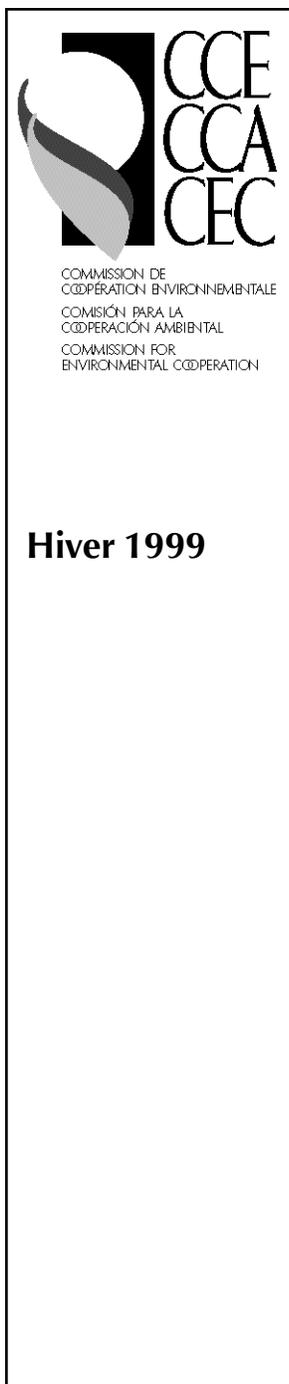


***Le droit et les
politiques de
l'environnement
en Amérique
du Nord***



Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord

EB LES ÉDITIONS
YVON BLAIS INC.

C.P. 180 Cowansville (Québec) Canada
Tél.: (450) 266-1086 FAX: (450) 263-9256

Ce livre a été imprimé sur du papier recyclé contenant plus de 50 % de fibres recyclées dont 20 % de fibres postconsommation.

La présente publication a été préparée par le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) et ne reflète pas nécessairement les vues des gouvernements du Canada, des États-Unis ou du Mexique.

Pour de plus amples renseignements sur la présente publication ou sur toute autre publication de la CCE, s'adresser à:

Commission de coopération environnementale
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9
Tél.: (514) 350-4300
Télec.: (514) 350-4314
E-mail: info@ccemtl.org

<http://www.cec.org>

ISBN 2-89451-305-4

© Commission de coopération environnementale, 1999

TOUS DROITS RÉSERVÉS.

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 1999
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 1999

Disponible en espagnol – ISBN: 2-89451-307-0
Disponible en anglais – ISBN: 2-89451-309-7

PROFIL

En Amérique du Nord, nous partageons des ressources naturelles vitales : l'air, les océans et les rivières, les montagnes et les forêts qui, ensemble, constituent la base d'un riche réseau d'écosystèmes qui assurent notre subsistance et notre bien-être. Mais si elles doivent continuer d'être une source de vie et de prospérité, ces ressources ont besoin d'être protégées. La protection de l'environnement en Amérique du Nord est une responsabilité que partagent le Canada, le Mexique et les États-Unis.

La Commission de coopération environnementale (CCE) est une organisation internationale dont les membres sont le Canada, le Mexique et les États-Unis. La Commission a été créée en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) afin de s'occuper de questions d'environnement à l'échelle de l'Amérique du Nord, d'aider à prévenir tout différend relatif au commerce ou à l'environnement et de promouvoir l'application efficace de la législation sur l'environnement. L'ANACDE complète les dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) qui ont trait à l'environnement.

La CCE s'acquitte de son mandat grâce aux efforts conjugués de ses trois principaux organes : le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM). Le Conseil, qui est l'organe de direction, est constitué de représentants des plus hautes autorités environnementales de chacun des pays. Le Secrétariat est chargé de mettre en œuvre le programme de travail annuel et d'assurer un soutien administratif, technique et fonctionnel au Conseil. Le Comité consultatif, qui compte quinze membres, soit cinq de chaque pays, est chargé pour sa part de formuler des avis au Conseil sur toute question qui entre dans le champ d'application de l'ANACDE.

MISSION

La CCE encourage la coopération et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens économiques, com-

merciaux et sociaux de plus en plus nombreux qui unissent le Canada, le Mexique et les États-Unis.

PROGRAMME RELATIF AU DROIT ET AUX POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

Le secteur de Programme de la CCE relatif au droit et aux politiques de l'environnement est axé sur les priorités découlant des obligations et des engagements qu'énonce l'ANACDE relativement aux normes environnementales et à leur mise en œuvre à l'échelle de l'Amérique du Nord. Ce programme est destiné à surveiller les tendances relevées dans le cadre de l'établissement et de l'application de ces normes et à en faire état, y compris les innovations en termes de réglementation, les instruments économiques et les activités volontaires. Il se penche également sur les engagements pris dans le contexte de l'ANACDE en matière de participation du public aux processus d'établissement et d'application des normes environnementales.

Le programme comprend deux parties. La première, intitulée *Normes et performance environnementales*, est centrée sur les objectifs de l'ANACDE visant à renforcer la coopération dans le domaine de l'élaboration et de l'amélioration des lois et des règlements sur l'environnement, ainsi qu'à favoriser une plus grande compatibilité des normes du secteur privé. Il est prévu d'établir une tribune régionale favorisant des échanges au niveau des stratégies nationales de remplacement dans la perspective de mettre en œuvre des normes environnementales améliorées; au niveau des mécanismes de participation du public aux processus d'établissement des normes; au niveau des méthodes. Le programme soutient également l'application de processus visant une plus grande compatibilité régionale des règlements techniques, des normes et des procédures d'évaluation de la conformité en matière d'environnement, et ce, en accord avec les dispositions de l'ALÉNA, de même qu'une plus grande compatibilité en ce qui a trait aux normes appliquées volontairement par le secteur privé.

La deuxième partie du programme, intitulée *Coopération en matière d'application des lois*, donne directement suite aux obligations des Parties d'appliquer efficacement leurs lois et règlements respectifs sur l'environnement. En vertu de la directive du Conseil de renforcer la coopération régionale en matière d'application des lois, le programme soutient également une tribune régionale de hauts fonctionnaires de ce domaine. Il vise aussi la recherche de méthodes de remplacement pour appliquer les lois efficacement et améliorer l'accès des parties privées aux recours.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.	XI
L'évaluation des effets environnementaux: Droit et pratique en Amérique du Nord	1
L'accès du public à l'information gouvernementale sur l'environnement: Rapport sur le droit, les politiques et les pratiques en Amérique du Nord	61

REMERCIEMENTS

La Commission de coopération environnementale désire remercier, en plus des personnes et organismes dont les noms apparaissent au début de chacune des sections, les personnes suivantes qui ont contribué à l'élaboration de la présente compilation : Janine Ferretti, Greg Block, Linda Duncan, Carla Sbert et Stéphanie Johnson.

Marc Paquin
Directeur de la rédaction, Le droit et les politiques
de l'environnement en Amérique du Nord

**L'ÉVALUATION DES EFFETS
ENVIRONNEMENTAUX**

**DROIT ET PRATIQUE EN
AMÉRIQUE DU NORD**

L'ÉVALUATION DES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX

Droit et pratique en Amérique du Nord

Introduction

L'étude qui suit donne un aperçu comparatif des processus fédéraux d'évaluation des effets environnementaux en vigueur au Canada, au Mexique et aux États-Unis, tout en fournissant des exemples précis du processus en place dans certains de leurs États et provinces. Il a été rédigé dans le cadre du projet de la CCE relatif à l'évaluation des effets environnementaux transfrontaliers (ÉEET). Ce projet a été entrepris en vertu du paragraphe 10(7) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) qui stipule que:

Considérant le caractère fortement bilatéral de nombreuses questions environnementales transfrontières, et en vue d'un accord entre les Parties sur les obligations découlant du présent article dans un délai de trois ans, le Conseil examinera les questions suivantes et fera des recommandations à leur sujet:

- a) évaluation de l'impact environnemental d'activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs transfrontières importants et dépendent de la décision d'une autorité gouvernementale compétente, y compris une évaluation approfondie des observations présentées par les autres Parties et par des personnes des autres Parties;
- b) notification, communication d'informations pertinentes et consultations entre les Parties concernant de telles activités; et
- c) limitation des effets nocifs possibles de ces activités.

Le 12 juin 1997, le Conseil de la CCE a étudié les recommandations d'un groupe intergouvernemental d'experts suggérant d'élaborer un accord sur l'ÉEET, et a décidé que les Parties concluraient un accord

ayant force obligatoire avant le 15 avril 1998¹. On peut prendre connaissance des recommandations du groupe d'experts sur le site Web de la CCE à l'adresse <<http://www.cec.org>>.

Le Secrétariat voudrait exprimer sa reconnaissance aux personnes et organismes qui suivent pour le travail qu'ils ont accompli au cours de la rédaction du document qui suit: l'Institut canadien du droit des ressources, le *Center for International Environmental Law* (CIEL), l'*Environmental Law Institute* (ELI), le *Centro mexicano de derecho ambiental* (CEMDA) et MM. Wilhaldo Cruz-Bressant et Howard Mann.

Marc Paquin,
Secrétaire du Conseil et gestionnaire de programme
Projets juridiques spéciaux et procédures

1. Au moment de la publication, les trois gouvernements négociaient toujours l'accord ayant force obligatoire sur l'ÉEET.

LE CANADA

1. Un aperçu du régime d'évaluation environnementale au Canada.	7
1.1 Introduction générale	7
1.2 Le régime fédéral d'évaluation environnementale.	9
2. La <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>	10
2.1 Les projets visés par la LCEE	10
2.2 La détermination de la portée d'un projet (scoping)	11
2.2.1 La portée du projet.	11
2.2.2 La portée des facteurs à examiner	12
2.3 Les effets environnementaux	13
2.3.1 Les effets transfrontaliers	14
2.4 Les mesures d'atténuation et les solutions de rechange.	14
2.5 Le contenu du rapport d'évaluation environnementale	15
2.6 Le contrôle judiciaire et administratif	16
2.7 Le suivi	17
2.8 L'harmonisation fédérale-provinciale et les examens conjoints par des commissions	17

2.9	La participation du public	18
3.	Un résumé des processus provinciaux et territoriaux en matière d'évaluation environnementale	20
3.1	Introduction.	20
3.2	L'application des processus	20
3.3	La portée et le contenu des rapports	21
3.4	La participation du public.	21
3.5	Les liens avec d'autres processus.	21
3.6	L'évaluation des effets environnementaux transfrontaliers	22

1. UN APERÇU DU RÉGIME D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AU CANADA

1.1 Introduction générale

La Constitution canadienne n'attribuant pas expressément d'autorité législative aux gouvernements fédéral ou provinciaux en matière de protection de l'environnement, le pouvoir de légiférer en la matière est plutôt rattaché à de nombreuses autres sphères de compétence législative, certaines fédérales, d'autres provinciales¹. Pour cette raison, les deux paliers de gouvernement – fédéral et provincial – ont adopté des processus d'évaluation environnementale.

Au niveau fédéral, le processus d'évaluation environnementale a été adopté officiellement en 1972, au moment où le gouvernement fédéral a présenté le *Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*², document de politique auquel allaient devoir se conformer les ministères. Le document a été amélioré en 1984 pour devenir le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* (PEEE); les tribunaux ont par la suite confirmé que le décret avait force de loi³.

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE)⁴, promulguée en 1995 afin de remplacer le décret précité, représente le cadre législatif dont dispose actuellement le gouvernement fédéral pour tenir compte des conséquences environnementales dans des décisions relatives à des projets. Le mécanisme de déclenchement de la LCEE comprend une définition réglementaire de «projet», des listes d'inclusion et

1. Voir *Procureur général du Canada c. Hydro-Québec*, Cour suprême du Canada, n° dossier: 24652, 18 septembre 1997, par. 112.

2. Politique du gouvernement du Canada établissant le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement; non datée.

3. *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467, Gazette du Canada, Partie II, vol. 118, n° 14, p. 2794. La force exécutoire de ce décret a été confirmée par un arrêt de la Cour suprême du Canada: *Friends of the Oldman River Society c. Canada*, [1992] 1 R.C.S. 3.

4. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37. La loi a été adoptée par le Parlement en 1992, mais elle n'est pas entrée en vigueur avant 1995, c'est-à-dire en même temps que plusieurs règlements importants s'y rapportant ont été adoptés.

d'exclusion de projets assujettis et une définition de l'implication que doit avoir le gouvernement fédéral concernant un projet. Quand des projets sont visés par la LCEE, il incombe aux autorités fédérales responsables de déterminer tout d'abord le type d'évaluation environnementale requise avant de prendre une décision sur un projet. Il en existe quatre types: l'examen préalable, l'étude approfondie, l'examen public par une commission ou la médiation. Les résultats de l'évaluation environnementale ont un caractère informatif et la décision finale sur un projet appartient au ministère ou à l'organisme fédéral chargé d'entreprendre le projet en question ou d'y apporter son soutien (c.-à-d. l'«autorité responsable»).

La détermination de la portée d'une évaluation environnementale (scoping) s'appuie sur les éléments du projet examiné, les facteurs prescrits par la LCEE ainsi que les aspects particuliers du projet et son milieu d'exécution. Aux termes de la LCEE, l'évaluation environnementale d'un projet doit envisager des solutions de rechange, des mesures d'atténuation et un suivi. La loi contient également des dispositions précises sur les effets transfrontaliers de tout projet et prévoit une harmonisation fédérale-provinciale, la délégation de certaines fonctions et des études par des comités mixtes d'experts.

La participation du public s'impose surtout dans le cas de grands projets dont l'étude est menée par une commission indépendante ou dans le cadre d'une médiation, à la suite d'une étude approfondie. La LCEE prévoit également le financement des participants aux audiences publiques et l'accès à l'information grâce à un registre public.

Comme l'« environnement » est l'objet d'une responsabilité partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces, ces dernières avaient toutes adopté, vers la fin des années 1980, des lois sur l'évaluation environnementale et mis en place des processus officiels à cet égard. Au cours des années, la plupart des provinces ont élaboré de nouveaux régimes d'évaluation environnementale afin de tenir compte des changements institutionnels et de répondre aux attentes du public. Les processus provinciaux et territoriaux d'évaluation environnementale sont en général soumis aux mêmes règles, mais on peut constater quelques divergences.

Les administrations municipales ont également reconnu la nécessité d'intégrer l'évaluation environnementale à leurs plans d'aménagement et un certain nombre de municipalités canadiennes ont instauré des processus officiels d'évaluation environnementale, seules ou en collaboration avec leur gouvernement provincial. Ces processus

ont également été intégrés dans des ententes sur le règlement de revendications territoriales autochtones.

Il existe aujourd'hui au Canada un régime d'évaluation environnementale qui comprend une trentaine de processus officiels et qui illustre la répartition constitutionnelle des compétences en matière d'environnement, l'issue des principaux litiges judiciaires, la mise en place d'autorités environnementales par les divers niveaux de gouvernement et les résultats de l'expérience, de la recherche et des commentaires du public.

Le présent rapport a pour objet de donner un aperçu du régime fédéral canadien d'évaluation environnementale, d'analyser en détail la LCEE et de résumer les caractéristiques principales des processus provinciaux et territoriaux d'évaluation environnementale.

1.2 Le régime fédéral d'évaluation environnementale

Au fil des ans, le PEEE a évolué en une série de processus d'évaluation environnementale destinés à garantir l'intégration des facteurs environnementaux à tous les niveaux du processus décisionnel du gouvernement fédéral, y compris en matière de politiques, de plans, de programmes et de projets.

Le gouvernement fédéral administre les processus d'évaluation environnementale suivants:

- La LCEE, présentée la première fois dans le cadre du programme de réforme du PEEE en 1990, afin de remplacer le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, a été adoptée par le Parlement en 1992 et promulguée le 22 janvier 1995. La LCEE prévoit l'application d'un processus davantage précis à l'égard des projets. Elle exige qu'une autorité (fédérale) responsable qui entreprend ou finance des projets, ou encore qui concède des terres ou délivre des approbations réglementaires relativement à certains projets, s'assure que ces derniers sont soumis à une évaluation environnementale avant d'être entrepris. Le ministre fédéral de l'Environnement doit rendre compte au Parlement de l'administration de la loi. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale aide le ministre à remplir les obligations qui incombent au gouvernement fédéral en la matière.
- La Convention de la Baie James et du Nord québécois, ratifiée en 1975 afin de coordonner les projets de développement au Nouveau-Québec, prévoit des conditions précises d'examen des projets qui

relèvent de la compétence du fédéral dans cette région. L'examen des projets qui relèvent de la compétence provinciale est assujéti au processus provincial en vigueur dans cette région, également régi par la Convention.

- Le régime d'autres ententes sur le règlement de revendications territoriales des autochtones comprend maintenant, lui aussi, un processus d'évaluation environnementale. Ces ententes s'appuient sur des processus coopératifs qui prévoient la participation des gouvernements autochtones intéressés⁵.
- Le Processus d'évaluation environnementale des projets de politique et de programme, instauré par le Cabinet fédéral à titre de directive en 1990 dans le cadre du programme de réforme du PEEE, constitue un processus d'évaluation environnementale non législatif visant les projets de politique et de programme soumis à l'examen du Cabinet. Ce processus oblige les ministères et les organismes fédéraux à évaluer et à justifier les effets environnementaux possibles de leurs projets de politique et de programme, de même qu'à rendre publics les résultats de l'évaluation au moment de l'annonce des projets, y compris lesdites incidences possibles et la manière dont elles seront gérées.

2. LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

2.1 Les projets visés par la LCEE

La LCEE prévoit quatre conditions à rencontrer afin que le processus fédéral d'évaluation environnementale s'applique à une proposition.

Premièrement, la proposition doit avoir trait à un «projet», qu'il s'agisse d'un ouvrage concret ou d'une activité concrète. La loi définit un projet comme la «réalisation – y compris l'exploitation, la modification, la désaffectation ou la fermeture – d'un ouvrage ou proposition d'exercice d'une activité concrète, non liée à un ouvrage, désignée par règlement ou faisant partie d'une catégorie d'activités concrètes désignée par règlement aux termes de l'alinéa 59b)» et visée par le *Règlement sur la liste d'inclusion*⁶.

5. Voir, par exemple, l'*Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada* (1993) et le *Règlement de la revendication territoriale des Dénés et Métis du Sahtu*, vol. 1, 1993, art. 12 et para. 25(3).

6. LCEE, par. 2(1).

Deuxièmement, le projet ne doit pas être soustrait à la prescription de mener une évaluation environnementale en vertu de la LCEE. Un projet peut être exclu s'il est réalisé en situation d'urgence ou pour des raisons de sécurité nationale. Le *Règlement sur la liste d'exclusion* définit également les types de projet soustraits à une évaluation environnementale puisqu'ils n'ont pas d'effets environnementaux importants.

Troisièmement, l'évaluation environnementale doit être déclenchée par une «autorité fédérale». Cette expression englobe les ministres fédéraux, les agences ou les autres organismes du gouvernement fédéral qui doivent rendre des comptes au Parlement par l'intermédiaire d'un ministre, les ministères fédéraux ou les établissements publics, et tout autre organisme visé par les règlements de la LCEE. La plupart des sociétés d'État ne sont pas visées par l'application de la loi⁷.

En dernier lieu, la LCEE requiert que l'autorité fédérale: a) soit le promoteur du projet; b) accorde au projet un financement ou toute autre aide financière; c) concède un intérêt foncier afin que le projet puisse être exécuté; ou d) prenne une décision réglementaire à l'égard d'un projet, à savoir la délivrance d'un permis, d'une licence ou d'une approbation en vertu d'une loi ou d'un règlement compris dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*. L'autorité fédérale qui peut prendre n'importe laquelle de ces mesures à l'égard d'un projet est désignée l'«autorité responsable»⁸.

2.2 La détermination de la portée d'un projet (scoping)

La LCEE contient un certain nombre de dispositions sur la portée de l'évaluation environnementale. Il s'agit, de fait, de la portée du projet (éléments de la réalisation envisagée à inclure dans l'évaluation environnementale) ainsi que les facteurs (c.-à-d. les effets environnementaux, les commentaires du public, les mesures d'atténuation, etc.) dont il faudra tenir compte dans l'évaluation environnementale.

2.2.1 La portée du projet

La détermination de la portée d'un projet donne lieu à un relevé des éléments de la réalisation envisagée qui devraient être soumis à l'évaluation environnementale. La portée du projet peut se définir comme la somme des ouvrages concrets, des entreprises se rapportant à

7. LCEE, par. 2(1).

8. LCEE, art. 5 et par. 2(1).

ces ouvrages et des activités concrètes que l'on détermine en répondant aux trois questions suivantes:

- Quel est le type d'ouvrage ou d'activité concrète qui déclenche l'application de la LCEE (c.-à-d. pour quel ouvrage ou activité une compétence, fonction ou attribution est-elle exercée)?
- Quels autres ouvrages ou activités concrètes connexes (décrits dans le *Règlement sur la liste d'inclusion*) doivent être réalisés pour lancer le projet déclencheur?
- Quelles sont les autres entreprises liées aux ouvrages concrets identifiés par les réponses aux deux premières questions⁹?

Aux termes de la LCEE, l'autorité fédérale responsable peut regrouper deux projets ou plus dans une même évaluation environnementale, dans la mesure où les projets en question ont des liens assez étroits pour être considérés comme un seul projet¹⁰. Les critères pertinents dans un tel cas sont l'interdépendance, les liens et la proximité géographique.

2.2.2 La portée des facteurs à examiner

Le deuxième élément dont il faut établir la portée concerne l'évaluation environnementale proprement dite. La loi dresse une liste de facteurs à prendre en compte selon qu'il s'agit d'un examen préliminaire, d'une étude approfondie, d'une médiation ou d'un examen par une commission. Le paragraphe 16(1) de la loi prévoit l'examen des facteurs qui suivent dans les quatre cas:

- les effets environnementaux du projet, y compris ceux causés par les accidents ou défaillances pouvant en résulter, et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement;
- l'importance des effets visés à l'alinéa qui précède;

9. La question de la portée du projet a généralement été soulevée quand il a fallu déterminer si une évaluation devait tenir compte des éléments constitutifs préliminaires ou futurs d'un projet. Voir, par exemple, *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1994] 1 R.C.S. 159, et *Community Before Cars Coalition c. Commission de la capitale nationale*, F.C.T.D. T-1830-96, T-2865-96, T-2866-96, T-2481-96, 7 août 1997, j. Muldoon.

10. LCEE, par. 15(2).

- les observations du public à cet égard;
- les mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique, des effets environnementaux importants du projet;
- tout autre élément utile à l'évaluation, notamment la nécessité du projet et ses solutions de rechange, que l'autorité responsable peut exiger de prendre en compte.

Outre ces facteurs, chaque étude approfondie, médiation et examen par une commission doivent également considérer les éléments suivants¹¹:

- les raisons d'être du projet;
- les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique, de même que leurs effets environnementaux;
- la nécessité d'un programme de suivi du projet ainsi que ses modalités;
- la capacité des ressources renouvelables qui risquent d'être touchées de façon importante par le projet de répondre aux besoins du présent et à ceux des générations futures.

L'autorité responsable doit déterminer la portée de ces facteurs, en particulier, l'ampleur géographique, la gamme des effets environnementaux et les délais dans lesquels les effets pourraient se manifester.

2.3 Les effets environnementaux

La loi exige que chaque évaluation tienne compte des effets environnementaux du projet visé et de leur importance. Ils sont amplement définis et comprennent les effets sur le milieu tant physique que socio-économique¹². Ils comprennent également les défaillances ou les accidents pouvant résulter du projet, de même que «les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement»¹³.

11. LCEE, par. 16(2).

12. L'ampleur de cette démarche est à la fois signalée et approuvée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt concernant l'organisation *Friends of the Oldman River*, *op. cit.*, note 3.

13. LCEE, alinéa 16(1)a).

Plus précisément, l'expression «effets environnementaux» s'entend «tant [des] changements que la réalisation d'un projet risque de causer à l'environnement que [des] changements susceptibles d'être apportés au projet du fait de l'environnement, que ce soit au Canada ou à l'étranger; sont comprises parmi les changements à l'environnement les répercussions de ceux-ci soit en matière sanitaire et socio-économique, soit sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones, soit sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale». Pour ce qui est du terme «environnement», la loi le définit comme l'«ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre, notamment: a) le sol, l'eau et l'air, y compris toutes les couches de l'atmosphère; b) toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants; c) les systèmes naturels en interaction qui comprennent les éléments visés aux alinéas a) et b)»¹⁴.

2.3.1 *Les effets transfrontaliers*

Toutes les évaluations réalisées en vertu de la LCEE doivent examiner les effets transfrontaliers éventuels; il en est fait explicitement mention dans la définition des effets environnementaux¹⁵.

De plus, des articles précis de la loi visent les projets ayant des effets transfrontaliers, interprovinciaux ou internationaux, ou encore des effets sur le territoire domaniale. Aux termes des dispositions relatives aux effets environnementaux transfrontaliers de la loi¹⁶, le ministre de l'Environnement a le pouvoir de renvoyer l'examen d'un projet directement à un médiateur ou à une commission s'il estime que ledit projet peut avoir d'importants effets environnementaux néfastes au-delà des frontières, et ce, dans les cas où un projet ne nécessite pas une évaluation environnementale en vertu de la loi et où le gouvernement fédéral n'intervient pas dans le projet en vertu d'une quelconque loi fédérale. Toutefois, le ministre ne peut effectuer un tel renvoi quand lui-même et les gouvernements des provinces concernées ont convenu de réaliser une évaluation environnementale (à certaines conditions) afin d'examiner les effets transfrontaliers du projet.

2.4 **Les mesures d'atténuation et les solutions de rechange**

La loi prévoit que chaque évaluation environnementale doit tenir compte des «mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique

14. Ces deux définitions figurent au paragraphe 2(1) de la LCEE.

15. On trouve cette mention dans la définition des effets environnementaux: «que ce soit au Canada ou à l'étranger».

16. LCEE, art. 46-48.

et économique, des effets environnementaux importants du projet»¹⁷. On peut également examiner la nécessité du projet et ses solutions de rechange (c'est-à-dire, les différentes manières d'arriver aux mêmes fins). En outre, chaque étude approfondie, médiation ou examen par une commission doit évaluer «les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique et leurs effets environnementaux». Les solutions de rechange sont des méthodes similaires sur le plan technique et des variantes de la même approche fonctionnelle en vue d'atteindre les objectifs du projet¹⁸.

2.5 Le contenu du rapport d'évaluation environnementale

Un rapport d'évaluation environnementale doit être établi d'après les résultats de l'examen préalable, de l'étude approfondie, de la médiation ou de l'examen par une commission:

- Les rapports d'examen préalable doivent traiter des sujets précédemment énumérés dans la sous-section relative à la détermination de la portée d'un projet (2.2).

La LCEE prévoit également que l'on peut déclarer qu'un rapport d'examen préalable servira de modèle pour d'autres projets appartenant à la même catégorie¹⁹. En appliquant un modèle de rapport d'examen préalable à un projet, l'autorité responsable doit quand même tenir compte des facteurs locaux particuliers et des effets environnementaux cumulatifs. Les modèles de rapport d'examen préalable sont soumis aux commentaires du public et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale doit en tenir compte quand elle a à décider si elle approuvera ou non un modèle. Sa décision doit être publiée et les rapports d'examen préalable mis à la disposition du public et consignés au registre tenu par l'Agence.

- Les rapports d'étude approfondie doivent traiter des facteurs précédemment énumérés dans la sous-section relative à la détermination de la portée d'un projet (2.2).

17. LCEE, alinéa 16(1)d).

18. LCEE, alinéa 16(2)b). Selon la jurisprudence, l'examen de solutions de rechange n'est pas un exercice illimité visant toutes les solutions possibles; il est restreint aux solutions auxquelles on peut avoir raisonnablement recours aux mêmes fins. Voir, par exemple, les arrêts *Re Alberta Wilderness Association et Express Pipelines Ltd. et al.*, (1996) 137 D.L.R. (4th) 177, Cour fédérale du Canada; demande d'autorisation d'en appeler auprès de la Cour suprême, 30 octobre 1996, C.S.C. n° 25618; permission d'en appeler rejetée parce qu'abandonnée, 20 mars 1997.

19. LCEE, art. 19.

Un rapport d'étude approfondi doit être établi et soumis à l'attention du ministre de l'Environnement et de l'Agence²⁰. Cette dernière est alors tenue de publier un avis indiquant à quelle date le rapport sera mis à la disposition du public, de quelle manière s'en procurer des exemplaires et la date limite de dépôt des commentaires. Le rapport d'étude approfondie et tous les commentaires du public seront portés au registre public du projet.

- Si le projet est renvoyé en médiation, le médiateur doit présenter un rapport final à l'autorité responsable et au ministre indiquant si une entente a été conclue. Dans le cas où le ministre ou le médiateur estime que la question soumise à la médiation n'est pas susceptible d'être résolue par la médiation, le ministre peut soumettre la question à l'examen par une commission. Dès réception du rapport du médiateur, le ministre publie un avis indiquant que le rapport est à la disposition du public²¹.
- Le rapport d'une commission comprend sa justification, ses conclusions et ses recommandations relativement à l'évaluation environnementale du projet, notamment aux mesures d'atténuation et au programme de suivi. Un résumé des commentaires du public accompagnera également ce rapport. Une fois ce rapport présenté à l'autorité responsable et au ministre de l'Environnement, ce dernier publie un avis indiquant que le rapport est à la disposition du public²².

2.6 Le contrôle judiciaire et administratif

Les mesures prises aux termes de la LCEE peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire en vertu des principes généraux du droit administratif. Dans la pratique, le recours à un contrôle judiciaire dépendra, dans une large mesure, de la latitude prévue par les dispositions pertinentes de la LCEE. Les demandes de contrôle judiciaire seront refusées si leur seul fondement est «un vice de forme ou une irrégularité technique»²³.

Bien que la loi n'ait été promulguée qu'en 1995, d'importantes causes ont été portées devant les tribunaux aux termes de ces dispositions et des décisions ont été rendues pour certaines d'entre elles²⁴. Cependant,

20. LCEE, art. 21, 22.

21. LCEE, art. 32, 36.

22. LCEE, art. 34, 36.

23. LCEE, art. 57.

24. Par exemple, *Re Alberta Wilderness Association et Express Pipelines Ltd. et al.*, *op. cit.*, note 18; *Union of Nova Scotia Indians c. Vérificateur général du Canada*, [1997] 1 C.F. 325 (Division de première instance de la Cour fédérale).

il faut également noter la pertinence des principes et de la jurisprudence développés dans le cadre des procès intentés sous le régime de l'ancienne mesure législative, le *Décret sur les lignes directrices visant le PEEE*, de 1988 à 1997²⁵.

2.7 Le suivi

La LCEE prévoit que le processus d'évaluation environnementale doit donner lieu, le cas échéant, à «l'élaboration et l'application d'un programme de suivi». Les programmes de suivi sont définis comme des programmes destinés à «vérifier la justesse de l'évaluation environnementale d'un projet» et à «juger de l'efficacité des mesures d'atténuation²⁶». Tel qu'il est indiqué précédemment, une étude approfondie, une médiation ou un examen par une commission doit évaluer la nécessité d'un programme de suivi d'un projet ainsi que ses modalités. Par ailleurs, la loi requiert que l'autorité responsable, qui décide de la mise en œuvre d'un projet, élabore et veille à l'application de tout programme de suivi qu'elle estime indiqué à l'égard d'un projet. Lorsqu'un tel programme est élaboré, l'autorité responsable doit en aviser le public et lui faire part de ses résultats²⁷.

2.8 L'harmonisation fédérale-provinciale et les examens conjoints par des commissions

Les dispositions de la loi sur une collaboration avec d'autres instances et des commissions d'examen conjoint constituent des éléments importants du processus fédéral d'évaluation environnementale. Lorsqu'une autre instance est également habilitée à réaliser une évaluation environnementale, l'autorité responsable peut collaborer avec elle dans le cadre de l'examen préalable ou de l'étude approfondie. Le terme «instance» désigne le gouvernement ou un organisme d'une province de même qu'un organisme ayant des attributions relatives à l'évaluation environnementale constitué aux termes d'un accord sur des revendications territoriales ou constitués par une loi relative à l'autonomie gouvernementale des Indiens²⁸. L'autorité responsable peut également déléguer à une autre instance l'exécution et l'établissement du rapport

25. La première cause relative au *Décret sur les lignes directrices visant le PEEE* a été *Fédération canadienne de la faune c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1989] 3 C.F. 309 (T.D.). Ce qui semble être la dernière cause relative à ce décret, *Community Before Cars Coalition c. Commission de la capitale nationale*, *op. cit.*, note 9, comprend des résumés du droit national sur plusieurs des questions soulevées dans la présente étude, vers la fin de la période d'application du Décret.

26. LCEE, alinéa 14c) et par. 2(1).

27. LCEE, art. 38.

28. LCEE, par. 12(5).

d'un examen préalable ou d'une étude approfondie, ainsi que la conception et la mise en œuvre d'un programme de suivi. Elle ne peut cependant pas déléguer son pouvoir décisionnel qu'elle doit exercer à la suite d'un examen préalable ou d'une étude approfondie. L'autorité responsable ne peut en outre prendre de telles décisions tant que les attributions qu'elle a déléguées n'ont pas été exercées, à sa satisfaction, conformément à la LCEE et à ses règlements²⁹.

Des examens conjoints par des commissions peuvent être menés de concert avec d'autres instances compétentes à l'égard d'un projet³⁰. Le terme «instance» désigne le gouvernement ou un organisme d'une province; un organisme constitué aux termes d'accords sur des revendications territoriales; le gouvernement d'un État étranger, une subdivision politique d'un État étranger ou l'un de ses organismes; une organisation internationale. Tout accord relatif à la constitution conjointe d'une commission doit être publié avant le début d'un examen par cette commission. Les commissions d'examen conjoint sont tenues, dans l'exercice de leurs fonctions, de considérer les éléments prévus par la loi. Par ailleurs, la loi prévoit un certain nombre de modalités, notamment la nomination d'un président ou l'approbation de sa nomination (ou d'un coprésident), et la nomination d'au moins un autre membre de la commission par le ministre; l'impartialité des membres de la commission et la pertinence de leurs connaissances; le mandat établi ou approuvé par le ministre; les pouvoirs particuliers conférés à la commission; la participation du public; la présentation d'un rapport au ministre; la publication de ce rapport.

2.9 La participation du public

La participation du public au processus d'examen préalable est laissée à la discrétion de l'autorité responsable. Lorsque sa participation est jugée appropriée, le public a l'occasion d'étudier et de commenter le rapport d'examen préalable avant qu'une décision ne soit prise à l'égard du projet. De plus, ce rapport doit être consigné au registre public du projet³¹.

Bien que la loi ne l'exige pas expressément, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale encourage fortement les autorités responsables et les promoteurs à prévoir la participation du public au début du processus d'étude approfondie. Les autorités responsables sont incitées à dresser un plan de participation du public soulignant les occasions

29. LCEE, art. 17.

30. LCEE, art. 40 à 45.

31. LCEE, par. 18(3).

et les moyens qui lui sont offerts de participer au processus. Par exemple, les autorités responsables peuvent décider que le public participera à la détermination de la portée de l'évaluation et qu'il commentera la première ébauche du rapport d'étude approfondie. Cette participation immédiate du public permet de cerner les questions à étudier et à les résoudre avant de présenter le rapport à l'Agence et au ministre de l'Environnement.

Après le dépôt du rapport d'étude approfondie, l'Agence est tenue par la loi de favoriser l'accès du public au rapport en lui accordant une période d'examen et de commentaires. Le déroulement de cette période d'examen et sa durée dépendront de l'ampleur du programme de participation durant le processus d'évaluation environnementale. Avant la date fixée sur l'avis publié par l'Agence, toute personne peut transmettre des commentaires à cette dernière concernant les conclusions, les recommandations et tout autre élément du rapport d'étude approfondie. Le ministre de l'Environnement tiendra compte des commentaires du public lorsqu'il prendra la décision finale.

Les dispositions les plus détaillées de la LCEE concernant la participation du public ont trait aux commissions d'examen des grands projets³². La loi oblige ces commissions à s'assurer que le public dispose de l'information nécessaire à l'évaluation et à tenir des audiences publiques. De plus, le rapport de la commission doit comprendre un résumé des commentaires du public. Ces modalités de la LCEE tablent sur une très forte tradition de commissions indépendantes en matière de participation du public, qui a débuté dans le cadre du processus relatif au *Décret sur les lignes directrices visant le PEEE* (indépendance autant à l'égard du promoteur que de l'organisme gouvernemental qui rend une décision sur le projet). Le document décrivant le processus d'examen aux membres des commissions indique en effet que la participation du public est l'élément le plus important de ce processus. Cette importance est soulignée par une disposition de la loi selon laquelle le ministre doit créer un fonds afin de faciliter la participation du public aux médiations et aux évaluations par une commission d'examen³³.

Peu importe la manière dont l'autorité responsable décidera d'agir à la suite d'une évaluation environnementale, elle est tenue de donner avis public de sa décision. Si le fédéral n'apporte pas son soutien au projet, ce fait doit être consigné au registre public. S'il apporte un soutien, l'autorité responsable doit porter ce fait à la connaissance du public ainsi

32. LCEE, art. 34-36.

33. LCEE, par. 58(1.1).

que la prescription de toute mesure d'atténuation et de tout programme de suivi (de même que les résultats de ce programme).

L'accès à l'information représente aussi un élément important pour que la participation du public soit efficace. La LCEE prévoit la tenue d'un registre public afin d'assurer l'accès à l'information relative aux projets visés par une évaluation environnementale³⁴.

3. UN RÉSUMÉ DES PROCESSUS PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX EN MATIÈRE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

3.1 Introduction

Les provinces et les territoires du Canada disposent tous de processus d'évaluation environnementale. Même si ces processus sont similaires quant à leur formule et à leurs mécanismes, ils accusent malgré tout des différences marquées. De plus, dans certains cas (p. ex., le Québec, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest), des ententes avec les Premières Nations ont établi des régimes d'évaluation environnementale spéciaux qui ne s'appliquent que dans des régions particulières.

3.2 L'application des processus

Les processus provinciaux d'évaluation environnementale s'appliquent autant aux projets du secteur privé que du secteur public, sauf en Ontario, où seuls les projets du secteur public sont automatiquement visés, tandis que des projets du secteur privé peuvent l'être à l'occasion. Les définitions données dans la législation (p. ex., «entreprise», «aménagement», etc.) sont en général très larges. Les mesures législatives en matière d'évaluation environnementale accordent beaucoup de latitude concernant l'applicabilité du processus d'évaluation environnementale aux projets. Pour déterminer si un processus provincial s'applique à un projet, il peut falloir déterminer, de manière discrétionnaire, l'importance des effets environnementaux, ou s'appuyer sur des catégories déterminées de projets visés ou non visés. Si une étude plus détaillée s'impose, le promoteur est généralement tenu de procéder à une évaluation des effets environnementaux (EEE). La portée de ce document peut être régie par la loi ou être définie dans le mandat de chaque projet. L'EEE fera généralement l'objet d'un examen par les autorités gouvernementales et elle peut être assujettie aux commentaires du public. On peut demander des renseignements supplémentaires si l'on

34. LCEE, art. 55.

constate des lacunes. Un examen public du projet peut suivre s'il existe des doutes quant à ses effets ou si les préoccupations du public sont importantes.

3.3 La portée et le contenu des rapports

Les lois provinciales peuvent définir la portée des projets et des activités connexes examinées au cours d'une évaluation environnementale. Certaines lois provinciales énumèrent les types d'effets et d'autres points qu'il faut aborder dans l'EEE ou tout autre rapport d'évaluation environnementale. Les éléments précis à examiner peuvent notamment comprendre les solutions de rechange au projet, d'autres méthodes d'exécution du projet, les effets environnementaux cumulatifs, les mesures d'atténuation et les programmes de surveillance. La détermination de la portée des enjeux est elle aussi un élément important des processus provinciaux d'évaluation environnementale; elle est souvent entreprise principalement par le promoteur ou en son nom.

3.4 La participation du public

La participation du public aux processus d'évaluation environnementale varie d'un droit d'examen et de commentaire relativement à des documents écrits (p. ex., mandat de l'EEE ou EEE elle-même) à la participation à des audiences quasi judiciaires officielles. Dans certains cas, les intervenants ou les participants peuvent bénéficier d'une aide financière.

Certaines provinces ont constitué des commissions permanentes d'évaluation environnementale chargées de tenir des audiences, alors que d'autres forment des commissions spéciales. En Alberta et en Ontario, les commissions d'évaluation environnementale ont des pouvoirs décisionnels à l'égard des projets. Dans d'autres provinces, les rapports des commissions n'ont qu'un caractère consultatif et les décisions finales se prennent habituellement au niveau ministériel.

3.5 Les liens avec d'autres processus

Les liens entre le processus d'évaluation environnementale et d'autres processus sont officialisés dans certaines provinces ou certains territoires. En Ontario, la *Loi sur la jonction des audiences* a créé une commission conjointe composée de membres de la Commission des évaluations environnementales et de la Commission des affaires municipales de l'Ontario afin de tenir des audiences aux termes d'un certain nombre

de lois relatives à l'environnement et à l'utilisation du sol. En Alberta, l'*Environmental Protection and Enhancement Act* (*Loi sur la protection et l'amélioration de l'environnement*) permet au public de formuler des commentaires par écrit sur les documents d'évaluation environnementale rédigés par le promoteur du projet. S'il est nécessaire de tenir une audience publique, le processus d'évaluation environnementale s'intègre alors à celui de l'examen du projet par l'*Alberta Energy and Utilities Board* (Commission de l'énergie et des services publics de l'Alberta) ou le *Natural Resources Conservation Board* (Commission de la conservation des ressources naturelles) dont le mandat est plus vaste que celui du processus d'évaluation environnementale existant. Au Yukon et dans le cadre de certains processus de règlement des revendications territoriales, on s'efforce d'intégrer l'évaluation environnementale à la planification de l'aménagement du territoire.

3.6 L'évaluation des effets environnementaux transfrontaliers

Il n'est généralement pas question des effets environnementaux transfrontaliers dans les lois provinciales en matière d'évaluation environnementale. Cependant, la majeure partie des définitions de l'environnement ou des effets environnementaux comprend l'environnement à l'extérieur de la province ou n'en fait pas abstraction³⁵. Par conséquent, les processus provinciaux peuvent généralement tenir compte des effets transfrontaliers au besoin. La Colombie-Britannique fait exception, car elle a récemment promulgué l'*Environmental Assessment Act* (*Loi sur l'évaluation environnementale*), dont l'un des objectifs est la participation de la province et des territoires voisins au processus d'évaluation environnementale. Cette loi prévoit la prise en compte des effets environnementaux à plusieurs étapes du processus d'évaluation environnementale et la participation des voisins en question aux travaux du comité du projet chargé de réaliser l'examen initial et de formuler des avis, ainsi qu'à ceux du comité consultatif public. Des dispositions de cette loi prévoient également la diffusion d'avis invitant ces mêmes voisins à formuler des commentaires au cours du processus d'examen.

35. La principale exception est l'Ontario dont la définition de l'environnement limite celui-ci à son seul territoire. Toutefois, d'autres dispositions de la loi proposent d'envisager l'inclusion des effets transfrontaliers. *Loi sur la protection de l'environnement de l'Ontario*, L.R.O. 1990, c. E-19, alinéa 1k) et par. 3(2).

LE MEXIQUE

1. Le processus d'évaluation des effets environnementaux au Mexique	25
1.1 Les caractéristiques fondamentales du processus d'évaluation environnementale au Mexique	25
1.2 Les dispositions relatives aux effets transfrontaliers dans le cadre des évaluations des effets environnementaux.	27
2. Une analyse du processus d'évaluation des effets environnementaux	28
2.1 Les projets visés par le processus fédéral d'évaluation	28
2.2 Le processus d'évaluation des effets environnementaux	29
2.2.1 Les rapports de préavis	29
2.2.2 Les énoncés des effets environnementaux.	30
2.2.3 La décision	31
2.2.4 L'analyse de risque.	31
2.2.5 Qui peut préparer un Énoncé?	32
2.2.6 Les dispositions relatives à la publication et à la consultation	32
2.2.7 Les restrictions à la participation du public	33
2.3 L'atténuation des effets et les solutions de rechange.	33

2.4	Le contrôle administratif et judiciaire	34
2.5	La surveillance	34
3.	Un résumé du droit et de la pratique des États en matière d'évaluation des effets environnementaux	35

1. LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX AU MEXIQUE

1.1 Les caractéristiques fondamentales du processus d'évaluation des effets environnementaux au Mexique

Le cadre juridique relatif à l'évaluation des effets environnementaux (EEE) est défini par la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*¹ (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), ainsi que par le *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental*² (Règlement sur l'EEE, Règlement de la LGEEPA en matière d'effets environnementaux).

En 1996, la LGEEPA a été modifiée aux fins d'adapter et d'étendre la portée des moyens d'action en matière d'environnement déjà prévus dans la loi. Dans l'exposé des motifs de la modification de la LGEEPA, le législateur a reconnu que l'ancien cadre juridique comportait certaines faiblesses, notamment une concentration excessive des décisions au niveau fédéral, une certaine ambiguïté quant aux types d'ouvrages ou d'activités assujettis au processus d'EEE, ainsi qu'une absence de procédures administratives claires et de mécanismes de participation du public. Les principales modifications visaient les objectifs suivants:

- Clarifier et allonger la liste d'ouvrages et d'activités assujettis au processus d'EEE. La liste comprend les ouvrages et les activités qui ont ou sont susceptibles d'avoir des effets importants sur le milieu et les ressources naturelles et qui ne peuvent être réglementés de manière appropriée par d'autres instruments comme des normes, des permis et l'aménagement écologique du territoire. La liste vise à assurer que tous les ouvrages et toutes les activités ayant un effet important sont évalués par le gouvernement fédéral. Cette nouvelle liste devrait aussi permettre aux promoteurs d'être mieux en mesure de déterminer, sur le plan juridique, quels projets sont soumis au processus d'EEE.

1. Publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération) le 28 janvier 1988 et modifiée par un décret publié le 13 décembre 1996.

2. Publié dans le *Diario Oficial de la Federación* le 7 juin 1988.

- Faire référence, dans la loi même, au Règlement sur l'EEE en ce qui a trait aux ouvrages ou activités qui, en raison de leur emplacement, de leur taille, de leurs caractéristiques ou de leur portée, n'ont pas d'effet important sur le milieu et qui, par conséquent, n'ont pas à faire l'objet d'une EEE.
- Attribuer au *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Semarnap, Secrétariat à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches) l'autorité requise pour demander une EEE dans le cas d'ouvrages ou d'activités qui, même s'ils ne sont pas expressément énumérés dans la loi, sont susceptibles de causer un déséquilibre écologique ou un préjudice à la santé publique ou aux écosystèmes, ou encore d'excéder les normes ou les conditions établies par la loi.
- Accroître l'importance du rapport de préavis en l'intégrant à la loi. Par le passé, le rapport de préavis n'était prévu au Règlement sur l'EEE qu'en lien avec les ouvrages ou les activités ne nécessitant pas d'énoncé des effets environnementaux («Énoncé»).
- Simplifier le processus d'EEE des ouvrages et des activités relevant de la compétence des autorités locales.
- Établir un lien entre le processus d'EEE, l'aménagement écologique du territoire et la réglementation relative à l'utilisation des sols prévue dans la législation sur les établissements humains.
- Accroître la participation du public au processus d'EEE.
- Définir avec précision la responsabilité des experts qui participent à l'élaboration d'Énoncés.

Le cadre juridique du processus d'EEE est établi par les articles 28 à 35 bis 3 de la LGEEPA. L'article 28 définit l'EEE comme un processus au moyen duquel le Semarnap «fixe les conditions d'exécution d'ouvrages ou d'activités susceptibles de causer un déséquilibre écologique ou d'excéder les normes et les conditions établies [...] en matière de protection de l'environnement et de préservation et restauration des écosystèmes, afin de prévenir ou d'atténuer, dans la mesure du possible, leurs effets néfastes sur le milieu».

La LGEEPA confie aux administrations fédérale, étatiques et municipales des attributions pour effectuer des EEE. L'article 28 dresse la liste des ouvrages et des activités soumis au processus fédéral d'EEE.

L'article 35 bis 2 prévoit qu'un ouvrage ou une activité exclu de ladite liste doit être évalué par le gouvernement de l'État où il sera entrepris avec la participation des municipalités intéressées, lorsqu'un tel ouvrage ou activité est expressément listé dans la législation sur l'environnement de l'État en question et qu'il est du type qui cause des effets environnementaux significatifs en raison de son emplacement, de son importance et de ses caractéristiques.

Au fédéral, le Semarnap met en œuvre le processus d'EEE par le biais d'un organisme décentralisé, l'*Instituto Nacional de Ecología* (INE, Institut national d'écologie). À l'INE, la *Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental* (DGOEIA, Direction générale de l'aménagement écologique et des effets environnementaux) est chargée de l'EEE. Cette direction s'acquitte notamment des fonctions suivantes³:

- évaluer et donner suite aux rapports de préavis et aux Énoncés relatifs aux projets d'ouvrages ou d'activités publics ou privés relevant de sa compétence;
- convoquer et tenir, lorsqu'elle l'estime nécessaire, des audiences techniques et publiques au sujet de projets soumis à une EEE;
- organiser des consultations sur les rapports de préavis et les Énoncés et publier, dans les médias officiels et publics, l'information pertinente sur les projets d'ouvrages ou d'activités en question;
- établir, conformément à la loi, des lignes directrices générales de nature technique et administrative sur le dépôt, le traitement et l'examen des documents relatifs aux EEE.

1.2 Les dispositions relatives aux effets transfrontaliers dans le cadre des évaluations des effets environnementaux

La LGEEPA prévoit, eu égard aux effets transfrontaliers du processus d'EEE, qu'«il va de l'intérêt du pays que les activités réalisées sur le territoire national et dans les zones où il exerce sa souveraineté et sa compétence n'influent pas sur l'équilibre écologique d'autres pays ou de zones de compétence internationale»⁴. Le Règlement sur l'EEE prévoit explicitement que les projets d'ouvrages ou d'activités susceptibles de

3. *Reglamento Interior de la Semarnap* (Règlement intérieur du Semarnap), publié dans le *Diario Oficial de la Federación* le 8 juillet 1996.

4. Art. 15, par. XVII.

causer des déséquilibres écologiques à l'extérieur du territoire mexicain doivent être soumis au processus d'EEE⁵.

2. UNE ANALYSE DU PROCESSUS D'ÉVALUATION DES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX

2.1 Les projets visés par le processus fédéral d'évaluation

La LGEEPA prévoit que les promoteurs d'ouvrages ou d'activités énumérés à l'article 28 doivent obtenir une autorisation de l'INE avant de procéder. Ces ouvrages sont les suivants:

- I.- ouvrages hydrauliques, routes et autres voies carrossables, oléoducs, gazoducs, couloirs de transport des hydrocarbures et autres produits;
- II.- industries du pétrole, de la pétrochimie et de la chimie, sidérurgie, usines de pâtes et papiers, raffineries de sucre, cimenteries et installations de production d'électricité;
- III.- exploration, exploitation et traitement de minerai et de substances réservées à la Fédération aux termes des lois sur les mines et de la loi régissant l'application de l'article 27 de la Constitution en matière nucléaire;
- IV.- installations de traitement, de confinement ou d'élimination des déchets dangereux et radioactifs;
- V.- aménagement de boisés dans les forêts tropicales ou d'espèces qui ne se reproduisent pas facilement;
- VI.- foresterie;
- VII.- modifications de l'utilisation du sol dans les zones forestières, les forêts tropicales et les zones arides;
- VIII.- parcs industriels où il est prévu d'entreprendre des activités dangereuses;
- IX.- projets immobiliers pouvant avoir des répercussions sur les écosystèmes côtiers;
- X.- ouvrages et aménagements réalisés dans les milieux humides, la mangrove, les lagunes, les rivières, les lacs et les estuaires, ainsi que sur leur littoral ou dans les zones fédérales,

5. Règlement sur l'EEE, art. 5, par. XIII.

- XI.- ouvrages réalisés dans des aires naturelles protégées relevant de la compétence fédérale;
- XII.- activités de pêche, d'aquiculture ou d'agro-industries susceptibles de mettre en danger la préservation d'une ou de plusieurs espèces ou pouvant nuire aux écosystèmes;
- XIII.- les ouvrages ou les activités de compétence fédérale susceptibles de causer des déséquilibres écologiques graves et irréremédiables, un préjudice à la santé publique ou aux écosystèmes ou qui peuvent dépasser les normes et les conditions établies dans les dispositions relatives à la préservation de l'équilibre écologique et à la protection de l'environnement.

Lorsqu'un ouvrage ou une activité est compris au paragraphe XIII, l'article 28 prévoit que si le Semarnap décide d'exiger qu'un tel ouvrage ou une telle activité soit soumis au processus d'EEE, il doit en informer le promoteur de l'ouvrage ou de l'activité proposé.

L'article 28 prévoit également que le Règlement sur l'EEE déterminera quels ouvrages et activités proposés ne seront pas assujettis à une EEE, même s'ils sont visés par l'article 28. Il s'agit d'ouvrages et d'activités qui n'entraînent pas ou ne peuvent entraîner, en raison de leur emplacement, de leur taille, de leurs caractéristiques ou de leur portée, des effets environnementaux graves ou des déséquilibres écologiques et qui ne dépassent pas ou ne peuvent dépasser les normes et les conditions établies en vertu de règlements environnementaux.

