



Regard sur l'avenir

La Charte des droits environnementaux

Rapport spécial à l'Assemblée législative de l'Ontario



Gord Miller, B.Sc, M.Sc
Commissioner

Gord Miller, B.Sc, M.Sc.
Commissaire

Le 1^{er} mars 2005

L'honorable Alvin Curling
Président de l'Assemblée législative
Salle 180, Legislative Building
Assemblée législative
Province de l'Ontario
Queen's Park

Monsieur le Président,

Conformément au paragraphe 58(4) de la *Charte des droits environnementaux, 1993 (CDE)*, je vous présente ci-joint le Rapport spécial du Commissaire à l'environnement de l'Ontario afin que vous le soumettiez à l'Assemblée législative de l'Ontario.

Dans mon rapport, je demande à l'Assemblée législative de l'Ontario de prendre en considération une série de 16 recommandations, lesquelles sont présentées dans ce rapport spécial. Je demeure convaincu que l'application de ces recommandations servira à l'avancement des objectifs de la *CDE*, augmentera l'efficacité du Bureau du Commissaire à l'environnement et améliorera la prise de décision du gouvernement concernant d'importantes propositions environnementales.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sincères salutations,

Le Commissaire à l'environnement de l'Ontario,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Miller'.

Gord Miller



Préface et recommandations du Commissaire à l'environnement de l'Ontario

Le 15 février 2004, le Bureau du Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO) a organisé une commémoration pour souligner le dixième anniversaire de la *Charte des droits environnementaux (CDE)*. Au cours de la préparation de cet événement, des discussions entre le personnel du CEO et les groupes partenaires ont soulevé la pertinence d'effectuer un examen décennal de la *CDE*.

Cet examen devait porter non seulement sur la *CDE* et ses règlements, mais aussi sur les processus et les procédures du CEO, afin de déterminer si la *CDE* répondait aux objectifs prévus et proposés par le Groupe de travail sur la *CDE*. Dans son rapport de 1992 au ministre de l'Environnement de l'Ontario, le Groupe de travail avait recommandé que le CEO surveille étroitement l'utilisation faite par le public de certaines dispositions de la loi – notamment, le droit d'intenter une poursuite pour nuisance publique et le droit d'intenter une poursuite pour atteinte à une ressource publique – et que, des recommandations soit formulées sur une base régulière, si le CEO considère qu'il est nécessaire d'effectuer d'autres réformes à la loi proposée.

J'ai pris la décision d'entreprendre cet examen. Au printemps 2004, avec l'aide d'un consultant externe, j'ai dirigé une enquête indépendante pour cerner les préoccupations des parties intéressées. Plus de 70 parties et individus m'ont transmis des suggestions valables et sérieuses qui ont fait l'objet d'un résumé dans un rapport qui est parvenu à mon bureau en juillet 2004. J'ai de plus embauché des experts juridiques pour rédiger l'ébauche d'un document de discussion portant sur une variété de sujets et pour organiser des ateliers sur la réforme de la loi, lesquels ont eu lieu en juin. Dans le cadre des ateliers, des experts environnementaux dans les domaines du droit et de la politique ont fort bien présenté et commenté les aspects de la *CDE* qui leur semblaient fonctionnels et ceux qui ne l'étaient pas. À l'automne 2004, mon personnel et moi-même avons produit un document-synthèse qui reflétait l'ensemble du travail d'examen des mois antérieurs. Ce document, de même que les liens aux documents justificatifs, ont été affichés sur le Registre environnemental de l'Ontario dès novembre 2004 et pendant 74 jours, afin que le public puisse les examiner. Je lance maintenant une version révisée dudit document comme Rapport spécial à l'intention de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Une pléthore de questions, préoccupations et suggestions ont été soulevées et discutées au cours du processus d'examen décennal. Il y a eu un large consensus sur certaines questions, notamment la nécessité d'améliorer le contenu et l'utilisation des déclarations ministérielles sur les valeurs environnementales afin qu'elles soient plus conformes aux prises de décision ministérielles. Sur d'autres questions, par exemple le droit d'intenter une poursuite pour atteinte à une ressource publique, les points de vue des parties étaient passablement polarisés, reflétant des différences d'opinion fondamentales sur le moment et la fréquence à laquelle les actions juridiques visant à contester les prises de décisions du ministère et des promoteurs devaient être intentées.

Des efforts considérables ont été déployés par le personnel de mon bureau pour faire en sorte que l'ensemble du processus de révision demeure ouvert, objectif et aussi impartial que possible. Le principal texte de ce rapport spécial rapporte les idées et les discussions de façon neutre et théorique. J'insiste auprès des lecteurs pour qu'ils lisent ce bref rapport dans son ensemble afin prendre connaissance de la diversité des points de vue ainsi que le niveau d'engagement et de participation existant en Ontario à l'égard du processus de la *CDE*. Mais en bout de ligne, ce travail ne s'avérera valable que si tout ce qui a été mis de l'avant est pris en considération et condensé dans une série de recommandations qui peuvent être mises en pratique, pour améliorer la *CDE* et faire en sorte qu'elle soit toujours pertinente pour les générations qui nous suivront.

