

Évaluation de la biodiversité en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*

Principes et orientations pour la sauvegarde de la biodiversité par l'évaluation de projet

Préparé par

Anna Johnston, LL.M., avocate-conseil à l'interne, West Coast Environmental Law Association

Justina Ray, Ph. D., présidente et scientifique chevronnée, Wildlife Conservation Society Canada

pour le compte

du Comité consultatif technique des sciences et des connaissances

de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada

31 mars 2023

Remerciements

Le présent rapport a été rendu possible grâce au financement de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada. Nous tenons à exprimer notre gratitude à l'endroit du Comité consultatif technique des sciences et des connaissances pour nous avoir confié ce projet, ainsi qu'aux membres du sous-comité sur la biodiversité, en particulier les coresponsables Gillian Donald et Glennis Lewis, qui nous ont fourni des conseils et des suggestions. Nous sommes très reconnaissants envers Michael Grassie et Sydney Allen, de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, d'avoir dirigé le processus, retrouvé des renseignements importants, et fait preuve d'une grande attention et d'une excellente réactivité. Andrea Service et d'autres membres de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada ont apporté des corrections et des suggestions précieuses et détaillées, et Kyle Vermette, du Comité consultatif autochtone, nous a fait part de ses suggestions et de ses commentaires. Nous remercions Dave Poulton, Hugo Rainey et Paulette Fox pour leurs recherches, leurs conseils et leurs commentaires. Sans eux, nous n'aurions pas pu rédiger ce rapport. Un grand merci également à Hugh Benevides pour sa révision finale approfondie.

Ce rapport est dédié à la mémoire de Meinhard Doelle, qui a permis la réalisation de ce projet et dont les connaissances, l'expertise et l'esprit continuent de nous guider et de nous inspirer.

Table des matières

A.	Introduction	1
1.	La biodiversité dans l'évaluation d'impact	3
2.	Objectifs du présent rapport	5
3.	Méthodes	5
4.	Organisation.....	6
B.	Effets environnementaux positifs et négatifs.....	8
C.	La mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du Canada de respecter ses obligations environnementales	10
D.	Prendre en compte la contribution d'un projet au développement durable.....	12
E.	Effets sur les peuples autochtones et répercussions sur les droits des Autochtones.....	14
F.	Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+).....	15
G.	Détermination de l'intérêt public	16
A.	Traitement de la biodiversité dans les EE fédérales antérieures à la LEI	18
B.	Traitement de la biodiversité dans le cadre de la législation provinciale en matière d'EE	20
C.	Principales lois et politiques fédérales pertinentes pour le traitement de la biodiversité dans les EI 21	
5.	<i>Loi sur les espèces en péril</i>	21
6.	Autres politiques fédérales pertinentes	22
D.	Commission conjointe et évaluations par substitution	22
1.	Rapport d'évaluation sur la substitution du GNL Cedar (2022).....	23
2.	Rapport de la commission d'examen d'EE visant la mine et l'usine de Voisey's Bay (1999)	24
3.	Rapport de la commission d'examen conjoint portant sur la partie inférieure du fleuve Churchill (2011).....	26
4.	Rapport de la commission d'examen conjoint du projet de forage intercalaire de puits de gaz peu profonds d'EnCana (2009)	27
5.	Rapport de la commission d'examen conjoint du projet d'expansion de la mine Jackpine (2013).....	28
6.	Rapport de la commission d'examen conjoint sur le projet de palladium de Marathon (2022) ...	30
7.	Rapport de la commission d'examen conjoint portant sur le projet de mine de charbon Grassy Mountain (2021)	30
8.	Publication du rapport de la commission d'examen conjoint portant sur le projet de mine de sables bitumineux Frontier (2019).....	31
A.	Obligations internationales.....	34
1.	Convention sur la diversité biologique	34
	Texte de la Convention	35

Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal	40
Stratégie et plan d'action nationaux du Canada pour la biodiversité (SPANB)	52
Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones	52
2. Oiseaux migrateurs	56
Convention pour la protection des oiseaux migrateurs aux États-Unis et au Canada	56
3. Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine (Ramsar)	58
Texte de la Convention	58
4 ^e plan stratégique 2016-2024.....	59
4. Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (sites du patrimoine mondial de l'UNESCO).....	61
B. Obligations nationales	61
1. Législation	61
2. Obligations nationales concernant les peuples autochtones.....	62
Obligations fiduciaires de la Couronne	62
Article 35.....	62
3. Programme de rétablissement et plans d'action en vertu de la <i>Loi sur les espèces en péril</i>	67
A. Reconnaître les limites de l'évaluation d'impact à l'échelle du projet.....	72
B. Adopter une approche fondée sur les objectifs	72
1. Définir clairement les obligations environnementales pertinentes ainsi que ce qu'elles signifient pour l'El	74
2. Recenser les valeurs de la biodiversité et des écosystèmes.....	75
3. Déterminer les objectifs et les cibles d'importance	75
4. Visez le gain net, sauf dans certaines circonstances.....	77
5. Déterminer quels sont les repères ou les limites.	78
6. Définir et appliquer les critères et les principes de compromis	80
C. Utiliser une approche fondée sur la réconciliation et les droits qui respecte et soutient les instances autochtones	81
D. Définir la biodiversité de manière claire, cohérente et exhaustive.....	82
1. Adopter la définition de la biodiversité de la CDB.....	82
2. La biodiversité est une composante de la durabilité.....	83
3. La biodiversité fait partie intégrante des droits, de la culture et du bien-être des peuples autochtones	83
4. Avantages connexes et compromis associés à la biodiversité et aux changements climatiques ..	83

E.	Exiger l'application rigoureuse de la hiérarchie des mesures d'atténuation	84
1.	Commencer le plus tôt possible.....	86
2.	Détermination précoce et continue et évaluation comparative des solutions de rechange	87
3.	Examiner toutes les options réalisables à chaque étape de la hiérarchie.....	88
4.	Définir clairement les circonstances dans lesquelles les atteintes résiduelles à la biodiversité peuvent être autorisées ou pas	89
5.	L'objectif de la hiérarchie des mesures d'atténuation doit être le gain net, sauf dans des circonstances précises où l'APN peut être acceptable	90
6.	La compensation doit être le dernier recours	91
7.	Conception axée sur le développement durable.....	92
F.	Adopter une approche fondée sur la collaboration et le dialogue.....	92
G.	Recours proactif, précoce et continu à des experts indépendants et à des détenteurs du savoir	93
H.	Adopter une approche de précaution	93
I.	Appliquer l'évaluation d'impact à tous les projets ayant des effets importants sur la biodiversité ..	95
J.	Nommer des commissions d'examen pour les EI dont les effets sur la biodiversité sont susceptibles d'être très importants.....	97
K.	Détermination efficace, exhaustive et ciblée de la portée.....	98
1.	Orientation de l'EI et conseils aux promoteurs	98
2.	Portée et qualité de l'information	99
3.	Échelles spatiales et temporelles pertinentes.....	101
4.	Effets cumulatifs	103
L.	Divulgence proactive et transparence	103
M.	Suivi, surveillance, gestion adaptative et vérification	104
A.	Défis et lacunes.....	107
1.	Lacunes dans le traitement de la biodiversité au Canada	107
2.	Principaux défis liés à l'évaluation de la biodiversité dans le cadre de la LEI.....	110
B.	Principales recommandations.....	112
	Lois, règlements et instruments juridiques internationaux.....	118
	International	118
	Fédéral	118
	Provincial.....	119
	Jurisprudence.....	119
	Politiques et orientations.....	119
	Sources secondaires.....	124

Chapitre I : Introduction

A. Introduction

Les preuves de la dégradation constante de la biodiversité, tant sur le plan mondial qu'au Canada, sont de plus en plus nombreuses. La disparition des espèces, des habitats et de l'intégrité des écosystèmes s'est accélérée et intensifiée à un rythme considérable par rapport aux dix derniers millions d'années. Ces tendances devraient se poursuivre, ou s'aggraver, à l'avenir, selon les scénarios reposant sur le maintien du statu quo¹.

De nombreuses espèces et de nombreux écosystèmes du Canada présentent d'importantes tendances au déclin, comme en témoignent les listes croissantes d'espèces en péril et les inquiétudes concernant la dégradation des espèces et des écosystèmes². Les principales menaces qui pèsent sur la biodiversité sont la perte d'habitat (agriculture et étalement urbain), la surexploitation, les espèces envahissantes et les interactions avec les espèces indigènes³. Les perturbations humaines et les espèces envahissantes sont les menaces les plus fréquemment mentionnées dans les programmes de rétablissement des espèces⁴. Les menaces liées aux changements climatiques et à la pollution sont de plus en plus souvent reconnues comme étant des menaces pour les espèces en péril, tout comme les impacts cumulatifs découlant de l'interaction et du cumul des menaces⁵.

La communauté internationale a appuyé un vaste engagement en faveur de la conservation de la biodiversité au moyen de la Convention sur la diversité biologique (CDB), dont le Canada a été le premier signataire en 1992. Malgré ces efforts ainsi que d'autres sur le plan mondial, la situation s'aggrave.

La diversité biologique⁶ (la variété de la vie sur Terre) est un élément clé, mais sous-évalué, de la durabilité et joue un rôle essentiel pour l'humanité. La CDB reconnaît trois niveaux principaux de

¹ IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services* 2019. <https://zenodo.org/record/3553579>.

² Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril, *Les espèces sauvages 2020 : La situation générale des espèces au Canada*, 2022. <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/registre-public-especes-peril/situation-generale/especes-sauvages-2020.html>; Wildlife Conservation Society (WCS) Canada. *Globally threatened ecosystems (version 2.0), SHAPE of Nature*. <https://shapeofnature.ca/globally-threatened-ecosystems/>.

³ Laura R. Prugh, Anthony R.E. Sinclair, Karen E. Hodges, Aerin L. Jacob et David S. Wilcove, *Reducing threats to species : Threat reversibility and links to industry*. 2010. p. 267–276, « Conservation Letters », vol. 3(4). Internet : DOI:<https://doi.org/10.1111/j.1755-263X.2010.00111.x>; Oscar Venter, Nathalie N. Brodeur, Leah Nemiroff, Brenna Belland, Ivan J. Dolinsek et James W. A. Grant, *Threats to endangered species in Canada*. 2006. p. 903–910, « BioScience », vol. 56(11). Internet : DOI:[10.1641/0006-3568\(2006\)56\[903:TTEPIC\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1641/0006-3568(2006)56[903:TTEPIC]2.0.CO;2); Catherine Woo-Durand, Jean-Michel Matte, Grace Cuddihy, Chloe L. McGourdji, Oscar Venter et James W. A. Grant, *Increasing importance of climate change and other threats to at-risk species in Canada*. 2020. p. 449–456, « Environmental Reviews », vol. 28(4). Internet : DOI:[10.1139/er-2020-0032](https://doi.org/10.1139/er-2020-0032); Justina C. Ray, Jaime Grimm et Andrea Olive, *The biodiversity crisis in Canada : failures and challenges of federal and sub-national strategic and legal frameworks*. 2021. « Facets », vol. 6(1). Internet : DOI:[10.1139/facets-2020-0075](https://doi.org/10.1139/facets-2020-0075).

⁴ Jenny McCune et coll., *Threats to Canadian species at risk : An analysis of finalized recovery strategies*. 2013. p. 254–265, « Biological Conservation », vol. 166. Internet : DOI [10.1016/j.biocon.2013.07.006](https://doi.org/10.1016/j.biocon.2013.07.006).

⁵ Jessica Currie et Valentina Marconi, *An analysis of threats and factors that predict trends in Canadian vertebrates designated as at-risk*. 2020. p. 49–66, « Facets », vol. 5(1). Internet : DOI : [10.1139/facets-2019-0017](https://doi.org/10.1139/facets-2019-0017).

⁶ Selon la Convention sur la diversité biologique, on entend par « diversité biologique » la « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes » *Convention sur la diversité biologique*, 1760 UNTS 79, 31 ILM 818 (1992).

diversité biologique : « la diversité au sein des espèces, entre les espèces et dans les écosystèmes ». La diversité des espèces (p. ex. tortue mouchetée, cèdre rouge de l'Ouest, saumon de l'Atlantique) est souvent l'aspect de la diversité biologique le plus pris en compte. La variabilité au sein des espèces fait référence à la diversité génétique, comme les montaisons du saumon de l'Atlantique, les deux populations géographiquement distinctes de tortues mouchetées que l'on trouve au Canada, les 11 écotypes différents de caribous ou la diversité génétique du thuya géant sur l'île de Vancouver. La diversité biologique comprend également les écosystèmes, définis par des communautés distinctes de plantes et d'animaux. Les exemples d'écosystèmes vont d'un bassin de marée le long de la côte pacifique à de vastes étendues de forêts d'érables à sucre dans le centre de l'Ontario et du Québec, en passant par des écosystèmes de tourbières boréales riches en carbone.

Grâce aux récentes évaluations mondiales⁷, nous apprécions de plus en plus les liens entre la biodiversité et le bien-être humain, et nous comprenons de mieux en mieux que ces valeurs sont inégalement réparties sur la planète. Finalement, tous les êtres humains dépendent de la biodiversité, et les réserves d'écosystèmes et de ressources naturelles de la planète fournissent des « services », c'est-à-dire les avantages que les êtres humains tirent de la nature. Ce « capital naturel » comprend la nourriture, l'eau, la régulation du climat, la protection, les loisirs et les avantages culturels et spirituels⁸. La plupart des contributions de la nature à notre société ne sont pas entièrement remplaçables, et certaines sont carrément irremplaçables⁹. Des écosystèmes sains continueront à fournir ces services et la société devrait viser une intendance saine des écosystèmes à tous les niveaux afin de maintenir et d'améliorer les services écosystémiques¹⁰.

La biodiversité est essentielle pour atteindre les objectifs de développement durable des Nations unies, notamment en ce qui concerne les océans, les terres, la pauvreté, la faim, la santé, l'eau, les villes et le climat (objectifs de développement durable 1, 2, 3, 6, 11, 13, 14 et 15). Dans une déclaration à la suite de la 15^e Conférence des Parties (COP15) à la Convention sur la diversité biologique en décembre 2022, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a souligné que « la biodiversité et les écosystèmes sains sont le fondement de la vie et sont essentiels à la jouissance des droits de la personne, y compris les droits à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, à la culture et à un environnement sain¹¹ » [traduction]. Pour les peuples autochtones en particulier, plusieurs analyses mondiales ont montré à quel point les zones de grande valeur en matière de biodiversité chevauchent les territoires autochtones. Les crises du climat et de la biodiversité sont également liées, et pas seulement parce que les changements climatiques sont une menace majeure pour la biodiversité. Grâce aux services

⁷ IPBES, *Résumé à l'intention des décideurs du rapport de l'évaluation mondiale de l'IPBES de la biodiversité et les services écosystémiques*. 2019. Internet : https://www.ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_fr.pdf; Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, *Perspectives mondiales de la biodiversité 5*, Montréal, 2020. Internet : <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-spm-fr.pdf>.

⁸ Robert Costanza et coll., *Twenty years of ecosystem services : How far have we come and how far do we still need to go?* 2017. « Ecosystem Services ». Internet : <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2017.09.008>.

⁹ IPBES. 2019.

¹⁰ Maercello Hernández-Blanco et coll., *Ecosystem health, ecosystem services, and the well-being of humans and the rest of nature*. 2022. p. 5027–5040, « Global Change Biology », vol. 28(17). Internet : DOI:<https://doi.org/10.1111/gcb.16281>.

¹¹ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Post-2020 Global Biodiversity Framework : Urgent need to protect nature and human rights, say UN experts*. 6 décembre 2022. Internet : <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/post-2020-global-biodiversity-framework-urgent-need-protect-nature-and-human#:~:text=%E2%80%9CHealthy%20biodiversity%20and%20ecosystems%20are,environment%2C%E2%80%9D%20the%20experts%20said.>

écosystémiques qu'elle soutient, la biodiversité contribue également de manière importante à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements. Par conséquent, la conservation et la gestion durable de la biodiversité sont essentielles pour faire face aux changements climatiques. Le premier rapport scientifique conjoint publié par les organismes scientifiques des conventions des Nations unies sur la biodiversité et les changements climatiques en 2021¹² s'est concentré sur l'exploration des liens (c'est-à-dire les synergies et les compromis) entre le climat et la biodiversité. Parmi ses conclusions, on peut citer : 1) « Les mesures étroitement axées sur l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à celui-ci peuvent avoir des effets négatifs directs et indirects sur la nature et les contributions de la nature à l'homme », et 2) « Traiter le climat, la biodiversité et la société humaine comme des systèmes couplés est essentiel pour que les interventions politiques donnent des résultats positifs ».

1. La biodiversité dans l'évaluation d'impact

Si de nombreuses mesures doivent être prises pour préserver l'ensemble des géotypes, des espèces et des écosystèmes de nos paysages terrestres et marins, l'une des plus importantes consiste à évaluer et à atténuer correctement les incidences des petits et grands projets de développement. L'un des principaux moteurs de cette tendance est la conversion ou la perte d'habitats, causée principalement par des pratiques d'utilisation des sols non durables et des aménagements mal situés. L'article 14 de la CDB (« Études d'impact et réduction des effets nocifs ») exige de chaque partie contractante (les gouvernements signataires) qu'elle adopte des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement (EIE¹³) des projets proposés susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique, et qu'elle s'assure qu'elle dispose de moyens pour prendre en compte les effets des programmes et des politiques sur la diversité biologique. Lors de la 8^e réunion de la Conférence des Parties à la Convention (COP8) en 2006, les parties ont approuvé les Lignes directrices volontaires sur l'évaluation de l'impact tenant compte de la diversité biologique¹⁴, qui donnent des orientations sur la prise en compte de la biodiversité et des services écosystémiques dans les évaluations d'impact propres aux projets et des stratégies, et qui ont été adoptées par la COP11 en 2012.