2.2 Le processus d'évaluation des effets environnementaux

2.2.1 *Les rapports de préavis*

L'article 31 prévoit que le promoteur d'un ouvrage ou d'une activité mentionnés dans la liste de l'article 28 devra déposer un rapport de préavis, plutôt qu'un Énoncé, lorsque le projet en question est compris dans l'une des catégories suivantes:

- il existe des normes officielles mexicaines ou d'autres dispositions qui réglementent les émissions, les rejets, l'exploitation de ressources naturelles et, en général, tous les effets environnementaux que l'activité est susceptible de causer;

- l'ouvrage ou l'activité en question est explicitement visée par un plan partiel d'aménagement urbain ou un plan de réglementation écologique du territoire ayant fait l'objet d'une évaluation antérieure par le Semarnap;
- les installations en question sont situées dans des parcs industriels autorisés.

Lorsque le processus d'EEE est enclenché par le dépôt d'un rapport de préavis, l'INE doit d'abord déterminer si l'ouvrage ou l'activité proposé tombe dans l'une des trois catégories énumérées ci-dessus. Si ce n'est pas le cas, l'INE doit alors déterminer quel type d'Énoncé doit être déposé par le promoteur.

2.2.2 *Les énoncés des effets environnementaux*

Les promoteurs d'ouvrages et d'activités qui ne tombent pas dans l'une des trois catégories prévues à l'article 31 doivent déposer un Énoncé afin d'obtenir une autorisation⁶.

L'«énoncé des effets environnementaux» est défini dans la loi comme étant «un document qui, en se fondant sur des études entreprises, fait état des effets environnementaux potentiels d'ouvrages ou d'activités donnés et qui indique également les moyens pour éviter ou réduire de tels effets, s'ils s'avéraient néfastes⁷».

Il existe trois types d'Énoncés: général, intermédiaire et détaillé. La principale différence entre les divers types réside dans le degré des précisions demandées: alors que le premier type vise la présentation de renseignements généraux sur les ouvrages ou les activités proposées, les deuxième et troisième types exigent des renseignements plus précis sur les effets environnementaux qu'engendrera l'exécution de l'ouvrage ou de l'activité⁸.

6. Le dernier alinéa de l'article 30 précise que «le contenu du rapport de préavis, de même que les caractéristiques et le type d'énoncé des effets environnementaux et des analyses de risque, seront établis dans le Règlement sur l'EEE».

7. Art. 3, par. XX.

8. L'INE a publié trois séries de directives dans lesquelles sont précisés le contenu et les lignes directrices sur la préparation et le traitement des trois types d'Énoncés. Les directives décrivent la forme à suivre dans la préparation d'un Énoncé de type général, intermédiaire ou détaillé. Pour les deux premiers types d'énoncés, le promoteur doit faire état des effets aux différentes étapes du projet et choisir la méthode la plus appropriée à cette fin. L'Énoncé de type intermédiaire doit également inclure une description des effets prévus à chaque étape du projet, en mettant en évidence leur origine, leur évolution, leur ampleur et leur récurrence. De plus, le promoteur doit

Lorsqu'un promoteur conclut que l'ouvrage ou l'activité proposé requiert la présentation d'un Énoncé, il dépose habituellement un Énoncé de type général. Les Énoncés de type intermédiaire ou détaillé ne sont généralement exigés que sur demande de l'INE, lorsque des renseignements plus complets et plus détaillés sont requis au sujet des caractéristiques du projet (taille, possibilités d'effets environnementaux importants) ou du site proposé.

2.2.3 *La décision*

Aux termes de la LGEEPA, l'INE a 60 jours pour décider si une autorisation sera délivrée ou non pour un projet donné⁹. L'INE peut autoriser ou non un projet, ou encore accorder une autorisation conditionnelle assujettie à des exigences particulières afin de prévenir ou d'atténuer les effets environnementaux néfastes du projet. La délivrance d'une autorisation ne libère nullement le promoteur des autres obligations existant en vertu de permis étatiques ou fédéraux.

2.2.4 *L'analyse de risque*

L'«analyse de risque» est définie dans le Règlement sur l'EEE comme étant un document qui énonce les risques qu'un ouvrage ou une activité peut poser pour l'environnement ou l'équilibre écologique. L'analyse de risque porte également sur les mesures techniques de sécurité, de nature préventive et de redressement, visant à éviter, atténuer, minimiser ou maîtriser ces effets néfastes, advenant un accident durant le développement ou l'exploitation normale du projet¹⁰. Aux termes de

décrire en détail les changements sociaux et économiques provoqués par le développement du projet. Enfin, ce type d'Énoncé doit inclure une description du milieu naturel tel qu'il était avant que le projet n'y soit situé, ainsi qu'une analyse des effets environnementaux les plus importants qui toucheront la région, compte tenu de l'effet de synergie qui peut découler de ces effets. L'Énoncé détaillé exige une description, une analyse et une interprétation encore plus exhaustive des effets du projet. Tout comme l'Énoncé de type intermédiaire, celui de type détaillé requiert une description de l'environnement modifié et des facteurs physiques, chimiques, biotiques, abiotiques, socio-économiques, culturels et politiques actuels et projetés. Dans ce type d'énoncé, les promoteurs doivent relever, mesurer, interpréter et comparer non seulement les effets directs et indirects du projet, mais également ceux qui sont réversibles, irréversibles, inévitables, cumulatifs et résiduels, tant à long terme qu'à court terme.

9. LGEEPA, art. 35 bis. Ce délai peut exceptionnellement être prolongé de 60 jours lorsque l'INE estime avoir besoin de plus de temps pour effectuer l'évaluation en raison de la complexité et de l'envergure de l'ouvrage ou de l'activité.
10. Règlement sur l'EEE, art. 3, par. II. Voir également la LGEEPA, art. 32 à 35.

la LGEEPA, un Énoncé doit comprendre une analyse de risque¹¹ lorsque des activités à risque élevé¹² sont en jeu.

2.2.5 *Qui peut préparer un Énoncé?*

La LGEEPA prévoit que les promoteurs, les instituts de recherche, les ordres ou les associations professionnelles peuvent préparer des rapports de préavis, des Énoncés et des analyses de risque. Ceux qui préparent un tel document seront responsables de son contenu¹³.

2.2.6 *Les dispositions relatives à la publication et à la consultation*

La LGEEPA prévoit que le Semarnap doit mettre à la disposition du public les rapports de préavis¹⁴ et les Énoncés qui ont été déposés, ainsi que ses propres évaluations de ces Énoncés¹⁵. De plus, depuis les modifications apportées à la LGEEPA en 1996, un processus de participation et de consultation du public est dorénavant prévu par la loi.

La DGOEIA est l'unité administrative chargée d'organiser les consultations publiques, «de convoquer et de tenir, lorsqu'elle l'estime nécessaire, des audiences techniques et publiques au sujet de projets soumis au processus d'EEE¹⁶» et de publier dans la *Gaceta Ecológica* (Gazette écologique) et d'autres médias l'information relative aux ouvrages et activités proposés¹⁷.

Bien qu'il soit prévu que les citoyens peuvent demander la tenue d'une consultation publique, c'est aux autorités que revient le pouvoir discrétionnaire de décider d'organiser ou non une telle consultation. L'article 34 de la LGEEPA se lit comme suit:

Le Semarnap, à la demande de toute personne de la collectivité touchée, peut tenir une consultation publique dans le cadre suivant:

-
11. Les activités à risque élevé sont énumérées dans deux listes publiées dans le *Diario Oficial de la Federación*, 28 mars 1990 et 4 mai 1990. La première énumère les activités qui supposent l'utilisation ou la manipulation de substances toxiques et la deuxième porte sur les activités qui utilisent des matières inflammables et des explosifs.
 12. L'INE a préparé deux lignes directrices ayant trait à l'analyse de risque: Guide de préparation de l'analyse préliminaire de risque et Guide de préparation de l'analyse de risque (documents inédits, mais que l'on peut se procurer auprès de l'INE).
 13. LGEEPA, art. 35 bis 1.
 14. *Ibid.*, art. 31.
 15. *Ibid.*, art. 34.
 16. *Ibid.*, art. 35 bis 1, par.VI.
 17. *Reglamento Interior de la Semarnap*, art. 60, par. VII.

I.- Le Semarnap publiera la demande d'autorisation dans la *Gaceta Ecológica*. De plus, le promoteur devra publier, à ses frais, un résumé de l'ouvrage ou de l'activité projetée dans un journal à grand tirage de l'État en question, dans les 5 jours suivant la date de dépôt de l'énoncé des effets environnementaux auprès du ministère.

II.- Tout citoyen pourra, dans les 10 jours qui suivent la publication du résumé du projet et de la manière indiquée ci-dessus, demander au ministère de mettre l'énoncé des effets environnementaux à la disposition du public dans l'État fédéral en question.

III.- Lorsque des ouvrages ou des activités susceptibles de causer des déséquilibres écologiques graves ou un préjudice à la santé publique ou aux écosystèmes sont en jeu, conformément au Règlement en matière d'EEE, le Semarnap pourra, de concert avec les autorités locales, organiser une réunion publique d'information où le promoteur expliquera les aspects environnementaux techniques de l'ouvrage ou de l'activité en question.

IV.- Toute personne intéressée pourra, dans un délai de 20 jours à partir du moment où le Semarnap met à la disposition du public l'énoncé des effets environnementaux, conformément au libellé du paragraphe I ci-dessus, proposer des mesures supplémentaires de prévention et d'atténuation et formuler les observations qu'elle considère pertinentes.

V.- Le Semarnap versera les observations des intéressés au dossier pertinent et fera état, dans la décision qu'il rendra [au sujet du projet proposé], du processus de consultation publique et du résultat des observations et des propositions formulées par écrit.

2.2.7 Les restrictions à la participation du public

Un promoteur peut demander que soit traitée de manière confidentielle toute information contenue dans son Énoncé lorsque sa divulgation peut porter atteinte à des droits de propriété industrielle ou au caractère confidentiel d'information de nature commerciale.

2.3 L'atténuation des effets et les solutions de rechange

Tout Énoncé doit traiter des mesures visant à atténuer les effets des ouvrages et des activités proposés sur l'environnement. Les exigences relatives au relevé des effets environnementaux potentiels du projet et les mesures d'atténuation recensées pour chaque étape du projet varient en fonction du type d'Énoncé (général, intermédiaire, détaillé).

Le promoteur doit préciser, pour chaque mesure d'atténuation proposée, à quel point chacun des effets ciblés sera réduit. Le promoteur doit également fournir une évaluation du coût des mesures d'atténuation proposées. De plus, le promoteur qui dépose un Énoncé détaillé doit y inclure un programme d'abandon du lieu comprenant des prévisions quant à l'utilisation future du site, de son infrastructure et des zones voisines à la fin de la vie utile du projet.

2.4 Le contrôle administratif et judiciaire

Le contrôle administratif et judiciaire des décisions rendues par le gouvernement est ouvert tant aux promoteurs qu'au public. Diverses procédures sont disponibles à cette fin: la *Denuncia Popular* (plainte de citoyens), le *Recurso de Revisión* (recours en révision) et le *Juicio de Amparo* (recours constitutionnel).

2.5 La surveillance

Une fois que l'INE a autorisé un Énoncé, le rôle de surveillance exercé par les autorités et les citoyens ne prend pas fin pour autant. Le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau fédéral de protection de l'environnement) est la principale autorité chargée de vérifier le respect des dispositions de la loi et du Règlement sur l'EEE¹⁸. Le Profepa vérifie l'observation de la loi: 1) suite à des plaintes de citoyens; 2) lorsqu'il reçoit de l'INE des avis d'infraction possible en matière d'EEE; 3) de son propre chef, en procédant à des inspections et à des vérifications¹⁹.

Si le Profepa a des motifs de croire qu'une personne physique ou morale ne respecte pas les conditions ou les mesures d'atténuation exposées dans un Énoncé ou qu'elle enfreint d'autres dispositions environnementales applicables, il peut procéder à une inspection pour vérifier s'il y a contrevention à la loi²⁰.

Si les inspecteurs constatent des infractions, le Profepa émet sur-le-champ ou envoie ultérieurement, par courrier recommandé, un avis de mesures correctives indiquant les infractions relevées et les mesures que le contrevenant doit prendre²¹. Le contrevenant a alors

18. *Reglamento Interior de la Semarnap*, art. 38.

19. Entrevue avec le chef du service de vérification du Profepa.

20. *Reglamento Interior de la Semarnap*, art. 62, par. I.

21. LGEEPA, art. 167, et *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (Loi fédérale sur la procédure administrative), art. 35 à 39.

15 jours ouvrables pour répondre à l'avis et fournir des documents ou des éléments de preuve pour étayer ses prétentions ou sa défense. Une fois que le Profepa reçoit une réponse à l'avis initial de mesures correctives ou au terme de la période accordée pour répondre, il dispose de 20 jours ouvrables pour rendre une décision administrative. La décision est un arrêté indiquant les mesures particulières que le contrevenant doit prendre, le délai qui lui est accordé à cette fin et les sanctions imposées²². Le contrevenant a alors 5 jours ouvrables pour aviser les autorités qu'il s'est conformé à la décision.

À l'expiration du délai accordé dans l'ordonnance administrative, le Profepa peut imposer des amendes supplémentaires pour chaque jour où le contrevenant ne respecte pas l'ordonnance, pourvu que le montant total de l'amende ne dépasse pas l'équivalent de 20 000 fois le salaire minimum quotidien en vigueur dans le district fédéral²³. Si le contrevenant récidive, la LGEEPA autorise le Profepa à imposer une amende additionnelle s'élevant jusqu'au double du montant de l'amende d'origine, pourvu que le montant total ne dépasse pas le double du maximum permis pour une première infraction.

3. UN RÉSUMÉ DU DROIT ET DE LA PRATIQUE DES ÉTATS EN MATIÈRE D'ÉVALUATION DES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX

À l'heure actuelle, les 31 États de la fédération et le district fédéral ont promulgué leurs propres lois sur l'environnement qui renferment des dispositions en matière d'EEE. Tel que mentionné précédemment, les activités qui ne sont pas prévues à l'article 28 de la LGEEPA relèvent de la compétence des États et des municipalités pour ce qui est des EEE²⁴. Les États ont généralement compétence dans les domaines suivants:

22. LGEEPA, art. 171. Le Profepa est autorisé à imposer cinq types de sanctions administratives: 1) une amende pouvant atteindre entre 20 et 20 000 fois le salaire minimum quotidien; 2) la fermeture provisoire ou permanente, partielle ou complète, de la source de pollution; 3) l'«arrestation administrative» du représentant de l'entreprise, pendant une période pouvant atteindre 36 heures; 4) la saisie d'instruments, d'exemplaires, de produits ou de dérivés de produits directement liés à des infractions à des règlements relatifs à des ressources forestières, à des espèces sauvages ou à des ressources génétiques; 5) la suspension ou la révocation des concessions, licences, permis ou autorisations correspondantes. Afin de déterminer la sanction, le Profepa doit tenir compte de la gravité de l'infraction, de ses conséquences sur la santé humaine et l'environnement, de la situation économique du contrevenant et du nombre d'infractions qu'il a déjà commises.

23. *Ibid.* art. 171.

24. L'article 35 bis 2 de la LGEEPA prévoit qu'un ouvrage ou une activité exclu de ladite liste doit être évalué par le gouvernement de l'État où il sera entrepris avec la participation des municipalités intéressées, lorsqu'un tel ouvrage ou activité est

- les travaux publics entrepris par eux;
- les chemins ruraux;
- les zones et les parcs industriels;
- les industries du caoutchouc et ses dérivés, les briqueteries, les *maquiladoras*, les industries alimentaires, les industries du textile et les tanneries, les industries du verre, les industries de produits pharmaceutiques et de produits de beauté;
- les activités ou les industries que la Fédération ne considère pas comme à risque élevé;
- l'exploration, l'exploitation et la transformation physique de substances minérales qui constituent des gisements dont la nature est semblable aux composantes du sol;
- les projets touristiques entrepris par les États ou le secteur privé;
- les installations de traitement, de confinement ou d'élimination d'eaux usées et de déchets solides non dangereux;
- le lotissement, les unités résidentielles et les nouveaux centres urbains.

Les domaines comme l'exploitation des ressources naturelles qui ne sont pas réservées à la Fédération, les activités qui n'exigent pas l'utilisation de matières dangereuses et les projets hydrauliques situés dans les eaux relevant de la compétence des États sont également du ressort des États.

Les lois étatiques en matière d'EEE prévoient des mécanismes semblables à ceux que l'on trouve dans la LGEEPA, comme les rapports de préavis, les trois types d'Énoncés et l'analyse de risque²⁵. Les modifications apportées à la LGEEPA inciteront probablement chaque État de

expressément énuméré dans la législation sur l'environnement de l'État en question et qu'il est susceptible d'avoir des effets environnementaux significatifs en raison de son emplacement, de son importance et de ses caractéristiques.

25. Les promoteurs qui veulent réaliser des activités à risque (par opposition aux activités à risque élevé qui sont du ressort du gouvernement fédéral) sont tenus de déposer une analyse de risque.

la République à inclure des mécanismes de consultation du public dans sa législation afin d'harmoniser cette dernière à la loi fédérale²⁶.

Un des objectifs des modifications apportées à la LGEEPA en 1996 visait la simplification du processus d'EEE des ouvrages et des activités de compétence locale. En réformant le système, les pouvoirs publics cherchaient à éviter la multiplication des procédures administratives exigeant que différentes autorités interviennent pour évaluer des projets qui pourraient en réalité n'être soumis qu'à un seul processus. Les pouvoirs publics cherchaient également à favoriser davantage l'intégration du développement urbain et de la gestion de l'environnement.

26. Ces changements doivent être effectués conformément à l'*Artículo Tercero Transitorio del Decreto del Congreso de la Unión* (article troisième transitoire du Décret du Congrès de l'Union) qui modifie diverses dispositions de la LGEEPA, y apporte un complément ou les abroge. Cette disposition prévoit que «les gouvernements des États de la Fédération ainsi que les mairies des municipalités devront veiller à ce que leurs lois, règlements, ordonnances, arrêtés de police et de bon gouvernement et autres dispositions applicables, soient conformes aux dispositions du présent décret». Publié le 13 décembre 1996 dans le *Diario Oficial de la Federación*.

LES ÉTATS-UNIS

1.	Un aperçu du régime fédéral	41
1.1	Les caractéristiques fondamentales	41
1.2	Les dispositions relatives aux effets transfrontaliers	43
2.	Une analyse du contenu et des procédures	44
2.1	Les exigences relatives à la préparation d'un énoncé des effets environnementaux	44
2.1.1	La définition de «proposition»	45
2.1.2	La définition de «projet de loi»	45
2.1.3	La définition d'«activité d'envergure» et d'«effet important».	46
2.1.4	La définition de «fédéral»	46
2.1.5	La définition de «milieu humain»	47
2.2	Les procédures stipulées dans la NEPA et les règlements du CEQ en matière d'EEE.	47
2.2.1	Quand faut-il préparer un énoncé des effets environnementaux?	47
2.2.2	La détermination de la portée d'un énoncé des effets environnementaux	48
2.2.3	Les effets.	48
2.2.4	Les solutions de rechange	49

2.2.5	Les mesures d'atténuation	50
2.2.6	Le contenu des documents relatifs à l'évaluation environnementale	51
2.2.7	Le contenu de l'énoncé des effets environnementaux	52
2.2.8	Le contrôle administratif et judiciaire	53
2.2.9	Le suivi	54
2.2.10	Les avis à la population et la participation du public	55
3.	Un résumé des lois de certains États	55
3.1	La Californie	56
3.1.1	Les mesures d'atténuation et les solutions de rechange.	57
3.1.2	Le contrôle judiciaire.	57
3.2	L'État de New York	57
3.2.1	Les mesures d'atténuation	58
3.3	Le Texas et le Michigan: des programmes partiels	58
3.3.1	Le Texas	58
3.3.2	Le Michigan.	59

1. UN APERÇU DU RÉGIME FÉDÉRAL

1.1 Les caractéristiques fondamentales

Aux termes de la *National Environmental Policy Act*¹ (NEPA, *Loi nationale sur la politique environnementale*), promulguée le 1^{er} janvier 1970, les organismes fédéraux sont tenus de préparer un énoncé des effets environnementaux (EEE) pour toute proposition d'activité fédérale d'envergure qui entraîne des effets importants sur la qualité du milieu humain. Tous les organismes doivent se conformer à la loi en regard de la quasi-totalité de leurs activités d'envergure². La Cour suprême a statué que la NEPA est essentiellement une loi de nature procédurale et qu'elle ne fixe pas de normes de fond régissant les décisions des organismes. Les tribunaux ont défini la portée de l'obligation de préparer un EEE (voir la sous-section 2.1 ci-après), ainsi que son contenu obligatoire (voir la sous-section 2.2) dans plus de 2 000 décisions judiciaires rendues au terme de poursuites intentées par des parties privées et des groupes écologistes contre des organismes gouvernementaux. Ces organismes faisaient l'objet de poursuites pour avoir négligé de préparer un EEE ou parce que le document n'était pas conforme aux exigences de la loi.

En 1978, s'inspirant de l'interprétation des tribunaux, le *Council on Environmental Quality* (CEQ, Conseil de la qualité de l'environnement), organisme constitué en vertu d'un autre article de la NEPA et qui relève directement du président des États-Unis, a promulgué des règlements donnant des indications définitives aux organismes fédéraux quant à l'application des dispositions relatives à l'évaluation des effets environ-

1. 42 U.S.C. 4321–4370d.

2. Il n'existe que deux exceptions générales à l'obligation de préparer un EEE. Premièrement, aucun EEE n'est exigé s'il risque d'occasionner un conflit direct avec une autre exigence légale. Deuxièmement, la plupart des mesures administratives prises par l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement) ne sont pas officiellement assujetties aux exigences de la loi en partie à cause d'exemptions légales comme celles qui sont prévues par la *Clean Air Act* (Loi sur l'air salubre) et la *Clean Water Act* (Loi sur l'eau salubre). Lorsqu'elle délivre des permis et rend d'autres décisions de nature réglementaire, l'EPA procède généralement à un examen environnemental systématique, comprenant une participation du public, qui constitue l'«équivalent fonctionnel» des exigences de la loi. Certains permis délivrés par l'EPA, par exemple, pour des sources nouvelles en vertu de la *Clean Water Act*, sont officiellement assujettis à la loi.

nementaux contenues dans la loi³. Les règlements du CEQ établissent un processus en trois étapes. Premièrement, l'organisme décide si l'obligation de préparer un EEE s'applique à l'activité proposée (autrement dit, s'agit-il d'une «activité fédérale d'envergure» susceptible «d'avoir une incidence importante» sur le milieu?). Chaque organisme doit publier des méthodes visant l'application de la loi. Ces méthodes doivent indiquer les catégories d'activités qui, prises individuellement ou collectivement, n'ont pas d'effet important sur l'environnement et qui, par conséquent, ne nécessitent pas une évaluation environnementale. Si une activité n'est pas exclue d'emblée, la deuxième étape consiste à effectuer une évaluation environnementale sommaire pour déterminer s'il faut préparer un EEE⁴. S'il est établi que l'activité n'entraînera pas d'effets importants, l'organisme peut mettre fin au processus après l'évaluation environnementale par une conclusion qu'il n'y aura pas d'effets importants («Finding of No Significant Impact» ou FONSI). Enfin, pour ce qui est des activités susceptibles d'avoir des effets importants, la troisième étape consiste à préparer un EEE complet, selon les exigences de la loi et des règlements du CEQ.

Les décisions rendues par les tribunaux depuis 1978, y compris celles de la Cour suprême, ont reconnu l'autorité du CEQ et le pouvoir discrétionnaire des organismes pour déterminer le contenu de l'évaluation. Chaque année, les organismes fédéraux préparent en moyenne 450 à 500 EEE et des dizaines de milliers d'évaluations environnementales.

En vertu d'un accord conclu avec le CEQ, l'*Office of Federal Activities* (Bureau des activités fédérales) de l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement) des États-Unis est le dépositaire officiel de tous les EEE provisoires et définitifs. L'une des fonctions de l'EPA, dans ce cadre, est de publier chaque semaine dans le *Federal Register* (Registre fédéral) la liste des nouveaux EEE provisoires et définitifs qui sont mis à la disposition du public aux fins de consultation. Outre son rôle de dépositaire des documents, l'EPA doit aussi, en vertu de l'article 309 de la *Clean Air Act* (*Loi sur l'air salubre*), examiner tous les EEE et y apporter des observations⁵. L'EPA utilise un système de classement qui porte à la fois sur la conformité du document et sur les conséquences environnementales de l'activité proposée. L'EPA a le pouvoir de décider qu'un EEE n'est pas conforme et qu'une activité fédérale proposée ne satisfait pas aux normes environnementales. Il faut signaler que l'EPA exerce rarement ce pouvoir, mais lorsque c'est le cas, le dossier est renvoyé au CEQ, qui doit alors rendre une décision.

3. 40 C.F.R., parties 1500-1508.

4. Il va de soi que l'organisme peut décider de préparer directement un EEE pour toute activité envisagée.

5. 42 U.S.C. 7609.

1.2 Les dispositions relatives aux effets transfrontaliers

La question de savoir si la NEPA s'applique aux effets environnementaux susceptibles de se produire en dehors du territoire des États-Unis suscite depuis toujours un vif débat juridique. La loi ne fait pas de distinction quant au lieu où l'activité est exécutée ou au lieu où se produisent les effets environnementaux (sur le territoire national, dans les pays limitrophes ou à l'échelle mondiale). En droit américain, il existe une présomption à l'effet que les lois des États-Unis ne s'appliquent pas à l'extérieur du territoire national⁶. Cette présomption soulève deux questions d'ordre juridique: 1) L'obligation de préparer un EEE sur les effets transfrontaliers suppose-t-elle l'application des lois américaines à l'extérieur du territoire national? 2) Y a-t-il assez d'indices permettant de conclure que le Congrès des États-Unis a tenté de renverser cette présomption d'ordre général voulant que les lois américaines n'ont pas d'application extraterritoriale? À bien des égards, ces questions n'ont toujours pas été résolues.

Alors que la question de l'application de la loi aux effets environnementaux transfrontaliers demeure litigieuse, le décret de l'exécutif n° 12114, signé en 1979 par le président Carter, «fixe, de manière exclusive et complète, les procédures et autres mesures que devront adopter les organismes fédéraux pour favoriser l'objectif de la NEPA en ce qui concerne l'environnement à l'extérieur des États-Unis, de leurs territoires et possessions» (y compris les mesures prises par les organismes sur le territoire national et à l'extérieur de celui-ci)⁷. Le décret ne vise pas à définir les obligations juridiques créées par la loi, sinon à définir les politiques du pouvoir exécutif qui en «favorisent l'objectif».

Le décret délimite quatre catégories fondamentales d'activités fédérales d'envergure pour lesquelles il faudra effectuer une évaluation des effets environnementaux:

- les activités qui ont un effet important sur le patrimoine mondial;
- les activités qui ont un effet important sur l'environnement d'un pays étranger qui ne participe pas, aux côtés des États-Unis, à l'activité proposée ou qui n'y joue aucun rôle;
- les activités qui ont un effet important sur l'environnement d'un pays étranger et qui procurent à ce dernier certains produits ou projets

6. Voir, par exemple, *Foley Bros. c. Filardo*, 336 U.S. 281 (1949), et *Equal Employment Opportunity Commission c. Arabian American Oil Co. et al.*, 499 U.S. 244 (1991).

7. 44 Fed. Reg. 1957 (1979).

matériels (p. ex., un projet qui est interdit ou strictement réglementé aux États-Unis par la législation fédérale visant à protéger l'environnement contre les substances radioactives);

- les activités menées à l'extérieur des États-Unis et qui ont un effet important sur certaines ressources importantes à l'échelle planétaire.

Certaines activités sont exemptées des exigences en matière d'évaluation des effets environnementaux, même si dans d'autres circonstances elles sont visées par le décret. Il s'agit notamment des mesures prises par le président américain, des activités des services de renseignement, des permis d'exportation, de certaines activités liées à la sécurité nationale ou à un conflit armé, du vote dans les organismes internationaux et des secours en cas de catastrophe ou d'urgence. Par ailleurs, les organismes disposent d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne la teneur des documents ou le moment de leur présentation, notamment lorsqu'il faut agir avec promptitude ou lorsque la situation risque de compromettre les relations diplomatiques. Contrairement à ce qui est prévu dans le cas de la loi, dont l'application peut être imposée par les tribunaux à la demande de l'EPA, le décret ne peut servir de fondement à une action en justice.

2. UNE ANALYSE DU CONTENU ET DES PROCÉDURES

2.1 Les exigences relatives à la préparation d'un énoncé des effets environnementaux

L'alinéa 102(2)c) de la NEPA contient la disposition qui rend obligatoire la préparation des EEE⁸. Le passage clé définissant la portée de l'exigence prévoit qu'il faut préparer un EEE pour les «projets de loi et autres activités fédérales d'envergure qui entraînent des effets importants sur la qualité du milieu humain». Chaque mot de ce passage a été interprété par les tribunaux et a fait l'objet d'une définition dans les règlements du CEQ.

8. Le passage clé de l'article 102 dit ceci: «Le Congrès autorise et ordonne que, dans la mesure du possible, [...] 2) tous les organismes fédéraux [...] c) incluent dans toute recommandation ou tout rapport sur des projets de loi et autres activités fédérales d'envergure qui entraînent un effet important sur la qualité du milieu humain, un énoncé détaillé préparé par les responsables et qui portera sur: i) l'effet de l'activité proposée sur l'environnement; ii) tout effet néfaste sur l'environnement qui ne pourrait être évité si la proposition devait être mise en œuvre; iii) les solutions de rechange à l'activité proposée; iv) la relation entre l'utilisation locale de l'environnement humain à court terme et la préservation et l'amélioration de la productivité à long terme; v) tout engagement irrévocable et irréversible de ressources que l'activité proposée pourrait susciter, si elle était mise en œuvre.»

Il se pose souvent une question fondamentale pour déterminer de quelle manière l'organisme qui compte entreprendre une activité peut s'acquitter de l'obligation créée par la loi. L'organisme doit s'assurer que l'EEE est conforme aux exigences de la loi et qu'il suit les procédures appropriées. Lorsque plusieurs organismes fédéraux sont concernés, l'un d'entre eux deviendra l'organisme «en chef» qui veillera à l'application du processus prescrit par la loi.

2.1.1 *La définition de «proposition»*

Tant les organismes fédéraux que les tribunaux ont eu du mal à déterminer à partir de quel moment un plan d'action devient assez concret ou précis pour constituer une «proposition». Les organismes d'État s'engagent sans cesse dans la planification et la réforme à long terme des politiques et des procédures. Ils établissent également des politiques ou des programmes qui n'ont aucun effet immédiat comme tels, mais qui peuvent ultérieurement donner lieu à des décisions qui, elles, entraîneront des répercussions. À cet égard, il faut s'interroger sur le lien qui existe entre les activités et déterminer si ces activités sont tangibles; il convient également de savoir si les organismes fédéraux et étatiques ont négocié l'adoption d'une approche commune. Enfin, il faut tenir compte des questions portant sur la faisabilité et le bien-fondé de l'activité.

2.1.2 *La définition de «projets de loi»*

L'application de la NEPA aux projets de loi a été entravée au point que l'on parle aujourd'hui du «mandat oublié» de la loi. Il est vrai que plusieurs obstacles ont empêché le recours régulier à l'évaluation des effets environnementaux dans le cas des projets de loi. À titre d'exemple, la Cour suprême a statué que cet aspect de la loi ne s'applique pas aux demandes de crédits⁹. Essentiellement, on considère que cet aspect de la loi constitue une ingérence dans la relation constitutionnelle qui existe entre l'exécutif et la branche législative du gouvernement. Si le Congrès tient absolument à ce que l'on prépare un EEE pour un projet de loi proposé par l'exécutif, il peut simplement refuser d'adopter la loi jusqu'à ce que l'exécutif accepte de présenter un EEE. Dans les cas où le Congrès s'est montré disposé à entériner une loi sans EEE, les tribunaux ont refusé de s'ingérer dans la relation établie entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Cependant, si un organisme décide de préparer un EEE pour un projet de loi, il devra se conformer aux exigences procédurales habituelles et à l'établissement de la suffisance. Dans ce contexte, les règlements du CEQ reconnaissent les circonstances exceptionnelles

9. *Andrus c. Sierra Club*, 442 U.S. 347 (1979).

d'un EEE préparé pour un projet de loi et prévoient que le processus ne se déroulera qu'en une seule étape. Dans ce cas, l'énoncé accompagne la loi au lieu de suivre les trois étapes habituelles qui sont la présentation d'un EEE provisoire, les observations et la préparation d'un EEE définitif¹⁰.

2.1.3 *La définition d'«activités d'envergure» et d'«effets importants»*

En général, on détermine en un même examen la question de savoir si une activité est «d'envergure» et si elle peut avoir des effets «importants». Dans la définition qu'ils donnent d'«activité fédérale d'envergure», les règlements du CEQ énoncent que le terme «envergure» ajoute du poids au qualificatif «important», sans pour autant avoir un sens indépendant de ce mot¹¹.

La définition du mot «important» a constitué le cœur du litige dans de nombreuses affaires. Fondés sur l'interprétation des tribunaux, les règlements du CEQ prévoient que l'importance des effets sera déterminée en fonction à la fois de leur contexte et de leur intensité. Le contexte porte sur des facteurs qui contribuent à déterminer si les effets se feront sentir à l'échelle locale ou régionale ou s'ils seront de courte ou de longue durée. La question de l'intensité est encore plus complexe à résoudre. Les règlements énumèrent dix facteurs permettant d'évaluer l'intensité ou la gravité des effets possibles, y compris les effets sur la santé et sur les espèces menacées, l'incertitude quant aux effets et la mesure dans laquelle ils sont susceptibles de donner lieu à «de grandes controverses». En pratique, les organismes auront davantage tendance à préparer un EEE si le projet suscite beaucoup d'intérêt et de préoccupation chez les citoyens sur le plan local. Cette pratique est conforme à l'objectif d'informer et de sensibiliser le public, objectif qui s'inscrit dans la philosophie de l'évaluation des effets environnementaux.

2.1.4 *La définition de «fédéral»*

La NEPA ne vise que les organismes fédéraux. Il suffit qu'un organisme fédéral délivre un permis ou autorise la mise en œuvre d'une activité, qu'il consente un prêt, signe un bail, fournisse une aide financière ou qu'il entretienne un lien analogue avec cette activité pour qu'elle soit qualifiée de «fédérale». La question à laquelle il est le plus difficile de répondre est le degré de participation fédérale qui déclenche obligatoirement l'établissement d'un EEE. En effet, que se passe-t-il lorsque le financement fédéral est minime, ou lorsqu'un élément secondaire du

10. 40 C.F.R. 1506.8.

11. 40 C.F.R. 1508.18.

projet doit recevoir l'autorisation d'un organisme fédéral? Dans la plupart des cas, la question cruciale est de savoir si l'organisme fédéral a le pouvoir de diriger le projet, d'avoir une mainmise ou d'influer sur celui-ci de quelque manière que ce soit. Ainsi, un projet local ne sera pas considéré comme une activité fédérale si le financement fédéral n'est pas précisé ou s'il fait partie du mécanisme régulier de répartition des recettes d'impôt du gouvernement fédéral. Toutefois, lorsque le gouvernement fédéral accorde un financement limité et spécifié à un projet tel qu'une route, cela peut suffire à faire jouer le critère de financement fédéral.

2.1.5 La définition de «milieu humain»

Au fil des ans, les décisions judiciaires rendues sous le régime de la NEPA ont établi que l'évaluation des effets sur le «milieu humain» devrait comprendre les effets sur le patrimoine culturel et historique. D'après cette interprétation, le milieu humain comprend les conditions sociales et économiques ainsi que le milieu physique, mais seulement si l'on apporte au milieu physique des modifications entraînant des changements socio-économiques. Ainsi, un EEE concernant la construction d'une prison en milieu urbain devrait tenir compte des effets possibles sur la criminalité dans le quartier¹². Les tensions psychologiques liées à la crainte des radiations ne constituent cependant pas un effet sur l'environnement si l'activité proposée, qui donne lieu à la crainte présumée, n'occasionne aucun changement perceptible du milieu physique¹³. Cependant, les effets socio-économiques ne suffisent pas comme telles à justifier l'obligation de préparer un EEE.

2.2 Les procédures stipulées dans la NEPA et les règlements du CEQ en matière d'énoncé des effets environnementaux

2.2.1 Quand faut-il préparer un énoncé des effets environnementaux?

La politique qui sous-tend la NEPA stipule que l'EEE doit être préparé le plus tôt possible à l'étape de la planification du projet. Les règlements du CEQ prévoient que la préparation de l'EEE doit commencer à l'étape de l'analyse de faisabilité ou dès qu'une demande d'autorisation ou de permis est déposée dans le cas d'activités assujetties à cette exigence. L'évaluation des effets environnementaux devrait faire partie de la décision d'autoriser ou non la mise en œuvre de l'activité et en fonction de quelles conditions. Elle ne devrait pas constituer la justification après coup d'une décision déjà prise. Il faut néanmoins mettre en équi-

12. *Hanly c. Mitchell*, 460 F. 2d 640 (2^e éd. Cir. 1972).

13. *Metropolitan Edison Co. c. People Against Nuclear Energy (PANE)*, 460 U.S. (1983).

libre l'avantage d'une évaluation environnementale effectuée tôt dans le processus et le besoin d'évaluer une activité bien définie. Pour parer à ce genre de dilemme, les organismes ont créé des EEE généraux «de programme», qui analysent la portée et l'effet d'un programme gouvernemental national, et des évaluations environnementales ou des EEE distincts pour les activités précises réalisées dans le cadre de ce programme.

Il n'existe aucune procédure systématique visant la publication d'un avis public ou la participation du public avant le début de la préparation d'un EEE ou avant le dépôt d'une demande de permis, de licence ou d'autorisation. Il peut toutefois y avoir des exigences de notification et de participation du public qui s'appliquent à l'activité de base, de sorte que le public sera généralement avisé assez tôt dans le processus.

2.2.2 *La détermination de la portée d'un énoncé des effets environnementaux*

Les règlements du CEQ comportent une disposition distincte en ce qui concerne la détermination de la portée d'un EEE (*scoping*). Cette disposition prévoit la publication dans le *Federal Register*, le plus tôt possible une fois prise la décision de procéder, d'un avis d'intention de préparer un EEE.

L'avis doit définir la portée de l'EEE et les questions importantes qui y seront traitées. De plus, l'avis doit inviter les organismes fédéraux, les États et les municipalités, les tribus autochtones et les simples citoyens à participer à l'EEE. L'organisme qui prépare l'EEE déterminera donc le premier la portée de l'évaluation, mais celle-ci peut être modifiée en fonction des observations présentées par les autres parties intéressées.

2.2.3 *Les effets*

Comme il est mentionné dans la sous-section 2.1, l'EEE devrait évaluer les effets de l'activité sur le milieu naturel ou physique et tenir compte également des effets connexes sur les conditions socio-économiques. Des questions nombreuses et complexes risquent de surgir quand viendra le temps de déterminer les effets qui devraient faire l'objet d'une évaluation. L'une d'entre elles a trait aux effets cumulatifs d'une activité et d'autres activités qui l'ont précédée ou qui la suivront. Si l'on peut raisonnablement penser que ces autres activités ont un lien avec l'activité proposée, ou si leurs effets sont prévisibles, les effets qu'elles risquent de causer devraient figurer dans l'EEE, même s'il n'est

pas toujours évident de délimiter ainsi les effets. Une autre question porte sur les effets indirects que l'activité peut entraîner. Par exemple, la construction d'une route peut entraîner l'aménagement à des fins commerciales ou domiciliaires des terrains limitrophes. Le critère qui s'applique dans ce cas a trait au caractère prévisible des effets et au degré de rapport avec l'activité proposée. Si l'on prévoit que l'aménagement d'un port stimulera le développement industriel d'une zone, l'EEE devrait comprendre l'évaluation des effets environnementaux du développement industriel, mais les promoteurs ne sont pas tenus de deviner l'ampleur de l'expansion domiciliaire qui pourrait survenir par la suite.

D'ailleurs, le problème de la «segmentation» surgit souvent: l'activité proposée a-t-elle une existence indépendante ou fait-elle partie d'un plan plus vaste dont il faudrait évaluer les effets globaux? S'il y a un lien suffisant entre l'activité faisant l'objet de l'EEE et les autres activités planifiées, l'EEE doit alors contenir l'évaluation des effets environnementaux du projet dans sa totalité. Par contre, si la partie du projet peut être considérée comme un tout indépendant et si l'on ne peut prévoir que des projets connexes entraîneront des effets, il suffira normalement de préparer un EEE au sujet de cette seule partie du projet.

Le problème de la gestion de l'incertitude se pose souvent au moment de déterminer les effets à examiner. Prenons l'exemple d'un projet de construction d'un terminal pour pétroliers: l'EEE doit-il contenir l'évaluation des effets d'une catastrophe écologique éventuelle, comme un déversement accidentel? Après un long débat, le CEQ a modifié ses règlements et n'exige plus l'évaluation de la «pire hypothèse» dans tous les cas. Néanmoins, les organismes sont tenus de considérer les meilleures données existantes quant aux possibilités qui risquent raisonnablement de se produire, même si la probabilité est faible. Ils doivent également considérer les meilleures données existantes quant à la probabilité qu'un tel accident puisse réellement survenir¹⁴.

2.2.4 *Les solutions de rechange*

De nombreux tribunaux et analystes conviennent, tout comme les règlements du CEQ l'énoncent, que l'analyse des solutions de rechange est au cœur du processus d'évaluation des effets environnementaux. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les solutions de rechange envisagées doivent toujours comprendre l'option «zéro». Les règlements du CEQ précisent qu'un organisme doit tenir compte des solutions de rechange raisonnables permettant d'atteindre le même

14. 40 C.F.R. 1502.22.

objectif, même si cet organisme n'a aucun pouvoir sur ces solutions de rechange. À titre d'exemple, l'économie d'énergie constitue une solution de rechange à la construction d'une nouvelle centrale hydroélectrique, et l'exploitation de gisements de gaz naturel à terre est une solution de rechange à l'octroi de concessions pétrolières en mer¹⁵.

Une activité particulière peut comprendre d'innombrables solutions de rechange. Il n'est pas toujours facile de décider quelles options examiner et quel degré d'analyse leur accorder. Là encore, c'est le «bon sens» qui prime, mais les tribunaux et les organismes peuvent avoir une interprétation très différente de ce qui est «raisonnable». Par ailleurs, les solutions de rechange seront jugées raisonnables en partie en fonction de la manière dont est fixé l'objectif ou le but de l'activité proposée. Mais outre ces questions complexes, des problèmes concrets surgissent souvent. Par exemple, dans le cas de la construction d'une route reliant deux villes, l'étude des sites alternatifs est limité par les options raisonnables pour relier efficacement les deux villes en question. Des plans différents visant un même projet peuvent également constituer une forme de solution de rechange. Ces plans de rechange peuvent être limités par des facteurs physiques, techniques ou économiques ou par d'autres contraintes. L'analyse des solutions de rechange devrait, à tout le moins, contenir suffisamment de détails pour permettre une comparaison raisonnable des effets sur l'environnement de l'activité «privilegiée» ou «proposée», et des solutions de rechange envisagées.

Au cours du processus de planification et d'évaluation des effets, le public peut suggérer des solutions de rechange à l'activité proposée. Il doit alors apporter assez d'information sur l'option qu'il préconise pour persuader l'organisme que c'est une solution de rechange raisonnable qui mérite examen.

2.2.5 *Les mesures d'atténuation*

Les mesures d'atténuation sont devenues le chaînon faible du processus d'EEE depuis la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Robertson c. Methow Valley Citizens Council*¹⁶. Dans cette affaire, la Cour suprême a réitéré que la NEPA était une loi de procédure et qu'elle ne créait ni droits ni obligations. Le plus haut tribunal du pays a donc statué qu'il suffit qu'un EEE contienne l'analyse des mesures d'atténuation envisagées pour démontrer que les effets environnementaux ont été convenablement évalués. Il a également déclaré que la NEPA ne prévoit

15. 40 C.F.R. 1502.14c).

16. 490 U.S. 332 (1989).

aucune exigence de fond quant à des plans précis ou des engagements relatifs à des mesures d'atténuation.

Les règlements du CEQ stipulent que les descriptions des solutions de rechange et les évaluations de leurs effets doivent comprendre un examen des mesures d'atténuation appropriées. Ce texte contient également une définition générale de «mesures d'atténuation», définition qui comprend notamment des mesures visant à éviter, à réduire au minimum ou à corriger les effets, à atténuer leurs effets dans le temps ou à substituer une ressource touchée. Cependant, si une décision repose sur des mesures d'atténuation, l'organisme qui présente l'activité est alors tenu d'appliquer ces mesures en vertu des règlements du CEQ¹⁷.

2.2.6 Le contenu des documents relatifs à l'évaluation environnementale

Comme il a déjà été dit, les responsables peuvent préparer trois types de documents pendant le processus d'évaluation des effets environnementaux, soit une évaluation environnementale, une conclusion à l'effet qu'il n'y aura pas d'effets importants ou un EEE. Les deux premiers documents sont le résultat d'une évaluation préliminaire des effets sur l'environnement. La teneur d'un EEE exhaustif est analysée plus loin dans la sous-section 2.2.7.

Dans les cas où l'organisme promoteur étudie la question de savoir s'il doit ou non préparer un EEE, il peut rédiger une déclaration appelée évaluation environnementale. Il s'agit d'un document bref et concis de nature publique. L'évaluation environnementale doit contenir une analyse succincte des effets environnementaux prévus de l'activité proposée et des solutions de rechange, dans le but d'aider l'organisme à décider si un EEE doit être préparé. Si l'organisme décide qu'un EEE exhaustif doit être préparé sur la base des conclusions de l'évaluation environnementale, cette dernière servira de point de départ à la préparation d'un EEE. S'il ressort de l'évaluation environnementale que les effets environnementaux seront négligeables, l'organisme publie la conclusion précisant qu'il n'y aura pas d'effets importants.

L'évaluation environnementale et la conclusion sont rendues publiques. La conclusion doit comprendre les résultats de l'évaluation environnementale sur lesquels elle est fondée. Si l'organisme promoteur était normalement tenu de préparer un EEE pour ce genre d'activité, ou s'il n'a jamais entrepris ce type d'activité, il doit mettre à la disposition

17. 40 C.F.R. 1505.3.

du public, pendant 30 jours, la conclusion qu'il n'y aura pas d'effets importants, et ce, pour permettre au public de l'étudier et d'y apporter des observations avant que l'organisme prenne une décision définitive¹⁸.

2.2.7 Le contenu de l'énoncé des effets environnementaux

Un EEE exhaustif constitue une «déclaration détaillée» contenant le type d'analyse et l'étude des solutions de rechange décrits plus tôt. Dans de nombreuses décisions, les tribunaux ont interprété les dispositions de la NEPA relatives aux éléments qui doivent entrer dans la composition de l'EEE. Il y a donc aujourd'hui d'importantes indications juridiques au sujet de la portée et de la profondeur de l'analyse d'un EEE. Ces indications, qui recourent plusieurs questions traitées précédemment, sont résumées dans 25 articles des règlements du CEQ¹⁹ basés sur la jurisprudence.

Les règlements du CEQ prévoient que les responsables devront présenter une ébauche d'EEE portant sur toutes les questions qui ont fait l'objet de décisions au cours du processus de détermination de la portée de l'évaluation. Ces questions «doivent rencontrer et satisfaire dans la plus grande mesure possible» les exigences de la loi en matière d'EEE. L'ébauche d'EEE est un document public qui sera distribué à d'autres organismes fédéraux, à des collectivités autochtones intéressées ou touchées par l'activité, aux instances locales et étatiques, aux auteurs d'une demande en rapport au projet, aux groupes de citoyens et à d'autres entités. Toutes ces parties ont la possibilité de formuler des observations par écrit sur l'ébauche d'EEE.

Outre les effets environnementaux de l'activité proposée et de ses solutions de rechange, l'EEE définitif doit contenir un résumé des observations reçues au sujet de l'ébauche d'EEE, de même que les réponses de l'organisme à ces observations. Dans ses réponses, l'organisme peut proposer de nouvelles solutions de rechange ou de nouvelles analyses des faits, ou indiquer les raisons qui l'ont poussé à ne pas modifier l'ébauche. Un organisme fédéral ne peut prendre aucune décision au sujet de l'activité proposée pendant les 30 jours qui suivent la publication de l'avis de disponibilité d'un EEE définitif. De plus, l'EEE définitif doit être terminé et mis à la disposition tant du décideur de l'organisme que du public avant que la décision définitive ne soit prise au sujet de l'activité proposée²⁰.

18. 40 C.F.R. 1501.4e).

19. 40 C.F.R. partie 1502.

20. 40 C.F.R. 1506.10b).

Dans deux types de situations assez courantes, l'évaluation des effets contenue dans l'EEE peut s'avérer insuffisante au moment de prendre la décision définitive. Dans la première, de nouveaux éléments d'information ont peut-être été portés à l'attention des responsables; cette situation se produit surtout lorsque l'organisme a longtemps retardé sa décision. Ces éléments devront être étudiés, car les organismes ont l'obligation permanente d'examiner de nouveaux renseignements. Dans la deuxième situation, l'activité proposée a peut-être été modifiée à un point tel que l'EEE d'origine ne donne plus une description fidèle de l'activité proposée ou de ses effets. Dans les deux cas, l'organisme devra préparer un supplément à l'EEE. Ce supplément est habituellement préparé selon le même schéma et les mêmes procédures que l'EEE d'origine, sauf que la portée peut être limitée aux nouveaux éléments d'information ou aux modifications apportées à l'activité proposée. De plus, il n'est pas nécessaire de déterminer la portée qu'aura le supplément à l'EEE.

2.2.8 *Le contrôle administratif et judiciaire*

Comme il est indiqué ci-dessus, la procédure américaine comporte un contrôle administratif et judiciaire. Le contrôle administratif est assuré par l'EPA en vertu de l'article 309 de la *Clean Air Act*. L'EPA peut émettre une observation selon laquelle l'EEE ne convient pas ou l'activité ne satisfait pas aux normes environnementales. La loi stipule que les observations de l'EPA doivent être rendues publiques. Si les observations de l'EPA sont négatives et que les problèmes relevés ne sont pas corrigés dans l'EEE définitif, ou si l'organisme promoteur veut tout de même entreprendre l'activité, l'EPA a le pouvoir de renvoyer l'affaire au CEQ. D'autres organismes qui s'opposent à une activité proposée ont également la faculté de renvoyer la question au CEQ.

Les règlements du CEQ décrivent la procédure de renvoi²¹. L'organisme qui veut obtenir le renvoi de l'activité devant le CEQ doit formuler des objections précises. L'organisme promoteur a, quant à lui, le droit de répondre. Étant donné que le renvoi est une affaire publique, le CEQ doit tenir compte des observations des citoyens. Le CEQ a le pouvoir de convoquer des organismes à une réunion et de tenir des audiences publiques dans le but de régler le différend. Dans de rares cas, l'affaire peut être déferée au président pour décision. Il est rare que l'on ait recours au renvoi au CEQ (il y a un renvoi par année en moyenne), mais le résultat est souvent spectaculaire, surtout lorsqu'un organisme veut protéger des ressources importantes relevant de sa compétence contre les effets d'une activité proposée par un autre organisme.

21. 40 C.F.R. partie 1504.

Le contrôle judiciaire exercé sur les activités des organismes publics a grandement contribué à établir le mandat de la NEPA et à préciser ses exigences. Comme la loi ne prévoit pas de contrôle judiciaire comme tel, les poursuites en révision ont été intentées sous le régime de l'*Administrative Procedure Act* (Loi sur les procédures administratives). Cette loi prévoit que les activités définitives des organismes seront soumises au contrôle judiciaire lorsqu'il est allégué, entre autres choses, qu'elles enfreignent la loi. Les premières actions sous le régime de la NEPA ont généralement été intentées contre des organismes qui avaient décidé d'entreprendre une activité sans préparer un EEE. Par la suite, une fois que les organismes ont commencé à accepter le fait qu'ils étaient tenus d'établir un EEE, le contrôle a plutôt visé la conformité des EEE. Dans ces deux situations, les tribunaux ont le pouvoir d'ordonner aux organismes publics de suspendre l'exécution de l'activité jusqu'à ce qu'elle soit conforme aux exigences de la loi. Les exigences d'un complément d'étude, les délais occasionnés par la préparation de l'EEE ou la publication de conclusions selon lesquelles les effets environnementaux ne seront pas importants ont souvent amené des organismes publics ou des promoteurs privés à abandonner l'activité envisagée ou à la modifier en profondeur. Par ailleurs, les délais permettent aux opposants des projets de trouver l'appui politique nécessaire pour faire en sorte que le Congrès ou d'autres organismes fédéraux ou étatiques exerçant un certain pouvoir sur le projet se mettent en branle pour y faire obstacle ou obtenir des modifications. Parfois, l'engagement politique a poussé le Congrès à exempter un projet précis de l'application de la loi. L'oléoduc de l'Alaska est un exemple probant.

