce que les politiques fédérales restent sensibles aux besoins de l'industrie minière, même si la majorité des lois touchant l'industrie sont provinciales³⁷. Commentant la situation en Colombie-Britannique, le témoin de la *West Coast Environmental Law Association* a affirmé que :

... bien qu'il y ait de nombreux secteurs où interviennent les deux autorités réglementatrices [- fédérale et provinciale -] en matière d'environnement, il est étonnant de voir qu'elles ne font pas double emploi, car les secteurs sont si vastes, et il y a si peu d'employés, que chacun s'occupe à sa propre tâche, indépendamment.

Ce qui est bien plus grave que le double emploi, c'est que chacun ignore ce que fait l'autre. . . Ce qu'il faudrait plutôt, et ce qui commence à se faire, c'est une meilleure coordination des activités, car la tâche dépasse largement les capacités des deux paliers de gouvernement³⁸.

2.34 Le Comité croit qu'on peut sans doute trouver de nombreux exemples de chevauchement et de double emploi dans la gestion de l'environnement au Canada. À l'heure actuelle, ce sont les évaluations des impacts environnementaux qui causent le plus de difficultés. Bon nombre de nos témoins ont d'ailleurs surtout parlé de ces évaluations. Mais il est clair pour le Comité que l'absence de coordination fédérale-provinciale concernant les évaluations d'impact environnemental non seulement est coûteuse et entraîne des pertes de temps pour toutes les parties, mais aussi empêche de répondre aux besoins en matière d'environnement et de développement durable.

2.35 Pour ce qui est des autres aspects de la question, comme nous l'avons indiqué, les problèmes de chevauchement et de double emploi sont moins évidents. Méditant sur sa longue expérience dans l'industrie pétrolière, M. MacLeod (au nom de Shell Canada) a fait les commentaires suivants :

Nous, de l'industrie, nous sommes plaints très souvent au cours des années des difficultés que nous éprouvions au pays du fait que les règles du jeu n'étaient pas uniformes, que les compétences se chevauchaient et qu'il y avait une multitude de normes à respecter; je n'y ai pas échappé moi-même. Je parle ici strictement pour mon secteur en particulier, mais lorsque je réfléchis à la question, lorsque je

³⁵ Fascicule n° 18, p. 9.

³⁶ Mémoire, p. 2.

³⁷ *Environmental Issues and Constitutional Reform*, mémoire de l'Association minière du Canada, pp. 3-5.

³⁸ Fascicule n° 13, pp 54-55.

m'attache aux problèmes que nous avons éprouvés réellement par rapport aux problèmes que nous aurions pu avoir, je me dis que notre situation n'a pas été si terrible. Grâce à une gestion commune de la question de l'environnement, les gouvernements ont réussi à aplanir les difficultés³⁹.

2.36 Le ministre de l'Environnement a même rajouté :

[Un] certain chevauchement est inévitable en raison du caractère multiforme et interdisciplinaire de l'environnement.

. . . [C]ertaines personnes sont, par nature, choquées par l'idée qu'il pourrait y avoir chevauchement, et [. . .] elles le font rimer chaque fois avec gaspillage. . . Mais il y a un autre aspect de la question. . . Dans certains cas, le chevauchement peut même faciliter l'émergence des solutions.

Et je crois que s'il est un domaine où le chevauchement peut donner des résultats heureux, c'est bien l'environnement⁴⁰.

2.37 Dans le domaine de l'environnement, il n'existe aucun substitut à la concertation et à la coopération entre toutes les personnes ayant des pouvoirs en matière d'environnement. Ceci n'est pas seulement l'opinion du présent Comité; c'était aussi la conclusion à laquelle était parvenu M. Jim MacNeill, il y a vingt ans, avant que les ministères fédéral et provinciaux de l'Environnement n'aient été créés. Il avait été invité par le gouvernement fédéral à étudier comment les questions environnementales pourraient le mieux être traitées dans le contexte des propositions de réforme constitutionnelle qui étaient en train d'être négociées. Deux décennies plus tard, le seul changement significatif qu'il faut apporter à sa conclusion est qu'on doit reconnaître que l'action environnementale au Canada exige beaucoup plus que la coopération fédérale-provinciale. À l'exception de ce point, ses conclusions semblent indéniables et aussi pertinentes maintenant qu'à cette époque.

Les stratégies de gestion efficaces (. . .) intéressent nécessairement les deux ordres de gouvernement. Il nous apparaît que c'est la conclusion inévitable de notre analyse. Cette conclusion s'impose à nous non seulement parce que les problèmes de l'environnement sont dominés par les débordements mais aussi parce qu'elle découle des caractéristiques que nous avons relevées dans chaque partie de l'analyse qui précède : l'interdépendance écologique, l'interdépendance physique, l'interdépendance des problèmes et, enfin l'interdépendance au plan des juridictions politiques. Le corollaire évident de cette conclusion est, bien sûr, la nécessité de la coopération intergouvernementale à tous les niveaux et sous toutes les formes

³⁹ Fascicule n° 10, p. 18.

⁴⁰ Fascicule n° 15, p. 9. Voir aussi les commentaires du représentant de l'*Environmental Law Institute* (Fascicule n° 9, p. 30) : «Si vous n'avez qu'un responsable qui délègue des pouvoirs, on a vu dans d'autres sociétés les résultats douloureux que cela peut donner. Votre système, et le nôtre, sont des systèmes d'ajustement mutuel, où l'on fait aller la société civile dans le sens désiré à force de cajoleries et de pressions. Or, aujourd'hui, je pense que la redondance, la dispersion du pouvoir et la négociation contrainte sont une façon plus sage de prendre les décisions.»

*possibles. Il est difficile, sinon impossible, d'imaginer une structure politique ou institutionnelle ou toute forme de pouvoir qui pourrait minimiser l'importance d'une telle coopération ou qui pourrait donner de bons résultats sans y recourir*⁴¹.

Recommandation n° 7 :

Le Comité recommande d'encourager et d'accentuer les tendances actuelles, officielles ou non, à exercer en commun des pouvoirs en matière d'environnement. En particulier, le Comité fait les recommandations suivantes :

- **renforcer les mécanismes officiels et officieux visant à favoriser la consultation et la coopération entre les gouvernements au Canada;**
- **harmoniser les règlements et mesures actuels et proposés visant à protéger l'environnement et à promouvoir le développement durable en appliquant des normes nationales sévères et en laissant à chaque gouvernement le loisir d'en adopter de plus strictes encore;**
- **prendre d'autres mesures pour éviter les chevauchements et le double emploi, et pour favoriser la collaboration et l'adoption de politiques, de programmes et de projets communs;**
- **mettre en place des liens et des mécanismes de consultation avec d'autres instances intéressées, notamment des organismes internationaux, des administrations municipales et des institutions gouvernementales autochtones, au fur et à mesure que ces dernières seront créées;**
- **prendre des mesures afin de sensibiliser davantage le public aux mécanismes de coordination nationaux et internationaux associés à la protection de l'environnement et au développement durable, et afin d'en faciliter la compréhension et l'accès.**

⁴¹ MacNeill, J. W., *La Gestion du milieu*, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 193.

CHAPITRE 3

QUESTIONS PARTICULIÈRES ET RECOMMANDATIONS

A. Le rôle du gouvernement fédéral

3.1 *Rôle de chef de file du fédéral.* Presque sans exception, et peu importe leur expérience et leurs points de vue, les témoins qui ont comparu devant le Comité ont affirmé la nécessité d'un leadership fédéral continu en matière d'environnement et de développement durable¹. Plusieurs témoins proposent soit une extension des pouvoirs du gouvernement fédéral pour permettre l'établissement de normes environnementales nationales, soit l'utilisation des pouvoirs latents qui, selon les témoins, existent déjà au niveau fédéral. Toutefois, d'après d'autres témoins, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada* révèle que le gouvernement fédéral est prêt à transférer aux provinces des pouvoirs qui lui seraient essentiels pour continuer à jouer de façon efficace son rôle de chef de file.

3.2 C'est l'unanimité et la convergence des vues concernant le rôle de chef de file du fédéral qui frappent le Comité. Par exemple, «Pollution Probe» et l'Association canadienne du droit de l'environnement ont affirmé ce qui suit :

Étant donné qu'en matière d'environnement une définition claire du rôle du gouvernement fédéral s'impose, il faut reconnaître que le Parlement devra recourir à son arsenal complet de compétences pour jouer pleinement son rôle. Nous voulons parler plus particulièrement du plein pouvoir résiduel, du pouvoir déclaratoire et du pouvoir général en matière de commerce ainsi que du pouvoir de dépenser².

Soulignons, du côté de l'industrie, la position de «TransCanada Pipelines» Ltd. :

L'autorité fédérale devrait prévaloir pour les questions environnementales afin d'assurer une réglementation uniforme dans tout le pays, tant pour assurer le respect des processus environnementaux que des mesures de lutte contre la pollution³.

De même, l'industrie minière s'est dite inquiète de ce que le gouvernement fédéral semblait vouloir se retirer du secteur minier (et d'autres domaines de compétence). D'autre part, divers témoins à formation juridique s'inquiètent de la contradiction qu'ils perçoivent dans les propositions du gouvernement, contradiction qui risque de donner de fausses indications

¹ Les principales exceptions à cet égard sont peut-être l'Association canadienne de l'électricité et la *Mining Association of British Columbia (MABC)*. La première préconise nettement l'attribution des principales responsabilités en matière d'environnement aux gouvernements provinciaux tandis que les propositions de la seconde, même si elles ne sont pas claires à ce sujet, entraîneraient probablement une réduction importante des responsabilités du gouvernement fédéral dans ce domaine.

² *Environment and the Constitution*, pp. 25-26.

³ Mémoire de *TransCanada Pipelines Ltd.*, p. 5.

aux tribunaux chargés de régler des questions environnementales⁴. Naturellement, les organismes autochtones sont perturbés par tout affaiblissement possible des pouvoirs de l'État, notamment ceux ayant trait à l'environnement, car c'est avec l'État qu'ils ont négocié les anciens traités et avec lui qu'ils s'attendent à entreprendre des négociations beaucoup plus vastes dans un proche avenir⁵.

3.3 Les témoins interrogés sur des éléments particuliers des propositions du gouvernement, n'expriment pas de vives inquiétudes; ce qui compte davantage pour eux est l'effet cumulatif de l'ensemble. Ceux qui sont portés à s'opposer à l'élimination du pouvoir déclaratoire (alinéa 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*) savent peut-être que celui-ci a rarement été exercé au cours des dernières années⁶. Dans les domaines en rapport avec l'environnement comme la foresterie et les mines, on admet que les intérêts du gouvernement fédéral sont présentement très limités. Néanmoins, plusieurs témoins trouvent le libellé des propositions du gouvernement obscur, et par conséquent troublant⁷.