En 2016, lors de la COP13, les parties ont adopté une décision sur l'intégration qui mettait notamment l'accent sur l'évaluation d'impact, invitant les parties et les autres gouvernements à « prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des évaluations de l'impact sur l'environnement et des évaluations environnementales stratégiques, y compris en renforçant l'application des méthodes d'évaluation environnementale stratégique et en utilisant des outils pour évaluer les effets potentiels sur la diversité biologique et les fonctions et services écosystémiques, y compris sur leur résilience¹⁵ ». Une décision de

¹² H. O. Pörtner et coll., *IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change*. 2021. Internet : DOI 10.5281/zenodo.4782538.

¹³ Alors que la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI) utilise le terme « évaluation d'impact » (EI) pour désigner les évaluations de projets proposés, l'expression « évaluation des impacts environnementaux » est plus courante à l'échelle internationale. Au Canada, la législation fédérale antérieure et les lois provinciales actuelles en matière d'évaluation utilisent le terme « évaluation environnementale » (EE). Dans le présent rapport, nous utilisons EIE pour désigner l'évaluation internationale, EE pour désigner les évaluations menées par les provinces et en vertu de la législation fédérale antérieure, et EI pour désigner les évaluations d'impact en vertu de la LEI.

¹⁴ UNEP/CDB/COP/DEC/VIII/28. *Évaluation d'impact : Lignes directrices volontaires sur l'évaluation de l'impact tenant compte de la diversité biologique*. 15 juin 2006. <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=11042>.

¹⁵ CDB/COP/DEC/XIII/3. *Mesures stratégiques en vue de la mise en œuvre du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et la réalisation des Objectifs d'Aichi pour la biodiversité, notamment en ce qui concerne l'intégration de la biodiversité dans tous les secteurs*. 16 décembre 2016. Internet : <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-03-fr.pdf>.

la COP14 a examiné l'intégration de la biodiversité dans les secteurs de l'énergie et de l'exploitation minière, des infrastructures, de la fabrication et de la transformation, et a « encouragé » les parties de la CDB à, entre autres, « appliquer les meilleures pratiques en matière d'évaluation d'impact sur l'environnement et d'intégration de la biodiversité aux décisions, y compris celles des institutions financières publiques et privées, relatives à l'approbation de projets et d'investissements dans ces secteurs¹⁶ ». Malgré ces engagements, un certain nombre de problèmes communs et de longue date sont associés au traitement de la biodiversité dans l'évaluation d'impact à l'échelle mondiale ainsi qu'au Canada¹⁷.

Bien que la première (et unique) Stratégie nationale pour la biodiversité du Canada dans le cadre de la CDB¹⁸ ait souligné l'importance de l'EIE et se soit engagée à utiliser l'EIE pour traiter les impacts des projets sur la biodiversité et prendre en compte les effets cumulatifs, les récents rapports nationaux du Canada à la CDB n'ont guère fait mention de l'EIE. Pourtant, même si de nombreuses lois et politiques provinciales et territoriales sectorielles régissent le développement et l'extraction des ressources naturelles, les lois d'évaluation¹⁹ constituent à peu près la seule politique de sauvegarde de la biodiversité en dehors des zones protégées au Canada. La *Loi sur l'évaluation d'impact*²⁰ fédérale (LEI) est un exemple de ce type de loi.

La LEI a introduit l'obligation pour les évaluations fédérales de prendre en compte « la mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations en matière environnementale » (paragraphe 22 [1]), et pour les décideurs de prendre en compte cette même mesure lorsqu'ils déterminent si les effets nocifs relevant d'un domaine de compétence fédérale et les effets directs et accessoires négatifs du projet sont dans l'intérêt du public (article 63 e)). Les orientations de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC) précisent que les « obligations environnementales » désignent les obligations applicables au gouvernement du Canada en vertu du droit national et international en ce qui concerne la protection de l'environnement naturel²¹. Parmi les nombreuses obligations environnementales du Canada, celles liées à la biodiversité sont particulièrement importantes et opportunes compte tenu du déclin de la

¹⁶ Le texte de la décision reconnaît également « qu'il existe des possibilités d'application à plus grande échelle pour les études d'impact tenant compte de la diversité biologique, l'intégration des considérations relatives à la biodiversité dans les études de faisabilité et les évaluations des risques et la communication des risques, en particulier dans les évaluations stratégiques environnementales conduites pour les politiques, les plans et les programmes, et l'utilisation de la planification spatiale aux niveaux national et régional, ainsi que l'ajustement des cadres réglementaires pour encourager l'évaluation et la divulgation des risques financiers issus de la perte de biodiversité liés aux investisseurs et aux entreprises. »
<https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-03-fr.pdf>

¹⁷ Voir Gordon E. Beanlands et Peter N. Duinker, *An Ecological Framework for Environmental Impact Assessment in Canada*, Institute for Resource and Environmental Studies & Federal Environmental Assessment Review Office, 1983.; Patrick Gannon, *The time is now to improve the treatment of biodiversity in Canadian environmental impact statements*, 2021, « EIAR », vol. 86.

¹⁸ Environnement Canada, *Stratégie canadienne de la biodiversité : Réponse du Canada à la Convention sur la diversité biologique*, Hull, Québec : Bureau de la Convention sur la biodiversité, Environnement Canada, 1995.

¹⁹ Justina C. Ray, Jaime Grimm et Andrea Olive, *The biodiversity crisis in Canada : failures and challenges of federal and sub-national strategic and legal frameworks*, 2021, p. 1048, « Facets », vol. 6(1). Internet : DOI : 10.1139/facets-2020-0075.

²⁰ L.C. 2019, ch. 28, art. 1 [LEI].

²¹ Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Contexte stratégique : Obligations environnementales et engagements en matière de changements climatiques en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact*, dans le « Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact », 2020. Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/obligations-environnementales-engagements.html>.

biodiversité au Canada et dans le monde, ainsi que du mandat du ministre de l'Environnement et du Changement climatique qui consiste à « freiner et à inverser la perte de milieux naturels²² ». En décembre 2022, la COP15 s'est tenue à Montréal, où les parties (dont le Canada) sont parvenues à un accord sur le Cadre mondial de la biodiversité (CMB) de Kunming à Montréal, qui les oblige désormais à atteindre un certain nombre d'objectifs et de buts détaillés liés à la biodiversité.

L'évaluation de la mesure dans laquelle les effets d'un projet contribuent ou portent atteinte à la capacité du Canada à respecter ses obligations nationales et internationales reste floue. Les orientations actuelles de l'AEIC sur le sujet sont très générales, manquant de détails pertinents tels que la façon d'évaluer la mesure dans laquelle les projets peuvent contribuer ou porter atteinte à la capacité du Canada à respecter ses obligations en matière de biodiversité, la manière de prévoir et de quantifier les impacts sur la biodiversité afin de concevoir des mesures d'atténuation, et la manière dont la biodiversité peut être prise en compte avec d'autres questions (p. ex., le climat, la réconciliation autochtone, etc.) lorsqu'il s'agit de déterminer si les effets négatifs d'un projet sont dans l'intérêt du public. Les lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (LDIREI) publiées à ce jour ne précisent pas les obligations en matière de biodiversité, se contentant de faire référence aux instruments dans lesquels de telles obligations peuvent apparaître, telles que la CDB et le CMB.

2. Objectifs du présent rapport

En août 2022, le Comité consultatif technique des sciences et des connaissances (CCTSC) nous a demandé, en tant qu'experts en droit et en biodiversité, de mener des recherches et des analyses et de préparer un rapport pour le CCTSC concernant le traitement de la biodiversité dans l'évaluation d'impact (EI), y compris la prise en compte des obligations environnementales pertinentes dans la prise de décision, afin de guider les recommandations propres au CCTSC à l'intention de l'AEIC.

Les objectifs particuliers de ce rapport sont les suivants :

- 1) relever les lacunes et les défis liés à l'évaluation de l'impact des projets sur la biodiversité;
- 2) définir les principes clés du traitement de la biodiversité dans le cadre de la LEI;
- 3) recommander des moyens d'intégrer ces principes dans l'évaluation du projet;
- 4) déterminer comment l'évaluation régionale peut être utilisée pour éclairer l'évaluation d'impact (EI) du projet;
- 5) déterminer les domaines dans lesquels il convient d'approfondir la recherche ou d'élaborer des politiques.

3. Méthodes

Pour atteindre ces objectifs, nous avons procédé à des analyses documentaires sur le traitement de la biodiversité dans l'EI (à l'échelle mondiale et au Canada) et examiné les documents disponibles issus des évaluations environnementales (EE) fédérales au Canada. Nous avons répertorié les engagements liés à la biodiversité, en mettant l'accent sur la CDB et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Nous avons fait appel à des experts pour examiner les lois provinciales pertinentes et pour regrouper les meilleures pratiques en matière de traitement des EIE à l'étranger. Nous avons

²² Le très honorable Justin Trudeau, P.C., député, *Lettre au ministre Guilbeault concernant la lettre de mandat du ministre de l'Environnement et du Changement climatique*. 16 décembre 2021. Internet : <https://www.pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-de-lenvironnement-et-du-changement>.

utilisé cet ensemble de documents pour élaborer une série de principes clés et de recommandations afin de traiter efficacement la question de la biodiversité dans les EI fédérales au Canada.

4. Organisation

Les premiers chapitres du rapport (chapitres II à IV) fournissent des renseignements généraux, des justifications et des exemples de la manière dont la biodiversité est prise en compte dans les politiques et les pratiques, au Canada et à l'étranger. Plus précisément, nous examinons d'abord le rôle de la biodiversité dans la formulation de la LEI (chapitre II), puis nous analysons la mesure dans laquelle les lois provinciales exigent l'évaluation de la biodiversité et nous examinons la manière dont les EE menées dans le cadre de la législation fédérale précédente ont pris en compte la biodiversité (chapitre III). Au chapitre IV, nous donnons des exemples d'obligations environnementales internationales et nationales qui sont pertinentes pour la biodiversité et qui devraient être prises en compte dans l'EI.

Dans le chapitre V, nous présentons les résultats d'un examen approfondi des politiques et des pratiques, principalement à l'étranger, ainsi que les preuves disponibles de leur efficacité, et nous nous appuyons sur ce matériel antérieur pour fournir une liste complète de principes pour le traitement efficace de la biodiversité dans l'évaluation d'impact. Dans le chapitre VI, nous synthétisons les renseignements des chapitres précédents dans un résumé des lacunes et des défis, suivi de recommandations clés pour améliorer la biodiversité dans les EI fédérales. Ce rapport examine toutes les étapes de l'évaluation, de la préparation en amont à la prise de décision.

Bien que le rapport prenne en compte les droits, les connaissances et les perspectives des Autochtones, il se concentre principalement sur les obligations et l'exercice de l'autorité de la Couronne fédérale, dans une optique coloniale.

Chapitre II : Le traitement de la biodiversité en vertu de la LEI

La LEI ne déclenche pas l'évaluation des projets uniquement sur la base de leurs implications en matière de biodiversité. Le *Règlement sur les activités concrètes* (Liste des projets) désigne plutôt les projets en fonction de leur type, de leur taille (p. ex., le volume de production de minerai, la longueur du corridor, etc.) et, dans certains cas, de leur emplacement. Le ministre peut également désigner des projets par arrêté ministériel « s'il estime que l'exercice de l'activité peut entraîner des effets relevant d'un domaine de compétence fédérale qui sont négatifs ou des effets directs ou accessoires négatifs, ou que les préoccupations du public concernant ces effets le justifient²³ ».

Un grand nombre des types de projets décrits dans la liste des projets auront des effets sur la biodiversité. Par exemple, les nouvelles routes toutes saisons qui nécessitent un total de 75 km ou plus de nouveaux droits de passage²⁴ ont des effets directs et indirects sur la faune, tels que la fragmentation et la destruction de l'habitat, la modification des schémas de migration et des changements dans l'abondance et la répartition des espèces, ainsi que l'augmentation de la mortalité de la faune. Les routes qui favorisent le développement dans des zones non aménagées peuvent avoir des effets très négatifs sur la biodiversité²⁵. Inversement, les projets qui prévoient une atténuation efficace des impacts, y compris une compensation nette positive, peuvent avoir des effets positifs sur la biodiversité. Cependant, le *Règlement sur les activités concrètes* a été conçu pour ne s'appliquer qu'aux projets d'envergure ayant le plus grand potentiel d'effets négatifs sur les zones de compétence fédérale, en dépit du fait que la perte de biodiversité est largement due aux effets cumulatifs de projets de toutes tailles, y compris les milliers de projets qui ont des impacts sur les zones de compétence fédérale chaque année, mais qui ne déclenchent pas d'évaluation d'impact. Contrairement à ces milliers de projets, seuls 31 projets ont fait l'objet d'une évaluation d'impact entre la mise en œuvre de la LEI en 2019 et novembre 2022.

Pour les projets désignés dans le règlement ou par arrêté ministériel, la biodiversité est prise en compte dans un certain nombre de facteurs obligatoires, ainsi que dans la décision concernant la question de savoir si les effets fédéraux sont dans l'intérêt du public. Les facteurs les plus évidents sont peut-être les répercussions positives et négatives sur l'environnement²⁶ et la mesure dans laquelle les effets du projet contribuent ou portent atteinte à la capacité du Canada à respecter ses obligations en matière environnementale²⁷. Cependant, la biodiversité est également liée à la durabilité²⁸, aux répercussions sur les groupes autochtones et sur leurs droits²⁹ et à l'interaction du sexe et du genre avec d'autres facteurs identitaires³⁰. Toute évaluation d'impact doit prendre en compte ces éléments, l'Agence étant chargée d'en déterminer la portée lors de l'étape préparatoire³¹.

²³ *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, art. 9 (LEI).

²⁴ *Règlement sur les activités concrètes*, DORS/2019-285, art. 51.

²⁵ Victoria J. Bennett, *Effects of Road Density and Pattern on the Conservation of Species and Biodiversity*. 2017. « *Curr Landscape Ecol Rep* », vol. 2, p. 1–11. Internet : <https://doi.org/10.1007/s40823-017-0020-6>.

²⁶ LEI, al. 22(1)a).

²⁷ LEI, al. 22(1)i).

²⁸ LEI, al. 22(1)h).

²⁹ LEI, al. 22(1)c).

³⁰ LEI, al. 22(1)s).

³¹ LEI, par. 18(1,2), 22(2).

Lorsqu'il prend la décision finale à la suite de l'évaluation, le ministre ou le gouverneur en conseil (selon le cas) doit examiner le rapport d'évaluation d'impact et déterminer si les effets fédéraux négatifs indiqués dans le rapport sont dans l'intérêt du public, à la lumière des cinq facteurs d'intérêt public énumérés à l'article 63 de la LEI, à savoir la mesure dans laquelle le projet en question contribue à la durabilité, à la mesure dans laquelle les effets fédéraux négatifs sont importants, à la mise en œuvre de mesures d'atténuation, aux incidences sur les groupes autochtones et sur leurs droits, ainsi qu'à la mesure dans laquelle les effets du projet contribuent ou portent atteinte à la capacité du Canada à respecter ses obligations en matière environnementale³².

Nous examinons ci-dessous chacun de ces facteurs.

B. Effets environnementaux positifs et négatifs

La LEI exige que toutes les évaluations prennent en compte « les changements causés à l'environnement ou aux conditions sanitaires, sociales ou économiques et les répercussions positives et négatives de tels changements que la réalisation du projet est susceptible d'entraîner ³³ », y compris « les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'exercice d'autres activités concrètes, passées ou futures, est susceptible de causer ³⁴ » ainsi que « le résultat de toute interaction entre ces effets³⁵ ». La biodiversité entre dans le champ d'application de cette disposition de la manière suivante :

- « **changements à l'environnement** » : les impacts environnementaux tiennent compte de la biodiversité. La LEI définit « environnement » comme comprenant « toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants » et « les systèmes naturels en interaction³⁶ », tandis que la Convention sur la diversité biologique (CDB) définit la « diversité biologique » comme la « variabilité des organismes vivants », y compris « la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes³⁷ ». Les impacts ayant une incidence sur la variabilité au sein des organismes vivants, y compris la diversité au sein des espèces et des écosystèmes ou entre eux, sont donc des impacts environnementaux qui constituent un facteur à prendre en considération dans le cadre de la LEI;
- « **conséquences positives et négatives des changements [environnementaux]** » : les conséquences de l'impact sur la biodiversité comprennent une diminution de la santé des sols, de la santé humaine, de la nourriture, des médicaments, de la purification de l'eau, de la productivité économique, des matières premières et de l'atténuation des effets des changements climatiques;
- « **effets cumulatifs** » : le changement d'utilisation des terres étant la plus grande menace pour la biodiversité, les effets cumulatifs sont une question importante dans la plupart des évaluations de projets. D'autres facteurs de perte de biodiversité, comme la surexploitation, les espèces envahissantes, les changements climatiques et la pollution³⁸, agissent de manière

³² LEI, art. 63.

³³ LEI, al. 22(1)a).

³⁴ LEI, s.-al. 22(1)a)(ii).

³⁵ LEI, s.-al. 22(1)a)(iii).

³⁶ LEI, art. 2.

³⁷ Convention sur la diversité biologique, 1760 UNTS 79, 31 ILM 818 (1992), article 2.