2.2.9 *Le suivi*

La NEPA et les règlements du CEQ ne comportent pas d'obligation générale d'effectuer un suivi des mesures visant à atténuer les effets environnementaux. Cependant, les règlements du CEQ exigent le suivi et l'application de mesures d'exécution «le cas échéant, pour toute mesure d'atténuation»²². En outre, les règlements du CEQ stipulent que les organismes «peuvent prévoir un mécanisme de suivi pour s'assurer que leurs décisions sont exécutées, et ils devraient le faire dans le cas d'activités importantes»²³. La feuille de route en matière de suivi est toutefois assez décevante. Les organismes et les spécialistes qui ont voulu étudier les avantages de l'évaluation des effets environnementaux se sont butés à un manque de données objectives qui leur auraient permis de vérifier si les prévisions des effets étaient assez exactes.

22. 40 C.F.R. 1505.2c).

23. 40 C.F.R. 1505.3.

2.2.10 Les avis à la population et la participation du public

L'une des fonctions primordiales du processus d'évaluation sous le régime de la NEPA est de sensibiliser le public et les décideurs aux effets environnementaux des activités planifiées. La loi prévoit d'ailleurs que l'EEE doit être rendu public, au même titre que les observations d'organismes fédéraux, étatique et local²⁴. Les règlements du CEQ créent des procédures exhaustives quant à la «participation du public» au processus d'évaluation des effets environnementaux²⁵. Les règlements prévoient notamment que les autorités responsables devront pleinement informer le public de l'existence des documents et de la tenue de toute audience ou réunion en conformité avec la loi. Les exigences relatives aux avis à la population peuvent être satisfaites de plusieurs façons: envoi d'un avis par la poste aux personnes qui ont manifesté leur intérêt en la matière ou qui résident dans les environs immédiats de l'emplacement d'un projet; publication dans le *Federal Register* des projets d'intérêt pour tout le pays; avis par le biais des centres d'information des États et des régions, des journaux et autres médias locaux des zones touchées. Les autorités doivent convoquer des audiences ou des réunions chaque fois que la loi l'exige ou lorsqu'une telle mesure est «appropriée», par exemple, en raison de la forte controverse suscitée ou à la demande d'autres organismes intéressés. Les règlements du CEQ exigent que les organismes prévoient un délai minimal de 45 jours pour que les citoyens aient la possibilité de présenter des observations sur les ébauches d'EEE.

La *Freedom of Information Act* (Loi sur l'accès à l'information), qui régit la divulgation de l'information par les organismes fédéraux, fixe des limites au type d'information pouvant être dévoilée dans certaines circonstances, notamment en matière de protection des secrets industriels ou du secret des informations gouvernementales. Ainsi, la Cour suprême a statué que le ministère de la Défense devait préparer un EEE en regard d'une installation de stockage d'armes qui pouvait contenir des armes nucléaires. Toutefois, le ministère n'était pas tenu de divulguer l'EEE pour ne pas révéler si des armes nucléaires allaient bel et bien être stockées à cet endroit²⁶.

3. UN RÉSUMÉ DES LOIS DE CERTAINS ÉTATS

Quatorze États, le district de Columbia et Porto Rico ont créé des programmes législatifs complets en matière d'évaluation des effets

24. 5 U.S.C. 552.

25. 40 C.F.R., 1502.19, parties 1503 et 1506.6.

26. *Weinberger c. Catholic Action of Hawaii*, 454 U.S. 139 (1981).

environnementaux. Trois États ont établi des régimes partiels au moyen de décrets de l'exécutif, tandis que neuf autres États ont créé des procédures d'évaluation des impacts environnementaux qui s'appliquent à des activités particulières ou à certains de leurs organismes. Dans cette section, il sera brièvement question des programmes législatifs de deux États frontaliers importants – la Californie et l'État de New York – qui se sont dotés, depuis longtemps, d'un régime complet. Il y sera également question du Texas et du Michigan qui, contrairement aux deux premiers États, ne disposent pas d'un régime complet en la matière.

3.1 La Californie

La *California Environmental Quality Act*²⁷ (Loi sur la qualité de l'environnement de la Californie) exige des autorités qu'elles préparent un rapport sur les effets environnementaux pour tout projet qui sera exécuté ou financé par une instance de l'État ou une administration locale, ou pour lequel les autorités doivent délivrer un permis, une licence, un certificat ou une autre autorisation analogue. Sont exclues les mesures qui ne relèvent pas du pouvoir discrétionnaire d'un « ministre » ainsi que les études de faisabilité et les mesures d'urgence. En comparant la portée de cette loi avec celle de la NEPA, il importe de garder à l'esprit que la plupart des projets privés d'aménagement comportant des travaux de construction ou d'autres modifications physiques du milieu devront être autorisés par un ou plusieurs organismes locaux ou de l'État. Par conséquent, la loi de la Californie s'applique à la plupart des projets privés.

La structure générale du processus de la loi de la Californie est semblable à celle du régime fédéral. Certaines activités ou certains types de projets sont catégoriquement exclus. Dans le cas des activités qui ne sont pas exclues, l'organisme effectue en premier lieu une évaluation succincte des effets environnementaux possibles. Si les effets sont négligeables, l'organisme peut produire une « déclaration négative » selon laquelle il n'est pas nécessaire de préparer un rapport sur les effets environnementaux. S'il est estimé que les effets éventuels seront importants, l'organisme se charge alors de préparer le rapport. À moins qu'un délai ne soit accordé, ce dernier doit être parachevé dans un délai d'un an.

La portée et la teneur d'un rapport sur les effets environnementaux et les procédures relatives à sa préparation sont généralement semblables à ce qui se fait pour l'énoncé fédéral. Il y a cependant deux différences importantes.

27. Cal. Pub. Res. Code, 21000-21174.

3.1.1 *Les mesures d'atténuation et les solutions de rechange*

Contrairement à la loi fédérale, qui est de nature purement procédurale, le processus d'évaluation sous le régime de la loi de la Californie comporte un élément de fond. Les promoteurs d'un projet doivent adopter des mesures d'atténuation des effets lorsque ceux-ci risquent d'entraîner au moins un type d'effet environnemental important, sauf évidemment s'il est impossible d'appliquer de telles mesures. Pour satisfaire à cette exigence, les autorités ont le pouvoir d'exiger des promoteurs qu'ils appliquent des mesures d'atténuation intégrées à l'activité proposée, en créant des conditions rattachées à la délivrance de permis ou en signant des ententes exécutoires. La loi californienne énonce – en termes encore plus explicites que la loi fédérale – l'obligation d'examiner les solutions de rechange: les organismes «ont la ferme obligation» d'examiner les solutions de rechange et ils doivent les étudier de manière raisonnablement approfondie en fonction de la nature du projet. Les autorités doivent également étudier «l'option zéro» en l'absence d'autres solutions de rechange réalisables.

3.1.2 *Le contrôle judiciaire*

L'étendue du contrôle qu'exercent les tribunaux sur les rapports des effets environnementaux comporte des différences par rapport au régime fédéral. L'activité de l'organisme ne sera soumise au contrôle des tribunaux qu'en cas d'abus de pouvoir discrétionnaire pouvant porter préjudice. Les tribunaux en viendront à la conclusion qu'il y a abus de pouvoir discrétionnaire si l'organisme a omis de préparer un rapport alors que l'activité proposée était susceptible d'engendrer des effets importants, ou lorsque l'énoncé n'est pas conforme aux exigences législatives, ou encore lorsque les conclusions du rapport sur les effets environnementaux ne sont pas étayées par des preuves solides.

3.2 **L'État de New York**

La *New York State Environmental Quality Review Act* (Loi sur l'évaluation de la qualité de l'environnement de l'État de New York) régit l'évaluation des effets environnementaux. Tout comme la loi californienne, elle emprunte les caractéristiques de la loi fédérale, mais elle comble ses lacunes en élargissant son champ d'application. Sa portée est aussi vaste que celle de la loi fédérale et elle s'applique aux activités d'organismes étatiques et locaux chargés de délivrer des permis, de signer des baux ou d'accorder des licences ou autres autorisations. Son application touche également les décisions des organismes en matière de politiques, de règlements et de procédures. Seuls sont exclus les actes

ministériels, les activités liées à la réparation et à l'entretien, et les mesures qui visent l'exécution d'une loi. La définition du terme «environnement» est vaste; il englobe «le caractère actuel de la collectivité ou du quartier», les aspects liés à la concentration, la répartition et la croissance de la population ainsi que les composantes physiques, historiques et esthétiques du milieu.

3.2.1 *Les mesures d'atténuation*

À l'instar de la loi de la Californie, celle de l'État de New York comporte un élément de fond qui ne figure pas dans le régime fédéral. La procédure établie par la loi prévoit que l'organisme promoteur doit conclure de façon explicite que toutes les exigences de la loi ont été satisfaites et que tous les moyens possibles seront mis en œuvre pour éviter les effets environnementaux néfastes ou les réduire au minimum. En outre, le Commissaire à la protection de l'environnement, dont la fonction est créée par une loi distincte, a le pouvoir de faire en sorte que toute décision concernant les licences, les ordonnances et autres actes de la Commission soit conditionnelle aux effets cumulatifs de l'activité sur l'ensemble des ressources de l'État, y compris les espèces sauvages, l'eau, les sols et l'air.

3.3 Le Texas et le Michigan: des programmes partiels

Même si le Texas et le Michigan sont deux États où des activités seraient susceptibles d'entraîner des effets environnementaux transfrontaliers, leurs processus d'évaluation des effets sont moins complets que ceux des autres États. À ce titre, il est utile de décrire brièvement leurs exigences dans ce domaine.

3.3.1 *Le Texas*

Le Texas n'a promulgué aucune loi ou règlement d'ensemble pour obliger les organismes à effectuer une évaluation des effets environnementaux. Cependant, quatre dispositions contenues dans différents codes de l'État prévoient l'obligation d'effectuer une évaluation environnementale dans des situations particulières. Le *Texas Water Code* (Code relatif à l'eau du Texas) exige que les demandes de location des terres de l'État en bordure des voies navigables soient accompagnées d'une ébauche des effets environnementaux conforme à la loi fédérale²⁸. Le *Texas Administrative Code* (Code relatif aux procédures administratives du Texas) contient pour sa part trois exigences en matière d'évalua-

28. Texas Water Code, 61.116.

tion des effets environnementaux. La *Texas School Land Board* (Commission chargée d'administrer les terrains appartenant aux écoles du Texas) a le pouvoir d'exiger des parties privées qui désirent implanter un projet sur des terres appartenant à l'État de présenter une ébauche d'EEE; cette disposition du code contient des directives détaillées sur la forme et la teneur des énoncés²⁹. La *Texas Water Development Board* (Commission de mise en valeur des eaux du Texas) peut exiger un EEE pour produire en preuve lors des audiences relatives aux activités qu'un organisme envisage d'entreprendre; là encore, le code contient des instructions sur la forme et la teneur du document à présenter, y compris la question des effets sociaux et économiques³⁰. Enfin, le *Texas Department of Transportation* (ministère des Transports du Texas) oblige les promoteurs à préparer des EEE pour tout projet d'amélioration des routes de l'État susceptible d'avoir des effets importants sur l'environnement³¹.

3.3.2 Le Michigan

Le gouverneur du Michigan a promulgué successivement en 1971, en 1973 et en 1974 des décrets de l'exécutif relatifs à l'évaluation environnementale. Le décret de 1974 a été remplacé en 1989 par le décret de l'exécutif n° 1989-3 instituant le *Governor's Council on Environmental Quality* (Conseil du gouverneur sur la qualité de l'environnement). Le décret confiait à ce conseil le mandat d'«énoncer des directives qui seront appliquées par les organismes de l'État pour la préparation des EEE et des évaluations environnementales exigés pour les activités importantes exécutées sur le territoire de l'État et qui risquent d'avoir des effets importants sur l'environnement; le conseil surveillera par ailleurs l'application des directives». Cependant, le conseil a été démantelé en 1995 et l'État n'a chargé aucun autre organisme d'établir des directives en matière d'évaluation des effets environnementaux. Étant donné qu'il n'y a pas de politiques ou de procédures fixées par l'État, les organismes de l'État du Michigan n'effectuent pas d'évaluation des effets environnementaux³².

29. 31 Texas Administrative Code, 155.21, 155.24.

30. Texas Administrative Code, 353.21-353.26.

31. 43 Texas Administrative Code, 11.87-11.88.

32. Ce résumé a été préparé à partir d'un exemplaire du décret de 1989 obtenu du service juridique du gouverneur et d'une conversation avec M. Dennis Armbrister, de l'*Environmental Assistance Center* (Centre d'aide sur l'environnement) du *Michigan Department of Natural Resources* (ministère des Ressources naturelles du Michigan).

**L'ACCÈS DU PUBLIC À
L'INFORMATION
GOUVERNEMENTALE SUR
L'ENVIRONNEMENT**

**RAPPORT SUR LE DROIT, LES
POLITIQUES ET LES PRATIQUES
EN AMÉRIQUE DU NORD**

L'ACCÈS DU PUBLIC À L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE SUR L'ENVIRONNEMENT

Rapport sur le droit, les politiques et les pratiques en Amérique du Nord

INTRODUCTION

Contexte du rapport

L'entrée en vigueur en 1994 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), qui a été conclu par le Canada, le Mexique et les États-Unis a instauré un cadre de coopération régionale en vue de protéger l'environnement. Ce cadre met l'accent sur l'importance que revêt la participation du public à la conservation, à la protection et à l'amélioration de l'environnement. Cet accord exprime l'engagement des Parties à offrir au public des possibilités de s'informer au sujet des lois et des décisions en matière d'environnement, et de participer aux processus décisionnels qui sont liés à ce domaine. Le Conseil, qui a été constitué en vertu de l'ANACDE, a le mandat de favoriser l'accès du public à l'information environnementale que détiennent les autorités publiques de chacune des Parties, y compris l'information relative aux matières et aux activités dangereuses, et de favoriser la participation du public aux processus de prise de décisions sur cet accès. Le Conseil a également le mandat de formuler des recommandations à ce sujet, s'il y a lieu.

Donnant suite à ces obligations et engagements connexes, la Commission de coopération environnementale (CCE) a constitué, en septembre 1995, un groupe spécial comprenant des représentants d'organismes gouvernementaux nord-américains, d'organisations non gouvernementales et du secteur privé spécialisés dans le domaine des politiques et des procédures d'accès à l'information environnementale afin de leur demander conseil. Le groupe a unanimement recommandé une liste d'éléments essentiels que les Parties devraient mettre en place afin d'assurer au public un accès rapide et peu coûteux à l'information environnementale comprenant notamment les modifications aux lois, aux politiques et aux procédures.

Le Conseil a donné suite à ces recommandations, en octobre 1995, en publiant un énoncé de principes dans le cadre de sa résolution n° 95-08, intitulée *Accès du public à l'information environnementale*. Cette résolution réitère l'engagement des Parties en ce qui a trait à la participation du public à la protection de l'environnement et à l'importance de favoriser l'accès à l'information environnementale, sous réserve du droit souverain des Parties d'établir leurs propres politiques environnementales et mécanismes d'accès et de diffusion en matière d'information. En adoptant cette résolution, le Conseil a convenu:

- a) de relever les lois et les pratiques concernant l'accès du public à l'information environnementale dans les trois pays, en conformité avec les lois respectives des Parties, et ce, dans le cadre des travaux qu'a entrepris la Commission;
- b) de prendre des mesures et des initiatives visant à améliorer les programmes d'enseignement et de communication liés aux questions environnementales et à l'accès à l'information environnementale dans nos pays respectifs;
- c) de chercher des moyens de faciliter, de façon rentable et opportune, l'accès à l'information à laquelle ont droit les membres du public, comme le prescrivent les lois nationales;
- d) de favoriser l'échange efficace et, en temps opportun, d'informations entre les musées et les établissements de recherche sur la biodiversité de nos trois pays.

Le rapport

Le Secrétariat de la CCE a commandé la présente étude en 1995 afin de donner suite à ces engagements. L'objet de cette étude est de fournir des renseignements sur les lois, les politiques et les pratiques en vigueur au Canada, au Mexique et aux États-Unis en matière d'accès du public à l'information environnementale que détiennent les gouvernements. Bien que le rapport soit axé sur les régimes courants donnant au public accès à ce type d'information, il fait également référence à tout processus de modification proposé ou en cours lorsque de tels renseignements étaient disponibles.

L'étude présente étudie les régimes fédéraux offrant au public l'accès à l'information environnementale dans chacun des trois pays, en

donnant des exemples supplémentaires précis, le cas échéant, de régimes étatiques et provinciaux.

Aux fins de cette étude, le terme «accès» vise à inclure tout effort positif de la part d'organismes gouvernementaux pour mettre l'information environnementale à la disposition du public. L'étude se penche sur les éléments constitutifs d'un accès efficace à l'information environnementale et plus précisément sur:

- le droit légal d'accès;
- les politiques d'accès;
- la facilité d'accès;
- le délai d'exécution;
- le coût de l'accès.

Aux fins de cette étude, le terme «public» comprend tout citoyen ou résident intéressé d'un pays signataire de l'ALÉNA, ainsi que les groupes non gouvernementaux, les sociétés, les associations industrielles, les syndicats et autres. Ce terme ne comprend pas les gouvernements, qu'ils soient de niveau fédéral, étatique, provincial, territorial ou municipal.

En dernier lieu, le terme «information environnementale» vise à comprendre un large éventail de catégories d'information produite ou détenue par une autorité publique, y compris l'information relative aux questions suivantes:

- les évaluations environnementales des projets proposés;
- l'émission des licences et des permis pour les projets proposés;
- les projets de règlement, de politique, de programme ou de plan qui ont des répercussions sur l'environnement;
- les mesures visant l'observation des lois sur l'environnement et leur application;
- les inventaires de rejets de substances toxiques.

Ces catégories d'information environnementale ont été choisies en fonction de plusieurs considérations. La première est que le paragraphe 10(5) de l'ANACDE prescrit à la CCE de formuler des recommandations concernant l'accès du public à l'information environnementale détenue par les autorités publiques afin qu'il puisse avoir des possibilités de participer aux processus décisionnels, de même qu'à l'information sur les matières et les activités dangereuses au sein de toute collectivité. Les quatre premières catégories d'information cadrent étroitement avec la fonction de la CCE de formuler des recommandations concernant l'accès du public à l'information environnementale en vue de soutenir sa participation aux décisions. La cinquième catégorie, les inventaires de rejets de substances toxiques, cadre étroitement avec la référence du paragraphe 10(5) à l'information sur les matières et les activités dangereuses.

Méthode

Le rapport a été établi à l'intention de la CCE par une équipe de conseillers juridiques particulièrement spécialisés dans le domaine de l'accès à l'information environnementale. Les renseignements qu'on y trouve proviennent en grande partie d'entrevues réalisées avec des fonctionnaires, de documents gouvernementaux et de documents connexes.

Le rapport vise à donner directement suite à la résolution du Conseil n° 95-08 et aux éléments assurant un accès efficace à l'information environnementale proposés par le groupe d'experts de la CCE.

Avertissement

Le rapport ne reflète pas nécessairement l'opinion ou le point de vue de l'une ou l'autre des Parties ou de la CCE. Cette dernière tient à préciser que bien que des efforts aient été faits pour actualiser le rapport en y intégrant les modifications que les Parties sont en train d'apporter à leurs lois, politiques et pratiques, cette information ne peut être considérée à jour que jusqu'en décembre 1997.

Linda F. Duncan
Chef de programme
Coopération en matière de droit et d'application des lois
Commission de coopération environnementale

REMERCIEMENTS

La Commission de coopération environnementale tient à remercier les nombreuses personnes et organisations qui ont contribué à l'établissement de ce rapport. Nous remercions M. Stephen Hazell, de Marbek Resource Consultants, qui a agi à titre de coordonnateur du projet, ainsi que l'équipe de consultants qui a établi les rapports nationaux et les mises à jour:

Rapport sur le Canada:

M. Stephen Hazell, de Marbek Resource Consultants;

Rapport sur le Mexique:

M^{me} Maria Del Carmen Carmona Lara et M^{me} Marisela Illescas, de *l'Instituto de Investigaciones Jurídicas*; M. José Juan Gonzales Marques; M^{me} María Elena Mesta, du *Centro Mexicano de Derecho Ambiental*;

Rapport sur les États-Unis:

M^{me} Susan-Casey Lefkowitz, de *l'Environmental Law Institute*.

Nous désirons également remercier les fonctionnaires qui ont aidé la CCE en lui fournissant de l'information et en examinant les ébauches des rapports. Ces remerciements s'étendent aussi aux membres du Comité consultatif d'experts de la CCE dont le rapport, établi en 1995, sur les éléments assurant un accès efficace à l'information environnementale a servi de cadre au présent rapport:

M. Claude-André Lachance, directeur, Affaires gouvernementales, Dow Chemical Canada Ltd.;

M. Charles Brassard, directeur, Consultations, Direction des communications, Environnement Canada;

M. Chris Rolfe, *Ministry of the Environment*, gouvernement de la Colombie-Britannique;

M. Don Sadowsky, *Office of General Counsel*, EPA des États-Unis;
M. Robert Coullahan, vice-président, *Strategic Development*, CIESIN;
M. Zane Gresham, avocat, Morrison & Foerster;
M^{me} Carmen Carmona Lara, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*;
M. Luis Sanchez Catano, *Director de Gestión Metropolitana*, INE-
SEMARNAP;
M. Enrique Medina, *Comité Cívico de Divulgación Ecológica*.

LE CANADA

1. Le cadre constitutionnel et législatif en matière d'accès à l'information	71
1.1 Introduction.	71
1.2 Un aperçu des dispositions constitutionnelles	71
1.3 Un survol de la législation, des politiques et des pratiques fédérales en matière d'accès à l'information	73
1.3.1 La Loi sur l'accès à l'information	73
1.3.2 Les autres lois fédérales sur l'accès à l'information	78
1.3.2.1 Le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail	78
1.3.2.2 La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.	79
1.3.2.3 La Loi canadienne sur la protection de l'environnement	79
1.3.2.4 La Loi sur les produits antiparasitaires	80
1.3.2.5 Les autres politiques fédérales	81
1.4 Un aperçu de la législation, des politiques et des pratiques provinciales en matière d'accès à l'information.	82
1.4.1 La <i>Freedom of Information and Protection of Privacy Act</i> de la Colombie-Britannique	83

1.4.2	L'accès à l'information concernant les procédures judiciaires	85
2.	Les évaluations environnementales des projets proposés	86
2.1	Introduction.	86
2.2	Le régime fédéral.	86
2.3	Le régime provincial (Alberta)	92
3.	Les licences ou permis pour les projets proposés	94
3.1	Introduction.	94
3.2	Le régime fédéral.	95
3.3	Le régime provincial (Ontario)	100
4.	Les règlements, politiques, programmes et plans proposés . .	104
4.1	Introduction	104
4.2	Le régime fédéral	105
4.3	Le régime provincial (Ontario)	109
5.	Les mesures d'application et d'observation des règlements . .	112
5.1	Introduction	112
5.2	Le régime fédéral	112
5.3	Le régime provincial (Colombie-Britannique)	116
6.	L'Inventaire national des rejets de polluants (INRP)	118

1. LE CADRE CONSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF EN MATIÈRE D'ACCÈS À L'INFORMATION

Cette étude examine et évalue l'accès du public à cinq catégories d'information environnementale au palier fédéral et, sur une base sélective, au palier provincial. Un survol du cadre constitutionnel et législatif canadien sur l'accès du public à l'information est présenté en introduction.

1.1 Introduction

La présente section est un survol des dispositions constitutionnelles et législations fédérales et provinciales relatives à l'accès à l'information environnementale par la population canadienne. Les lois générales sur l'accès à l'information sont traitées en détail à cause de leur importance dans la consultation par le public de l'information détenue par les gouvernements fédéral et provinciaux. La *Loi sur l'accès à l'information*¹ du Canada et la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*² (FOIPPA – *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*) de la Colombie-Britannique y sont examinées.

1.2 Un aperçu des dispositions constitutionnelles

La Constitution canadienne³ reconnaît que chaque palier de gouvernement (fédéral et provincial) a son propre pouvoir législatif, de sorte que chaque individu est assujéti aux lois des gouvernements fédéral et provincial (à l'exception des résidents des deux territoires du Nord qui sont sous l'égide de la loi fédérale uniquement). Ni l'un ni l'autre palier gouvernemental n'est subordonné à l'autre et les deux jouissent d'un pouvoir législatif important en matière d'environnement. Pour ce qui est de la documentation et de l'évaluation de l'accès du public à l'information environnementale détenue par les gouvernements au

1. L.R.C. 1985, c. A-1.

2. S.B.C. 1992, c. 61, modifiée par S.B.C. 1993, c. 46.

3. Promulguée comme l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 et 31 Victoria, c. 3 (R.-U.), renommée par l'article 1 de l'Annexe à la *Loi constitutionnelle de 1982* qui constitue l'Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, c. 11 (R.-U.).

Canada, les assemblées législatives fédérale et provinciales sont habilitées à légiférer sur l'accès du public à l'information détenue par les gouvernements fédéral et provinciaux, selon le cas, sous réserve de toute disposition constitutionnelle pouvant limiter ces pouvoirs.

La Constitution canadienne ne se prononce pas explicitement sur les droits des personnes à l'accès à l'information environnementale détenue par les gouvernements. Toutefois, plusieurs dispositions de la Constitution sont pertinentes, même si leur importance est limitée. Les articles 18 et 19⁴ prescrivent que les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement et de la Législature du Nouveau-Brunswick doivent être imprimés et publiés en anglais et en français. En conséquence, pour ces institutions, l'obligation de publier les textes législatifs sur l'environnement et les comptes rendus des débats et des comités parlementaires sur les questions environnementales, notamment, dans les deux langues officielles, est bien implantée.

La *Charte canadienne des droits et libertés*⁵ énonce plusieurs droits et libertés concernant l'accès du public à l'information environnementale. La Charte déclare que chaque personne a droit à la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de presse et autres médias de communication, ainsi que la liberté de se réunir paisiblement. La Charte énonce également le droit de chaque Canadien de communiquer avec les services disponibles du bureau chef d'une institution parlementaire ou du gouvernement du Canada et d'en recevoir les services en anglais aussi bien qu'en français. Ces dispositions portent à croire que le gouvernement du Canada est en quelque sorte tenu d'élargir l'accès à l'information environnementale qu'il détient.

Enfin, la Charte prévoit que chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. On peut soutenir que, dans ce contexte, la justice fondamentale garantit le droit de participer à la prise de décisions en matière d'environnement qui mettent la vie, la liberté ou la sécurité des personnes en danger⁶. Le droit de participer à la prise de décisions sous-entendrait donc le droit d'accès à l'information environnementale. La législation qui interdirait le droit du public d'avoir accès à cette information pourrait être déclarée inconstitutionnelle.

4. *Ibid.*

5. Constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

6. Voir M. Jackman, «Rights and Participation: The Use of the Charter to Supervise the Regulatory Process.» *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, vol. 4:23.

En résumé, la Constitution et la Charte canadiennes offrent des garanties limitées, le cas échéant, de l'accès du public à l'information environnementale détenue par l'un ou l'autre palier de gouvernement.

1.3 Un survol de la législation, des politiques et des pratiques fédérales en matière d'accès à l'information

1.3.1 La Loi sur l'accès à l'information

Droit légal d'accès

La *Loi sur l'accès à l'information*⁷ (LAI) est la pierre angulaire de la législation fédérale sur l'accès à l'information environnementale au Canada. Proclamée en 1983, la *Loi sur l'accès à l'information* établit un droit d'accès exécutoire aux documents de l'administration fédérale par les Canadiens, sous réserve de plusieurs exceptions importantes. Dans le cas de refus de communication, elle prévoit un processus d'appel auprès d'un Commissaire à l'information indépendant, puis auprès de la Cour fédérale.

Il est fait référence à la LAI dans toutes les catégories d'information abordées dans la présente étude, étant donné que cette loi traite de toute l'information détenue par le gouvernement du Canada. Vu son importance, le régime de la Loi est exposé en détail ci-après.

La LAI garantit aux Canadiens l'accès à l'information détenue par le gouvernement fédéral, y compris l'information environnementale, sous réserve de certaines exceptions. L'objectif de la LAI est de fournir un droit d'accès aux documents régis par une institution fédérale, conformément au principe que l'information fédérale doit être accessible au public, que les dérogations nécessaires au droit d'accès doivent être limitées et spécifiques et que les décisions en matière de communication de l'information fédérale peuvent être examinées par une partie non gouvernementale.

Un commissariat à l'information indépendant, responsable devant le Parlement, a été créé en vertu de la LAI. Le Commissaire à l'information est un protecteur du citoyen qui a le pouvoir de faire enquête sur les plaintes et de réclamer une révision judiciaire lorsqu'un citoyen s'est vu refuser, à tort, la communication d'un document. Le Commissaire à l'information présente un rapport annuel sur la mise en œuvre de la LAI, les plaintes du public ainsi que les décisions qui ont été

7. Précité, note 1.

rendues et, aussi, les nouveaux obstacles comme les coûts ou les délais de réponse trop longs aux demandes d'information.

En vertu de la LAI, les citoyens canadiens et les résidents permanents ont droit d'accès aux documents d'une institution fédérale et peuvent se les faire remettre sur demande. Ce droit d'accès englobe le droit à l'examen des documents en tout ou en partie ou le droit à l'obtention d'un exemplaire, sous réserve des règlements en vigueur.

Le droit d'accès est limité par les dispositions de la LAI, qui prévoit les exclusions et les exceptions obligatoires et discrétionnaires. La différence fondamentale entre les documents protégés et les documents exclus (comme les documents confidentiels du Cabinet) est la suivante: le Commissaire à l'information et la Cour fédérale du Canada ont le pouvoir d'examiner les documents protégés mais non les documents exclus. La LAI ne s'applique pas aux documents confidentiels du Cabinet (mémoires, documents de travail, documents d'information, ordres du jour et procès-verbaux du conseil des ministres, avant-projets de lois). En conséquence, la seule législation qui s'applique aux documents confidentiels du Cabinet est la *Loi sur les secrets officiels*⁸, mise en vigueur pour interdire et surveiller l'accès à l'information fédérale de nature délicate. La divulgation non autorisée de documents confidentiels du Cabinet datés de moins de 20 ans peut donner lieu à des accusations criminelles contre les auteurs d'un tel geste.

La LAI ne s'applique pas non plus au matériel publié ou au matériel dont la vente est publique. Combiné à cette exclusion, le droit d'auteur de la Couronne qui s'applique au matériel publié par les ministères ou au matériel publié sous leur autorité en vertu de la *Loi sur le droit d'auteur*⁹ peut servir d'instrument pour régir l'accès du public à l'information fédérale. Il est à prévoir que la vente de matériel publié sous réserve du droit d'auteur de la Couronne aura un effet de dissuasion sur les demandes d'accès en vertu de la LAI.

La LAI énonce de nombreuses exceptions dont en voici quelques-unes: les responsables des institutions fédérales sont tenus de refuser de remettre tout document contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel des gouvernements des États étrangers, des gouvernements des provinces ou des administrations municipales ou encore d'organisations internationales d'États, à moins que le gouvernement ou l'organisation en question n'ait donné son consentement ou n'ait fait

8. L.R.C. 1985, c. O-5, modifiée.

9. L.R.C. 1985, c. C-42, modifiée.

connaître publiquement l'information. De même, l'accès à des secrets industriels de tiers ou à des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques de nature confidentielle est défendu, sauf si le tiers consent à divulguer l'information ou si la divulgation de l'information est faite dans l'intérêt du public pour des raisons de santé, de sécurité ou de protection de l'environnement.

D'autres exceptions discrétionnaires méritent également d'être mentionnées: les responsables des institutions fédérales doivent refuser de communiquer des documents préjudiciables aux relations internationales ou fédérales-provinciales, à la défense du pays ou aux intérêts économiques du Canada ou qui pourraient menacer la sécurité des individus ou, encore, les renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à un client. L'accès à des secrets industriels ou à de l'information financière, commerciale, scientifique ou technique de valeur substantielle détenus par le gouvernement canadien peut également être refusé.

Autre restriction: seuls les Canadiens et les résidents permanents dont le statut correspond à celui défini dans la *Loi sur l'immigration*¹⁰ (immigrants reçus) peuvent se prévaloir des droits prévus par la LAI.

Politique d'accès

Plusieurs politiques fédérales portent sur l'accès du public à l'information environnementale en vertu de la LAI. La politique sur l'accès à l'information mise en vigueur par le Conseil du Trésor en 1993 énonce ce qui suit:

La politique du gouvernement consiste à respecter l'esprit et les exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* de manière à:

- reconnaître le devoir d'informer comme principe fondamental de la Loi;
- communiquer à ceux qui en font la demande le plus de renseignements possible sans causer de préjudice aux intérêts publics et privés indiqués dans les mesures d'exception prévues dans la Loi et de la manière la plus opportune et la plus cohérente qui soit, compte tenu de la nature et de la portée de la demande [...].¹¹

10. L.R.C. 1985, c. I-2, modifiée.

11. Conseil du Trésor. 1993. *Manuel du Conseil du Trésor – Gestion de l'information et gestion administrative: Accès à l'information*. Approvisionnement et Services Canada, ch. 1-1.

La politique sur les communications émise par le Conseil du Trésor en 1990 déclare que le gouvernement a pour orientation «de fournir au public des renseignements exacts, complets, objectifs, opportuns, pertinents et compréhensibles au sujet des politiques, programmes et services de l'État»¹².

Quant à la consultation et à la diffusion de l'information, la politique en matière de communications indique ce qui suit:

Le gouvernement doit s'assurer que l'information sur les politiques, programmes et services fédéraux peut être obtenue et est diffusée dans toutes les régions du Canada. [...] Toutefois, la diffusion de l'information est coûteuse et ne devrait être entreprise que dans les cas où l'obligation d'informer s'impose ou lorsque l'utilisateur est disposé à en défrayer les coûts. Le coût total de la communication de l'information qui ne sert que l'intérêt personnel d'un individu ne devrait pas être défrayé par tous les contribuables.¹³

En conséquence, la politique sur les communications porte à croire que l'on ne doit diffuser l'information fédérale à prix abordable que lorsque l'obligation d'informer est manifeste; cela voudrait-il dire que la totalité des coûts de communication de l'information doit être récupérée lorsque l'obligation d'informer n'est pas justifiée (c.-à-d. lorsque la direction a le pouvoir discrétionnaire de divulguer ou non les renseignements)?

Les directives énoncées par le Groupe de travail interministériel sur le soutien de l'industrie des bases de données (GTISIBD), en 1991, appuient l'autorisation de la vente de données gouvernementales auprès de fournisseurs du secteur privé dans le but de générer des recettes. Une telle autorisation permet de publier des données sans qu'une demande d'accès aux termes de la LAI soit obligatoire. Les redevances et les droits qui en découlent peuvent désormais être conservés par le ministère en vertu d'une politique du Conseil du Trésor en vigueur depuis 1993.

La politique sur la gestion de l'information émise par le Conseil du Trésor en 1994 requiert des institutions fédérales de rendre les fonds de renseignements accessibles au public moyennant un certain coût, le cas échéant, et lorsque la demande est justifiée¹⁴.

12. Conseil du Trésor. 1991. *Manuel du Conseil du Trésor – Gestion de l'information et gestion administrative: Communications*. Approvisionnement et Services Canada, ch. 1-1.

13. Conseil du Trésor. 1991. *Manuel du Conseil du Trésor – Gestion de l'information et gestion administrative: Champ d'application de la politique*, ch. 1-4.

14. Commissaire à l'information du Canada. 1994. *La technologie de l'information sur l'ouverture de l'administration gouvernementale*. Ottawa.

La généralisation de cette politique pourrait avoir pour effet de limiter l'application de la LAI à l'information fédérale lorsque la demande du public n'est pas importante.

Facilité d'accès

Il convient de mentionner plusieurs obstacles qui influent sur la disponibilité des renseignements en vertu de la LAI. Par exemple, la LAI exige que la demande de communication d'un document se fasse «par écrit auprès de l'institution fédérale dont relève le document; elle doit être rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problèmes sérieux». En conséquence, la responsabilité de repérer l'institution fédérale et de fournir l'information pour que le fonctionnaire puisse trouver le document sans problème majeur incombe au requérant.

La responsabilité de l'institution fédérale ne se borne qu'à communiquer l'information qui a été demandée par écrit et définie clairement par le requérant. L'institution fédérale n'est aucunement responsable de faciliter l'accès à l'information aux membres du public.

La LAI offre peu de directives sur la présentation des documents, dont le format (disquette informatique, impression en braille ou en gros caractères).

Il est possible d'évaluer l'accessibilité à l'information selon le nombre de plaintes déposées auprès du Commissaire à l'information contre le gouvernement et selon leur résolution. En 1994-1995, 960 plaintes ont été déposées; 63% d'entre elles ont été résolues par des mesures correctives du Commissaire à l'information et 29% ont été écartées, leur bien-fondé n'ayant pas été prouvé¹⁵. Le nombre de plaintes s'élevait à 768 en 1993-1994, à 720 en 1992-1993 et à 873 en 1991-1992¹⁶.

Délai d'exécution

La LAI exige que l'institution gouvernementale, sous réserve de certaines notifications d'opposition, avise le requérant dans les 30 jours suivant la réception de sa demande de la possibilité de communiquer le

15. Commissaire à l'information du Canada. 1995. *Rapport annuel du Commissaire à l'information du Canada 1994-1995*. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa.

16. Commissaire à l'information, rapports annuels des années 1993-1994, 1992-1993 et 1991-1992, respectivement.

document ou non. Le cas échéant, la personne doit y avoir accès dans les 30 jours suivant la réception de sa demande. Le délai de 30 jours peut être prolongé d'une durée raisonnable dans les cas où la demande est multiple ou que des consultations sont nécessaires.

En 1994, le Commissaire à l'information a conclu que les délais de traitement des demandes étaient «lents»¹⁷. Le pourcentage des demandes traitées dans les 30 jours a baissé à 58% en 1992-1993, de 75% qu'il était en 1983-1984. Le pourcentage des demandes excédant les 60 jours de traitement a augmenté, de 6% qu'il était en 1983-1984 à 21% en 1992-1993.

Coût

La LAI prévoit des règlements qui fixent les droits exigibles pour la communication de documents. À l'heure actuelle, les requérants doivent verser un montant initial de 5,00 \$CAN. Un supplément est exigé pour les frais de reproduction et pour une recherche du document et de sa préparation en format communicable de plus de cinq heures. Les frais de reproduction sont de 0,20 \$CAN la page et de 0,40 \$CAN la microfiche.

En 1994, le Commissaire à l'information a déclaré que, d'après les statistiques de 1992, le gouvernement fédéral avait recueilli en moyenne 12,30 \$CAN par demande remplie.

1.3.2 Les autres lois fédérales sur l'accès à l'information

1.3.2.1 Le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail

Le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT) est une combinaison des lois fédérales et provinciales créées pour garantir le droit des travailleurs à être mis au courant des dangers des matières et produits dangereux utilisés au travail. Le SIMDUT comporte trois types d'exigences: l'étiquetage, la divulgation des ingrédients sur les fiches signalétiques ainsi que la formation et la sensibilisation des travailleurs. La *Loi sur les produits dangereux*¹⁸ oblige les fournisseurs de matières dangereuses à mettre en garde les importateurs, les fabricants, les transformateurs et les vendeurs du danger que

17. Commissaire à l'information du Canada. 1994. *Dix ans d'accès à l'information. Vers l'avenir...* Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa.

18. L.R.C. 1985, c. H-3, modifiée.

comportent leurs produits. La législation provinciale et le Code du travail du Canada exigent que les employeurs s'assurent que les produits dangereux sont étiquetés convenablement, que les fiches signalétiques sont à la disposition des travailleurs et que ces derniers sont formés pour la manutention sécuritaire des produits dangereux.

Les matières et produits dangereux visés par la Loi font partie des classes suivantes: gaz comprimé, matières inflammables et combustibles, matières oxydables, matières empoisonnées et infectieuses, substances corrosives et matières dangereusement réactives. La *Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses*¹⁹ a établi un système qui examine les plaintes relatives à la non-divulgateion lorsque l'information est fournie conformément à la *Loi sur les produits dangereux*.

1.3.2.2 *La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*²⁰ (LCEE) énonce des droits additionnels relatifs à l'accès du public à l'information environnementale à l'échelon fédéral. L'un des objectifs de la LCEE est de garantir la participation de la population au processus d'évaluation environnementale. La LCEE oblige les autorités fédérales à mettre sur pied des registres publics afin de faciliter l'accès de la population aux documents d'évaluation environnementale; ces registres publics doivent être constitués et organisés de manière à ce que leur accès soit pratique. Le ministre de l'Environnement est tenu de présenter un rapport au Parlement sur l'administration et la mise en application de la LCEE et ce, sur une base annuelle.

1.3.2.3 *La Loi canadienne sur la protection de l'environnement*

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) prévoit que le gouvernement du Canada est tenu de fournir l'information sur l'état de l'environnement aux Canadiens et de favoriser la participation de ces derniers à la prise de décisions qui influent sur l'environnement. La LCPE exige du ministre de l'Environnement qu'il publie les projets de règlements ou les décrets dans la *Gazette du Canada*. Toute personne peut déposer un avis d'opposition au projet de règlement ou au décret dans les 60 jours suivant sa publication; le ministre peut instituer une commission de révision pour étudier l'objection. Les exigences de la LCPE concernant la publication d'un rapport annuel et les requêtes du

19. L.R.C. 1985, c. 24 (3^e suppl.), partie III.

20. L.C. 1992, c. 37.

public sur des présumées infractions en vertu de la LCPE représentent également autant de possibilités pour le public d'avoir accès à l'information environnementale.

En outre, le ministre peut publier dans la *Gazette du Canada* un avis public réclamant l'information nécessaire pour déterminer la toxicité ou la non-toxicité d'une substance. Toute personne qui fournit une information a le droit d'exiger que l'on respecte la confidentialité de son information, ce à quoi le ministre et les personnes travaillant sur le dossier sont tenus, conformément aux dispositions de la LCPE. À l'exception de l'information couverte par la *Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses*, le ministre peut divulguer l'information par dérogation à la LAI si la divulgation favorise la santé publique, la sécurité publique ou la protection de l'environnement. L'intérêt public l'emporte sur la perte matérielle financière ou sur le préjudice à la position concurrentielle de la personne au nom de qui elle était fournie.

Enfin, le ministre de l'Environnement est autorisé à publier ou à distribuer l'information pour informer le public sur tous les aspects de la qualité de l'environnement et de préparer un rapport sur l'état de l'environnement au Canada sur une base régulière.

1.3.2.4 *La Loi sur les produits antiparasitaires*

La *Loi sur les produits antiparasitaires*²¹ et son règlement régissent la production et l'homologation des pesticides. La Loi exige que les pesticides qui sont toxiques pour les plantes et les animaux soient homologués conformément à certaines normes de sécurité et qu'ils soient étiquetés et emballés adéquatement avant leur importation, exportation ou vente. Le 1^{er} avril 1995, l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire a été instituée pour unifier les règlements de la lutte antiparasitaire et gérer le Service d'information de la lutte antiparasitaire.

Le Service d'information de la lutte antiparasitaire offre des renseignements sur les produits antiparasitaires et l'utilisation des pesticides, met sur pied des programmes de recherche, fournit l'information sur les différentes catégories de pesticides et donne suite aux demandes de renseignements sur l'homologation des pesticides au Canada, l'étiquetage des produits, les mesures de sécurité, les mesures préventives possibles et les nouvelles pratiques de lutte antiparasitaire. Le Service n'offre pas

21. L.R.C. 1985, c. P-10.

d'information sur les ingrédients non actifs des pesticides ni sur les renseignements privatifs ou commerciaux confidentiels. Il offre également un service téléphonique sans frais pour les Canadiens et un site Web sur Internet.

1.3.2.5 *Les autres politiques fédérales*

Certaines politiques fédérales, comme la Politique de réglementation, favorisent l'accès du public à l'information environnementale détenue par le gouvernement. D'autres, comme la Politique de la gestion de l'information et la Politique des communications, restreignent à l'heure actuelle – et restreindront sans doute davantage – l'accès du public à l'information environnementale en imposant des droits et autres frais visant à recouvrer les coûts associés à la production des documents.

Enfin, il convient de souligner que la *Loi sur les langues officielles*²² exige qu'une grande partie de l'information détenue par le gouvernement fédéral soit mise à la disposition du public dans les deux langues officielles. Les institutions fédérales sont tenues d'assurer la libre communication et le libre accès des membres du public aux services offerts par les bureaux centraux, qu'ils se trouvent dans la région de la capitale nationale ou ailleurs au Canada où il y a une demande suffisante pour de tels services, et ce, en anglais et en français.

1.3.3 *L'accès à l'information relative aux procédures judiciaires*

Les lois fédérales qui régissent la Cour fédérale du Canada et la Cour suprême du Canada stipulent que les cours doivent être ouvertes au public et les documents de procédure mis à la disposition du public. Par exemple, à la Cour fédérale, toute personne peut examiner les documents judiciaires et en obtenir un exemplaire moyennant des frais de 0,40 \$CAN la page, sous réserve d'une supervision et d'équipements appropriés. Les règlements sur la production de documents et l'interrogation de témoins avant procès ainsi que le contre-interrogatoire des témoins à procès permettent aux parties au litige d'obtenir de l'information environnementale des autres parties. Enfin, le Code criminel du Canada stipule que les procédures criminelles doivent se dérouler en séance publique, à moins que la cour n'en décide autrement pour raisons de moralité, de maintien de l'ordre public ou d'administration convenable de la justice.

22. L.R.C. 1985, c. 31 (4^e suppl.), modifiée.

1.4 Un aperçu de la législation, des politiques et des pratiques provinciales en matière d'accès à l'information

Depuis la proclamation, en Alberta, de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*) le 1^{er} décembre 1994, toutes les provinces canadiennes, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, se sont dotées d'une législation sur l'accès à l'information semblable à la *Loi sur l'accès à l'information* du gouvernement fédéral. Le public a droit d'accès à l'information détenue par le gouvernement sous réserve de certaines exclusions ou exceptions qui, de façon générale, sont semblables à celles qui existent en vertu de la législation fédérale.

En Alberta, en Colombie-Britannique, en Ontario et en Saskatchewan, on a nommé un Commissaire à l'information dont le travail de défenseur d'intérêts particuliers est semblable à celui du Commissaire à l'information fédéral; au Québec, on a institué une Commission de l'accès à l'information composée de trois membres. Au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, on a élargi le mandat de l'ombudsman provincial en lui confiant les plaintes relatives à l'accès à l'information. À Terre-Neuve, l'agent de révision est un juge de la Cour suprême provinciale, alors qu'en Nouvelle-Écosse, l'agent de révision est nommé par le Cabinet ou est un juge de la Cour suprême provinciale.

L'Ontario et la Saskatchewan ont une législation distincte qui prévoit le droit d'accès du public à l'information détenue par les administrations municipales; les autres provinces, notamment la Colombie-Britannique, traitent du droit d'accès à l'information détenue par les administrations municipales dans la législation qui s'applique à l'ensemble du gouvernement provincial.

La plupart des lois provinciales relatives à l'accès à l'information stipulent que «toute personne» a droit d'accès à l'information gouvernementale. Il semble que ni le lieu de résidence ni l'association de quelque nature que ce soit à la province ne soient exigés comme condition pour exercer ce droit. La législation de Terre-Neuve est semblable à celle du gouvernement fédéral; elle est cependant différente de celle des autres provinces en ce qui a trait à la restriction du droit d'accès aux citoyens canadiens et aux résidents permanents. Il appert que la législation fédérale et la législation de Terre-Neuve excluent le recours à des agents qui ne sont pas des citoyens canadiens ou des résidents permanents.

La *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FOIPPA, *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*) de la

Colombie-Britannique est étudiée en détail, car elle représente l'un des régimes provinciaux les plus complexes.

1.4.1 *La Freedom of Information and Protection of Privacy Act de la Colombie-Britannique*

Droit légal d'accès

Adoptée en 1992, la FOIPPA²³ est généralement semblable à la *Loi sur l'accès à l'information* du gouvernement fédéral, car elle définit le droit d'accès de chaque personne à l'information détenue par le gouvernement provincial sous réserve de certaines exceptions. Un Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée est nommé en tant que haut fonctionnaire de la législature provinciale; il lui incombe de surveiller l'administration de la FOIPPA et de mener des enquêtes et des vérifications pour que les normes soient respectées.

À l'instar de la *Loi sur l'accès à l'information*, la FOIPPA exige que le requérant fasse une demande par écrit à l'organisme public qui, selon lui, détient les documents auxquels il veut avoir accès. La FOIPPA va au-delà de la *Loi sur l'accès à l'information*, car elle impose un devoir positif aux fonctionnaires provinciaux de répondre aux demandes d'information. Le chef d'un organisme public doit faire tous les efforts valables pour répondre sans délai à chaque requérant de façon ouverte, précise et détaillée.

Les documents confidentiels du Cabinet font l'objet d'une exception en vertu de la FOIPPA; ils ne sont toutefois pas exclus comme ils le sont en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Un organisme public ne peut refuser de divulguer:

- des documents qui existent depuis 15 ans;
- l'information contenue dans un rapport de décision prise par le Cabinet en rapport avec un appel en vertu d'une loi;
- des documents de référence lorsque la décision a été rendue publique ou que l'on y a donné suite ou, encore, lorsque cinq ans se sont écoulés depuis la décision.

La FOIPPA stipule des exceptions discrétionnaires, par exemple, les conseils en matière de programme d'action et les avis juridiques, les

23. Précitée, note 2.

renseignements personnels, l'information relative aux relations et aux négociations intergouvernementales, les intérêts d'ordre financier des organismes publics et, enfin, les intérêts commerciaux des tiers. Une autre exception permet aux organismes publics de refuser de divulguer des renseignements qui pourraient causer des dommages ou nuire à la préservation de sites naturels ou de lieux historiques ou à la protection d'espèces animales ou végétales rares ou menacées.

À la différence de la *Loi sur l'accès à l'information*, la FOIPPA stipule un droit de dérogation d'intérêt public pour toutes les exceptions. La divulgation est requise lorsqu'il y a risque de dommages environnementaux importants ou lorsque la santé et la sécurité du public ou d'un groupe de personnes sont en danger ou, encore, lorsqu'il est évident que la divulgation de renseignements est dans l'intérêt public.

Politique d'accès

En octobre 1993, le gouvernement de la Colombie-Britannique a publié le *Policy and Procedures Manual* (Manuel des politiques et procédures) qui est mis à jour de façon périodique et qui est le guide de la FOIPPA. Ce document examine en détail un grand nombre de questions concernant l'accès du public. L'un des énoncés de principes intéressants de ce guide est le suivant: une demande d'accès à l'information ne devrait être utilisée qu'en dernier recours, lorsque les autres voies non officielles ont été explorées sans succès. Il semble que cet énoncé de principes tienne compte du fait que la reconnaissance du droit d'accès dans la loi puisse affaiblir le processus d'accès au fur et à mesure que les systèmes de divulgation officiels sont supprimés, à moins que ces systèmes ne soient reconnus et mis en valeur.

Une autre initiative en matière de politiques, le *Freedom of Information Directory* (Répertoire relatif à l'accès à l'information), consiste en une liste des documents détenus par les organismes publics de la Colombie-Britannique.

Facilité d'accès

À l'instar de la *Loi sur l'accès à l'information*, la FOIPPA exige que les organismes publics préparent les documents à l'intention du requérant à partir d'un document informatisé relevant d'un organisme public si ce dernier a normalement à sa disposition le matériel, les logiciels et les compétences techniques nécessaires et lorsque la production du document n'entrave pas les opérations courantes de l'organisme public.

Délai d'exécution

Les délais d'exécution des demandes d'information sont plus serrés dans le cas de la FOIPPA qu'ils ne le sont dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les organismes publics doivent fournir l'information demandée dans les 30 jours suivant la réception de la demande. Une prolongation de cette échéance n'est permise que dans des circonstances spéciales et pour une période additionnelle de 30 jours, à moins que le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée n'approuve un délai plus long.

Coût

En vertu de la FOIPPA, le règlement sur les droits exigibles stipule le seuil de recherche et les frais de reproduction qui peuvent être imputés par les organismes publics. Ces derniers peuvent demander moins que les droits exigibles ou encore offrir le service gratuitement. Les droits exigibles pour reproduire des documents imprimés sont de 0,25 \$CAN la page; pour les microfiches, de 10,00 \$CAN chacune; pour les disquettes, de 10,00 \$CAN chacune. Les droits exigibles pour la recherche sont de 7,50 \$CAN le quart d'heure après les trois premières heures.

Une controverse a récemment surgi au sujet des droits exigibles pour les documents qui sont déjà disponibles sur le marché. Le gouvernement de la Colombie-Britannique exige 600 \$CAN pour reproduire le dossier de données du système d'information géographique (SIG) dont un groupe environnementaliste a besoin pour produire des cartes écologiques. Le gouvernement allègue que le document est déjà disponible sur le marché, mais le groupe environnementaliste soutient que les frais de 600 \$CAN sont trop élevés pour un organisme sans but lucratif et a présenté une demande de révision auprès du Commissaire à l'information. Or, le gouvernement conteste cette demande, affirmant qu'il n'est pas du ressort du Commissaire à l'information d'effectuer cette révision.