3.4 L'imprécision des propositions du gouvernement a suscité des préoccupations semblables au sujet des domaines visés par la délégation proposée des pouvoirs administratifs et législatifs, y compris la conservation et la protection de la faune, ainsi que la conservation du sol et des eaux. Comme le déclare un témoin représentant l'Association du Barreau canadien,

Quand nous voyons des projets de rationalisation comme celui-ci, nous nous demandons s'ils sont justifiés ou s'ils ont simplement pour but de refiler les responsabilités à quelqu'un d'autre⁸.

Il faut également reconnaître que, pour bon nombre d'observateurs, l'expérience passée en matière de délégation de pouvoirs administratifs dans le domaine de l'environnement n'encourage pas à continuer dans cette voie. M. MacMillan, qui a déjà été ministre, est très explicite :

La feuille de route des gouvernements provinciaux n'est guère reluisante dans les dossiers environnementaux pour lesquels le gouvernement fédéral leur a délégué une partie de ses pouvoirs, notamment dans le domaine de l'application de la loi en vertu de l'article 33 de la Loi sur les pêches⁹.

⁴ Fascicule n° 16, p. 25. Voir aussi fascicule n° 13, pp. 45-49.

⁵ Voir, par exemple, le fascicule 13, pp. 4-37 ainsi que le fascicule 13A, p. 9 :

«Nos droits issus de traités et nos droits ancestraux sont menacés par des réalisations qui nuisent à l'environnement.»

⁶ Par exemple, M^{me} Barbara Rutherford, Association canadienne de droit de l'environnement, fascicule 17, p. 12.

⁷ Voir, par exemple, le fascicule n° 13, pp. 50-51, et le mémoire *Environment and the Constitution* (Pollution Probe et ACDE), partie 4.1.3.

⁸ Fascicule n° 16, p. 43.

⁹ Fascicule n° 6, p. 33-34. Voir aussi le fascicule n° 13, p. 54.

Il se peut qu'on ne s'objecte pas au principe de la délégation — celle-ci peut même représenter une façon judicieuse d'améliorer l'état de l'environnement, mais les témoins insistent sur le fait que toute délégation devrait être accompagnée d'une clause obligeant l'instance à laquelle des pouvoirs sont délégués à rendre des comptes et que la délégation de tels pouvoirs devrait être révocable si elle n'atteint pas les objectifs souhaités¹⁰.

Recommandation n° 8:

Le Comité recommande d'incorporer aux propositions sur le renouvellement politique (notamment celles touchant la reconnaissance des champs de compétence provinciale et la rationalisation des services gouvernementaux) des dispositions expresses et non équivoques pour permettre au gouvernement fédéral d'agir de façon vigoureuse dans l'exercice de son mandat en matière d'environnement et de développement durable et de jouir de la compétence voulue dans tous les domaines recensés dans les propositions du gouvernement.

Recommandation n° 9 :

Le Comité recommande de préciser, dans les propositions relatives à la délégation de pouvoirs législatifs et administratifs en matière d'environnement, que les ententes habilitantes comporteront des dispositions garantissant :

- **que l'instance à laquelle on a délégué des pouvoirs fera rapport régulièrement et publiquement au corps législatif qui lui a délégué ces pouvoirs;**
- **que les pouvoirs délégués seront retirés si, de l'avis du corps législatif dont ils émanent, l'instance à qui ils ont été délégués n'en fait pas un bon usage;**
- **que les mesures nécessaires seront prises pour informer le public et permettre à tout moment aux particuliers et groupes d'exprimer leur opinion et de faire des représentations au sujet de la mise en oeuvre des dispositions administratives et législatives.**

3.5 Le Comité croit que, du point de vue de l'environnement, il serait peut-être souhaitable de revoir la proposition selon laquelle le gouvernement fédéral renonce à exercer le pouvoir qui lui est conféré en vertu de l'alinéa 92(10)c) en déclarant qu'un ouvrage est «à l'avantage général du Canada». Ce «pouvoir déclaratoire» n'a pas été invoqué depuis des décennies, et il apparaît clairement, dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, que le gouvernement fédéral considère que son existence même pourrait constituer un sujet de friction dans les relations fédérales-provinciales. Cela est possible; toutefois, contrairement à d'autres pouvoirs généraux comme la disposition sur «la paix, l'ordre et le bon

¹⁰ Le mémoire de la WCELA pose, comme conditions à la délégation de pouvoirs par le gouvernement fédéral, «(1) un leadership fédéral prédominant, (2) une imputabilité et (3) des dispositions raisonnables concernant la participation du public à la prise de décisions». (p. 27)

gouvernement», il ne s'agit pas d'un pouvoir législatif mais plutôt d'une disposition qui pourrait permettre au fédéral d'agir rapidement en cas d'urgence. Dans le nouveau climat de coopération et de concertation en matière d'environnement, le pouvoir déclaratoire pourrait permettre de réagir rapidement à une crise imprévue dans ce domaine, auquel cas les autres ordres du gouvernement pourraient inciter le fédéral à recourir à ce pouvoir.

Recommandation n° 10 :

Avant de modifier de quelque façon que ce soit l'alinéa 92(10)c) de la Constitution, le Comité recommande de clarifier le sens du pouvoir déclaratoire relativement à la capacité du gouvernement fédéral de maintenir et d'améliorer la qualité de l'environnement et de promouvoir le développement durable.

3.6 Comme nous l'indiquons plus loin, nous avons constaté moins d'incertitude et une nette opposition à l'égard des restrictions concernant l'utilisation du pouvoir résiduel fédéral («la paix, l'ordre et le bon gouvernement») à des fins environnementales, et à l'égard de la proposition visant à faire inscrire le droit de propriété dans la Constitution.

3.7 En résumé, pour les questions environnementales, le leadership du gouvernement fédéral est perçu comme un besoin d'importance capitale par la plupart de nos témoins, et ce rôle nécessite d'abord une clarification de la position du gouvernement envers l'environnement dans les propositions de renouveau politique du gouvernement. Comme certains témoins l'ont signalé, les propositions du gouvernement doivent être soumises à une évaluation d'impact environnemental. Nous recommandons que cette clarification comporte au moins trois éléments :

- a) un rappel et un renforcement de la brève déclaration du ministre des Affaires constitutionnelles, selon laquelle l'environnement est «un domaine dans lequel les compétences fédérales existantes doivent être respectées et maintenues»;
- b) plus de précisions sur la nature des propositions qui semblent influencer directement ou indirectement sur l'environnement. Parmi ces propositions, notons celles relatives au pouvoir résiduel, aux champs de compétence abandonnés par le fédéral, à la délégation de pouvoirs dans certains secteurs, au droit de propriété et éventuellement aussi à l'autonomie gouvernementale des autochtones. Il est important de rassurer le public sur les questions de garanties et d'imputabilité;
- c) la reconnaissance, dans le contexte des propositions liées à l'union économique, que les processus décisionnels dans les secteurs de l'économie et de l'environnement sont «interreliés de façon inextricable».

3.8 *Mise en oeuvre d'accords internationaux.* Certains témoins étaient particulièrement préoccupés par le fait que le gouvernement fédéral ne dispose pas d'un «pouvoir en matière de traités», c'est-à-dire du pouvoir de prendre des mesures ici au Canada afin de remplir les obligations qu'il a contractées en vertu de traités internationaux. L'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867* conférait ce pouvoir au Parlement du Canada; toutefois, une

décision des tribunaux, en 1937¹¹, a soutenu que ce pouvoir ne s'étendait pas aux traités contractés par le Canada lui-même, par opposition aux traités précédant le Statut de Westminster de 1931, que le Canada avait hérité de la Grande-Bretagne, ou qui avaient été négociés par le gouvernement impérial pour le Canada. Cette décision n'a pas empêché le Canada de contracter lui-même des obligations internationales ou de s'en acquitter; toutefois, quand il faut faire appel aux compétences provinciales afin de respecter les obligations prises, il est nécessaire normalement de coopérer avec les gouvernements provinciaux.

3.9 Cette situation diffère de façon considérable de celle qui existe aux États-Unis, où, nous dit-on, en vertu de l'Article 6 de la Constitution des É.-U., un traité ratifié par le Sénat devient

*La loi suprême du pays . . . et les juges dans chaque État seront liés par les susdits, nonobstant toute disposition contraire de la Constitution ou des lois de l'un quelconque des États*¹².

3.10 Dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, la question du pouvoir en matière de traités n'est pas abordée directement. Toutefois, dans sa déclaration au Comité, le ministre de l'Environnement se dit d'avis que la coopération accrue et la meilleure coordination visées dans les propositions

*. . . permettront au gouvernement canadien de jouer un rôle de premier plan dans la gestion des dossiers environnementaux d'intérêt multilatéral, tant au Canada qu'à l'échelle internationale, et de négocier des traités et des accords internationaux sur l'environnement au nom du Canada en ayant confiance de pouvoir par la suite honorer ces engagements*¹³.

3.11 Plusieurs témoins estiment néanmoins que l'absence de pouvoir en matière de traités représente une réelle faiblesse du système canadien, faiblesse particulièrement importante en ce qui concerne l'environnement¹⁴. On ne s'entend pas toutefois sur la façon de combler cette lacune. La *West Coast Environmental Law Association* a recommandé la création d'un pouvoir particulier en matière d'affaires extérieures pour traiter des questions touchant l'environnement :

Nous recommandons que le gouvernement du Canada révise ses propositions constitutionnelles en définissant expressément un pouvoir fédéral pour légiférer au besoin sur la mise en oeuvre des engagements internationaux du Canada en matière d'environnement ¹⁵.

¹¹ *A.G. Can. v. A.G. Ont.* [1937] 1 D.L.R. 58 (P.C.)

¹² Fascicule n° 9, p. 13.

¹³ Fascicule n° 15, p. 12.

¹⁴ Voir, par exemple, le fascicule 16, pp. 24-25.

¹⁵ «L'amélioration de la protection de l'environnement dans la Constitution canadienne», p. 62.

La WCELA reconnaît qu'il faudrait pour cela un mécanisme permettant aux provinces de participer à la formulation de la position du Canada en matière de négociation de tels engagements¹⁶. Le Comité ne voit pas comment on pourrait accorder un «traitement spécial» aux engagements touchant l'environnement; comme la WCELA l'admet elle-même¹⁷, l'absence de pouvoir en matière de traités pose les mêmes problèmes aux engagements visant le commerce international, et on pourrait alléguer la nécessité d'un pouvoir semblable en matière d'affaires extérieures dans ce cas.

3.12 De l'avis du témoin représentant l'Association du Barreau canadien le problème, quoique sérieux, ne devrait pas être réglé au moyen d'une modification constitutionnelle¹⁸. M. Fairley recommande fortement d'utiliser plutôt avec prudence les pouvoirs que le gouvernement fédéral possède déjà.

. . . il y a un excellent argument reposant sur un bon principe à savoir que la mission de paix et de maintien de l'ordre donne au gouvernement de la nation le mandat d'appliquer des obligations internationales comportant clairement une dimension nationale. [. . .]

Si le gouvernement fédéral voulait prendre le taureau par les cornes, il pourrait faire le test. Il y a déjà eu des occasions. Le ministère de la Justice, probablement sur ordre du Cabinet, a toujours évité de le faire.