Je considère que cette responsabilité m'incombe à titre de Commissaire à l'environnement. Je m'appête à présenter la série de 16 recommandations qui suit à l'Assemblée législative de l'Ontario, lesquelles je l'espère, vont faire avancer les objectifs de la *CDE*, augmenter l'efficacité du Bureau du Commissaire à l'environnement et améliorer la prise de décision du gouvernement concernant les propositions environnementales importantes. Ces recommandations sont présentées aux membres de l'Assemblée législative non pas dans le sens d'un appel urgent pour une réforme législative mais plutôt comme une liste de questions sérieuses qui doivent être considérées dès que l'Assemblée législative se penchera sur la révision de cette loi innovatrice et progressiste.

Recommendations issues de l'examen décennal de la *CDE*

À propos des objectifs de la *Loi*

1. Il est recommandé que les objectifs de la *CDE* soient examinés afin de tenir compte des nouveaux concepts qui démontrent l'évolution des prises de décision en matière de protection environnementale de la dernière décennie. Ces concepts incluent notamment le principe de précaution, de pollueur-payeur et celui de l'équité intergénérationnelle.

À propos des déclarations de valeurs environnementales

2. travail, dûment signées par le ministre et le sous-ministre en poste.
3. er qu'elles reflètent les priorités et les politiques environnementales du gouvernement actuel.

4. Il est recommandé que la *CDE* soit amendée pour énoncer plus explicitement les éléments requis dans les *DVE* et inclure les attentes qui doivent être considérées lors de prises de décisions environnementales importantes, soit dans une politique, une loi, un règlement ou un outil.

À propos de l'utilisation du Registre environnemental par les ministères

5. Il est recommandé que, de façon générale, les ministères fournissent au public des périodes de commentaires plus longues relatives aux propositions, soit en les affichant plus tôt dans le cadre du processus d'élaboration ou parallèlement aux autres aspects du processus d'autorisation dans le cadre des autorisations environnementales.
6. Il est recommandé que les ministères soient incités à utiliser davantage les dispositions de la *CDE* relatives à la participation élargie du public lorsque des dispositions font l'objet de controverses ou d'un grand intérêt public.
7. Il est recommandé que toutes les décisions environnementales importantes, y compris tous les outils prescrits, soient repérables sur le Registre environnemental, soit à titre d'avis réguliers ou d'avis d'exception présentés rapidement.
8. Il est recommandé que les outils relatifs à une entreprise qui fait l'objet d'un processus d'évaluation environnementale ne soient pas exemptés d'un affichage normal dans le Registre environnemental tel que proposé, à moins que les auteurs de la proposition n'aient démontré qu'il y a eu une consultation publique substantielle sur la nature et les modalités de l'outil.
9. Il est recommandé que les ministères aient une entière discrétion d'afficher les avis de proposition régulièrement sur le Registre environnemental, pour tout instrument compris à l'art. 32 de la *CDE* qui, de l'avis du ministère, nécessite d'avoir les commentaires du public.

À propos de la demande d'autorisation d'interjeter appel devant le Tribunal de l'environnement

10. Il est recommandé que l'accès du public au droit d'interjeter appel soit amélioré en prorogeant les délais pour présenter une demande d'autorisation pour interjeter appel de 15 à 20 jours.

À propos du Bureau du Commissaire à l'environnement

11. Il est recommandé qu'afin de faciliter la rédaction de rapports pertinents à l'intention de l'Assemblée législative, le Commissaire à l'environnement soit

investi d'un pouvoir semblable à celui conféré à l'Ombudsman de l'Ontario, soit d'exiger que le personnel des ministères fournisse des informations ou produise des documents relatifs aux affaires qui font l'objet d'un examen par le Commissaire.

12. Il est recommandé qu'afin de protéger la dignité et l'intégrité du Bureau, la *CDE* soit amendée pour mentionner explicitement que le Commissaire à l'environnement et son personnel ne peuvent être contraints à témoigner dans le cours de procédures judiciaires concernant des informations liées au rôle ou aux fonctions du Commissaire.
13. Il est recommandé qu'afin d'engager entièrement l'Assemblée législative dans la complexité du processus décisionnel en matière environnementale, un comité permanent sur l'environnement soit mis sur pied afin de recevoir et de discuter des rapports du Commissaire à l'environnement et d'autres préoccupations afférentes aux objectifs de la *CDE*.
14. Il est recommandé qu'un comité de l'Assemblée législative examine la rétribution salariale relative au poste de Commissaire à l'environnement de l'Ontario.

À propos du droit d'intenter une poursuite pour atteinte à une ressource publique

15. Il est recommandé que la *CDE* soit amendée pour modifier le test relatif à une poursuite judiciaire pour atteinte à une ressource publique afin de faciliter la tâche d'éventuels auteurs de proposition qui cherchent à intenter ce type d'action.
16. Il est recommandé que le test en vertu du par. 84(2) de la *CDE* soit amendé afin qu'un demandeur qui intente une action pour atteinte à une ressource publique ait uniquement à démontrer que l'intervention du ministère n'a pas protégé l'environnement de façon pertinente.