1.4.2 L'accès à l'information concernant les procédures judiciaires

Les lois provinciales régissant les procédures des cours supérieures et provinciales stipulent que toutes les audiences judiciaires doivent être ouvertes au public, sauf lorsque la cour ordonne que le public soit exclu en raison du risque qu'un préjudice ou une injustice quelconque soit causé à un individu. Toutefois, dans la plupart des provinces, il

existe une interdiction sur la prise de photographies et sur les enregistrements vidéo et audio ainsi que sur les reportages en direct, exception faite de certaines instances où la cour le permet.

Lorsque les frais exigibles sont réglés, un requérant a le droit de voir et d'obtenir un exemplaire de tout document déposé lors d'une action en justice à moins qu'une loi ou une ordonnance judiciaire ne le défende. La cour est autorisée à désigner un document comme étant confidentiel pour qu'il ne fasse pas partie des documents publics. À titre d'exemple, un tribunal de l'Ontario a prescrit que les documents relatifs à un procédé de fabrication secret soient scellés et exclus des documents publics.

2. LES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES DES PROJETS PROPOSÉS

2.1 Introduction

La présente section décrit les lois, les politiques et les pratiques concernant l'accès du public à l'information recueillie dans le cadre de l'évaluation environnementale des projets de développement. Le régime fédéral en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* («LCEE») est examiné, de même que le régime de l'Alberta en vertu de l'*Environmental Protection and Enhancement Act (Loi sur la protection et l'amélioration de l'environnement)*²⁴.

2.2 Le régime fédéral

Droit légal d'accès

La LCEE²⁵, en vigueur depuis janvier 1995, est la principale loi fédérale qui établit les droits du public à l'accès à l'information recueillie dans le cadre de l'évaluation environnementale des projets de développement.

Elle est fondée en grande partie sur le principe de la participation du public. Dans le préambule, il est précisé que:

[...] le gouvernement fédéral s'engage à favoriser la participation de la population à l'évaluation environnementale des projets [...] ainsi qu'à fournir l'accès à l'information sur laquelle se fonde cette évaluation [...].²⁶

24. S.A. 1992, c. E-13.3.

25. Précitée, note 20.

26. Précitée, note 20, Préambule.

L'un des objectifs premiers de la LCEE est de veiller à favoriser la participation de la population au processus d'évaluation environnementale. En vue de favoriser l'accès du public aux documents relatifs aux évaluations environnementales, la LCEE stipule qu'un registre public doit être établi et tenu «pour chacun des projets pour lesquels une évaluation environnementale est effectuée afin de faciliter l'accès aux documents relatifs à cette évaluation».

L'autorité responsable de l'établissement et de la tenue du registre public a l'obligation légale de veiller à ce que le registre public soit maintenu du début à la fin de l'évaluation environnementale. En outre, le registre public doit être mis à jour en fonction de chacun des projets pour lesquels une évaluation environnementale est effectuée, que le projet fasse l'objet d'un simple examen préalable ou qu'il soit soumis à une étude approfondie par un comité de révision.

Le fait que la LCEE exige que l'accès au registre public soit «facilité» dépasse les exigences de la *Loi sur l'accès à l'information*. La simple conformité aux normes de la *Loi sur l'accès à l'information* pourrait bien ne pas suffire dans le contexte de la LCEE.

Le registre public doit contenir les documents:

- qui ont déjà été mis à la disposition du public;
- qui seraient remis au public conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* si une demande en ce sens était faite;
- qu'il serait d'intérêt public de divulguer parce qu'ils sont nécessaires à une participation efficace du public à l'évaluation environnementale, exception faite des documents contenant des renseignements relatifs à un tiers.

La mention «intérêt public» représente également un élargissement important, en matière d'évaluation environnementale, des droits d'accès du public stipulés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Toutefois, dans la plupart des cas, les documents pouvant être inclus dans un registre public doivent être «cotés» conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce processus est nécessaire afin que les renseignements privilégiés, comme les documents sur les secrets de fabrication, les documents du Cabinet, les enquêtes sur la sécurité nationale et les enquêtes criminelles, ne soient pas inclus dans le registre public.

Outre les droits relatifs à l'accès du public aux documents pouvant être inclus dans le registre public, la LCEE prévoit différentes dispositions qui énoncent les droits d'accès à l'information contenue dans les évaluations environnementales. Le ministre est tenu de présenter un rapport annuel au Parlement sur les activités de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et sur la mise en œuvre de la LCEE. Ledit rapport doit être présenté sous forme de résumé statistique de toutes les évaluations environnementales effectuées ou complétées au cours de l'exercice.

Les autorités ont le pouvoir discrétionnaire d'aviser la population de l'existence des rapports d'examens préalables et des documents à l'appui, de lui faciliter l'examen de ces rapports et documents et de recevoir ses commentaires sur ceux-ci. Quant aux études approfondies et aux documents à l'appui, l'Agence est tenue d'aviser la population et de lui donner la possibilité de les examiner et de donner son avis. En outre, les commissions de révision doivent s'assurer d'avoir l'information nécessaire à l'évaluation et de la mettre à la disposition de la population; elles doivent également ouvrir leurs audiences au public. Le ministre de l'Environnement est tenu de mettre les rapports des commissions de révision ou des médiateurs à la disposition de la population et d'aviser cette dernière de leur disponibilité.

Finalement, le ministre est tenu de fournir un avis public dans un délai raisonnable et d'offrir la possibilité à quiconque le désire de formuler des commentaires sur les projets de lignes directrices, les codes de pratique, les normes ou les décrets concernant l'application de la LCEE ou les projets d'ententes fédérales-provinciales ou internationales concernant les évaluations environnementales.

Politique d'accès

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a établi un index du registre public pour faciliter l'accès à l'information portant les évaluations environnementales effectuées en vertu de la LCEE, d'une part, et pour instaurer un système uniforme pour l'ensemble du gouvernement fédéral, d'autre part.

Le registre public comporte trois types d'information:

- l'Index fédéral des évaluations environnementales, qui est une base de données électronique énumérant toutes les évaluations environnementales effectuées en vertu de la LCEE;

- la liste de tous les documents mis à la disposition du public dans le cadre des évaluations environnementales;
- les documents d'évaluation environnementale proprement dits.

L'Index fédéral des évaluations environnementales contient des données de base (qui, quoi, quand, où, pourquoi) sur les évaluations environnementales fédérales et donne la liste des personnes à contacter pour obtenir de plus amples renseignements sur les évaluations en question et les documents connexes. Cet index est accessible sur Internet et est mis à jour mensuellement par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale selon l'information communiquée par les autorités concernées. L'Index marque un progrès important en matière d'accès à l'information sur les évaluations environnementales, car:

- il offre un accès à «guichet unique» à l'information clé de toutes les évaluations environnementales effectuées en vertu de la LCEE;
- il fournit au public le nom des personnes-ressources et les documents concernant une évaluation environnementale spécifique;
- il est offert sur une base électronique et est donc pratique, rapide et bon marché;
- la recherche est simplifiée, car elle n'est pas assujettie au processus de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le deuxième niveau d'information du registre public est constitué de la liste de tous les documents disponibles relatifs à chaque évaluation environnemental. Chaque liste est mise à jour par l'autorité responsable sous format électronique ou copie papier.

Le troisième niveau d'information du registre public est constitué des documents élaborés et rassemblés par l'autorité responsable ou des documents qui lui sont présentés concernant une évaluation environnementale.

Facilité d'accès

Certains obstacles au libre accès à l'information sur les évaluations environnementales existent encore. Par exemple, la mise en application du format électronique de l'Index fédéral des évaluations environnementales a connu quelques problèmes dans plusieurs ministères moins

avancés dans le domaine informatique. Il semble cependant que cette situation n'est que temporaire. Les restrictions financières imposées par le budget fédéral de mars 1995 ont entraîné des mises à pied et des coupures budgétaires dans les bureaux de certains ministères chargés de fournir l'information environnementale au public.

Délai d'exécution

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a élaboré des directives à l'intention des autorités responsables²⁷ concernant les délais de réponse raisonnables aux demandes de documents inclus au registre public.

Les directives ont été élaborées à partir des principes suivants:

- le délai entre la réception de la demande et la remise du document ne doit pas dépasser les 30 jours civils;
- les délais doivent être souples pour tenir compte des circonstances entourant chaque demande;
- la transmission des documents par voie électronique doit être favorisée²⁸.

Selon les directives,

- les requérants doivent avoir accès à l'information demandée dans les 10 jours ouvrables, à moins qu'une extension ne soit justifiée;
- la priorité doit être donnée aux requérants qui désirent prendre part à un processus de participation publique organisé en vertu de la LCEE;
- lorsque nécessaire, une extension peut être accordée dans les circonstances suivantes, à condition qu'elle ne dépasse pas les 30 jours civils:
 - 1) la demande comporte un grand nombre de documents ou un document particulièrement volumineux;
 - 2) les documents demandés doivent être traduits ou transformés en un autre format;

27. Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1994, *Guide des autorités responsables*.

28. *Ibid.*

- 3) le délai ne peut dépasser 30 jours civils que si le requérant donne son accord.

Vu que la LCEE et le système de registre public ne sont en vigueur que depuis janvier 1995, il est encore trop tôt pour déterminer si les ministères fédéraux satisfont aux exigences de la Loi et aux directives qui viennent d'être énoncées.

Coût

La tarification en vigueur pour l'obtention de documents provenant du registre public est conforme à celle applicable en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et doit respecter les huit principes suivants:

- simplicité: le processus utilisé pour évaluer les coûts recouverts et ceux pour lesquels il y a eu renonciation au paiement doit être aussi simple et précis que possible;
- cohérence: le processus de recouvrement des coûts doit être le même pour tous les ministères fédéraux;
- utilité: les directives visant le recouvrement des coûts ne doivent pas entraver l'accès du public aux documents. Cependant, ces directives doivent décourager les demandes futiles, trop vastes ou mal structurées;
- paiement anticipé: les frais de reproduction, le cas échéant, doivent être réglés avant la transmission des documents;
- valeur: les frais ne doivent pas dépasser les coûts raisonnables et normaux et ne doivent couvrir que les frais directs de reproduction sur support papier ou électronique;
- échelle des coûts: aucun tarif minimum ou maximum ne doit être imposé;
- exemptions: aucuns frais ne doivent être imputés pour la préparation de documents servant à une consultation publique durant une période de consultation;
- format: pour des raisons de commodité et d'économie, la reproduction de documents sous forme électronique est conseillée²⁹.

29. *Ibid.*

Les droits exigibles pour les trois formats (papier, microfiche, électronique) sont les suivants: 0,20 \$CAN la page, 0,40 \$CAN la microfiche et 10,00 \$CAN la disquette. Lorsque les frais sont de 25,00 \$CAN ou moins, ils ne sont pas exigibles.

2.3 Le régime provincial (Alberta)

Droit légal d'accès

L'*Environmental Protection and Enhancement Act*³⁰ (EPEA, *Loi sur la protection et l'amélioration de l'environnement*) en vigueur en Alberta établit la base législative du processus d'évaluation environnementale pour les projets effectués dans la province. L'EPEA stipule que le directeur – un fonctionnaire nommé par le ministre de la Protection de l'environnement – doit établir et tenir un registre des documents et des autres renseignements prescrits qui lui sont fournis ou qui sont produits par son service.

En vertu de l'*Environmental Assessment Regulation*³¹ (*Règlement sur l'évaluation environnementale*) de l'EPEA, un particulier peut examiner tout renseignement ou document contenu dans le registre et en obtenir un exemplaire sans frais, durant les heures d'affaires normales, conformément à la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*) de l'Alberta.

Le règlement précité prescrit les documents et les renseignements qui doivent être portés au registre pour les évaluations environnementales. Les autres exigences relatives à l'information prescrites par le règlement sont les suivantes:

- lorsqu'une évaluation environnementale plus poussée est exigée, l'avis du proposant doit inclure certains renseignements et être publié dans un journal à grand tirage de la région où l'activité doit se dérouler;
- l'avis de la décision du directeur sur les rapports d'évaluation des effets environnementaux doit être donné à chaque personne ayant présenté un exposé de ses préoccupations sur l'activité proposée;
- un avis du cadre de références final pour les rapports d'évaluation des effets environnementaux doit être publié dans un journal à grand tirage de la région où l'activité proposée se déroulera;

30. S.A. 1992, c. E-13.3.

31. Alberta Regulation 112/93.

- un avis précisant que le rapport d'évaluation des effets environnementaux a été publié et présenté au Directeur doit être publié dans un journal à grand tirage de la région où l'activité proposée se déroulerait.

Politique d'accès

Les gouvernements de l'Alberta et du Canada ont signé une entente visant à harmoniser la tenue des évaluations environnementales relevant de leurs compétences. La création d'un bureau fédéral à Edmonton ainsi que la mise en application d'autres mesures en vertu de ladite entente devraient faciliter l'accès du public à l'information contenue dans les évaluations environnementales. Le ministère de la Protection de l'environnement a publié un guide pour l'EPEA³² ainsi qu'un dépliant sur le processus d'évaluation environnementale en Alberta.

Facilité d'accès

L'*Environmental Assessment Regulation* prescrit les catégories d'information qui doivent être incluses dans le registre des évaluations environnementales, sans toutefois indiquer sous quel format elles doivent être présentées (format électronique, papier ou une combinaison des deux). Cependant, les données des évaluations environnementales sont couramment saisies dans des bases de données électroniques. Le registre électronique n'est pas accessible au public de façon directe, mais on peut le consulter en s'adressant au ministère de la Protection de l'environnement à Edmonton.

Les promoteurs doivent s'assurer que le cadre de références de leur rapport d'évaluation des effets environnementaux soit disponible pour fins d'inspection durant les heures d'affaires. Il doit également être en mesure d'en remettre un exemplaire à quiconque le réclame.

Délai d'exécution

L'EPEA contient plusieurs dispositions sur le délai d'exécution de l'évaluation. Toute personne directement visée par une activité proposée pour laquelle on réclame une évaluation environnementale plus poussée a un délai d'au moins 30 jours pour déposer, auprès du directeur, un exposé de ses préoccupations envers ladite activité. Dans les

32. Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, 1993, *A Guide to the Environmental Protection and Enhancement Act*.

10 jours suivants la publication et la présentation d'un rapport d'évaluation des effets environnementaux, un promoteur doit publier, dans un journal à grand tirage approprié, un avis précisant que ledit rapport, ou un résumé de ce dernier, est disponible et que l'on peut s'en procurer un exemplaire sans frais.

Ni l'EPEA ni l'*Environmental Assessment Regulation* ne fixe de délai d'exécution ou de normes (comme la norme d'accessibilité de la LCEE) visant à garantir la diffusion de l'information dans un délai précis. Toutefois, la division des évaluations environnementales du ministère indique que les délais de saisie des données du registre, du moins en ce qui concerne l'information générée par le gouvernement, sont minimales car ce type d'information est entré directement dans le registre.

Coût

Comme il a déjà été indiqué plus haut, un particulier peut examiner toute information contenue dans le registre et obtenir un exemplaire du dossier sans frais durant les heures d'affaires normales. Les rapports d'évaluation des effets environnementaux sont disponibles chez les promoteurs sans frais.

3. LES LICENCES OU PERMIS POUR LES PROJETS PROPOSÉS

3.1 Introduction

Chaque année, des dizaines de ministères et d'organismes fédéraux et provinciaux délivrent plusieurs centaines de types différents d'approbations (licences, permis, autorisations) pour des projets susceptibles d'avoir des effets sur l'environnement. La présente section traite de l'accès du public à l'information environnementale connexe à différents types d'approbations courantes, ce qui permet de mieux illustrer les mécanismes d'accès privilégiés par le gouvernement fédéral.

La *Charte des droits environnementaux*³³ (CDE) de l'Ontario est étudiée³⁴ dans la présente section, car elle privilégie un mécanisme original pour offrir à la population l'accès général à l'information environnementale concernant la délivrance de licences et de permis.

33. L.O. 1993, c. 28.

34. Voir la partie 3.3 ci-après.

3.2 Le régime fédéral

Les principales lois fédérales qui confèrent un droit d'accès du public à l'information environnementale concernant les licences et les permis délivrés pour les projets proposés sont la *Loi sur l'accès à l'information*³⁵ et la LCEE³⁶. La première s'applique généralement à tous les types d'approbations alors que la deuxième ne s'applique qu'aux licences, permis ou autorisations délivrés en vertu des lois et règlements énumérés dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*³⁷ de la LCEE. Lorsqu'une disposition statutaire ou réglementaire est visée par ledit règlement, une évaluation environnementale doit être effectuée avant qu'une approbation ne soit délivrée pour tout projet proposé. L'information provenant de l'évaluation environnementale du projet est alors accessible au public par l'entremise du registre public régi par la LCEE.

Le Règlement comprend 190 dispositions législatives dans des domaines de compétence fédérale telles que les pêches, les eaux navigables, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, les réserves indiennes, les installations nucléaires, les oléoducs et les gazoducs, les parcs nationaux, les oiseaux migrateurs et les chemins de fer.

Trois exemples d'approbations fédérales sont examinés dans la présente section:

- Paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*³⁸;
- Paragraphe 14(1) de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest*³⁹;
- Article 117 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*⁴⁰.

Les deux premiers exemples sont des dispositions contenues au règlement de la LCEE, mais non le troisième.

Le paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* prévoit la délivrance d'une autorisation par le ministre des Pêches et des Océans pour l'exploitation d'ouvrages ou d'entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson. Sans cette autori-

35. Voir la note 1.

36. Voir la note 20.

37. L.R.O. 1994-636.

38. L.R.C. 1985, c. F-14, modifiée.

39. L.C. 1992, c. 39.

40. L.R.C. 1985, c. N-7.

sation, les personnes qui détériorent, détruisent ou perturbent l'habitat du poisson commettent une infraction en vertu de la loi.

En vertu du paragraphe 14(1) de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest*, l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest peut délivrer une licence pour l'utilisation des eaux ou le dépôt de déchets pour l'exploitation d'une entreprise. L'utilisation des eaux ou le déversement de déchets non autorisés constitue des infractions en vertu de la loi. Il convient de souligner que la *Loi sur les eaux du Yukon* est pratiquement identique à la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest*.

L'article 117 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* autorise l'Office à délivrer une licence pour l'exportation ou l'importation de gaz naturel à partir du Canada. L'exportation ou l'importation du gaz naturel est défendue sauf en vertu d'un permis.

Droit légal d'accès

La *Loi sur les pêches* ne prévoit pas expressément de droits d'accès du public à l'information environnementale concernant les demandes, les documents ou les autorisations délivrées en vertu du paragraphe 35(2) de la loi. Toutefois, la *Loi sur les pêches* stipule que le ministre doit présenter un rapport annuel au Parlement, dont une partie traite de la protection de l'habitat du poisson. Excepté ce qui précède, les droits d'accès du public à l'information se limitent donc à ceux offerts par la *Loi sur l'accès à l'information* et à la LCEE.

La *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* accorde les droits additionnels suivants: en vertu de la loi, l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest doit tenir des audiences publiques pour certains types de licences et peut tenir des audiences publiques pour les autres types. L'Office doit donner un avis des demandes de licence et des audiences publiques, par exemple, en publiant les demandes dans un journal à grand tirage et dans la *Gazette du Canada*. L'Office est également tenu de maintenir un registre public contenant l'information prescrite pour chaque licence. La loi prescrit que le registre public doit être accessible à quiconque, durant les heures d'affaires normales de l'Office, moyennant certains frais.

La *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit la tenue d'audiences publiques devant l'Office national de l'énergie pour la délivrance de licences en matière d'exportation de gaz, offrant ainsi à la population l'accès à l'information environnementale sur le projet. Les règlements décrivent en détail les exigences que doit respecter un requérant avant

qu'il n'obtienne une licence d'exportation de gaz. Même si les demandes d'exportation de gaz n'entraînent pas d'évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, l'Office a décidé qu'il est de son ressort d'examiner les effets environnementaux associés à ces demandes.

Les *Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie*⁴¹ énoncent plusieurs dispositions visant à s'assurer que la population est avisée et a la possibilité de participer aux audiences publiques. Les avis des audiences à venir sont publiés dans différents journaux à grand tirage. Le public est habilité à intervenir en qualité de partie aux audiences, sous réserve de l'autorité de l'Office à diriger ses débats. Les intervenants ont le droit de participer pleinement aux audiences, de soumettre des preuves, de plaider et de contre-interroger les témoins. Chaque partie peut demander de l'information additionnelle de toute autre partie. Lorsque l'information n'est pas fournie, une partie peut présenter une requête à l'Office pour qu'elle le soit. De façon générale, l'Office exige que les requérants fournissent tous les documents aux intervenants au fur et à mesure qu'ils sont produits.

Enfin, l'Office doit se soumettre à une dernière obligation légale: il doit présenter un rapport annuel de ses activités au Parlement.

Politique d'accès

Le ministère des Pêches et des Océans n'a aucune politique officielle sur l'accès à l'information environnementale concernant les autorisations de destruction de l'habitat du poisson.

L'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest a élaboré plusieurs politiques et pratiques visant à faciliter l'accès à l'information concernant les demandes de licences. Les demandes ainsi que les documents connexes et les transcriptions des audiences sont disponibles au bureau chef de l'Office, à Yellowknife. Les avis de demande pour certains types de licences délivrés pour des projets à l'extérieur de la région de Yellowknife sont publiés dans les journaux locaux; les organisations autochtones locales ou les organisations d'intérêt public sont avisées par courrier. En outre, les documents clés sont traduits dans les langues autochtones locales.

L'Office national de l'énergie a publié des *Directives relatives aux préavis publics sur les demandes proposées* qui s'appliquent aux demandes

41. «Règles de pratique et de procédure de l'Office.» *Gazette du Canada*, Partie II, 17 mai 1995, vol. 129, n° 10.

d'exportation de gaz naturel notamment. Ces directives ont été élaborées en tenant pour acquis que des interventions publiques opportunes améliorent le processus de réglementation de l'Office.

Les directives prévoient que les requérants doivent mettre sur pied un programme d'information publique au moyen duquel ils doivent expliquer le projet proposé ainsi que ses conséquences sociales et environnementales éventuelles et donner au public la possibilité de formuler des commentaires. La description de ce programme d'information publique doit faire partie de la demande présentée à l'Office. Le programme doit prévoir un temps suffisant pour que les parties intéressées présentent leurs commentaires sur le projet proposé et pour que les requérants répondent à toute question pertinente soulevée par les parties intéressées.

Finalement, l'Office a également publié un bulletin intitulé *Comment participer à une audience publique*⁴², à l'intention des membres du public qui souhaitent participer à une audience.

Facilité d'accès

Chaque région relevant du ministère des Pêches et des Océans (MPO) est responsable de la délivrance des autorisations dont il est question dans le paragraphe 35(2). Traditionnellement, les régions se démarquent les unes des autres dans leur méthode de délivrer les autorisations: certaines en délivrent plusieurs, d'autres très peu. Le MPO a adopté diverses mesures visant à uniformiser la pratique dans toutes les régions. L'une d'entre elles consiste à appliquer un règlement prescrivant l'utilisation de formulaires types pour les demandes et les autorisations.

Le fait que dans la plupart des provinces les proposant communiquent en premier avec les organismes provinciaux de réglementation pour présenter leur projet ne facilite pas l'accès du public. Les organismes provinciaux, à leur tour, réfèrent les projets au MPO au cas où une autorisation en vertu du paragraphe 35(2) serait requise. Les autorités régionales du MPO déterminent alors si une autorisation est requise. Le cas échéant, une évaluation environnementale est effectuée et l'autorisation délivrée avec les modalités nécessaires pour protéger l'habitat du poisson.

42. Office national de l'énergie, 1994, *Comment participer à une audience publique*. Bulletin d'information IV. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Une bonne partie de l'information propre au projet est disponible auprès des organismes provinciaux de réglementation, quoique cela puisse varier d'une province à l'autre selon la nature du système qui y est en vigueur. On peut se procurer l'information relative à l'évaluation environnementale dans le registre public constitué en vertu de la LCEE. Le MPO s'en remet souvent au système de la *Loi sur l'accès à l'information* pour les demandes d'information d'envergure concernant l'autorisation des projets; il fournit toutefois de façon informelle l'information pour les demandes plus modestes.

Un obstacle majeur à l'accès à l'information détenue par l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest est l'étendue du territoire: l'Office dessert une petite population de 50 000 personnes réparties sur un territoire plus grand que le Mexique. Comme il a déjà été mentionné plus haut, l'Office a amorcé plusieurs mesures pour régler ce problème, du moins en partie.

La nature quasi judiciaire de l'Office national de l'énergie peut constituer un obstacle à l'accès à l'information environnementale concernant les demandes d'exportation de gaz. L'Office va même jusqu'à suggérer aux intervenants de se faire représenter par un avocat; en pratique, la plupart des intervenants le sont. Il est évident que cette pratique entraîne généralement des frais importants pour l'intervenant. Un second obstacle est la quantité d'information que les requérants envoient aux intervenants et qui représente pour ces derniers un gros investissement en temps et en énergie à consacrer à leur étude.

Délai d'exécution

On ne possède que peu d'information sur les délais de réponse du MPO aux demandes d'information concernant les autorisations en vertu du paragraphe 35(2). Toutefois, dans ses deux derniers rapports annuels, le Commissaire à l'information n'a signalé aucune plainte non résolue déposée contre le MPO en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les délais concernant l'accès du public à l'information pour les demandes de licences délivrées par l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest sont minimes; les avis de demande sont publiés dans les journaux dans les deux semaines suivant la réception de la demande par l'Office.

Quant aux audiences de l'Office national de l'énergie, il va de l'intérêt des requérants de fournir l'information aux intervenants dans les délais prescrits.

Coût

La pratique informelle du ministère des Pêches et des Océans en matière d'information sur les autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2) est de n'exiger aucuns frais de reproduction de document, sous réserve des commentaires précités. Lorsque l'importance de la demande d'information est telle qu'il faille établir une demande formelle en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, la tarification de cette dernière loi est appliquée.

L'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest n'exige aucuns frais pour l'accès à l'information concernant les licences sur l'utilisation des eaux, les demandes ou toute autre information environnementale, à l'exception de ceux qui sont encourus pour la reproduction des documents.

L'Office national de l'énergie n'est pas autorisé à imputer des frais à un requérant, de sorte que les intervenants participent aux audiences à leurs frais. Cependant, les intervenants reçoivent sans frais, du requérant ou de l'Office, l'information environnementale relatives aux demandes d'exportation du gaz.

3.3 Le régime provincial (Ontario)

Droit légal d'accès

En vigueur depuis le 15 février 1994, la *Charte des droits environnementaux*⁴³ (CDE) est, de fait, un élargissement des droits d'accès du public à l'information concernant les décisions en matière d'environnement. En vertu du paragraphe 2(1), les objectifs de la CDE sont les suivants:

- a) protéger, conserver et, lorsque c'est possible et raisonnable, restaurer l'environnement dans toute son intégrité;
- b) promouvoir la durabilité de l'environnement;
- c) préserver le droit à un environnement sain⁴⁴.

Afin de réaliser ces objectifs, la CDE propose:

43. L.O. 1993, c. 28. La page d'accueil de la CDE est la suivante: <www.ene.gov.on.ca/envision/ebr/index.htm>.

44. *Charte des droits environnementaux* de 1993 de l'Ontario, par. 2(1).

- a) de mettre en œuvre des mécanismes par lesquels les Ontariens peuvent participer au processus gouvernemental de prise de décisions importantes en matière d'environnement;
- b) d'accroître la responsabilité du gouvernement de l'Ontario en matière de reddition de comptes dans son processus décisionnel en matière d'environnement⁴⁵.

La CDE prévoit des niveaux minimum de participation publique qui doivent être satisfaits avant que les quatorze ministères ontariens visés par règlement prennent des décisions sur certains types de propositions importantes du point de vue de l'environnement en rapport avec les instruments (tels que définis), les politiques (y compris les programmes et les plans), les lois et les règlements. Par instruments, on entend les permis, licences, approbations, autorisations, directives ou arrêtés adoptés en vertu d'une loi, ce qui comprend en outre, en vertu des règlements, les propositions d'arrêtés sur les décharges et les approbations relatives au rejet de contaminants dans l'environnement.

Les instruments doivent être classés selon les modalités des règlements et c'est ce classement qui détermine le niveau de participation du public et le type d'avis requis.

Le ministre est tenu de faire tout en son pouvoir pour aviser le public qu'une proposition concernant un instrument fait l'objet de délibérations par son ministère, au moins 30 jours avant qu'une décision ne soit rendue à propos de la mise en œuvre ou non de la proposition. L'avis peut être communiqué au moyen du registre électronique constitué en vertu de la CDE et d'autres moyens appropriés. Le ministre n'est pas tenu de donner d'avis public sur un instrument proposé lorsque le respect du délai normalement prescrit mettrait en danger la santé et la sécurité d'une personne, causerait ou risquerait de causer un préjudice sérieux à l'environnement ou, encore, porterait ou risquerait de porter des atteintes sérieuses à la propriété.

Le ministre est tenu de publier un avis lorsqu'une décision de mettre en œuvre ou non une proposition sur un instrument a été rendue, dès qu'il est raisonnablement possible de le faire.

Toute personne qui réside en Ontario a le droit de demander l'autorisation d'en appeler des décisions, rendues par les principaux

45. *Id.*, par. 2(3).

ministères, relatives à la mise en œuvre de propositions pour certaines catégories d'instruments. Les résidents de l'Ontario peuvent demander au Commissaire à l'environnement un nouvel examen de l'instrument par le ministre en question, à condition qu'ils soient au moins deux à le faire.

Le poste de Commissaire à l'environnement indépendant, à titre de haut fonctionnaire de l'Assemblée législative, a été créé en vertu de la CDE. Le rôle du commissaire est de superviser l'exécution et l'observation de la réglementation de la CDE. Quant à la participation du public au processus décisionnel du gouvernement, le Commissaire à l'environnement est tenu de faire rapport sur la conformité des ministres à inscrire les avis dans le registre environnemental, d'examiner l'utilisation du registre ainsi que les processus suivis sous l'égide de la CDE et d'étudier l'exercice du pouvoir discrétionnaire des ministres en vertu de la CDE.

Le Commissaire à l'environnement est tenu de faire rapport annuellement au président de l'Assemblée législative; il peut être tenu de fournir des rapports spéciaux au président et de s'acquitter de certaines fonctions qui lui sont assignées par l'Assemblée.

Politique d'accès

Plusieurs initiatives ont été prises pour améliorer l'accès du public au registre environnemental de la CDE. Le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, qui gère le registre environnemental, a institué un comité technique consultatif pour cerner les problèmes et formuler des recommandations sur les améliorations nécessaires. Le ministère accorde également des fonds à l'*Ontario Environment Network* (Réseau environnemental de l'Ontario), un réseau non gouvernemental qui regroupe les organisations environnementales de l'Ontario, pour recruter une personne-ressource apte à promouvoir l'utilisation du registre auprès des groupes environnementaux et d'autres groupes de citoyens et à faire des recommandations visant à l'améliorer. Enfin, le ministère a publié un guide d'accès et d'utilisation du registre environnemental à l'intention du public.

Le bureau du Commissaire à l'environnement a constitué un comité consultatif pédagogique ayant pour fonction de conseiller le commissaire sur l'éducation et les stratégies de diffusion concernant la CDE. En outre, le Commissaire à l'environnement a publié plusieurs manuels d'utilisation de la CDE et du registre environnemental.

Facilité d'accès

Le gouvernement de l'Ontario a comme principe que le registre environnemental doit être élaboré à partir de l'infrastructure existante. Différents modes d'accès ont été choisis pour le registre environnemental, à savoir:

- connexion via ordinateur et modem à l'aide d'un numéro local ou un numéro sans frais pour les appels interurbains;
- accès par réseaux électroniques Internet⁴⁶, Freenet, Web et GONet (gouvernement de l'Ontario);
- connexion via ordinateur et modem mise à la disposition du public par les bibliothèques publiques locales et les bibliothèques des Premières Nations.

Plusieurs obstacles d'ordre administratif à l'accès au registre environnemental ont été mentionnés. Premièrement, on souligne que les ministères ne fournissent pas assez d'information sur les instruments proposés et que la terminologie utilisée est trop technique. Le gouvernement de l'Ontario étudie la possibilité de créer un guide qui serait utilisé par les ministères provinciaux participants dans le but de faciliter l'accès du public et de susciter la participation de la population.

Le deuxième obstacle d'ordre administratif est le suivant: l'identification précise du ministère responsable de l'administration du registre. À l'heure actuelle, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario assure l'administration du registre, bien que ce dernier contienne de l'information provenant de plusieurs autres ministères. Il serait sans doute approprié d'attribuer cette responsabilité à un organisme central, comme le Secrétariat du conseil de gestion.

Ces obstacles mis à part, il est intéressant de constater qu'en juin 1995, plus de 14 000 personnes avaient déjà eu accès au registre environnemental par voie électronique.

Délai d'exécution

Aucune statistique n'est disponible sur le degré de conformité du Commissaire à l'environnement et des ministères provinciaux aux diffé-

46. On peut consulter le registre à l'adresse <<http://www.ene.gov.on.ca/envision/ebr/index.htm>>.

rents délais d'exécution législatifs en matière de réponse aux demandes publiques.

Le délai de 30 jours alloué aux commentaires provenant de la population et qui concernent les instruments proposés (ainsi que les règlements et les politiques proposés) est la période minimale prescrite en vertu de la CDE. Ce délai de 30 jours a fait l'objet de critiques, du moins dans certaines circonstances, comme étant trop court pour permettre de faire des commentaires de façon éclairée.

Une autre critique connexe est la suivante: avant la promulgation de la CDE, on accordait officieusement au public des délais plus longs. Par exemple, un délai de 90 jours était considéré normal pour les consultations publiques par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario. Les groupes environnementaux craignent que le délai de 30 jours devienne la norme pour la formulation des commentaires publics, plutôt que la période minimale.

Coût

Le gouvernement de l'Ontario a décidé que l'accès au registre environnemental ne devait comporter aucuns frais pour les résidents de l'Ontario. Le service de numéro d'appel interurbain sans frais qui donne accès au registre environnemental est mis à la disposition de la population, comme l'est également l'accès à Freenet et à GONet. Les utilisateurs d'Internet doivent défrayer des frais fixes pour la connexion, mais n'ont à payer aucuns frais d'utilisation pour l'accès au registre environnemental. Les utilisateurs du Web paient un abonnement et des frais d'utilisation.

4. LES RÈGLEMENTS, POLITIQUES, PROGRAMMES ET PLANS PROPOSÉS

4.1 Introduction

La présente section traite du degré d'accès à l'information environnementale dont jouit la population, information à partir de laquelle les gouvernements prennent des décisions sur les projets de règlements, de politiques, de programmes et de plans. La *Charte des droits environnementaux* de l'Ontario y est examinée en tant que mécanisme novateur provincial qui offre au public l'accès à l'information environnementale utilisée à l'appui de la réforme du droit et des politiques.

4.2 Le régime fédéral

Droit légal d'accès

L'étendue des droits sur l'accès du public à l'information concernant les projets de règlements, politiques, programmes et plans est fonction de plusieurs facteurs inhérents à la *Loi sur l'accès à l'information* ainsi qu'au stade d'élaboration de la proposition au sein du gouvernement. Comme il en a déjà été fait mention, un grand nombre de documents concernant le Conseil privé de la Reine pour le Canada (le Cabinet) – mémoires au Cabinet, documents de travail, communications entre les ministres sur les travaux du Cabinet, documents d'information, projets de loi et décrets – ne sont pas couverts par la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'exclusion concernant les renseignements confidentiels du Cabinet est très importante étant donné que tous les projets de loi, toutes les politiques et tous les programmes importants ainsi qu'un grand nombre de plans sont approuvés par le Cabinet.

Plusieurs exemptions prescrites par la *Loi sur l'accès à l'information* permettent aux institutions gouvernementales de refuser de divulguer l'information environnementale liée aux projets de règlements, politiques, programmes et plans. Des exemptions sont également prévues pour l'information obtenue à titre confidentiel d'autres gouvernements, l'information concernant les affaires fédérales-provinciales, les affaires internationales, la défense nationale ou les intérêts économiques du Canada ou, encore, l'information assujettie à l'immunité procureur-client.

La modification à la *Loi sur le vérificateur général*⁴⁷ qui a permis de créer le poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable est une initiative récente. Le commissaire rend compte directement au vérificateur général du succès des ministères en question à mettre en œuvre leurs stratégies de développement durable. Le rôle du vérificateur général est à son tour élargi, de sorte qu'il doit mesurer les effets environnementaux des dépenses dans le contexte du développement durable.

Les nouvelles dispositions prescrivent également que les ministères fédéraux doivent donner suite aux requêtes présentées par les résidents du Canada, pourvu que:

47. L.R.C., c. A-17, modifiée.

- la requête traite d'une question environnementale;
- le contexte de la requête soit le développement durable;
- la question soit du ressort d'un ministère visé par la Loi.

Il n'existe aucune autre disposition qui énonce le contenu éventuel de la requête ou de la réponse, mais les amendements confèrent le pouvoir d'arrêter des mesures pour assurer indirectement l'accès à l'information sur les programmes ministériels. La fonction traditionnelle du vérificateur général est de rendre compte au Parlement et au public des dépenses gouvernementales. Il se pourrait que les nouvelles modifications rehaussent le profil des stratégies fédérales de développement durable par l'entremise du vérificateur général.

Politique d'accès

Lorsqu'il a répondu aux recommandations du Comité parlementaire permanent sur la réforme de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*⁴⁸ en décembre 1995, le gouvernement fédéral a reconnu le droit du public à l'information et a proposé d'instituer un registre public électronique qui comprendrait les inventaires de données environnementales, des données de surveillance, l'information contenue dans les rapports exigés par la LCPE et l'information recueillie dans le but de déterminer si des substances sont toxiques ou non.

Une source clé d'information sur les projets de règlements fédéraux en matière d'environnement se trouve dans la publication annuelle intitulée *Projets de réglementation fédérale*⁴⁹. Chaque ministère fédéral est tenu de fournir l'information sur les objectifs et l'état d'avancement de toutes les initiatives réglementaires qui sont de son ressort. En outre, les ministères entreprennent souvent des activités d'information et de consultation publiques concernant les projets de règlement avant de rédiger des projets de loi ou d'autres documents devant être présentés devant le Cabinet. Ainsi, le *Calendrier des consultations environnementales*⁵⁰, qui est publié par Environnement Canada, signale au moins une dizaine de consultations auprès d'intervenants non gouvernementaux à la suite desquelles des modifications à un règlement ou à une loi ont été prévues.

48. Gouvernement du Canada, 1995, *Une protection environnementale pour l'avenir – Une LCPE renouvelée: proposition (Révision de la LCPE: la réponse du gouvernement)*. Approvisionnement et Services Canada.

49. Conseil du Trésor du Canada (publication annuelle).

50. Environnement Canada, 1993.

La politique de réglementation du gouvernement du Canada prévoit qu'une fois l'approbation du Cabinet obtenue, les projets de règlement doivent être publiés dans la Partie I de la *Gazette du Canada* durant plusieurs mois afin de permettre à la population de formuler ses commentaires avant que les règlements ne soient formulés sous leur forme définitive. Les ministères sont tenus de démontrer, dans un communiqué portant sur l'analyse des effets de la réglementation publié en même temps que le projet de règlement, que les Canadiens ont été consultés. Cette exigence en matière de consultation fait en sorte que la population bénéficie d'un nombre accru d'opportunités d'accès à l'information environnementale concernant les projets de règlement.

Dans la plupart des cas, les règlements ne subissent pas de modifications importantes à la suite de ce processus officiel de consultation. Toutefois, dans le cas des quatre premiers règlements promulgués en vertu de la LCÉE, les modifications apportées aux projets de règlements ont été considérables.

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale collabore encore avec un comité consultatif de réglementation composé de représentants de groupes fédéraux, provinciaux, industriels, environnementaux et autochtones dans le but d'élaborer des règlements additionnels.

Les propositions de politiques et de programmes susceptibles d'être présentées au Cabinet doivent satisfaire aux exigences de la directive émise par le Cabinet, sous le titre de *Processus d'évaluation environnementale des projets de politiques et de programmes*⁵¹. L'objectif de cette directive du Cabinet est d'intégrer systématiquement les considérations environnementales au processus de planification et de prise de décisions. L'information environnementale qui ressort de l'étude de projets de politiques ou de programmes doit servir à appuyer le processus décisionnel, de la même façon que les facteurs économiques et autres.

Cette directive du Cabinet prévoit qu'une déclaration sur les répercussions environnementales doit être incluse dans les mémoires présentés au Cabinet et, le cas échéant, dans les autres documents présentés aux ministres. Lorsque les effets environnementaux risquent de devenir importants, un compte rendu plus détaillé de l'évaluation environnementale et de la justification des conclusions et des recommandations doit être inclus dans les documents fournis à l'appui de la proposition.

La directive du Cabinet prévoit une grande latitude pour les ministres qui doivent décider s'il convient ou non de produire une déclaration

51. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1993.

publique sur les répercussions qu'une politique ou un programme peut avoir sur l'environnement. Lorsque des initiatives clés risquent d'avoir des effets importants, la directive du Cabinet suggère d'inclure dans les avis publics un résumé des effets escomptés sur l'environnement ainsi que l'importance de l'information sur des mesures d'atténuation des effets et sur les programmes de suivi, le cas échéant.

Facilité d'accès

La Partie I de la *Gazette du Canada* a une grande diffusion dans les bibliothèques canadiennes. Les abonnements sont disponibles sur support papier et par le biais de différents services juridiques de livraison électronique juridiques en direct. Pratiquement tous les projets de règlement sont publiés dans la Partie I de la *Gazette du Canada* ainsi que les résumés des études des effets de la réglementation qui fournissent souvent de l'information sur les effets possibles du règlement sur l'environnement.

Le degré de conformité des ministères fédéraux à la directive du Cabinet s'est révélé faible jusqu'à maintenant, mais il semble être à la hausse. Il est certain que l'information sur ce type d'évaluations – l'endroit où elles sont pratiquées, par exemple – est rarement mise à la disposition de la population, même sous forme de résumé, comme le suggère la directive du Cabinet. Il vaut la peine cependant de mentionner une exception: l'évaluation environnementale de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA).

L'obstacle majeur à l'accès du public à ce type d'information environnementale est la doctrine même de la confidentialité des délibérations du Cabinet, laquelle est bien enracinée dans la mentalité des gouvernements canadiens. Un autre obstacle à l'accès de l'information est que ni l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ni les organismes centraux ne jouissent d'un libre mandat de promouvoir et régir la conformité des ministères à la directive du Cabinet et de faire un rapport à cet égard.

Délai d'exécution

Les délais prescrits pour les commentaires du public sur les projets de loi publiés dans la Partie I de la *Gazette du Canada* sont ordinairement de 60 ou 90 jours.

La question de la présentation de l'information en temps opportun, stipulée dans la directive du Cabinet, n'est pas aussi importante

qu'elle devrait l'être étant donné que peu d'évaluations environnementales de politiques et de programmes proposés sont effectuées; l'information sur ces évaluations est rarement mise à la disposition du public.

Coût

L'accès à la Partie I de la *Gazette du Canada* est facile et gratuit dans les bibliothèques publiques et universitaires, alors que les abonnements annuels coûtent des centaines de dollars.

Il semble que l'information limitée concernant les évaluations environnementales des projets de politiques et de programmes soit mise à la disposition de la population sans frais.

4.3 Le régime provincial (Ontario)

Droit légal d'accès

Comme il est fait mention à la section 3.3, la *Charte des droits environnementaux* (CDE) élargit les droits d'accès du public à l'information concernant les décisions en matière d'environnement proposées par le gouvernement de l'Ontario, y compris les décisions concernant les projets de règlements, politiques, programmes et plans.

La CDE prévoit un niveau minimum de participation du public qui doit être atteint avant que le gouvernement de l'Ontario prenne une décision sur un projet de politique; cette politique prend la forme d'un programme, d'un plan ou d'un objectif et doit inclure des directives ou des critères qui serviront de fondement au processus décisionnel sur la délivrance, la modification ou la révocation des instruments.

Lorsqu'un ministre juge qu'un projet de règlement pourrait avoir une incidence importante sur l'environnement s'il était mis en œuvre, il est légalement tenu de faire tout en son pouvoir pour en aviser le public. Dans le cas de projets de politiques ou de lois, le ministre n'a la même obligation légale que s'il juge qu'il est pertinent d'inviter le public à formuler des commentaires sur la proposition avant sa mise en œuvre.

Dans le cas des propositions concernant des instruments, les ministres avisent la population au moyen du registre environnemental.

Il n'y a pas lieu d'informer le public lorsque l'avis pourrait comporter un risque pour la santé ou la sécurité de toute personne, entraîner

des dommages ou un risque sérieux de dommages à l'environnement ou à la propriété. De même, un avis n'est pas requis lorsque le ministre estime que la proposition fait l'objet d'un processus de participation publique en vertu d'une autre loi, lequel est, dans une large mesure, équivalent au processus exigé en vertu de la *Charte des droits environnementaux* ou, encore, lorsque le ministre juge que la décision est de nature principalement administrative ou financière. Enfin, aucun avis n'est nécessaire lorsque la proposition fait partie d'un état budgétaire ou d'un exposé économique présenté à l'Assemblée législative.

Après avoir donné avis d'une proposition, les ministres sont tenus légalement de faire tout en leur pouvoir pour que tous les commentaires pertinents recueillis dans le cadre du processus de participation publique soient examinés au cours du processus décisionnel. Enfin, les ministres sont tenus de donner avis de la mise en œuvre d'une politique ou d'un règlement dès qu'il leur est raisonnablement possible de le faire après la mise en œuvre de cette proposition.

Quatorze ministères ontariens, dont le ministère de l'Environnement et de l'Énergie, sont tenus d'élaborer ce qu'il est convenu d'appeler des déclarations sur les valeurs environnementales. La déclaration sur les valeurs environnementales du ministère a pour objet d'expliquer comment les objectifs de la CDE sont appliqués lorsque les décisions pouvant influencer de façon appréciable sur l'environnement sont prises par le ministère et comment l'examen de l'objet de la loi devrait être intégré dans le processus décisionnel du ministère.

Les projets de déclaration sur les valeurs environnementales et toute révision y afférente doivent être portés au registre environnemental afin que le public puisse les commenter. Un ministre est tenu de faire tout en son pouvoir pour que la déclaration sur les valeurs environnementales de son ministère soit examinée chaque fois que des décisions susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement sont prises par le ministère.

Quant aux instruments, les résidents de l'Ontario qui estiment qu'une politique ou un règlement en vigueur devrait être modifié, abrogé ou révoqué pour protéger l'environnement peuvent présenter une requête en révision au Commissaire à l'environnement, pourvu qu'ils soient au moins deux à le faire. En outre, ils peuvent proposer qu'une autre politique, loi ou règlement soit élaboré.

Le ministre qui a reçu une demande de révision du Commissaire à l'environnement est tenu légalement d'examiner la demande pour

déterminer s'il est dans l'intérêt public que son ministère effectue une révision, en se basant sur la déclaration sur les valeurs environnementales du ministère et des autres critères définis à l'article 67. Lorsque le ministre estime qu'il est dans l'intérêt public d'effectuer une révision, cette dernière doit avoir lieu dans un délai raisonnable. Enfin, le ministre doit donner avis de sa décision d'effectuer ou non une révision et en expliquer les raisons dans un bref exposé aux requérants et au Commissaire à l'environnement.

En novembre 1995, le nouveau gouvernement de l'Ontario a émis un règlement qui diminue le champ d'application de la CDE. Premièrement, le ministère des Finances est désormais exempté des dispositions de la CDE et, deuxièmement, les exigences en matière d'avis public pour les propositions importantes sur le plan environnemental qui pourraient entraîner l'élimination, la réduction ou le réalignement d'une dépense du gouvernement provincial ont été suspendues pour 10 mois.

Politique d'accès

Bon nombre des déclarations sur les valeurs environnementales déposées au registre environnemental par les 14 ministères ontariens, en novembre 1994, font foi des engagements de la CDE envers la participation de la population dans le processus décisionnel. Chaque ministère a accepté de participer à un processus de révision de ses déclarations sur les valeurs environnementales pendant un an, soit jusqu'en novembre 1995. Ce processus de révision, qui a été demandé par le Commissaire à l'environnement vers la fin de 1994, a été déclenché par des critiques provenant de groupes de défense des intérêts publics qui allèguent que certaines déclarations sur les valeurs environnementales ne répondent pas aux critères de la CDE.

Au cours du processus de révision, le Commissaire à l'environnement se propose d'étudier des moyens de peaufiner chaque déclaration sur les valeurs environnementales en élaborant des stratégies visant à garantir et à accroître la participation de la population.

Facilité d'accès

Le Commissaire à l'environnement a élaboré des cahiers de directives et des formulaires de demande à l'intention des personnes qui désirent déposer une demande d'enquête sur la transgression d'une loi sur l'environnement ou une demande d'examen visant à déterminer si une politique, une loi, un règlement ou un instrument devrait être modifié, abrogé ou révoqué. Le bureau du Commissaire à l'environnement met à

la disposition du public une équipe de spécialistes et d'agents de l'information publique pour aider les requérants à remplir les formulaires.

Délai d'exécution: Voir la section 3.3.

Coût: Voir la section 3.3.

5. LES MESURES D'APPLICATION ET D'OBSERVATION DES RÈGLEMENTS

5.1 Introduction

Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux s'appliquent à exécuter et à faire respecter leurs lois respectives sur l'environnement: inspection des installations industrielles, enquêtes sur des activités illégales éventuelles, décisions en matière de conformité ou de non-conformité, poursuites judiciaires, condamnations ou acquittements.

La question est de savoir si la population a suffisamment accès à l'information sur les mesures d'application et d'observation des règlements mises en œuvre par les gouvernements en vertu des lois et directives sur l'environnement. La présente section examine l'accès du public à l'information concernant l'application et l'observation des règlements régis par la LCPE, la LCEE, les dispositions sur la pollution de la *Loi sur les pêches* du fédéral ainsi que les principales politiques sur l'environnement de la Colombie-Britannique.

5.2 Le régime fédéral

Droit légal d'accès

Le droit d'accès du public à l'information sur l'application et l'observation des règlements adoptés en vertu de la LCPE et la LCEE et des dispositions de la *Loi sur les pêches* relève de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette dernière loi prévoit que les institutions gouvernementales peuvent refuser de divulguer l'information obtenue ou préparée par n'importe quelle institution gouvernementale et ayant trait à l'exécution de toute loi fédérale ou provinciale ou, encore, qui pourrait être préjudiciable à l'exécution de toute loi fédérale ou provinciale ou à la conduite d'une enquête conforme à la loi. La *Loi sur l'accès à l'information* prévoit également que les institutions gouvernementales peuvent refuser de divulguer l'information en invoquant l'immunité procureur-client.

Toutefois, plusieurs dispositions de la LCPE prévoient une autorisation légale qui permet au public d'obtenir des renseignements sur les mesures d'exécution des règlements de la LCPE. En premier lieu, le ministre fédéral de l'Environnement est tenu de faire un rapport annuel sur l'administration et l'exécution de la LCPE. Ces rapports, qui sont mis à la disposition du public, contiennent de l'information précieuse sur l'exécution et le respect des règlements.

En second lieu, la LCPE prévoit que les résidents canadiens adultes qui estiment qu'une infraction à la LCPE a été commise peuvent présenter une demande d'enquête auprès du ministre, à la condition d'être au moins deux à le faire. Lorsqu'il reçoit la demande, le ministre est tenu d'effectuer une enquête sur tout ce qu'il considère pertinent pour lui permettre d'analyser les faits relatifs à la présumée infraction. Lorsque la présumée infraction ne requiert pas de recherche plus poussée, l'enquête est arrêtée. Cependant, un rapport décrivant l'information obtenue et les raisons de l'arrêt de l'enquête doit être fourni aux requérants. En conséquence, non seulement le requérant a-t-il accès à l'information qui est en la possession du gouvernement, mais il est également habilité à exiger que le gouvernement lui fournisse davantage d'information. Le ministre doit aviser les demandeurs, dans les 90 jours, sur le progrès de la recherche et les actes, s'il y a lieu, que le ministre entend poser. Il semble qu'il n'y a pas d'obligation de la part du gouvernement de mettre les rapports d'enquête à la disposition du public.

Vu les pouvoirs d'exécution très limités conférés par la LCPE et l'absence d'infractions et de sanctions, le respect des règlements est assuré principalement par des mécanismes de sensibilisation et d'information, dont le rapport annuel de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et le registre public qui ont été examinés dans une section précédente.

Politique d'accès

La Politique d'application⁵² de la LCPE d'Environnement Canada indique que la sensibilisation et l'information sont l'une des six catégories de mesures visant à favoriser l'observation de la loi. En vertu de cette politique, Environnement Canada s'engage à mettre les documents suivants à la disposition du public et à les distribuer sur demande:

- la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et son règlement;

52. Gouvernement du Canada, 1992, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement – Politique d'application*. Environnement Canada, Ottawa (Ontario).

- les directives et objectifs sur la qualité de l'environnement, directives sur les émissions, codes de pratique sur l'environnement, élaborés en vertu de la LCPE;
- la Politique d'application de la LCPE;
- la liste de décisions judiciaires rendues en vertu de la LCPE;
- la liste de décrets délivrés par le ministre en vertu de la LCPE;
- l'information sur des cas établissant des précédents en vertu de la LCPE;
- les feuilles de renseignements, guides, dépliants et rapports sur des questions pertinentes à la LCPE.

