CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Présenté au Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités

Mémoire

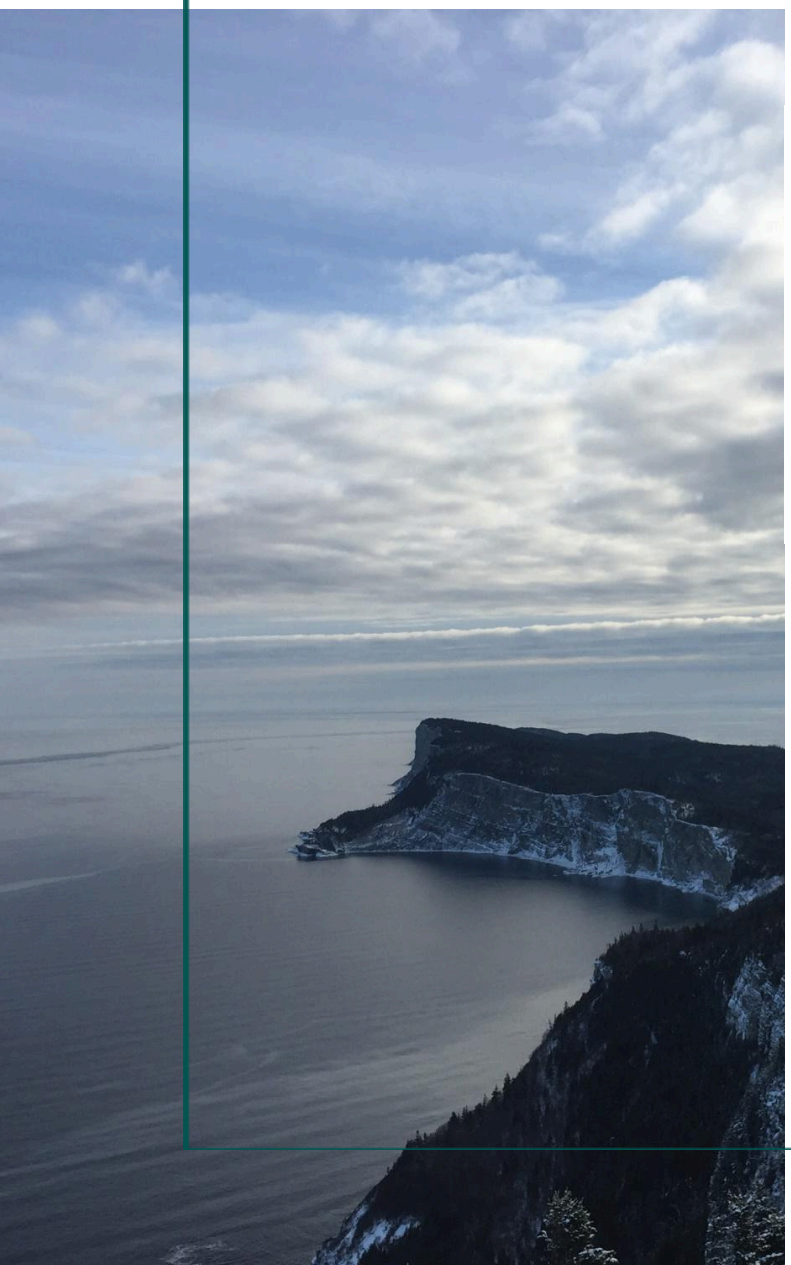
Du Centre québécois du droit de l'environnement

C-5 : Loi visant à bâtir le Canada

Le 18 juin 2025

Rédaction du mémoire
Ann Ellefsen

Collaborateur·rices
Marc Bishai
David Robitaille
Geneviève Paul



Centre québécois du droit de l'environnement

5248, Boul. Saint-Laurent,
Montréal, Québec, Canada
H2T 1S1

Courriel : info@cqde.org
Site internet : cqde.org

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source de la façon suivante

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Mémoire présenté à la au comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, dans le cadre des consultations sur le projet de loi C-5,
le 18 juin 2025.

Présentation

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 250 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Il joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Il offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.