Gord Miller, Commissaire à l'environnement de l'Ontario
Le 1^{er} mars 2005

La *Charte des droits environnementaux* : perspectives d'avenir

Le processus de consultation

En février 2004, les Ontariens soulignaient le dixième anniversaire de la *Charte des droits environnementaux (CDE)*. Cette étape permettait de faire une rétrospective des dix premières années de mise en application de la *CDE*. De façon générale, la *CDE* s'est avérée un outil juridique important pour la protection de l'environnement en Ontario. Les résidents de l'Ontario ont pu utiliser la *CDE* pour susciter l'action du gouvernement visant à prévenir les dommages à l'environnement. Le dixième anniversaire représente aussi une occasion d'examiner les façons d'améliorer la *CDE*. Dans cet objectif, le Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO) a entrepris un processus d'examen décennal incluant :

- une consultation préalable par le biais d'un questionnaire pour obtenir une rétroaction sur l'utilisation de la *CDE*;
- un rapport présentant un résumé et une analyse des résultats du questionnaire;
- un document de travail sur des réformes législatives possibles à la *CDE*;
- un atelier de travail sur la réforme de la *Loi* organisée par le CEO.

À la suite de ces initiatives, le CEO a colligé un grand nombre de points de vue diversifiés sur la façon dont la *CDE* a fonctionné jusqu'à présent et sur ce qui pouvait être fait pour augmenter son efficacité. La plupart de ceux qui ont répondu au questionnaire de consultation préalable et participé à l'atelier ont souligné plusieurs aspects positifs de la *CDE*, notamment :

- l'importance de l'information accessible en consultant le Registre environnemental;
- les informations et les analyses portant sur une grande variété de sujets dans les rapports annuels du CEO, lesquels sont clairs, concis et accessibles;
- la diffusion, l'éducation et les autres pouvoirs spéciaux du bureau du Commissaire à l'environnement.

Plusieurs répondants ont convenu que la *CDE* avait en partie rempli les objectifs pour lesquels elle avait été créée. Le Registre environnemental et le Bureau du commissaire à l'environnement ont été décrits comme des « succès manifestes de la *CDE* ».

Le but de ce rapport est de synthétiser plusieurs commentaires et suggestions formulés dans le cadre de l'examen décennal et d'offrir des suggestions au CEO sur la façon d'aller de l'avant.

Par le biais du processus d'examen décennal, le CEO a suscité et reçu plusieurs autres suggestions et commentaires valables, mis à part ceux qui sont présentés dans ce document. Ceux-ci sont compris dans les documents suivants et avaient été annexés à la version de consultation du présent document :

- *Examen décennal de la CDE par le CEO - Résultats du questionnaire sur la consultation préalable* (« Rapport sur la consultation préalable »)
- *La Charte des droits environnementaux a 10 ans : une réforme en perspective* (« Document sur la réforme de la Loi »)
- *Atelier sur la réforme de la CDE, 16 juin 2004 – Rapport de réunion* (« Rapport de réunion »).

Les commentaires et les recommandations de ce rapport doivent être examinés en référence aux autres documents.

Ce document de synthèse a d'abord été publié en novembre 2004 et le CEO a entrepris une vaste consultation sur celui-ci, du 10 novembre 2004 au 24 janvier 2005. Nous avons reçu huit commentaires. Ceux qui nous ont fait parvenir leurs commentaires pendant la période de consultation étaient généralement en accord avec les principaux concepts du document. Plus particulièrement, nous avons reçu un appui massif pour accorder plus d'importance aux Déclarations de valeurs environnementales et pour améliorer l'efficacité du Registre environnemental. De plus, certains auteurs de commentaires ont appuyé la mise à jour des principes de la *CDE* et la non contraignabilité du CEO à témoigner. Il y a eu d'importants appuis, qui ne faisaient pas l'unanimité, pour demander que les entreprises visées par la *Loi sur les évaluations environnementales* ne puissent se soustraire à la *CDE* et au Registre, que les pouvoirs du CEO soient élargis et pour favoriser certaines formes de participation au financement.

Le CEO souhaite que ce rapport, qui contient les meilleures idées et suggestions qui proviennent des parties intéressées dans le cadre du processus d'examen décennal, soit soumis à l'examen du gouvernement. Les points importants de la discussion sont les suivants :

1. Mise à jour des principes qui sous-tendent la CDE

Au cours de la dernière décennie, des principes largement reconnus en matière de protection de l'environnement ont continué à évoluer. La récente jurisprudence de la Cour suprême du Canada a érigé en principes des nouvelles valeurs environnementales, notamment le principe de précaution, celui de pollueur payeur et de l'équité intergénérationnelle. Présentement, ces nouveaux principes ne figurent pas à la *CDE*.