En vertu d'une deuxième catégorie de mesures relatives aux consultations sur l'élaboration et l'examen des règlements, Environnement Canada s'engage à consulter les parties intéressées au moment de l'élaboration de règlements, convaincu que la consultation sur l'élaboration et la modification des règlements produit des règlements qui sont meilleurs et plus efficaces.

Les politiques en matière d'observation des dispositions sur la pollution de la *Loi sur les pêches* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sont en voie d'élaboration; il est à espérer qu'elles prévoient l'accès du public à l'information sur les mesures de vérification de l'observation des règlements et de la loi.

Facilité d'accès

Environnement Canada a entrepris plusieurs projets visant à mettre l'information sur l'application de la loi à la disposition de la population, s'appuyant sur l'hypothèse que l'application et l'observation de la loi contribuent à la protection de l'environnement et favorisent l'acquisition de connaissances et la sensibilisation sociale.

Le *Rapport annuel de la LCPE 1993-1994*⁵³ résume les efforts en matière d'application et d'observation de la loi dans les cinq régions d'Environnement Canada. On y trouve le nombre d'inspections, d'avertissements, d'instructions, de poursuites et de condamnations découlant de l'application des différents règlements de la LCPE ainsi que d'autres initiatives portant sur le même sujet.

53. Gouvernement du Canada, 1994, *Rapport annuel de la LCPE 1993-1994*.

La région du Pacifique et du Yukon d'Environnement Canada fait l'objet d'un rapport sommaire sur l'observation intitulé *Compliance Status Summary Report*⁵⁴ (Rapport sommaire sur l'état de l'observation de la loi); on y trouve une vue d'ensemble plus détaillée de la qualité de l'observation de la loi dans les secteurs industriel et commercial en conformité avec la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et les dispositions sur la pollution inscrites à la *Loi sur les pêches*. Les renseignements suivants y sont inscrits:

- les mesures de vérification des règlements utilisées;
- la qualité de la vérification des règlements;
- le degré de mise en œuvre d'une loi ou directive particulière;
- la description des mesures d'exécution qui ont été utilisées;
- les activités de promotion de la vérification des règlements.

Le rapport présente l'information sur les priorités en matière d'application et d'observation de la loi pour l'année indiquée ainsi que des données choisies sur l'inspection de certaines installations, comme les usines de pâtes et papiers et les mines.

Enfin, Environnement Canada publie un rapport national sur la qualité de l'observation de certains règlements en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les pêches*⁵⁵. Ce rapport national présente des statistiques et de l'information sommaire sous forme de graphiques; cependant, il ne nomme aucune installation ou entreprise en particulier.

Délai d'exécution

Les publications précitées sont diffusées une fois par année. Bien qu'elles présentent une information qui peut s'avérer utile pour qui veut étudier les tendances concernant l'application et l'observation de la loi, elles contiennent moins d'information d'intérêt public sur des installations en particulier. Pour une information d'actualité, un membre du public doit présenter une requête en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

54. Gouvernement du Canada, 1994, *Compliance Status Summary Report, British Columbia: Fiscal Year 1993-1994*. Direction générale de la protection de l'environnement, Environnement Canada, Ottawa (Ontario).

55. Gouvernement du Canada, 1995, *Rapport sur l'observation et l'exécution des règlements, vol. I. Six règlements en vertu de la LCPE et de la Loi sur les pêches*. Environnement Canada, Ottawa (Ontario).

Coût

Les publications précitées sont disponibles sans frais. Les autres documents disponibles et susceptibles d'offrir de l'information sur l'application et l'observation des règlements comportent des frais, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*⁵⁶.

5.3 Le régime provincial (Colombie-Britannique)

Droit légal d'accès

Les droits légaux d'accès à l'information sur l'application et l'observation des lois environnementales de la Colombie-Britannique sont surtout regroupés dans la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FOIPPA, *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*)⁵⁷.

Politique d'accès

Le gouvernement de la Colombie-Britannique est une juridiction avant-gardiste au Canada en ce qui a trait à l'information sur l'application et l'observation de la loi mise à la disposition du public. Les initiatives prises par le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique font suite à une décision annoncée publiquement par le ministre et visant à fournir une meilleure information à la population sur les activités d'application et d'observation de la loi.

Facilité d'accès

Deux initiatives du ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs visant à faciliter l'accès du public à l'information environnementale relative à l'application et l'observation de la loi méritent d'être mentionnées. La première est le rapport semestriel intitulé *Environment Noncompliance Report* (Rapport sur la non-observation des lois environnementales), qui répertorie les exploitations industrielles et municipales qui ne se conforment pas à la *Waste Management Act*⁵⁸ (*Loi sur la gestion des déchets*) de la Colombie-Britannique ou à son règlement. La dixième publication de ce rapport, en mars 1995, énumérait 86 exploitations non

56. Voir la partie 1.3.1, ci-dessus.

57. Note 2, précitée.

58. S.B.C. 1982, c. 41.

conformes à la loi entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 1994⁵⁹. Les activités non conformes aux permis de gestion des déchets, aux décrets sur la prévention de la pollution et au règlement sur la gestion des déchets ainsi qu'à la loi elle-même sont publiées dans ce rapport. Chaque inscription du rapport fournit le nom de l'entreprise ou de la municipalité, la localité, le type d'exploitation et l'état d'avancement de l'exploitation.

La deuxième initiative du ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs est le document intitulé *Charges and Significant Penalties Summary* (Sommaire des plaintes déposées et des pénalités importantes), également publié deux fois par an. Ce document énumère les plaintes déposées, les condamnations prononcées et les pénalités imposées pour les infractions commises en vertu des lois provinciales de protection de l'environnement et en vertu des dispositions sur la protection de l'environnement de la *Loi sur les pêches*⁶⁰ du gouvernement fédéral. Entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 1994, par exemple, 269 plaintes ont été déposées et 134 condamnations ont été prononcées. L'information qui a été fournie inclut le nom et la localité de l'entreprise, l'infraction ayant donné naissance à la plainte, la décision de la cour et la pénalité ou la mesure corrective qui a été imposée⁶¹.

Ces deux rapports sont disponibles aux bureaux régionaux du ministère et sur Internet.

On peut se procurer de l'information supplémentaire sur la non-conformité des exploitations industrielles et municipales ou sur les plaintes déposées, les condamnations prononcées et les pénalités imposées en vertu des dispositions de la loi.

Délai d'exécution

Les rapports du ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique que l'on trouve sur Internet garantissent à la population en mesure de consulter ce système un accès à l'information sur demande. La période requise pour préparer chaque rapport (cinq mois), tout en n'étant pas idéale, n'est pas déraisonnable étant donné la nature délicate de l'information et le besoin de précision.

59. Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, communiqué intitulé *B.C.'s Tenth Environment Noncompliance List Released* (2 mars 1995).

60. Note 38, précitée.

61. Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, communiqué intitulé *Latest Environmental Charges and Significant Penalties Summary Released* (27 février 1995).

Coût

Les rapports préparés par ce ministère sont mis à la disposition du public sans frais.

6. L'INVENTAIRE NATIONAL DES REJETS DE POLLUANTS (INRP)

L'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) est une base nationale de données sur les polluants qui sont rejetés dans l'atmosphère partout au Canada et qui proviennent de sources industrielles et mobiles, de même que des polluants présents dans les déchets transférés hors-site. Le premier rapport sommaire sur l'INRP a été publié en avril 1995.

Droit légal d'accès

L'INRP a été créé en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Cette loi habilite le ministre de l'Environnement à exiger la déclaration d'informations dans le but de déterminer si une substance est toxique, s'il convient d'instituer des mesures correctives et, le cas échéant, de mettre lesdites mesures en application⁶². Le 27 mars 1993, conformément à l'article 16 de la loi, le ministre publiait un avis dans la Partie I de la *Gazette du Canada* demandant aux propriétaires ou aux exploitants d'une installation canadienne qui compte au moins 10 personnes travaillant à plein temps au cours de l'année visée par le rapport et qui fabrique, traite ou utilise d'une autre manière l'une des 178 substances répertoriées à l'INRP, dans une concentration de plus de 1% et en quantités égales ou supérieures à 10 tonnes, de produire une déclaration auprès d'Environnement Canada dans laquelle sont indiqués tous les rejets dans l'air, l'eau ou le sol de substances répertoriées ou les transferts de déchets qui en contiennent.

Certains établissements ne sont pas tenus de produire une déclaration. C'est le cas, par exemple, d'installations consacrées exclusivement à l'exploitation minière, au forage ou à l'exploitation d'un puits de pétrole ou de gaz naturel ou, encore, à la vente au détail de substances répertoriées à l'INRP, mais qui ne rejettent aucune de ces substances dans l'air.

Les droits d'accès du public à l'information sur l'INRP sont limités par des dispositions de la LCPE et de la *Loi sur l'accès à l'information* sur

62. Article 16.

les renseignements commerciaux confidentiels. Les entreprises qui fournissent l'information à l'INRP peuvent se prévaloir de la clause de confidentialité, de sorte qu'Environnement Canada ne peut communiquer les renseignements, sauf dans des circonstances spéciales. La LCPE inclut par référence les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* qui traitent de l'information confidentielle provenant de tiers et prévoit des mesures pour le règlement de différends concernant la divulgation de l'information. Lorsqu'une demande de confidentialité est faite, le requérant n'est pas tenu de soumettre les raisons de sa demande, sauf si elles sont requises expressément. Par exemple, le *Guide de déclaration à l'Inventaire national des rejets de polluants* recommande aux établissements de joindre à leur demande des documents justifiant la confidentialité des renseignements fournis. Lorsque la divulgation des renseignements est envisagée, le tiers qui demande la confidentialité est avisé et il a la possibilité de fournir la preuve que l'information en question est conforme aux critères de la *Loi sur l'accès à l'information*. Si la preuve n'est pas fournie ou est jugée insuffisante, le tiers est informé de la divulgation de l'information.

Dans un rapport publié en juin 1995⁶³, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a recommandé que l'on confère à l'INRP une base législative explicite et que l'Inventaire soit harmonisé avec le *Toxics Release Inventory* (TRI, Inventaire des rejets toxiques) des États-Unis. Le gouvernement du Canada a accepté la recommandation⁶⁴ et propose de modifier la LCPE de sorte qu'elle prévoie une base législative pour l'INRP.

Politique d'accès

Les exigences actuelles en matière de déclaration reposent sur des recommandations de classification effectuées par un comité consultatif multilatéral formé de représentants des domaines de l'industrie et de la main-d'œuvre, des groupes environnementaux ainsi que des gouvernements fédéral et provinciaux. La liste des 178 substances pour l'année visée (1993) a été choisie après un examen des listes de substances utili-

63. Gouvernement du Canada, 1995, *Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution, l'examen de la LCPE*. Comité permanent de l'environnement et du développement durable. Bibliothèque du Parlement, Ottawa (Ontario).

64. Gouvernement du Canada, 1995, *L'examen de la LCPE: Réponse du gouvernement – Mesures législatives sur la protection de l'environnement conçues pour l'avenir. Une LCPE renouvelée. Une proposition*. N° de cat.: En. 21-141/1995F. Approvisionnement et Services Canada, Ottawa (Ontario).

sées dans le TRI et dans le plan directeur national pour la réduction des émissions de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques⁶⁵.

Le premier rapport annuel sur l'INRP contenait des données provenant de 1466 établissements et de 5266 rapports sur les substances répertoriées. Le rapport est publié à des fins administratives et non aux termes d'une obligation légale.

Le rapport indique qu'environ 130 établissements se sont prévalus de la clause de confidentialité pour la totalité ou pour une partie seulement de l'information qu'ils avaient fournie à l'INRP. Selon le rapport, bon nombre de ces revendications ont été retirées. Au moment de mettre le rapport sous presse, le Secrétariat de l'accès à l'information avait accepté quatre demandes en matière de confidentialité et une cinquième n'avait pas encore été résolue.

Facilité d'accès

Le rapport indique que l'INRP est destiné à être mis à la disposition du public et que l'information sur l'Inventaire et la base de données peut être obtenue aux bureaux national et régionaux d'Environnement Canada. Les données non confidentielles de l'INRP sont disponibles sur Internet.

Délai d'exécution

Le rapport indique que l'information sera recueillie et publiée annuellement. Il sera donc possible d'établir des comparaisons avec l'année précédente et d'interpréter des tendances au chapitre des rejets et de l'élimination des polluants au Canada.

Coût

Le rapport est remis au public sans frais; de même, on peut avoir accès gratuitement aux données de l'INRP sur Internet.

65. Chris Rolfe, 1994, *Community Right to Know: Issues for the Five Year Review of the Canadian Environmental Protection Act*. West Coast Environmental Law Research Foundation.

LE MEXIQUE

1. Les cadres constitutionnels et législatifs relatifs à l'accès du public à l'information	123
1.1 Le cadre constitutionnel fédéral	123
1.2 Le cadre constitutionnel à l'échelon des États	125
1.3 La Ley Federal de Procedimiento Administrativo	127
1.4 La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	129
1.4.1 La communication des renseignements relatifs à l'environnement.	129
1.4.2 Le droit individuel d'accès à l'information environnementale.	131
1.5 La Ley Ambiental del Distrito Federal	135
2. L'étude des effets environnementaux.	136
2.1 La législation fédérale	137
2.2 La législation des États	144
3. Les permis et autorisations.	149
4. Les plans et programmes proposés	152
5. Les lois, règlements et normes	157
5.1 Les lois	157

5.2	Les règlements	158
5.3	Les normes.	158
6.	Les mesures d'application de la loi et de vérification de la conformité.	161
7.	Les inventaires de rejets toxiques	165
8.	Les considérations d'ordre général	169

1. LES CADRES CONSTITUTIONNELS ET LÉGISLATIFS RELATIFS À L'ACCÈS DU PUBLIC À L'INFORMATION

La présente section donne un aperçu des dispositions constitutionnelles et législatives qui régissent l'accès à l'information à la fois sur le plan général et sur le plan environnemental.

1.1 Le cadre constitutionnel fédéral

La Constitution des États-Unis du Mexique ne reconnaît pas comme tel le droit d'accès à l'information environnementale, mais les articles 6 et 8 sont pertinents à cet égard.

L'article 6 stipule que: «L'expression des idées ne doit faire l'objet d'aucune inquisition d'ordre judiciaire ou administratif, dans la mesure où les idées émises n'attaquent pas les principes de la morale, ne briment aucun droit d'une tierce partie et ne violent ni ne troublent la paix; *le droit à l'information doit être garanti par l'État.*»

Ce précepte, introduit dans la Constitution de 1977¹ en même temps que des garanties individuelles concernant la liberté de parole, consacre le droit à l'information. Il s'est produit une certaine controverse quant à la portée juridique de ce droit, du fait que la Constitution «[...] ne définit pas de façon précise ce qu'il faut entendre par droit à l'information et ne spécifie ni les entités auxquelles ce droit est conféré ni quels moyens légaux l'État mettra en œuvre pour en assurer le respect»². Les règles nécessaires à l'application de la réforme constitutionnelle devaient par la suite faire l'objet d'une loi réglementaire.

Dans leur interprétation de la portée légale du droit à l'information, les cours fédérales ont établi les critères très restrictifs³ suivants:

1. Les modifications à la Constitution ont été publiées dans le *Diario Oficial de la Federación* (Gazette officielle de la Fédération) le 6 décembre 1977.
2. Il s'agit d'une opinion exprimée par les Comités unis sur les études législatives et le Premier comité sur les questions constitutionnelles qui ont étudié le projet de réforme mis de l'avant par le Président de la République en octobre 1977. Commission électorale fédérale, *Reforma política*, Mexique, vol. 1, 1978, p. 46.
3. Appel *amparo* 390/83, Cinquième cour fédérale de district chargée des questions administratives relatives au District fédéral, 1983. La Division administrative de la Cour suprême du pays a maintenu ce critère dans une décision rendue en 1985.

- Le droit à l'information constitue une garantie sociale, corollaire de la liberté de parole, établie à l'occasion de ce que l'on a appelé la «Réforme politique» et consiste en ce que l'État permet aux partis politiques d'exprimer diverses opinions en ayant recours à des moyens de communication, et ce, de façon régulière;
- La définition précise du droit à l'information sera établie par une loi secondaire;
- Ce droit ne vise pas à établir des garanties individuelles autorisant un citoyen, à tout moment jugé opportun par celui-ci, de demander des informations données à un organisme d'État et d'obtenir ces informations.

Cela ne signifie pas que les autorités se dégagent de leurs obligations constitutionnelles et législatives d'informer, de la façon et selon les modalités prévues dans la Constitution et dans la loi, mais cela indique que l'on ne saurait présumer qu'un citoyen a le droit, devant l'État, d'obtenir des informations autrement qu'en vertu des règles existantes.

Tel était le cadre légal restrictif en place jusqu'en 1994, au moment où une loi ordinaire, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, *Loi fédérale de procédure administrative*) est venue définir l'exercice du droit à l'information. Par la suite, en 1996, on a apporté des précisions au droit à l'information dans le domaine de l'environnement, lorsque le Congrès de l'Union a adopté certaines modifications à la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, *Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement*). Ces modifications traitent de l'accès du public aux dossiers, aux documents et aux données détenus par les autorités administratives. Il reste à savoir quelle interprétation les tribunaux donneront à ces dispositions législatives pour être en mesure de déterminer la portée véritable de l'accès à l'information en tant que droit individuel garanti à chaque citoyen. Chacune de ces deux lois est traitée plus loin.

L'article 8 de la Constitution établit ce que l'on appelle le *droit de requête* dans les termes suivants:

Les fonctionnaires et les employés du secteur public doivent respecter le droit de requête, sous réserve que la demande soit présentée par écrit, d'une manière respectueuse et pondérée; toutefois, seuls les citoyens de la République peuvent faire valoir ce droit à propos de questions d'ordre politique.

L'autorité à qui la requête s'adresse est tenue de fournir une réponse écrite et de faire connaître cette réponse au requérant dans un bref délai.

Le droit de déposer une requête permet à toute personne de s'adresser aux autorités de l'État et de présenter une demande écrite ou quelque autre demande que ce soit en vue d'obtenir une réponse à la requête formulée. Le droit de requête est un droit individuel pleinement garanti, qui consiste en un droit conféré aux citoyens et en une obligation correspondante imposée aux autorités. Liées par cette obligation, les autorités doivent répondre par écrit à toute demande qu'elles reçoivent. Par ailleurs, cela ne veut pas dire que les réponses doivent être positives quelle que soit la requête.

L'un des aspects les plus importants de cette garantie constitutionnelle réside dans le fait qu'il n'y a aucune exigence à remplir pour que le droit puisse être exercé. Il s'agit d'un droit pleinement garanti à tout citoyen⁴. La Cour suprême a catégoriquement affirmé que «[...] l'article 8 de la Constitution ne subordonne pas la requête elle-même ni quelque autre aspect du droit de requête à la nécessité, pour le requérant, de satisfaire quelque obligation réglementaire que ce soit»⁵.

1.2 Le cadre constitutionnel à l'échelon des États

Dans le cadre légal qui régit les États membres de la République, ces deux garanties (relatives au droit à l'information et au droit de requête) s'appliquent en vertu du principe de la prépondérance de la Constitution fédérale⁶. La Constitution d'un État n'a pas la capacité légale d'enfreindre ou de restreindre les prescriptions de la Constitution fédérale.

4. Droit de requête. Gazette judiciaire de la Fédération, *Sexta Época*, vol. LXXVII, troisième partie, p. 25, appel *amparo* 6176/63, en cours de révision, José Guadalupe Arontes Blancas, 28 novembre 1963, 5 voix: «La thèse voulant que le droit de requête conféré par l'article 8 de la Constitution soit fonction de l'aptitude du requérant à démontrer sa capacité légale relativement à l'objet de la demande n'est pas fondée, puisque la garantie exprimée par le précepte mentionné exige seulement que le droit soit exercé par voie de demande écrite, d'une manière respectueuse et pondérée».

5. Droit de requête. Gazette judiciaire de la Fédération, *Sexta Época*, vol. XIX, troisième partie, p. 63, appel *amparo* 4916/58, Juan N. Canales, 19 janvier 1959, décision unanime (4 voix).

6. L'article 133 de la Constitution des États-Unis du Mexique établit le principe de la prépondérance de la Constitution fédérale, des lois fédérales et des traités internationaux sur la Constitution et les lois des États membres de la Fédération.

La Constitution d'un État peut faire appliquer les garanties relatives aux droits individuels en apportant des précisions ou des détails relatifs à ces garanties dans le but de s'assurer qu'elles sont mieux appliquées ou observées.

À titre d'exemple, les dispositions de l'article 86 de la Constitution de l'État du Yucatán définissent le droit à l'information comme suit:

L'État, en tant que puissance organisatrice de la vie de la collectivité humaine, exécute les actions qui relèvent de sa responsabilité dans toute la mesure nécessaire pour assurer la solidarité des membres de la collectivité et garantir à ceux-ci une juste part du bien-être découlant de la vie en collectivité. L'État, par ses pouvoirs publics, garantit le respect du droit de toute personne de bénéficier d'un environnement écologiquement équilibré et de la protection des écosystèmes qui constituent le patrimoine naturel du Yucatán, conformément aux principes qui suivent:

I. Les résidents de l'État ont droit à un environnement sain qui leur permet de vivre dans la dignité et de faire un usage rationnel des ressources naturelles dont l'État est doté afin de réaliser le développement durable, selon les dispositions de la loi applicable.

II. Personne ne peut être contraint de mener des activités qui causent ou qui sont susceptibles de causer des dommages à l'environnement selon les dispositions de la loi applicable.

III. Les résidents de l'État ont le droit à une information à jour et à l'accès à une telle information en ce qui concerne l'état de l'environnement et des ressources naturelles de l'État, de même qu'ils ont le droit de participer aux activités visant leur préservation et leur amélioration⁷.

Ces dispositions constitutionnelles trouvent leur expression réglementaire dans la *Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Loi sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement)* de l'État du Yucatán, dont le chapitre sur la participation publique précise ce qui suit⁸:

Article 89. L'État et les administrations municipales doivent favoriser la participation et la responsabilisation de la société dans l'établissement de la politique écologique, dans l'utilisation de tout instrument y afférent pour la prise d'initiatives d'information et de mise en application et, de façon générale, dans les actions écologiques à entreprendre.

7. Cet article figure dans la partie 8 de la Constitution de l'État du Yucatán, qui concerne la «[...] raison d'être de l'État en tant que moyen visant à assurer un mode de vie civilisé et le développement général de la collectivité».

8. Texte publié dans le Journal officiel de l'État le 21 décembre 1988.

Article 90. À cette fin, l'État et les administrations municipales doivent [...] inviter le grand public à exprimer ses opinions et à présenter des propositions.

1.3 La Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, *Loi fédérale de procédure administrative*) a été publiée dans la *Diario Oficial de la Federación* (Gazette officielle de la Fédération) le 4 août 1994 et est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1995. Les dispositions de cette loi s'appliquent à toute action, procédure ou résolution adoptée par l'administration publique fédérale centrale, sous réserve que soient respectées les dispositions des traités internationaux signés par le Mexique. La LFPA s'applique de manière supplétive par rapport aux diverses lois administratives qu'elle régit, telle la LGEEPA⁹.

La LFPA porte essentiellement sur le droit d'accès aux textes administratifs. Conformément à cette loi:

- a) l'administration publique fédérale doit permettre l'accès à ses registres et à ses dossiers, conformément aux dispositions de cette loi ou de toute autre loi¹⁰. Le droit d'accès a pour objet l'information détenue dans les bureaux de l'administration publique sous une forme claire et compréhensible, tandis que les dossiers, les registres et les documents sont les instruments qui permettent l'exercice de ce droit;
- b) les parties concernées par une procédure administrative donnée ont le droit de savoir en tout temps où en est l'affaire en instance et d'obtenir des autorités compétentes tous renseignements utiles, sous réserve que ces renseignements ne concernent ni la défense nationale ni la sécurité nationale, ni des biens protégés par des secrets commerciaux ou industriels – lorsque les parties concernées n'en sont ni les propriétaires ni les concessionnaires – ni des matières assujetties à des dispositions législatives particulières qui en interdisent la divulgation¹¹.

9. La LFPA ne s'applique pas aux questions d'ordre fiscal ou financier et ne régit pas les responsabilités des fonctionnaires, les questions électorales, les questions économiques, le droit agraire, le droit du travail ni le bureau du Solliciteur général. Article 1, 2^e alinéa.

10. Article 16, paragraphes VII et VIII.

11. Articles 33 et 34.

1.4 La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La LGEEPA a fait l'objet, en 1996, de modifications¹² visant à y inclure, entre autres choses, le *droit à l'information environnementale* en tant que moyen pour favoriser une plus vaste participation des citoyens à la gestion de l'environnement.

Selon la version préliminaire des modifications à la LGEEPA soumises au Congrès par l'exécutif fédéral, «[...] le principe directeur veut qu'une collectivité renseignée de façon objective soit en mesure de prendre les décisions les plus conformes à la sauvegarde de ses intérêts et de ses droits et qu'elle soit incitée à se préoccuper du devenir de son milieu. Étant donné l'état de l'environnement dans certaines régions et certaines zones du pays, il importe que les collectivités locales et l'ensemble de la société soient au courant de toute modification à l'environnement qui se produit ou qui fait défaut de se produire; c'est pourquoi il importe de disposer d'une garantie concernant l'obligation, pour les autorités compétentes, de rendre publiques les informations qu'elles possèdent».

Ainsi la LGEEPA traite-t-elle de l'accès à l'information sous deux aspects: la communication des renseignements relatifs à l'environnement et le droit individuel d'accès aux renseignements détenus par les autorités administratives.

1.4.1 La communication des renseignements relatifs à l'environnement

En ce qui concerne la communication des renseignements relatifs à l'environnement, la LGEEPA exige que les autorités compétentes publient périodiquement les informations officielles qu'elles détiennent. À cette fin, la LGEEPA prévoit la création d'un *Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales* (SINIA, Système national d'information sur l'environnement et les ressources naturelles) destiné à enregistrer, organiser, mettre à jour et diffuser les informations d'ordre national relatives à l'environnement qui seront mises à la disposition du public. Le SINIA sera adapté et intégré au système des comptes nationaux relevant de l'*Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI, Institut national de statistique, géographie et informatique)¹³.

12. Le texte de la réforme a été publié dans la *Diario Oficial de la Federación* le 13 décembre 1996.

13. La mise sur pied de bases de données institutionnelles correspond à une politique générale du gouvernement du Mexique; le projet est exposé dans le *Programa de*

La conception du SINIA repose sur le modèle pression-état-réaction préconisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et adapté aux besoins et aux possibilités du Mexique. En 1997, on passera à la deuxième étape du SINIA, qui consistera à rendre le système accessible sur Internet. La troisième étape consistera à incorporer l'information contenue dans le rapport biennal (dont il sera question plus loin dans le texte).

Le système rassemblera également de l'information concernant les inventaires des ressources naturelles du territoire national, les moyens utilisés et les résultats obtenus dans le domaine de la surveillance de la qualité de l'air, des eaux et des sols et dans celui du zonage, des registres, des programmes et des actions écologiques qui pourraient être mis en œuvre pour préserver l'équilibre écologique et protéger l'environnement. La loi prévoit aussi que le SINIA contiendra des rapports et autres textes résultant de travaux scientifiques et universitaires ainsi que le contenu d'études techniques et autres relatives à des enjeux environnementaux et à la préservation des ressources naturelles, menés au Mexique par des particuliers ou des établissements aussi bien du pays que de l'étranger.

Selon le *Programa de Medio Ambiente 1995-2000* (Programme environnemental), le SINIA regroupera les éléments suivants:

- le système des indicateurs environnementaux;
- le système des comptes de l'environnement complémentaire au système des comptes nationaux;
- le système d'information géographique relatif au zonage écologique;
- le système d'information pour la connaissance et l'utilisation de la biodiversité;
- le système d'information sur les aires naturelles protégées;

Desarrollo Informático 1995-2000 (Programme de développement informatique). Ce programme mentionne un problème sérieux à cet égard: la mise sur pied des banques de données institutionnelles accessibles au public débute à peine. En 1995, sur 215 bases de données mentionnées par 31 établissements, onze seulement étaient à la disposition du public. C'est la raison pour laquelle on souhaite mettre en place une infrastructure d'information destinée à desservir les établissements publics, les entreprises privées et la société en créant des bases de données consacrées à des sujets particuliers et destinées à recueillir l'information aux échelons national, régional, sectoriel et institutionnel. De même, le Programme propose d'établir des critères visant à favoriser et à coordonner les actions de l'administration publique en vue d'assurer aux citoyens l'accès à l'information publique contenue dans les réseaux de données nationaux et internationaux.

- le système d'information sur les substances toxiques et les déchets dangereux;
- le registre des rejets et transferts de polluants;
- le système d'information sur la coopération internationale en matière d'environnement;
- le système d'information sur les règlements relatifs à l'environnement;
- le système d'information sur l'observation des lois, des règlements et des normes concernant l'environnement et les ressources naturelles;
- la surveillance des laboratoires et de l'environnement.

Au chapitre de l'information sur l'environnement, la LGEEPA stipule que les autorités doivent produire les publications et données suivantes:

- Un rapport sur la situation générale de l'équilibre écologique et de la protection de l'environnement, qui doit être rédigé et publié tous les deux ans. Celui de 1995-1996 est au stade de la rédaction; il devrait paraître au cours du deuxième semestre de 1997¹⁴. L'INEGI participe à la collecte de l'information de façon à ce que les statistiques et les données de base sur l'environnement traitées par les deux établissements soient vérifiées et harmonisées. Les tendances et les politiques qui se dessinent dans le pays seront ensuite analysées avant d'être soumises à l'examen des experts nationaux. Finalement, le rapport sera soumis à l'examen des conseils consultatifs sur le développement durable;
- La *Gaceta Ecológica* (Gazette écologique), qui sert à publier les dispositions législatives, les normes officielles mexicaines, les décrets, les règlements, les accords et tous autres actes administratifs de même que l'information de nature générale relative aux questions environnementales détenues par les administrations fédérale ou locales de même que les textes internationaux portant sur des sujets d'environnement qui intéressent le Mexique, nonobstant le fait qu'une information soit également publiée dans la *Diario Oficial de la Federación* ou dans quelque autre média d'information¹⁵; et

14. Jusqu'à maintenant, des rapports généraux couvrant les périodes de 1991-1992 et de 1993-1994 ont été publiés.

15. Article 159 bis 2. La *Gaceta Ecológica* a la qualité juridique d'une gazette officielle du gouvernement, conformément à la *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales* publiée le 24 décembre 1986. Cependant, la *Gaceta Ecológica* possède un but, une teneur et une portée plus étendus que ceux des autres gazettes du

- Le calcul du produit écologique intérieur net, dans le but de chiffrer le coût de la pollution et le coût de la perte en ressources naturelles due à l'activité économique au cours d'une année. L'INEGI se chargera d'intégrer le produit écologique intérieur net au système des comptes nationaux¹⁶.

1.4.2 *Le droit individuel d'accès à l'information environnementale*

En ce qui concerne le droit individuel d'accès à l'information environnementale, la réforme introduite par la LGEEPA vise à conférer à toute personne, touchée directement ou non par une question donnée, le droit d'obtenir des autorités responsables de l'environnement tout renseignement relatif à l'environnement détenu par ces dernières¹⁷. En vertu de l'article 159 bis 3, toute personne, physique ou morale, a le droit de demander au *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Semarnap, Secrétariat à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches), à tout État, au District fédéral et à toute administration municipale l'accès aux informations qu'elle désire obtenir. Une seule exception à l'accès général à l'information est prévue. Cette exception concerne l'information reliée aux évaluations environnementales. À cet égard, seules les personnes directement concernées ou susceptibles de l'être peuvent avoir accès au diagnostic de base et aux informations concernant les mesures préventives et correctives à mettre en œuvre par suite d'une évaluation environnementale. De plus, la confidentialité doit être respectée, comme le prévoit la *Ley Federal de Propiedad Industrial* (*Loi fédérale sur la propriété industrielle*)¹⁸.

La LGEEPA détermine la nature de l'information pouvant faire l'objet d'une requête, la marche à suivre pour soumettre une requête et

gouvernement du fait que ces dernières ne servent qu'à la «[...] publication des accords, des arrêtés, des décisions, des directives, des notifications, des notices et, de façon générale, de l'ensemble des autres communications des organismes relevant de l'exécutif fédéral, qui n'ont pas à être publiés dans le *Diario Oficial de la Federación*» (article 13).

16. Article 159 bis, troisième alinéa.

17. Cette disposition légale est en accord avec la position exposée dans le Bulletin d'information judiciaire, en ce sens que l'exercice du droit de requête n'exige aucune preuve de capacité juridique. Voici comment cette interprétation a été soutenue dans le cas qui suit: *Requête, Droit de*. La thèse voulant que le droit de requête conféré par l'article 8 de la Constitution soit fonction de l'aptitude du requérant à démontrer sa capacité légale relativement à l'objet de la demande n'est pas fondée, puisque la garantie exprimée par la position mentionnée exige seulement que le droit soit exercé par voie de demande écrite, d'une manière respectueuse et pondérée. *Semanario Judicial de la Federación* (Gazette judiciaire de la Fédération), vol. LXXVII, troisième partie, p. 25, appel *amparo* 6176/63 en cours de révision, José Guadalupe Arontes Blancas, 28 novembre 1963, 5 voix.

18. Article 82.

les cas où les autorités peuvent refuser de communiquer un renseignement. En vertu de la loi, «[...] toute information détenue par les autorités responsables de l'environnement, qu'il s'agisse d'un texte, d'une illustration ou d'un fichier électronique concernant les eaux, les sols, les végétaux, les animaux et les ressources naturelles en général ou concernant des activités et des mesures qui ont ou peuvent avoir une incidence sur ces derniers» est considérée comme une information relative à l'environnement.

Selon la procédure prévue par la LGEEPA¹⁹, qui est réduite au minimum, le requérant doit soumettre une demande écrite dans laquelle il précise de façon claire l'information demandée ainsi que les motifs de la demande. Le requérant, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale, doit dévoiler son identité et mentionner son nom (nom personnel ou raison sociale) et son adresse. Cette disposition de la loi régit le droit de requête conféré en vertu de l'article 8 de la Constitution pour ce qui est des questions environnementales.

L'un des éléments nouveaux introduits par la LGEEPA réside dans l'obligation faite aux autorités responsables de l'environnement de répondre à la requête dans un délai précis, soit 20 jours. Il s'agit d'un point capital, car la réponse est ainsi transmise au demandeur plus rapidement. Dans le système juridique mexicain, les autorités disposent normalement de quatre mois pour donner une réponse. Selon l'article 17 de la LFPA, «[...] à moins qu'une loi particulière ne comporte une autre disposition ou ne fixe un délai différent, la période accordée aux autorités pour rendre une décision ne peut dépasser quatre mois; après ce laps de temps, la demande soumise par le requérant est présumée avoir été refusée». Avant que la loi n'apporte cette définition, la jurisprudence de la Cour suprême du pays avait établi que la «brève période» mentionnée dans la Constitution devait être celle «qui permet d'être raisonnablement en mesure d'étudier une requête et de rendre une décision»²⁰.

19. Requête, Droit de. L'article 8 de la Constitution ne subordonne pas la requête elle-même ni quelque autre aspect du droit de requête à la nécessité pour le requérant, de satisfaire à quelque obligation réglementaire que ce soit. *Semanario Judicial de la Federación*, vol. XIX, troisième partie, p. 63, appel *amparo* 4916/58, Juan N. Canales, 19 janvier 1959, décision unanime (4 voix).

20. Appel *amparo* 3609/1957- Genaro Sandi Cervantes. *Boletín de Información Judicial* (Bulletin d'information judiciaire), 1958, n° 61-62 et rapport 1966 (*Informe de 1966*), deuxième tribunal (*Segunda Sala*), p. 135. Dans une décision, la Cour a statué qu'il y a violation de l'article 8 de la Constitution si, 4 mois après la date où l'autorité a été saisie d'une demande écrite soumise par la partie civile, aucune réponse n'a été transmise (Annexe du vol. CXVIII, décisions 767, 188 et 470). Dans d'autres décisions, la cour a établi le caractère variable de la période de temps correspondant

Même si cette disposition de la loi – qui vise à hâter la réponse des autorités – est adéquate, elle peut se révéler inopérante dans la pratique. De fait, selon l'article 159 bis 5 de la LGEEPA, les autorités doivent transmettre une réponse dans les 20 jours qui suivent la date de dépôt de la requête. Toujours selon cet article, en cas de réponse négative, les autorités doivent faire connaître les motifs qui justifient leur refus. Tout de suite après, cependant, le texte introduit la notion de *refus présumé*, en indiquant qu'à défaut de réponse écrite des autorités dans le délai prévu «la requête est présumée avoir été refusée». Il en résulte que si les autorités, étant donné les lourdes tâches administratives qui incombent au ministère public ou encore par suite d'une pure négligence²¹, laissent le délai s'écouler, elles n'ont pas à fournir les motifs juridiques justifiant le refus de transmettre l'information demandée. Quoi qu'il en soit, lorsqu'un requérant se voit refuser une information, il peut déposer directement une action en annulation en s'adressant à un tribunal administratif ou encore contester les motifs du refus présumé en s'adressant plutôt à une cour fédérale²².

à la notion de «bref délai», puisqu'elle a estimé que ce délai pouvait être dans certains cas de 5 jours et, dans d'autres cas, de 10 jours (appel *amparo* 6023/1954. – María Servín de Peralta. – *Boletín de Información Judicial*, 1955, n° 2953; appel *amparo* 1799/1955. – Luis Valencia Rojas. – *Boletín de Información Judicial*, 1955, n° 3286.

21. L'insuffisance des motifs et des arguments juridiques reliée à un *refus présumé* ne peut donner lieu à une contestation devant les tribunaux, puisqu'il ne s'agit pas d'un acte de droit *en soi* et que, par conséquent, les obligations auxquelles doivent satisfaire les actes légaux sur le plan des formalités ne s'appliquent pas. Le refus ne peut être contestée que sur le fond et non sur la forme. Voir la décision rendue par la Deuxième cour administrative collégiale du Premier circuit: «Un refus présumé ne saurait être contesté pour cause d'insuffisance des motifs et des arguments». La notion de refus présumé, une fiction juridique déduite du silence des autorités administratives, est destinée à fournir au demandeur la matière nécessaire pour intenter une action en annulation, en l'absence d'un acte véritable. Ainsi, même si le silence négatif constitue l'acte contesté, le fait est qu'il ne s'agit pas d'une décision administrative réelle, puisque toute volonté de l'autorité compétente est absente. Voilà pourquoi le processus d'interprétation ne peut s'appliquer et pourquoi il est impossible de contester la décision en invoquant comme motif le fait que l'on n'a pas satisfait aux obligations constitutionnelles concernant la nécessité de fonder et de motiver les décisions, puisqu'il s'agit d'une pure fiction, d'une chose dont l'existence légale découle d'une convention. En conséquence, seule l'essence du refus peut faire l'objet d'un examen. Appel *amparo* direct 122/91, Fivisa, S.A. de C.V., 25 avril 1991. Décision unanime. Juge: Carlos Yánez. Secrétaire: Mario de Jesús Sosa Escudero.
22. Dans ce cas, il ne convient pas d'exercer le recours prévu dans la LGEEPA devant l'autorité responsable du refus présumé, selon la décision rendue par la deuxième cour collégiale du sixième circuit, selon laquelle «Un refus présumé ne saurait être contesté devant l'autorité qui en est l'auteur». Appel *amparo* direct 394/91. Gloria Violeta Contreras, 9 mai 1991. Décision unanime. *Semanario Judicial de la Federación. Octava Época*. vol. XIV, juillet, deuxième partie, p. 671.

De plus, la LGEEPA accorde à la partie civile le droit d'exercer un recours lorsque celle-ci considère que les autorités ont porté atteinte à ses intérêts en refusant de fournir l'information demandée. Il est utile de mentionner que la partie civile peut non seulement exercer un recours administratif, mais qu'elle peut également user d'autres moyens légaux en vue d'obtenir qu'une information lui soit fournie. Ces moyens comprennent le recours en *amparo* – qui vise à obliger les autorités à respecter le droit de requête conféré par la Constitution et qui permet d'envisager un recours criminel prévu dans le Code pénal pour le District fédéral en matière de droit commun et, pour l'ensemble de la République, en matière de droit fédéral –, aux termes duquel le fait d'empêcher indûment l'introduction ou l'instruction d'une requête par des employés de l'administration publique est considérée comme un abus de pouvoir²³.

Le droit d'accès à l'information environnementale n'est pas absolu. La LGEEPA fixe des limites à ce droit en prévoyant des exceptions qui font en sorte que ce droit ne perde pas son sens. Les autorités responsables de l'environnement peuvent refuser une demande d'information seulement dans l'une des circonstances suivantes²⁴:

- En vertu des dispositions de la loi, l'information est considérée comme confidentielle ou sa divulgation est considérée comme nuisible à la sécurité nationale, étant donné sa nature même;
- L'information concerne une question faisant l'objet d'une poursuite judiciaire ou de mesures d'inspection et d'application en cours d'instance;
- L'information a été fournie par une tierce partie, même si cette dernière n'était pas contrainte par la loi d'agir ainsi;
- L'information concerne des inventaires et des entrées ainsi que des techniques de traitement, y compris la description de ceux-ci.

23. L'article 215, au paragraphe III, prévoit que la partie civile peut être tenue responsable du mauvais usage de l'information fournie par les autorités responsables de l'environnement. L'article 159 bis 6 de la LGEEPA stipule ce qui suit: «[...] celui qui reçoit une information relative à l'environnement des autorités responsables de l'environnement, conformément aux dispositions du présent chapitre, est responsable d'en faire bon usage et peut être tenu responsable de tout dommage causé par un mauvais usage de celle-ci».

24. Article 159 bis 4.

1.5 La Ley Ambiental del Distrito Federal

Selon l'article 23 de la *Ley Ambiental del Distrito Federal (Loi sur l'environnement du District fédéral)*²⁵, le *Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal* (Secrétariat à l'environnement du District fédéral) doit établir et mettre à la disposition du public un système d'information et d'application en matière d'environnement; ce système doit regrouper des renseignements sur les ressources naturelles, les instruments de la politique de l'environnement ainsi que des statistiques sur les rejets et les concentrations de polluants. De plus, l'article 23 prévoit que le Secrétariat doit publier un rapport sur l'état de l'environnement du district fédéral chaque année.

L'administration municipale de Mexico met actuellement à la disposition du public les moyens d'information suivants²⁶:

- Visites, sur demande, du *Red Automática de Monitoreo Atmosférico (RAMA, Réseau de surveillance automatique de l'atmosphère)*. Le public peut visiter les installations du RAMA, tels le centre de commande du réseau, le laboratoire d'étalonnage et d'entretien du réseau et les bureaux de la direction des prévisions météorologiques. Les citoyens peuvent ainsi découvrir les moyens mis en œuvre en vue de mesurer la pollution atmosphérique dans la grande région de Mexico et les répercussions que les mesures obtenues peuvent avoir sur certains aspects de la vie de la ville, comme la mise en œuvre d'un plan d'intervention en cas d'urgence environnementale. La visite des installations du RAMA est gratuite;
- Consultations au *Centro Documental de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación* (Centre documentaire de la Direction générale de la prévention et de la lutte en matière de pollution). On peut consulter sans frais l'information bibliographique ainsi que les études des incidences et des risques d'ordre environnemental;
- Information sur les inventaires des rejets de polluants dans l'atmosphère, publications périodiques sur la qualité de l'air et analyses spéciales. Le public peut obtenir des informations à jour sur les rejets de polluants par région, des rapports, des annuaires statistiques ainsi que des études mensuelles, annuelles et spéciales sur la qualité de l'air de la grande région de Mexico. La personne qui demande une

25. Publiée le 9 juillet 1996 dans le *Diario Oficial de la Federación*.

26. Ministère du District fédéral. Recueil des procédures et des services publics de l'administration publique du District fédéral (*Manual de Trámites y Servicios al Público de la Administración Pública del Distrito Federal*). Bureau du maire, 1996.

information doit indiquer de façon satisfaisante la raison pour laquelle elle a besoin de l'information demandée; l'information est fournie gratuitement;

- Information sur la base de données chronologiques du RAMA. Cette base contient une masse considérable de données chronologiques sous forme électronique que le demandeur peut consulter selon ses besoins, par exemple, par contaminant ou pour une période donnée, afin d'analyser les données qui l'intéressent. Le demandeur doit justifier sa demande; l'information est fournie gratuitement;
- Consultation de l'indice de qualité de l'air de la zone métropolitaine (*Índice Metropolitano de Calidad del Aire* ou IMECA). On peut consulter sur Internet le bulletin diffusé toutes les heures par la *Comisión Ambiental Metropolitana* (Commission métropolitaine de l'environnement) à l'adresse suivante: <<http://www.cem.itesm.mx/sima/ddf/>>; on peut également obtenir cette information par l'entremise du Service d'information téléphonique LOCATEL;
- Consultations concernant le Programme de circulation restreinte «*Hoy No Circula*» («Aucune circulation aujourd'hui»). Les consultations se font par l'entremise du service d'information téléphonique LOCATEL (*Servicio Público de Localización Telefónica*); on y obtient des renseignements sur les jours où un véhicule, selon son numéro d'immatriculation et la couleur de son autocollant, ne peut circuler dans la zone métropolitaine ainsi que sur les mesures d'urgence mises en œuvre au moment du déclenchement d'un plan d'urgence atmosphérique.

2. L'ÉVALUATION DES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX

La présente partie décrit les lois, les règlements et les politiques concernant l'accès à l'information recueillie dans le cadre d'un processus d'évaluation des effets environnementaux. Nous y examinerons la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*²⁷ fédérale ainsi que les lois relatives à l'environnement de certains États.

27. Le Règlement relatif aux évaluations des effets environnementaux adopté en application de la LGEEPA (publié dans le *Diario Oficial de la Federación* le 7 juin 1988) sera révisé, puisque, selon les modifications à la LGEEPA entrées en vigueur le 13 décembre 1996, le droit d'accès à l'information a fait l'objet de modifications importantes ayant pour but d'en étendre la portée et d'y ajouter certaines précisions. Ledit règlement doit être modifié en fonction des modifications apportées à la Loi.

Au Mexique, trois échelons de gouvernement se partagent la compétence en matière d'environnement: l'administration fédérale, les États et les municipalités. La LGEEPA elle-même attribue certaines compétences, en établissant que l'administration fédérale est responsable d'évaluer les effets environnementaux de l'ensemble des travaux ou activités prévus de façon expresse par l'article 28 de la Loi (examinée plus loin dans le texte), que les États sont responsables d'évaluer les effets environnementaux de l'ensemble des travaux ou activités ne relevant pas de façon expresse de la compétence de l'administration fédérale et que les municipalités sont responsables d'évaluer les effets environnementaux de l'ensemble des travaux ou activités relevant de la compétence des États dans les limites de leur territoire²⁸.

2.1 La législation fédérale

Droit d'accès à l'information

La LGEEPA définit l'évaluation des effets environnementaux comme une procédure administrative relevant du Semarnap, par laquelle l'autorité «[...] fixe les conditions auxquelles doivent satisfaire tous travaux ou activités susceptibles de provoquer un déséquilibre écologique ou d'enfreindre toute limite ou condition prévue par les dispositions applicables visant à protéger l'environnement ainsi qu'à préserver et restaurer un écosystème, dans le but de prévenir ou d'atténuer tout effet défavorable sur l'environnement»²⁹.

Aux termes de la LGEEPA, les travaux et les activités qui ont ou sont susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement ou sur les ressources naturelles doivent faire l'objet d'une autorisation avant d'être entrepris, lorsque les autres instruments réglementaires,

28. L'article 35 bis 2 apporte certaines précisions quant à la répartition des compétences entre l'administration fédérale, les États et les municipalités: «article 35 bis 2. – Les effets environnementaux qui pourraient découler de travaux ou activités non prévus par l'article 28 doivent faire l'objet d'une évaluation par les autorités du District fédéral ou de l'État, avec la participation des municipalités en cause, dans les cas où, en raison du lieu concerné, de leur ampleur ou de leurs caractéristiques, les effets environnementaux possibles sont importants et prévus de façon expresse par la législation de l'État en matière d'environnement. Dans de tels cas, l'évaluation des effets environnementaux peut être exécutée selon les modalités prévues par les procédures d'autorisation concernant l'usage des sols, les travaux de construction, les subdivisions ou par toute autre procédure prévue par les lois de l'État et par les dispositions applicables. Ces lois doivent comporter les dispositions nécessaires pour assurer la compatibilité entre la politique de l'environnement et l'aménagement urbain, de même que pour éviter un doublement inutile des procédures administratives.»

29. Article 28.

tels les normes, les permis et le zonage écologique ne suffisent pas. À cette fin, la Loi spécifie les travaux et les activités soumis à une évaluation des effets environnementaux relevant de la compétence de l'administration fédérale. L'article 28 de la Loi précise que les catégories de projets suivants doivent faire l'objet d'une autorisation préalablement à tous travaux:

- 1) Les ouvrages hydrauliques, les routes, les pipelines servant au transport du pétrole, du gaz et des hydrocarbures ainsi que les pipelines à usage multiple;
- 2) Les installations industrielles des secteurs du pétrole, des produits pétrochimiques, des produits chimiques, du fer et de l'acier, des pâtes et des papiers, du sucre, du ciment et de la production d'électricité;
- 3) L'exploration, l'extraction et le traitement des minéraux et des substances réservés à la Fédération en vertu de la *Ley Minera (Loi sur les mines)* et de la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear (Loi régissant l'article 27 de la Constitution dans le domaine nucléaire)*;
- 4) Les installations de traitement, de stockage et d'élimination des déchets dangereux et des déchets radioactifs;
- 5) L'exploitation des forêts tropicales et celle des espèces qui se régénèrent difficilement;
- 6) Les plantations;
- 7) Les modifications à l'utilisation des terres dans les zones boisées aussi bien que dans les jungles et les zones arides;
- 8) Les parcs industriels où l'on envisage d'entreprendre des activités à risque élevé;
- 9) Les travaux de construction d'immeubles qui portent atteinte aux écosystèmes côtiers;
- 10) Les travaux et les activités ayant lieu dans des marécages, des marais, des étangs, des cours d'eau, des lacs, des berges et des rives reliés à la mer, de même que dans des zones littorales ou fédérales;

- 11) Les travaux ayant lieu dans des espaces naturels protégés qui relèvent de la compétence fédérale;
- 12) Les activités de pêche, d'aquaculture et d'agriculture qui peuvent nuire à la conservation d'une ou de plusieurs espèces ou porter atteinte à des écosystèmes;
- 13) Les travaux et les activités relevant de la compétence de l'administration fédérale qui sont susceptibles de provoquer un déséquilibre écologique grave et irréparable, de porter atteinte à la santé et aux écosystèmes ou d'enfreindre les limites et les conditions prévues par les dispositions législatives relatives à la préservation de l'équilibre écologique et à la protection de l'environnement.

Une telle énumération amène l'administration fédérale à n'admettre aucun des travaux et aucune des activités ayant des effets environnementaux importants sans évaluation préalable de même qu'à faire en sorte que les citoyens sachent davantage à quoi s'en tenir sur le plan légal par une meilleure connaissance des activités qui requièrent une autorisation³⁰.

La refonte de la LGEEPA de 1996 a suscité une plus grande participation du public au processus d'évaluation des effets environnementaux. En plus d'avoir le droit de connaître la teneur des études soumises aux autorités, le public peut maintenant participer au processus d'évaluation par le biais de deux nouveaux modes d'accès. On permet maintenant un examen public des projets présentés aux autorités responsables de l'environnement dans les cas où il y a risque de déséquilibre écologique grave ou lorsque la santé ou les écosystèmes sont menacés. De plus, l'on a établi la procédure que les autorités responsables de l'environnement doivent suivre afin de s'assurer que toute personne puisse exercer son droit de formuler des observations et des suggestions au sujet des études des effets environnementaux déposées.

Les moyens d'accès à l'information suivants découlent des dispositions de l'article 36:

30. La LGEEPA prévoit également que le Semarnap peut exiger une étude des effets environnementaux dans le cas des travaux ou activités qui, même s'ils ne sont pas expressément cités dans la Loi, peuvent provoquer un déséquilibre écologique, porter atteinte à la santé ou aux écosystèmes ou enfreindre les limites et les conditions prévues par la Loi. Cependant, pour éviter de rendre inopérant l'avantage d'une énumération précise, cette disposition établit la procédure que les autorités doivent suivre pour déterminer si le dépôt d'une étude des effets environnementaux satisfait aux règles ou non; la Loi prévoit qu'il y a «*acceptation présumée*» lorsque l'autorité compétente fait défaut de répondre dans le délai prescrit.

- Le droit de prendre connaissance du contenu des études des effets environnementaux (*manifestaciones de impacto ambiental*, MIA). Selon les dispositions de l'article 34 de la Loi, une fois qu'une étude des effets environnementaux a été déposée et dûment enregistrée, l'autorité compétente doit la mettre à la disposition du public afin que toute personne qui en fait la demande puisse la consulter.
 - 1) Le Secrétariat doit publier dans la *Gaceta Ecológica* toute demande d'autorisation relative à un effet environnemental³¹. En outre, le promoteur est tenu de publier à ses frais un résumé des travaux ou de l'activité proposés dans un journal à grande diffusion de l'État fédéré en cause dans les cinq jours qui suivent la date du dépôt de l'étude des effets environnementaux auprès du Secrétariat.
 - 2) Dans les dix jours qui suivent la date de publication d'un résumé du projet selon les modalités définies ci-devant, tout citoyen peut demander que le Secrétariat mette l'étude des effets environnementaux à la disposition du public dans l'État fédéré en cause.