Le pouvoir général de commerce et d'échange, sa résurrection, est une autre rubrique qui pourrait être utilisée pour avoir une nouvelle interprétation de principe de ce que devraient être les pouvoirs législatifs fédéraux en matière d'obligations internationales¹⁹.

3.13 Il est évident que cette question déborde largement les questions environnementales, et le Comité n'est pas en mesure de proposer une solution. Toutefois, le Comité reconnaît que la mise en oeuvre des engagements internationaux en matière d'environnement s'impose réellement et de toute urgence. Sinon, la position de négociation du Canada sera limitée inutilement par le fait que le gouvernement fédéral devra tenir compte de ce qui est acceptable aux yeux de toutes les provinces touchées. La crédibilité du Canada sur la scène internationale pourrait en souffrir et on risquerait de rater de bonnes occasions de protéger et d'améliorer l'environnement canadien. Il semble évident que le Canada éprouvera de grandes difficultés à respecter les engagements internationaux qu'il a pris en matière d'environnement au cours des dernières années (p. ex. en ce qui concerne l'atmosphère et les Grands-Lacs). Le gouvernement canadien ne devrait pas se retrouver obligé d'invoquer l'absence de compétences en matière d'environnement pour justifier le non-respect d'un engagement. Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement pourrait peut-être se charger d'étudier cette question. Quoi qu'il en soit, nous recommandons que le gouvernement du Canada considère la question générale du pouvoir en matière de traités dans ses nouvelles propositions constitutionnelles, car elle est importante pour l'environnement et le développement durable au Canada.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 60-62.

¹⁷ *Ibid.*, p. 61.

¹⁸ Fascicule n° 16, p. 38.

¹⁹ Fascicule n° 16, p. 36.

Recommandation n° 11 :

Le Comité recommande de reconnaître expressément, dans les propositions sur le renouvellement politique, la nécessité de doter le gouvernement fédéral du pouvoir voulu pour lui permettre d'honorer efficacement et rapidement les engagements pris par le Canada en vue d'améliorer l'environnement national et mondial et de promouvoir le développement durable. Le Comité recommande de créer, surtout à l'intention des instances canadiennes investies des pouvoirs pertinents, un mécanisme officiel de consultation relativement à l'exercice de ce pouvoir. Le Comité recommande en outre que ce «pouvoir en matière de traités» s'étende aux grandes ententes internationales qui n'ont pas le statut de traité.

3.14 *La paix, l'ordre et le bon gouvernement.* Ce pouvoir résiduel du gouvernement fédéral, prévu aux termes de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle*, est dans les circonstances actuelles un élément de base du pouvoir du gouvernement fédéral en matière d'environnement. Un ancien ministre de l'Environnement nous a déclaré :

Par exemple, lors de la préparation de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, nos conseillers juridiques et ceux qui étaient venus du ministère de la Justice pour nous seconder nous avaient avertis que nous nous trouvions en terrain très glissant du point de vue constitutionnel et légal dans la mesure où nous nous écartions dans notre texte, surtout, des dispositions de la Constitution mentionnant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, ainsi que des pouvoirs législatifs fédéraux dans le domaine pénal concernant la santé, la vie et la sécurité²⁰.

Comme on l'a dit précédemment (para. 1.17), le jugement *Crown Zellerbach*, en 1988, a accru le pouvoir que détient le gouvernement fédéral de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada et, partant, la compétence fédérale dans le domaine de l'environnement.

3.15 Beaucoup d'autres témoins ont insisté sur l'importance d'un rôle législatif prépondérant du gouvernement fédéral en matière d'environnement et se sont dits particulièrement troublés par la proposition du gouvernement de restreindre l'utilisation de la clause sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement²¹. D'après certains témoins, si le pouvoir fédéral de dépenser devait être limité de la façon proposée par le gouvernement, la clause de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement pourrait alors revêtir une plus grande importance pour le fédéral.

3.16 Le Comité n'est pas sûr des conséquences pratiques que pourrait avoir la proposition du gouvernement concernant le pouvoir résiduel sur ses pouvoirs en matière

²⁰ Fascicule n° 6, p. 32.

²¹ *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, p. 37.

d'environnement²². On se demande également pourquoi le gouvernement a trouvé nécessaire ou souhaitable de présenter la proposition suivante : «transférer aux provinces les pouvoirs concernant les questions qui ne sont pas de nature nationale ou qui n'ont pas été spécifiquement attribuées au gouvernement fédéral en vertu de la Constitution ou suite à une décision d'un tribunal». Le Comité est d'avis que, selon le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Crown Zellerbach*, les questions qui ne sont pas de nature nationale ne seraient pas de la compétence du gouvernement fédéral de toute façon²³. Dans ce cas, le Comité recommande que le gouvernement reconsidère sa proposition concernant le pouvoir résiduel du gouvernement fédéral, parce qu'elle a peu d'importance sur le plan constitutionnel et qu'elle pourrait néanmoins être révélatrice, sur le plan politique, d'un affaiblissement du leadership du gouvernement fédéral, une éventualité non souhaitable en ce qui regarde l'environnement.

Recommandation n° 12 :

Le Comité recommande de reconnaître, dans les propositions sur le renouvellement politique, que le pouvoir résiduel du gouvernement fédéral (servant à assurer «la paix, l'ordre et le bon gouvernement») est l'un des principaux fondements des mesures fédérales de protection de l'environnement et de promotion du développement durable. Ce pouvoir ne devrait en aucune façon être diminué; lorsqu'il s'agit de répondre aux nécessités de l'environnement.

3.17 *Acquisition de données, surveillance, recherche et information publique.* Au centre de l'argumentation concernant le leadership fédéral, le besoin de «règles du jeu uniformes» et l'union en matière d'environnement, les témoins ont souvent mentionné que le gouvernement fédéral doit avoir le pouvoir et la capacité d'établir des normes nationales concernant l'environnement. Pour être capable d'agir, il faut avoir les connaissances nécessaires, ce qui implique l'acquisition et l'analyse de données, la surveillance et la recherche. Le Canada doit également posséder de telles connaissances pour ses négociations internationales dans le domaine de l'environnement. Comme l'a déclaré le témoin représentant l'Académie Rawson des sciences de l'eau :

Le gouvernement fédéral est celui qui a le plus investi au Canada pour réunir les connaissances nécessaires à l'établissement d'une politique en matière environnementale. C'est un avoir précieux qu'il faut enrichir. . .

²² M. Andrews, le représentant de la *West Coast Environmental Law Association*, a exprimé l'opinion que le pouvoir du gouvernement fédéral concernant les questions nationales ne serait pas, à première vue, diminué par les propositions gouvernementales. Il a ajouté :

«Pour moi, l'aspect le plus important de ces propositions est l'aspect politique. Je crains, en effet, qu'en supprimant certains des pouvoirs résiduels du gouvernement fédéral, on ne s'éloigne du principe d'un gouvernement fédéral fort que semble exiger la protection de l'environnement» (Fascicule n° 13, p. 46.)

²³ Voir Northey, pp. 140-144.

[P]our être plus précis, nous étudions des problèmes comme le réchauffement de la planète, la disparition de la biodiversité, ou les pluies acides, et toute action menée devra s'appuyer sur des recherches crédibles et valables. C'est un domaine où le gouvernement fédéral devrait continuer à jouer un rôle de chef de file²⁴.

3.18 Le témoin de l'organisme d'enquête publique *The Environmental Monitor* a également insisté sur la nécessité que le gouvernement fédéral augmente ses activités d'information et de sensibilisation du public en matière d'environnement. Il souligne le fossé énorme qui sépare les inquiétudes suscitées par un problème et la compréhension de ce problème.

Pour ce qui est de comprendre quelles sont les questions prioritaires et quels sont les facteurs qui permettront de les régler, les Canadiens sont les premiers à reconnaître qu'ils ne comprennent pas bien. Nos données démontrent clairement, lorsque nous demandons quelle est la principale cause du réchauffement du globe, la destruction de la couche d'ozone est désignée comme le principal facteur. Même s'il existe un certain rapport, il n'est que très lointain. . . Seulement 14 p. 100 des répondants indiquent que c'est l'utilisation de combustibles fossiles.

Comment pouvez-vous promouvoir de bonnes politiques quand les lacunes sont aussi grandes? Néanmoins, c'est là un bon exemple montrant que le gouvernement fédéral a sans doute un rôle très particulier et tout à fait justifiable à jouer dans l'éducation du public adulte du Canada en matière d'environnement²⁵.

3.19 Le Comité accueille favorablement la déclaration suivante qui figure dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada* : «Le gouvernement fédéral est déterminé à assurer le maintien de la capacité canadienne actuelle de recherche et de développement»²⁶. Le Comité fait remarquer cependant que cela n'a pas empêché plusieurs témoins de s'inquiéter de ce point précis, car la déclaration figure dans le contexte de propositions du gouvernement de se retirer de domaines où la recherche, l'acquisition de données et la surveillance constituent actuellement les principaux secteurs d'activité du gouvernement fédéral²⁷. Si l'inquiétude découle uniquement d'une interprétation fautive d'un article ambigu contenu dans les propositions du gouvernement, il serait utile, estime le Comité, d'apporter une clarification de ce point qui serait généralement bien accueillie.

3.20 Mais fondamentalement, le Comité croit fermement qu'il faut à tout prix que les données et l'information soient plus facilement disponibles, que le grand public participe davantage à l'élaboration de la politique et que les gouvernements prennent des mesures en matière d'environnement et de développement durable. Ces facteurs seront encore plus importants si, comme on l'a recommandé plus avant dans le présent rapport, l'idée de compétences communes et de partenariat doit servir de fondement à la politique et aux mesures environnementales au Canada. Il paraît hors de tout doute au Comité que ni les gouvernements ni le grand public ne disposent de données ou d'information pertinentes. De

²⁴ Fascicule n° 12, p. 25.

²⁵ Fascicule n° 6, p. 19.

²⁶ p. 38.

²⁷ Voir par exemple le mémoire de l'Association minière du Canada, pp. 3-4.

même, les activités d'organismes comme le CCME ainsi que les tables rondes nationales et provinciales sur l'environnement et l'économie qui jouent vraiment ou joueront peut-être un rôle dans la mise en place de la coopération et du partenariat, sont peu connues du grand public ou de quiconque, à part ceux qui y participent directement. Une plus grande transparence des mécanismes de gestion de l'environnement au Canada s'impose.

Conclusion n° 13 :

La protection de l'environnement et l'adoption de pratiques favorisant le développement durable font appel à la participation de l'ensemble de la population. À l'heure actuelle, le public a difficilement accès aux données et aux renseignements qui portent sur l'environnement et les activités gouvernementales connexes (y compris les mécanismes de liaison intergouvernementale). Les recommandations du Comité concernant la répartition des pouvoirs reposent toutes sur la nécessité d'élargir l'accès aux renseignements en matière d'environnement et de faire participer davantage le public aux initiatives environnementales des gouvernements.