³⁸ Ray et coll., *Cadre mondial de la biodiversité e Kunming à Montréal*, 2021.

cumulative et contribuent à la perte de biodiversité. Malgré les défis que pose l'évaluation des impacts cumulatifs à l'échelle du projet (voir Chapitre VI), la grande majorité des effets sur la biodiversité résultent de l'accumulation de menaces multiples, et entrent donc dans le champ d'application de l'évaluation des effets cumulatifs aux fins de la LEI;

- « **interactions** » : contrairement à ce que l'on pense généralement, la biodiversité ne se résume pas à une collection d'espèces individuelles. Elle comprend également la variabilité génétique, les écosystèmes et les processus écologiques qui soutiennent la vie sur Terre. Par conséquent, aucune espèce ne survit sans interagir avec d'autres espèces et avec les écosystèmes dont elle fait partie. Le guide du praticien sur les effets cumulatifs décrit comment les effets cumulatifs « se produisent sous la forme d'interactions entre les actions, entre les actions et l'environnement, ainsi qu'entre les composantes de l'environnement³⁹ » Ces interactions sont également mentionnées dans le premier principe directeur de l'évaluation de la durabilité dans les orientations de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (décrites à la section C ci-dessous), ce qui signifie que les évaluations d'impact doivent déterminer comment les projets désignés affecteront les interactions dans les systèmes socioécologiques.

La LEI exige que l'Agence, les commissions d'examen et les organismes responsables des évaluations substitutives exposent dans les rapports d'évaluation d'impact les effets qui sont susceptibles d'être causés par le projet, indiquent lesquels de ces effets sont des effets négatifs relevant de la compétence fédérale et des effets négatifs directs ou accessoires, et précisent lesquels de ces effets sont significatifs⁴⁰.

La LEI définit les « effets relevant d'un domaine de compétence fédérale » comme suit⁴¹ :

- (a) les changements aux composantes ci-après de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement :
 - (i) les poissons et leur habitat, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les pêches*,
 - (ii) les espèces aquatiques au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les espèces en péril*,
 - (iii) les oiseaux migrateurs au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*,
 - (iv) toute autre composante de l'environnement mentionnée à l'annexe 3;
- (b) les changements à l'environnement, selon le cas :
 - (i) sur le territoire domaniale,
 - (ii) dans une province autre que celle dans laquelle l'activité est exercée ou le projet est réalisé,
 - (iii) à l'étranger;
- (c) s'agissant des peuples autochtones du Canada, les répercussions au Canada des changements à l'environnement, selon le cas :
 - (i) au patrimoine naturel et au patrimoine culturel,
 - (ii) à l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles,

³⁹ Le groupe de travail sur l'évaluation des effets cumulatifs et AXYS Environmental Consulting Ltd, *Évaluation des effets cumulatifs, Guide du praticien*. 1999. p. 6. Internet : https://www.canada.ca/content/dam/iaac-acei/documents/policy-guidance/cumulative-effects-assessment-practitioners-guide/evaluation_des_effets_cumulatifs_-_guide_du_praticien.pdf.

⁴⁰ LEI, par. 28(3), 33(2) et 59(2) et s.-al. 51d)(ii).

⁴¹ LEI, art. 2 (« effets relevant d'un domaine de compétence fédérale »).

- (iii) à une construction, à un emplacement ou à une chose d'importance sur le plan historique, archéologique, paléontologique ou architectural;
- (d) les changements au Canada aux conditions sanitaires, sociales ou économiques des peuples autochtones du Canada;
- (e) des changements en toute matière sanitaire, sociale ou économique mentionnée à l'annexe 3 qui relèvent de la compétence législative du Parlement.

Elle définit les effets directs ou accessoires comme étant « les effets qui sont directement liés ou nécessairement accessoires soit aux attributions que l'autorité fédérale doit exercer pour permettre l'exercice en tout ou en partie d'une activité concrète ou la réalisation en tout ou en partie d'un projet désigné, soit à l'aide financière accordée par elle à quiconque en vue de permettre l'exercice en tout ou en partie de l'activité ou la réalisation en tout ou en partie du projet désigné⁴² ».

Les impacts sur la biodiversité peuvent être fédéraux, directs ou accessoires : dans certains cas, comme ceux liés aux oiseaux migrateurs et aux espèces aquatiques en péril (et sans doute aux espèces terrestres en péril, bien que la compétence fédérale sur les espèces terrestres en péril n'ait pas fait l'objet d'une décision judiciaire), les incidences sur la capacité du Canada à respecter ses obligations en matière d'environnement sont manifestement fédérales. D'autres effets sur la biodiversité, tels que la fragmentation de l'habitat forestier qui se produira si une autorité fédérale s'acquitte d'une tâche ou d'une fonction ou fournit une aide financière pour la réalisation du projet, relèveront de la définition des « effets directs ou accessoires ».

Dans les deux cas, les autorités chargées de l'évaluation doivent tenir compte de l'importance des effets. Dans le cadre de la législation fédérale antérieure sur l'évaluation environnementale, les déterminations de l'importance étaient considérées comme binaires; c.-à-d. qu'elles donnaient lieu à des déterminations d'importance ou de non importance. Les orientations de l'AEIC sur la caractérisation de l'importance dans le cadre de la LEI ont modifié la caractérisation pour la rendre négligeable ou faible, modérée et élevée, et prendre en compte « les repères (p. ex., les normes, des lignes directrices, des descripteurs ou des objectifs, lorsqu'ils existent), les critères (p. ex., l'ampleur, l'étendue géographique, le moment, la fréquence, la durée, la réversibilité et l'incertitude) et les conditions environnementales, sanitaires, sociales et économiques⁴³ ».

C. La mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du Canada de respecter ses obligations environnementales

La LEI exige que les évaluations prennent en compte « la mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations en matière environnementale⁴⁴ ». Selon les orientations de l'AEIC, par « obligations environnementales », on entend « les obligations qui s'appliquent au gouvernement du Canada dans la législation nationale et internationale en matière de protection de l'environnement naturel », telles que

⁴² LEI, art. 2 (« effets directs ou accessoires »).

⁴³ Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Document d'orientation : Description des effets et caractérisation du degré d'importance* Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/document-orientation-description-effets-caracterisation-degre-importance.html>.

⁴⁴ LEI, al. 22(1)i).

les obligations découlant de la législation et de la réglementation fédérales, ainsi que du droit international⁴⁵. Nous supposons que ce terme s'applique également aux obligations environnementales découlant d'accords bilatéraux ou multilatéraux qui lient le gouvernement du Canada, étant donné que la nature contraignante de ces accords donne lieu à des obligations.

Nous examinons les principales obligations environnementales au chapitre IV. Il convient de noter que les instruments tels que la CDB et le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal ne sont pas eux-mêmes des obligations au sens de l'alinéa 22(1)i) de la LEI. Il s'agit plutôt d'instruments dans lesquels des obligations environnementales pertinentes sont énoncées. Bien que les orientations de l'AEIC stipulent que les lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (LDIREI) décriront les obligations environnementales relatives à un projet désigné⁴⁶, cela n'a pas été le cas jusqu'à présent. À titre d'exemple, les LDIREI pour le Projet Gazoduq imposent au promoteur de dresser la liste des obligations environnementales potentiellement pertinentes⁴⁷, tandis que toutes les LDIREI provisoires et définitives publiées à ce jour ne font référence qu'aux instruments environnementaux, plutôt qu'à leurs dispositions précises⁴⁸. Par exemple, les LDIREI se contentent d'énumérer des instruments tels que la CDB, les programmes de rétablissement et les plans d'action de la LEP pour les espèces en péril potentiellement affectées par le projet, la *Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats de la sauvagine (Ramsar)*, la *Convention pour la protection des oiseaux migrateurs aux États-Unis et au Canada*, ainsi que les instruments nationaux de mise en œuvre pertinents. Ces instruments ne sont pas eux-mêmes des obligations, mais des véhicules

⁴⁵ Agence d'évaluation d'impact du Canada, Contexte stratégique : *Obligations environnementales et engagements en matière de changements climatiques en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact*, dans le « Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact ». Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/obligations-environnementales-engagements.html>.

⁴⁶ Agence d'évaluation d'impact du Canada, Contexte stratégique : *Obligations environnementales et engagements en matière de changements climatiques en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact*, dans le « Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact ». Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/obligations-environnementales-engagements.html>.

⁴⁷ Agence d'évaluation d'impact du Canada. Projet Gazoduq : Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* et de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*. 30 janvier 2020. p. 114. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80264/133758F.pdf>.

⁴⁸ Agence d'évaluation d'impact du Canada. Projet d'agrandissement de la mine Base de Suncor : Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact conformément à la *Loi sur l'évaluation d'impact*. 26 février 2021, p. 98-99. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80521/138104F.pdf>; Agence d'évaluation d'impact du Canada et B.C. Environmental Assessment Office, *Lignes directrices conjointes – version provisoire : Projet d'agrandissement de Deltaport - quatrième poste d'amarrage (DP4)*. 8 novembre 2021, p. 184. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p81010/141799F.pdf>; Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Projet de route d'accès à la collectivité de Marten Falls : Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact*, 24 février 2020, p. 137-138. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80184/133937F.pdf>; Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact du projet de route d'approvisionnement Webequie*. 24 février 2020. p. 137-138. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80183/133938F.pdf>; Agence d'évaluation d'impact du Canada, Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact du projet aurifère Upper Beaver en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*. 20 avril 2022. p. 127. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p82960/143580F.pdf>; Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact du projet aurifère*, mars 2021. p. 133. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80879/138283F.pdf>; Agence d'évaluation d'impact du Canada, Lignes directrices individualisées relatives au projet d'agrandissement du complexe de Heartland de Value Chain Solutions conformément à la *Loi sur l'évaluation d'impact*. 25 juin 2021. p. 101-102. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p81148/139479F.pdf>.

qui établissent des obligations. Des exemples d'obligations précises en matière de biodiversité sont donnés au chapitre IV.

D. Prendre en compte la contribution d'un projet au développement durable

La LEI exige que les évaluations prennent en compte « la mesure dans laquelle le projet contribue à la durabilité⁴⁹ », définie comme « la capacité à protéger l'environnement, à contribuer au bien-être social et économique de la population du Canada et à maintenir sa santé, dans l'intérêt des générations actuelles et futures⁵⁰ ». La biodiversité est une composante essentielle de la durabilité dans la LEI, reflétant la réalité selon laquelle la crise de la biodiversité, tout comme la crise climatique, constitue une menace existentielle pour l'humanité ainsi qu'à un million d'autres espèces⁵¹ (des milliers au Canada⁵²). Cette conclusion bien étayée se reflète dans les objectifs de développement durable des Nations unies, qui mettent l'accent sur la biodiversité et d'autres aspects de l'environnement.

Les orientations de l'AEIC en matière de durabilité soulignent quatre « principes » de durabilité⁵³ :

1. Tenir compte de l'interdépendance et de l'interconnectivité entre les systèmes humains et les écosystèmes;
2. Tenir compte du bien-être des générations actuelles et futures;
3. Tenir compte des effets positifs et réduire les effets négatifs du projet;
4. Appliquer le principe de précaution en tenant compte de l'incertitude et du risque de dommages irréversibles.

Si les principes omettent curieusement la protection de l'environnement, le fait que la définition de la durabilité de la LEI l'inclue signifie que la protection de l'environnement (et donc la protection de la biodiversité) est effectivement un aspect de la durabilité. La pertinence de ce facteur est renforcée par le fait que non seulement « favoriser la durabilité » est le premier objectif énuméré de la LEI, mais que le tout premier considérant du préambule de la Loi énonce l'engagement du gouvernement du Canada à favoriser la durabilité⁵⁴. Bien que le préambule et les objectifs de la LEI incluent d'autres principes, y compris ceux liés au développement économique⁵⁵, le fait que la durabilité apparaisse en premier dans le préambule et dans l'objectif peut être interprété comme un signe de son importance relative par rapport aux autres objectifs.

⁴⁹ LEI, al. 22(1)h).

⁵⁰ LEI, art. 2 (« durabilité »).

⁵¹ IPBES, *Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques*. 2019. p. 12. Internet : <https://zenodo.org/record/3553579>.

⁵² Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril, *Les espèces sauvages 2020 : La situation générale des espèces au Canada*. 2022. Internet : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/registre-public-especes-peril/situation-generale/especes-sauvages-2020.html#toc3>.

⁵³ Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Document d'orientation : Évaluation de la mesure dans laquelle un projet contribue à la durabilité* dans le « *Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact* ». 2021. 31 p. Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-praticien-evaluation-impact-federale/document-orientation-evaluation-mesure-laquelle-projet-contribue-durabilite.html#toc6>.

⁵⁴ LEI, préambule, al. 6(1)a).

⁵⁵ LEI, préambule, al. 6(1)b.1).

L'importance de la durabilité pour l'interprétation de la LEI est réaffirmée par l'obligation que la Loi impose aux fonctionnaires fédéraux d'encourager la durabilité : « Pour l'application de la présente Loi, le gouvernement du Canada, le ministre, l'Agence et les autorités fédérales doivent exercer leurs pouvoirs de manière à favoriser la durabilité, à respecter les engagements du gouvernement à l'égard des droits des peuples autochtones du Canada et à appliquer le principe de précaution⁵⁶ ». Cette exigence constitue une contrainte importante pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans le cadre de la LEI. Par exemple, les décisions de l'Agence en matière de cadrage ne peuvent pas nuire à la durabilité en excluant les questions ou les renseignements pertinents en matière de biodiversité, les experts fédéraux doivent appliquer le principe de précaution lorsqu'ils conseillent l'Agence, et le ministre et le gouverneur en conseil ne peuvent pas prendre de décisions qui ne favorisent pas la durabilité.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation environnementale aux fins de la LEI, l'engagement du Canada à mettre en œuvre les objectifs de développement durable des Nations unies devrait inspirer l'évaluation de la durabilité dans le cadre de la LEI, y compris les analyses relatives à la biodiversité. Les objectifs les plus pertinents pour la biodiversité sont l'objectif 14 (« Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines ») et l'objectif 15 (« Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité »). La figure suivante, tirée d'Obura (2023), illustre le lien entre le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal (CMBKM) et les objectifs de développement durable des Nations unies⁵⁷.

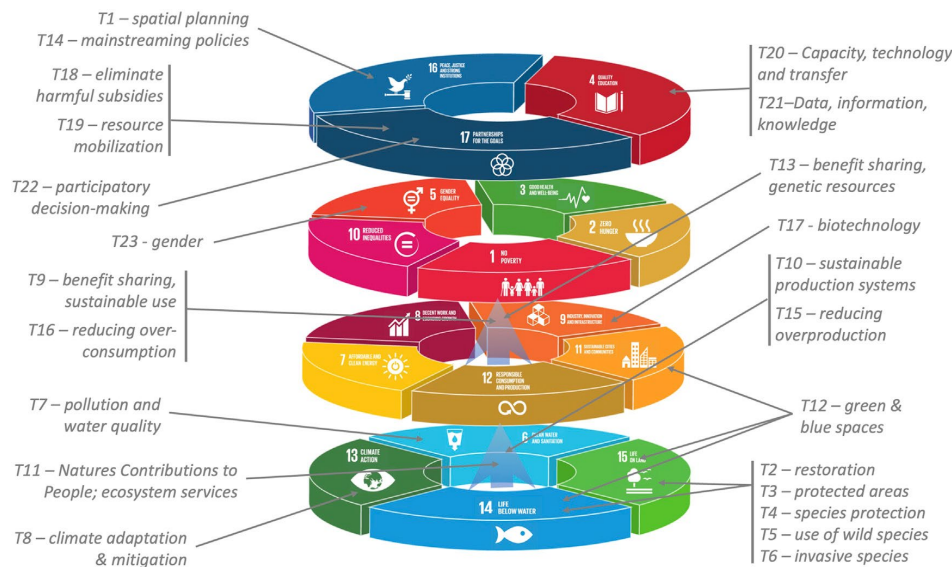


Figure 1 : Les vingt-trois objectifs du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal sont répartis dans la plupart des domaines des objectifs de développement durable.

⁵⁶ LEI, par. 6(2).

⁵⁷ David Obura, *The Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework : Business as usual or a turning point?* 17 février 2023. « One Earth », vol. 6, Figure 1.

La Stratégie fédérale de développement durable 2022-2026⁵⁸ définit d'autres étapes à court terme et des stratégies de mise en œuvre qui devraient être appliquées aux analyses de durabilité dans le cadre de la LEI. Lorsque des objectifs, des indicateurs ou des étapes sont incompatibles avec une obligation environnementale (telle que celles définies dans le cadre du CMBKM), c'est la plus forte qui doit prévaloir.

E. Effets sur les peuples autochtones et répercussions sur les droits des Autochtones

Les droits des peuples autochtones, y compris les droits liés aux cultures, à la santé et au bien-être, sont inextricablement liés à la biodiversité. Les peuples autochtones du Canada ont des lois, des cultures et des territoires distincts et variés, et les effets des projets sur les peuples autochtones et sur leurs droits varieront d'une nation à l'autre et d'une collectivité à l'autre. Le succès ou l'échec des gouvernements, y compris du gouvernement du Canada, dans le respect des obligations en matière de biodiversité, aura des effets directs sur les droits des Autochtones et sur leurs titres⁵⁹. À l'inverse, le colonialisme est largement reconnu comme un facteur clé de la perte de biodiversité et les peuples autochtones, qui gèrent leurs territoires de manière durable depuis des temps immémoriaux, jouent un rôle essentiel en aidant le Canada à remplir ces obligations. La santé environnementale des territoires des peuples autochtones, y compris la variabilité des espèces et des complexes écologiques dont ils font partie, est nécessaire pour leur permettre d'exercer leurs droits protégés par la Constitution en vertu de l'article 35⁶⁰ et leurs droits internationaux en vertu d'instruments tels que la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA), que le Canada s'est engagé à mettre en œuvre par l'intermédiaire de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* fédérale⁶¹. De nombreux droits des Autochtones sont également des obligations environnementales au sens de la LEI.