Une des façons de promouvoir ces principes par l'entremise de la *CDE* serait de demander à chaque ministère d'expliquer comment ces principes sont pris en considération et appliqués dans leurs Déclarations de valeurs environnementales (DVE).

On pourrait effectuer cette démarche en incorporant ces principes aux objectifs de la *Loi* énoncés à l'art. 2. Afin de donner plus de poids et de pouvoir à ces nouveaux principes juridiques, le gouvernement désirera sans doute revoir l'ensemble des processus de la *CDE* pour s'assurer que ces principes sont respectés.

2. Donner un sens aux Déclarations de valeurs environnementales

Actuellement, les DVE ont peu de poids et sont périmées, sans compter qu'elles ont peu d'impact sur le processus décisionnel des ministères. Il serait souhaitable de renforcer les DVE et de s'assurer qu'elles sont intégrées au processus décisionnel des ministères de sorte qu'elles deviennent efficaces et significatives. Ce processus peut nécessiter des modifications législatives à la *CDE* afin d'exposer en détail les exigences et les prévisions relatives aux DVE. On pourrait accorder un statut plus élevé et plus important aux DVE, à l'intérieur des ministères. On pourrait de plus les modifier pour y inclure des objectifs clairs et des buts mesurables afin qu'elles servent véritablement de guide pour le processus décisionnel des ministères et de barème pour mesurer les progrès sur lesquels les ministères doivent faire rapport.¹

Plusieurs entreprises privées utilisent les documents d'orientation de leur société pour s'assurer que l'environnement est pris en considération dans la planification et la gestion de leurs affaires. Au sein des entreprises, les cadres supérieurs accordent une grande importance à ces documents d'orientation. Dans le même ordre d'idées, les ministères doivent faire la promotion des DVE à l'interne; leur importance serait mise en évidence auprès du personnel si le ministre et le sous-ministre devaient signer la DVE du ministère à chaque renouvellement afin de signaler leur engagement aux principes qu'elle énonce.

Dans les documents d'orientation des sociétés, des objectifs définis et mesurables sont énoncés et les entreprises signalent leurs progrès aux actionnaires dans leurs rapports environnementaux annuels. Cela permet de rendre des comptes sur la base de mesures et de transmissions de données en fonction de références établies. Ces documents d'orientation représentent un modèle utile pour les DVE.²

Les entreprises privées responsables utilisent des systèmes de gestion environnementale afin de s'assurer qu'elles appliquent des pratiques de gestion qui protègent l'environnement. Elles incluent notamment le fait de se fixer des buts et objectifs, de déterminer et de former le personnel responsable sur le respect et le maintien des systèmes de gestion du développement durable. Les entreprises utilisent une terminologie différente pour décrire leur système de gestion environnementale. Par exemple, Dow Canada a élaboré des principes directeurs de développement durable et s'est fixée des buts en matière d'environnement et de santé sécurité qui sont relatés dans ses rapports trimestriels et annuels. Une autre entreprise, Alcan Inc., produit annuellement un *Rapport sur la durabilité d'entreprise* dans le cadre de sa démarche de développement durable.

Les DVE peuvent être similaires à ces documents d'orientation d'entreprise et présenter des engagements précis et mesurables sur la façon dont les objectifs de la *CDE* seront appliqués et intégrés à d'autres considérations lorsque les ministères prennent des décisions environnementales importantes. Les ministères doivent être capables de mesurer et de rendre des comptes régulièrement sur leur engagement à cet égard.

Afin que les DVE reflètent les priorités et les politiques environnementales du gouvernement actuel, il serait souhaitable que chaque ministère revoie ses DVE, qu'il les publie de nouveau et réitère son engagement à leur égard. Le par. 10(1) de la *CDE*, lequel prévoit qu'un ministère peut modifier sa DVE « de temps à autre », pourrait être modifié. Par exemple, on pourra modifier ce paragraphe pour exiger de fixer un examen périodique pour chacune des DVE des ministères, en l'occurrence à tous les cinq ans.³

La *CDE* pourrait aussi être modifiée pour comprendre une exigence explicite selon laquelle les ministères doivent tenir compte de leur DVE lorsqu'ils prennent une décision environnementale importante, soit en regard d'une politique, d'une loi, d'un règlement ou d'un acte. Actuellement, le MdE fonctionne en vertu d'une politique selon laquelle il ne prend pas en considération ses DVE lorsqu'il prend une décision sur un acte, même sur ceux qui sont prescrits en vertu des objectifs de la *CDE*.⁴

3. Améliorer l'efficacité du Registre

Dans certains cas, le public est contrarié en raison des périodes de commentaires minimales allouées pour des décisions environnementales complexes et importantes. La fonction des consultations publiques du Registre environnemental pourrait être améliorée si les membres du public se voyaient accorder des périodes de commentaires substantiellement plus longues pour les propositions importantes. Dans la plupart des cas, cela pourrait être fait sans ajouter de délais au processus d'approbation d'un acte, d'une politique, d'une loi ou d'un règlement, tout simplement en affichant les propositions au début du processus, en même temps que d'autres aspects du processus d'approbation.⁵