Recommandation n° 14 :

Le Comité recommande de prévoir, dans les propositions sur le renouvellement politique, des mesures permettant aux Canadiens de participer efficacement à la mission des organismes gouvernementaux à tous les paliers et d'exiger des comptes de ces derniers afin de permettre d'atteindre les objectifs liés à la salubrité de l'environnement et au développement durable.

B. Autres aspects

3.21 *Droit de propriété.* Certains témoins ont exprimé beaucoup d'inquiétude à propos des effets potentiellement négatifs pour l'environnement de l'inscription proposée du droit de propriété dans la Charte canadienne des droits et libertés²⁸. Dans la proposition actuelle, ce droit n'est pas défini, on n'indique pas où il devrait figurer dans la Charte et aucune formulation n'est proposée. Les témoins ont donc eu de la difficulté à étudier la question de façon détaillée. La nature de cette inquiétude et le fait qu'elle soit partagée par de nombreux témoins sont toutefois suffisamment clairs.

3.22 De nombreux témoins s'opposent à l'inscription du droit de propriété parce qu'une telle disposition pourrait empêcher les gouvernements au Canada d'élaborer et de mettre en oeuvre des mesures touchant l'environnement. Tous les témoins oeuvrant dans le domaine de la protection de l'environnement sont de cet avis, ainsi que la plupart des autres témoins. Certains témoins, même s'ils s'opposent en principe à l'inscription du droit de propriété dans la Charte, proposent des mesures qui pourraient réduire les effets négatifs d'une telle disposition sur l'environnement.

²⁸ *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, p. 4.

3.23 Un témoin de l'Association du Barreau canadien a indiqué au Comité qu'une inscription sans restrictions du droit de propriété compromettrait la capacité de tous les niveaux de gouvernement de mettre en vigueur des lois en matière de protection de l'environnement.

... et ce, parce qu'un grand nombre de contrôles environnementaux sont appliqués par l'entremise de lois portant sur l'utilisation des terres, le zonage et la planification, l'extraction des ressources naturelles, la gestion, etc.²⁹.

Le fait que ce droit soit soumis à des limites raisonnables, en vertu de l'article 1 de la Charte, n'était pas de nature à rassurer le témoin, car la définition de limite raisonnable peut faire l'objet d'une interprétation judiciaire. Un autre expert juridique s'est prononcé sur ce sujet :

Tout acte du gouvernement touchant de près ou de loin la propriété sera examiné de près, et l'inquiétude porte sur deux points. D'une part, les tribunaux risquent de juger illégales les initiatives gouvernementales visant à protéger l'environnement. On craint par ailleurs que la garantie d'un tel droit dans la Charte n'entraîne des contestations judiciaires et des litiges s'étendant sur des années à propos d'actions environnementales du gouvernement. Nous pourrions avoir à attendre des années et même des dizaines d'années avant de savoir où les tribunaux situeront la limite de l'autorité du gouvernement à s'occuper des problèmes environnementaux. C'est ce que nous appelons «l'effet de refroidissement»³⁰.

3.24 La présidente de l'Inuit Tapirisat du Canada a informé le Comité que son organisme est préoccupé par le fait que des sociétés s'occupant de développement des ressources pourraient recourir au droit de propriété garanti par la Constitution pour contester certains aspects des titres territoriaux des autochtones. Le chef Wilson, représentant l'Assemblée des Premières Nations, s'est opposé également à l'inscription du droit de propriété dans la Charte. Il a fait valoir au Comité qu'un droit à la propriété «tout à fait contraire aux règlements, destinés à protéger cette propriété», pourrait être invoqué³¹.

3.25 Bien qu'un nombre important de pays aient inscrit le droit à la propriété dans leur constitution, les témoins qui ont comparu devant le Comité n'ont pu parler que de l'expérience américaine. Certains³² estiment que la disposition protégeant le droit de propriété dans la Constitution des États-Unis est de nature à rassurer les Canadiens, car les Américains ont néanmoins mis en oeuvre des mesures de protection de l'environnement qui, à bien des égards, sont plus sévères et plus efficaces que les nôtres. D'autres témoins toutefois se sont appuyés sur l'expérience des États-Unis pour montrer comment le droit de propriété peut nuire aux efforts du gouvernement pour protéger l'environnement.

²⁹ Fascicule n° 16, p. 28.

³⁰ Fascicule n° 13, p. 48.

³¹ Fascicule n° 13, p. 29.

³² Voir, par exemple, les commentaires du ministre de l'Environnement, fascicule n° 15, p. 11.

3.26 Selon M. Futrell du *Environmental Law Institute* de Washington, D.C., la Cour suprême des États-Unis n'a jamais renversé un règlement pris par l'*Environmental Protection Agency*, organisme fédéral, sous prétexte qu'il contrevient au droit de propriété³³. Au niveau du gouvernement de l'État, toutefois,

*La clause fédérale sur le droit de propriété peut parfois paralyser les États dans leurs efforts pour protéger l'environnement*³⁴.

Il a dit que la clause constitutionnelle sur le droit de propriété peut donner des frissons :

*Cette clause ne sape pas nécessairement les règlements en matière d'environnement, mais, surtout dans les assemblées législatives des États du Sud et de l'Ouest montagneux, on l'a invoquée comme argument percutant pour stopper l'adoption de lois en comité. Cette clause jouit d'un prestige énorme*³⁵.

Les témoins ont été incapables de fournir au Comité des exemples de la façon dont l'enchâssement du droit de propriété pourrait avoir un effet bénéfique sur l'environnement³⁶.

3.27 Beaucoup de témoins estimaient que le droit de propriété est déjà suffisamment protégé par les lois canadiennes existantes. Le témoin de la *West Coast Environmental Law Association* nous indique qu'en *common law* :

*... les tribunaux interprètent déjà les lois de façon à donner le bénéfice du doute aux propriétaires privés*³⁷.

De même, M. Muldoon de «Pollution Probe» affirme ce qui suit :

*Je crois qu'il est juste de dire que le droit de propriété est probablement la plus ancienne, la plus établie et certainement la plus complexe des dispositions de notre droit*³⁸.

3.28 Si le droit de propriété était inscrit dans la Charte, plusieurs témoins souhaiteraient qu'on indique explicitement dans la clause que ce droit n'altère en rien la capacité des gouvernements de protéger l'environnement. D'autres estiment qu'il serait «essentiel d'enchâsser également des droits environnementaux de façon à compenser les effets possibles»³⁹.

3.29 Le Comité est conscient que, dans le cadre plus large du débat constitutionnel, d'autres réserves sont formulées au sujet de la proposition relative au droit de propriété. Le Comité, à l'instar des témoins qu'il a entendus, ne s'est attaché qu'aux répercussions

³³ Fascicule n° 9, p. 23.

³⁴ Fascicule n° 9, p. 10.

³⁵ Fascicule n° 9, p. 13.

³⁶ Le témoin du Sierra Club (Mme Elizabeth May) dit croire que «dans certains cas... un droit de propriété inscrit dans la Constitution pourrait faciliter la protection de l'environnement.» Elle s'oppose toutefois à l'inclusion de ce même droit (ou des droits en matière d'environnement) dans la Charte, sous prétexte que cette garantie aurait comme conséquence générale de créer «une grande confusion, de donner beaucoup de travail aux avocats». (Fascicule n° 17, p. 33.)

³⁷ Fascicule n° 13, p. 48.

³⁸ Fascicule n° 17, p. 9.

³⁹ Fascicule n° 12, p. 8.

éventuelles sur l'environnement. Cependant, les membres du Comité ne partageaient pas du tout les mêmes opinions quant aux répercussions que pourrait avoir sur l'environnement la proposition visant à inscrire le droit de propriété dans la Charte canadienne des droits et libertés. L'un d'eux était d'avis que l'article 1 de la Charte, la jurisprudence et la possibilité d'invoquer la clause dérogatoire garantissaient déjà la protection de l'environnement. Selon cette personne, l'inscription du droit de propriété dans la Charte ne constitue pas une menace pour l'environnement. D'autres membres du Comité n'étaient toutefois pas de cet avis et pensaient plutôt avoir de bonnes raisons de croire que la constitutionnalisation du droit de propriété pourrait nuire de façon considérable aux efforts faits en vue de maintenir et d'améliorer la qualité de l'environnement ou de promouvoir le développement durable. Ils souhaitaient donc que cette proposition soit retirée. Plusieurs membres ont également souligné que, au Canada, le droit à la propriété était déjà suffisamment protégé par les lois et la jurisprudence.

Recommandation n° 15 :

Si l'on modifie la Charte canadienne des droits et libertés de façon à garantir le droit de propriété, le Comité recommande d'indiquer clairement dans le libellé de la disposition pertinente que la priorité sera accordée au maintien et à l'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi qu'à la promotion du développement durable.

3.30 *Droits environnementaux.* Les témoins ont accueilli favorablement la proposition du gouvernement visant à créer une «clause Canada» dans le corps de la Constitution, qui inclurait :

(. . .) un engagement à l'égard de l'objectif du développement durable compte tenu de l'importance du territoire, de l'air et de l'eau et de la responsabilité que nous avons de les préserver et de les protéger pour les générations futures⁴⁰.

Cependant, certains témoins font remarquer que la clause Canada n'aurait qu'une valeur symbolique et que ces principes devraient donc être épaulés par un texte de loi⁴¹. Afin de donner une valeur légale à l'engagement environnemental, plusieurs témoins ont recommandé que des droits environnementaux soient inscrits dans la Charte canadienne des droits et libertés. Certains témoins ont présenté un libellé pour un tel droit⁴². L'inclusion des droits environnementaux est préconisée pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, les droits environnementaux permettraient d'exiger que les décisions du gouvernement dans le secteur privé prennent en compte tous les aspects de la qualité de l'environnement. Les droits environnementaux ont également une valeur éducative, puisque les responsables du secteur privé et du secteur public seraient probablement plus enclins à prendre au sérieux les normes et les enjeux environnementaux.

Troisièmement, les droits environnementaux reconnaîtraient la valeur intrinsèque de l'environnement et des ressources naturelles. . .

⁴⁰ *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, p. 10.

⁴¹ Voir, par exemple, le fascicule n° 13, à la p. 39.

⁴² Voir, par exemple, *L'amélioration de la protection de l'environnement dans la Constitution canadienne* (WCELA), pp. 84-90.

*Quatrièmement, les droits environnementaux donnent à la population le pouvoir de protéger l'environnement dont dépend leur existence*⁴³.

Le même témoin a fait remarquer que les constitutions nationales d'environ 20 pays renfermaient déjà explicitement ou implicitement les droits à un environnement sain, et que les droits de ce genre étaient de plus en plus reconnus à l'échelle internationale⁴⁴. Quelques gouvernements provinciaux et territoriaux au Canada ont adopté des lois en matière de droits environnementaux ou se proposent de le faire (Yukon, Territoires du Nord-Ouest, Ontario).