Table des matières

Survol 5

Mise en contexte 6

1. Risque pour les compétences provinciales 6

2. Inquiétudes quant à l'application des normes environnementales provinciales aux projets d'intérêt national 12

3. Loi fédérale sur l'évaluation d'impact: affaiblissement du processus de consultation 15

4. Risque de recul pour l'État de droit et la protection de l'environnement 16

Recommandations: 18

- Recommandation 1 : remplacer l'expression « intérêt national » en utilisant plutôt une expression comme « projets structurants ». 18
- Recommandation 2 : préciser expressément que la désignation d'un projet n'a pas pour effet de soustraire ce projet à l'application des lois et règlements des autorités provinciales et municipales. 18
- Recommandation 3 : préciser expressément que l'octroi d'une autorisation soit conditionnel au respect par le promoteur de l'ensemble des exigences prévues par les lois et règlements applicables, tant fédéraux que provinciaux. 19
- Recommandation 4 : Veiller à ce que le public ait la possibilité de participer de manière significative aux décisions prises en vertu du projet de loi, ainsi qu'aux évaluations d'impact, tant provinciales que fédérales, qui en découlent. 19
- Recommandation 5 : Ajouter des balises claires encadrant l'exercice du pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil et du ministre responsable. 19

Survol

Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) estime que la *Loi visant à bâtir le Canada*, contenue dans le projet de loi C-5, qui vise à accélérer la réalisation de projets qualifiés « d'intérêt national », présente plusieurs risques importants pour la protection de l'environnement, le respect des compétences provinciales et la participation du public.

Ce projet de loi soulève des préoccupations sérieuses quant la désignation de projets « d'intérêt national », fondée sur une définition vague et non balisée, qui repose sur une notion d'« intérêt national », qui ouvre la porte à des interprétations larges risquant de porter atteinte au partage des compétences et d'affaiblir la mise en œuvre des régimes environnementaux provinciaux.

En priorisant une approbation précipitée des projets désignés, le projet de loi compromet la participation du public, nuit à l'évaluation rigoureuse des risques, affaiblit les garanties de protection environnementale et suscite des préoccupations quant à ses répercussions sur le respect des droits des peuples autochtones.

En l'état, le projet de loi confère des pouvoirs très étendus au gouvernement fédéral, tant pour la désignation des projets visés que pour l'exclusion de certaines normes environnementales.

Le CQDE invite donc à voter contre l'adoption de ce projet de loi afin qu'il soit revu pour assurer le respect des obligations du Canada en matière environnementale et de droits humains.

Mise en contexte

Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) possède une expertise reconnue dans le domaine de la protection de l'environnement. Le CQDE s'est activement impliqué dans le processus de réforme législative fédérale, afin de promouvoir un cadre d'évaluation d'impacts dans le respect des compétences respectives du Parlement fédéral et des assemblées législatives provinciales. Il a d'ailleurs participé à titre d'intervenant devant la Cour suprême dans le cadre du *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*[1], afin de faire valoir l'importance des rôles légitimes et complémentaires des provinces et du Parlement en matière de protection de l'environnement, conformément aux principes du fédéralisme coopératif.

Le présent mémoire se concentre exclusivement sur la *Loi visant à bâtir le Canada*. Compte tenu des délais particulièrement serrés impartis pour son examen, cette analyse se limite à mettre en lumière les principaux risques soulevés en matière de protection de l'environnement, notamment les effets potentiels sur le partage des compétences et les possibilités de contournement des normes environnementales en vigueur.

Le contexte d'adoption du projet de loi, caractérisé par le recours à une procédure bâillon et un échéancier expéditif, constitue une limite importante à la portée de cette analyse et aux consultations et réflexions normalement nécessaires à l'étude d'un projet de loi de cette envergure.

1. Risque pour les compétences provinciales

Le projet de loi soulève un risque important pour les compétences provinciales. L'usage de l'expression « intérêt national » pour définir les projets visés, ainsi que la définition même de ces projets, laisse entendre que des ouvrages relevant de la compétence provinciale pourraient être inclus dans son champ d'application.

Notre analyse se fonde sur les éléments intrinsèques du texte législatif, notamment son préambule et les dispositions relatives à son objet. Tel que

[1] 2023 CSC 23.

rédigé, le projet de loi ne semble pas se limiter explicitement aux projets relevant des compétences fédérales (par exemple, les ouvrages et infrastructures de transport interprovincial par oléoduc, gazoduc, chemin de fer ou navire[2], l'aéronautique[3] et l'énergie nucléaire[4]).