Les principales obligations nationales et internationales en matière d'environnement qui respectent les droits des peuples autochtones sont énumérées au chapitre IV. Outre ces éléments, qui doivent être pris en compte en vertu des articles 22(1)i) et 63e) de la LEI, la LEI exige que les évaluations tiennent compte des éléments suivants :

- les répercussions que le projet désigné peut avoir sur tout groupe autochtone et les répercussions préjudiciables qu'il peut avoir sur les droits des peuples autochtones du Canada reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁶²;
- les connaissances autochtones fournies à l'égard du projet⁶³;
- les enjeux relatifs aux cultures autochtones soulevés à l'égard du projet⁶⁴;

⁵⁸ <https://www.fsds-sfdd.ca/fr>.

⁵⁹ Forest Peoples Programme, *Local Biodiversity Outlooks 2 : The contributions of indigenous peoples and local communities to the implementation of the Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and to renewing nature and cultures. A complement to the fifth edition of the Global Biodiversity Outlook*. 2020. 314 p. Internet : <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/lbo-2-fr.pdf>.

⁶⁰ *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (ministre des Forêts)*, 2004 R.C.S. 73, [2004] 3 R.C.S. 511.

⁶¹ L.C. 2021, ch 14.

⁶² LEI, art. 22(1)c).

⁶³ LEI, art. 22(1)g).

⁶⁴ LEI, art. 22(1)l).

- les observations reçues d’une quelconque instance dans le cadre des consultations tenues en application de l’article 21⁶⁵;
- toute évaluation pertinente effectuée par un corps dirigeant autochtone⁶⁶;
- toute étude effectuée ou tout plan préparé par une quelconque instance ou corps dirigeant autochtone qui est relatif à une région ayant un lien avec le projet⁶⁷.

En outre, comme indiqué dans la section F ci-dessous, la détermination de l’intérêt public doit se faire en tenant compte des incidences sur les peuples autochtones et leurs droits. Les droits des peuples autochtones du Canada comprennent les droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations, des Inuits et des Métis, reconnus et confirmés par l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi que les droits internationaux des peuples autochtones, tels que ceux protégés par la DNUDPA. Les droits issus de traités comprennent les droits existant en 1982 lorsque l’article 35 est entré en vigueur, ainsi que les droits découlant d’accords sur les revendications territoriales conclus après l’adoption de cet article⁶⁸. Comme indiqué à la section C ci-dessus, le paragraphe 6(2) exige que les fonctionnaires fédéraux exercent leurs pouvoirs d’une manière qui respecte les engagements du gouvernement du Canada en ce qui concerne les droits des peuples autochtones du Canada, et les objectifs législatifs de la LEI comprennent le respect des droits des peuples autochtones du Canada reconnus et confirmés par l’[article 35](#) de la [Loi constitutionnelle de 1982](#)⁶⁹.

Certains de ces facteurs comportent des éléments procéduraux (p. ex., la manière dont le savoir autochtone est pris en compte et le processus de mobilisation et de consultation), ce qui est pertinent pour les bonnes pratiques et sera examiné au chapitre V. D’autres, tels que les impacts sur les peuples et les droits autochtones, sont de nature substantielle, bien qu’ils puissent également contenir des éléments procéduraux (p. ex., le droit de pêcher et la manière dont ce droit est exercé⁷⁰). Les droits des Autochtones varient d’un groupe à l’autre et d’une nation à l’autre, et les perspectives et les lois autochtones doivent éclairer les décisions concernant la signification, la portée et l’application précises des droits des Autochtones⁷¹, ainsi que les consultations concernant les atteintes potentielles à ces droits. En outre, la DNUDPA devrait être utilisée pour interpréter les droits des peuples autochtones au titre de l’article 35⁷².

F. Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+)

L’alinéa 22(1)s) de la LEI exige que les évaluations prennent en compte « l’interaction du sexe et du genre avec d’autres facteurs identitaires ». En d’autres termes, les EI doivent tenir compte de la manière

⁶⁵ LEI, al. 22(1)o). Les peuples autochtones sont considérés comme des instances au sens de la LEI s’ils ont conclu un accord sur des revendications territoriales avec le gouvernement du Canada, s’ils ont des pouvoirs ou des obligations en rapport avec l’évaluation environnementale du projet (comme les nations autochtones participantes aux évaluations environnementales de la Colombie-Britannique) et s’ils ont conclu un accord avec le ministre conformément au règlement.

⁶⁶ LEI, al. 22(1)q).

⁶⁷ LEI, al. 22(1)r).

⁶⁸ *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 35(1)-(3).

⁶⁹ LEI, par. 6(1).

⁷⁰ *R. c. Sparrow*, 1990, CanLII 104 (CSC). Internet :

<https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/1990/1990canlii104/1990canlii104.html>.

⁷¹ *R. c. Sparrow*; John Borrows et Leonard I. Rôtman, *The Sui Generis*, « *Nature of Aboriginal Rights : Does it Make a Difference?* 2007, 37 p., « *Alberta Law Review* », vol. 36(1). Internet : DOI : <https://doi.org/10.29173/alr1018>.

⁷² Assembly of First Nations, *Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Novembre 2017. 8 p. Internet : <https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2018/02/17-11-27-Implementing-the-UN-Declaration-EN.pdf>.

dont les différents impacts affectent différemment les personnes en fonction de divers critères d'identité, notamment le sexe, le genre, les (in)capacités et la race, et de la manière dont les impacts sur la biodiversité peuvent affecter les personnes différemment en raison de facteurs identitaires. Par exemple, la perte de terrains de récolte traditionnels ou l'impossibilité de récolter des aliments et des médicaments à certaines périodes de l'année peut affecter les femmes autochtones différemment des hommes autochtones, tandis que la mise en péril d'espèces alimentaires ou médicinales peut affecter les femmes autochtones différemment des hommes autochtones ou non autochtones. Les jeunes et les aînés autochtones peuvent également être affectés différemment. Ainsi, en plus de prendre en compte les effets sur la biodiversité, les implications de ces effets sur la durabilité et la mesure dans laquelle un projet aide ou entrave la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales, les évaluations devraient prendre en compte la répartition des impacts sur la biodiversité en fonction des lignes d'identité.

G. Détermination de l'intérêt public

La biodiversité est un élément important de la décision finale prise à l'issue de l'évaluation d'impact. La LEI exige du ministre qu'il « décide si les effets relevant d'un domaine de compétence fédérale qui sont négatifs — ou les effets directs ou accessoires négatifs » sont « dans l'intérêt public⁷³ ». Cette détermination doit se fonder sur le rapport d'évaluation et sur la mesure dans laquelle les effets fédéraux, directs et accessoires sont significatifs, ainsi que sur la prise en compte des cinq facteurs suivants⁷⁴ :

- (a) la mesure dans laquelle le projet contribue à la durabilité;
- (b) la mesure dans laquelle les effets relevant d'un domaine de compétence fédérale qui sont négatifs — ainsi que les effets directs ou accessoires négatifs — identifiés dans le rapport d'évaluation d'impact du projet sont importants;
- (c) la mise en œuvre des mesures d'atténuation que le ministre ou le gouverneur en conseil, selon le cas, estime indiquées;
- (d) les répercussions que le projet désigné peut avoir sur tout groupe autochtone et les répercussions préjudiciables qu'il peut avoir sur les droits des peuples autochtones du Canada reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;
- (e) la mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations en matière environnementale et ses engagements à l'égard des changements climatiques.

Chacun de ces facteurs est pertinent pour la biodiversité : les facteurs (a), (b), (d) et (e) de la manière décrite plus haut dans ce chapitre, et (c) dans le cadre de la hiérarchie des mesures d'atténuation décrite plus en détail au chapitre V. Selon que l'Agence intègre ou non la biodiversité dans les considérations de durabilité, les effets fédéraux, directs et indirects, ainsi que les impacts et les droits des peuples autochtones (nous soutenons qu'elle devrait le faire rigoureusement), et dans quelle mesure, l'analyse qui sert de base à la détermination de l'intérêt public prendrait alors en compte la biodiversité de la manière suivante :

⁷³ LEI, art. 60(1).

⁷⁴ LEI, art. 63.

- (a) la mesure dans laquelle le projet contribue à la durabilité à la lumière des impacts, des risques et des avantages liés à la biodiversité;
- (b) la mesure dans laquelle tout effet négatif sur la biodiversité, qu'il relève d'un domaine de compétence fédérale, ou qu'il soit direct ou accessoire, est significatif;
- (c) l'application de la hiérarchie des mesures d'atténuation;
- (d) les impacts liés à la biodiversité sur les groupes autochtones et leurs droits;
- (e) la mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales.

Étant donné que la décision doit être fondée sur le rapport d'EI et sur la question de savoir si les effets fédéraux négatifs indiqués dans le rapport sont dans l'intérêt du public, il est essentiel que l'Agence ou une commission d'examen, selon le cas, décrive en détail chaque conclusion (et recommandation, dans le cas des commissions d'examen) concernant la biodiversité et la façon dont elle recoupe chacune des considérations de l'article 63 dans le rapport. En l'absence d'une analyse détaillée et de conclusions concernant expressément les effets sur la biodiversité, le décideur ne disposera pas des renseignements pertinents pour déterminer l'intérêt public et risque de négliger complètement cette dimension.

Le ministre et le gouverneur en conseil peuvent estimer qu'un projet est dans l'intérêt du public malgré ses effets négatifs sur la biodiversité. Cependant, compte tenu du degré de prise en compte de la biodiversité dans les décisions (comme nous le démontrons dans ce rapport), des objectifs de la Loi (et en particulier de l'objectif principal de promotion de la durabilité) et de l'obligation pour les autorités fédérales d'exercer leurs fonctions d'une manière qui favorise la durabilité, il peut être difficile de justifier un projet dont les incidences sur la biodiversité entravent la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales. Au minimum, même lorsque les impacts négatifs d'un projet sont considérés comme justifiables, une justification claire et détaillée de tout compromis en matière de biodiversité donnerait de la crédibilité aux décisions.

Chapitre III : Contexte

Jusqu'à présent, il n'a pas été d'usage de considérer la biodiversité comme un facteur explicite dans la législation ou la politique fédérale ou provinciale en matière d'évaluation environnementale (EE) au Canada, bien que cet élément ait figuré dans certaines EE récentes. Seule la moitié environ des provinces et des territoires disposent d'une législation sur les espèces en péril, et le filet de sécurité juridique et politique global ne comporte pas d'approche intégrée et systématique régissant la santé de la biodiversité au Canada⁷⁵. Dans cet esprit, nous nous concentrons dans ce chapitre sur le rôle particulier du régime d'évaluation d'impact dans la fédération. Nous donnons un aperçu du traitement de la biodiversité dans le cadre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012), ainsi que dans le cadre des régimes provinciaux d'évaluation environnementale, afin de tirer les leçons de l'expérience acquise à ce jour et de recenser les difficultés qui ont été ou sont susceptibles d'être rencontrées dans l'évaluation des effets sur la biodiversité et les lacunes qui pourraient être comblées dans le cadre de l'évaluation environnementale fédérale.

A. Traitement de la biodiversité dans les EE fédérales antérieures à la LEI

La biodiversité n'était pas explicitement mentionnée comme un facteur dans la législation fédérale précédente en matière d'évaluation environnementale, bien que certains de ses éléments constitutifs l'aient été. La LCEE ne fait pas directement référence à la biodiversité, bien qu'elle définisse l'« environnement » comme comprenant « toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que les organismes vivants » et leurs « systèmes naturels en interaction⁷⁶ ». Elle exigeait que toutes les évaluations environnementales prennent en compte les effets environnementaux des projets⁷⁷, définissant « l'effet environnemental » comme « les changements que la réalisation d'un projet risque de causer à l'environnement — notamment à une espèce sauvage inscrite, à son habitat essentiel ou à la résidence des individus de cette espèce, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les espèces en péril* », ainsi que les effets de ces changements sur la santé et les conditions socio-économiques, le patrimoine physique et culturel, l'utilisation traditionnelle des terres et des ressources par les autochtones, et les sites, structures et objets d'importance historique, archéologique, paléontologique ou architecturale⁷⁸. Il convient de noter que cette définition fait explicitement référence aux espèces fauniques inscrites au registre public des espèces en péril et à aucune autre composante environnementale, ce qui encourage une focalisation étroite sur les espèces en péril.

Bien que le développement durable occupe une place importante dans le préambule et les objectifs de la LCEE, il ne s'agit pas d'un facteur à prendre en considération. La LCEE n'exigeait pas non plus l'évaluation des répercussions sur les droits des Autochtones ou sur l'ACS+. Le préambule de la LCEE considère l'évaluation environnementale comme un moyen efficace de promouvoir le « développement durable » et de prévenir la dégradation de la « qualité de l'environnement », et les objectifs de la Loi

⁷⁵ J. Ray et coll., 2021.

⁷⁶ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, 1992, ch. 37, art. 2(1) [LCEE].

⁷⁷ LCEE, art. 16(1)a).

⁷⁸ LCEE, art. 2 (« effet environnemental »).

consistent notamment à garantir « que les projets sont étudiés avec soin et prudence » et à inciter les autorités responsables à « favoriser un développement durable⁷⁹ ».

De même, la LCEE 2012 ne mentionne pas la biodiversité, bien qu'elle applique la même définition de l'« environnement » que la LCEE. Elle est beaucoup plus explicite que sa prédécesseur dans l'énumération des effets environnementaux à prendre en considération, qu'elle réduit aux changements concernant le poisson et l'habitat du poisson, les espèces aquatiques en péril et les oiseaux migrateurs, les effets qui se produisent sur le territoire domaniale ou à l'extérieur du Canada, les effets interprovinciaux, les répercussions sur les plans sanitaire et les socio-économiques pour les peuples autochtones, sur le patrimoine physique et culturel, sur l'utilisation traditionnelle des terres et des ressources, ainsi que sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance sur le plan historique, archéologique, paléontologique ou architectural⁸⁰. Pour les projets nécessitant une autorisation fédérale ou l'accomplissement d'une tâche ou d'une fonction, les évaluations devaient également prendre en compte les effets environnementaux directs et accessoires et les effets socio-économiques, entre autres⁸¹.

L'évaluation des effets cumulatifs, essentielle pour comprendre les impacts du développement sur la biodiversité, était requise à la fois dans le cadre de la LCEE et de la LCEE 2012. Plus précisément, tous deux exigent l'évaluation des « 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'environnement⁸² ». Les effets cumulatifs ne sont définis dans aucune des deux lois, mais les déclarations de politique opérationnelle et les orientations techniques fournissent des renseignements sur le moment où il convient d'évaluer les effets cumulatifs, le cadrage, l'analyse, l'atténuation, les déterminations de l'importance et le suivi.

L'Énoncé de politique opérationnelle relatif à l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*⁸³ renvoie à un *guide du praticien de l'évaluation des effets cumulatifs*⁸⁴ datant de 1999, rédigé par un comité indépendant. En 2015, l'Agence a publié une nouvelle politique sur les effets cumulatifs pour les évaluations environnementales en vertu de la LCEE 2012 intitulée *Évaluation des effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*⁸⁵, qui complète son *Guide technique pour l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012*, publié en 2014⁸⁶. Jusqu'à la publication de nouvelles orientations sur les effets cumulatifs pour les EI dans le cadre de la LEI, les orientations de la LCEE 2012 s'appliquent.

En ce qui concerne la biodiversité, un élément particulièrement pertinent du guide de 1999 est la mention d'un indice écologique (« catégorisation numérique ou descriptive d'un grand volume de

⁷⁹ LCEE, art. 4(1)a)-b).

⁸⁰ LCEE 2012 art. 5(1).

⁸¹ LCEE 2012 art. 5(2).

⁸² LCEE, art. 16(1); LCEE 2012, art. 19(1).

⁸³ https://web.archive.org/web/20000611053528/http://www.ceaa.gc.ca/publications_e/cea_ops_f.htm.

⁸⁴ <https://www.canada.ca/content/dam/iaac-acei/documents/policy-guidance/cumulative-effects-assessment-practitioners-guide/evaluation-des-effets-cumulatifs-guide-du-praticien.pdf>

⁸⁵ <https://www.canada.ca/content/dam/iaac-acei/documents/policy-guidance/assessing-cumulative-environmental-effects/evaluation-effets-environnementaux-cumulatifs-epo-fra.pdf>.

⁸⁶ https://publications.gc.ca/collections/collection_2016/acee-ceaa/En106-116-1-2014-fra.pdf.

données ou d'information écologiques comportant de nombreux paramètres⁸⁷ », qui peut être utilisé pour évaluer une série d'espèces dans une communauté complexe au lieu d'employer l'approche habituelle espèce par espèce. La recherche et la compréhension de la fréquence et de l'efficacité de cette mise en œuvre n'entrent pas dans le cadre de notre examen. En tout état de cause, elle n'a pas été reprise dans les orientations de 2015.

Un point notable est que les guides de 1999 et de 2015 demandent au promoteur d'inclure des projets et activités futurs « certains » ou « raisonnablement prévisibles » dans leur évaluation des effets cumulatifs, plutôt que d'évaluer des scénarios de développement alternatifs (et plausibles), y compris ceux qui découlent de la croissance induite⁸⁸.