Au Semarnap, c'est la *Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología* (Direction du zonage écologique et des effets environnementaux de l'Institut national d'écologie) qui a pour mission d'organiser le processus de consultation relatif aux rapports préventifs et aux études des effets et de publier toutes informations utiles au sujet des travaux ou des activités proposés dans la *Gaceta Ecológica*³².

31. Cette obligation de publication dans la Gazette écologique est également mentionnée au dernier alinéa de l'article 31 qui se lit comme suit: «le Ministère est tenu de publier dans la *Gaceta Ecológica* une liste des rapports préventifs portés à son attention, conformément aux dispositions de cet article et il doit faire en sorte que ses rapports soient mis à la disposition du public».

32. Article 60, paragraphe VII, du *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Règlement interne du Secrétariat de l'environnement, des ressources naturelles et des pêches). En plus des activités dont la *Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología* est chargée, les organismes fédéraux du Semarnap sont investis de certains pouvoirs en matière d'évaluation des effets environnementaux (article 32, paragraphe X, alinéa f). Le Secrétariat favorise une démarche de délégation et de décentralisation en ce qui concerne les évaluations des effets environnementaux. À l'heure actuelle, dix-neuf des organismes fédéraux rattachés au Semarnap sont habilités à faire l'examen des dossiers, établir des diagnostics et assurer un suivi; par ailleurs, tous possèdent maintenant des bureaux où l'on peut déposer les études des effets environnementaux.

Il convient toutefois de noter l'existence de certaines restrictions à l'accès aux informations fournies par le promoteur responsable des travaux ou activités. Au moment où il présente son étude des conséquences, le promoteur peut demander que les informations figurant au dossier demeurent confidentielles, si le fait de divulguer ces informations risque de porter atteinte aux droits de propriété industrielle et au caractère confidentiel des renseignements d'ordre commercial.

- La tenue de consultations publiques sur les activités ou travaux proposés. En vertu de la Loi, le Semarnap peut tenir des audiences publiques sur demande de n'importe quel membre de la collectivité concernée. Il s'agit d'une étape d'importance capitale dans le processus d'évaluation des effets environnementaux, puisqu'elle vise à recueillir l'opinion et le point de vue des personnes touchées par les projets à l'étude. À cet égard, l'article 34 se lit comme suit:

III.- Lorsque, selon les dispositions du règlement d'application, il y a examen de travaux ou d'activités susceptibles soit de provoquer un déséquilibre écologique grave, soit de porter atteinte à la santé ou à un écosystème, le Secrétariat, de concert avec les autorités locales, peut organiser une séance d'information publique où le promoteur du projet expliquera les aspects techniques relatifs à l'environnement qui caractérisent les activités ou travaux proposés.

Afin que cette tâche soit menée à bien, l'on a confié à la *Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental* le soin de «[...] convoquer et tenir, chaque fois que cela sera jugé nécessaire, des audiences publiques et techniques au sujet des projets à l'étude dans le cadre d'un processus d'évaluation des effets environnementaux»³³.

Fait à noter, la décision de tenir des audiences publiques est entièrement laissée au bon jugement des autorités. Autrement dit, ce ne sont pas toutes les demandes présentées par les intéressés qui donneront lieu à une consultation publique. Les autorités responsables de l'environnement examineront les circonstances propres à chaque cas et prendront une décision en conséquence.

- La présentation de propositions par les parties concernées. L'article 34 crée le mécanisme permettant la prise en considération des opinions et des propositions du public au cours du processus d'évaluation.

IV.- Tous les intéressés peuvent, dans les vingt jours qui suivent la date où le Secrétariat a mis l'étude des effets environnementaux à la disposition du

33. *Id.*, section VI.

public, conformément aux dispositions du paragraphe 1, proposer l'adoption de mesures de prévention et d'atténuation supplémentaires et formuler toute observation jugée utile.

V.- Le Secrétariat est tenu de verser au dossier les observations formulées par les intéressés et de faire état, dans la décision rendue, de la démarche de consultation publique ainsi que des observations et des propositions présentées par écrit.

Ce qui nous intéresse ici, c'est qu'en vertu de la LGEEPA l'information publique devient partie intégrante du processus décisionnel des autorités. Les dispositions de la loi font que l'étude des effets, l'évaluation et l'information publique deviennent des éléments essentiels du processus d'évaluation des effets. Dans ce processus, la participation publique est plus qu'une simple formalité: il s'agit d'un élément déterminant du système d'évaluation lui-même, qui permet que les considérations d'ordre technique soient modulées par les perceptions du public.

Un fait important mérite d'être mis en lumière. Le mécanisme d'accès à l'information mentionné ici vaut non seulement pour les études des effets, mais aussi pour les *rappports préventifs*. Ces rapports sont soumis aux autorités dans le cas de travaux ou d'activités proposés qui ne sont pas visés par l'obligation légale relative aux études des effets³⁴. À cet égard, le dernier alinéa de l'article 31 de la LGEEPA stipule que «[...] le Secrétariat est tenu de publier dans la *Gaceta Ecológica* la liste de tous les rapports préventifs déposés conformément aux dispositions du présent article et de mettre ceux-ci à la disposition du public». Cette disposition de la Loi pourrait signifier que le droit d'accès à l'information se limite, de fait, à la consultation de tels rapports et de leurs conclusions. Comme la Loi elle-même établit que les effets qui pourraient être causées

34. «Article 31.- L'exécution des travaux ou activités mentionnés aux paragraphes I à XII de l'article 28 est assujettie à l'obligation de déposer au préalable un rapport préventif en remplacement d'une étude des effets environnementaux dans les cas où: I.- Il existe des normes mexicaines officielles ou d'autres dispositions régissant les émissions, les rejets, l'exploitation des ressources naturelles et, de façon générale, toute répercussion environnementale qui pourrait être provoquée par les travaux ou activités en projet; II.- les travaux ou activités envisagés sont prévus de façon explicite dans un plan d'aménagement urbain partiel ou dans un plan de zonage écologique ayant fait l'objet d'une évaluation par le Secrétariat conformément aux dispositions du prochain article; III.- les installations en cause sont situées dans un parc industriel qui détient une autorisation en vertu des dispositions du présent paragraphe. Dans les cas ci-devant, après analyse du rapport préventif, le Secrétariat doit déterminer dans les trente jours si le dépôt d'une étude des effets environnementaux dans l'une ou l'autre des formes prescrites par le règlement d'application de la présente loi est requis ou si l'une des conditions mentionnées ci-devant s'applique.»

par des travaux ou activités donnés ne justifient pas la mise en œuvre d'un processus d'évaluation des effets environnementaux, il serait peut-être excessif de soumettre les rapports préventifs à un examen aussi rigoureux que celui qui est prévu dans le cas des études elles-mêmes.

Politique d'accès

Le *Programa de Medio Ambiente 1995-2000* définit le processus d'évaluation des effets environnementaux comme un outil de collecte de données sur l'environnement et une méthode d'analyse destinée à évaluer plus en profondeur les éléments des coûts et des avantages sociaux reliés à chaque projet d'aménagement; ce processus permet de prendre des décisions éclairées mettant en valeur au maximum les ressources économiques et écologiques pour le bien de la société. Ainsi, pour tirer le meilleur parti possible du processus d'évaluation des effets, l'adoption d'une série de mesures, y compris «[...] l'élaboration de mécanismes visant à assurer la participation et la consultation du public», se révèle nécessaire dans le cadre d'un tel programme.

Facilité d'accès

On peut consulter les résumés des projets visés par une évaluation des effets environnementaux sur Internet à l'adresse suivante:

<http://www.ine.gob.mx/INE/documentos/dgoeia/mias.html/>.

Période d'accès

Les textes du processus d'évaluation peuvent être consultés en tout temps après qu'ils ont été déposés au Semarnap et versés dans un dossier. De plus, le promoteur des travaux ou de l'activité proposés doit publier un résumé du projet dans un journal largement diffusé au sein de l'État fédéré où l'initiative doit être réalisée au plus tard cinq jours après la date de dépôt de l'étude des effets.

Dix jours après la publication du résumé, tout citoyen peut demander au Semarnap de mettre l'étude des effets à la disposition du public dans l'État fédéré en cause. En outre, toute partie intéressée peut, dans les vingt jours qui suivent le moment où l'étude des effets est mise à la disposition du public par le Secrétariat, proposer l'adoption de mesures de prévention et d'atténuation supplémentaires et formuler toute observation jugée utile.

2.2 Législation des États

Droit d'accès à l'information

Les 31 États du pays ainsi que le District fédéral possèdent chacun leurs propres lois en matière de protection de l'environnement, lois qui prévoient et régissent le processus d'évaluation des effets environnementaux. Toutes ces lois établissent le droit d'accès à l'information à l'égard du processus d'évaluation, exception faite de celles de cinq des États³⁵.

Pour ce qui est du processus d'évaluation des effets environnementaux, la *Ley Ambiental del Distrito Federal* prévoit un mécanisme qui assure l'accès aux textes déposés au *Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal*.

Article 37.- Lorsqu'il reçoit un rapport, une notice ou une étude concernant un effet environnemental ou des risques pour l'environnement, le Secrétariat est tenu d'ouvrir et de mettre à la disposition du public (à des fins de consultation), dans un délai de deux jours ouvrables, un dossier contenant le résumé des travaux ou activités sous la forme prévue à l'article 35, paragraphe I, alinéa h ainsi que la décision rendue à propos des effets environnementaux connexes, si une telle décision a été rendue.

À cette fin, le *Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal* doit conserver dans ses locaux et mettre à la disposition du public une liste de tous les rapports, notices et études concernant des effets environnementaux qui ont été déposés; cette liste doit être mise à jour tous les deux jours ouvrables.

En plus d'accorder au public le droit de consulter les textes, la *Ley Ambiental del Distrito Federal* prévoit que celui-ci peut participer au processus d'évaluation des effets selon les modalités suivantes:

- Le promoteur qui demande une autorisation des effets environnementaux préalable à des travaux ou activités est tenu de publier à ses frais, dans un journal diffusé à l'échelle nationale, un résumé des activités ou travaux proposés, résumé qui doit mentionner le nom du propriétaire ou du promoteur, le nom de la personne chargée de la notice ou de l'étude des effets environnementaux, le nom et les principales caractéristiques du projet, y compris le lieu concerné, ainsi que les principaux effets envi-

35. Colima, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí et Tlaxcala.

ronnementaux prévus et les mesures de prévention, d'atténuation, de remise en état, de compensation ou d'amélioration que l'on entend prendre, le cas échéant;

- Toute personne peut présenter des observations écrites au *Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal* dans les cinq jours ouvrables qui suivent la date de publication du résumé des activités ou travaux proposés, pourvu que ces observations soient accompagnées de documents probants;
- Le Secrétariat doit considérer avec attention les observations qui lui ont été soumises lorsqu'il rend sa décision au sujet des effets environnementaux;
- Si une personne estime que ses observations n'ont pas été analysées et prises en considération comme il se doit, elle peut exercer un recours administratif en *dissension*, conformément aux dispositions de la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*.

Les lois des États de la Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán et de Zacatecas comportent des dispositions qui régissent l'accès à l'information en ce qui concerne le processus d'évaluation des effets environnementaux. La *Ley Ecológica (Loi écologique)* de l'État de Guanajuato, par exemple, prévoit ce qui suit:

Article 28.- Dès le dépôt d'une étude des effets environnementaux et dès que les conditions établies par l'autorité compétente ont été remplies, toute personne peut consulter le dossier correspondant.

Toute partie intéressée a le droit de demander qu'un renseignement figurant au dossier demeure confidentiel lorsque la divulgation d'un tel renseignement risque de porter atteinte aux droits de propriété industrielle ou à des intérêts licites de nature commerciale.

Les lois relatives à l'environnement des États de Sonora et de Tamaulipas renferment des dispositions semblables. La *Ley del Equilibrio y Protección al Ambiente* de l'État de Sonora³⁶ prévoit ce qui suit:

Article 31.- Dès le dépôt de l'étude des effets environnementaux et dès que les conditions fixées par l'autorité compétente ont été remplies, l'étude des

36. Publiée dans le *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* le 3 janvier 1991.

effets doit être publiée selon les modalités prescrites par le Règlement. Toute partie intéressée a le droit de demander qu'un renseignement figurant au dossier demeure confidentiel lorsque la divulgation d'un tel renseignement risque de porter atteinte aux droits de propriété industrielle ou à des intérêts licites de nature commerciale.

Toute personne peut consulter le dossier constitué des documents contenus dans l'étude des effets environnementaux.

De son côté, la *Ley del Equilibrio y Protección al Ambiente* de l'État de Tamaulipas³⁷ se lit comme suit:

Article 39.- Dès le dépôt de l'étude des effets environnementaux et dès que les conditions fixées par le Ministère ou par l'autorité municipale compétente ont été remplies, toute personne a le droit de consulter le dossier correspondant au *Oficina de Registro de Programas Ecológicos* (Bureau du registre des programmes écologiques).

Toute personne intéressée a le droit de demander qu'un renseignement figurant au dossier demeure confidentiel lorsque la divulgation d'un tel renseignement risque de porter atteinte aux droits de propriété industrielle ou à des intérêts licites de nature commerciale.

Dans l'État de la Baja California, les possibilités d'accès à l'information sont encore plus grandes, car non seulement les dossiers peuvent être consultés par le public dans les bureaux de l'Administration, mais ils sont également publiés dans le *Periódico Oficial del Estado* (Journal officiel de l'État). En effet, la *Ley del Equilibrio y Protección al Ambiente* de l'État de la Baja³⁸ prévoit ce qui suit:

Article 63.- Dès le dépôt d'une étude des effets environnementaux et dès que les conditions fixées par la Direction ont été remplies, toute personne a le droit de consulter le dossier correspondant, qui doit par ailleurs être publié dans le *Periódico Oficial del Estado*³⁹.

Toute personne qui souhaite préserver le caractère confidentiel d'un renseignement doit indiquer clairement à la Direction, dans une partie distincte du dossier déposé, tout renseignement qui constitue un secret

37. Publiée dans le *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* le 12 décembre 1991.

38. Publiée dans le *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* le 29 février 1992.

39. Au contraire, l'article 54 du *Reglamento en Materia de Impacto Ambiental de la Ley del Estado de Baja California* (Règlement relatif aux effets environnementaux), adopté en application de la Loi de l'État de la Baja California, restreint les possibilités d'accès à l'information, puisqu'il exige que les parties intéressées fassent la preuve de leur capacité juridique et du besoin qu'elles ont d'obtenir les renseignements contenus dans les dossiers afin d'être autorisées à consulter ces dossiers dans les bureaux des autorités responsables de l'environnement à l'échelon de l'État.

technique et dont la divulgation au public pourrait porter atteinte à des droits de propriété industrielle ou à des intérêts licites de nature commerciale. Dans ce cas, le dossier doit être présenté de telle façon que tout renseignement relié à l'environnement ou à la santé puisse être soumis à un examen sans que cela porte préjudice à la partie intéressée.

Également dans le but de rendre l'information plus accessible, la *Ley del Equilibrio y Protección al Ambiente* de l'État de Quintana Roo⁴⁰ prévoit qu'à l'égard des activités ou travaux proposés, le promoteur doit déposer des exemplaires de son étude des effets en nombre suffisant pour en assurer la distribution aux municipalités de l'État.

Article 35.- Dès le dépôt d'une étude des effets environnementaux et dès que les conditions fixées par l'autorité compétente ont été remplies, toute personne a le droit de consulter le dossier correspondant.

Aux fins du paragraphe qui précède, la partie intéressée doit fournir les exemplaires nécessaires pour permettre la consultation publique dans les bibliothèques officielles de chacune des administrations municipales. Les associations de défense de l'environnement actives dans l'État ont le droit d'exiger, soit des bibliothèques où les textes sont déposés, soit du *Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano* (Secrétariat des Travaux publics et de l'Aménagement urbain), des exemplaires du dossier contenant l'étude des effets environnementaux; ces exemplaires doivent leur être fournis dans les cinq jours qui suivent la date de la demande.

À l'égard de tous travaux ou activités dont l'autorisation a été rendue publique, aucune demande subséquente ne sera étudiée dans les deux ans qui suivront la date de l'autorisation si les éléments essentiels de la nouvelle demande sont identiques aux éléments contenus dans la demande précédente, ce qui permet de protéger les droits de propriété intellectuelle ou les intérêts licites de nature commerciale.

Politique d'accès

Les États de la République ont pour règle de permettre au public de prendre connaissance des renseignements soumis au processus d'évaluation des effets environnementaux sans aucune restriction légale de quelque nature que ce soit, exception faite de cinq États où il n'existe aucune disposition à cet égard.

Cependant, il est bon de mentionner que la *Ley de Protección al Ambiente* (Loi relative à la protection de l'environnement) de l'État de Michoacán restreint l'accès à l'information en ce qui concerne le processus d'évaluation des effets environnementaux, car elle exige du deman-

40. Publiée dans le *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* le 14 avril 1989.

deur qu'il ait des connaissances en matière d'environnement⁴¹. On considère cela comme une exception à la règle qui prévaut dans l'ensemble du pays, laquelle veut que toute personne intéressée ait accès à l'information sans avoir à démontrer sa capacité juridique ou une compétence quelconque. La *Ley de Protección al Ambiente* de l'État de Michoacán⁴² se lit comme suit:

Article 28.- Dès le dépôt d'une étude des effets environnementaux et dès que les conditions fixées par l'autorité compétente ont été remplies, toute personne compétente en matière d'environnement peut consulter le dossier correspondant.

Facilité d'accès

Tous les États ont mis sur pied des services chargés d'administrer et de faire appliquer les lois et les règlements relatifs à l'environnement sur leur territoire. Cependant, les possibilités de consultation demeurent restreintes, puisque l'information est confinée dans les bureaux de l'administration centrale des États. Comme il faut aller dans ces bureaux pour consulter les documents, les personnes habitant à l'extérieur des capitales doivent franchir une certaine distance lorsqu'elles veulent consulter un dossier. Des efforts devront être réalisés afin de diffuser l'information dans toutes les municipalités des États et de mettre sur pied des systèmes d'information permettant un accès direct sur le réseau. Des questions d'ordre financier retardent la mise en place de ces mécanismes.

Période d'accès

On peut consulter l'information relative à un effet environnemental en tout temps dès lors qu'elle a été déposée par le promoteur des travaux ou activités et qu'elle a été dûment enregistrée par les autorités.

41. Il existe une certaine incertitude quant à la façon d'interpréter l'article 70 de la *Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Loi de l'équilibre écologique et de la protection de l'environnement)* de l'État d'Aguascalientes, car cet article stipule ce qui suit: «Dès le dépôt d'une étude des effets environnementaux et dès que les conditions fixées par l'autorité compétente ont été remplies, toute personne qui manifeste un intérêt à cet égard peut consulter le dossier correspondant.» Si l'on s'en tient à une interprétation stricte, on peut penser que la Loi exige la preuve d'un intérêt direct pour que l'accès à l'information soit accordé; cependant, une interprétation systématique donne à penser qu'il était dans l'intention du législateur de laisser la voie ouverte à toute personne intéressée à connaître le contenu des dossiers, sans que celle-ci ait à démontrer qu'elle est touchée de façon directe, réelle ou qu'elle pourrait être touchée par le projet proposé.

42. Publiée dans le *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional* (Journal officiel du gouvernement constitutionnel) de l'État de Michoacán de Ocampo le 7 mai 1992.

Dans le cas du District fédéral, des dispositions spécifiques ont été établies étant donné que la loi applicable prévoit non seulement l'accès à l'information, mais également la possibilité de déposer des observations au sujet de l'étude des effets dans les cinq jours ouvrables qui suivent la date de publication de cette étude.

Coût

Il incombe au promoteur des activités ou travaux proposés d'acquitter les frais relatifs à la publication d'une étude des effets environnementaux; la consultation elle-même est donc gratuite, sous réserve de frais minimaux pour obtenir un exemplaire des textes déposés.

3. PERMIS ET AUTORISATIONS

La délivrance d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation est l'outil par lequel les autorités administratives accordent aux personnes la capacité ou le droit d'accomplir un acte ou d'exercer une activité. Le texte qui suit traite des moyens d'accès à l'information qui se greffent aux autorisations et aux permis prévus dans les lois relatives à l'environnement et qu'on peut catégoriser de la façon suivante:

- Permis d'exploitation. Les sources fixes relevant de la compétence fédérale qui rejettent ou dégagent ou sont susceptibles de rejeter ou de dégager des odeurs, des émissions gazeuses ou des émissions contenant des particules solides ou liquides dans l'atmosphère doivent obtenir un permis d'exploitation du Semarnap préalablement à l'exécution de toute activité;
- Inventaires des rejets. Ce genre d'inventaire a pour but de recenser les sources fixes de pollution atmosphérique. Les entreprises sont tenues de fournir des renseignements au sujet des substances qu'elles rejettent dans l'atmosphère, notamment quant à la quantité et à la composition de ces substances;
- Autorisations relatives aux déchets dangereux. L'on accorde ce genre d'autorisation aux entreprises qui mettent sur pied et utilisent des systèmes de collecte, de stockage, de transport, de confinement, de réutilisation, de traitement, de recyclage, d'incinération et d'élimination définitive des déchets dangereux;
- Autorisations relatives à l'importation ou à l'exportation de déchets dangereux;

- Registres des entreprises productrices de déchets dangereux. Le Règlement relatif aux déchets dangereux adopté en application de la LGEEPA prévoit que les établissements produisant des déchets dangereux doivent figurer au registre tenu à cette fin par le Semarnap;
- Permis de rejet. La *Ley de Aguas Nacionales (Loi relative aux eaux nationales)* prévoit l'obligation d'obtenir un permis de la *Comisión Nacional del Agua* (Commission nationale des eaux) pour tout rejet permanent, périodique ou accidentel d'eaux usées dans une étendue d'eau relevant de la compétence fédérale et dans tous les cas où les eaux usées pénètrent dans des sols appartenant au domaine public ou dans d'autres sols lorsque ces eaux usées sont susceptibles de polluer le sous-sol ou la nappe souterraine⁴³;
- Autorisations relatives à un niveau sonore donné.

Droit d'accès à l'information

Les lois relatives à l'environnement ne prévoient aucune participation du public au processus de délivrance des permis et des autorisations. De manière générale, ce processus consiste simplement à remplir une demande et à répondre aux conditions fixées par les lois. L'acte administratif par lequel un permis ou une autorisation est accordé ou refusé est notifié de façon personnelle à l'intéressé; il n'est publié ni dans le *Diario Oficial de la Federación* ni dans aucun autre médium d'information.

Malgré ce qui précède, il est possible d'accéder au document officiel délivré par l'Administration et aux documents présentés par les intéressés. Comme nous l'avons mentionné plus tôt dans le texte, aux termes de l'article 159 bis 3 de la LGEEPA, une personne a le droit de demander aux autorités de mettre à sa disposition toute information relative à l'environnement qu'elle souhaite obtenir, comme le prescrit la Loi. L'article mentionné définit l'information relative à l'environnement de la façon suivante: «Toute information, présentée sous forme écrite, graphique ou électronique, détenue par les autorités responsables de l'environnement qui concerne les eaux, l'atmosphère, les sols, les végétaux, les animaux et les ressources naturelles en général de même que toute information relative à des activités ou des mesures qui ont ou sont susceptibles d'avoir un effet sur ceux-ci». Ainsi le droit d'accès porte sur l'information détenue dans les bureaux de l'Administration, tandis que

43. Article 88. Aux termes de cet article, la *Comisión Nacional del Agua* peut remplacer le permis de rejet d'eaux usées demandé par un simple avis, selon les caractéristiques de la nappe aquifère, de la région et du lieu concernés ou selon les usages de l'eau.

les dossiers, les registres et les documents qui sont entre les mains de l'Administration constituent les instruments qui rendent possible l'exercice de ce droit.

Politique d'accès

Le *Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales* (Système national d'information sur l'environnement et les ressources naturelles, SINIA) prévoit la création d'un sous-système appelé *Sistema de Información sobre Regulación Ambiental* (Système d'information sur les règlements relatifs à l'environnement). Ce sous-système aura pour but de combiner des données relatives aux lois en vigueur et des données relatives à l'application de ces lois; il comportera des bases de données contenant des informations sur les décisions, les autorisations rendues ou accordées par le Semarnap ainsi que des informations sur les lois, les règlements et les normes officielles mexicaines. Selon le *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, il faut instaurer un tel système d'information afin que les particuliers, les entreprises et l'ensemble de l'administration publique disposent d'un tel outil pour la prise de décisions.

Pour regrouper l'ensemble des informations produites au cours du processus de délivrance des licences, des autorisations et des permis relatifs à l'environnement, le Semarnap a conclu à la nécessité de créer un système de gestion et de documentation intégré, qui servira notamment à alimenter un système d'information. C'est ainsi que, le 11 avril 1997, le Semarnap a publié, dans le *Diario Oficial de la Federación*, l'*Accord qui crée les mécanismes et la procédure régissant l'obtention d'un permis complet en matière d'environnement à l'aide d'une demande unique, de même que la mise à jour des informations relatives aux rejets des polluants au moyen d'un permis d'exploitation*. Selon cet accord, le «permis complet en matière d'environnement» est le moyen tout indiqué pour assurer la coordination des formalités, la collecte et la mise à jour des informations et la surveillance des rejets de polluants par les établissements industriels.

PRIMO.- Le présent accord vise à créer des mécanismes et une procédure qui permettent de présenter une seule demande pour l'ensemble des questions relatives à la protection de l'environnement dans les cas où la gestion et l'exploitation d'établissements exerçant des activités qui relèvent de la compétence fédérale sont soumises à plusieurs permis, licences ou autorisations délivrés par le *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Secrétariat de l'Environnement, des Ressources naturelles et des Pêches) et qui permettent également de mettre à jour les informations nécessaires pour dresser un inventaire des rejets et des transferts de polluants de chaque établissement.

Facilité d'accès

Le *Sistema de Información sobre Regulación Ambiental* est encore en voie d'élaboration. Cependant, on peut actuellement consulter plusieurs registres contenant des renseignements sur les permis et les autorisations délivrés par les différents services du Semarnap:

- Inventaire des rejets de polluants. Cet inventaire énumère les sources de pollution atmosphérique;
- Registre public des droits relatifs à l'eau (REPDA). C'est dans ce registre que sont inscrits les titres liés à des concessions ou des cessions, les permis d'utilisation et d'exploitation des eaux ainsi que toute extension, suspension ou abrogation de ces derniers et tout acte et contrat concernant un transfert entier ou partiel de titres.

En plus de ces registres, les différents rapports soumis par le Semarnap contiennent des données globales sur les licences, les autorisations et les permis délivrés. C'est le cas du *Informe sobre la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, publié tous les deux ans, et des *Informes de Actividades* (Rapports d'activité) produits tous les ans par le Secrétariat.

Coût

On peut consulter les registres gratuitement. Pour obtenir copie de certains éléments des registres, le demandeur doit acquitter des frais minimes. Lorsque le *Sistema de Información sobre Regulación Ambiental* sera pleinement opérationnel, on pourra consulter les registres sur Internet sans qu'il en coûte quoi que ce soit.

4. PLANS ET PROGRAMMES PROPOSÉS

La présente section décrit les moyens d'accès à l'information concernant les plans et les programmes en cours d'étude par les autorités responsables de l'environnement.

Droit d'accès à l'information

L'article 26 de la Constitution confère explicitement à l'État le pouvoir de mener des activités de planification et jette les bases de la participation des différents secteurs – public, privé et social – au Système national de participation démocratique. L'article se lit comme suit: «La planification doit être démocratique. En assurant la participation des

différents secteurs de la société, il faut recueillir les attentes et les demandes de tous de façon qu'il en soit tenu compte dans la conception du plan et des programmes. Il faut un plan cadre auquel devront être subordonnés tous les programmes de l'administration publique fédérale». Le système de planification n'est donc pas conçu comme un simple processus de prise de décisions, mais plutôt essentiellement comme un processus de participation publique permettant de concilier les intérêts et de conjuguer les efforts en vue de réaliser les objectifs auxquels adhère l'ensemble de la collectivité.

La *Ley de Planeación (Loi relative à la planification)*⁴⁴ détermine les règles d'application de l'article 26 de la Constitution; cette loi vise notamment à établir les normes et les principes fondamentaux destinés à régir la planification du développement national, à orienter en conséquence les activités de l'administration publique fédérale de même qu'à poser les bases de l'action destinée à encourager et à garantir la participation démocratique des différents groupes de la société à l'élaboration du plan et des programmes de l'État par le truchement des organisations qui les représentent.

La *Ley de Planeación* prévoit la création d'un *plan de développement national* destiné à définir les objectifs, la stratégie et les priorités d'ordre national en matière de développement de l'ensemble du pays; elle établit une estimation des ressources qui seront affectées à cette tâche; elle détermine les moyens à mettre en œuvre pour les besoins du plan et désigne les responsables; elle énonce des lignes directrices de portées globale, sectorielle et régionale; enfin, ses programmes couvrent l'ensemble de l'activité économique et sociale et régissent le contenu des programmes à caractère sectoriel, institutionnel, régional ou spécial.

L'article 20 de la *Ley de Planeación* stipule ce qui suit:

Dans le cadre du Système national de planification démocratique, il doit y avoir de la place pour la participation et la consultation de différents groupes de la société de façon à ce que la population puisse exprimer ses opinions au sujet de l'élaboration, de la mise à jour et de la mise en œuvre du plan et des programmes mentionnés dans la présente loi.

Les associations ouvrières, les associations de paysans, les associations populaires, les maisons d'enseignement, les associations professionnelles, les établissements de recherche, les associations industrielles et commerciales et toute autre association participeront, à titre d'organes consultatifs permanents, aux aspects de la planification démocratique qui concernent

44. Publiée le 5 janvier 1983 dans le *Diario Oficial de la Federación*.

leur activité dans le cadre de consultations publiques organisées à cette fin. De plus, les représentants et les sénateurs siégeant au Congrès seront tenus de participer aux rencontres.

À cette fin, en accord avec les lois applicables, le Système devra prévoir le mode d'organisation et de fonctionnement, les formalités, la fréquence et les limites de temps qui régiront la participation du public et la consultation relative à la planification du développement national.

De son côté, la LGEEPA précise que le gouvernement fédéral doit encourager la participation de la société dans l'établissement, l'application, l'évaluation et le contrôle de la politique de l'environnement et des ressources naturelles. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 158, le Semarnap «[...] est tenu de convoquer, dans le cadre du Système national de planification démocratique, les associations ouvrières, les associations industrielles et commerciales, les associations de paysans, les associations des domaines de l'agriculture, de l'agroforesterie et des pêches, les collectivités agricoles, les populations autochtones, les maisons d'enseignement, les sociétés privées, les sociétés sans but lucratif et toute autre partie intéressée de façon qu'ils puissent exprimer leurs opinions et soumettre des propositions».

Même si le public peut participer au processus de planification par la voie des consultations publiques, il n'est pas autorisé à prendre connaissance des plans et des programmes à venir avant que ces derniers aient été mis au point et publiés. Les plans et les programmes de gestion de l'environnement ne font pas partie de l'information relative à l'environnement à laquelle le public a accès selon la définition que la LGEEPA donne de cette information. Il importe que les plans et les programmes fassent partie de l'information mise à la disposition du public, car il est plus facile d'apporter des corrections ou des modifications au cours de l'élaboration d'un projet, en supposant que l'on puisse prendre connaissance des documents détenus par l'administration publique, que de contester une mesure adoptée par l'administration publique en arguant que l'on est en désaccord avec la version définitive présentée au public.

Politique d'accès

La participation du public rend légitime l'élaboration, la mise en application et l'évaluation de la politique de l'environnement et crée des conditions favorables à la mise en œuvre de cette politique. C'est pourquoi le Semarnap a notamment pour ligne de conduite d'encourager la responsabilité sociale partagée et la participation du public dans l'élaboration de la politique de l'environnement et des ressources natu-

relles. Le Semarnap a donc adopté une politique qui vise à informer constamment les acteurs sociaux à différents échelons et à s'assurer de leur coopération. L'une des fonctions du Semarnap consiste à coordonner les travaux des comités consultatifs sur le développement durable (l'un à vocation nationale, les quatre autres à vocation régionale) constitués en avril 1995.

Les comités consultatifs ont pour mandat de: a) donner leur avis sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies et des politiques sectorielles; b) favoriser ou mener des consultations publiques et coordonner les travaux des institutions et des associations; c) favoriser, organiser ou mener des consultations publiques et coordonner les actions des citoyens; d) évaluer les résultats des programmes généraux et particuliers du Semarnap et des organismes décentralisés qui relèvent de celui-ci; e) analyser les cas particuliers et les questions d'intérêt national et régional; f) veiller à la bonne coordination de ces travaux avec les travaux d'autres acteurs semblables de la scène nationale et internationale.

Les conseils consultatifs regroupent des commissions techniques spécialisées et des groupes de travail permanents qui ont des rôles précis à jouer. Chaque commission ou groupe de travail nomme un coordinateur; chaque conseil comporte un comité d'exécution, un président et un service technique qui font un suivi des décisions et des recommandations du conseil. Les fonctions des différents organes sont définies dans des règlements étudiés et approuvés par les conseillers eux-mêmes.

Entre les mois d'avril 1995 et de mars 1997, le conseil national et les conseils régionaux se sont réunis sept fois. Voici quelques-uns des sujets qui ont été à l'ordre du jour:

- Programmes sectoriels du Semarnap (environnement, terres et forêts, hydraulique, pêches et aquaculture);
- Modifications à la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente*;
- Stratégie de décentralisation de la gestion de l'environnement;
- Proposition stratégique du Semarnap concernant le passage au développement durable;
- Rapport déposé par le Semarnap auprès de la Commission des Nations Unies pour le développement durable;

- Tenue d'ateliers nationaux sur l'analyse de la LGEEPA en avril 1996;
- Présentation du texte officiel du Mexique au Forum Rio + 5 tenu en mars 1997 à Rio de Janeiro, au Brésil.

Les réunions des conseils régionaux ont également porté sur les points suivants:

- Programme relatif aux déchets dangereux;
- Programme Frontière XXI;
- Projet de canal intercôtier de l'État de Tamaulipas;
- Projet d'encouragement à l'exportation de Sal, S.A. de C.V. «Salitrales de San Ignacio» dans la Baja California Sur;
- Aménagement d'un bassin destiné aux paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo;
- Question de l'exploitation pétrolière dans l'espace naturel de Laguna de Terminos et dans la péninsule d'Atasta, Campeche;
- Projet de voie rapide La Venta-Colegio Militar;
- Projet de sauvegarde de la rivière Apatlaco.

Facilité d'accès

Le Plan national de développement et les programmes concernant l'environnement, l'hydraulique, l'exploitation des terres et des forêts, la pêche et l'agriculture du Semarnap ont été publiés dans le *Diario Oficial de la Federación*. Tous ces textes sont également publiés commercialement, de sorte qu'on peut les acheter dans les centres de documentation publics. Enfin, on peut y avoir accès et les obtenir sur Internet, au site Web du Semarnap à l'adresse <http://www.semarnap.gob.mx/> ou à la page d'accueil de la présidence de la République à l'adresse <http://www.presidencia.gob.mx/>.

Coût

On peut consulter gratuitement les publications mentionnées dans les centres d'information. Ces publications se vendent à prix abordable afin que les personnes intéressées soient en mesure de se procurer le

plan et les programmes relatifs à l'environnement. On peut obtenir ces textes sans frais sur Internet.

5. LOIS, RÈGLEMENTS ET NORMES

La présente section donne un aperçu des mécanismes légaux visant à assurer la participation du public au processus d'élaboration des lois, des règlements et des normes concernant l'environnement. Y sont également présentés les mécanismes qui assurent au public un accès à ces textes légaux.

5.1 Lois

Selon la Constitution mexicaine, seuls le président de la République ainsi que les représentants et les sénateurs siégeant au Congrès de l'Union et dans les assemblées des États sont habilités à présenter des projets de loi ou des amendements à des lois existantes au Congrès de l'Union⁴⁵.

Bien que seuls le pouvoir exécutif fédéral, les assemblées législatives et les Congrès des États aient la faculté de déposer des projets de loi, la législation mexicaine autorise les citoyens à présenter directement des requêtes (*peticiones*) au Congrès de l'Union. À cet égard, le règlement de l'Administration interne du Congrès général des États-Unis du Mexique⁴⁶ se lit comme suit:

Article 61. Toute requête adressée par un particulier, une société ou une autorité n'ayant pas le droit d'initiative doit être transmise directement au Comité de la Chambre des représentants correspondant par le président de cette Chambre, selon la question en cause. Les comités décident si une requête mérite ou non d'être étudiée.

Les particuliers et les groupes qui s'intéressent à un projet de loi à l'étude au Congrès de l'Union peuvent se faire entendre à l'occasion des audiences publiques tenues tout au long du processus législatif. Ces audiences procurent au législateur des informations importantes.

Le mécanisme décrit ci-dessus a été mis en place en 1996, au moment où l'on a apporté des modifications et des ajouts à la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente*.

45. Article 71 de la Constitution des États-Unis du Mexique.

46. Publiée le 20 mars 1934 dans le *Diario Oficial de la Federación*.

En 1995, les comités de la Chambre et du Sénat sur l'écologie et l'environnement (en étroite collaboration avec l'exécutif fédéral et les Congrès des États) ont sollicité la tenue de consultations nationales sur la législation relative à l'environnement dans le but de prendre connaissance des considérations, des recommandations et des préoccupations des différents secteurs de la société.

Dans le cadre de cette consultation, les organisations non gouvernementales, les centres de recherche, les universités, les associations manufacturières, les chambres de commerce, les agences et les organismes fédéraux, d'État et municipaux, les Congrès des États et les représentants des associations internationales de citoyens ont soumis de nombreux avis dans lesquels ils ont exprimé des préoccupations et des propositions diverses au sujet de la législation nationale relative à l'environnement; les avis recueillis ont servi de fondement à la refonte de la LGEEPA.

5.2 Règlements

Seul le président de la République a le pouvoir d'édicter des règlements administratifs. Ce pouvoir lui est conféré par l'article 89 I de la Constitution, ainsi libellé: «Le président possède les pouvoirs et les obligations qui suivent: 1. promulguer et faire appliquer les lois adoptées par le Congrès de l'Union, en s'assurant que l'Administration les fasse observer de façon rigoureuse». Ce texte fonde le pouvoir réglementaire de l'exécutif fédéral; il confère à cette instance publique la faculté d'établir les dispositions générales ou abstraites destinées à faire appliquer les lois, en développant et en précisant de façon très détaillée les principes de droit contenus dans les lois qu'adopte le Congrès de l'Union.

Aucun mécanisme légal ne prévoit la participation du public à la rédaction des règlements.

5.3 Normes

L'article 36 de la LGEEPA confie au Semarnap le rôle d'établir les normes officielles mexicaines relatives à l'environnement et à l'exploitation durable des ressources naturelles aux fins suivantes:

I.- Déterminer les exigences, les spécifications, les conditions, les procédures, les objectifs, les paramètres et les champs permis à observer à l'égard des régions, des zones, des sources de cours d'eau ou des écosystèmes dans l'exploitation des ressources naturelles, les activités économiques, l'utilisation et la finalité des biens et des facteurs de production ainsi que les procédés de production;

II.- Déterminer les conditions nécessaires au bien-être de la population ainsi qu'à la préservation ou à la restauration des ressources naturelles et à la protection de l'environnement;

III.- Inciter les agents économiques à réorienter leurs procédés et leurs techniques en fonction de la protection de l'environnement et d'un développement durable;

IV.- Instaurer des conditions de stabilité à long terme favorables aux investissements et inciter les agents économiques à supporter les coûts reliés à tout dommage à l'environnement qu'ils pourraient provoquer;

V.- Favoriser les activités de production selon des critères d'efficacité et de durabilité.

L'établissement des normes officielles mexicaines relatives à l'environnement et les modifications à celles-ci est soumis à la procédure instituée par la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización* (Loi fédérale relative à la métrologie et à la normalisation).

La *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*⁴⁷ a pour but de favoriser la transparence et l'efficacité dans la rédaction et l'application des normes officielles mexicaines (NOM) et des normes mexicaines (NMX). L'article 47 de la Loi prévoit la procédure suivante:

- Une version provisoire des normes officielles doit être publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* afin de permettre aux intéressés de soumettre leurs observations au *Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección del Ambiente* (Comité national consultatif sur la normalisation en matière de protection de l'environnement) dans les 90 jours qui suivent la date de publication⁴⁸. Au cours de cette période, le public doit pouvoir consulter, dans les locaux du Comité, les analyses sur lesquelles s'est appuyée la rédaction des normes;
- Une fois écoulée la période de temps mentionnée au paragraphe qui précède, le *Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección del Ambiente* étudie les observations reçues et modifie le texte des normes de la façon qu'il juge appropriée dans les 45 jours qui suivent;

47. Publiée le 1^{er} juillet 1992 dans le *Diario Oficial de la Federación*.

48. Un certain nombre de parties intéressées et de représentants des secteurs économiques participent aux travaux du Comité; celui-ci regroupe sept sous-comités qui s'occupent respectivement des domaines suivants: l'exploitation écologique des ressources naturelles, les matières et les déchets dangereux, l'air, la qualité des combustibles, l'eau, les risques relatifs à l'environnement et les formes d'énergie polluantes. Chaque sous-comité comporte un ou plusieurs groupes de travail.

- L'autorité compétente doit veiller à ce que les réponses données aux observations reçues à propos d'une norme soient publiées avant que la norme soit édictée.

Cette marche à suivre doit être observée du début à la fin pour que la norme édictée soit pleinement valide selon la Loi. La Loi prévoit cependant des dérogations possibles à la procédure dans les cas d'urgence. Dans de tels cas, l'autorité compétente édicte la norme officielle sans déposer au préalable de projet ou de version préliminaire et en publie le texte dans le *Diario Oficial de la Federación*; la norme édictée de la sorte est en vigueur pour une période n'excédant pas six mois. L'autorité compétente ne peut en aucun cas édicter de nouveau une même norme en invoquant une urgence. Si cette autorité souhaite prolonger la période de validité d'une norme édictée en situation d'urgence ou même rendre permanente une telle norme, elle est tenue de déposer une version préliminaire et de suivre le processus d'approbation normal⁴⁹.

Même si l'établissement de normes officielles incombe avant tout à la puissance publique, la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización* autorise les citoyens à soumettre leurs propres projets. Le dernier alinéa de l'article 44 de cette loi se lit comme suit: «Les intéressés peuvent présenter des projets de norme officielle mexicaine auprès des bureaux de l'administration publique, lesquels doivent évaluer ces projets et, lorsqu'ils le jugent à propos, soumettre un texte préliminaire au comité concerné».

Droit d'accès aux lois, aux règlements et aux normes

Pour être pleinement en vigueur, toute disposition légale adoptée par le pouvoir fédéral doit être publiée dans le *Diario Oficial de la Federación*. Ce journal est l'organe de l'Administration mexicaine chargé de publier, dans les limites du territoire national, les textes législatifs, les décrets, les règlements, les accords, les circulaires, les arrêtés et autres actes administratifs émanant des autorités fédérales de façon à ce que ceux-ci puissent prendre effet et être appliqués⁵⁰.

De plus, l'article 120 de la Constitution prévoit ce qui suit: «Les Gouverneurs des États sont tenus de publier et de faire appliquer les lois fédérales». Une telle publication a pour objet de mieux renseigner les habitants du pays sur les lois fédérales.

49. Article 48.

50. Article 2 de la *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales* (Loi concernant la Gazette officielle de la Fédération et les gazettes de l'Administration).

En ce qui concerne plus précisément les questions relatives à l'environnement, la LGEEPA prévoit la publication de la *Gaceta Ecológica* à titre d'organe d'information officiel au sujet des dispositions législatives applicables.

Article 159 bis 2.- Le Secrétariat [Semarnap] doit publier une gazette reproduisant toutes les dispositions législatives, les normes officielles mexicaines, les décrets, les règlements, les accords et autres actes administratifs, tout autre renseignement d'intérêt sur l'environnement publiés par l'administration fédérale et les administrations locales ainsi que les textes d'origine internationale portant sur des questions environnementales qui intéressent le Mexique, qu'une telle information ait déjà paru ou non dans le *Diario Oficial de la Federación* ou dans quelque autre moyen de diffusion. De même, tout renseignement officiel concernant les espaces naturels protégés ainsi que la préservation et l'exploitation durable des ressources naturelles doit être publié dans ladite gazette.

Politique d'accès

La politique relative à l'information juridique repose sur le principe voulant qu'une collectivité bien informée, qui suit de près ce qui se passe dans son milieu, soit en mesure de prendre objectivement les décisions qui sauront le mieux préserver ses intérêts et ses droits. Étant donné les conditions de milieu qui règnent dans certaines régions et certaines zones du pays, les collectivités, de même que la société dans son ensemble, ont besoin de savoir ce qui se produit ou ce qui fait défaut de se produire à l'égard de l'environnement. Les autorités compétentes doivent garantir que l'information en la matière soit à la disposition constante du public.

Facilité d'accès

L'accès au *Diario Oficial de la Federación* est garanti au public. Publié par le *Secretaría de Gobernación* (Secrétariat de l'Intérieur), ce journal peut être consulté par le public dans les bureaux du secrétariat de même qu'on peut se le procurer chez les distributeurs de journaux et de revues. En outre, il existe des services électroniques permettant de consulter en direct le *Diario Oficial* sur Internet⁵¹. Le secrétariat de l'Intérieur, par l'entremise des *Archivo General de la Nación* (Archives nationales), a publié une collection de CD ROM contenant la version intégrale de l'ensemble des textes du *Diario Oficial* parus de 1973 à nos jours de même que l'index de tous les textes publiés de 1917 à 1972.

51. Site Web Infosel Legal, à l'adresse: <http://www.infosel.com.mx>.

Le Congrès de l'Union possède une vaste base de données renfermant l'ensemble des textes législatifs fédéraux en vigueur; on peut consulter cette base à la bibliothèque du Congrès ou par le truchement d'Internet, sur le site Web correspondant à l'adresse suivante: <<http://info.cddhcu.gob.mx:80/leyinfo/>>.

La *Gaceta Ecológica*, une publication de l'*Instituto Nacional de Ecología*, peut être consultée dans les centres de documentation des différents établissements du Semarnap⁵². Il s'agit d'une publication trimestrielle. On peut également mener des recherches par Internet, sur le site Web de l'Institut.

L'ensemble des lois et des règlements fédéraux et des normes officielles mexicaines en vigueur en matière d'environnement a été compilé par le Semarnap et peut être consulté sur Internet, au site Web de l'organisme, à l'adresse suivante: <<http://www.semarnap.gob.mx/>>.

En 1996, le Semarnap a lui-même lancé un CD ROM intitulé «Recueil de textes relatifs à l'environnement au Mexique: une mise à jour sur la gestion de l'environnement», qui rassemble les textes législatifs et réglementaires fédéraux concernant les activités du Secrétariat ainsi que les normes officielles mexicaines ayant trait à la protection de l'environnement. Ce CD ROM contient également le texte des lois relatives à l'environnement promulguées par les Congrès des États. En 1992, le procureur général fédéral chargé de la protection de l'environnement a dressé un recueil des textes législatifs relatifs à la protection de l'environnement publiés par les États et par les municipalités, recueil qui est offert sous forme électronique.

À l'échelon des États, on peut consulter les textes législatifs concernant l'environnement dans le journal officiel de chacun des États de même qu'à la bibliothèque du Congrès de chacun des États. Enfin, plusieurs bibliothèques juridiques, par exemple celles de la Cour suprême du pays, des Archives nationales générales et de l'Institut de recherche

52. Selon le Programme de travail 1997 du Service de la planification du Semarnap, cet organisme a l'intention de favoriser et de soutenir la création de centres d'information dans ses bureaux régionaux afin de faciliter les relations entre ces bureaux et son administration centrale, mais surtout afin de sensibiliser davantage les régions aux questions environnementales et d'accroître les possibilités d'exploitation des ressources par les acteurs locaux, qu'il s'agisse de pouvoirs publics, d'institutions d'enseignement, d'agents économiques ou d'associations. Dans la foulée de ce projet, on étudie différentes possibilités d'affectation d'importantes ressources du Programme de gestion et de décentralisation en matière d'environnement qui est en instance d'approbation à la Banque mondiale.

juridique de l'Université nationale autonome du Mexique, travaillent à constituer des recueils réunissant les textes législatifs des États.

Coût

Les publications officielles comme le *Diario Oficial de la Federación* et la *Gaceta Ecológica* se vendent à prix raisonnable, puisque le prix demandé ne vise qu'à récupérer les frais d'édition. Les services offerts au public sur Internet ainsi que les services offerts par les centres de documentation et les bibliothèques juridiques sont gratuits.

Le prix des services privés est plus élevé, ce qui en restreint l'accès, puisque certaines personnes et certaines organisations n'ont pas les moyens de payer les frais exigés.

6. MESURES D'APPLICATION DE LA LOI ET DE VÉRIFICATION DE LA CONFORMITÉ

La présente section donne un aperçu des dispositions législatives concernant l'information recueillie par les autorités au sujet des mesures destinées à faire appliquer les lois relatives à l'environnement et à en vérifier l'observation.

Droit d'accès à l'information

À ce chapitre, il faut souligner les mesures volontaires telles que les vérifications de conformité environnementale, un outil qui permet aux dirigeants d'une entreprise d'effectuer de leur plein gré un examen méthodique des activités exercées, sous l'angle des contaminations causées et des risques courus, de même que de vérifier le degré d'observation des lois relatives à l'environnement, des paramètres internationaux et des bonnes méthodes de conception et d'exploitation, afin de pouvoir déterminer les mesures préventives et correctives nécessaires pour protéger l'environnement.

Les membre du public aptes à démontrer que les activités d'une entreprise leur portent atteinte ou sont susceptibles de leur porter atteinte ont accès aux données tirées des vérifications de conformité environnementale exécutées par l'entreprise. L'article 38 bis 1 de la LGEEPA précise que le Semarnap «[...] doit mettre à la disposition des personnes qui subissent ou sont susceptibles de subir des atteintes directes, les programmes de mesures préventives et correctives résultant des vérifications de la conformité environnementale de même que les informations relatives au diagnostic de base qui a entraîné la mise en place de tels

programmes. Dans tous les cas, les dispositions législatives concernant la confidentialité des informations industrielles et commerciales s'appliquent».

Cependant, en ce qui touche les mesures (telles des actions, des sanctions ou encore des procédures judiciaires) mises en œuvre par les autorités afin d'assurer l'observation des lois et des règlements relatifs à l'environnement, le public n'a aucun accès à l'information produite pendant que ces mesures sont en cours. De fait, aux termes de la LGEEPA, l'autorité compétente peut refuser toute demande d'information lorsqu'une telle demande concerne une question visée par une procédure judiciaire en instance ou par des opérations d'inspection et de surveillance en cours⁵³. Cette restriction vise d'une part à faciliter la bonne marche de l'enquête et, d'autre part, à protéger l'honneur et la réputation des personnes, physiques ou morales, mises en cause par une procédure jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue par l'autorité compétente.

Politique d'accès

Afin de sensibiliser le public aux mesures de contrôle et d'application de la loi, le *Programa de Medio Ambiente 1995-2000* établit la nécessité de concevoir et de mettre sur pied un système d'information qui permette de suivre de près les inspections effectuées dans chaque établissement et l'importance des dérogations observées, les remèdes techniques appliqués, les sanctions imposées, les calendriers et les rapports d'application de la loi, la mise en œuvre de mesures, la mise en place de moyens antipollution et les statistiques relatives aux polluants que l'on a cessé de rejeter dans l'environnement.

De plus, on mettra sur pied un système national d'indicateurs relatifs à l'observation des prescriptions d'environnement; ce système consistera en une base de données qui contiendra toutes les informations relatives aux irrégularités observées au cours des visites. Un tel index permettra d'établir des diagnostics plus précis, de prévoir des inspections en fonction d'objectifs de performance clairement définis au chapitre de l'environnement et d'informer le public du degré d'observation atteint.

Facilité d'accès

Le procureur général fédéral chargé de la protection de l'environnement (Profepa) est à mettre au point le *Sistema de Información sobre el*

53. Article 159 bis 4, paragraphe II.

Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y de Recursos Naturales (Système d'information sur l'observation des lois relatives à l'environnement et aux ressources naturelles). Ce système servira à la conception et à l'exploitation des sous-systèmes ayant pour but de sensibiliser le public à la question de l'observation des prescriptions environnementales; il servira également à faciliter la définition des objectifs et l'établissement des programmes d'inspections et de mise en application. Le Système se composera des sous-systèmes suivants:

- Information stratégique nécessaire à la prise de décisions;
- Surveillance des ressources naturelles aux fins de contrôler l'observation des prescriptions en matière d'environnement;
- Vérifications environnementales;
- Indicateurs d'observation des prescriptions en matière d'environnement concernant l'industrie;
- Poursuites par des citoyens pour assurer l'application de la loi.