Aucune disposition n'indique clairement que le projet de loi ne vise pas les ouvrages et infrastructures locaux qui relèvent des provinces. Au contraire, plusieurs éléments du texte pourraient s'interpréter comme s'appliquant aussi aux ouvrages de compétence provinciale, laissant ainsi aux tribunaux le soin de déterminer son champ d'application exact.

Premièrement, la définition législative d'un « projet d'intérêt national » est formulée de manière suffisamment large pour inclure des projets qui, bien que situés entièrement à l'intérieur d'une province, pourraient néanmoins être désignés comme tels. Le préambule de la *Loi visant à bâtir le Canada* prévoit, en effet, que sont d'intérêt national des projets qui, notamment :

- « favorisent le développement de corridors économiques et commerciaux,
- relient différentes parties du pays entre elles et acheminent des biens vers des marchés,
- renforcent la capacité du Canada de faire du commerce,
- renforcent le développement des ressources naturelles du Canada ainsi que la production énergétique du Canada et ses infrastructures » [Soulignements ajoutés]

Les projets reliant plusieurs provinces ou créant des corridors énergétiques relèvent généralement des compétences fédérales[5] et le préambule ne semble pas soulever de problème constitutionnel sur ce point. Par contre, le développement des ressources naturelles et le renforcement de la capacité énergétique du Canada impliquent en grande partie des projets qui relèvent

[2] LC 1867, par. 92(10)(a) et 91(10).
[3] LC 1867, art. 91, paragraphe introductif.
[4] LC 1867, art. 91, paragraphe introductif et par. 92(10)(c).
[5] LC 1867, par. 92(10)(a).

normalement des provinces[6]. L'exploration, l'extraction et la production de ressources naturelles non renouvelables, forestières et hydroélectriques, ainsi que les considérations environnementales qui y sont liées, ont en effet été attribué aux provinces par la *Loi constitutionnelle de 1867* Le préambule paraît donc à première vue viser des ouvrages fédéraux mais aussi provinciaux, contrairement au partage constitutionnel des compétences.

En outre, le projet de loi accorde **un pouvoir discrétionnaire très large au gouverneur en conseil** pour désigner un projet comme étant d'intérêt national, ce qui alimente les inquiétudes quant au respect de l'équilibre des compétences dans le cadre du fédéralisme canadien. En vertu du paragraphe 5(6), cette désignation peut être faite par décret, sur recommandation du ministre, en tenant compte de certains facteurs qui ne sont ni cumulatifs, ni limitatifs. La loi précise en effet que le gouverneur en conseil « **peut tenir compte de tout facteur qu'il estime pertinent**, notamment si le projet peut :

a) renforcer l'autonomie, la résilience et la sécurité du Canada;
b) procurer des avantages économiques ou autres au Canada;
c) avoir une forte probabilité de mise en œuvre réussie;
d) promouvoir les intérêts des peuples autochtones;
e) contribuer à la croissance propre et à l'atteinte des objectifs du Canada en matière de changements climatiques. »

Cette formulation ouvre la porte à une désignation fondée sur un seul de ces éléments, voire sur d'autres considérations non mentionnées dans la loi. L'absence de critères clairs et contraignants affaiblit ainsi les balises qui devraient encadrer l'exercice de ce pouvoir exécutif. Bien que le projet de loi

[6] LC 1867, par. 92(A)(1) et 92(10). En effet, l'ajout de l'article 92A à la Loi constitutionnelle de 1867, en 1982, est venu confirmer cette compétence exclusive des provinces. Cet article précise notamment que les provinces ont juridiction en matière de prospection, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières, ainsi que sur l'aménagement, la conservation et la gestion des emplacements et des installations destinés à la production d'énergie électrique sur leur territoire.

prévoit une consultation des provinces à son paragraphe 5(7), il ne conditionne pas la désignation de projets d'intérêt national à leur consentement. Cela laisse donc la porte ouverte à ce que le gouvernement fédéral impose aux provinces des décisions unilatérales dans leurs propres champs de compétences, contrairement aux principes du fédéralisme canadien.