B. Traitement de la biodiversité dans le cadre de la législation provinciale en matière d'EE

Compte tenu de la responsabilité constitutionnelle des provinces sur une grande partie du territoire canadien et des obligations environnementales du Canada (décrites au chapitre IV), nous avons analysé les lois provinciales sur l'évaluation environnementale afin de déterminer dans quelle mesure les évaluations environnementales provinciales peuvent aider le Canada à respecter ses obligations en matière de biodiversité. Nous avons limité notre analyse des régimes provinciaux aux lois et règlements pertinents et n'avons pas examiné les rapports d'évaluation individuels.

Comme pour la législation fédérale sur l'EE et l'EI, la biodiversité n'est pas directement mentionnée dans la plupart des régimes provinciaux d'EE, à l'exception de la Nouvelle-Écosse. L'*Environment Act* de la Nouvelle-Écosse fait référence à la prévention de la perte de la diversité biologique dans la section relative à l'objectif, ainsi qu'au développement durable⁸⁹. Elle exige également que les évaluations prennent en compte « les incidences sur les espèces en péril, les espèces dont la conservation est préoccupante ainsi que leurs habitats » [traduction].

L'*Environmental Assessment Act* de la Colombie-Britannique exige que les évaluations prennent en compte les « facteurs biophysiques qui soutiennent les fonctions des écosystèmes⁹⁰ » [traduction], alors que d'autres régimes (comme l'Alberta et la Saskatchewan) incluent les espèces ou les organismes parmi les facteurs à prendre en compte. Les lois sur l'évaluation de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse exigent l'évaluation des interactions entre les effets.

Cependant, la plupart des régimes d'évaluation environnementale ne comportent pas de facteurs détaillés à prendre en compte, et la loi de la Colombie-Britannique est la seule à exiger une évaluation des effets cumulatifs. De nombreuses provinces (p. ex., l'Ontario, Terre-Neuve-et-Labrador et l'Île-du-Prince-Édouard) ont une application limitée de l'évaluation environnementale et des processus très discrétionnaires qui n'exigent pas la prise en compte de la biodiversité en tant que concept ou de ses

⁸⁷ [Des orientations techniques sur l'Évaluation des effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale \(2012\)](#), p. 58.

⁸⁸ Peter N. Duinker, Erin L. Burbidge, Samantha R. Boardley et Lorne A. Greig, *Scientific dimensions of cumulative effects assessment : toward improvements in guidance for practice*. 2013. p. 40–52, « Environmental Review », vol. 21(1). Internet : [dx.doi.org/10.1139/er-2012-0035](https://doi.org/10.1139/er-2012-0035).

⁸⁹ *Environment Act*, SNS 1994-1995, ch. 1, art. 2.

⁹⁰ *Environmental Assessment Act*, SBC 2018, ch. 51, art. 25(2)(e).

composantes. Aucun régime d'évaluation provincial n'exige que l'évaluation compare les effets du projet avec les objectifs ou les obligations en matière de biodiversité.

Il convient de noter l'approche de l'*Environmental Assessment Act* de la Colombie-Britannique en ce qui concerne les droits, l'instance et le pouvoir de décision des peuples autochtones. Elle reconnaît le pouvoir d'une Première Nation d'exiger une évaluation des impacts sur sa nation et sur ses droits au titre de l'article 35⁹¹, exige que la Colombie-Britannique trouve un consensus avec les nations autochtones participantes et offre aux Premières Nations des possibilités formelles de faire savoir si elles donnent ou non leur consentement. La santé de la biodiversité faisant partie intégrante des droits des Autochtones, ces dispositions pourraient renforcer la probabilité que les évaluations environnementales menées en Colombie-Britannique prennent en compte la biodiversité, en s'appuyant sur les obligations découlant de la *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act*⁹².

Un tableau des dispositions de la loi provinciale sur l'EE concernant la biodiversité figure à l'annexe A du présent rapport.

C. Principales lois et politiques fédérales pertinentes pour le traitement de la biodiversité dans les EI

5. *Loi sur les espèces en péril*

L'article 73, et en particulier l'article 79, de la *Loi sur les espèces en péril*⁹³ sont pertinents pour le traitement de la biodiversité dans le cadre de la LEI et sont tous deux cohérents avec la hiérarchie des mesures d'atténuation, un outil qui déploie un ensemble de mesures prioritaires pour anticiper et éviter les impacts sur la biodiversité et les services écosystémiques (voir le chapitre V). L'article 73(3) stipule que le ministre compétent ne conclut un accord ou ne délivre un permis autorisant à porter atteinte à une espèce faunique inscrite, à son habitat essentiel ou à ses résidences que s'il estime que :

- (a) toutes les solutions de rechange susceptibles de minimiser les conséquences négatives de l'activité pour l'espèce ont été envisagées et la meilleure solution retenue;
- (b) toutes les mesures possibles seront prises afin de minimiser les conséquences négatives de l'activité pour l'espèce, son habitat essentiel ou la résidence de ses individus;
- (c) l'activité ne mettra pas en péril la survie ou le rétablissement de l'espèce.

L'article 73 peut s'appliquer aux EI lorsqu'un promoteur a besoin d'un permis pour avoir une incidence sur une espèce faunique répertoriée, son habitat essentiel ou ses résidences, car l'EI définirait les conditions pour assurer la protection de l'espèce, minimiser les conséquences négatives de l'activité autorisée sur l'espèce ou permettre son rétablissement en vertu du paragraphe 73(6).

L'article 79 exige des promoteurs de projets désignés qu'ils avisent par écrit le ministre compétent si le projet est susceptible d'avoir une incidence sur une espèce inscrite sur la liste des espèces en péril, qu'ils définissent les effets négatifs sur l'espèce et son habitat et qu'ils veillent à ce que « des mesures compatibles avec tout programme de rétablissement et tout plan d'action applicable soient prises en

⁹¹ Article 19(4).

⁹² SBC 2019, ch. 44.

⁹³ L.C. 2002, ch. 29.

vue d'éviter [les effets] ou de les amoindrir et les surveiller ⁹⁴ ». Cette exigence devrait guider l'application de la hiérarchie des mesures d'atténuation dans les évaluations d'impact dans le cadre de la LEI (examinées aux chapitres V et VI), ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des plans de suivi. Elle devrait également veiller à ce que les experts fédéraux compétents apportent leur expertise au cours de l'étape préparatoire et tout au long des évaluations d'impact. Il convient toutefois de noter que la *Loi sur les espèces en péril* ne s'applique qu'à un petit sous-ensemble des 80 000 espèces présentes au Canada, à savoir celles qui sont officiellement inscrites comme menacées ou en voie de disparition dans le registre de la LEP.

6. Autres politiques fédérales pertinentes

Vous trouverez ci-dessous une liste de politiques et d'orientations fédérales supplémentaires qui devraient s'appliquer à l'évaluation des impacts sur la biodiversité dans le cadre de la LEI, selon le cas.

- La *Politique fédérale sur la conservation des terres humides*⁹⁵;
- La *Politique fédérale sur la conservation des terres humides : Guide de mise en œuvre à l'intention des gestionnaires des terres fédérales*⁹⁶;
- *Énoncé de politique sur la protection du poisson et de son habitat*⁹⁷.
- *Politique sur l'application de mesures visant à compenser les effets néfastes sur le poisson et son habitat en vertu de la Loi sur les pêches*⁹⁸.
- *Cadre opérationnel pour l'utilisation d'allocations de conservation*⁹⁹.
- *Modèle de lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact* pour les projets désignés assujettis à la *Loi sur l'évaluation d'impact*¹⁰⁰.
- *Politique sur la compensation de la biodiversité – Proposée*¹⁰¹.

D. Commission conjointe et évaluations par substitution

Bien que le langage législatif fournisse une image des exigences formelles des EE, nous avons demandé à l'Agence de nous fournir une liste de toutes les EE menées par l'Agence et par des commissions conjointes dans le cadre de la LCEE et de la LCEE 2012 qui ont pris en compte la biodiversité afin de comprendre à quelle fréquence et de quelle manière elle a été prise en compte. Toutes les évaluations recensées par l'Agence et portant sur la biodiversité ont été réalisées par des commissions nommées

⁹⁴ *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, ch. 29, art. 79(1)-(2).

⁹⁵ <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CW66-116-1991F.pdf>.

⁹⁶ <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CW66-145-1996F.pdf>.

⁹⁷ p. 20. Internet : <https://waves-vagues.dfo-mpo.gc.ca/library-bibliotheque/4097120x.pdf>.

⁹⁸ p. 6-7. Internet : <https://waves-vagues.dfo-mpo.gc.ca/library-bibliotheque/40940731.pdf>.

⁹⁹ p. 4-5. Internet : https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/ec/En14-77-2012-fra.pdf. Il est actuellement proposé de remplacer cette politique de 2012 par une *Politique de compensation de la biodiversité*, dont le projet a récemment été publié pour consultation publique et qui établit la hiérarchie des mesures d'atténuation : Environnement et changement climatique Canada, *Politique de compensation pour le Canada – Proposée*, s.d., p. 3-5. Internet : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/biodiversite/consultation-partage-idees-politique-compensation-biodiversite.html>.

¹⁰⁰ art. 20. Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/modele-lignes-directrices-relatives-etude-impact-projets-loi-evaluation-impact.html# Toc15652151>.

¹⁰¹ Ce projet de politique stipule que la hiérarchie des mesures d'atténuation s'appliquera et que, par conséquent, la compensation sera la priorité la plus basse après (dans l'ordre décroissant) l'évitement, la minimisation et la restauration. Internet : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/biodiversite/consultation-partage-idees-politique-compensation-biodiversite.html>.

conjointement avec les autorités provinciales et, dans le cas de Voisey's Bay, avec les autorités autochtones. L'Agence nous a informés que, à la suite de ses discussions et de ses analyses internes, il existe peu d'exemples pertinents d'évaluations menées par l'Agence et portant sur la biodiversité. Nous avons également examiné le projet de rapport pour le projet de GNL Cedar, une évaluation environnementale de substitution menée par le BC Environmental Assessment Office (EAO), car il s'agit du premier rapport publié conformément à l'exigence de la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI) visant à déterminer dans quelle mesure le projet contribuera ou entravera la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales.

L'objectif de cette étude n'était pas d'évaluer l'efficacité des considérations relatives à la biodiversité dans les évaluations, mais plutôt de comprendre comment les orientations disponibles en matière de biodiversité étaient interprétées par les autorités chargées de l'évaluation. Par conséquent, nous avons concentré notre examen sur les rapports des commissions mixtes et de l'EAO, en recherchant les termes « biodiversité », « diversité biologique » et « écosystème », ainsi qu'en lisant les sections pertinentes (p. ex., les chapitres du rapport sur la faune et les espèces en péril). L'examen des mandats des groupes d'experts, des lignes directrices aux études d'impact ou des études d'impact n'entrait pas dans le cadre de ce projet. Au chapitre 5, nous examinons une étude récente de Gannon (2021), qui a évalué « le degré d'intégration des considérations relatives à la biodiversité dans les études d'impact environnementales » [traduction] des projets lancés entre 2005 et 2015 au titre de la LCEE et de la LCEE 2012, en utilisant un outil quantitatif d'indice d'évaluation de la biodiversité (IEB¹⁰²). Nous intégrons les résultats de Gannon et les nôtres dans notre résumé des principales lacunes et des principaux défis, ainsi que dans nos recommandations, au chapitre 7.

1. Rapport d'évaluation sur la substitution du GNL Cedar (2022)

Le projet de GNL Cedar est un projet d'installation flottante d'exportation de gaz naturel liquéfié et de terminal maritime qui, s'il est approuvé, traiterait et liquéfierait 11,3 millions mètres cubes par jour (3 millions de tonnes par an) de gaz naturel. Il s'agissait d'une évaluation de substitution en vertu de la LEI et de l'*Environmental Assessment Act* de 2002 de la Colombie-Britannique, mais certains aspects de la Loi de 2018 de la Colombie-Britannique ont été incorporés dans l'évaluation.

Le rapport provisoire publié par l'EAO¹⁰³ en 2022 indique que la perte de forêts matures et anciennes et la disparition de milieux humides entraîneront une perte locale de la biodiversité forestière, des fonctions des forêts anciennes et des services rendus à la faune et à la flore¹⁰⁴. La section sur les obligations environnementales (exigée par la LEI) décrit comme suit ce qu'elle appelle les obligations environnementales :

- la Convention sur la diversité biologique (CDB) et les politiques fédérales qui la soutiennent : la stratégie canadienne pour la biodiversité, le cadre de résultats en matière de biodiversité et les objectifs et cibles du Canada en matière de biodiversité, le Plan nord-américain de gestion de la

¹⁰² Patrick Gannon, *The time is now to improve the treatment of biodiversity in Canadian environmental impact statements*. 2012. « EIAR », vol. 86.

¹⁰³ Environmental Assessment Office, *Draft Assessment Report for Cedar LNG Project (Project)*. 21 septembre 2022. Internet : https://projects.eao.gov.bc.ca/api/public/document/632a6738b752160022a0882b/download/Cedar_Assessment_Report_Draft_2022-09-21.pdf. Au moment de la rédaction du présent rapport, le rapport final n'était pas accessible sur le registre de l'EAO.

¹⁰⁴ p. 418.

sauvagine et la déclaration d'intention sur l'Initiative de conservation des oiseaux de l'Amérique du Nord;

- la *Loi sur les espèces en péril*, ainsi que les programmes de rétablissement et les plans d'action prévus par cette loi;
- la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*;
- la *Convention pour la protection des oiseaux migrateurs aux États-Unis et au Canada*, comme mise en œuvre en partie en application de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, et les orientations complémentaires sur les objectifs de conservation découlant des stratégies régionales de conservation des oiseaux.

La section relative aux obligations environnementales décrit ensuite comment des centaines d'espèces en péril et d'oiseaux migrateurs ont été recensés au cours de l'évaluation et sont concernés par la CDB, la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* et la *Loi sur les espèces en péril*. Toutefois, cette section ne mentionne que les espèces présentes dans la zone du projet et dans la zone régionale de transport maritime, et ne décrit que les incidences directes sur l'habitat essentiel du guillemot marbré. Elle ne décrit pas d'autres impacts directs ou indirects sur les espèces à risque ou les oiseaux migrateurs, ni d'effets cumulatifs sur les espèces à risque ou les oiseaux migrateurs¹⁰⁵. Au regard de ces conclusions, le rapport de l'EAO indique que l'Agence a informé l'EAO que le projet « n'entraverait que de façon négligeable la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales¹⁰⁶ » [traduction].

2. Rapport de la commission d'examen d'EE visant la mine et l'usine de Voisey's Bay (1999)

Le projet Voisey's Bay est une mine de nickel, de cuivre et de cobalt à ciel ouvert située dans le nord du Labrador. Il a été proposé à l'origine d'extraire 32 millions de tonnes de minerai, avec un potentiel d'expansion. Il a fait l'objet d'une évaluation environnementale par une commission d'examen nommée conjointement par la province de Terre-Neuve-et-Labrador, le gouvernement fédéral, l'Association des Inuits du Labrador (LIA) et la Nation Innu, en vertu de la LCEE et de l'*Environmental Assessment Act* de 1990 de Terre-Neuve¹⁰⁷.

La commission a été chargée :

- d'examiner la nécessité du projet;
- de prendre en compte les effets du projet sur la diversité biologique et sur la capacité des ressources renouvelables à répondre aux besoins des générations actuelles et futures;
- d'examiner dans quelle mesure le promoteur a appliqué le principe de précaution au projet.

Elle a également envisagé des solutions de rechange pour la mise en œuvre du projet.

La commission a interprété la définition du développement durable comme incluant la préservation de l'intégrité des écosystèmes et le maintien de la diversité biologique. Elle a constaté qu'« à de nombreux

¹⁰⁵ p. 486-487.

¹⁰⁶ p. 488.

¹⁰⁷ Commission conjointe d'évaluation environnementale du projet de mine et d'usine de Voisey's Bay, *Rapport de la commission d'évaluation environnementale de la mine et de l'usine de Voisey's Bay* Internet : https://www.ceaa.gc.ca/archives/evaluations/5EA5DD6D-1/default_lang=Fr_n=0A571A1A-1_printfullpage=true.html#ws6B6C6C74.

égards, le projet est une opération minière relativement conventionnelle utilisant des mesures d'atténuation éprouvées, et que ses effets peuvent être prévus avec une certitude raisonnable » [traduction], mais qu'il subsiste des défis importants. Elle a conclu que le projet n'était pas susceptible d'endommager de manière importante les fonctions des écosystèmes ou de réduire la capacité des ressources renouvelables à soutenir les générations futures, à condition que le promoteur « opère dans le cadre d'un système efficace de gestion de l'environnement », mette en œuvre des mesures d'atténuation et utilise une surveillance scientifiquement fondée.

Le rapport examine également la biodiversité dans le contexte du principe de précaution, qui fait l'objet d'une section spéciale. La commission s'est référée à la déclaration de Rio de 1992¹⁰⁸, qui définit l'approche de précaution comme suit : « en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement¹⁰⁹ » [traduction], et a pris en considération les éléments suivants pour déterminer si le projet pouvait entraîner des dommages graves ou irréversibles :

- le degré de nouveauté de l'interaction dans des environnements similaires;
- le degré d'incertitude quant aux effets potentiels;
- l'ampleur et la durée des effets potentiels, ainsi que la mesure dans laquelle ils pourraient être irréversibles;
- l'étendue et l'échelle à laquelle les effets potentiels pourraient nuire à la productivité biologique et à la santé de l'écosystème.