Favoriser l'accès aux documents de référence par des liens dans les avis de propositions vers les versions électroniques des ébauches des actes ou des documents sur les politiques, afin de favoriser les commentaires sur les propositions du Registre. Alors que plusieurs documents sont déjà accessibles par ce biais, la *CDE* pourrait être modifiée pour faire en sorte que les documents de références les plus pertinents deviennent accessibles en annexe électronique aux avis du Registre.⁶

Fournir une meilleure description des actes contenus aux avis s'avérerait utile, afin que les membres du public présentent des commentaires éclairés sur les propositions d'actes du Registre dans un court délai. Les promoteurs doivent présenter des informations décrivant les propositions qui seront publiées au Registre. Les ministères devront s'assurer que ces descriptions de propositions sont claires, compréhensibles, rédigées

simplement et incluent des explications sur les incidences environnementales réelles d'une proposition. Il serait utile que les ministères exercent leur contrôle de qualité sur les descriptions présentées par les promoteurs. Ce contrôle peut nécessiter que les ministères modifient leurs documents d'orientation à l'intention des promoteurs et que le personnel des ministères reçoive une formation à cet égard.

De plus, il serait avantageux que les ministères fassent un plus grand usage des dispositions de la *CDE* qui visent une participation plus grande du public. Actuellement, la *Loi* prévoit l'utilisation de réunions publiques et une nouvelle classification des actes de catégorie I à II, ce qui permet de prolonger les périodes de commentaires. Jusqu'à présent, on a fait peu usage de ces dispositions; une utilisation plus large de ces dispositions par les ministères pourrait produire une diminution des demandes en autorisation d'appel.

4. Fournir des clarifications par l'entremise des avis d'exception

Le CEO reçoit plusieurs demandes concernant les raisons pour lesquelles certains actes n'ont pas été affichés au Registre. Ce problème pourrait être enrayé en s'assurant que tous les actes prescrits fassent l'objet d'une quelconque forme d'avis au Registre, que ce soit un avis régulier ou un avis d'exception. Bien qu'il y ait différentes sortes d'exception aux avis requis en vertu de la *CDE*, seules les exceptions d'urgence en vertu de l'art. 29 et les exceptions liées à une participation publique équivalente en vertu de l'art. 30 nécessitent un avis d'exception au Registre. Actuellement, il n'y a aucune obligation que le public reçoive un avis autre que celui relié aux décisions d'exception comme celles comprises à la *Loi sur les évaluations environnementales (LEE)*. Cette situation entraîne une bonne dose de confusion et d'incertitude concernant le statut de certaines décisions. Le nombre d'exceptions qui devraient être assujetties aux avis du Registre devrait augmenter pour faciliter le repérage de l'ensemble des décisions environnementales.

Il serait souhaitable que les avis d'exception soient affichés dans les meilleurs délais possibles après qu'une décision a été prise concernant des actes pour lesquels le public s'attend à ce qu'il y ait une classification mais qui sont, en réalité, exemptés en vertu du Règ. de l'Ont. 681/94, le règlement de classification des actes de la *CDE*.⁷

Un avis d'exception pourrait aussi être affiché lorsqu'il y a une exception pour un acte en raison d'une participation publique équivalente en vertu de l'art. 32 de la *CDE*.⁸

En dernier lieu, les avis d'exception pourraient être affichés pour les actes relatifs à la mise en application de décisions en vertu de la *LEE* ou de décisions du tribunal en vertu de l'art. 32 ou de la mise en application d'une déclaration budgétaire ou économique en vertu de l'art. 33.⁹

5. Épurer les liens entre les processus de consultation de la CDE et de la LEE

Le CEO se préoccupe du fait que les processus de consultation de la *LEE* ne sont pas en tous points comparable à ceux prévus par la *CDE*. En appliquant largement l'exception de l'art. 32, les ministères privent le public de ses droits de notification et de commentaires concernant plusieurs actes qui influent sur l'environnement de l'Ontario. Cette question est abordée en profondeur dans le Document sur la réforme de la *Loi*, pages 3 à 8. Un certain nombre de solutions possibles à ce problème sont abordées dans le document dont certaines sont présentées ici.

L'al. 32(1)(b) de la *CDE* prévoit qu'en ce qui concerne des propositions d'actes qui favoriseraient la réalisation d'une entreprise qui a été exemptée par une décision en vertu de la *LEE*, l'obligation d'afficher un avis au Registre ne s'applique pas. Toutefois, il serait préférable que les actes qui requièrent une évaluation environnementale (EE) ne soient pas assujettis à l'exception de l'al. 32(1)(b), sauf si le promoteur peut démontrer que les consultations publiques sur l'entreprise sont similaires à celles requises par la *CDE* (y compris l'avis public à l'échelle de la province et la possibilité de commenter la délivrance de l'acte au ministère). Au par. 32(1), on ne retrouve pas l'exigence de l'art. 30 de la *CDE*, selon laquelle l'exception est applicable uniquement quand il y a eu un autre processus de participation publique qui était « substantiellement équivalent ». En contre partie, l'al. 32(1)(b) pourrait être retiré complètement de la *CDE* afin de s'assurer qu'il y ait un avis public dans tous les cas et pour permettre que de nouvelles informations techniques soient prises en compte. La disposition actuelle exempte des entreprises ou des projets qui peuvent avoir été approuvées en vertu de la *LEE* depuis plusieurs années et qui bénéficieraient d'un nouvel examen du public.¹⁰