Deuxièmement, en ce qui concerne les conditions à imposer aux projets d'intérêt national, **le projet de loi ne prévoit aucune obligation de consultation des provinces**. Selon le paragraphe 7(2), le ministre responsable doit consulter uniquement les ministres fédéraux compétents ainsi que les peuples autochtones concernés, en ce qui a trait aux conditions devant accompagner le document autorisant un projet. Les provinces ne sont pas spécifiquement mentionnées parmi les parties à consulter. Ainsi, il appert qu'après avoir été consultées lors de l'inscription d'un projet à l'annexe listant les projets d'intérêt national, lesquels peuvent inclure des projets relevant de compétences provinciales, les provinces ne sont plus associées à l'élaboration et à la mise en oeuvre et au respect des conditions imposées à ces projets. Cette exclusion soulève des enjeux importants en matière de respect du partage des compétences. Après sa désignation d'intérêt national, un projet semble donc échapper complètement au contrôle des provinces et, en particulier, à l'application des normes provinciales, notamment celles prévues par la *Loi sur la qualité de l'environnement*, même lorsque celui-ci relève de leurs compétences exclusives. Si c'était là l'interprétation qu'il faut donner au projet de loi, les conséquences pour l'équilibre du fédéralisme et l'autonomie des provinces pourraient être importantes. Nous y reviendrons ci-après.

Finalement, dans la mesure où le projet de loi utilise l'expression « intérêt national » à de nombreuses reprises, le Parlement semble laisser entendre que le gouvernement pourrait s'appuyer, en cas de contestation, sur la doctrine de l'intérêt national pour justifier sa validité.

La doctrine de l'intérêt national est un concept découlant du pouvoir fédéral résiduel en matière de paix, ordre et bon gouvernement, prévu au préambule de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867. «Lorsqu'elle est appliquée, la disposition concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement tend à couvrir des sujets qui s'écartent des domaines couverts par la liste qui suit la disposition d'ouverture, ou sur des domaines qui sont apparus depuis la Confédération (comme la pollution ou les changements climatiques).» [7]

Cette doctrine a notamment été invoquée dans le cadre des *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*[8]. La Cour suprême y a confirmé la portée de la doctrine de l'intérêt national et a précisé les critères permettant d'y recourir. Pourront être d'intérêt national et de compétence fédérale exclusive, les matières d'importance pour le Canada dans son ensemble qui, selon une preuve claire, transcendent véritablement les intérêts provinciaux[9]. Selon la Cour, ces matières doivent être spécifiques, se distinguer nettement des matières de compétences provinciales[10] et avoir des répercussions qui dépassent les frontières provinciales et la capacité d'agir de manière pérenne des provinces :

> Cela signifie que la matière en cause est d'une nature telle que les provinces, soit conjointement soit individuellement, ne sont pas en mesure de s'en occuper, parce que l'absence de coopération d'une ou de plusieurs provinces empêcherait les autres de s'en occuper efficacement, *et* que le défaut d'une province d'agir à l'égard de cette matière sur son territoire aurait des conséquences extraprovinciales graves.[11]

---

[7] Bibliothèque du Parlement citant Dara Lithwick, *Un pas de deux : La répartition des pouvoirs législatifs entre le fédéral et les provinces aux articles 91 et 92 de la* Loi constitutionnelle de 1867, publication n° 2015 128-F, Bibliothèque du Parlement, 8 décembre 2015.

[8] 2021 CSC 11 (« *Renvois relatifs à la tarification de la pollution* »).

[9] *Ibid* aux paras 132-161. Voir aussi le résumé des critères applicables aux paras 162-166.

[10] *Ibid* aux paras 146 et 157.

[11] *Ibid* au para 146.

Enfin, ne peuvent être d'intérêt national que des matières dont l'attribution exclusive au Parlement fédéral aurait sur les compétences provinciales un effet compatible avec le fédéralisme canadien[12]. Ce dernier critère vise à prévenir l'élargissement excessif des compétences fédérales et l'autonomie des provinces[13]. Pour être valide, la loi fédérale proposée doit porter sur une matière dont les effets bénéfiques pour le pays résultant d'une attribution exclusive au Parlement sont plus importants que son empiètement sur les compétences provinciales[14].