Elle a demandé au promoteur de démontrer qu'il avait :

- conçu le projet de manière à éviter les effets négatifs dans la mesure du possible;
- élaboré des mesures d'atténuation ou des plans d'intervention d'urgence dont l'efficacité a été prouvée;
- conçu des programmes de surveillance pour garantir une intervention et une correction rapides en cas de détection d'effets négatifs (ou les concevoir en coopération avec d'autres, en tant que de besoin);
- mis au point des systèmes adéquats pour remédier à tout effet négatif résiduel, accidentel ou imprévu découlant du projet et démontré qu'il disposait de ressources financières suffisantes pour compenser ces effets.

La commission n'a pas abordé la question de la biodiversité en tant que composante de la durabilité. Bien qu'elle ait abordé les impacts sur l'utilisation des terres et des ressources par les peuples autochtones en raison des impacts sur les espèces, elle n'a pas non plus abordé l'interaction entre les effets sur la biodiversité et les peuples autochtones ou leurs droits. Elle a conclu que le projet contribuerait aux effets cumulatifs sur diverses espèces et a recommandé que les futures EE dans la région accordent une attention particulière aux effets cumulatifs.

¹⁰⁸ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, A/CONF.151/26 (Vol. I).

¹⁰⁹ Principe 15.

3. Rapport de la commission d'examen conjoint portant sur la partie inférieure du fleuve Churchill (2011)

Le projet de centrale hydroélectrique dans la partie inférieure du fleuve Churchill comprend deux centrales hydroélectriques situées sur le cours inférieur du fleuve Churchill, au centre du Labrador, d'une capacité combinée de 3 074 mégawatts. Conformément à la LCEE et à l'*Environmental Protection Act* de Terre-Neuve-et-Labrador, le projet a été évalué par une commission d'examen constituée conjointement par le ministre canadien de l'Environnement, le ministre de l'Environnement et de la Conservation de Terre-Neuve-et-Labrador, et le ministre des Affaires intergouvernementales de Terre-Neuve-et-Labrador¹¹⁰.

La commission a pris en compte la biodiversité génétique, les espèces, ainsi que les habitats et les écosystèmes dans son évaluation des impacts sur les environnements aquatiques et terrestres. Dans son rapport, la commission a noté que l'une des principales questions soulevées au cours de son examen concernait les changements possibles de la biodiversité aquatique globale et la résilience des écosystèmes¹¹¹. Elle a constaté que le projet entraînerait une réduction de la biodiversité aquatique, de la biodiversité terrestre et de l'intégrité globale des écosystèmes terrestres¹¹². En tirant ses conclusions sur la perte de biodiversité terrestre, la commission a écrit qu'en raison de l'ampleur de la perte d'habitat terrestre, « il est important de tenir compte de la perte d'habitat en soi comme impact environnemental, en plus des effets de cette perte sur les espèces individuelles¹¹³ ».

La commission d'examen conjoint sur le projet de centrale hydroélectrique dans la partie inférieure du fleuve Churchill a également appliqué un cadre pour déterminer si des effets environnementaux négatifs importants étaient justifiés¹¹⁴. Le cadre comprend un ensemble de critères de durabilité conçus pour définir l'éventail des effets sur la durabilité et les principes pour traiter les effets résiduels et « si, à la lumière de l'ensemble des effets, des risques et des incertitudes établis, on s'attend à ce que le projet ait une incidence positive nette sur la durabilité¹¹⁵ ». Les critères étaient les suivants :

1. Les effets, avantages, risques et incertitudes sur le plan écologique;
2. Les effets, avantages, risques et incertitudes sur le plan économique;
3. Les effets avantages, risques et incertitudes sur le plan social;
4. La répartition équitable des effets, des risques et des incertitudes;
5. Les générations actuelles par rapport aux générations à venir;
6. L'intégration.

¹¹⁰ Agence canadienne d'évaluation environnementale et ministère de l'Environnement, *Projet de centrale hydroélectrique dans la partie inférieure du fleuve Churchill : Rapport de la commission d'examen conjoint*, Gouvernement du Canada, août 2011. Internet : https://www.ceaa-acee.gc.ca/archives/evaluations/26178/document-fra_did=53120.html.

¹¹¹ p. 66.

¹¹² p. 86, 106.

¹¹³ p. 106.

¹¹⁴ L'article 37 de la LCEE permet aux autorités responsables d'exercer les pouvoirs et les fonctions nécessaires à la réalisation des projets lorsque ceux-ci ne sont pas susceptibles d'entraîner des effets négatifs importants, ou lorsque les projets sont susceptibles d'entraîner des effets négatifs importants « qui peuvent être justifiés dans les circonstances ». La Loi ne précise pas qui doit déterminer si les effets significatifs peuvent être justifiés dans les circonstances.

¹¹⁵ Annexe 8, p. 388.

Pour les critères écologiques, la commission a posé les questions suivantes¹¹⁶ :

- Les systèmes biophysiques sont-ils protégés de manière adéquate pendant toutes les étapes de développement, de construction, d'exploitation et de désaffectation du projet?
- L'intégrité à long terme des systèmes biophysiques est-elle assurée et les fonctions vitales irremplaçables dont dépend le bien-être humain et écologique sont-elles protégées?
- Les interactions complexes sont-elles suffisamment comprises?
- Les effets négatifs potentiels sont-ils réduits au minimum?
- Le projet réduit-il les menaces qui pèsent sur l'intégrité à long terme des systèmes écologiques en réduisant les dommages liés à l'extraction, en évitant les déchets et en réduisant l'utilisation globale de matériaux et d'énergie par unité de bénéfice?

Parmi d'autres questions relatives aux critères sociaux et culturels, la commission a demandé : « Le projet accroît-il la compréhension individuelle et collective de l'environnement et de la collectivité? Favorise-t-il la civilité coutumière et la responsabilité environnementale? Établit-il une capacité civile de participation efficace à la prise de décisions collective¹¹⁷? »

En ce qui concerne le critère des générations actuelles par rapport aux générations futures, la commission a demandé (entre autres) si le projet prend « les précautions qui s'imposent en tenant compte des incertitudes, en évitant les risques bien ou mal compris de dommages graves ou irréversibles aux fondements de la durabilité, en planifiant l'apprentissage, en concevant en prévision de l'inattendu et en gérant à des fins d'adaptation¹¹⁸? »

Pour le critère d'intégration, la question principale était : « Les principes de la durabilité sont-ils tous appliqués dans le but de chercher à obtenir des avantages qui s'épaulent mutuellement ainsi que des gains multiples?¹¹⁹ ».

Les principes retenus par la commission pour guider la décision finale sont donc que le projet doit¹²⁰ :

- maximiser les gains nets;
- éviter les effets négatifs importants;
- être équitable d'un point de vue générationnel et géographique dans la répartition des effets, des risques, des coûts et des bénéfices;
- tout compromis « devrait être accompagné d'une justification explicite et transparente basée sur des priorités ouvertement précisées et propres au contexte, ainsi que sur les critères de décision en matière de durabilité ».

4. Rapport de la commission d'examen conjoint du projet de forage intercalaire de puits de gaz peu profonds d'EnCana (2009)

Le projet de forage de puits de gaz peu profonds d'EnCana était une proposition visant à forer jusqu'à 1 275 puits de gaz peu profonds dans la réserve nationale de faune de la base des Forces canadiennes Suffield, en Alberta, sur une période de trois ans, et prévoyait des pipelines, des pistes d'accès et

¹¹⁶ p. 388.

¹¹⁷ p. 389.

¹¹⁸ p. 390.

¹¹⁹ p. 390.

¹²⁰ p. 390-391.

d'autres infrastructures connexes. L'évaluation des impacts environnementaux a été menée par une commission nommée conjointement par le ministre fédéral de l'environnement et par le président de l'Alberta Energy and Utilities Board¹²¹. Le rapport de la commission comprenait une section sur la biodiversité, qui se composait principalement des points de vue du promoteur, du Canada et des intervenants. Les brèves conclusions de la commission sur la biodiversité étaient qu'il existait « d'importants problèmes de biodiversité » et que les recommandations relatives à la faune, à la végétation et aux sols, aux terres humides et aux effets cumulatifs permettraient de résoudre ces problèmes¹²². Elle ne fournit aucun détail ni aucune justification de ses conclusions et ne définit pas non plus la biodiversité, bien qu'elle note que le promoteur a pris en compte trois composantes : la diversité des espèces, la diversité des habitats et la diversité des paysages.

5. Rapport de la commission d'examen conjoint du projet d'expansion de la mine Jackpine (2013)

Le projet d'expansion de la mine de sables bitumineux Jackpine visait à augmenter la production de bitume de 15 900 mètres cubes par jour, tout en entraînant la perte de plus de 10 000 hectares de zones humides, dont 85 % sont des terres humides qui ne peuvent pas être remises en état¹²³. L'examen de l'évaluation a été mené par une commission établie conjointement par le ministre fédéral de l'environnement et le président de l'Energy Resources Conservation Board de l'Alberta¹²⁴, et a été réalisé en vertu de la LCEE, de l'*Alberta Energy and Utilities Board Act* et de l'*Energy Resources Conservation Act*. En plus de l'examen des effets sur la biodiversité, la commission a pris en compte le plan d'aucune perte nette du promoteur pour la pêche, les effets sur les oiseaux migrateurs, les effets sur la faune et son habitat, les effets sur les terres humides et les forêts anciennes, les effets sur les zones potentielles de plantes traditionnelles, et les effets sur la biodiversité régionale.

Le rapport de la commission indique que le promoteur a défini des zones à fort potentiel de biodiversité, mais il n'inclut pas de définition pour le terme « fort potentiel de biodiversité » et ne décrit pas les méthodes utilisées pour définir ces zones¹²⁵. La commission a défini la biodiversité comme « l'ensemble des gènes, des espèces et des écosystèmes d'une région » et a pris en compte les effets en ce qui concerne les espèces, les communautés et les paysages dans son évaluation des impacts du projet et des effets cumulatifs sur la biodiversité¹²⁶.

La commission a estimé que le projet aurait probablement des effets directs et cumulatifs importants sur la biodiversité¹²⁷. Plus précisément¹²⁸ :

La commission a évalué les effets sur la biodiversité en ce qui concerne les espèces, les écosystèmes et les paysages. La commission estime qu'il existe un risque élevé de perte

¹²¹ Energy Resources Conservation Board et Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Rapport de la commission d'examen conjoint, Projet EnCana de forage intercalaire de puits de gaz peu profonds*. 2009. 223 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/31401/31401F.pdf>.

¹²² p. 115-119.

¹²³ p. 5.

¹²⁴ Alberta Energy Regulator et Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Rapport de la commission d'examen conjoint, Projet d'expansion de la mine Jackpine*. 2013. 478 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p59540/90873F.pdf>.

¹²⁵ p. 163.

¹²⁶ p. 165.

¹²⁷ p. 2, voir également p. 166.

¹²⁸ p. 6.

importante de biodiversité, compte tenu de la perte générale d'habitats fauniques, des méthodes non éprouvées de remise en état des terres humides et des forêts anciennes, ainsi que du long délai entre la perturbation et la remise en état. La commission constate un effet de grande ampleur, à long terme et potentiellement irréversible sur la biodiversité à l'échelle de la [zone d'étude locale] et conclut qu'il s'agit d'un effet significatif. La commission estime également qu'il y aurait des effets cumulatifs négatifs importants sur la biodiversité dans la [zone d'étude régionale].

Elle a également constaté que « sans mesures d'atténuation supplémentaires, il y aura des effets négatifs importants sur l'abondance et la diversité des espèces », ce qui pourrait « contribuer à des effets négatifs sur la biodiversité, également¹²⁹ ». La commission a noté l'absence de mesures d'atténuation efficaces de la part du promoteur et le fait que le projet proposé soit entouré d'autres grands projets d'exploitation de sables bitumineux qui ont contribué à des effets significatifs sur la biodiversité. La commission a reconnu la durée d'exploitation de 40 ans du projet, les décennies nécessaires au rétablissement des processus naturels après la fermeture et la remise en état, et l'incertitude quant au succès de la remise en état en ce qui concerne les espèces¹³⁰.

Dans la section consacrée aux effets cumulatifs sur la biodiversité, la commission a noté que la CDB exigeait de prévenir ou d'inverser le déclin des espèces en péril et des espèces rares, soulignant ainsi la nécessité d'« examiner attentivement les effets sur les espèces en péril¹³¹ ». Elle a constaté que le promoteur n'avait pas évalué les effets sur les espèces en péril dans son évaluation de la biodiversité, mais qu'il avait plutôt « fondé son analyse de la biodiversité sur une hypothèse non vérifiée selon laquelle les types d'habitats (p. ex., les terres humides) ont un niveau de biodiversité associé », et qu'il existait donc une « incertitude substantielle » quant à l'analyse du promoteur¹³².

Elle a remarqué que¹³³ :

La commission reconnaît que de nombreuses problématiques et de nombreux défis sont liés aux effets environnementaux régionaux de l'exploitation des sables bitumineux. Il est clair que les questions essentielles liées à l'exploitation des sables bitumineux sont de moins en moins propres à un projet, et que la gestion de ces questions ne relève souvent pas de la seule responsabilité d'un demandeur ou d'un promoteur. Comme cela a été le cas dans d'autres décisions récentes concernant l'exploitation des sables bitumineux exploitables, bon nombre des préoccupations et des questions liées à cette proposition ont trait au rythme d'exploitation des sables bitumineux exploitables et à la capacité de l'environnement régional d'absorber cette exploitation sans causer d'effets qui feraient en sorte que la poursuite de l'exploitation ne serait pas dans l'intérêt du public. La commission estime qu'une approche plus intégrée et plus complète est nécessaire pour traiter de manière adéquate les effets cumulatifs de l'exploitation des sables bitumineux exploitables.

Comme pour les effets directs sur la biodiversité, la commission a conclu que la diminution des niveaux élevés et modérés de biodiversité dans la zone d'étude régionale était probable, qu'elle serait élevée,

¹²⁹ p. 6-7.

¹³⁰ p. 166.

¹³¹ p. 171-172.

¹³² p. 172.

¹³³ p. 7.

qu'elle aurait une portée géographique régionale, qu'elle serait à long terme, qu'elle serait en grande partie irréversible et qu'elle se produirait dans une zone déjà affectée, et que les effets cumulatifs sur la biodiversité régionale seraient donc importants¹³⁴.

6. Rapport de la commission d'examen conjoint sur le projet de palladium de Marathon (2022)

La mine de palladium de Marathon est un projet de mine à ciel ouvert de métaux du groupe du platine et du cuivre, ainsi qu'une installation de broyage en Ontario, dont la durée d'exploitation est de 12,7 ans. Il a été évalué par une commission conjointe nommée par le ministre fédéral de l'Environnement et du Changement climatique et le ministre de l'Environnement, de la Conservation et des Parcs de l'Ontario en vertu de la LCEE 2012 et de la *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario¹³⁵. Le mandat de la commission l'obligeait à examiner dans quelle mesure le projet aurait une incidence sur la diversité biologique, y compris « toute espèce faunique répertoriée au niveau fédéral, son habitat essentiel ou les résidences des individus de cette espèce, ainsi que tout effet que le projet pourrait avoir sur une espèce menacée ou en voie de disparition au niveau provincial ou sur son habitat protégé¹³⁶ ».

La commission a fait état des effets sur le poisson et l'habitat du poisson, les sols et la végétation, les espèces fauniques, les caribous et autres espèces en péril, ainsi que sur la diversité biologique, autant d'éléments qu'elle a considérés comme des effets environnementaux devant être évalués en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario, bien que cette loi ne mentionne pas la biodiversité parmi les facteurs à prendre en compte¹³⁷.

La commission a adopté la définition de la diversité biologique de la CDB. Elle a conclu que le projet était susceptible d'avoir des effets environnementaux négatifs importants sur l'habitat essentiel du caribou et la connectivité de l'habitat, ainsi que des effets négatifs importants sur les espèces de chauves-souris en péril. Elle a également constaté qu'« une modification notable de l'habitat pourrait exercer une pression supplémentaire sur les espèces qui en dépendent, en particulier les espèces en péril telles que les chauves-souris, les caribous, la lamproie du Nord et l'esturgeon jaune¹³⁸ ». Au final, la commission a toutefois limité ses recommandations relatives à la biodiversité à celles concernant l'atténuation, la compensation et le suivi pour le caribou¹³⁹.

7. Rapport de la commission d'examen conjoint portant sur le projet de mine de charbon Grassy Mountain (2021)¹⁴⁰

Le projet de mine de charbon Grassy Mountain est une proposition de mine de charbon métallurgique de 4,5 millions de tonnes dans le sud-ouest de l'Alberta, d'une durée d'exploitation d'environ 23 ans, examinée par une commission mixte établie par le ministre fédéral de l'Environnement et du Changement climatique et l'Alberta Energy Regulator en vertu de la LCEE 2012 et de l'*Environmental*

¹³⁴ p. 172-173.

¹³⁵ Rapport de la commission d'examen conjoint pour le *projet de palladium de Marathon* (en anglais seulement). 2022. 528 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p54755/144649E.pdf>.

¹³⁶ p. 505.

¹³⁷ p. 505.

¹³⁸ p. 506.

¹³⁹ p. 225-227.

¹⁴⁰ Rapport de la commission d'examen conjoint, *Projet de mine de charbon Grassy Mountain*. 2021. 735 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80101/139408F.pdf>.