En 1997, on lancera un projet expérimental de contrôle des priorités et de suivi des objectifs globaux, puis l'on mettra au point un système qu'il sera possible d'interroger sur Internet.

Actuellement, la Profepa soumet des rapports au sujet des actions menées, y compris des statistiques sur les inspections et les vérifications environnementales exécutées, les sanctions imposées aux parties privées et les plaintes déposées par la population. On trouve ces informations dans le Rapport biennal sur la situation générale de l'équilibre écologique et de la protection de l'environnement, dans le Rapport d'activité annuel du Semarnap, dans les rapports d'activité mensuels des bureaux d'État de la Profepa et sur Internet, dans le site Web de la Profepa à l'adresse suivante: <<http://www.semarnap.gob.mx/profepa/index.htm/>>.

Coût

À l'heure actuelle, le facteur coût ne restreint pas l'accès aux rapports de la Profepa. L'accès par Internet est gratuit.

7. INVENTAIRES DES REJETS TOXIQUES

La présente section donne un aperçu du droit et des mécanismes d'accès à l'information en matière de gestion et d'élimination définitive des déchets dangereux.

La gestion des déchets dangereux exige de connaître les entreprises ou les activités qui produisent ces déchets ainsi que le volume et la nature des déchets produits, transportés, stockés, traités ou éliminés chaque année, de même qu'elle exige de connaître les points du territoire national où cela a lieu et de posséder des renseignements sur les entreprises travaillant dans le transport, le stockage ou l'élimination définitive ainsi que sur les déversements et les interventions en cas de déversements, de façon à réduire ou à limiter les risques. À cette fin, on a créé un système de notification faisant appel aux sept catégories de déclarations et de rapports ci-après énumérés aux fins de la gestion des déchets dangereux.

- Déclarations des sociétés productrices de déchets dangereux;
- Déclarations relatives à l'expédition, au transport et à la réception des déchets dangereux;
- Déclarations relatives aux déversements accidentels de matières dangereuses;
- Déclarations des sociétés productrices de déchets contenant des composés de biphényles polychlorés (BPC) provenant d'appareils électriques;
- Rapports mensuels sur les déchets dangereux conservés dans les lieux de stockage permanent;
- Rapports semestriels sur les déchets dangereux expédiés en vue d'un recyclage, d'un traitement, d'une incinération ou d'un stockage;
- Rapports semestriels sur les déchets dangereux reçus en vue d'un recyclage ou d'un traitement.

Droit d'accès à l'information

Les déclarations et les rapports ci-dessus mentionnés sont à la base de l'inventaire prévu au paragraphe XI de l'article 4 du *Règlement sur les déchets dangereux*⁵⁴, adopté en application de la LGEEPA, qui confie au Semarnap le rôle d'établir et de maintenir un système d'information relatif à la production des déchets dangereux.

54. Publié le 25 novembre 1988 dans le *Diario Oficial de la Federación*.

L'information contenue dans ce système constitue une information relative à l'environnement selon les dispositions de l'article 159 bis 3 de la LGEEPA, puisqu'il s'agit d'une information sous forme écrite ou électronique, détenue par les autorités et relative à des activités ou à des mesures qui ont un effet ou sont susceptibles d'avoir un effet sur les eaux, l'air, les sols, les végétaux, les animaux et les ressources naturelles de manière générale. Conséquemment, toute personne a le droit de s'adresser au Semarnap pour obtenir quelque renseignement que ce soit qui se trouve dans le système.

Le public a accès non seulement aux renseignements fournis dans les déclarations et les rapports, mais également à des renseignements supplémentaires sur les sociétés qui travaillent à la gestion et à l'élimination définitive des déchets dangereux et plus particulièrement sur les programmes de gestion des risques et de prévention des accidents liés à ces activités.

Toute étude des effets soumise au Semarnap doit être accompagnée d'une évaluation des risques; le public pourra donc consulter une telle évaluation et faire part de ses observations selon les modalités et dans le délai mentionnés plus haut à propos du processus d'évaluation des effets environnementaux.

Par ailleurs, le programme de prévention des accidents doit être soumis à l'approbation de plusieurs autorités publiques, soit le Semarnap, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Énergie, le ministère du Commerce et de l'Industrie, le ministère de la Santé ainsi que le ministère du Travail et du Bien-être social. Comme ces programmes répondent à la définition de l'information relative à l'environnement détenue par les autorités, le public y a accès.

Politique d'accès

Selon le *Programa para la Minimización y el Manejo Integral de los Residuos Peligrosos en México 1996-2000* (Programme pour la réduction et la gestion complète des déchets dangereux au Mexique), l'information relative à l'environnement est un instrument essentiel de la démarche visant à établir des lignes de conduite, des objectifs et des priorités à long terme, puisqu'elle permet une évaluation constante des résultats. En outre, cette information facilite la mise en œuvre des actions collectives et donne une plus grande latitude aux autorités dans la recherche d'un large appui au sein de la société. Pour être en mesure de prendre de bonnes décisions et de maintenir le public informé, il importe de disposer de renseignements sûrs et complets en temps opportun. Le public est donc

encouragé à s'informer davantage au sujet de la gestion et de l'élimination définitive des déchets dangereux.

Facilité d'accès

Il est essentiel de disposer d'un inventaire des rejets toxiques. Cependant, comme l'indique le Programme pour la réduction et la gestion intégrale des déchets dangereux, la majorité des actions mises en œuvre à cet égard «[...] souffrent d'importantes limites, du fait qu'elles s'appuient sur des indices de la production de déchets établis dans d'autres pays, principalement en fonction du nombre global de travailleurs dans une branche d'activité. Il s'est fait peu de vérifications sur le terrain; aussi a-t-on besoin d'une vaste opération régionale et sectorielle qui permettra de tirer des indices de production plus réalistes et mieux adaptés aux particularités techniques de l'industrie mexicaine». Les renseignements extraits des études des effets déposées, des vérifications environnementales exécutées et des données recueillies par le recensement industriel ont déjà permis de dresser un inventaire préliminaire qui sera soumis à examen.

De plus, on travaille à mettre au point des systèmes d'information et de suivi dans le domaine des déchets dangereux. Ces systèmes permettront la collecte, le stockage et le traitement des informations nécessaires pour évaluer la production, les mouvements et l'élimination des déchets dangereux. Les systèmes en question sont les suivants:

- *Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes* (Registre des rejets et des transferts de polluants). Ce registre fournira à l'État et au grand public des statistiques sur les rejets et les transferts de substances dangereuses à partir des établissements industriels et d'autres sources. L'expérience des autres pays enseigne qu'un tel registre aide à repérer les procédés inefficaces employés par les entreprises, tout en fournissant au public et aux autorités des informations utiles aux fins d'établir des priorités en matière de prévention de la pollution et de lutte contre la pollution;
- *Inventario de Establecimientos Generadores y Sistemas de Rastreo de Residuos Peligrosos* (Inventaire des établissements producteurs et des systèmes de suivi des déchets dangereux). La constitution d'une base de données sur les études des effets déposées par les entreprises productrices de déchets dangereux permettra de compiler systématiquement des renseignements d'ordre général au sujet des établissements eux-mêmes et des caractéristiques des déchets produits;

- *Sistema Nacional de Rastreo* (Système national de suivi). Ce système a pour but d'assurer un suivi des déchets dangereux depuis le lieu d'origine jusqu'au lieu d'élimination définitive, à partir des déclarations et des rapports soumis au Semarnap par les entreprises productrices de déchets et les entreprises de gestion des déchets.

8. CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Comme de nombreux éléments concernant l'accès à l'information en matière d'environnement viennent tout juste d'être incorporés à la législation mexicaine, il est encore trop tôt soit pour évaluer dans quelle mesure la loi sera appliquée, soit pour repérer les barrières ou les obstacles qui pourraient entraver l'accès à l'information.

Il convient néanmoins de mentionner qu'avant l'adoption de la nouvelle loi, l'accès à l'information se heurtait à de nombreux obstacles: arbitraire administratif, grave insuffisance de moyens, incohérence des lignes de conduite relatives à la collecte et à la diffusion de l'information ainsi que centralisation excessive de l'information entre les mains d'établissements situés dans la capitale du pays.

LES ÉTATS-UNIS

1. Le cadre constitutionnel et législatif en matière d'accès à l'information	175
1.1 Introduction	175
1.2 Un aperçu des dispositions constitutionnelles.	175
1.3 Un survol de la législation, des politiques et des pratiques fédérales en matière d'accès à l'information . .	176
1.3.1 La <i>Freedom of Information Act</i>	176
1.3.2 La collecte et la diffusion de l'information au Congrès.	181
1.3.3 La collecte et la diffusion «volontaires» d'information par des organismes	182
1.3.4 Le pouvoir judiciaire	182
1.3.5 Les gouvernements et les lois antisecret	183
1.4 Un aperçu de la législation, des politiques et des pratiques étatiques en matière d'accès à l'information . .	184
1.4.1 La <i>Public Records Act</i> de l'Ohio	184
1.4.2 L' <i>Open Meetings Act</i> de l'Ohio.	185
2. L'évaluation des effets environnementaux.	186
2.1 Les règlements et politiques du gouvernement fédéral	186

2.2	Les règlements et politiques des États	190
2.2.1	<i>L'Environmental Quality Act</i> de la Californie	190
3.	Les autorisations ou permis relatifs à des propositions de projet	191
3.1	Les règlements et politiques du gouvernement fédéral	191
3.2	Les règlements et politiques des États	196
3.2.1	Le Tennessee.	196
3.2.2	La <i>Water Pollution Control Act</i> du New Jersey	197
4.	Les projets de règlements, de politiques, de programmes ou de plans.	198
4.1	Introduction	198
4.2	Les règlements et politiques du gouvernement fédéral	198
4.3	Les règlements et politiques des États	202
4.3.1	<i>L'Administrative Procedure Act</i> de la Californie.	202
5.	Le <i>Toxics Release Inventory</i>	204
5.1	Les règlements et politiques du gouvernement fédéral	204
5.2	Les règlements et politiques des États	207
5.2.1	La <i>Worker and Community Right-to-Know Act</i> du New Jersey.	208
6.	Les mesures d'application et d'observation de la loi	209
6.1	Les règlements et politiques du gouvernement fédéral	211

6.1.1	Les poursuites en matière d'application intentées par des citoyens	211
6.1.2	L'information provenant des entités réglementées: les prescriptions en matière de surveillance et de déclaration	212
6.1.3	Accès à l'information détenue par le gouvernement	215
6.2	Les règlements et politiques des États	217
6.2.1	La <i>Water Pollution Law</i> du New Jersey	218

1. LE CADRE CONSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF EN MATIÈRE D'ACCÈS À L'INFORMATION

1.1 Introduction

Cette étude traite de l'accès à l'information environnementale qu'offre au public la législation fédérale américaine et donne des exemples de législations similaires à l'échelon étatique. Les cinq catégories choisies à des fins d'analyse sont l'accès à l'information concernant l'évaluation des effets environnementaux (section 2), les licences et permis relatifs à des projets (section 3), les projets de règlements (section 4), les inventaires de rejets de substances toxiques (section 5) et les mesures d'application et d'observation de la loi (section 6). Les paragraphes qui suivent décrivent le contexte de cette analyse. Ils présentent un survol du cadre constitutionnel et législatif en matière d'accès à l'information, et plus particulièrement les dispositions constitutionnelles et les lois fédérales et étatiques relatives à l'accès du public à l'information environnementale aux États-Unis.

Compte tenu de leur importance primordiale en ce qui a trait à l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics, les lois fédérales et étatiques sur l'accès à l'information environnementale méritent une place de choix dans tout examen de la question. C'est pourquoi elles sont examinées en détail ici, de même que certaines politiques générales d'accès à l'information.

1.2 Un aperçu des dispositions constitutionnelles

La Constitution des États-Unis dresse le cadre de fonctionnement du gouvernement de ce pays. Elle le divise en trois pouvoirs distincts: l'exécutif, le législatif et le judiciaire, et elle énonce leurs compétences respectives. Le pouvoir exécutif repose sur un système d'organismes dont le fonctionnement est réglementé par le droit administratif. Les règles, règlements et ordonnances générales promulgués par un organisme administratif en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués ont force exécutoire.

Le premier amendement de la Constitution américaine stipule que «le Congrès ne devra pas élaborer de lois concernant l'établissement

d'une religion, interdisant son libre exercice, ou restreignant la liberté d'expression ou de presse, ou le droit du public de se réunir paisiblement et d'adresser des doléances au gouvernement pour obtenir réparation d'un préjudice». Cet amendement a été interprété comme limitant la capacité du gouvernement à dissimuler au public certains types d'information. Cela comprend l'information produite ou publiée au sein d'une tribune qui, en raison de sa nature ou en vertu d'une prescription constitutionnelle expresse, est ouverte au public et n'est pas complètement intégrée au gouvernement. Le premier amendement, en soi, n'instaure pas un système de communication d'information au public ni un seuil de divulgation appropriée de renseignements au public¹.

À l'article 1, qui porte sur le droit d'expression ou de discussion, la Constitution défend aux tribunaux ou à l'autorité exécutive de punir un législateur pour avoir rendu publics des renseignements dans le cours du processus législatif. Le même article prescrit en outre que «chaque chambre doit tenir un journal de ses délibérations et les publier de temps à autre, sauf si elle juge que de telles ébauches doivent demeurer secrètes [...]».

1.3 Un survol de la législation, des politiques et des pratiques fédérales en matière d'accès à l'information

Le droit américain prévoit un certain nombre d'instruments légaux permettant au public d'avoir accès à l'information relative à l'environnement que détiennent des sources publiques et privées. Aux États-Unis, les instruments les plus fondamentaux et les plus importants en matière d'accès à l'information environnementale sont les lois sur la liberté d'accès à l'information, sur le droit à l'information, sur les permis et sur l'évaluation des effets environnementaux. Certains détails des lois sur la liberté d'accès à l'information et plusieurs autres mécanismes permettant au public d'obtenir de l'information seront exposés sommairement dans la présente section. Les sections suivantes traiteront des lois sur le droit à l'information, sur les EEE et sur les permis de même que d'autres mécanismes d'accès à l'information.

1.3.1 *La Freedom of Information Act*

Aux États-Unis, le public peut accéder aux dossiers des organismes administratifs fédéraux en vertu de la *Freedom of Information Act* (FOIA, *Loi sur l'accès à l'information*)², une loi générale visant plusieurs

1. Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, 2^e édition, The Foundation Press Inc., New York: 1988, p. 814.

2. 5 U.S.C. § 552.

types d'information gouvernementale. Aux termes de cette loi, toute personne peut demander à un organisme gouvernemental de lui remettre des exemplaires de tous les documents qu'il détient sur un sujet donné. Ce système confie au public la charge de déterminer le type d'information recherchée et d'en demander la divulgation. Il ne s'applique toutefois qu'à l'information que le gouvernement détient et sur laquelle il exerce un contrôle.

Droit légal d'accès

La FOIA s'appuie sur la présomption que toute personne peut avoir accès à n'importe quel dossier que détient un organisme gouvernemental, à moins que le dossier en question soit visé par une exception particulière de la loi. Le fait que celle-ci ne définit pas le terme «dossier» a donné lieu à d'importants litiges sur la question de savoir si, aux yeux de la loi, des éléments d'information particuliers demandés à un organisme sont des dossiers. En général, les dossiers des organismes publics n'ont pas besoin d'être des documents écrits. Il peut s'agir de photographies, de cartes, d'enregistrements magnétiques et de disquettes informatiques, à l'exclusion des notes personnelles de leurs employés. La FOIA prescrit également aux organismes d'exercer des fonctions décisionnelles, de faire des déclarations de principe et de mettre à la disposition du public, à des fins de consultation et de reproduction, les guides à l'intention du personnel administratif. Aux termes de la FOIA, certains documents, y compris ceux relatifs à la sécurité nationale, aux dossiers personnels des employés, aux enquêtes criminelles en cours ou aux renseignements commerciaux confidentiels, ne peuvent être divulgués. Si un organisme établit qu'un document contient de l'information visée par une de ces exceptions, il peut refuser de divulguer les parties du document touchées par l'une d'elles. Le reste du document doit être remis au demandeur d'information. Si le gouvernement refuse de divulguer les documents demandés, le demandeur peut contester la décision devant un tribunal.

Pour qu'une personne ait accès à un dossier détenu par un organisme, elle doit déposer une demande en expliquant, en termes suffisants, en quoi consiste le dossier en question. La plupart des organismes exigent que les demandes visées par la FOIA soient déposées par écrit. Si un organisme ne détient pas le dossier demandé, il peut simplement rejeter la demande sans avoir à rechercher ou à compiler de nouveaux éléments d'information. Lorsqu'un organisme rejette, en tout ou en partie, une demande visée par la FOIA, il doit motiver sa décision par écrit. Les organismes doivent répondre à ce type de demande dans un certain délai.

Les examens judiciaires ont joué un rôle important en ce qui concerne l'application des prescriptions de la FOIA. Les particuliers, les sociétés ou les médias dont les demandes déposées en vertu de la FOIA ont été rejetées ont le droit de contester ce rejet devant un tribunal. En cas de poursuite, il incombe à l'organisme intéressé de démontrer que la demande fait l'objet d'une exception de divulgation ou que l'information n'existe pas. Cela avantage le demandeur et favorise la présomption en faveur de la divulgation. Étant donné que de nombreuses exceptions statutaires à la divulgation sont définies de façon vague, certains organismes ont essayé d'étendre la portée de ces exceptions. Le fait d'avoir à démontrer en cour qu'ils sont habilités à invoquer une exception empêche les organismes de retenir indûment de l'information. Les examens judiciaires ont également permis de préciser la portée des exceptions visées par la FOIA et ont rendu leur application plus uniforme d'un organisme à un autre.

Politiques d'accès

En octobre 1993, le président Clinton a communiqué une directive invitant tous les organismes fédéraux «à réitérer leur engagement à l'égard de la FOIA, de ses principes sous-jacents de transparence gouvernementale et de sa saine administration»³. Dans une directive complémentaire, le procureur général a déclaré que «le *Department of Justice* (ministère de la Justice) aura pour politique de ne défendre l'invocation d'une exemption visée par la FOIA que dans les cas où l'organisme intéressé prévoit, à juste titre, que la divulgation porterait préjudice à un intérêt protégé par ladite exemption. Lorsqu'un élément d'information peut techniquement ou de façon défendable être l'objet d'une exemption, il ne peut être refusé à un demandeur qui agit en vertu de la FOIA, sauf en cas de nécessité»⁴.

Des modifications à la *Paperwork Reduction Act* (*Loi sur la réduction des formalités administratives*) contenant des articles relatifs à la politique fédérale d'accès à l'information ont été adoptées le 22 mai 1995⁵. Cette loi a pour objectif général d'amener les organismes fédéraux à être davantage responsables et à rendre des comptes au public quant à la réduction des formalités administratives qui incombent à ce dernier. L'article 2 relatif à la coordination de la politique d'information fédérale stipule que chaque organisme doit «s'assurer que le public a un accès équitable

3. *President's Memorandum to Department and Agency Heads Regarding Freedom of Information Act*, 29 *Weekly Comp. Pres. Doc.* 1999 (11 octobre 1993).

4. *Attorney General's Memorandum to Department and Agency Heads Regarding Freedom of Information Act*, *Daily Rep. for Executives (BNA)*, n° 191, p. 145 (5 octobre 1993).

5. *Public Law* 104-13.

et en temps opportun à l'information publique de l'organisme [...]». Cela comprend: favoriser la diversité des sources d'information publiques et privées basées sur l'information publique gouvernementale; permettre l'accès aux données conservées sous forme électronique; solliciter des interventions du public concernant les activités de diffusion de l'information de l'organisme et en tenir compte; donner avis lorsqu'il s'agit de modifier ou de mettre fin à d'importants produits de diffusion de l'information. La loi stipule explicitement que les frais de diffusion de l'information demandés par les organismes ne doivent pas excéder le prix de revient.

Facilité d'accès

Les groupes environnementalistes et les journalistes se sont servis très efficacement des lois générales sur l'accès à l'information. Toutefois, la valeur de ces lois est quelque peu limitée, car elles obligent le public à déterminer l'information à divulguer.

Même si le gouvernement dispose de renseignements pertinents, la FOIA peut constituer un moyen peu commode et coûteux de diffuser l'information environnementale qu'il détient. Cette loi prévoit des réponses ponctuelles à des demandes particulières plutôt qu'un système automatique de divulgation publique de l'information. Le public ignore souvent la nature de l'information que détient le gouvernement et n'est pas en mesure de déterminer quels dossiers devraient être divulgués. Les demandes visées par la FOIA doivent être précises. Toute demande générale est rejetée lorsque le fonctionnaire qui la traite est incapable de trouver les documents gouvernementaux correspondants. Même lorsqu'ils savent que l'information existe, les citoyens ou les groupes d'action publique peuvent trouver fastidieux de déterminer avec précision l'information dont ils ont besoin, de remplir une demande avec suffisamment de précision pour que le fonctionnaire qui la traite puisse leur divulguer l'information voulue dans un délai raisonnable et, finalement, d'exercer un suivi de la demande au sein de l'organisme intéressé ou devant un tribunal, comme il en a été question précédemment.

La plupart des lois américaines sur l'accès à l'information soustraient à la divulgation publique les renseignements commerciaux confidentiels ou les secrets commerciaux. Étant donné qu'il n'existe pas de définition précise d'un secret commercial, les secteurs public et privé ont fréquemment évoqué cette exception pour ne pas divulguer de l'information environnementale, et cela a entraîné des procès longs et coûteux sur la pertinence de tels refus de divulgation. De plus, les fonc-

tionnaires peuvent être tenus criminellement responsables de divulguer indûment des renseignements commerciaux confidentiels, ce qui les incite encore plus à refuser de divulguer de l'information au public.

Rapidité d'accès

La FOIA prescrit aux organismes de répondre aux demandes d'information dans un délai de dix jours (cette réponse peut ne consister qu'à accuser réception et prévoir un délai de divulgation de l'information demandée). Si l'organisme ne respecte pas ce délai ou si l'organisme rejette la demande, le demandeur peut intenter une poursuite dans un délai précis (pour la plupart des organismes, la loi sur la prescription limite ce délai à six ans). Si l'organisme ne peut répondre au demandeur dans le délai stipulé, la loi l'autorise à solliciter un délai supplémentaire de dix jours. Les groupes environnementalistes qui défendent l'intérêt du public et déposent souvent des demandes visées par la FOIA en vue d'obtenir de l'information environnementale trouvent que le délai réel de réponse du gouvernement varie grandement en fonction du ministère visé par la demande et du type d'information réclamée. Le public a recours habituellement à une demande visée par la FOIA lorsqu'une réponse à une demande informelle tarde à venir ou lorsque l'obtention du document réclamé ne peut souffrir d'aucun délai.

Coût

Lorsqu'un organisme gouvernemental reçoit une demande de document en vertu de la FOIA, il doit fournir une copie de ces documents gracieusement ou à peu de frais ou, encore, expliquer pour quelle raison il ne peut acquiescer à la demande. La loi permet aux organismes d'exiger des frais de traitement des demandes visées par la FOIA. Ces frais peuvent servir à recouvrer les coûts de reproduction, de recherche des documents et, dans certains cas, le coût d'examen de la demande afin de déterminer si elle fait l'objet d'une exemption. Les frais exigés ne sont pas destinés à recouvrer les coûts complets de compilation de l'information.

En réalité, le type de demandeur d'information détermine le tarif applicable. Par exemple, un membre des médias ou un établissement d'éducation peut ne payer qu'un prix raisonnable pour la reproduction des documents, alors qu'une demande d'information à des fins commerciales peut entraîner des frais d'examen de la demande et de recherche des dossiers correspondants. En général, des frais ne sont pas imposés si la divulgation de l'information est davantage dans l'intérêt du public que dans l'intérêt commercial du demandeur. Les demandes qui nécessitent peu de recherches sont souvent traitées à titre gracieux.

1.3.2 La collecte et la diffusion de l'information au Congrès

Les comités législatifs du Congrès américain sont habilités à demander des documents et des témoignages concernant la mise en œuvre des lois sur l'environnement aux organismes fédéraux, y compris à l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement). Bien que ce pouvoir ne soit pas limité, le Congrès l'exerce de manière discrétionnaire afin de prévenir la divulgation de renseignements relevant de la sécurité nationale et d'autres documents à caractère confidentiel.

En plus de déposer des demandes d'information auprès des organismes administratifs, le Congrès a créé son propre bureau spécial, le *General Accounting Office* (GAO, Bureau de la comptabilité générale) afin d'examiner systématiquement les activités de ses organismes administratifs. Le GAO étudie les mesures prises par les organismes, évalue la manière dont ils ont exécuté la loi et en rend compte au Congrès. Ce bureau mène des enquêtes à la demande des comités du Congrès ou de législateurs, selon les dispositions réglementaires ou de sa propre initiative. Cet examen systématique met souvent en lumière des problèmes ou des possibilités d'amélioration des programmes et des activités réglementaires en matière d'environnement.

Le caractère public des rapports du GAO est particulièrement pertinent à l'égard des questions environnementales. Même si l'information que le GAO réclame aux organismes administratifs peut ne pas être publique, ses rapports définitifs sont habituellement à la disposition du public, peu importe le sujet. À moins de comprendre des renseignements protégés relevant de la sécurité nationale, ces rapports sont mis à la disposition du public trente jours après avoir été présentés au Congrès. En plus de renseigner le public, ils lui permettent souvent d'économiser temps et argent, car ils présentent l'information sous une forme concise et structurée. Le GAO peut fournir par la poste une liste de ses rapports ainsi qu'un exemplaire de l'un d'entre eux, sur demande et à titre gracieux.

Finalement, l'information qu'élabore le Congrès – ses projets de loi et ses comptes rendus d'audience et de débats – est en général à la disposition du public. Une grande partie des documents sur papier est disponible sous forme électronique, ou le sera prochainement grâce aux réseaux informatisés. Les débats des deux chambres sont télévisés en direct (par câblodiffusion), tout comme certaines délibérations des comités. Un nombre limité de membres du public peut assister aux réu-

nions des comités officiels lorsqu'il ne s'agit pas de questions secrètes concernant la sécurité nationale. La tenue des réunions des comités législatifs doit être annoncée à l'avance par avis public.

1.3.3 La collecte et la diffusion «volontaires» d'information par des organismes

Le processus d'accès prescrit par la FOIA est à la fois une entreprise aventureuse pour le citoyen et une charge d'administration de dossiers pour les organismes gouvernementaux. En vue de réduire le nombre de demandes visées par la FOIA et de se conformer à diverses directives législatives déterminées concernant l'accès aux documents, certains organismes fédéraux mettent à la disposition du public des salles de lecture où il est possible d'examiner (et de reproduire à peu de frais) des rapports d'agence, des études, des politiques et d'autres documents particuliers. À titre exemple, le *Department of Energy* (ministère de l'Énergie) dispose de salles de lecture à certains de ses emplacements de fabrication d'armes nucléaires où l'on peut consulter des documents déclassifiés relatifs à l'environnement et à la sécurité. Les citoyens ont ainsi une meilleure idée des dossiers que détient un organisme et un accès plus rapide à ces dossiers, outre le fait que ces aménagements diminuent le travail administratif que les demandes visées par la FOIA réclameraient autrement à l'organisme en question.

La plupart des organismes tiennent un registre des projets de règlement, contenant des exemplaires complets des commentaires du public sur ces projets, que l'on peut consulter dans des salles de lecture aménagées à cette fin. Certains organismes ouvrent leur bureau au public pour répondre à des demandes raisonnables et informelles de consultation de leurs dossiers et documents de travail. Par exemple, le *Forest Service* (Service des forêts) des États-Unis a la réputation de donner largement accès à ses données aux citoyens intéressés par l'aménagement forestier. D'autres, comme les organismes chargés de l'exécution des lois ou de la défense, ont une réputation inverse.

1.3.4 Le pouvoir judiciaire

Presque toutes les actions judiciaires se déroulent dans le cadre de procès ouverts dont le contenu peut être totalement dévoilé par les médias. Un grand nombre d'autorités permettent la télédiffusion des audiences. De plus, les citoyens en cause dans des procès civils contre le gouvernement ou d'autres parties privés ont la possibilité de demander aux parties adverses de produire des renseignements relatifs à l'affaire

en cours grâce aux procédures «de communication et d'interrogatoire préalables». Les plaideurs peuvent demander qu'on leur remette des documents sur papier et que l'on réponde par écrit à leurs questions et, en outre, qu'ils puissent interroger des témoins potentiels sous serment et se servir d'autres moyens de collecte de renseignements. Une partie qui est saisie d'une demande de communication et d'interrogatoire préalables peut demander au tribunal de faire obstacle à la demande si elle n'est pas pertinente ou si, par ailleurs, elle n'est pas autorisée par les règles de procédure civile. Le présent document traite plus en détail (section 6.1.1 ci-après) des droits de communication et d'interrogatoire préalables applicables dans le cas de poursuites intentées par des citoyens.

1.3.5 Les gouvernements et les lois antisecret

Le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements étatiques prescrivent à presque n'importe quel groupe ayant un pouvoir décisionnel officiel d'ouvrir ses réunions au public⁶. Ainsi, les offices de réglementation, les commissions chargées de mener des enquêtes spécialisées et les organismes de réglementation professionnelle doivent annoncer leurs réunions par avis public dans le *Federal Register* (Registre fédéral) et autoriser les médias et le public à y assister. (Les deux lois de l'Ohio décrites aux sections 1.4.1 et 1.4.2 respectivement constituent de bons exemples des lois étatiques antisecret).

En vertu de la *Federal Advisory Committee Act* (FACA, *Loi sur les comités consultatifs fédéraux*), même les comités spéciaux d'experts constitués afin de conseiller un organisme fédéral en rapport avec des problèmes déterminés doivent annoncer leurs réunions et les ouvrir au public⁷. Dans certains cas, le principe gouvernemental d'ouverture va jusqu'à interdire aux décideurs de tenir entre eux des discussions de travail informelles en dehors de réunions publiques. Aux termes de la FACA, les procès-verbaux et les transcriptions des débats des comités consultatifs doivent être mis à la disposition du public à des fins de consultation et de reproduction, à un endroit précis, dans les locaux des comités. Toutefois, les organismes fédéraux contournent souvent les prescriptions de la FACA en concluant un contrat de services de consultation avec chaque expert et en lui demandant de présenter un rapport individuel.

6. Un certain nombre de lois fédérales et étatiques l'exigent et sont connues sous le nom de «*sunshine laws*» (lois antisecret). Voir, par exemple, 5 U.S.C. § 552b), qui stipule dans quelles circonstances les organismes fédéraux doivent tenir des réunions publiques.

7. *Federal Advisory Committee Act*, 5 U.S.C. annexe 2, § 1 et s.

1.4 Un aperçu de la législation, des politiques et des pratiques étatiques en matière d'accès à l'information

Les dossiers des organismes gouvernementaux des États peuvent être consultés par le public en vertu de lois étatiques sur l'accès à l'information. La plupart des États américains possèdent un certain éventail d'instruments législatifs, à savoir une loi sur le droit d'accès à l'information, une loi sur le droit à l'information des collectivités, une loi sur les réunions publiques, des dispositions législatives sur la procédure administrative réglementant la délivrance des permis et l'élaboration des règlements, de même que des dispositions législatives sur l'environnement qui donnent accès à l'information au cours d'un processus de délivrance d'un permis et d'exécution de la loi ou d'autres étapes de mise en œuvre. De nombreux États possèdent également des dispositions relatives aux EEE, que ce soit dans le cadre d'une loi étatique en cette matière ou d'une loi sur l'environnement.

1.4.1 *La Public Records Act de l'Ohio*

Droit légal d'accès

À titre d'exemple de loi générale étatique sur l'accès à l'information, on peut citer la *Public Records Act* de l'Ohio, laquelle donne accès à de l'information publique⁸. La loi prescrit à tous les bureaux publics de tenir des dossiers de façon adéquate et de les mettre à la disposition du public, à quelques exceptions près: les dossiers de préparation de procès; les dossiers d'enquête confidentiels relatifs à des mesures d'application de la loi; les dossiers médicaux.

Politique d'accès

La législature de l'État a décidé que la *Public Records Act* devait être interprétée libéralement afin de favoriser un plus grand accès aux dossiers publics⁹.

Facilité d'accès

Aux termes de la loi, les fonctionnaires doivent faire preuve de diligence afin que le public puisse consulter tous les dossiers à sa disposition, à tout moment raisonnable et durant les heures de bureau. Lorsqu'un bureau public conserve l'information dans des bases de don-

8. R.C. 149(43) et articles connexes du chapitre 149.

9. R.C. 149(43)b).

nées sur microfilms ou sur support informatique, il doit également mettre à la disposition du public l'équipement nécessaire pour reproduire l'information. La personne responsable des dossiers publics devra les reproduire sur demande, à un prix et dans un délai raisonnables.

Rapidité d'accès

Comme cela a été mentionné précédemment, la reproduction des documents doit être exécutée dans «un délai raisonnable» et les dossiers doivent être «préparés rapidement» afin qu'ils puissent être consultés «à tout moment raisonnable durant les heures de bureau».

Coût

Un bureau public doit se doter d'une politique tarifaire raisonnable en ce qui concerne la reproduction des documents. Le tarif doit correspondre au prix coûtant par copie, mais les bureaux publics reproduisent les documents à titre gracieux lorsque le demandeur n'a que des ressources financières limitées ou lorsqu'il représente un organisme sans but lucratif.

1.4.2 L'Open Meetings Act de l'Ohio

Droit légal d'accès

L'*Open Meetings Act* de l'Ohio prescrit à tous les fonctionnaires étatiques et municipaux de ne prendre des mesures officielles et de ne délibérer que dans un cadre de travail et au cours de séances publiques, à moins que la question à l'étude ne soit expressément exclue par la loi¹⁰.

Les organes d'État doivent établir rapidement les procès-verbaux de toutes les réunions publiques. Ces procès-verbaux n'ont pas besoin de donner les détails des discussions tenues à huis clos, mais seulement les aspects généraux des sujets qui y sont traités. Au chapitre de la transparence, les organes publics ne doivent prendre des mesures officielles et ne délibérer que dans le cadre de séances publiques. Par contre, ils peuvent se réunir à huis clos au cours de ces séances.

Politique d'accès

La législature de l'État a décidé que l'*Open Meetings Act* doit être interprétée libéralement dans le but de favoriser l'accès du public à l'information.

10. R.C. 121.22 et s.

Facilité d'accès

Aux termes de la loi, les organes publics doivent annoncer la tenue d'une séance au moyen d'un avis et, dans certains cas, mentionner l'objet de la réunion. En ce qui concerne les réunions régulières, ces organes doivent établir par règlement une méthode raisonnable visant à renseigner le public de la date et du lieu de ce type de réunion. Une «réunion régulière» se tient à intervalles déterminés. Pour ce qui est des réunions spéciales, leur objet doit être communiqué au public.

Rapidité d'accès

En Ohio, tout organe étatique doit annoncer 24 heures à l'avance la tenue d'une réunion particulière à tous les médias qui ont demandé à en être avisés. De plus, les règles des organes publics relatives aux réunions doivent prévoir l'annonce, dans un délai raisonnable, de toutes les réunions à toutes les personnes qui en font la demande lorsqu'une question particulière doit y être discutée.

Coût

Un organisme peut réclamer un prix raisonnable lorsqu'il doit donner avis, à toute personne qui en fait la demande, de la tenue de réunions sur un sujet précis.

2. L'ÉVALUATION DES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX

L'accès du public à l'information fait partie intégrante des lois, politiques et pratiques connexes aux évaluations des effets environnementaux. Le régime fédéral établi en vertu de la *National Environmental Policy Act* (NEPA, *Loi sur la politique nationale en matière d'environnement*), tout comme les régimes étatiques associés, constitue pour le public une garantie légale quant à son droit à l'information¹¹.

2.1 Les règlements et politiques du gouvernement fédéral

Droit légal d'accès

Les évaluations des effets environnementaux établies en vertu de la NEPA sont l'un des principaux mécanismes dont disposent les Améri-

11. 42 U.S.C. § 4321 et s.

cains pour avoir accès à de l'information sur des effets environnementaux anticipés. L'organisme fédéral responsable du projet doit réaliser un énoncé des effets environnementaux à l'égard de toute activité fédérale d'envergure qui a une incidence importante sur la qualité du milieu humain; cette exigence touche autant les projets de loi que les projets de construction. L'EPA a la responsabilité d'examiner et d'évaluer tous ces énoncés, qui comprennent généralement un examen détaillé de trois sujets essentiels: 1) le projet proposé et les solutions de rechange; 2) les effets environnementaux de chaque solution de rechange; 3) les mesures qui peuvent être prises afin d'éviter ou d'atténuer les effets indésirables.

Aux termes de la NEPA, le public a un droit légal d'accès à l'information relative à chaque étape de la préparation d'un EEE et du processus décisionnel. Le gouvernement a explicitement pour tâche de mettre l'information à la disposition du public et à des moments précis du processus.

Il est rare qu'un énoncé soit préparé en dehors du cadre d'un projet déterminé. Cela pourrait s'expliquer par le fait que le processus d'établissement d'un énoncé est trop fastidieux et trop lent pour s'appliquer à des politiques en constante évolution et à des projets de loi. En vertu de la NEPA, les organismes fédéraux sont tenus de préparer un énoncé lorsqu'ils doivent formuler des recommandations ou élaborer des rapports sur les projets de loi. Ces énoncés à caractère législatif n'ont pas été réalisés souvent et, les rares fois où cela a été le cas, ils ont suivi un processus abrégé d'analyse des effets environnementaux qui se dispense d'un grand nombre des examens publics communs aux énoncés relatifs aux projets. Par exemple, un organisme qui formule des recommandations ou établit un rapport sur des projets de loi est rarement obligé de faire publiquement état de la portée des effets ou, à l'exception de cas précis, de préparer une ébauche d'énoncé à des fins de consultation publique¹². Là encore, il arrive, notamment dans le cas des recommandations du *Forest Service* concernant la désignation de réserves naturelles, que le projet soit autant législatif qu'administratif et que l'on applique le processus complet de préparation d'un énoncé.

En général, les règlements de la NEPA prescrivent que l'énoncé, les commentaires reçus et tout autre document connexe doivent être mis à la disposition du public, conformément à la FOIA. Si une activité a des effets préoccupants sur le plan national, l'avis de préparation et de disponibilité des ébauches d'énoncés doit être publié dans le *Federal*

12. En ce qui concerne les règlements relatifs à la mise en œuvre de la NEPA, voir 40 C.F.R. §1506.

Register et être posté directement aux parties intéressées. Lorsque des activités fédérales ont des effets préoccupants sur le plan local, comme la délivrance de permis à une usine, il faut également publier un avis dans les journaux locaux.

Dans le cadre du processus visé par la NEPA, les organismes fédéraux doivent tenir ou demander des audiences publiques, si besoin est, et solliciter des commentaires pertinents de la part du public. Les organismes doivent également expliquer, dans leur marche à suivre, à quel endroit les parties intéressées peuvent se procurer de l'information ou des rapports d'étape sur les effets environnementaux et d'autres aspects du processus visé par la NEPA. Le système américain fait grand cas de ces processus de divulgation et de participation publics en exigeant que les réunions où doit être établie la portée des effets environnementaux soient précédées par la publication d'un avis d'intention d'entreprendre le processus d'énoncé. L'organisme doit : faire connaître au public que l'ébauche de l'énoncé est à sa disposition; en fournir un exemplaire à toute personne, association ou organisme qui en fait la demande; solliciter activement des commentaires à son sujet de la part des organismes environnementaux étatiques et locaux compétents, des tribus indiennes pouvant être touchées et du grand public. L'organisme doit également tenir des réunions ou des audiences publiques lorsque le projet suscite un grand intérêt ou une importante controverse ou lorsqu'un organisme ayant compétence sur ladite activité le réclame.

Politique d'accès

Le décret 11514 sur la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, qui a été pris en 1970, a été modifié en 1978 afin que soit facilitée l'atteinte des objectifs de la NEPA¹³. Ce décret charge les organismes fédéraux d'élaborer des procédures afin, d'une part, de veiller à ce que les plans et programmes fédéraux ayant des effets environnementaux soient mis dans les plus brefs délais possibles à la disposition du public et que ce dernier les comprenne pleinement et, d'autre part, de solliciter l'opinion des parties intéressées. Ces procédures doivent comprendre des audiences publiques et fournir à la population de l'information pertinente, y compris celle relative à des plans d'action de rechange. Les organismes fédéraux sont invités à inciter les organismes étatiques et locaux à adopter des procédures similaires d'information du public lorsque leurs activités affectent la qualité de l'environnement.

13. 3 C.F.R. §902 (1966-70); tel qu'amendé par le décret 11991, 3 C.F.R. §123 (1978).

Facilité d'accès

En général, la NEPA exige une divulgation à grande échelle mais prévoit certaines exceptions, telles que celles de la FOIA ou encore, par exemple, lorsque l'information n'est pas disponible ou trop coûteuse à obtenir. La controverse provient fréquemment de l'interprétation qu'ont les organismes de termes comme «effets significatifs» et de la question de savoir quels sont les degrés de danger et de risque que les organismes doivent dévoiler. Ces derniers n'ont pas à informer le public au sujet d'un projet avant son examen préalable visant à déterminer la portée des effets environnementaux éventuels. Si, après cet examen préalable, l'organisme décide de ne pas préparer d'énoncé, il doit établir une déclaration afin de signaler que le projet n'a aucun effet important et en aviser le public touché¹⁴. Le processus de détermination des effets visé par la NEPA est également ouvert au public. Cela signifie que ce dernier a accès à la documentation qui sera étudiée au cours de ce processus. Il a également accès à toute l'information élaborée au cours du processus complet de réalisation de l'énoncé et incorporé à l'ébauche d'énoncé et à sa version finale ainsi qu'à tous les commentaires et documents y afférents.

Les organismes doivent diffuser l'ébauche et la version finale complètes de l'énoncé à toute personne ou organisation qui en fait la demande. En pratique, le public n'a aucune difficulté à se procurer ces documents, car une lettre, un appel téléphonique ou une visite suffit. Les organismes tiennent souvent des listes d'expédition sur lesquelles figurent le nom de personnes qui se sont déjà intéressées à des projets d'organismes; celles-ci reçoivent automatiquement un avis indiquant que les ébauches et les versions finales d'énoncés sont disponibles. Les organismes peuvent également expédier automatiquement des exemplaires aux groupes et aux personnes qui portent un intérêt particulier à un projet, à savoir des politiciens locaux, des journalistes et des organisations non gouvernementales.

Rapidité d'accès

Si un organisme gouvernemental prévoit préparer un énoncé, il doit publier un avis d'intention le plus tôt possible, en tout cas avant le début du processus d'EEE.

Avant de préparer un énoncé détaillé, le fonctionnaire fédéral responsable doit consulter, à des fins de commentaires, tout organisme fédéral ayant compétence à l'égard des effets environnementaux en

14. Voir, en général, 40 C.F.R. § 1501.

cause en vertu de la loi ou d'une expertise particulière. Des exemplaires de ces énoncés et des commentaires et opinions des organismes fédéraux, étatiques et locaux compétents habilités à élaborer et à appliquer des normes environnementales doivent être mis à la disposition du public.

Coût

Aux termes des règlements de la NEPA, les documents réclamés par le public doivent être mis à sa disposition par l'organisme visé, à titre gracieux, si possible, ou au prix de revient.

2.2 Les règlements et politiques des États

Environ deux tiers des États disposent de prescriptions sur les EEE en vertu d'une loi étatique sur l'environnement. Plus particulièrement, la Californie, le Connecticut, Hawaii, l'Indiana, le Maryland, le Massachusetts, le Minnesota, le Montana, New York, le Dakota du Sud, la Virginie, Washington, le Wisconsin et Porto Rico ont tous des prescriptions complètes en matière d'EEE. Pratiquement tous les États ont des procédures de notification du public afin de l'aviser des réunions à venir, entre autres les audiences publiques dans le cadre de l'EEE de projets proposés, même si ces procédures ne figurent pas encore dans les dispositions de la loi.

La *California Environmental Quality Act* (CEQA, *Loi sur la qualité de l'environnement de la Californie*), qui est une des lois étatiques les plus complètes sur l'évaluation des effets environnementaux, est un bon exemple de disposition législative étatique prévoyant l'accès à l'information dans le cadre du processus d'énoncé¹⁵.

2.2.1 L'Environmental Quality Act de la Californie

Droit légal d'accès

La CEQA a été l'un des modèles dont s'est servie l'EPA pour élaborer les modalités de mise de œuvre de la NEPA. Cette loi prescrit d'établir un rapport sur les effets environnementaux en pesant le pour et le contre de tout projet d'envergure. Lorsqu'il n'est pas nécessaire d'établir un rapport, c'est-à-dire lorsque les effets environnementaux potentiels ne sont pas importants, l'organisme doit préparer une déclaration négative, sauf si le projet en est expressément exempté par la loi.

15. Cal. Pub. Res. Code §§ 21000 à 21177 (West 1986 et supplément 1994).

Facilité d'accès

Le processus californien d'EEE offre au public deux occasions de recevoir de l'information sur l'ébauche d'un rapport: lorsque les objectifs sont fixés et au cours du processus visant à déterminer la portée de l'EEE. Une fois que les objectifs ont été fixés, on doit tenir habituellement plusieurs audiences afin de renseigner le public et de lui donner la possibilité de formuler des commentaires. Aux différents stades du processus, le public a accès à l'information relative aux objectifs proposés, aux solutions de rechange, à l'ébauche et à la version finale du rapport et, finalement, au projet d'activité définitif.

Rapidité d'accès

L'avis concernant l'ébauche et la version finale du rapport d'évaluation environnementale ainsi que les réunions de planification doit être rédigé au moins dix jours avant la tenue de la réunion, être posté dans la région touchée ou à proximité et être publié dans un journal local au moins dix jours avant la tenue de la réunion. L'avis en question doit contenir toute l'information nécessaire sur le lieu, la date et l'heure, le programme de la réunion ainsi que toute règle qu'il faudrait suivre. Il est préférable, au cours des réunions, qu'aucune décision ne se prenne sur des sujets qui n'ont pas fait l'objet d'un avis.

3. LES AUTORISATIONS OU PERMIS RELATIFS À DES PROPOSITIONS DE PROJET

Des permis sont délivrés aux établissements visés par la plupart des actes législatifs importants en matière d'environnement dans le cadre de programmes fédéraux et étatiques, y compris ceux découlant des lois fédérales sur l'environnement. Dans la présente section, il est question de l'accès à l'information environnementale cadrant avec le processus de délivrance de permis; les exemples cités illustrent des approches prescrites par la loi aux échelons fédéral et étatique.

3.1 Les règlements et politiques du gouvernement fédéral

Un permis environnemental est un document légal prescrivant les conditions de fonctionnement d'une entreprise réglementée, les types et les quantités de polluants qu'elle peut rejeter dans le milieu naturel, les exigences de déclaration, de tenue de dossier, d'exploitation et d'entretien ainsi que tous les éléments relatifs à la surveillance, à savoir la fréquence, la méthode et les lieux d'échantillonnage. En outre, afin de

limiter avec précision les rejets de polluants d'une entreprise, un permis peut contenir un éventail d'autres exigences relatives au fonctionnement de celle-ci, ce qui comprend la divulgation d'informations techniques (et même financières) importantes au sujet de l'entreprise visée, de son exploitation et de ses émissions.

Compte tenu des nombreux avantages que procurent les permis, les organismes environnementaux américains y ont recours pour régler un certain nombre de problèmes liés à l'environnement, notamment les émissions atmosphériques, les déversements de polluants dans l'eau, l'exploitation minière de même que le traitement, l'entreposage et l'élimination de déchets dangereux¹⁶. Les règles de délivrance, de modification et de révocation des permis imposées par ces programmes prévoient des procédures de participation du public et d'accès à l'information¹⁷.

Le public peut jouer un rôle de premier plan dans le processus de délivrance des permis environnementaux. En quelque sorte, la participation du public à ce processus est similaire, à de nombreux égards, à sa participation à la procédure d'avis et de formulation de commentaires dont il est question à la section suivante.

Droit légal d'accès

En général, l'intérêt du public est plus grand lorsqu'un nouvel établissement fait une demande de permis. Cependant, si une collectivité a connu des problèmes avec un établissement détenant un permis ou que de nouvelles normes antipollution sont entrées en vigueur, la demande de renouvellement de permis déposée par l'établissement en question a également pour effet d'attirer l'attention du public. Dans les deux cas, le public a la possibilité de formuler des commentaires ou d'assister aux audiences avant que ne se prenne la décision d'accepter ou de rejeter la demande de permis.

Lorsqu'un organisme gouvernemental reçoit une demande de permis, il doit d'abord confirmer avoir reçu tous les renseignements exigés. Si la demande est complète, un organisme fédéral peut rejeter la

16. En ce qui concerne les émissions atmosphériques, voir les modifications de 1990 à la *Clean Air Act*, titre V, §§ 501 à 507. Au sujet des rejets de polluants dans l'eau, voir, la *Federal Water Pollution Control Act*, section IV, 33 U.S.C. §§ 1341 à 1345. Pour l'exploitation des mines, voir, la *Surface Mining Control and Reclamation Act*, section V, 30 U.S.C. §§ 1251 à 1279. Quant au traitement, à l'entreposage et à l'élimination des déchets dangereux, voir la *Resource Recovery and Conservation Act*, 42 U.S.C. §§ 6925.

17. Voir, par exemple, 40 C.F.R. partie 124.

demande ou commencer à élaborer un permis provisoire¹⁸. Habituellement, un organisme gouvernemental diffuse un avis et donne au public la possibilité de formuler des commentaires avant de commencer l'élaboration d'un permis provisoire. De fait, cela permet au rédacteur du permis d'examiner les commentaires avant de commencer son travail. Toutefois, l'envoi de l'avis peut aussi être retardé jusqu'à ce que le permis provisoire ait été préparé. Cela permet au public de concentrer ses commentaires sur les modalités du permis éventuel.

Les avis de demande de permis doivent contenir tous les détails pertinents, tels que le nom et l'adresse de l'établissement visé de même que les procédés commerciaux et industriels qui y seront appliqués. Ils doivent également mentionner la nature, la quantité et la fréquence des rejets de l'établissement et tous les effets environnementaux que pourraient avoir ces rejets. Selon le type d'établissement et de polluants en cause, l'avis peut comporter des renseignements supplémentaires qui aideront le public à évaluer les effets que pourrait avoir l'activité envisagée. Par exemple, si une usine a l'intention de rejeter des polluants dans les eaux de surface, l'avis devrait mentionner l'emplacement de tous les points de rejet, le nom des masses d'eau réceptrices, toutes les normes applicables aux masses d'eau en question et si lesdites masses d'eau répondent actuellement à ces normes. L'avis doit également indiquer si une EEE a été exécutée.

Politique d'accès

Le *Policy Statement on Public Participation*¹⁹ (Énoncé de politique sur la participation du public) de l'EPA concerne l'élaboration des règlements (lorsque ceux-ci sont considérés importants), l'administration des programmes de délivrance de permis et les activités de programme des gouvernements étatiques et locaux financées par l'EPA.

L'objet de cette politique est de renforcer l'engagement de l'EPA en matière de participation du public et d'uniformiser les procédures de participation dans son processus décisionnel. La politique soutient que ce n'est que grâce à un échange d'information entre l'EPA et le public que l'on prendra de bonnes décisions sur le plan de l'environnement. Ses fonctionnaires sont censés assurer et favoriser la participation du public. La politique incite les fonctionnaires à s'efforcer de communiquer avec tous les secteurs de la population et d'être à leur écoute. Partant du principe que les employés de l'EPA doivent faire de leur mieux pour accom-

18. 40 C.F.R. § 124(6).

19. 46 F.R. 5740 (19 janvier 1981).

plir plus que le minimum requis, elle n'a aucunement pour objet de faire obstacle à une participation plus grande ou plus significative. Étant donné que cette politique admet que l'EPA doit se fixer des priorités en termes d'utilisation des ressources, elle insiste pour que le public participe aux décisions lorsqu'il s'agit de choisir entre plusieurs options ou d'évaluer des solutions de rechange ou, encore, lorsqu'il faut conclure un accord important avec le public pour pouvoir entreprendre un programme.

Dans l'ensemble, la politique stipule clairement que la participation du public s'impose au début comme tout au long du processus décisionnel, le cas échéant. L'EPA a pour tâche préalable de trouver des options et des solutions de rechange et de solliciter l'opinion du public à leur sujet. Selon la politique, le fait de ne consulter le public qu'après avoir pris une décision ne cadre aucunement avec cet objectif. Le rôle qu'elle confie aux fonctionnaires consiste à planifier et à entreprendre des activités auxquelles le public participe afin que toutes les personnes et tous les groupes aient des chances égales de se faire entendre.

Facilité d'accès

Les règlements fédéraux des États-Unis sur les permis prescrivent aux organismes gouvernementaux de tenir des listes de toutes les personnes et organisations intéressées dans une région donnée et de leur poster des avis concernant toute demande de permis²⁰. Ces intéressés peuvent comprendre des associations locales de citoyens, des sections locales d'organisations environnementales, des représentants syndicaux, des associations de loisirs et d'autres groupes pouvant être touchés par l'activité projetée. Les envois postaux de cette nature de même que les bulletins et avis gouvernementaux officiels publiés dans les journaux locaux ou diffusés à la radio sont destinés à prévenir le public intéressé qu'une demande de permis a été déposée. L'organisme est tenu d'aviser toutes les collectivités et les autorités politiques dont l'environnement pourrait être touché par une activité de l'établissement demandeur de permis, et non pas uniquement celles situées dans le voisinage immédiat.