Ont notamment été reconnues comme des matières d'intérêt national « l'établissement de normes nationales minimales de tarification rigoureuse des GES […] »[15], la pollution de la mer intérieure des provinces[16], la création de la zone verte de la Commission de la Capitale nationale[17], l'énergie nucléaire[18] et l'aéronautique[19]. Il s'agit de matières particulières et distinctes qui, de par leur nature et leurs effets, sont intrinsèquement de nature extraprovinciale[20]. Les matières très larges et vagues qui constituent des agrégats de compétences provinciales ne sont donc pas d'intérêt national[21]. C'est le cas, par exemple, de l'inflation[22], de l'environnement[23] et des gaz à effets dans leur globalité, que la Cour suprême a jugé comme n'étant pas d'intérêt national.[24]

Comme nous pouvons le constater, l'intérêt national au sens constitutionnel est assez spécifique et balisé, et ne correspond pas à ce qui peut être

---

[12] *Ibid* aux paras 160-161.
[13] *Ibid*.
[14] *Ibid* au para 161.
[15] *Ibid* aux paras 57 et 80.
[16] *R c Crown Zellerbach Canada ltd.*, [1988] 1 RCS 401.
[17] *Munro c National Capital Commission*, [1966] RCS 663.
[18] *Ontario Hydro c Ontario (Commission des relations de travail)*, [1993] 3 RCS 327.
[19] *Québec (Procureur général) c Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536; *Johannesson c Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 RCS 292.
[20] *Renvois relatifs à la tarification de la pollution*, *supra* note 7 au para 146.
[21] *Ibid* aux paras 150 et 158.
[22] *Renvoi : Loi anti-inflation*, [1976] 2 RCS 373 (motifs concordants du juge Beetz et Ritchie, formant la majorité sur ce point).
[23] *R c Hydro-Québec*, [1997] 3 RCS 213.
[24] *Renvois sur la tarification de la pollution*, *supra* note 7 aux paras

généralement considéré comme étant « d'intérêt national » sur les plans économique et commercial.

2. Inquiétudes quant à l'application des normes environnementales provinciales aux projets d'intérêt national

Ce projet de loi soulève **d'importantes préoccupations quant à ses effets potentiels sur l'application des normes environnementales provinciales** aux projets qualifiés « d'intérêt national ». En effet, il n'est pas clair, à la lecture du projet de loi, si et dans quelle mesure les lois provinciales continueraient de s'appliquer aux projets désignés comme étant « d'intérêt national ».

Cette incertitude découle du fait que, d'une part, le projet de loi ne contient aucune indication claire quant à l'application des normes provinciales. En outre, bien que certains passages laissent entendre que l'autorisation délivrée par le ministre serait limitée aux lois fédérales,[25] ce qui, selon les

[25] L'autorisation délivrée par le ministre semble limitée aux lois fédérales. En effet, le paragraphe 7(1) prévoit que le ministre remet au promoteur d'un projet d'intérêt national une autorisation « qui est réputée être chaque autorisation qui y est précisée à l'égard du projet ». Par ailleurs, le paragraphe 6(1) instaure une présomption selon laquelle les décisions, conclusions et avis nécessaires à l'obtention d'une autorisation pour un projet d'intérêt national « sont réputés rendues ou formulés, selon le cas, en vue de permettre la réalisation en tout ou en partie du projet ». Le paragraphe 6(2) précise que le promoteur du projet n'est pas exempté « de l'obligation de prendre toutes les mesures qu'il est tenu de prendre, sous le régime d'un texte législatif, à l'égard d'une autorisation ». Or, les expressions « texte législatif » et « autorisation », telles que définies par le projet de loi#, réfèrent uniquement à des lois fédérales. Le sommaire du projet de loi semble lui aussi appuyer l'interprétation selon laquelle l'autorisation ministérielle et les conditions qui l'accompagnent ne visent que les lois et règlements fédéraux: «b) prévoit que les décisions qui doivent être rendues et les conclusions et avis qui doivent être formulés — au titre de certaines lois fédérales et de certains règlements pour qu'une autorisation soit accordée à l'égard d'un projet dont le nom figure à l'annexe 1 de cette loi — sont réputés rendues ou formulés, selon le cas, en vue de permettre la réalisation en tout ou en partie du projet;) exige du ministre désigné en vertu de la même loi qu'il délivre au promoteur du projet, si certaines conditions sont remplies, un document assorti de conditions qui s'appliquent au projet, lequel document est réputé être les autorisations qui y sont précisées et qui sont requises au titre de certaines lois fédérales et de certains règlements. [(Soulignements ajoutés]

règles du droit constitutionnel canadien, impliquerait que les lois provinciales continuent de s'appliquer, d'autres éléments du texte laissent plutôt entendre que ces normes provinciales pourraient ne plus s'appliquer aux projets visés.