Le par. 32(2) prévoit une exception aux actes concernant des entreprises exemptées de l'évaluation environnementale par un règlement de la *LEE*. Bien qu'il soit raisonnable qu'une entreprise soit exemptée de l'obligation d'une évaluation individuelle par un ministère ou un organisme public, le fait de les exempter également des dispositions d'avis et d'appel de la *CDE* signifie que plusieurs décisions environnementales importantes sont effectuées sans l'obligation formelle de consulter le public. Le par. 32(2) pourrait être abrogé afin de permettre que ces actes soient assujettis à la *CDE*.¹¹

Il serait aussi avantageux que les ministères aient une discrétion explicite pour afficher les avis réguliers de propositions pour tout acte en vertu de l'art. 32 et qui, de l'avis du ministère, requiert les commentaires du public.¹²

6. Augmenter l'accessibilité à la demande d'autorisation d'en appeler

L'art. 40 de la *CDE* exige qu'une demande d'autorisation d'en appeler soit reçue dans les 15 jours suivant l'affichage de l'avis de la décision du ministère au Registre environnemental. On a considéré ce délai comme étant serré et représentant une barrière en regard de la demande en autorisation d'en appeler, d'où le bien-fondé de proroger le délai d'autorisation d'en appeler de 15 à 20 jours.¹³

De plus, les tribunaux devraient avoir une discrétion expresse de proroger les délais d'autorisation d'en appeler au-delà du minimum, dans les cas où l'avis de décision n'a pas donné un avis suffisant ou lorsqu'il s'avère juste de le faire.¹⁴

Certains de ceux qui ont commenté le document de travail de novembre 2004 appuyaient la prorogation des délais pour demander une autorisation d'en appeler, de 15 à 20 jours, bien qu'un auteur ait exprimé son désaccord de donner la discrétion au tribunal pour prolonger ce délai. Un autre auteur a formulé un certain nombre de recommandations visant à élargir encore plus l'accessibilité du public au droit d'interjeter appel.

7. Élargir les pouvoirs du CEO

Bien que le CEO ait le pouvoir d'utiliser l'interrogatoire sous serment, si nécessaire, la *CDE* ne prévoit aucun autre pouvoir moins lourd pour l'aider dans l'exécution de son mandat et de ses responsabilités. Lorsqu'il demande des informations aux ministères, le CEO doit s'appuyer sur leur coopération volontaire, à moins d'être disposé à utiliser son pouvoir d'interroger sous serment.

On devrait conférer au CEO le pouvoir, semblable à celui du protecteur du citoyen, d'obliger le personnel d'un ministère à fournir les informations ou à produire les documents pertinents aux affaires qui font l'objet d'un examen par le CEO. Ce pouvoir permettrait au CEO d'acquiescer l'assurance d'avoir accès à l'information du ministère nécessaire pour examiner les décisions du ministère et vérifier leur conformité à la *CDE*.¹⁵

Avant 1999, le Commissaire à l'environnement et d'autres fonctionnaires de la législature recevaient un salaire comparable aux salaires payés aux sous-ministres de la fonction publique en Ontario. En 1999, cette situation a été modifiée à la hâte pour faire en sorte que le conseil des ministres fixe les salaires, mais la situation a vite été renversée par le Vérificateur provincial. Mise à part la question d'une rémunération appropriée, il est important que les fonctionnaires de la législature bénéficient de la reconnaissance et du respect des fonctionnaires du gouvernement pour s'acquiescer correctement de leurs fonctions. Les participants à l'Atelier sur la réforme de la *Loi* ont manifesté un appui pour rétablir le salaire du commissaire à l'échelle de celui d'un sous-ministre. Le CEO est d'avis que cette question doit être étudiée de nouveau par la législature.¹⁶

8. Clarifier la question de la contraignabilité du CEO

Le CEO est préoccupé par les tentatives de solliciter le commissaire et le personnel du CEO comme témoins dans des procédures juridiques, ce qui est susceptible de projeter une perception négative de l'impartialité du CEO. Il serait utile que la *CDE* prévoit explicitement que le commissaire et le personnel du CEO ne peuvent être contraints à témoigner à la cour ou lors de procédures de nature judiciaire concernant l'information liée au rôle ou aux fonctions du commissaire. Des dispositions similaires protègent d'autres fonctionnaires de la législature.¹⁷

9. Susciter la participation de l'Assemblée Législative

En vertu du Règlement 106 f) de l'Assemblée législative de l'Ontario, le Comité permanent de l'Assemblée législative a le pouvoir d'examiner et d'étudier les rapports de l'Ombudsman. Lorsque l'Ombudsman communique un rapport annuel, il - ou elle - se présente devant ce Comité afin de l'expliquer et de répondre aux questions relatives à son contenu.