En raison du caractère technique des demandes et des ébauches de permis, le profane peut avoir de la difficulté à les comprendre. Toutefois, en vertu des lois américaines sur les permis, il faut souvent produire un document non technique désigné «fiche de renseignements»²¹. Cette

20. 40 C.F.R. § 124(10)c)(1)(ix).

21. 40 C.F.R. § 124(8).

fiche mentionne succinctement quels seront les rejets de l'établissement visé, leurs quantités limites envisagées de même que les exigences en matière d'observation de la loi et de surveillance. Elles comprennent également les raisons justifiant les quantités limites de rejets envisagées. Ces fiches doivent être mises à la disposition du public et être postées à quiconque en fait la demande. Elles fournissent, sous une forme moins technique, la plus grande partie de l'information dont les personnes intéressées ont besoin pour fonder leur opinion.

Les avis de demande de permis sont principalement destinés à informer le public quant à la manière dont il peut participer aux phases subséquentes du processus de délivrance des permis. Les avis comprennent une description de la démarche pour déposer des commentaires sur les permis et demander la tenue d'une audience publique. Ces avis comportent également le nom et l'adresse des employés de l'organisme chargé de traiter la demande de permis en question ainsi que des instructions indiquant aux intéressés comment se procurer des exemplaires de la demande de permis, de la fiche de renseignements et d'autres documents connexes.

Le recours à d'autres types d'avis, en plus des avis gouvernementaux officiels, est important dans le domaine de la délivrance des permis du fait qu'une décision d'accorder un permis peut avoir une grande incidence sur la collectivité touchée par l'exploitation d'une usine. Le recours à d'autres avis est encore plus pertinent pour la délivrance de permis étant donné que la portée géographique des permis est en général relativement faible. Aux États-Unis, les stations de radio et les journaux sont censés être les principales sources d'information communautaire. Un avis de demande de permis rejoindra la plus grande partie d'une collectivité s'il est publié ou diffusé par ces médias; les lois sur les permis prescrivent ou favorisent une telle pratique²².

Rapidité d'accès

Normalement, l'organisme doit aviser le public, le plus tôt possible, de la nature de sa mesure, de préférence avant de prendre une décision définitive²³.

Coût

Les démarches susmentionnées, à savoir la diffusion d'avis publics concernant les demandes de permis et l'envoi au public, par la poste, de

22. 40 C.F.R. § 124(10)c)(2) à (4).

23. 40 C.F.R. § 124(10).

fiches de renseignements ou d'exemplaires de la demande, sont soit faites à titre gracieux soit facturées à prix minimal.

3.2 Les règlements et politiques des États

La délivrance de permis à l'échelon étatique s'effectue soit dans le cadre de programmes habilitant les États à mettre en œuvre les lois fédérales sur l'environnement, soit en vertu des lois des États sur l'environnement et de leurs règlements de procédure administrative. Les permis délivrés dans le cadre de ces programmes sont soumis aux exigences fédérales susmentionnées en matière de participation et d'accès du public à l'information. En ce qui concerne les permis qui ne relèvent pas de l'autorité fédérale, la plupart des États ont des exigences relatives aux avis qui varient légèrement quant au nombre de renseignements à fournir et à leur nature ainsi qu'aux destinataires de ces avis et aux modes de transmission. Au Tennessee et au New Jersey, les règles et les pratiques en matière de permis sont des exemples relativement typiques de l'accès à l'information que les États accordent au public au cours du processus de délivrance de permis.

3.2.1 Le Tennessee

Droit légal d'accès

Au Tennessee, les permis environnementaux sont généralement délivrés en vertu de programmes gérés par l'État, par délégation de pouvoirs fédéraux qui concernent l'air, l'eau et les déchets. Chaque division instaure ses propres règles de participation du public au processus de délivrance de permis. L'avis public comporte le nom de l'entreprise qui fait la demande de permis, son type d'exploitation et les renseignements devant permettre à l'ingénieur du gouvernement de délivrer le permis. Au cours des dernières années, certains citoyens ont dénoncé le fait de ne pas disposer de renseignements suffisants; la division de l'assainissement de l'air a, quant à elle, modifié son processus afin qu'il soit plus explicite. Cette division organise la tenue d'une audience publique lorsqu'elle reçoit un grand nombre de commentaires.

Facilité d'accès

L'avis est publié dans les journaux locaux; il est également possible de le consulter, de même que le permis provisoire, chez des dépositaires publics, habituellement des bibliothèques municipales. Les personnes

intéressées peuvent aussi compter sur une assistance téléphonique et sur une ligne sans frais. Pour pouvoir discuter de la demande de permis avec l'ingénieur ou recevoir de plus amples renseignements, toute personne intéressée résidant en dehors de la capitale de l'État doit faire un appel interurbain. Quant à des renseignements détaillés sur le processus, on ne peut en obtenir qu'à Nashville. N'importe qui peut rejoindre l'ingénieur par téléphone pour obtenir des renseignements supplémentaires, mais il s'agit en général d'une information limitée. Les simples citoyens ont habituellement droit à davantage d'assistance que les consultants.

Rapidité d'accès

Selon la division, la période réservée aux commentaires peut durer de 30 à 45 jours.

Coût

Le prix des documents est fonction de la manière dont la demande d'information est formulée et de qui elle provient. S'il désire un dossier complet, le demandeur sera vraisemblablement invité à se rendre au bureau compétent, à la bibliothèque ou chez le dépositaire afin de consulter ou de faire lui-même des copies moyennant un tarif à la page.

3.2.2 *La Water Pollution Control Act du New Jersey*

Droit légal d'accès

La *Water Pollution Control Act* (Loi sur la lutte contre la pollution de l'eau) du New Jersey est un exemple de loi étatique sur l'environnement comportant des prescriptions d'accès à l'information qui concernent le processus de délivrance de permis²⁴. En général, toute information que le gouvernement obtient en vertu de cette loi doit être mise à la disposition du public, à l'exception des secrets commerciaux qui en sont normalement exclus. La loi prescrit explicitement la diffusion d'avis et la possibilité de tenir des audiences publiques pour chaque nouvelle demande de permis ainsi que pour chaque suspension, révocation ou renouvellement ou toute modification importante à un permis. Les avis concernant toutes les modifications à une autorisation de rejet doivent être publiés dans le bulletin du *Department of Environmental Protection* (Ministère de la Protection de l'environnement) du New Jersey.

24. Lois annotées du New Jersey, titre 58, chapitre 10A (modifiés en 1993).

4. LES PROJETS DE RÈGLEMENTS, DE POLITIQUES, DE PROGRAMMES OU DE PLANS

4.1 Introduction

La présente section a pour objet de préciser à quel point le public peut avoir accès à l'information environnementale se rapportant aux projets de règlements, de politiques, de programmes ou de plans. Elle a principalement trait à la procédure d'envoi d'avis et de formulation de commentaires concernant l'élaboration des règlements visés par l'*Administrative Procedure Act* (APA, *Loi sur la procédure administrative*). À l'instar de la FOIA, cette procédure ne s'applique pas seulement aux lois sur l'environnement, elle s'est également révélée utile aux citoyens désireux d'avoir accès au processus décisionnel gouvernemental.

L'APA proscrit formellement aux organismes gouvernementaux de prendre des décisions «arbitraires et irréfléchies»²⁵. Aux termes de cette disposition, les tribunaux ont exigé des organismes qu'ils soient en mesure de motiver leurs activités en produisant un «dossier administratif» contenant des pièces justificatives. Ce dossier doit être mis à la disposition du public pour qu'il puisse le consulter et déposer des renseignements pertinents. De plus, il est ouvert aux demandes visées par la FOIA et doit être disponible si la décision de l'organisme est contestée en justice.

Un programme de réglementation environnementale est parfois si complexe que le secteur privé et les citoyens ont besoin d'aide pour le comprendre. Le gouvernement peut créer des bureaux de renseignement afin de répondre aux questions du public au sujet des règlements. L'EPA a mis sur pied plusieurs lignes d'assistance téléphonique afin que le secteur privé et le public puissent appeler sans frais et poser des questions sur les conditions réglementaires et les activités gouvernementales. De plus, l'EPA dispose d'un ombudsman pour les petites entreprises qui répond aux questions de ces dernières et défend leur point de vue auprès des organismes.

4.2 Les règlements et politiques du gouvernement fédéral

Droit légal d'accès

La procédure de notification et de formulation de commentaires ou la procédure législative constituent des méthodes particulières

25. 5 U.S.C. § 706.

d'instauration de règles administratives ayant force obligatoire. La procédure d'avis et de commentaires est devenue la technique la plus courante de promulgation de règles aux États-Unis. L'APA, qui a été édictée en 1946, constitue le premier code complet de procédures administratives des États-Unis. Elle régit notamment la procédure de notification et de formulation de commentaires applicable par les organismes fédéraux²⁶. Cette procédure prescrit à un organisme d'aviser le public au sujet d'un projet de règles en le publiant dans le *Federal Register* et de tenir compte des commentaires publics déposés par écrit avant d'adopter une règle définitive.

Bon nombre des prescriptions relatives à la procédure de notification et de formulation de commentaires découlent d'interprétations judiciaires de l'APA qui n'apparaissent pas dans l'énoncé de cette loi. En général, celle-ci permet aux représentants du public de contester des règlements devant les tribunaux et à ces derniers d'invalider un règlement si, entre autres choses, l'organisme omet de publier un avis et de donner au public la possibilité de formuler des commentaires sur le règlement en question ou, encore, omet de tenir compte de commentaires importants de la part du public.

Politique d'accès

En 1993, le président Clinton a pris le décret 12866 relatif à la planification et à l'examen des règlements. Ce décret définit, en partie, un processus d'examen des règlements visant à être plus ouvert et accessible à l'examen du public. M. Clinton a ordonné à son gouvernement de faire en sorte que son processus d'examen des règlements rende davantage de comptes et soit plus ouvert au public. L'*Office of Information and Regulatory Affairs* (Bureau des renseignements et des affaires réglementaires) a le mandat de mettre en œuvre ce décret. Il doit accroître la participation du public au processus d'élaboration de règlements en recourant à des moyens informels, en plus des moyens formels plus traditionnels comme la procédure de notification et de formulation de commentaires.

Le gouvernement Clinton a également favorisé une «élaboration négociée» des règlements, ce qui signifie que les parties intéressées participent directement au processus d'ébauche, tout de suite avant la période de notification. En faisant participer directement les parties intéressées à l'ébauche d'un règlement et en leur permettant de négocier certains points de désaccord, le gouvernement s'attend à ce que le règlement soit préparé de façon plus éclairée et qu'il soit moins litigieux au

26. Voir 5 U.S.C. § 706.

moment où il sera proposé. L'article 6 du décret prescrit aux organismes gouvernementaux de rechercher et d'utiliser la négociation comme un moyen d'élaborer des règlements d'une manière davantage consensuelle.

En ce qui concerne les autres politiques relatives à l'élaboration de règlements, voir l'énoncé de politique de l'EPA sur la participation du public, à la sous-section 3.1, concernant l'accès à l'information dans le cadre de la délivrance d'autorisations et de permis relatifs à des projets.

Facilité d'accès

La publication d'un projet de règlement dans le *Federal Register* est destinée à rejoindre une vaste partie du public. À moins d'être mises au courant d'un projet de règlement, les parties intéressées ne pourront exprimer leur opinion à son sujet; la participation du public au processus d'élaboration du règlement aura, de toute évidence, connu un échec.

Aux États-Unis, les projets de règlement des organismes fédéraux sont publiés quotidiennement dans le *Federal Register*, la publication gouvernementale créée officiellement à cette fin. Ce registre est fiable, à jour et accessible. On peut le trouver dans un grand nombre de bibliothèques publiques et de bureaux gouvernementaux. Il compile en un seul et même endroit le programme complet du gouvernement en matière d'élaboration de règlements. Mais l'ampleur réelle de cette publication peut la faire percevoir comme imposante et complexe. En réalité, peu de citoyens ordinaires consultent le registre, qui sert avant tout à des avocats et à des entreprises réglementées qui portent un intérêt spécial à des cas précis.

Les citoyens n'ont pas seulement le droit de savoir ce que dit le gouvernement, ils ont également le droit de savoir ce que d'autres disent à ce dernier. L'APA proscrit les discussions à sens unique et prévoit des registres publics où toute personne peut consulter un dossier administratif afin de savoir ce que d'autres ont déclaré au sujet d'un projet de règlement. Les organismes gouvernementaux conservent une copie des commentaires qu'ils reçoivent au sujet des projets de règlement dans un registre public que l'on peut consulter dans les bureaux de ces organismes ou en alléguant la FOIA. Les organismes désignent souvent une personne-ressource, dont le nom et le numéro de téléphone figurent dans le *Federal Register* avec l'ébauche du règlement et sa version finale, afin de pouvoir répondre aux demandes de renseignements sur le règlement. Cependant, les commentaires sur le projet de règlement doivent être formulés par écrit et déposés durant la période prévue à cette fin.

Malgré l'exigence de publication dans le *Federal Register* et les journaux locaux, d'importants segments de la population locale n'ont toutefois pas accès à l'information relative aux projets de règlement. Par exemple, si un projet de règlement va toucher un segment de la population de New York comprenant principalement des ressortissants d'Amérique centrale, un avis dans le *New York Times* (le quotidien ayant le plus grand tirage) concernant le projet en question ne sera aucunement efficace, car il n'informerait pas la population visée. Il faudrait plutôt l'informer en espagnol et par d'autres moyens que les médias d'information. Par exemple, le meilleur moyen de communiquer un avis à une collectivité majoritairement hispanique est de le diffuser dans les stations de radio de langue espagnole.

Rapidité d'accès

L'APA n'impose pas de délai précis en ce qui concerne la publication d'un projet de règlement. Mais comme un organisme n'est pas en mesure de décréter qu'un règlement est définitif tant que le public n'a pas eu l'occasion de formuler des commentaires à son sujet, l'organisme est en quelque sorte forcé de mettre au plus vite le projet à la disposition du public. L'organisme doit prévoir un délai suffisant pour recevoir et examiner les réponses du public avant d'adopter la version finale d'un règlement. Aux États-Unis, la période réservée aux commentaires est habituellement de 30 jours au minimum.

Coût

Aux termes des procédures d'élaboration de règlements de la plupart des organismes gouvernementaux, les documents doivent être mis à la disposition du public à un prix minimal; l'organisme peut s'abstenir d'exiger un tarif ou le réduire dans l'intérêt du public²⁷. De plus, en vertu de la *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* (CERCLA, *Loi générale en matière d'intervention, de compensation et de responsabilité environnementales*), l'EPA peut, par exemple, octroyer des subventions à des fins d'«assistance technique» à des groupes communautaires locaux afin de leur permettre de recourir à des spécialistes pour comprendre les décisions que le gouvernement entend prendre et de formuler des commentaires à leur sujet²⁸.

27. Voir, par exemple, la *Clean Air Act*, 42 U.S.C. § 7607d(4)(A).

28. Subventions pour assistance technique à des groupes faisant partie de la liste nationale d'emplacements prioritaires, 54 Fed. Reg. 49848 (1^{er} décembre 1989). Stipulé dans: 42 U.S.C. § 9617e) et CERCLA § 117e).

En fonction du principe préconisant la tenue de réunions publiques mis de l'avant dans la *Federal Advisory Committee Act* (Loi fédérale sur le comité aviseur) et d'autres lois similaires, le gouvernement peut mettre des fonds à la disposition d'organisations de citoyens pour couvrir leurs frais de déplacement et de dépenses journalières raisonnables afin de faciliter leur participation à ces réunions.

4.3 Les règlements et politiques des États

La plupart des États possèdent une procédure de notification et de formulation de commentaires ou une procédure législative soit dans leur propre loi sur la procédure administrative, soit directement dans leurs lois sur l'environnement. En général, ces procédures ne diffèrent pas beaucoup des procédures fédérales susmentionnées. L'*Administrative Procedure Act* de la Californie fournit un exemple d'accès à l'information en matière de projets de règlement au niveau étatique²⁹.

4.3.1 L'*Administrative Procedure Act* de la Californie

Droit légal d'accès

En Californie, chaque organisme gouvernemental qui élabore un règlement doit présenter le projet et un énoncé initial des motifs de ce projet de règlement que le public peut consulter sur demande. Un avis de projet de règlement doit être posté à chaque personne ayant déposé une demande de réception d'avis concernant les mesures réglementaires et à toute personne qui, selon l'organisme, pourrait y être intéressée. Cet avis doit également être publié dans le *California Regulatory Notice Register* (Registre californien des avis réglementaires). Certaines lois peuvent prescrire des règles de publication d'avis plus rigoureuses. En plus de l'énoncé complet du projet de règlement, l'avis doit comprendre la date, le lieu et la nature de la procédure d'adoption du projet, la date limite de réception des commentaires, le nom et le numéro de téléphone du fonctionnaire responsable du projet ainsi que des références aux lois et règlements connexes. Ce fonctionnaire doit aussi informer le public, sur demande, de l'emplacement des dossiers publics, y compris les rapports, la documentation et les autres documents relatifs à la mesure envisagée. L'organisme doit aviser le public de toute modification au projet au moins 15 jours avant d'adopter le règlement définitif. Les organismes

29. L'*Administrative Procedure Act* de Californie, code gouvernemental § 11340 et s.

étatiques peuvent décider de ne pas ajouter de documents au dossier de la procédure réglementaire après la tenue de l'audience publique ou à la fin de la période réservée aux commentaires, à moins que des dispositions exigent expressément des commentaires publics sur cette question.

Politique d'accès

En Californie, la politique générale d'accès à l'information en matière de projet de règlement consiste à favoriser la plus grande diffusion possible d'avis aux personnes intéressées.

Facilité d'accès

L'APA de la Californie exige qu'un projet de règlement soit rédigé en «anglais commun», c'est-à-dire en des termes pouvant être compris par une personne dont la connaissance de l'anglais est équivalente à celle du niveau scolaire de la huitième année. S'il n'est pas possible de rédiger ledit projet en anglais commun en raison de son caractère technique, l'organisme est tenu d'en faire un résumé non exécutoire.

Tout organisme doit tenir un dossier sur chaque projet de règlement, y compris un exemplaire des pétitions déposées par des personnes intéressées, de tous les avis publiés, de la décision, de toutes les études et des documents justificatifs et du procès-verbal de toute audience publique. Le dossier doit aussi comprendre un index ou une table des matières indiquant chaque pièce qu'il contient et être à la disposition du public.

Rapidité d'accès

L'organisme doit donner avis d'un projet de règlement au moins 45 jours avant l'issue de la période de formulation de commentaires par le public sur le projet en question. Il est normalement prévu de tenir une audience publique au terme de cette période.

Coût

L'*Office of Administrative Law* (Bureau du droit administratif) de la Californie doit mettre le registre des avis à la disposition du public à un prix minimal.

5. LE TOXICS RELEASE INVENTORY

5.1 Les règlements et politiques du gouvernement fédéral

Droit légal d'accès

L'*Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* (EPCRA, *Loi sur la protection civile et sur le droit du public à être informé*) est destinée à informer les administrations locales, les intervenants affectés aux cas d'urgence et le grand public lorsque survient une urgence environnementale. L'EPCRA prescrit la création d'organes de protection civile étatiques et locaux chargés de planifier des mesures d'intervention et de recevoir des avis en cas de rejets accidentels de substances dangereuses³⁰. Bien que le Congrès ait établi une liste initiale des substances visées par cette disposition, l'EPA peut en ajouter ou en retirer et fixer les quantités limites de toutes ces substances.

Tout établissement qui possède une quantité de substances qui excède la limite fixée doit en aviser l'organe local de planification des mesures d'urgence et l'avertir immédiatement de tout rejet accidentel. Sur demande de la part de ces organes étatiques ou locaux, les établissements peuvent être tenus de fournir de plus amples renseignements sur l'entreposage et l'utilisation de chaque substance chimique.

L'article 313 de l'EPCRA charge l'EPA d'établir annuellement un *Toxics Release Inventory* (TRI, Inventaire des rejets toxiques) de 654 substances chimiques toxiques précises que des établissements de fabrication d'une certaine taille rejettent dans l'environnement. Un grand nombre de ces substances ne sont réglementées par aucun autre programme de l'EPA, mais elles doivent malgré tout faire l'objet d'une déclaration obligatoire.

En plus d'exiger la déclaration de quantités rejetées, le TRI réclame des données détaillées sur certaines substances, notamment les quantités rejetées dans l'air par des sources d'émissions involontaires, ponctuelles et non ponctuelles; déversées dans un cours d'eau ou dans un réseau d'égouts publics; éliminées par injection dans le sous-sol (déchets dangereux), transférées hors-site (p. ex., à des fins de recyclage ou d'incinération) et éliminées (dans des décharges ou des réservoirs de retenue).

30. EPCRA §§ 301 à 304 et 42 U.S.C. §§ 11001 à 11004.

L'article 313 de l'EPCRA renforce sérieusement, en termes de procédure, les lois américaines sur la divulgation publique, particulièrement en ce qui concerne les restrictions sur les revendications relatives à des renseignements commerciaux confidentiels ou des secrets commerciaux. Cet article prescrit une justification rigoureuse, y compris la preuve, au moment où la revendication est présentée, que l'information constitue réellement un secret, que sa divulgation causerait un préjudice concurrentiel et que la substance en question pourrait être rapidement l'objet d'une rétroingénierie. Lorsqu'un fabricant est exempté de déclarer le nom d'une substance, il doit quand même décliner sa propre identité, la nature générale de la substance sur les plans physique et chimique ainsi que la quantité rejetée. L'EPCRA prévoit également de fortes amendes et des poursuites publiques à l'égard des établissements qui contreviennent aux prescriptions du TRI.

Politique d'accès

Les politiques gouvernementales qui régissent l'accès du public à l'information conformément à l'EPCRA sont exposées plus en détail dans la *Pollution Prevention Strategy* (Stratégie de prévention de la pollution) de l'EPA publiée en 1991. Dans le cadre de cette stratégie, l'EPA a fixé une série d'objectifs en matière de prévention de la pollution concernant ses activités avec le milieu des entreprises réglementées. Pour pouvoir appliquer ces principes à ses programmes, l'EPA se servira des exigences de déclaration de l'EPCRA et les étoffera. L'EPA reconnaît dans sa stratégie la nécessité d'une information «plus conséquente et de meilleure qualité» sur la performance environnementale des produits de consommation et des établissements industriels.

Facilité d'accès

Le public peut se procurer des exemplaires des documents disponibles en vertu de l'EPCRA auprès de chaque comité local de planification d'urgence, lequel doit publier annuellement des avis de disponibilité. Les gouvernements étatiques et les administrations locales peuvent également imposer des conditions réglementaires en matière de divulgation de l'information qui soient plus strictes que la loi fédérale. Cependant, l'EPCRA prévoit une protection afin d'empêcher la divulgation des secrets commerciaux, par exemple, des renseignements qu'une entreprise tient confidentiels et que ses concurrents pourraient utiliser à des fins commerciales. Une exception à la protection de ces secrets garantit aux spécialistes de la santé l'accès, au besoin, à de l'information chimique pour le traitement ou la prévention des blessu-

res. Dans les situations non urgentes, toutefois, ces spécialistes doivent s'engager à protéger les secrets commerciaux pour pouvoir accéder à ces renseignements. Les sociétés tenues de produire des déclarations dans le cadre du TRI doivent remettre un rapport annuel à l'EPA indiquant les substances chimiques qu'elles utilisent, en quelle quantité, de quelle manière elles traitent leurs effluents et quelle quantité de chaque substance chimique elles rejettent dans chaque milieu ambiant (l'air, l'eau et le sol). L'EPA publie tous les ans un résumé des renseignements que les entreprises visées divulguent dans le cadre du TRI. Ce résumé comprend également des analyses détaillées et des répartitions des données du TRI et il est à la disposition du public.

L'EPCRA charge l'EPA de conserver les données du TRI dans une base de données informatiques accessible au public. Le système de déclaration de l'EPA relatif au TRI est accessible à toute personne qui dispose d'un ordinateur et d'un modem et qui a demandé un code d'abonné de la *National Library of Medicine* (Bibliothèque nationale de médecine). Grâce à ce code, n'importe qui peut consulter la base de données sur Internet et peut ainsi savoir rapidement quelles sont les entreprises qui rejettent des substances chimiques, quelles sont ces substances, en quelles quantités elles sont rejetées, dans quels milieux et dans quelle partie du pays. Les citoyens qui ne sont pas en mesure d'accéder à la base de données par modem peuvent acheter des exemplaires de l'inventaire sur support informatique. Quant à ceux qui ne disposent pas d'ordinateurs, ils peuvent demander à l'EPA de chercher des renseignements précis dans l'inventaire. De plus, la base de données du TRI est disponible sur microfiche ou sur disque compact (CD-ROM) à plus de 4 000 endroits au pays (en majorité des bibliothèques publiques) où l'on peut la consulter gratuitement. Une ligne directe sans frais permet également au public d'obtenir des renseignements sur le système de TRI, d'effectuer des recherches et de se faire expliquer d'autres aspects de l'EPCRA.

L'EPCRA est également une source de défis notables. En premier lieu, comme elle impose l'obligation expresse de produire de l'information à un important groupe de sociétés en constant changement, la loi peut être difficile à appliquer. De quelle manière le gouvernement ou le simple citoyen peuvent-ils savoir quelles sont les petites sociétés qui font de fausses déclarations ou qui n'en font pas du tout? Comment peuvent-ils découvrir quelles sont les sociétés qui ne déclarent pas suffisamment de rejets? En dernier lieu, les importantes améliorations qu'apporte l'article 313 de l'EPCRA en matière d'accès à l'information sont neutralisées par le champ d'application de l'inventaire, qui exempte ou exclut l'information sur des émissions importantes, particu-

lièrement celles provenant d'établissements qui ne se consacrent pas à la fabrication et concernant des petites quantités de substances extrêmement dangereuses.

Un autre défi est le fait que le grand public ne sait pas que les données du TRI lui sont accessibles, même dans les régions où les émissions de substances chimiques sont très importantes. Aux termes de l'EPCRA, l'EPA n'est pas tenue de mettre en œuvre un programme de sensibilisation du public, et comme celle-ci n'a pas de stratégie d'évaluation des besoins en information des divers secteurs de la population, cela entrave la réalisation de l'objectif visant à ce que le public ait accès aux données du TRI.

Rapidité d'accès

La prescription voulant que l'information contenue dans la base de données de l'EPA soit directement mise à la disposition du public offre à ce dernier l'accès aux nouvelles données dès que l'organisme gouvernemental procède à une mise à jour.

Coût

Tel que mentionné précédemment, la disponibilité de l'information du TRI grâce aux communications informatiques par modem, aux CD-ROM, aux bibliothèques publiques, à l'assistance téléphonique et aux demandes de recherches donne à presque tout citoyen la possibilité d'accéder à la base de données, à peu de frais ou gratuitement. La loi stipule que l'information doit être disponible au prix coûtant.

5.2 Les règlements et politiques des États

Environ la moitié des États américains disposent de lois sur le droit à l'information³¹. La divulgation de l'information est souvent fondée sur des études environnementales relatives à des établissements que mène le gouvernement. Ces études servent généralement à répertorier les substances chimiques (et les conditions connexes) que l'on trouve dans les établissements et qui peuvent être dangereuses pour les résidents des alentours si elles sont rejetées dans l'environnement. Le public a accès

31. Les États suivants disposent de lois sur le droit à l'information: la Californie, le Connecticut, le Delaware, la Floride, l'Illinois, l'Indiana, l'Iowa, le Kansas, la Louisiane, le Maine, le Massachusetts, le Minnesota, le Missouri, le New Jersey, le Nouveau-Mexique, le Dakota du Nord, l'Ohio, l'Oklahoma, l'Oregon, la Pennsylvanie, le Rhode Island, le Vermont, Washington, la Virginie occidentale et le Wisconsin.

aux renseignements recueillis dans le cadre de ces études, qui peuvent être menées en vertu d'une loi ou à la suite d'une demande publique de renseignements. Généralement, les secrets commerciaux et l'information privilégiée ou confidentielle ne sont pas accessibles au public. Toutefois, la plupart de ces lois prévoient une exception à la règle, en cas d'urgence médicale exigeant la divulgation d'informations chimiques si un médecin en a besoin pour traiter un patient exposé à une substance ou pour poser un diagnostic. La *Worker and Community Right-to-Know Act* (*Loi sur le droit des travailleurs et du public à être informés*) du New Jersey constitue un bon exemple de loi sur le droit à l'information³².

5.2.1 *La Worker and Community Right-to-Know Act du New Jersey*

Droit légal d'accès

La *Worker and Community Right-to-Know Act* du New Jersey permet aux fonctionnaires étatiques et municipaux ainsi qu'à tout particulier de résoudre des problèmes complexes en matière de pollution. Les entreprises qui se servent de substances chimiques dangereuses doivent déclarer chaque année la présence et les mouvements des substances toxiques à l'EPA, au *Department of Environmental Protection* (Ministère de la Protection de l'environnement) du New Jersey ou au comité local de protection civile. Toutes les données d'inventaire sont à la disposition du public. Chaque année, les établissements visés par la loi doivent mener une étude environnementale sur toutes les substances chimiques (et conditions connexes) que l'on trouve dans leurs installations et qui peuvent être dangereuses pour les résidents des alentours si elles sont rejetées dans l'environnement. Ces études sont des rapports détaillés sur les quantités, les risques et l'emplacement de substances précises à l'intérieur des établissements. Le ministère précité a dressé une liste des substances dangereuses visées par la loi.

Facilité d'accès

Les établissements doivent déposer ces études localement: au service de police, au service d'incendie, au comité de planification d'urgence, au bureau de comté désigné et au *Bureau of Hazardous Substances Information* (Bureau d'information sur les substances dangereuses) du New Jersey. La loi prescrit au *Department of Environmental Protection* du New Jersey d'ouvrir un fichier central pour toutes les études qu'il reçoit. Si un citoyen veut prendre connaissance de renseigne-

32. N.J. Stat. Ann. §§ 34:5A-1 à 34:5A-31 (Ouest en 1988 et supplément en 1990).

ments qui sont réputés faire partie des exceptions à la divulgation, le *Department of the Environment* (Ministère de l'Environnement) du New Jersey demandera à l'établissement visé de justifier le fait que ces renseignements ne doivent pas être divulgués au public. Si l'établissement n'a pas de raisons suffisantes ou adéquates, le ministère en question peut divulguer ces renseignements au demandeur. Dans des situations très particulières telles qu'une urgence médicale, il peut remettre ces renseignements à des spécialistes de la santé qui en ont besoin pour traiter l'urgence. Dans la plupart des cas, la loi stipule que ces spécialistes doivent s'engager à ne pas divulguer les renseignements confidentiels.

Le public peut obtenir un droit d'accès à de l'information auprès de plusieurs sources au New Jersey. L'une d'elles est le *Department of the Environment*, de qui l'on peut obtenir des renseignements en faisant parvenir une demande écrite à son *Bureau of Hazardous Substance Information*. Lorsqu'on indique clairement le type d'information requis, cela accélère le traitement de la demande. Le demandeur doit au minimum indiquer le nom et l'adresse de l'établissement au sujet duquel il désire des renseignements. Une autre source d'information est l'organisme responsable du comté. La *Worker and Community Right-to-Know Act* prévoit le financement d'un organisme désigné dans chaque comté, habituellement le service de santé. Chaque organisme responsable dispose d'un coordonnateur de l'accès à l'information qui s'occupe des demandes de renseignements et aide les établissements à se conformer à la loi.

Rapidité d'accès

Le *Department of the Environment* du New Jersey répond dans les 30 jours à une demande de renseignements déposée par un citoyen.

Coût

Le *Department of the Environment* du New Jersey ne réclame aucuns frais si l'information demandée comporte moins de 50 pages. Si le nombre de pages est supérieur, le ministère impose des frais de dix cents la page.

6. LES MESURES D'APPLICATION ET D'OBSERVATION DE LA LOI

L'accès à l'information est le seul mécanisme que le gouvernement fédéral met à la disposition des citoyens pour participer à ses décisions concernant l'application des lois sur l'environnement. Aux États-Unis,

la doctrine de *common law*, qui donne le pouvoir discrétionnaire de poursuivre, nie aux citoyens la possibilité d'intervenir dans les décisions que prennent les organismes gouvernementaux quant à savoir s'ils doivent user de leur pouvoir d'appliquer la loi et à quel moment³³. En vue de préserver les droits de participation des citoyens et de renforcer les capacités d'application de la loi des organismes gouvernementaux, le Congrès a instauré des droits d'application distincts pour les citoyens. Ces droits font maintenant partie de la plupart des principales lois sur l'environnement sous forme de dispositions donnant aux citoyens le droit d'intenter des poursuites. Pour que ces droits soient applicables, le public doit avoir accès à des renseignements précis concernant le degré d'observation de la loi par les entités réglementées. Pour que des renseignements soient précis, il faut que ces entités recueillent les données et les transmettent au gouvernement et que celui-ci les fournisse, sur demande, au public.

En raison du grand nombre d'entités réglementées, le meilleur moyen dont dispose le gouvernement pour recueillir des données environnementales est d'exiger de ces dernières qu'elles surveillent leurs rejets et inspectent leurs installations. Les entités doivent ensuite transmettre régulièrement à des organismes fédéraux et étatiques des rapports détaillés montrant les résultats de la surveillance, résultats qu'elles doivent d'ailleurs conserver. Les rapports de surveillance des entités réglementées étant généralement des déclarations sous serment, ceux qui font état d'infractions sont habituellement suffisants pour démontrer la responsabilité dans le cadre de poursuites par le gouvernement ou des particuliers. La plupart des lois américaines sur l'environnement prescrivent des processus de surveillance, d'inspection, de tenue de registres et de déclaration. L'EPA recueille cette information et la compile dans une base de données informatisée qui comprend également de l'information relative à l'application de la loi. Hormis certaines exceptions, ce dernier type d'information est également accessible aux particuliers; elle leur permet de surveiller le degré d'observation de la loi des établissements réglementés et les mesures d'application du gouvernement. En vertu de la FOIA et de diverses autres lois étatiques sur les dossiers publics, les citoyens ont également le droit de consulter les rapports de ces établissements et des inspecteurs gouvernementaux. Quant à l'*Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*, elle prescrit aux établissements réglementés de recueillir des données et de publier des rapports sur leurs rejets; ces rapports peuvent servir de document de référence en cas d'infraction.

33. Voir *Heckler c. Chaney*, 470 U.S. 821, 830-31 (1985) (Une agence a généralement une discrétion absolue de ne pas entreprendre de poursuites ou de ne pas exécuter la loi).

6.1 Les règlements et politiques du gouvernement fédéral

6.1.1 *Les poursuites en matière d'application intentées par des citoyens*

Aux États-Unis, la plupart des lois sur l'environnement contiennent des dispositions permettant aux citoyens d'intenter des poursuites contre ceux qui ne respectent pas les exigences législatives. Ces dispositions ont servi à l'application des règlements fédéraux dans divers domaines allant de l'antitrust à la protection du consommateur. On dit que les dispositions permettant les poursuites par des citoyens créent des procureurs généraux privés, car elles confèrent aux particuliers le droit d'appliquer les lois à l'égard d'autres entités, qu'elles soient publiques ou privées.

La *Clean Air Act* (CAA, *Loi sur l'air salubre*), qui a été promulguée en 1970, a été la première loi fédérale sur l'environnement de l'ère moderne à comporter une disposition permettant les poursuites intentées par des citoyens³⁴. Cette disposition sert de fondement à des dispositions similaires que l'on trouve dans presque toutes les autres lois fédérales importantes en matière d'environnement. De nos jours, n'importe qui peut intenter une poursuite contre des parties privées ou contre le gouvernement pour avoir enfreint certains articles de loi qui réglementent l'air, l'eau, les déchets toxiques, les espèces en voie de disparition, l'exploitation minière, le bruit, le plateau continental et d'autres éléments. Aux termes de nombreuses lois, les recours mis à la disposition des citoyens sont équivalents à ceux accordés à l'organisme fédéral chargé d'administrer chacune de ces lois, y compris le recouvrement des frais d'avocat.

La disposition type accordant un droit de poursuite aux citoyens autorise «toute personne» (ce qui comprend un particulier, un organisme ou une société) à poursuivre toute autre personne (y compris le gouvernement des États-Unis) qui enfreint les prescriptions d'une loi. Ce citoyen peut se servir de l'information qui découle des droits de communication de la preuve et d'interrogatoire préalable ou d'une demande déposée en vertu de la FOIA, comme celle des rapports de surveillance des rejets. Ces rapports sont souvent acceptés par les tribunaux à titre de preuve absolue d'infraction, car ils sont présentés par écrit et émanent du présumé contrevenant. Les lois sur le droit à l'information et le *Toxics Release Inventory* (TRI) ont également aidé les citoyens à relever des infractions contre l'environnement et à déposer des preuves.

34. 42 U.S.C. § 7604a), CAA § 304a) (exécution judiciaire de décisions découlant d'une poursuite intentée par un citoyen).

Avant d'intenter une poursuite, un citoyen doit aviser de son intention les organismes étatiques et fédéraux ainsi que le présumé contrevenant. Si l'infraction se prolonge après la période d'avis et que le gouvernement étatique ou fédéral ne poursuit pas le présumé contrevenant avec diligence, un citoyen peut intenter une poursuite après un délai de 60 jours. Lorsque la poursuite est intentée, le gouvernement n'a aucun pouvoir de la rejeter et il ne peut en influencer l'issue qu'en intervenant dans la cause. Si le citoyen gagne la cause, le tribunal peut ordonner au défendeur de cesser les activités qui enfreignent la loi. Dans certains cas, le tribunal peut attribuer au plaignant les frais judiciaires et d'avocat reliés à l'action intentée. Certaines lois permettent au plaignant de demander au tribunal d'imposer des amendes administratives au contrevenant qui sont payables au Trésor américain.

Maintes poursuites intentées par des citoyens se règlent de façon extrajudiciaire. Les tribunaux ont la compétence d'approuver de tels règlements s'ils semblent raisonnables, appropriés et d'intérêt public. Pour s'assurer que les règlements extrajudiciaires sont efficaces et obligent les défendeurs à respecter la loi, la plupart des plaignants insistent pour que les modalités des règlements soient des plus faciles à appliquer. De nombreux règlements sont des «jugements convenus» qui, lorsqu'ils sont approuvés par un tribunal, deviennent applicables au même titre qu'une ordonnance judiciaire. Lorsqu'un gouvernement est partie à une action en justice, certaines lois sur l'environnement exigent d'aviser le public des règlements extrajudiciaires proposés et des possibilités qui lui sont offertes de formuler des commentaires³⁵. Ces avis publics ne s'appliquent pas aux règlements reliés à des poursuites intentées par des citoyens.

6.1.2 L'information provenant des entités réglementées: les prescriptions en matière de surveillance et de déclaration

Droit légal d'accès

L'application fructueuse des normes antipollution exige, notamment, la présentation de preuves démontrant si une source se conforme ou non à ces normes. L'expérience acquise aux États-Unis montre que les

35. Voir la RCRA, 42 U.S.C. § 6973d) [lorsque le gouvernement des États-Unis cherche à obtenir un règlement à l'amiable dans certaines poursuites, il doit «prévoir la tenue d'une réunion publique dans le secteur touché et en donner avis et donner la possibilité de formuler des commentaires [...]»]. Voir également la 40 C.F.R. § 271.16d)(2)(iii)(1994) (les États doivent généralement accorder un délai minimum de 30 jours au public pour lui permettre de formuler des commentaires sur les règlements à l'amiable proposés dans le cadre d'actions civiles visant l'application de la RCRA).

prescriptions en matière d'auto-surveillance et de divulgation de renseignements sont de puissants outils d'application.

Presque toutes les lois antipollution américaines exigent des entreprises réglementées qu'elles surveillent régulièrement leurs rejets de polluants et qu'elles enregistrent les données de surveillance et d'autres informations concernant leurs activités polluantes³⁶. Ces lois stipulent que les données doivent être transmises périodiquement au gouvernement ou doivent être à sa disposition, sur demande, à des fins d'inspection. Dans la plupart des cas, les lois donnent au public accès à toutes les données que le gouvernement a en sa possession, et ce, tant et aussi longtemps que les documents visés ne contiennent pas de secrets commerciaux ou de renseignements commerciaux confidentiels. Si la loi n'énonce pas explicitement les droits d'accès du public, les dossiers détenus par le gouvernement, y compris ceux émanant de particuliers, peuvent quand même être mis à sa disposition en vertu de la *Freedom of Information Act* (FOIA), comme il en a été question précédemment. La charge de prouver que des données ne devraient pas être mises à la disposition du public incombe habituellement au gouvernement ou aux entreprises.

Les lois américaines prévoyant l'auto-surveillance et la tenue de dossiers sont indispensables aux programmes gouvernementaux d'application des lois, car le gouvernement n'a pas les ressources voulues pour surveiller seul toutes les entreprises réglementées. Ces lois peuvent en outre jouer un rôle important en matière d'application par des citoyens. Le droit d'accès du public à de tels dossiers de conformité permet aux citoyens de repérer les entreprises réglementées qui enfreignent la loi. Grâce à ces renseignements, ils peuvent prévenir les fonctionnaires chargés d'exécuter la loi et les inciter à tenter des poursuites. Les citoyens peuvent aussi publiciser les infractions et se servir des pressions exercées par la population pour forcer une entreprise à cesser d'enfreindre la loi.

Aux États-Unis, on perçoit généralement la *Clean Water Act* comme un modèle d'application de l'auto-surveillance³⁷. La loi en question interdit tout déversement de polluants dans les eaux de surface sans per-

36. À titre d'exemples de lois américaines sur l'environnement prescrivant la surveillance et la tenue de dossiers, on peut citer: la *Clean Air Act*; la *Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act*; la *Surface Mining Control and Reclamation Act*; la *Toxic Substances Control Act*; la *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (Superfund)*, et la *Federal Water Pollution Control Act*.

37. La *Federal Water Pollution Control Act* (42 U.S.C. § 1318) stipule que tout dossier, rapport ou renseignement obtenu en vertu de cet article doit être mis à la disposition du public, sauf s'il s'agit d'un secret commercial.

mis fédéral ou étatique. Ce type de permis énonce clairement les quantités maximales des déversements et d'autres conditions et, de plus, indique si le gouvernement ou un citoyen peut s'adresser aux tribunaux pour les faire appliquer. En vertu de la *Clean Water Act*, le public a un accès garanti à l'information recueillie par le gouvernement.

Facilité d'accès

En prenant à nouveau la *Clean Water Act* comme modèle, le gouvernement peut signifier aux détenteurs de permis à quel type de surveillance, d'échantillonnage et de tenue de dossiers ils sont assujettis³⁸. Cette loi garantit au public l'accès à n'importe quel permis et à n'importe quel dossier, rapport et renseignement que le gouvernement obtient d'un détenteur de permis, sauf lorsqu'il s'agit d'un secret commercial. En plus des dispositions de la loi permettant aux citoyens d'intenter des poursuites, celles donnant à ces derniers un droit d'accès à l'information leur permettent de demander réparation contre les pollueurs dans un délai relativement court. Un citoyen n'a besoin que d'un exemplaire du permis du pollueur et de son rapport de surveillance des déversements pour se rendre compte si ces derniers dépassent les quantités autorisées par le permis. S'il y a infraction, le rapport peut être déposé en cour à titre de preuve contre le pollueur. Pour s'assurer que les rapports de surveillance sont exacts, le gouvernement, en plus d'avoir accès aux dossiers du détenteur de permis, dispose de pouvoirs élargis en matière d'inspection. Ces pouvoirs comprennent le droit de pénétrer sans préavis sur la propriété d'un détenteur de permis, d'inspecter le matériel de surveillance et l'exploitation des installations et de prendre des échantillons des effluents. Concurremment aux sanctions criminelles, civiles et administratives sévères imposées pour infraction aux prescriptions en matière de surveillance et de déclaration, ces pouvoirs incitent tous les détenteurs de permis à tenir des dossiers complets et exacts.

Rapidité d'accès

Conformément à la réglementation de l'EPA, les détenteurs de permis visés par la *Clean Water Act* doivent produire tous les mois un rapport de surveillance des déversements ainsi qu'un avis de non-conformité si la surveillance révèle une infraction. Lorsqu'un acte de non-conformité est grave au point de menacer la santé humaine ou l'environnement, il doit être signalé au gouvernement dans les 24 heures.

38. 42 U.S.C. § 1342(i), CWA § 402(i).

6.1.3 Accès à l'information détenue par le gouvernement

La plupart des lois sur l'environnement sont assorties de dispositions sur l'accès à l'information relative à l'application et l'observation de la législation. Par exemple, aux termes de la *Clean Water Act*, avant d'émettre un arrêt imposant une amende administrative, l'EPA doit publier un avis et donner la possibilité de formuler des commentaires au sujet du projet d'arrêt³⁹. Toute personne qui formule des commentaires sur un tel projet doit être avisée de la tenue de toute audience et de la nature de l'arrêt définitif.

L'EPA conserve dans une série de bases de données l'information relative à l'application de la législation sur l'environnement. Ces bases de données comportent des sections confidentielles et non confidentielles. Les données confidentielles sont celles des dossiers en cours dont se sert l'organisme pour étayer une action contre un établissement déterminé.

Pour le moment, le moyen le plus simple dont dispose un particulier pour accéder à ces bases de données est l'organisation non gouvernementale *Office of Management and Budget-Watch* (OMB-Watch, Bureau de surveillance de l'Office de l'administration et du budget). Celle-ci a accès à toutes les bases de données en question et s'en sert pour aider les citoyens qui ont besoin de renseignements. Il s'agit d'une organisation sans but lucratif qui surveille les activités des organismes fédéraux américains. OMB-Watch peut accéder par ordinateur à l'information que détient l'EPA. Le public peut s'inscrire auprès d'OMB-Watch pour obtenir un numéro et un guide d'utilisateur, qu'il reçoit généralement dans un délai d'une semaine. Cet accès est gratuit lorsque le public communique directement avec cette organisation ou par le réseau Internet.

En plus de la base de données du *Toxics Release Inventory* (TRI) dont il a été question précédemment, une variété d'autres bases de données de l'EPA énumérées ci-après permettent de consulter de l'information relative à l'application et à l'observation de la législation environnementale.

Le *Facility Index System* (FINDS, Système d'indexage des établissements) fournit des données sur la situation géographique des établissements réglementés par l'EPA. Cette information est tenue à jour par les divers bureaux de programme de cet organisme et est à la disposition du public par l'intermédiaire d'un autre organisme gouvernemental, le

39. Voir 42 U.S.C. § 1319(4) sur les droits des personnes intéressées.

National Technical Information Service (NTIS, Service national d'information technique). Celui-ci peut attribuer à un particulier un numéro d'utilisateur pour qu'il accède à l'ordinateur central de l'EPA contenant le système FINDS; on peut se procurer ce numéro d'accès gratuitement. Le NTIS peut aussi fournir les données du FINDS sur bande magnétique au prix coûtant. Hormis le NTIS, le public peut avoir accès à FINDS en déposant une demande écrite concernant le sujet qui l'intéresse.

L'*Aerometric Information Retrieval System* (AIRS, Système de recherche de données aérométriques) contient de l'information relative à l'application de la loi au sein des établissements réglementés en vertu de la *Clean Air Act*. Les données sur la qualité de l'air et sur les émissions polluantes proviennent d'organismes étatiques et locaux. L'AIRS contient les renseignements suivants sur chaque établissement: ses nom et adresse; un rapport trimestriel sur son degré de conformité actuel; une liste des mesures d'application de la loi prises à son égard par l'État et l'EPA. Le rapport sur chaque établissement indique également le nombre d'avis d'infraction que celui-ci a reçus et le nombre de mesures administratives prises à son endroit au cours des deux dernières années. Pour avoir accès à l'AIRS, il faut demander un numéro d'utilisateur auprès du NTIS. On obtient ensuite un compte et l'autorisation d'accéder en direct à la base de données par l'ordinateur central de l'EPA. L'utilisateur doit payer un forfait mensuel de 15 \$US, plus des frais horaires d'utilisation. En vertu de la FOIA, on peut également demander un accès à la base de données de l'AIRS.

Le *Resource Conservation and Recovery Information System* (RCRIS, Système d'information sur la conservation et la récupération des ressources) est un système national de gestion de programmes et un répertoire des gestionnaires de déchets dangereux. Ceux-ci doivent appartenir à une ou plusieurs des catégories d'activités suivantes: établissements de traitement, d'entreposage et d'élimination de déchets; producteurs de grandes quantités de déchets; producteurs de petites quantités de déchets; et transporteurs de déchets. Le RCRIS recueille des données identifiant et localisant tous les gestionnaires de déchets ainsi qu'un large éventail de renseignements sur les établissements de traitement, d'entreposage et d'élimination de déchets concernant les permis ou les fermetures d'établissement, leur degré de conformité avec les règlements fédéraux et étatiques et leurs activités de dépollution. Bien que le grand public ne puisse avoir accès d'aucune façon à cette base de données, il peut quand même consulter, sous diverses formes, des renseignements non confidentiels contenus dans le RCRIS, et ce, en déposant une demande visée par la FOIA en vue d'obtenir un rapport sur papier. La reproduction des documents est gratuite jusqu'à concurrence

de 25 \$US; dépassé ce montant, il faut payer un tarif de 15 cents par page. On peut également accéder au RCRIS par l'intermédiaire du NTIS, lequel fournit des données non confidentielles sur bande magnétique moyennant un abonnement de 1 700 \$US par année. Certaines versions restreintes de ce système sont accessibles sur Internet grâce aux serveurs GOFER, FTP ou Worldwide Web. Les frais d'accès sont ceux de l'abonnement au serveur.

Le *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Information System* (CERCLIS, Système d'information général en matière d'intervention, de compensation et de responsabilité environnementales) contient des données relatives aux décharges de déchets dangereux abandonnées ou non contrôlées. La base de données renferme en outre des informations sur les mesures correctives préalables telles que les dates de constat et de parachèvement d'une évaluation préalable, d'inspection de la décharge et de détermination définitive de sa cote de danger. Plus de 1 200 décharges figurent sur la *National Priority List* (NPL, Liste nationale de décharges prioritaires). Le CERCLIS recèle également d'autres informations comme la description des emplacements visés par la NPL; des renseignements sur le propriétaire ou le producteur; les antécédents en matière de conformité à la réglementation et d'intervention; la nature des déchets; les effets environnementaux; le mode d'utilisation de l'eau; les mesures correctives prises à l'égard de ces décharges. Les données recueillies concernent également l'inventaire, l'évaluation et la dépollution des décharges non contrôlées. L'administration centrale et les bureaux régionaux de l'EPA conservent cette information dans les bases de données du CERCLIS, et seule l'information non confidentielle peut être consultée, sur demande informelle ou sur demande visée par la FOIA.

6.2 Les règlements et politiques des États

L'EPA a pour charge principale de mettre en œuvre les programmes instaurés par la plupart des lois américaines sur l'environnement; cet organisme doit rendre compte au Congrès aussi bien de ses succès que de ses échecs. La majeure partie de ces lois autorisent l'EPA à déléguer aux États ses principales responsabilités réglementaires, tout en demeurant imputable envers le Congrès. Conséquemment, les États jouent un rôle de premier plan dans la majorité des activités liées directement à l'observation et à l'application des lois. Ils prennent également des responsabilités précises, comme celle de fournir à l'EPA l'information nécessaire pour coordonner et évaluer les activités étatiques et la mise en œuvre des programmes nationaux.

L'information que les États fournissent à l'EPA en vertu d'exigences de surveillance est mise à la disposition du public sur demande, en vertu de la FOIA fédérale ainsi que de lois et de politiques étatiques sur l'accès du public aux dossiers. Les États établissent généralement des rapports contenant de l'information sur les inspections, les examens de permis, les infractions et les actions judiciaires déposées. Ces rapports sont exigés trimestriellement ou annuellement. De plus, de nombreuses lois étatiques sur l'environnement sont assorties de dispositions précises relatives à l'accès du public à l'information durant les poursuites.

La *Water Pollution Law (Loi sur la pollution de l'eau)* du New Jersey constitue un bon exemple de loi étatique dont certaines dispositions régissent l'accès à l'information dans le contexte de l'application des lois sur l'environnement.

6.2.1 La Water Pollution Law du New Jersey

Droit légal d'accès

En vertu de la *Water Pollution Act*, le gouvernement du New Jersey doit donner au public la possibilité de formuler des commentaires sur un projet d'ordonnance administrative par consentement avant son adoption définitive, si cette ordonnance est censée fixer des exigences provisoires assouplissant les quantités limites d'effluents imposées par un permis ou une ordonnance administrative préalable.

Facilité d'accès

L'avis doit comprendre un sommaire exposant la nature de l'infraction qui donne lieu à l'ordonnance administrative par consentement ainsi que ses modalités. Elle doit également préciser comment obtenir de plus amples renseignements au sujet de cette ordonnance et à qui faire parvenir les commentaires formulés par écrit. Avant de prendre quelque mesure définitive que ce soit, l'organisme compétent doit en aviser toutes les personnes qui ont déposé des commentaires et y répondre.

Rapidité d'accès

Une période minimale de 30 jours doit être réservée à la formulation de commentaires à la suite de la date de publication de l'avis.