À plusieurs égards, **le projet de loi pourrait favoriser une centralisation des pouvoirs sur les projets jugés d'intérêt national**. Tel qu'indiqué précédemment, le projet de loi utilise à de nombreuses reprises la notion d'intérêt national, une expression qui, en droit constitutionnel, donne au Parlement une compétence exclusive et permanente[26] sur ce qui est jugé d'intérêt national par les tribunaux.

Son préambule énonce aussi que pourront être d'intérêt national des projets qui renforcent, notamment, le développement des ressources naturelles et la capacité énergétique du Canada (et qui relèvent en grande partie des compétences provinciales), tandis que son article 4 énonce que l'un des objets de la loi est la mise en place d'un « processus accéléré qui renforce la certitude réglementaire et la confiance des investisseurs ».

Tout ceci pourrait favoriser une interprétation ultérieure, par les tribunaux, selon laquelle le législateur souhaitait mettre en place ce que l'on pourrait qualifier de « guichet unique » pour une approbation rapide de certains projets et ainsi faire en sorte que seules les lois fédérales s'appliquent. Par ailleurs, l'incertitude réglementaire à laquelle fait référence l'article 4 est souvent associée, par les promoteurs, à la multitude perçue de normes fédérales et provinciales que les projets de développement et de transport des ressources naturelles doivent respecter. L'application concurrente des lois provinciales, en particulier les lois environnementales, à des projets désignés comme étant d'intérêt national pourrait ainsi possiblement être écartée par les tribunaux en raison des permis, des exigences et des délais que ces lois imposeraient autrement à ces projets. Ainsi, en vertu de la doctrine de la prépondérance fédérale, les lois provinciales qui entreraient en conflit avec les dispositions de la *Loi visant à bâtir le Canada* ou avec l'intention du Parlement pourraient être déclarées inopérantes. Enfin, cette loi

[26] *Renvois relatifs à la tarification de la pollution*, *supra* note 7 aux paras 90 et 102.

est silencieuse sur les pouvoirs dont disposent les autorités législatives et réglementaires provinciales et municipales et prévoit des modalités d'approbation de projets qui se limitent aux textes législatifs fédéraux.

L'ambiguïté entourant l'application des normes provinciales dans le projet de loi soulève également une incertitude importante quant à la prise en compte des évaluations d'impact menées par les provinces, notamment dans le cas de projets désignés d'« intérêt national » qui relèveraient normalement de leur compétence.

Le projet de loi ne précise pas de quelle manière, ni même si, une évaluation d'impact menée en vertu des lois provinciales déterminera l'autorisation ou les conditions que le ministre fédéral pourra imposer à un projet. En effet, le paragraphe 7(5) prévoit que les conditions sont réputées imposées en vertu du régime législatif applicable à chaque autorisation, et ce en renvoyant au terme « autorisation » mentionnée dans la section définitions du projet de loi.

Ainsi, le ministre pourrait-il, de fait, imposer à un projet d'intérêt national des conditions qui relèvent normalement de la compétence provinciale ? Si tel est le cas, il sera difficile, voire impossible, d'assurer une mise en œuvre cohérente, efficace et réussie, par les autorités fédérales seulement, de projets qui relèvent pourtant, en partie ou en totalité, des compétences et de l'expertise des provinces et alors qu'il s'agit, dans ce contexte, d'appliquer ou d'interpréter la législation provinciale.

Au Québec, le régime prévu par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) impose des exigences spécifiques, incluant l'évaluation des impacts sur l'environnement et la participation publique. Si un projet est inscrit à l'annexe fédérale, sans que des conditions soient imposées pour assurer l'harmonisation avec les exigences québécoises, **il y a un risque que les normes de la LQE soient contournées, ignorées ou considérées comme accessoires, affaiblissant ainsi la protection environnementale au Québec.**

3. *Loi fédérale sur l'évaluation d'impact*: affaiblissement du processus de consultation

Le projet de loi C-5, tel que rédigé, compromet les mécanismes actuels d'évaluation d'impact en affaiblissant la qualité des évaluations environnementales relevant des compétences fédérales en supprimant l'étape préparatoire prévue par la *Loi sur l'évaluation d'impact* (*LEI*).