Protection and Enhancement Act de l'Alberta. La commission a conclu que le projet est susceptible d'avoir des effets environnementaux négatifs importants sur la qualité des eaux de surface, la truite fardée versant de l'ouest (inscrite sur la liste des espèces menacées de la LEP) et son habitat, le pin à écorce blanche, la fétuque scabre des prairies et la biodiversité des espèces et des communautés végétales. Le projet entraînera aussi une perte prolongée de la biodiversité dans la zone d'étude locale. La commission a également déclaré qu'elle n'était « pas convaincue » que le plan de remise en état du promoteur permettrait d'atténuer efficacement les effets sur la biodiversité¹⁴¹.

L'évaluation a porté sur la biodiversité des sols, la biodiversité des espèces et des communautés végétales, la biodiversité des paysages végétaux et la biodiversité de la faune et de la flore. Pour tirer ses conclusions sur la biodiversité, la commission s'est penchée sur l'histoire évolutive des espèces : « Nous considérons que la perte de plantes rares, de même que de la biodiversité des espèces et des communautés, est irréversible, car les niveaux de biodiversité existants ont évolué sur des centaines d'années et ne peuvent être atténués par la remise en état. Un plan de remise en état qui propose de planter quelques espèces n'est pas suffisant pour atténuer la perte d'espèces qui ont occupé et persisté dans une zone pendant des centaines d'années¹⁴² ».

Pour tirer ses conclusions sur la biodiversité, la commission a tenu compte du fait que, selon elle, le promoteur s'est appuyé sur des plans de gestion adaptative qui n'étaient pas suffisamment détaillés. En d'autres termes, il s'agissait d'un « plan pour faire des plans ». En outre, le projet aurait un impact sur l'habitat des espèces aquatiques en péril protégées par le gouvernement fédéral, impact que le promoteur n'a pas évalué de manière adéquate¹⁴³.

8. Publication du rapport de la commission d'examen conjoint portant sur le projet de mine de sables bitumineux Frontier (2019)

La mine de sables bitumineux Teck Frontier était un projet de mine de sables bitumineux et d'usine de traitement au nord de Fort McMurray, en Alberta, avec une zone de perturbation de 29 217 hectares et une durée d'exploitation de 41 ans. Son évaluation a commencé en vertu de la LCEE et de l'*Energy Resources Conservation Act* de l'Alberta, et s'est poursuivie en vertu de la LCEE 2012 et de la *Responsible Energy Development Act* de l'Alberta lorsque ces lois sont entrées en vigueur. La commission conjointe mise en place par le ministre fédéral de l'Environnement et du Changement climatique et l'organisme de réglementation de l'énergie de l'Alberta¹⁴⁴ a noté que la biodiversité « fait référence à la diversité de tous les êtres vivants, de la diversité génétique à la diversité des espèces et à la diversité des écosystèmes dans les différents paysages¹⁴⁵ ». Elle a aussi examiné les impacts sur huit composantes valorisées liées à la biodiversité, soit la diversité topographique, la diversité des séries de sols, la diversité des paysages, la diversité des communautés des hautes terres, la diversité des communautés des terres humides, la diversité des communautés des forêts anciennes, le potentiel de diversité des espèces et le potentiel de biodiversité de la faune et de la flore¹⁴⁶. Elle a conclu que le projet aurait probablement des effets directs et cumulatifs significatifs sur les terres humides ainsi que sur la diversité

¹⁴¹ p. 91, 93.

¹⁴² p. 332.

¹⁴³ p. x-xi.

¹⁴⁴ Rapport de la commission d'examen conjoint, *Projet de mine de sables bitumineux Frontier de Teck Resources Limited*. 2019. 1310 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p65505/131106F.pdf>.

¹⁴⁵ p. 493

¹⁴⁶ p. 496.

des forêts anciennes et que, dans l'ensemble, le projet contribuerait à une perte de biodiversité en ce qui concerne les espèces, les communautés et les paysages¹⁴⁷.

En tirant ses conclusions, la commission a noté que¹⁴⁸ :

- le taux et le degré d'amélioration de la diversité des espèces après la remise en état sont incertains;
- certaines espèces et communautés végétales (y compris les tourbières) seraient définitivement perdues;
- les milieux humides et les forêts anciennes, qui contribuent de manière essentielle à la biodiversité, subiraient un impact important;
- le projet fragmenterait davantage un paysage déjà morcelé.

Elle a également constaté que les possibilités d'éviter et de minimiser la perte de biodiversité seraient minimales et a recommandé, pour atténuer les effets du projet Frontier et rétablir la biodiversité et l'habitat faunique dans le paysage remis en état, que le promoteur soumette un plan comprenant un programme d'amélioration continue de la biodiversité.

¹⁴⁷ p. 496, 501.

¹⁴⁸ p. 502.

Chapitre IV : Exemples d'obligations clés liées à la biodiversité

Comme indiqué au chapitre III, les lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (LDIREI) communiquées aux promoteurs à ce jour ne précisent pas les obligations environnementales qui sont pertinentes pour le projet et qui doivent être prises en compte dans l'évaluation. Au lieu de cela, elles se contentent d'énumérer les instruments dans lesquels des obligations pertinentes peuvent apparaître, tels que la Convention sur la diversité biologique (CDB), la *Loi sur les espèces en péril* (LEP), les programmes de rétablissement et les plans d'action pour les espèces en péril inscrites sur la liste fédérale. En outre, l'AEIC ne dispose d'aucune orientation énumérant les obligations environnementales les plus probables auxquelles les promoteurs, les peuples autochtones ou les participants peuvent se référer pour obtenir de l'aide. Jusqu'à présent, l'approche adoptée dans le cadre de la LEI a consisté à mettre à la charge des promoteurs la responsabilité de définir les obligations environnementales pertinentes et d'évaluer dans quelle mesure les projets entravent ou contribuent à la capacité du Canada à respecter ces obligations, sans que l'AEIC ne fournisse d'orientations transparentes au public pour réaliser l'une ou l'autre de ces tâches.

Ce manque de clarté pose un certain nombre de problèmes. Premièrement, il risque de ne pas tenir compte des obligations environnementales pertinentes. Deuxièmement, il peut sérieusement limiter la capacité des participants et des peuples autochtones à se préparer à l'étape d'évaluation d'impact, car ils ne savent pas quelles obligations environnementales les promoteurs présenteront, ni dans quelle mesure les projets entravent ou contribuent au respect de ces obligations. Troisièmement, il risque d'alourdir une étape préparatoire déjà surchargée en exigeant une attention supplémentaire à la définition des obligations environnementales potentiellement pertinentes et à la détermination de leur pertinence probable pour le projet en question. Enfin, une telle approche ne donnera pas lieu à une norme commune d'application de cette exigence de la loi.

Comme le souligne la politique de l'AEIC sur les obligations environnementales et les engagements climatiques, les « obligations environnementales » désignent les obligations qui s'appliquent au gouvernement du Canada dans la législation nationale et internationale, y compris les accords contraignants, les traités, les conventions et le droit interne¹⁴⁹.

Lorsqu'un instrument (p. ex., la *Loi fédérale sur le développement durable* ou la *Loi sur les pêches*) exige l'établissement d'une stratégie ou d'un plan et que son respect est exigé, les obligations qui en découlent peuvent également être des obligations environnementales aux fins de la LEI. En outre, les politiques non contraignantes peuvent être utilisées comme aides à l'interprétation et peuvent donc également être utiles pour comprendre quelles obligations environnementales sont applicables dans une évaluation, comment elles sont applicables et comment les évaluer. Comme nous l'avons vu précédemment, le terme « obligation environnementale » doit être interprété comme incluant

¹⁴⁹ Voir Agence d'évaluation d'impact du Canada, « Contexte stratégique : *Obligations environnementales et engagements en matière de changements climatiques en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact* », dans le « *Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact* ». Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/obligations-environnementales-engagements.html>.

également les obligations relatives à la biodiversité en ce qui concerne les peuples autochtones et leurs droits.

Dans ce chapitre, nous décrivons les principales obligations internationales, les obligations nationales et les obligations concernant les peuples autochtones qui sont pertinentes pour la biodiversité, ainsi que les principaux instruments politiques qui aident à interpréter les obligations et ce qu'elles signifient pour l'évaluation d'impact (EI). Pour déterminer la pertinence potentielle d'une obligation, nous avons d'abord déterminé si l'obligation est de nature procédurale (p. ex., une obligation de planifier ou de faire rapport) ou substantielle (p. ex., une obligation de conserver, d'arrêter ou d'inverser). Comme les projets sont moins susceptibles d'avoir une incidence sur les processus gouvernementaux (p. ex., la planification et les rapports) et plus susceptibles d'affecter les objectifs substantiels (p. ex., l'arrêt et l'inversion des taux d'extinction ou de la perte d'habitat), nous étions plus susceptibles de déterminer qu'une obligation axée sur les processus ne serait pas pertinente pour une évaluation. Une exception notable est constituée par les obligations établissant des processus respectant les peuples autochtones (p. ex., les obligations de l'État de consulter, de prendre en compte les connaissances et d'obtenir le consentement), car ces processus sont également substantiels en ce qu'ils concernent les droits des peuples autochtones, et parce que la mobilisation fondée sur les droits des Autochtones est un élément fondamental de la biodiversité. Une deuxième exception concerne les obligations relatives à la participation du public, parce qu'une participation véritable du public est essentielle pour atteindre des cibles et des objectifs substantiels, y compris ceux liés à la biodiversité.

Nous recommandons à l'Agence de dresser une liste des principaux instruments internationaux et nationaux qui donnent lieu à des obligations environnementales susceptibles d'être pertinentes pour les évaluations d'impact, des obligations précises susceptibles d'être pertinentes pour les évaluations, ainsi que de toute orientation, politique ou renseignement supplémentaire susceptible d'aider à évaluer dans quelle mesure un projet entrave ou contribue à la capacité du Canada à respecter chaque obligation. Nous recommandons également que l'Agence produise des orientations pour déterminer quelles obligations environnementales sont pertinentes pour une évaluation, afin d'apporter clarté et certitude à toutes les parties. Les exemples suivants devraient constituer un point de départ utile pour de telles orientations.

A. Obligations internationales

1. Convention sur la diversité biologique¹⁵⁰

Le Canada est signataire de la *Convention sur la diversité biologique des Nations Unies* (CDB) de 1992, un traité multilatéral concernant la conservation, l'exploitation durable et le partage juste et équitable des avantages découlant de la diversité biologique. La CDB contient 42 articles et trois annexes, dont certains sont de nature procédurale et d'autres de nature concrète. L'article 6 exige que chaque partie, y compris le Canada, prépare et soumette une stratégie et un plan d'action national pour la biodiversité (SPANB) détaillant la manière dont les parties ont l'intention de mettre en œuvre la CDB. Bien que la convention n'exige pas des parties qu'elles respectent leurs engagements dans le cadre de leurs plans d'action nationaux, ces derniers peuvent constituer un outil d'interprétation utile et donc potentiellement pertinent pour l'EI.

¹⁵⁰ <https://www.cbd.int/convention/text/>.

En outre, en décembre 2022, les parties à la convention ont adopté le Cadre mondial pour la biodiversité de Kunming à Montréal, qui remplace le Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 et les Objectifs d’Aichi qui y sont associés. Le CMB contient 23 cibles et quatre objectifs généraux, ainsi qu’un cadre de suivi pour sa mise en œuvre. Les obligations pertinentes découlant du texte de la CDB, du CMB et du SPANB du Canada sont détaillées ci-dessous.

Texte de la Convention

Texte de l’article	Application à l’EI	Pertinence et remarques
<p>Article 1, Objectifs : Les objectifs de la présente Convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, sont la conservation de la diversité biologique, l’utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l’exploitation des ressources génétiques¹⁵¹, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat.</p>	<p>Bien que cet article n’impose pas d’obligation précise au gouvernement du Canada, il peut être utilisé comme un outil d’interprétation pour guider les conclusions sur la mesure dans laquelle les projets entravent ou contribuent aux obligations de la CDB.</p>	<p>Pertinent pour l’interprétation de la CDB et des obligations qui en découlent pour le Canada.</p>
<p>Article 2, Emploi des termes : Aux fins de la présente Convention : On entend par « diversité biologique » la « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre les espèces ainsi que celle des écosystèmes; Les « ressources biologiques » comprennent les ressources</p>	<p>La « biodiversité » et les termes connexes utilisés dans le cadre de la LEI doivent s’appliquer ou être compatibles avec cette définition de la biodiversité.</p>	<p>Très pertinent.</p>

¹⁵¹ L’article 2 de la CDB définit les ressources génétiques comme « le matériel génétique ayant une valeur réelle ou potentielle ». Elle définit le matériel génétique comme « tout matériel d’origine végétale, animale, microbienne ou autre, contenant des unités fonctionnelles de l’hérédité ».

Texte de l'article	Application à l'EI	Pertinence et remarques
<p>génétiques, les organismes ou éléments de ceux-ci, les populations, ou tout autre élément biotique des écosystèmes ayant une utilisation ou une valeur effective ou potentielle pour l'humanité.</p>		
<p>Article 7, Identification et surveillance : Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon ce qu'il conviendra, notamment aux fins des articles 8 à 10 [conservation in situ, conservation ex-situ et exploitation durable] :</p> <p>(a) Identifie les éléments constitutifs de la diversité biologique importants pour sa conservation et son utilisation durable, en tenant compte de la liste indicative de catégories figurant à l'annexe I;</p> <p>(b) Surveille, par prélèvement d'échantillons et d'autres techniques, les éléments constitutifs de la diversité biologique identifiés en application de l'alinéa a) ci-dessus, et prête une attention particulière à ceux qui doivent d'urgence faire l'objet de mesures de conservation ainsi qu'à ceux qui offrent le plus de possibilités en matière d'utilisation durable.</p> <p>Annexe I, Identification et surveillance :</p> <p>1. Écosystèmes et habitats : comportant une forte diversité, de nombreuses espèces endémiques ou menacées, ou des étendues sauvages; nécessaires pour les espèces migratrices; ayant une importance sociale, économique, culturelle ou scientifique; ou qui sont</p>	<p>Grâce aux données collectées dans le cadre de l'évaluation d'impact et des programmes de contrôle et de suivi, les projets peuvent aider le Canada à respecter les deux premières obligations découlant de l'article 7.</p> <p>Dans quelle mesure les projets cerneront-ils les éléments de la diversité biologique importants pour sa conservation et son exploitation durable?</p> <p>Les promoteurs surveilleront-ils les éléments constitutifs de la diversité biologique repérés conformément au point a), en accordant une attention particulière à ceux qui nécessitent des mesures de conservation urgentes et à ceux qui offrent le plus grand potentiel d'exploitation durable?</p>	<p>Pertinent pour la surveillance et le suivi ainsi que pour le champ d'application de l'EI.</p>

Texte de l'article	Application à l'EI	Pertinence et remarques
<p>représentatifs, uniques ou associés à des processus d'évolution ou d'autres processus biologiques essentiels.</p> <p>2. Espèces et communautés qui sont : menacées; des espèces sauvages apparentées à des espèces domestiquées ou cultivées; d'intérêt médicinal, agricole ou économique; d'importance sociale, scientifique ou culturelle; ou d'un intérêt pour la recherche sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, telles que les espèces témoins.</p> <p>3. Génomes et gènes décrits revêtant une importance sociale, scientifique ou économique.</p>		
<p>Article 8, Conservation in situ : Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon ce qui conviendra :</p> <p>[...]</p> <p>(c) Régleme ou gère les ressources biologiques présentant une importance pour la conservation de la diversité biologique à l'intérieur comme à l'extérieur des zones protégées afin d'assurer leur conservation et leur utilisation durable;</p> <p>(d) Favorise la protection des écosystèmes et des habitats naturels, ainsi que le maintien de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel;</p> <p>(e) Promeut un développement durable et écologiquement rationnel dans les zones adjacentes aux zones</p>	<p>Quelles sont les conséquences des projets sur la conservation et l'exploitation durable des ressources biologiques importantes pour la conservation de la diversité biologique?</p> <p>Quels sont les effets des projets sur les écosystèmes, les habitats et le maintien de populations viables d'espèces?</p> <p>Quels sont les effets des projets sur les zones adjacentes aux aires protégées? Quelles seront les conséquences de ces effets sur les aires protégées?</p>	<p>Très pertinent pour l'évaluation d'impact, le rapport d'évaluation d'impact et la détermination de l'intérêt public, notamment en ce qui concerne les droits des peuples autochtones et l'utilisation du savoir autochtone dans les évaluations d'impact.</p>

Texte de l'article	Application à l'EI	Pertinence et remarques
<p>protégées en vue de renforcer la protection de ces dernières;</p> <p>(f) Remet en état et restaure les écosystèmes dégradés et favorise la reconstitution des espèces menacées moyennant, entre autres, l'élaboration et l'application de plans ou autres stratégies de gestion;</p> <p>[...]</p> <p>(h) Empêche d'introduire, contrôle ou éradique les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces;</p> <p>(i) S'efforce d'instaurer les conditions nécessaires pour assurer la compatibilité entre les utilisations actuelles et la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments constitutifs;</p> <p>(j) Sous réserve des dispositions de sa législation nationale, respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques;</p>	<p>Est-ce que les projets portent atteinte ou contribuent à la remise en état et à la restauration des écosystèmes dégradés et au rétablissement des espèces menacées?</p> <p>Les projets introduiront-ils des espèces exotiques qui menacent les écosystèmes, les habitats ou les espèces?</p> <p>Le projet affecte-t-il les conditions nécessaires pour assurer la compatibilité entre les utilisations actuelles et la conservation de la diversité biologique et l'exploitation durable de ses composantes?</p> <p>Le projet affectera-t-il la préservation, le maintien ou l'application du savoir, des innovations ou des pratiques autochtones pertinentes pour la conservation et l'exploitation durable de la diversité biologique, ou affectera-t-il le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ce savoir, de ces innovations et de ces pratiques?</p>	