3.31 Le Comité est impressionné par la recommandation de M. Futrell (*Environmental Law Institute*), à savoir que les constitutions des pays utilisant la *common law* demeurent, lorsque c'est possible, muettes sur des questions précises comme l'environnement, afin de laisser la porte ouverte aux diverses options législatives et de restreindre le champ d'interprétation juridique⁴⁵. Cependant, des témoins de l'Association du Barreau canadien nous ont indiqué qu'il n'y aurait aucun risque réel d'un manque de responsabilité ou de flexibilité de la part du gouvernement fédéral si on accordait aux droits environnementaux la protection constitutionnelle. Les représentants de l'ABC soulignent qu'il existe souvent dans ces domaines un «dialogue» entre les tribunaux et les organes législatifs, ce qui permet à ces derniers de modifier la loi s'ils ne sont pas d'accord avec l'interprétation des tribunaux⁴⁶.

3.32 Tous les témoins qui ont soulevé la question de l'inscription des droits environnementaux dans la Charte sont convaincus que les motifs pour ce faire deviennent encore plus convaincants si l'ont décide d'enchâsser les droits de propriété. Ils craignent qu'en l'absence de droits environnementaux, les tribunaux chargés d'appliquer la clause du droit de propriété l'interprètent sans lignes de conduite claires quant à son effet escompté sur les dispositions législatives existantes en matière de protection environnementale. Le droit à la qualité environnementale pourrait aider les tribunaux en leur indiquant où se situe l'équilibre entre le droit à la propriété privée et les mesures législatives de protection de l'environnement.

3.33 *Au-delà des considérations en matière de réforme constitutionnelle et de séparation des pouvoirs.* Bien qu'à la fin de l'étude, le Comité n'ait aucun doute quant à l'importance vitale pour l'environnement du leadership fédéral, de la coopération intergouvernementale, des droits environnementaux et d'autres éléments de même ordre, nécessaires à l'élaboration de la constitution canadienne, il reconnaît également qu'une grande partie du travail de protection et d'amélioration de l'environnement canadien ainsi que d'adoption de schèmes de développement durable est assuré individuellement par tous les Canadiens, par le secteur privé et par le marché. Des témoins du secteur industriel, comme M. McCready (TransAlta), ont demandé instamment aux gouvernements d'établir des coûts et des prix réalistes, de telle façon que les ressources environnementales puissent être évaluées à leur juste valeur, soit une valeur plus élevée que ce qui a cours actuellement. L'harmonisation du labyrinthe des réglementations fait beaucoup plus que faciliter la tâche des secteurs commercial et

⁴³ Fascicule n° 17, p. 6.

⁴⁴ *Environment and the Constitution* (Pollution Probe et l'ACDE), Appendice D.

⁴⁵ Fascicule n° 9, pp. 18-19.

⁴⁶ Fascicule n° 16, pp. 28-29.

industriel; elle augmente les chances que ces réglementations soient bien appliquées et respectées. Comme l'a souligné le témoin représentant *The Environmental Monitor*, les Canadiens pris individuellement ne sont pas seulement préoccupés par l'environnement, mais se voient aussi comme les principaux responsables des mesures à prendre dans ce domaine. Les recommandations que nous avons faites dans le présent rapport ont une importance plus qu'intrinsèque; elles sont destinées à aider le cadre gouvernemental canadien dans son rôle habilitant, en facilitant une action environnementale qui va bien au-delà de la capacité des gouvernements.

Rapport Breachan II :

Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

Conclusion n° 2 :

À l'heure actuelle, au Canada, l'environnement reflète la compétence de tous les niveaux de gouvernement. Au cours du dernier quart de siècle, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, l'un des plus vastes au monde, ont obtenu les instruments juridiques nécessaires pour mettre en œuvre des politiques et des mesures à l'égard de l'environnement.

Conclusion n° 3 :

Pour l'instant, l'impact n'est pas celui de pousser à de nouveaux partages des pouvoirs en matière d'environnement que d'assurer les divers ministères à l'échelle fédérale et à bien saisir l'importance des enjeux environnementaux, à respecter ainsi qu'à coordonner leurs politiques, initiatives et mesures d'exécution.

Recommandation n° 4 :

Le Comité recommande de considérer l'environnement comme un domaine de compétence partagée, où la coopération et le partenariat sont les points d'appui appropriés et efficaces de tout développement durable.

Recommandation n° 5 :

Le Comité recommande de voir dans l'environnement un domaine de responsabilité partagée et une obligation de contribuer à la gestion de l'environnement et d'adopter des pratiques favorables au développement durable.

Recommandation n° 6 :

Le Comité recommande de reconnaître explicitement, dans les législations sur le régime électoral fédéral, que tous les citoyens et toutes les provinces ont le droit de se faire entendre et valent, tout dans les faits qui visent le Canada, y compris l'économie et l'environnement, ont le droit d'être représentés par les députés du Comité recommande qu'on prenne des dispositions, dans les législations, qui...

LISTE DES RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Conclusion n° 1 :

Le Comité souscrit à la définition de développement durable contenue dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (le Rapport Brundtland) :

Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

Conclusion n° 2 :

À l'heure actuelle, au Canada, l'environnement relève de la compétence de tous les paliers de gouvernements. Au cours du dernier quart de siècle, les exigences de l'écosystème canadien, l'un des plus vastes au monde, ont obligé ces instances à multiplier considérablement les politiques et les mesures à l'égard de l'environnement.

Conclusion n° 3 :

Pour l'instant, l'important n'est pas tant de procéder à un nouveau partage des pouvoirs en matière d'environnement que d'amener les diverses instances à reconnaître et à bien saisir l'importance des enjeux environnementaux, à coopérer ainsi qu'à coordonner leurs politiques, initiatives et mesures d'exécution.

Recommandation n° 4:

Le Comité recommande de considérer l'environnement comme un domaine de compétence partagée, où la concertation et le partenariat sont les points d'appui appropriés et efficaces de toute intervention gouvernementale.

Recommandation n° 5 :

Le Comité recommande de voir dans l'autonomie gouvernementale des autochtones une occasion et une obligation de contribuer à la protection de l'environnement et d'adopter des pratiques favorables au développement durable.

Recommandation n° 6 :

Le Comité recommande de reconnaître expressément, dans les propositions sur le renouvellement politique, que notre environnement et notre économie, tout en étant à la fois communs et variés, sont deux facteurs qui unissent le Canada, puisque l'économie et l'environnement sont en effet inextricablement liés. En particulier, le Comité recommande qu'on reconnaisse explicitement, dans les propositions, que :

- en raison de l'étendue, du caractère distinctif et de la fragilité de ses habitats naturels, le Canada a un rôle crucial à jouer dans la survie de la planète;
- les activités de l'homme au sein de l'économie et de la société contemporaines causent des problèmes environnementaux tant à l'échelon local qu'à l'échelle mondiale; les liens existant entre les systèmes écologiques et les mécanismes de transfert dans ce domaine ont souvent pour effet d'aggraver ces problèmes qui, dans certains cas, peuvent entraîner des changements irréversibles;
- par conséquent, la prospérité du Canada et la protection de son environnement sont tributaires de l'adoption de pratiques favorisant le développement durable.

Recommandation n° 7 :

Le Comité recommande d'encourager et d'accentuer les tendances actuelles, officielles ou non, à exercer en commun des pouvoirs en matière d'environnement. En particulier, le Comité fait les recommandations suivantes :

- renforcer les mécanismes non partisans, officiels et officieux visant à favoriser la consultation et la coopération entre les gouvernements au Canada;
- harmoniser les règlements et mesures actuels et proposés visant à protéger l'environnement et à promouvoir le développement durable en appliquant des normes nationales sévères et en laissant à chaque gouvernement le loisir d'en adopter de plus strictes encore;
- prendre d'autres mesures pour éviter les chevauchements et le double emploi, et pour favoriser la collaboration et l'adoption de politiques, de programmes et de projets communs;
- mettre en place des liens et des mécanismes de consultation avec d'autres instances intéressées, notamment des organismes internationaux, des administrations municipales et des institutions gouvernementales autochtones, au fur et à mesure que ces dernières seront créées;
- prendre des mesures afin de sensibiliser davantage le public aux mécanismes de coordination nationaux et internationaux associés à la protection de l'environnement et au développement durable, et afin d'en faciliter la compréhension et l'accès.

Recommandation n° 8 :

Le Comité recommande d'incorporer aux propositions sur le renouvellement politique (notamment celles touchant la reconnaissance des champs de compétence provinciale et la rationalisation des services gouvernementaux) des dispositions

expresses et non équivoques pour permettre au gouvernement fédéral d'agir de façon vigoureuse dans l'exercice de son mandat en matière d'environnement et de développement durable et de jouir de la compétence voulue dans tous les domaines recensés dans les propositions du gouvernement.

Recommandation n° 9 :

Le Comité recommande de préciser, dans les propositions relatives à la délégation de pouvoirs législatifs et administratifs en matière d'environnement, que les ententes habilitantes comporteront des dispositions garantissant :

- que l'instance à laquelle on a délégué des pouvoirs fera rapport régulièrement et publiquement au corps législatif qui lui a délégué ces pouvoirs;
- que les pouvoirs délégués seront retirés si, de l'avis du corps législatif dont ils émanent, l'instance à qui ils ont été délégués n'en fait pas un bon usage;
- que les mesures nécessaires seront prises pour informer le public et permettre à tout moment aux particuliers et groupes d'exprimer leur opinion et de faire des représentations au sujet de la mise en œuvre des dispositions administratives et législatives.

Recommandation n° 10 :

Avant de modifier de quelque façon que ce soit l'alinéa 92(10)c) de la Constitution, le Comité recommande de clarifier le sens du «pouvoir déclaratoire» relativement à la capacité du gouvernement fédéral de maintenir et d'améliorer la qualité de l'environnement et de promouvoir le développement durable.

Recommandation n° 11 :

Le Comité recommande de reconnaître expressément, dans les propositions sur le renouvellement politique, la nécessité de doter le gouvernement fédéral du pouvoir voulu pour lui permettre d'honorer efficacement et rapidement les engagements pris par le Canada en vue d'améliorer l'environnement national et mondial et de promouvoir le développement durable. Le Comité recommande de créer, surtout à l'intention des instances canadiennes investies des pouvoirs pertinents, un mécanisme officiel de consultation relativement à l'exercice de ce pouvoir. Le Comité recommande en outre que ce «pouvoir en matière de traités» s'étende aux grandes ententes internationales qui n'ont pas le statut de traité.

Recommandation n° 12 :

Le Comité recommande de reconnaître, dans les propositions sur le renouvellement politique, que le pouvoir résiduel du gouvernement fédéral (servant à assurer «la paix, l'ordre et le bon gouvernement») est l'un des principaux fondements des

mesures fédérales de protection de l'environnement et de promotion du développement durable. Ce pouvoir ne devrait en aucune façon être diminué; lorsqu'il s'agit de répondre aux nécessités de l'environnement.

Conclusion n° 13 :

La protection de l'environnement et l'adoption de pratiques favorisant le développement durable font appel à la participation de l'ensemble de la population. À l'heure actuelle, le public a difficilement accès aux données et aux renseignements qui portent sur l'environnement et les activités gouvernementales connexes (y compris les mécanismes de liaison intergouvernementale). Les recommandations du Comité concernant le partage des pouvoirs reposent toutes sur la nécessité d'élargir l'accès aux renseignements en matière d'environnement et de faire participer davantage le public aux initiatives environnementales des gouvernements.