En cherchant à accélérer l'approbation des projets, le projet de loi réduit la participation du public, compromet une évaluation adéquate des risques, affaiblit les garanties de protection de la population et de l'environnement, et soulève de sérieuses préoccupations quant à ses impacts sur les droits des peuples autochtones.

L'article 19 du projet de loi écarte l'étape préparatoire du processus d'évaluation d'impact pour les projets désignés comme étant d'intérêt national. En effet, dès qu'un projet est désigné comme tel, l'Agence est réputée avoir déjà conclu qu'une évaluation d'impact est requise. Simultanément, les articles 9 à 17 ainsi que certaines dispositions de l'article 18 de la LEI cessent de s'appliquer. Ce mécanisme a pour effet de retrancher une phase essentielle du processus, soit celle qui permet de définir la portée de l'évaluation, de consulter les communautés et de s'assurer que les enjeux prioritaires sont identifiés en amont. Cette omission soulève des préoccupations quant à la rigueur et à la qualité de l'évaluation subséquente.

Cette étape préparatoire joue un rôle fondamental : elle permet de fonder l'avis motivé de l'Agence, enrichi par les préoccupations des communautés consultées, qui oriente ensuite le promoteur du projet dans la conception de l'étude d'impact et la planification de l'évaluation, laquelle peut notamment comprendre:

- «les lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact ;
- le plan de mobilisation et de partenariat avec les peuples autochtones ;
- le plan de participation du public ;

- le plan de coopération intergouvernementale ;
- et le plan de délivrance des permis requis.»[27]

L'élimination de cette phase affaiblit ainsi l'un des fondements du processus décisionnel en matière d'évaluation environnementale. En effet, l'article 10 de la LEI prévoit que l'agence d'évaluation veille à ce que le public ait la possibilité de participer de façon significative au travaux préparatoires en amont de l'évaluation d'impact. L'étape préparatoire permet aux communautés concernées de soulever leurs préoccupations. Par conséquent, dans le cadre d'un projet désigné d'intérêt national, le promoteur ne serait pas tenu de fournir à l'Agence un avis expliquant comment il entend répondre aux questions jugées pertinentes par cette dernière, notamment celles soulevées par le public ou par toute instance ou groupe autochtone consulté.

4. Risque de recul pour l'État de droit et la protection de l'environnement

Le projet de loi **confère un pouvoir discrétionnaire très large au gouvernement**, ce risque de porter atteinte aux principes de l'État de droit et, par conséquent, à la protection de l'environnement.

Premièrement, accorder un pouvoir discrétionnaire aussi étendu accroît les risques pour la protection de l'environnement et des droits humains, en réduisant les possibilités de contrôle des décisions rendues. Le projet de loi accorde au gouvernement un large pouvoir discrétionnaire dans la désignation de ce qui constitue un projet « d'intérêt national ». Or, comme mentionné précédemment, cette désignation peut avoir des conséquences importantes sur le partage des compétences et sur l'application des normes environnementales provinciales et fédérales. **L'absence de critères clairs, suffisamment précis et objectifs encadrant l'inscription d'un projet à**

[27] Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Projet de route de raccordement du Nord – Résumé de l'étude d'impact environnemental*, en ligne : https://iaac-aeic.gc.ca/050/evaluations/document/152795?culture=fr-CA.

l'annexe crée une incertitude juridique considérable, tout en **rendant plus difficile un contrôle judiciaire effectif des décisions prises.**

Deuxièmement, le projet de loi contient plusieurs dispositions à la section «Modification de l'annexe 2 » qui soulèvent des **craintes sérieuses quant à la possibilité de contourner des normes environnementales**. Les articles 21, 22 et 23 du projet de loi permettent notamment au gouverneur en conseil d'exempter les projets désignés « d'intérêt national » de l'application de toute disposition législative ou réglementaire. **Ces dispositions pourraient par exemple être utilisées pour contourner les exigences prévues à la *Loi sur les espèces en péril ou Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs,* dans le but d'accélérer la mise en œuvre des projets.**

Enfin, le paragraphe 5(8) du projet de loi prévoit que **l'inscription, la modification ou la suppression de projets « d'intérêt national » à l'annexe I peut se faire par décret**, et soustrait ces décisions à l'application de la *Loi sur les textes réglementaires* (LTR). Ce faisant, le projet de loi contourne des mécanismes essentiels de transparence et de reddition de comptes, notamment :