Pour que l'Assemblée législative participe pleinement au processus de prise de décisions environnementales qui sont de nature complexe, un comité permanent sur l'environnement devrait être mis sur pied afin de recevoir et de débattre des rapports du Commissaire à l'environnement et d'autres préoccupations concernant la *CDE*.

10. Revoir le test concernant l'atteinte aux ressources publiques

Même si tout ce qui est susceptible de freiner les actions contre l'atteinte aux ressources publiques en vertu de l'art. 84 de la *CDE* a été soulevé comme une question importante, des points de vue fortement opposés subsistent sur cette question. Les avocats en matière d'environnement qui représentent les résidents et les groupes environnementaux sont extrêmement préoccupés du respect des tests avant que des actions aux coûts exorbitants soient intentées en vertu de l'art. 84 et, qui plus est, cet article de la *CDE* est essentiellement inutile parce qu'il ne fonctionne pas efficacement dans sa forme actuelle. Ces points de vue ont été exprimés à plusieurs reprises à l'Atelier sur la réforme de la *Loi*. Parallèlement, d'autres partenaires étaient d'avis que le Groupe de travail de la *CDE* avait entrevu l'art. 84 comme un dernier recours, donc, il n'y a rien de surprenant dans le fait qu'il ait été peu utilisé. Selon ces partenaires, l'art. 84 ne devrait pas être modifié pour faciliter l'accès aux tribunaux.

Même s'il revient au gouvernement de décider de l'approche à adopter en regard de l'art. 84, le CEO a élaboré certaines options de réforme.

Le CEO se préoccupe du fait que le test pour intenter une action pour atteinte aux ressources publiques est trop strict parce que le plaignant doit démontrer que le défendeur a effectivement contrevenu ou qu'il est sur le point de contrevenir à une loi, à un règlement ou à un acte prescrits et qu'une atteinte considérable a été causée ou est sur le point d'être causée à une ressource publique. Le test pourrait être modifié afin de constituer une barrière moins imposante pour les plaignants qui sont susceptibles de chercher à intenter une action. Cette modification pourrait porter sur le renversement du fardeau de preuve eu égard à l'atteinte considérable. Actuellement, le plaignant a le fardeau de prouver qu'il y a ou qu'il y aura une atteinte considérable à une ressource publique. Le fardeau pourrait être déplacé sur le défendeur qui démontrera qu'aucune atteinte considérable n'a été ou ne sera causée.¹⁸

Actuellement, en vertu de la *CDE*, un plaignant qui intente une action en vertu de l'art. 84 doit avoir demandé une enquête sur la présumée contravention en vertu de la Partie V et, soit qu'il n'ait pas reçu de réponse dans des délais raisonnables ou qu'il ait reçu une réponse déraisonnable. Les plaignants éventuels considèrent que cette exigence est coûteuse et qu'elle constitue un frein pour intenter une action pour atteinte à une ressource publique. Cette exigence pourrait être modifiée de sorte que le plaignant ait besoin de démontrer que la réponse du ministère n'a pas protégé l'environnement de façon satisfaisante.¹⁹

En raison de la structure actuelle de la *Loi*, toute modification possible concernant une action pour atteinte à une ressource publique en vertu de l'art. 84 sera très complexe et entraînera nécessairement d'autres modifications aux articles connexes de la *CDE*. Le CEO continuera à étudier et à consulter sur les réformes possibles à l'art. 84.

Le processus de consultation du CEO de novembre 2004 sur le document de travail indiquait que les modifications à cette partie de la *CDE* demeurent une question controversée qui soulève des points de vue fort opposés. Un auteur a exprimé sa vive opposition à quelque modification que ce soit à l'article 84 de la *CDE*, en déclarant :

Cet article a été conçu pour inclure un dernier recours et il est entendu que les étapes pour y arriver sont très onéreuses. Jusqu'à présent, sa formulation permet de parvenir au résultat escompté. Le principal objectif de la *CDE* est de susciter la participation des parties intéressées dans un processus de consultation qui entraînera de meilleures décisions, s'il est conduit correctement. Dans les processus de la *CDE*, l'imputabilité du gouvernement pour ses responsabilités environnementales est un élément tout aussi important. La dernière étape qui consiste à initier des procédures, a lieu uniquement après que les précédentes ont été franchies. Toute réduction des exigences en cette matière conduira, à la limite, à réduire la portée de l'objectif d'ensemble de la *CDE*. Si des modifications à cet égard sont envisagées, le Groupe de travail devra être convoqué pour réétudier toutes les dispositions de la *Loi*.