Recommandation n° 14 :

Le Comité recommande de prévoir, dans les propositions sur le renouvellement politique, des mesures permettant aux Canadiens de participer efficacement à la mission des organismes gouvernementaux à tous les paliers et d'exiger des comptes de ces derniers afin de permettre d'atteindre les objectifs liés à la salubrité de l'environnement et au développement durable.

Recommandation n° 15 :

Si l'on modifie la Charte canadienne des droits et libertés de façon à garantir le droit de propriété, le Comité recommande d'indiquer clairement dans le libellé de la disposition pertinente que la priorité sera accordée au maintien et à l'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi qu'à la promotion du développement durable.

**LA DÉCISION RENDUE DANS LA CAUSE DU
BARRAGE DE LA RIVIÈRE OLDMAN ET SES
RÉPERCUSSIONS SUR LES RECOMMANDATIONS
FORMULÉES DANS L'ÉTUDE DU COMITÉ
CONCERNANT LA RÉPARTITION DES
COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT**

**PRODUIT POUR LE COMITÉ PERMANENT DE
LA CHAMBRE DES COMMUNES CHARGÉ DE
L'ENVIRONNEMENT**

**Monique Hébert
James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement**

Le 27 janvier 1992



Library of
Parliament

Bibliothèque
du Parlement

**Service de
recherche**

ANNEXE A

La décision rendue dans la cause du barrage de la rivière Oldman et ses répercussions sur les recommandations formulées dans l'étude du Comité concernant la répartition des compétences en matière d'environnement¹

INTRODUCTION

Dans un jugement rendu le 23 janvier 1992 dans la cause *Friends of the Oldman River Society c. Canada*, la Cour Suprême du Canada a statué que le Ministre fédéral des Transports est tenu, en vertu du *Décret fédéral sur les Lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, de procéder à une évaluation environnementale du projet de barrage sur la rivière Oldman, en Alberta.²

Mise à part l'incidence que cette décision pourrait avoir sur le projet même de barrage sur la rivière Oldman, elle est importante parce que la Cour, même si elle a rendu une décision partagée de huit contre un dans cette affaire, a été unanime à confirmer la validité constitutionnelle du décret fédéral sur les Lignes directrices (ci-après les «Lignes directrices»). La Cour a aussi unanimement maintenu que les Lignes directrices revêtaient un caractère contraignant et impératif de telle sorte que, dans tous les cas où elles s'appliquent, le gouvernement fédéral est légalement tenu de les respecter et de procéder à une évaluation environnementale de la façon prescrite.

Il faut souligner que la décision de la Cour s'est en grande partie limitée à une analyse des Lignes directrices actuelles. Ces Lignes directrices pourraient toutefois être bientôt remplacées par de nouvelles mesures. En effet, le projet de loi C-13, Loi canadienne sur l'évaluation environnementale est actuellement rendu à l'étape de la troisième lecture à la Chambre des communes. Étant donné que les mesures proposées dans le projet de loi C-13 diffèrent substantiellement de celles contenues dans les Lignes directrices, les conclusions de la Cour ne demeureront pas toutes importantes si ce projet de loi est adopté.

¹ La Bibliothèque du Parlement a rédigé la présente annexe à la demande du Comité. La Bibliothèque a comparé la décision rendue dans la cause du barrage de la rivière Oldman au mémoire présenté par le Comité permanent de l'environnement au Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada. Dans la présente annexe, c'est donc de ce mémoire qu'il s'agit dans les renvois aux pages du rapport du Comité, et non pas du texte du présent rapport, «L'environnement et la Constitution». Les renvois aux Conclusions et recommandations du Comité ont cependant été changés de manière à correspondre à la numérotation utilisée dans L'environnement et la Constitution.

² La majorité des juges ont reconnu que le projet était pratiquement terminé, mais ils ont néanmoins estimé que les lignes directrices devaient être appliquées parce qu'il pourrait être encore possible de prendre des mesures afin d'atténuer les conséquences environnementales négatives que le barrage pourrait avoir dans les sphères de compétence fédérale. Dans un geste inhabituel, la majorité des juges ont aussi accordé les dépens à l'intimée c'est-à-dire la Friends of the Oldman River Society, comme entre procureur et client.

Il y a toutefois au moins deux aspects de ce jugement qui sont susceptibles de conserver leur importance dans les années à venir et de servir de critères pour juger de la pertinence des initiatives à caractère environnemental. Le premier concerne l'interprétation libérale qui est faite par la Cour de ce que comprend «l'environnement» et «la qualité de l'environnement», et le second est lié à l'opinion émise par la Cour concernant les mesures que chaque palier de gouvernement pourrait adopter dans le domaine de l'environnement tout en respectant la répartition des pouvoirs prévue par la Constitution.

Le présent document se divise en deux parties. La première décrit certaines des décisions clés qui sont rendues par la Cour suprême du Canada dans la cause du barrage de la rivière Oldman. Étant donné que les Lignes directrices actuelles pourraient être bientôt remplacées, cette partie sera axée sur les questions constitutionnelles étudiées par la Cour plutôt que sur les questions se rattachant principalement aux Lignes directrices. Dans la seconde partie, on analysera les conséquences que cette cause pourrait avoir sur les recommandations formulées par le Comité dans le rapport intitulé *L'étude du Comité concernant la répartition des compétences en matière d'environnement*.

PARTIE I : LES CONCLUSIONS DE LA COUR

A. La validité législative des Lignes directrices

La Cour a tout d'abord confirmé la validité législative des Lignes directrices ainsi que leur nature contraignante et impérative. Elle a jugé que, malgré leur titre, les Lignes directrices ne constituaient pas des directives purement administratives comme le soutenait le gouvernement de l'Alberta. Elles ont plutôt force de loi et peuvent donc être appliquées par les tribunaux puisque la disposition habilitante — c'est-à-dire l'article 6 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* — prévoit que les Lignes directrices doivent être officiellement adoptées par «arrêt», avec l'approbation du Cabinet.

La Cour a aussi rejeté l'argument présenté par l'Alberta selon lequel les Lignes directrices outrepassaient de beaucoup les pouvoirs conférés en vertu de la loi susmentionnée afin d'établir des lignes directrices pour permettre au Ministre de remplir «celles de ses fonctions qui portent sur la qualité de l'environnement» puisqu'elles exigeaient des décideurs concernés qu'ils prennent en compte des considérations socio-économiques. Qualifiant «d'indûment étroite» l'interprétation faite par l'Alberta de la «qualité de l'environnement», puisque cette dernière se limitait aux éléments biophysiques seulement, la Cour souligne que «l'environnement» est un sujet diffus et déclare que, sous réserve des impératifs constitutionnels, les conséquences éventuelles d'un changement environnemental sur le gagne-pain, la santé et les autres préoccupations sociales d'une collectivité font certainement partie intégrante de la prise de décisions concernant des questions ayant une incidence sur la qualité de l'environnement.

Enfin, la Cour n'est pas convaincue par l'argument avancé à la fois par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Alberta selon lequel les Lignes directrices, parce qu'elles exigent du décideur qu'il tienne compte de facteurs environnementaux, sont incompatibles

avec les exigences de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, qui sont limitées exclusivement aux considérations liées à la navigation maritime, et que cette Loi doit donc avoir préséance sur les Lignes directrices. En rejetant cet argument, la Cour statue que les fonctions imposées en vertu des Lignes directrices n'entrent pas en conflit de quelque façon que se soit avec celles qui sont prescrites par la Loi. Les premières viennent plutôt s'ajouter aux secondes et le Ministre ne peut invoquer une interprétation trop étroite des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi pour se dérober à ses obligations en vertu des Lignes directrices.

B. L'applicabilité du Décret sur les Lignes directrices et l'immunité de la Couronne

La seconde série de questions étudiées par la Cour concernaient les projets ou entreprises qui devaient en fait être assujettis aux Lignes directrices de manière à engager le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE).

La Cour signale tout d'abord que l'application des Lignes directrices n'est pas restreinte aux «nouveaux projets, programmes et activités fédéraux» et que le processus n'est pas engagé chaque fois qu'un projet a des répercussions environnementales sur une sphère de compétence fédérale, et elle statue ensuite qu'il doit tout d'abord y avoir une «proposition» qui vise une «entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la prise de décisions» pour que le processus soit engagé au sens des Lignes directrices. Selon la Cour, le gouvernement du Canada «participe à la prise de décisions» chaque fois qu'il est légalement tenu de prendre des mesures concernant un projet en vertu d'une loi fédérale adoptée conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Si on détermine qu'il existe une «obligation positive de réglementation» en vertu des lois fédérales pertinentes, il faut alors déterminer qui est le «ministère responsable», c'est-à-dire celui qui se verra confier la tâche de s'acquitter de cette obligation et qui exercera le «pouvoir de décision» à l'égard de la proposition, ce qui déclenchera l'application de la Loi.

En ce qui touche à cette interprétation, la Cour statue que le ministre des Transports a, dans ce cas particulier, «l'obligation positive de réglementation» nécessaire pour agir en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* puisque cette Loi prévoit qu'il est nécessaire d'obtenir l'approbation du Ministre pour tout ouvrage qui pourrait sérieusement gêner la navigation. Par contre, la Cour juge que le ministre des Pêches n'a pas cette «obligation positive de réglementation» puisque la *Loi sur les pêches* ne lui accorde «qu'un pouvoir législatif spécial [et] limité».

Toutefois, la Cour poursuit en jugeant qu'une fois que le processus a été déclenché, comme c'est le cas ici en raison des responsabilités confiées au ministre des Transports en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, la portée de l'évaluation à réaliser ne se limite pas au champ de compétence immédiat du Ministre. Les dispositions des Lignes directrices obligent plutôt le Ministre, à titre de dirigeant du ministère responsable, à procéder à une évaluation des répercussions environnementales du projet sur toutes les autres sphères de compétence fédérale pertinentes.

Une majorité de juges a par conséquent ordonné au ministre des Transports de réaliser l'évaluation environnementale requise et ce, non seulement en ce qui touche aux répercussions que le barrage pourrait avoir sur la navigabilité de la rivière Oldman, mais aussi quant aux conséquences que ce projet pourrait avoir dans les autres domaines de compétence fédérale visés par ce projet, comme les pêches, les Indiens et les terres indiennes.

Le Juge Stevenson est d'accord avec la majorité en ce qui touche à l'interprétation du champ d'application des Lignes directrices, mais, dans une opinion dissidente, il déclare qu'il n'y a pas lieu d'ordonner au ministre des Transports de procéder à l'évaluation de ce dossier particulier. Pour ce qui est de la doctrine de «l'immunité de la Couronne», il déclare que la province de l'Alberta, à titre d'entité de la Couronne, n'est pas liée par les dispositions de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et n'est donc pas tenu d'obtenir l'approbation du ministre des Transports. Par conséquent, le Ministre n'avait pas l'obligation positive de réglementation nécessaire pour agir dans ce dossier et ne pouvait donc pas être le ministre responsable. Il s'ensuit qu'un bref de mandamus ne pouvait être délivré à son endroit.