- l'examen préalable par le sous-ministre de la Justice visant à examiner si:
    - a) le règlement est pris dans le cadre du pouvoir conféré par sa loi habilitante ;
    - b) il ne constitue pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir ainsi conféré ;
    - c) il n'empiète pas indûment sur les droits et libertés existants et, en tout état de cause, n'est pas incompatible avec les fins et les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Déclaration canadienne des droits* ;
    - d) sa présentation et sa rédaction sont conformes aux normes établies. ; (article 3)
- la publication dans la Gazette du Canada, (article 10) qui permet au public et aux parties concernées de prendre connaissance du projet de règlement avant son entrée en vigueur et d'y soumettre des

commentaires. (Source: commentaires sur les reglements projetés: https://gazette.gc.ca/consult/consult-fra.html)

La non-application de la LTR compromet donc la transparence du processus, la participation du public et le contrôle démocratique préalable, trois éléments fondamentaux pour assurer l'acceptabilité sociale des décisions ayant un impact sur l'environnement.

Recommandations:

Au regard des menaces et risques importants sur le plan environnemental et pour assurer le respect des droits humains, notamment la santé et la sécurité de la population, **le CQDE recommande le retrait de ce projet de loi afin de procéder à sa révision en profondeur.** À défaut, nous formulons les recommandations suivantes:

- **Recommandation 1** : remplacer l'expression « intérêt national » en utilisant plutôt une expression comme « projets structurants ».
  Cela permettrait d'éviter toute confusion avec la doctrine de l'intérêt national qui comporte des critères spécifiques l'encadrant de manière stricte.

- **Recommandation 2** : préciser expressément que la désignation d'un projet **n'a pas pour effet de soustraire ce projet à l'application des lois et règlements des autorités provinciales et municipales**.
  Une telle clarification permettrait d'éviter toute interprétation conduisant à un risque pour les compétences provinciales, notamment en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Plus spécifiquement, nous suggérons d'ajouter au paragraphe 6(3) l'expression « d'une autorité provinciale ou municipale qui dispose de pouvoirs à l'égard du projet», pour ce lire ainsi:

  > «6(3) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'exempter le promoteur du projet de l'obligation de prendre toutes les mesures qu'il est tenu de prendre, le cas échéant, sous le régime d'une loi ou d'un règlement d'une autorité provinciale ou municipale qui dispose de pouvoirs à l'égard du projet.»

- **Recommandation 3** : préciser expressément que l'octroi d'une **autorisation soit conditionnel au respect par le promoteur de l'ensemble des exigences prévues par les lois et règlements applicables, tant fédéraux que provinciaux.**
  À défaut, le CQDE recommande :

  - de retirer la présomption établie au paragraphe 7(3);
  - d'abroger les pouvoirs discrétionnaires accordés au gouverneur en conseil aux articles 21, 22 et 23, lesquels permettent de suspendre ou de soustraire un projet à l'application d'une loi fédérale ou d'un règlement.

- **Recommandation 4** : Veiller à ce que **le public ait la possibilité de participer de manière significative** aux décisions prises en vertu du projet de loi, ainsi qu'aux évaluations d'impact, tant provinciales que fédérales, qui en découlent.

  À défaut, nous suggérons de :

  - supprimer les articles 5(8) et 7(7), qui soustraient les décrets et le document énonçant les conditions à l'application de la *Loi sur les textes réglementaires*, ce qui empêche leur examen public.
  - Supprimer l'énoncé de l'article 19, qui prévoit que les articles 9 à 17 ainsi que les paragraphes 18(3) à (6) de la *Loi sur l'évaluation d'impact* ne s'appliquent pas aux projets désignés.

- **Recommandation 5** : Ajouter des balises claires encadrant l'exercice du pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil et du ministre responsable.
  Le paragraphe 5(6) devrait prévoir des critères cumulatifs, et non de simples facteurs, afin de baliser l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. **Parmi ces critères, l'un devrait expressément exiger que le projet**

contribue à une économie sobre en carbone et respectueuse de la biodiversité. Cela permettrait de s'assurer que les projets sont encadrés par des exigences précises et rigoureuses, et qu'ils participent réellement à la transition écologique, dans le respect des obligations environnementales du Canada.