À l'opposé, un groupe environnemental important appuie fermement de grandes modifications à cette partie de la *Loi*, et a présenté neuf recommandations de réforme détaillées, notamment celles qui suivent :

- retrancher les al. 84(2)a) et b) de la *CDE* afin de déroger à l'exigence de faire la preuve d'une contravention à une loi, à un règlement ou à un acte, de même que celle de démontre le « caractère significatif » de l'atteinte;
- retrancher le par. 84(7) qui empêche d'intenter des recours collectifs;
- lorsqu'un requérant a établi une preuve *prima facie* d'une infraction en vertu de l'art. 84, le fardeau de preuve en vertu du par. 84(8) doit se déplacer sur les défendeurs qui doivent prouver que leurs actions ne porteront pas atteinte à une ressource publique;
- faire reposer les calculs relatifs aux parties du test pour une injonction en vertu de l'art. 92 concernant l'atteinte irréparable et la balance des inconvénients sur les coûts environnementaux réels de l'atteinte à une ressource publique et non en termes économiques traditionnels;
- inclure les ressources financières du requérant dans les facteurs qui affectent les coûts en vertu de l'art.100.

L'Assemblée législative de l'Ontario désirera sans doute étudier ces points de vue opposés de près, pour examiner la question des modifications à la *CDE*.

11. À propos d'un fonds de participation concernant les procédures liées à la *CDE*

Actuellement, il n'y a aucune disposition dans la *CDE* concernant un fonds de participation concernant les procédures, qu'il s'agisse de groupes ou d'individus. Souvent, les individus considèrent que la défense de leurs droits en vertu de la *CDE* est inabordable lorsqu'ils doivent recourir à des procédures à la cour ou au tribunal ou à l'aide d'un expert. Dans les dernières années, en raison de la diminution des ressources et de l'aide financières, il est devenu difficile pour des organisations environnementales non gouvernementales (OENG) de s'engager dans le processus prévu par la *CDE*.

C'est sans doute un moment opportun d'envisager certaines formes de fonds de participation en regard de la *CDE*, peut-être à titre de projet pilote. Un tel financement pourrait aider les individus et les OENG à participer au processus décisionnel en matière d'environnement par l'entremise des droits de la *CDE*.

Les promoteurs de projets dont les impacts environnementaux sont susceptibles d'être négatifs comprennent l'importance de la prédictibilité du processus d'approbation. Il y a certaines propositions qui démontrent que les promoteurs peuvent être ouverts à financer le fonds des participants pour accroître la prédictibilité de leur projet et l'accompagner d'un débat en profondeur sur toutes les questions techniques d'intérêt et d'un processus significatif de consultation publique. Des subventions gouvernementales peuvent aussi être appropriées dans certaines circonstances.²⁰

Conclusion

De nombreuses autres questions ont été soulevées dans le cadre du processus d'examen décennal. Le processus a démontré que la *CDE* a augmenté les droits de participation du public et a amélioré la transparence du processus décisionnel environnemental. D'autres commentaires et suggestions importants figurent dans les trois documents de référence qui accompagnent ce document.

Bibliographie

¹ Voir *Examen décennal de la CDE par le CEO - Résultats du questionnaire sur la consultation préalable* (« Rapport sur la consultation préalable »), p. 17-18.

² Voir *Atelier sur la réforme de la CDE, 16 juin 2004 – Rapport de réunion* (« Rapport de réunion »), p. 14-15.

³ Voir *La Charte des droits environnementaux à 10 ans : une réforme en perspective* (« Document sur la réforme de la Loi »), p. 22-23.

⁴ Voir le Rapport de réunion, p. 35; Document sur la réforme de la Loi p. 23.

⁵ Voir le Rapport sur la consultation préalable, p. 11-12.

⁶ Voir le Rapport de réunion, p. 15-16, Rapport sur la consultation préalable, p. 11-12.

⁷ Voir le Document sur la réforme de la Loi, p. 3-4.

⁸ Voir le Document sur la réforme de la Loi, p. 6-7, 9.

⁹ Voir le Document sur la réforme de la Loi, p. 27; Rapport de réunion, p. 33.

¹⁰ Voir le Document sur la réforme de la Loi, p. 7-9.

¹¹ Voir le document sur la réforme de la Loi, p. 5-6, 9.

¹² Voir le Document sur la réforme de la Loi, p. 10.

¹³ Voir le Document sur la réforme de la Loi, p. 13-14.

¹⁴ Voir le Document sur la réforme de la Loi, p. 13-14.

¹⁵ Voir le Document sur la réforme de la Loi, p.15-16; Rapport de réunion, p. 46.

¹⁶ Voir le Document sur la réforme de la Loi, p. 29; Rapport de réunion, p. 46.

¹⁷ Voir le Document sur la réforme de la Loi, p. 14-15.

¹⁸ Voir le Document sur la réforme de la *Loi*, p. 17-18.

¹⁹ Voir le Document sur la réforme de la *Loi*, p. 18-19; Rapport de réunion, p. 39.

²⁰ Voir le Rapport de réunion, p. 29-30.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario
1075, rue Bay, bureau 605
Toronto (Ontario) M5S 2B1
Canada
Téléphone : 416 325-3377
Télécopieur : 416 325-3370
Sans frais : 1 800 701-6454
www.eco.on.ca