Cette opinion n'est pas partagée par les autres membres de la Cour. La majorité des juges signalent tout d'abord que les provinces constituent des organismes susceptibles de s'engager dans des projets qui pourraient gêner la navigation et déclarent ensuite que la province, bien qu'elle ne soit pas expressément liée par la Loi, l'est toutefois implicitement puisque statuer le contraire équivaldrait à dire que les provinces pourraient saper l'intégrité des réseaux essentiels de navigation dans les eaux canadiennes, ce qui en fait annihilerait l'objet de la *Loi sur la protection des eaux navigables*.

C. La validité constitutionnelle des Lignes directrices

La dernière question tranchée par la Cour l'obligeait à déterminer si les Lignes directrices avaient une portée si générale qu'elles contrevenaient aux articles 92 et 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

À cet égard, la province de l'Alberta soutenait que les Lignes directrices avaient une trop grande portée puisqu'elles prétendent conférer au gouvernement fédéral une compétence générale sur l'environnement d'une façon qui empiète sur la compétence législative exclusive de la province. Selon la province, la Constitution n'autorise pas le Parlement à réglementer les répercussions environnementales de matières qui relèvent en grande partie de la compétence d'une province. De façon plus précise, le Parlement n'a pas de compétence à l'égard des répercussions environnementales d'ouvrages provinciaux comme le barrage sur la rivière Oldman. La province de la Saskatchewan, quant à elle, a qualifié les Lignes directrices de «cheval de Troie constitutionnel» qui a permis au gouvernement fédéral, sous prétexte de l'existence de quelque champ restreint de compétence fédérale, de procéder à un examen approfondi de questions qui relèvent exclusivement de la compétence des provinces.

C'est à l'unanimité que la Cour a confirmé la validité constitutionnelle des Lignes directrices. Reconnaissant que «l'environnement» ne constituait pas une compétence législative distincte attribuée à l'un ou l'autre des paliers de gouvernement par la *Loi constitutionnelle de 1867* et décrivant ce domaine comme une matière «obscur» qui ne peut être facilement classée dans la répartition actuelle des compétences sans un grand chevauchement et une grande

incertitude, la Cour déclare que, dans son sens générique, l'environnement englobe «l'environnement physique, économique et social» touchant plusieurs domaines de compétence attribués aux deux paliers de gouvernement.

La Cour poursuit en soutenant qu'il faut résoudre ce problème en examinant tout d'abord l'énumération des pouvoirs dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et en analysant comment ces pouvoirs peuvent être utilisés pour résoudre ou éviter des problèmes environnementaux. Selon la Cour, on pourra alors se rendre compte que, dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs, les paliers de gouvernement peuvent avoir une incidence sur l'environnement, tant par leur action que par leur inaction. Elle souligne toutefois que les deux paliers de gouvernement peuvent agir dans le domaine de l'environnement, mais que l'exercice d'une compétence législative doit se rattacher au domaine de compétence approprié et elle ajoute que l'importance qui pourrait être accordée aux préoccupations environnementales dans l'exercice d'une compétence donnée pourra varier d'un domaine à l'autre puisque la nature des divers domaines de compétence diffère en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Selon la Cour, le fait que l'Alberta ait tenté de qualifier un ouvrage comme le barrage de la rivière Oldman de «projet provincial» ou «d'entreprise principalement assujettie à la réglementation provinciale» ne s'est pas révélé une initiative particulièrement utile afin de déterminer la compétence constitutionnelle de chacun des paliers du gouvernement. La Cour soutient qu'il importait de déterminer quel palier de gouvernement pouvait légiférer. Bien que les projets de nature locale relèvent généralement de la compétence provinciale, ils peuvent exiger la participation du fédéral dans le cas où le projet empiète sur un domaine de compétence fédérale comme en l'espèce. La Cour ajoute que l'organe législatif, lorsqu'il légifère sur une matière, doit s'en tenir à cette matière. L'objet pratique à la base de la Loi et les répercussions dont l'organe doit tenir compte dans sa prise de décision constituent une toute autre chose. En l'absence d'un objet déguisé ou d'un manque de bonne foi, la Cour juge que ces considérations ne porteront pas atteinte à la nature fondamentale de la Loi.

Soulignant le risque de croire à tort que l'environnement est une question accessoire lorsqu'il s'agit de faire des choix législatifs ou de prendre des décisions administratives, la Cour déclare en outre que l'environnement comprend tout ce qui nous entoure et, comme tel, doit être à la base d'un grand nombre de décisions courantes. Elle précise que l'évaluation des incidences environnementales est, sous sa forme la plus simple, un outil de planification que l'on considère généralement comme faisant partie intégrante d'un processus éclairé de prise de décisions et que ce processus d'évaluation, en tant qu'outil de planification, prévoit à la fois une collecte de renseignements et une prise de décisions, deux éléments qui fournissent aux décideurs une base objective sur laquelle il pourra s'appuyer pour autoriser ou refuser un projet.

Selon la Cour, les Lignes directrices ne visaient pas à réglementer les répercussions environnementales de questions relevant de la compétence d'une province, mais simplement à faire de l'évaluation environnementale un élément essentiel du processus décisionnel fédéral. Elle signale toutefois que l'évaluation des incidences environnementales, à cause de son caractère accessoire, doit véritablement viser une institution ou une activité qui relève de la compétence législative fédérale.

Aux fins de l'analyse constitutionnelle, la Cour déclare que les Lignes directrices pourraient être divisées en deux composantes fondamentales. Il y a tout d'abord l'aspect de fond qui nécessite la réalisation d'une évaluation environnementale dont l'objet est de faciliter la prise de décisions dans le domaine de compétence fédérale qui régit une proposition. Cet aspect des Lignes directrices peut être maintenu au motif qu'il s'agit d'un texte législatif se rapportant aux matières pertinentes énumérées à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le deuxième aspect est l'élément procédural ou organisationnel coordonnant le processus d'évaluation qui peut, dans un cas donné, toucher plusieurs domaines de compétence. Après avoir déclaré que cette composante des Lignes directrices vise à réglementer la façon dont les institutions et organismes du gouvernement fédéral s'acquittent de leurs responsabilités, la Cour statue que cet aspect relève sans aucun doute de la compétence du Parlement puisqu'il peut être considéré comme un pouvoir accessoire de la compétence législative en cause ou être de toute façon justifié en vertu du pouvoir résiduel concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

Soulignant que les Lignes directrices constituaient essentiellement un processus de collecte de renseignements destiné à faciliter la prise de décisions relevant du fédéral et que le décideur n'était pas lié par toute recommandation qui pourrait être formulée à la suite de cette étude, la Cour conclue que les Lignes directrices sont intravires du Parlement. Elle statue que, de par leur caractère véritable, les Lignes directrices ne sont rien de plus qu'un instrument qui régit la façon dont les institutions fédérales doivent gérer leurs diverses fonctions. En conséquence, elles ne constituent rien de plus qu'un ajout à l'exercice des compétences législatives fédérales concernées. De toute façon, la Cour est d'avis que les Lignes directrices peuvent être adoptées en vertu du pouvoir purement résiduel, à titre de loi «pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada» conformément à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elle ajoute que toute ingérence dans les sphères de compétence provinciale est simplement accessoire au caractère véritable du texte législatif.

PARTIE II: LES CONSÉQUENCES DU JUGEMENT EN CE QUI TOUCHE AUX RECOMMANDATIONS DU COMITÉ CONCERNANT LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

A. Contexte

Comme le montre l'analyse ci-dessus, la décision de la Cour suprême aura des répercussions importantes sur les évaluations environnementales, mais elle ne vise pas directement ou principalement la répartition des pouvoirs législatifs. Le mémoire que le Comité a transmis au Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada porte lui principalement sur ce sujet. Par conséquent, le jugement n'a pas d'incidence réelle sur le mémoire. Néanmoins, les observations qui suivent pourraient se révéler utiles pour les membres du Comité.

Dans le paragraphe 4 du mémoire, on mentionne le projet de loi C-13, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. On y signale «qu'au cours des dernières années, il n'y a pas eu consensus quant à la définition des rôles respectifs du gouvernement fédéral et des provinces

en ce qui concerne les évaluations environnementales effectuées pour d'importants projets de développement». La décision rendue dans la cause de la rivière Oldman le démontre on ne peut plus clairement et permet de régler en partie ce différend.

Le Comité signale aussi «qu'étant donné la perspective de l'adoption de nouvelles mesures législatives concernant l'évaluation environnementale, le Comité permanent a choisi, dans son étude et ses constatations, de ne pas s'arrêter longuement sur cette question». Il s'ensuit donc que la décision n'a pas un impact important sur les recommandations formulées par le Comité.

Il est possible que des commentaires supplémentaires soient ajoutés au mémoire afin de préciser que l'étude du Comité a été réalisée et ses recommandations formulées avant que la Cour suprême du Canada ne rende sa décision dans la cause du barrage de la rivière Oldman et que l'on n'a pas encore déterminé toutes les conséquences de cette décision ou encore inclus celles-ci dans le rapport.

B. Recommandations

La conclusion n° 1 traite du concept du développement durable et n'est pas visée par la décision de la Cour suprême. (Étant donné que la Cour a adopté une définition très large de «l'environnement», la décision semblerait peut-être même appuyer la position du Comité.)

La conclusion n° 2 déclare ce qui suit: «À l'heure actuelle, il est clair qu'au Canada, l'environnement relève de la compétence de tous les paliers de gouvernement». Ce point est traité dans le commentaire accompagnant la décision de la Cour suprême. Le juge La Forest abonde dans le même sens: «Je suis d'accord que la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas conféré le domaine de «l'environnement» comme tel aux provinces ou au Parlement. L'environnement, dans son sens générique, englobe l'environnement physique, économique et social touchant plusieurs domaines de compétence attribués aux deux paliers de gouvernement». (p. 61) Il signale aussi que l'environnement constitue «un sujet diffus».

La décision relative au barrage de la rivière Oldman appuie l'idée que la Constitution accorde à tous les paliers de gouvernement des responsabilités et des pouvoirs en matière d'environnement. Le jugement donne au gouvernement fédéral le pouvoir de s'occuper des aspects environnementaux des pouvoirs fédéraux et permet à l'inverse aux provinces de traiter d'environnement dans la mesure où les pouvoirs législatifs provinciaux sont concernés. Rien n'est donc changé dans la répartition actuelle des responsabilités. (Dans la mesure où la Cour suprême semble juger que les Lignes directrices sur le PEEE peuvent être en partie justifiées par le pouvoir résiduel de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, la déclaration figurant dans les commentaires suivant la conclusion 2 est renforcée.)

Dans la conclusion n° 3, le Comité exhorte les divers paliers de gouvernement à collaborer entre eux plutôt que de proposer une nouvelle répartition des pouvoirs. On y déclare «que pratiquement tous les aspects de la vie moderne ont une dimension environnementale» et cette affirmation est certainement conforme au jugement rendu par la Cour suprême. Le texte accompagnant cette recommandation précise aussi qu'un pouvoir central fort semble

incontestablement nécessaire. La décision concernant le barrage de la rivière Oldman, en confirmant que le gouvernement fédéral a le pouvoir et la responsabilité de procéder à des évaluations environnementales dans les sphères de compétence fédérale (au moins dans les cas où une décision fédérale est requise), semblerait étayer cet argument. La décision clarifie quelque peu l'incertitude qui semblait régner auparavant dans ce domaine.

La décision de la Cour suprême n'élimine ou ne réduit aucun des pouvoirs ou compétences des provinces en matière d'environnement. En fait, elle donne plus de poids au concept des compétences communes ou simultanées et pourrait inciter encore davantage les fonctionnaires concernés à mettre sur pied d'autres «mécanismes . . . [permettant] l'élaboration de partenariats et la collaboration . . .». Étant donné que le gouvernement fédéral est tenu (dans certains cas) de participer au processus, ces fonctionnaires souhaiteront éviter les doubles emplois en réalisant des évaluations environnementales conjointes et en imaginant d'autres formules de coopération.

Le mémoire précise (paragraphe juste avant la conclusion 4) que le ministre de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse a déclaré ce qui suit : «L'environnement ne relève pas d'un ministère». Ce commentaire est tout à fait conforme au jugement rendu dans la cause du barrage de la rivière Oldman. En effet, dans cette décision, la Cour considère l'environnement comme une préoccupation prédominante qui transcende toutes les compétences législatives et qui est accessoire à celles-ci plutôt que de constituer lui-même une compétence distincte.

La conclusion n° 13 traite de l'accès aux données et de la participation de la population. Rien dans la décision ne concerne cette recommandation. (Le fait que la décision autorise les évaluations environnementales fédérales pourrait peut-être accroître la participation du public, mais il s'agit d'une conséquence indirecte.)

La recommandation n° 4 est importante: elle propose de considérer l'environnement comme une compétence commune en vertu de laquelle l'action gouvernementale doit s'appuyer sur la concertation et le partenariat pour être efficace. Comme on l'a déjà mentionné, rien dans le jugement de la Cour suprême ne va à l'encontre de cette proposition et la décision peut en fait étayer davantage cette stratégie. Si la décision avait rejeté l'idée d'une intervention du gouvernement fédéral dans des projets comme le barrage de la rivière Oldman, les revendications d'Ottawa en matière d'environnement s'en seraient trouvées affaiblies et les possibilités de collaboration auraient été moindres. Avec ce jugement, le gouvernement fédéral peut maintenant soutenir qu'il lui faut jouer un rôle dans les dossiers liés à l'environnement. L'opinion exprimée par le juge La Forest selon laquelle l'environnement constitue un «sujet diffus» signifie que les paliers fédéral et provincial ont des responsabilités dans ce domaine et devraient collaborer ensemble.

Il est important de se rendre compte que la décision relative au barrage de la rivière Oldman n'annihile pas les pouvoirs des provinces en matière d'environnement. Comme on l'a déjà mentionné, le procureur général de la Saskatchewan a qualifié les Lignes directrices sur le PEEE de «cheval de Troie» permettant au gouvernement fédéral de procéder à un examen approfondi de questions qui relèvent exclusivement de la compétence des provinces. La Cour

a rejeté cet argument en signalant que les Lignes directrices ne pouvaient servir de «moyen déguisé d'envahir des champs de compétence provinciale qui ne se rapportent pas aux domaines de compétence fédérale concernés». (p. 72)

Dans la recommandation n° 7, on mentionne le problème du chevauchement fréquent des pouvoirs réglementaires qu'occasionne l'actuelle répartition des pouvoirs inscrite dans la Constitution. À moins de confier la responsabilité de l'environnement à un seul palier de gouvernement, il est peu probable qu'on parvienne à résoudre ce problème en modifiant la Constitution. Cette question devra être négociée et réglée aux niveaux politique et administratif. Mis à part le fait qu'elle ne semble rien faire pour mettre un terme à ces doubles emplois, la décision concernant le barrage de la rivière Oldman ne paraît avoir aucune incidence sur la recommandation. Comme on le signale aussi dans le rapport, les compétences conjointes ou communes peuvent aussi mener à la complémentarité. Le gouvernement fédéral est responsable de la réalisation des évaluations environnementales nécessaires dans les secteurs relevant de sa compétence législative et les gouvernements provinciaux de celles qui doivent être menées dans les domaines relevant de leur compétence législative.

Les autres recommandations du Comité se rapportent de manière assez précise aux propositions du gouvernement fédéral relatives au renouvellement du Canada et ne semblent pas être affectées par la décision rendue concernant le barrage de la rivière Oldman. Un certain nombre de points méritent toutefois d'être soulignés.

Au sujet de la recommandation n° 8, qui traite du transfert ou de la délégation de pouvoirs aux provinces, le Comité signale qu'à peu près tous les intervenants des milieux environnementaux doutent que le gouvernement fédéral soit déterminé à jouer un rôle important dans le domaine de l'environnement. Il s'agit essentiellement ici d'une question d'ordre politique; dans la mesure où la décision de la Cour suprême renforce la position d'Ottawa en déclarant sans équivoque qu'il est responsable des aspects environnementaux des pouvoirs législatifs fédéraux, ce jugement devrait aider le gouvernement fédéral dans ses discussions avec les provinces.

La recommandation n° 9 concerne les propositions relatives à la délégation de pouvoirs administratifs et législatifs. La décision de la Cour suprême semblerait donner au gouvernement fédéral le pouvoir d'assumer les responsabilités liées aux aspects environnementaux des pouvoirs législatifs que lui accorde la Constitution. Advenant qu'il y ait délégation de ces pouvoirs, on pourrait donc soutenir que c'est Ottawa qui demeure l'ultime responsable des dossiers environnementaux liés à ces pouvoirs.

La recommandation n° 12 porte sur le pouvoir résiduel du gouvernement fédéral et on y soutient que ce pouvoir constitue l'un des principaux fondements des mesures que peut prendre le gouvernement fédéral afin de protéger l'environnement et de faire la promotion du développement durable tandis que la recommandation n° 10 traite du «pouvoir déclaratoire». Rien dans la décision sur le barrage de la rivière Oldman ne semble aller à l'encontre de ces recommandations.

C. Conclusion

Le juge La Forest déclare ce qui suit dans son jugement : «Il faut reconnaître que l'environnement n'est pas un domaine distinct de compétence législative en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que c'est, au sens constitutionnel, une matière obscure qui ne peut être facilement classée dans la répartition actuelle des compétences, sans un grand chevauchement et une grande incertitude. (. . .) [D]ans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs, les deux paliers de gouvernement peuvent toucher l'environnement, tant par leur action que par leur inaction.» (pp. 62-63)

La décision relative au barrage de la rivière Oldman constitue de toute évidence une décision d'une importance cruciale pour la réglementation de l'environnement au Canada et il n'y a pas de doute qu'elle aura de vastes répercussions. Cette décision n'affecte toutefois aucune des recommandations formulées par le Comité concernant la répartition des pouvoirs en matière d'environnement. Elle vient peut-être même étayer bon nombre des conclusions du Comité et elle pourrait faciliter la mise en oeuvre de ses recommandations.

ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et Particuliers	Date	Fascicule
«The Environmental Monitor and Synergistics Consulting Limited» : Doug Miller, président.	26 septembre 1991	6
Consulat canadien à Boston : L'honorable Tom MacMillan, c.p., consul général.	26 septembre 1991	6
Conseil national des autochtones du Canada : Dan Smith, président.	1 ^{er} octobre 1991	7
«Inuit Tapirisat of Canada» : Rosemarie Kuptana, présidente; Wendy Moss, conseillère constitutionnelle; Joe Otokiak, adjoint de direction.	3 octobre 1991	8
«The Environmental Law Institute, Washington» : J. William Futrell, président.	8 octobre 1991	9
Shell Canada : Jack MacLeod, président et directeur général.	10 octobre 1991	10
«TransAlta Utilities» : Ken McCready, président et directeur général.	10 octobre 1991	10
L'Académie Rawson des sciences de l'eau : François Bregha, directeur des politiques; Andrew Hamilton, directeur des projets spéciaux.	23 octobre 1991	12
L'Assemblée des Premières nations : Chef Bill Wilson, secrétaire politique.	24 octobre 1991	13
«West Coast Environmental Law Association» : William J. Andrews, directeur exécutif.	24 octobre 1991	13

Organismes et Particuliers	Date	Fascicule
La Ville de Toronto : Art Eggleton, maire; Robert Gale, gestionnaire du Bureau de l'environnement et de la protection, département de la santé publique.	30 octobre 1991	14
Ministère de l'environnement : L'honorable Jean Charest, c.p., député, ministre de l'Environnement; Karen Brown, vice-présidente, Politique et affaires réglementaires, Bureau fédéral d'examen de l'évaluation environnementale.	31 octobre 1991	15
L'Association du Barreau canadien : Melina Buckley, directrice associée, Réforme du droit et de la législation; H. Scott Fairley, président, Droit constitutionnel; Franklin Gertler, président, Droit d'environnement; Brad Morse, trésorier, Droits autochtones.	5 novembre 1991	16
L'Association canadienne du droit de l'environnement : Barbara Rutherford, conseillère juridique.	6 novembre 1991	17
«Pollution Probe» : Paul Muldoon, directeur des programmes.	6 novembre 1991	17
Club Sierra du Canada : Elizabeth May, représentante nationale.	6 novembre 1991	17
L'Association minière du Canada : Keith Hendrick, président, et président de Noranda Minerals Inc.; George Miller, président.	7 novembre 1991	18
L'Association minière de la Colombie-Britannique : Tom Waterland, président et chef de la direction; Melvin H. Smith, expert-conseil en politique publique.	7 novembre 1991	18

Organismes et Particuliers	Date	Fascicule
L'Association canadienne d'électricité : Carole Burnham, directrice de l'environnement, Hydro-Ontario; John Poirier, avocat, «Nova Scotia Power»; Hans Konow, vice-président des affaires publiques; Lorne March, directeur des ressources de l'environnement «B.C. Hydro»;	7 novembre 1991	18
«TransCanada Pipeline» Ltd. : Gerald J. Maier, président et chef de la direction; John R. Jenkins, consultant.	7 novembre 1991	18
L'Association canadienne des manufacturiers : Paul N. Summers, président, Comité national de l'environnement; Doreen C. Henley, directrice, affaires environnementales.	7 novembre 1991	18

Demande de réponse du Gouvernement

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale dans les 150 jours suivant le dépôt de ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicules n^{os}. 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 28, 29 et 30*) qui comprend le présent rapport, est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

DAVID MacDONALD.

Demande de réponse au Gouvernement Notes

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité pour le Gouvernement de déposer une réponse globale dans les 150 jours suivant le dépôt de ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux et des autres documents (inscrites n° 4 à 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30) qui composent le présent rapport, est déposé.

Président du Comité

Le Président

DAVID MACKENZIE

Notes

Notes