Texte de l'article	Application à l'EI	Pertinence et remarques
<p>Article 10, Utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique : Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon ce qui conviendra :</p> <p>(b) Adopte des mesures concernant l'utilisation des ressources biologiques pour éviter ou atténuer les effets défavorables sur la diversité biologique;</p> <p>(c) Protège et encourage l'usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques culturelles traditionnelles compatibles avec les impératifs de leur conservation ou de leur utilisation durable;</p> <p>(d) Aide les populations locales à concevoir et à appliquer des mesures correctives dans les zones dégradées où la diversité biologique a été appauvrie;</p>	<p>Le projet utilisera-t-il les ressources d'une manière qui porte atteinte à la diversité biologique?</p> <p>Le projet aura-t-il des répercussions sur les droits des peuples autochtones en ce qui concerne l'utilisation des ressources biologiques?</p> <p>Le projet aura-t-il une incidence sur les mesures correctives prises par les peuples autochtones ou les collectivités non autochtones dans les zones dégradées?</p>	<p>Pertinent pour l'évaluation d'impact, le rapport d'évaluation d'impact et la détermination de l'intérêt public, y compris le respect des droits des Autochtones.</p>
<p>Article 17, Échange d'informations : 1. Les Parties contractantes facilitent l'échange d'informations, provenant de toutes les sources accessibles au public, intéressant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique en tenant compte des besoins spéciaux des pays en développement.</p>	<p>Peut contribuer à encourager l'ouverture et l'accessibilité des données (p. ex., de la part de promoteurs autrement enclins à garder les données confidentielles).</p> <p>Le projet contribuera-t-il à faciliter l'échange de renseignements et l'accès du public aux renseignements relatifs à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique?</p>	<p>Particulièrement pertinent pour les évaluations régionales.</p>

Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
<p>Objectif A : Préserver, améliorer ou rétablir l'intégrité, la connectivité et la résilience de tous les écosystèmes, afin d'accroître considérablement la superficie des écosystèmes naturels d'ici à 2050;</p> <p>Mettre fin à l'extinction d'origine anthropique des espèces menacées connues et, d'ici à 2050, diviser par dix le taux et le risque d'extinction de toutes les espèces et accroître l'abondance des espèces sauvages indigènes pour atteindre des niveaux sains et résilients;</p> <p>Préserver la diversité génétique au sein des populations d'espèces sauvages et domestiquées, afin de sauvegarder leur potentiel d'adaptation.</p>	<p>Comment le projet affectera-t-il directement ou indirectement l'intégrité, la connectivité et la résilience des écosystèmes?</p> <p>Le projet aura-t-il une incidence sur les espèces menacées connues et dans quelle mesure affectera-t-il la capacité du Canada à stopper l'extinction des espèces et à la rendre dix fois moindre d'ici 2050? Comment cela a-t-il une incidence sur l'abondance des espèces sauvages?</p> <p>Le projet aura-t-il un effet négatif sur la diversité génétique des espèces?</p>	<p>La mise en œuvre sera grandement facilitée par l'élaboration de niveaux de référence et d'objectifs régionaux ou juridiques.</p>
<p>Cible 1 :</p> <p>Veiller à ce que toutes les zones fassent l'objet d'une planification spatiale participative, intégrée et respectueuse de la biodiversité et/ou soient gérées efficacement dans le cadre de processus de changement d'affectation des terres et des mers, afin de réduire la perte de zones de grande importance pour la biodiversité, y compris d'écosystèmes de grande intégrité écologique, à un niveau proche de zéro d'ici à 2030, dans le respect des droits des peuples</p>	<p>Dans quelle mesure le projet aura-t-il une incidence sur les zones d'une grande importance pour la biodiversité (p. ex., les zones clés pour la biodiversité¹⁵³), incluant des écosystèmes d'une grande intégrité écologique? Cela entravera-t-il ou contribuera-t-il aux tentatives visant à ramener la perte de ces zones à près de zéro?</p>	<p>Très pertinent, en particulier pour l'évaluation des effets cumulatifs des effets de croissance des corridors linéaires dans les régions intactes.</p>

¹⁵² Chaque cible ou objectif est accompagné d'indicateurs principaux, de composantes et d'indicateurs complémentaires dans le cadre de suivi du CMB qui devraient être appliqués à l'évaluation des implications du projet sur les objectifs et cibles concernés. Internet : <https://www.cbd.int/doc/c/179e/aecb/592f67904bf07dca7d0971da/cop-15-l-26-en.pdf>.

¹⁵³ <https://kbanada.org/fr/>.

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
autochtones et des communautés locales.		
<p>Cible 2 :</p> <p>Veiller à ce que, d'ici à 2030, au moins 30 % des zones d'écosystèmes terrestres, d'eaux intérieures et d'écosystèmes marins et côtiers dégradés fassent l'objet de mesures de remise en état efficaces, afin d'améliorer la biodiversité, les fonctions et services écosystémiques, ainsi que l'intégrité et la connectivité écologiques.</p>	<p>Dans quelle mesure le projet entravera-t-il ou contribuera-t-il aux efforts de restauration actuels ou futurs?</p>	<p>Très pertinent, et serait grandement facilité par des sous-objectifs régionaux.</p>
<p>Cible 3 :</p> <p>Faire en sorte que, d'ici à 2030, au moins 30 % des zones terrestres et des eaux intérieures, ainsi que des zones marines et côtières, en particulier les zones d'une grande importance pour la biodiversité et les fonctions et services écosystémiques, soient dûment conservées et gérées grâce à la mise en place d'aires protégées écologiquement représentatives, bien reliées et équitablement gérées et à d'autres mesures efficaces de conservation par zone, et veiller à créer les moyens nécessaires à cette fin, tout en reconnaissant les territoires autochtones et traditionnels, s'il y a lieu, et en intégrant les zones concernées dans les paysages terrestres et marins plus vastes, et les océans, en veillant en outre à ce que l'utilisation durable, lorsqu'elle est appropriée dans ces zones, soit pleinement compatible avec les objectifs de conservation, et respecte</p>	<p>Comment et dans quelle mesure le projet aura-t-il une incidence sur la qualité, l'intégrité et la connectivité des aires protégées, des zones particulièrement importantes pour la biodiversité et les fonctions et services écosystémiques (p. ex., les zones clés pour la biodiversité), ainsi que d'autres mesures efficaces de conservation par zone et leur intégration dans des paysages plus vastes, des paysages marins et l'océan?</p> <p>Comment cela entravera-t-il ou contribuera-t-il aux efforts visant à garantir que toute exploitation durable de ces zones soit pleinement compatible avec les objectifs en matière de conservation?</p> <p>Quelles seront les répercussions sur les droits des Autochtones?</p>	<p>Très pertinent, et serait grandement facilité par des orientations détaillées (p. ex., le SPANB du Canada mis à jour).</p>

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
les droits des peuples autochtones et des communautés locales, y compris concernant leurs territoires traditionnels.		
<p>Cible 4 : Prendre des mesures urgentes en matière de gestion en vue de faire cesser l'extinction d'origine humaine des espèces menacées connues et d'assurer leur rétablissement et leur conservation, en particulier les espèces menacées, afin de réduire significativement leur risque d'extinction ainsi que de sauvegarder et de rétablir la diversité génétique au sein des populations d'espèces indigènes, sauvages et domestiquées et entre elles, en vue de préserver leur potentiel d'adaptation, notamment grâce à des mesures de conservation in situ et ex-situ et à des méthodes de gestion durable, et gérer efficacement les interactions entre l'homme et la faune de manière à limiter les conflits liés à leur coexistence.</p>	<p>Comment et dans quelle mesure le projet aura-t-il une incidence sur les espèces concernées, en particulier les espèces en péril, et la capacité du Canada à réduire de manière significative le risque d'extinction (p. ex., pour les espèces préoccupantes) et à maintenir et restaurer la diversité génétique au sein des populations d'espèces et entre elles? Dans quelle mesure générera-t-il efficacement les interactions entre l'humain et la faune afin de minimiser les conflits entre l'homme et la faune pour favoriser la coexistence?</p>	<p>Très pertinent.</p>
<p>Cible 5 : Assurer une utilisation, des prélèvements et un commerce durables, sûrs et légaux des espèces sauvages, en évitant la surexploitation, en minimisant les incidences sur les espèces et les écosystèmes non visés et en réduisant le risque de propagation des agents pathogènes, conformément à l'approche écosystémique, tout en respectant et en protégeant les pratiques traditionnelles des peuples autochtones et des communautés</p>	<p>Le projet prévoit-il l'utilisation, la récolte ou le commerce d'espèces sauvages, ou entraîne-t-il l'utilisation, la récolte ou le commerce de ces espèces? Dans l'affirmative, cette utilisation, cette récolte ou ce commerce seront-ils durables, minimiseront-ils les effets sur les espèces non ciblées, éviteront-ils la propagation des agents pathogènes, appliqueront-ils l'approche</p>	<p>Il est peu probable que cet objectif soit pertinent pour la plupart des projets évalués dans le cadre de la LEI. Toutefois, si un projet implique l'exploitation d'une espèce (p. ex., des arbres dans le cadre de la préparation du site), il peut s'appliquer.</p>

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
locales en matière d'utilisation durable.	écosystémique et respecteront-ils les droits des Autochtones?	
<p>Cible 6 :</p> <p>Éviter, limiter, réduire ou atténuer les incidences des espèces exotiques envahissantes sur la biodiversité et les services écosystémiques en identifiant et en contrôlant leurs voies d'introduction, en empêchant l'introduction et la propagation des principales espèces exotiques envahissantes, en réduisant de moitié au moins les taux d'introduction et de propagation des autres espèces exotiques envahissantes connues ou potentielles d'ici à 2030, et en éradiquant ou en contrôlant les espèces exotiques envahissantes, en particulier dans les zones prioritaires, notamment dans les îles.</p>	<p>Le projet risque-t-il d'introduire des espèces exotiques envahissantes? Dans l'affirmative, comment ce risque peut-il être éliminé, minimisé, réduit ou compensé (dans cet ordre)? Dans quelle mesure le projet aura-t-il une incidence sur les efforts visant à réduire les taux d'introduction et d'établissement d'autres espèces exotiques envahissantes connues ou potentielles d'au moins 50 % d'ici 2030, ainsi que l'éradication ou le contrôle des espèces exotiques envahissantes dans les zones prioritaires?</p>	<p>Cet objectif sera probablement particulièrement pertinent pour les projets impliquant des activités telles que le transport maritime.</p>
<p>Cible 7 :</p> <p>Réduire les risques liés à la pollution et les incidences négatives de la pollution provenant de toutes les sources d'ici à 2030, en les portant à des niveaux sans danger pour la biodiversité et les fonctions et services écosystémiques, en tenant compte des effets cumulatifs, notamment : a) en réduisant au moins de moitié l'excès de nutriments perdus dans l'environnement, notamment grâce à un cycle et à une utilisation plus efficaces des nutriments; b) en réduisant au moins de moitié les risques globaux liés aux pesticides et aux produits chimiques particulièrement dangereux, notamment grâce à des mesures</p>	<p>Quels sont les risques de pollution du projet et quels seraient ses effets sur la biodiversité, ses effets cumulés sur la biodiversité et ses effets nets sur la pollution, y compris sur la santé des populations humaines et sauvages, ainsi que sur la sécurité alimentaire des collectivités qui dépendent de la biodiversité pour leur alimentation et leurs moyens de subsistance?</p>	<p>Cet objectif fait référence à l'importance de prendre en compte les effets cumulatifs sur la biodiversité, les fonctions des écosystèmes et les services écosystémiques, notamment en ce qui concerne la santé des populations humaines et sauvages et la sécurité alimentaire des collectivités qui dépendent de la biodiversité pour</p>

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
<p>intégrées de contrôle des ravageurs, sur la base de données scientifiques, en tenant compte des questions de sécurité alimentaire et de moyens d'existence; c) en prévenant la pollution plastique, en la réduisant et en s'employant à l'éliminer.</p>		<p>leur alimentation et leurs moyens de subsistance.</p> <p>Bien que la version approuvée du CMB ne l'inclue pas, les versions précédentes disposaient d'un glossaire qui définissait la pollution de manière inclusive et qui devrait être utilisé pour guider les évaluations de la pollution sur la biodiversité et les fonctions des écosystèmes.</p>
<p>Cible 8 : Atténuer les effets des changements climatiques et de l'acidification des océans sur la biodiversité et renforcer la résilience de celle-ci grâce à des mesures d'atténuation et d'adaptation ainsi qu'à des mesures de réduction des risques de catastrophe naturelle, y compris au moyen de solutions fondées sur la nature et/ou d'approches écosystémiques, en réduisant au minimum toute incidence négative et en favorisant les retombées positives de l'action climatique sur la biodiversité.</p>	<p>Le projet contribuera-t-il à minimiser l'impact des changements climatiques et de l'acidification des océans sur la biodiversité, ainsi qu'à accroître sa résilience grâce à des mesures d'atténuation, d'adaptation et de réduction des risques de catastrophe? Dans quelle mesure utilise-t-il des solutions fondées sur la nature ou des approches fondées sur les écosystèmes? Contribuera-t-il à minimiser les effets négatifs et à renforcer les effets positifs de l'action climatique sur la biodiversité?</p>	<p>Peut être utile pour évaluer dans quelle mesure les projets entravent ou contribuent à la capacité du Canada à respecter ses obligations en matière d'environnement.</p>
<p>Objectif B : Utiliser et gérer durablement la biodiversité et valoriser, préserver et renforcer les contributions de la</p>	<p>Dans quelle mesure le projet entravera-t-il ou contribuera-t-il à</p>	<p>Par exemple, une route qui facilite l'accès à des zones permettant une</p>

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
nature à l'homme, y compris les fonctions et services écosystémiques, et rétablir ceux qui sont actuellement en déclin, afin de favoriser un développement durable dans l'intérêt des générations actuelles et futures d'ici à 2050.	l'exploitation durable de la biodiversité? Comment cela aura-t-il une incidence sur le maintien, l'amélioration et la restauration des fonctions des écosystèmes et les services écosystémiques, ainsi que le développement durable au profit des générations actuelles et futures d'ici 2050?	intensification de la chasse ou de la pêche peut avoir des effets négatifs sur la biodiversité et son exploitation durable.
Cible 11 : Restaurer, préserver et renforcer les contributions de la nature aux populations, y compris les fonctions et services écosystémiques, tels que la régulation de l'air, de l'eau et du climat, la santé des sols, la pollinisation et la réduction des risques de maladie, ainsi que la protection contre les risques et catastrophes naturels, grâce à des solutions fondées sur la nature et/ou des approches écosystémiques dans l'intérêt de toutes les populations et de la nature.	Dans quelle mesure le projet aura-t-il un impact sur les services d'approvisionnement et de régulation de la biodiversité?	Très pertinent pour les EI concernant les terres humides, les puits de carbone, etc.
Cible 12 : Augmenter significativement la superficie, la qualité et la connectivité des espaces verts et bleus dans les zones urbaines et densément peuplées, ainsi que l'accès à ces espaces et les avantages qu'ils procurent, en systématisant la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, en tenant compte de celle-ci dans l'aménagement urbain, en améliorant la biodiversité ainsi que la connectivité et l'intégrité écologiques indigènes, en améliorant	Le projet aura-t-il une incidence sur la superficie, la qualité ou la connectivité des espaces verts et bleus dans les zones urbaines et densément peuplées, sur l'accès à ces espaces ou sur les avantages qu'ils procurent?	Concerne les projets réalisés dans ou à proximité de zones urbaines ou densément peuplées

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
<p>la santé et le bien-être des personnes et leur lien avec la nature, ainsi qu'en favorisant une urbanisation durable et inclusive et en soutenant la fourniture de fonctions et de services écosystémiques.</p>		
<p>Objectif C :</p> <p>Partager de manière juste et équitable les avantages monétaires et non monétaires découlant de l'utilisation des ressources génétiques et de l'information de séquençage numérique sur les ressources génétiques, ainsi que des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques, le cas échéant, y compris, s'il y a lieu, avec les peuples autochtones et les communautés locales, et les augmenter significativement d'ici à 2050, tout en veillant à ce que les connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques soient protégées de manière appropriée, contribuant ainsi à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité, conformément aux instruments relatifs à l'accès et au partage des avantages convenus au niveau international.</p>	<p>Le projet aura-t-il une incidence sur la répartition des avantages financiers et non financiers découlant de l'utilisation des ressources génétiques et du savoir autochtone? S'il y a lieu, de quelle façon? Quelle sera son incidence sur la protection du savoir autochtone associé aux ressources génétiques?</p>	<p>Particulièrement pertinent pour l'évaluation de la durabilité.</p>
<p>Cible 13 :</p> <p>Prendre des mesures juridiques, politiques, administratives et de renforcement des capacités efficaces à tous les niveaux, selon qu'il convient, pour assurer le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des</p>	<p>Le projet aura-t-il une incidence sur l'utilisation des ressources génétiques? Dans l'affirmative, dans quelle mesure les bénéfices de cette utilisation seront-ils équitablement répartis?</p>	<p>En fait, les projets qui ont une incidence sur les ressources génétiques les « utilisent ». Par conséquent, les EI doivent veiller à ce que les avantages</p>

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
<p>ressources génétiques et de l'information de séquençage numérique sur les ressources génétiques, ainsi que des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques, et faciliter l'accès approprié aux ressources génétiques, et, d'ici à 2030, favoriser une augmentation significative des avantages partagés, dans le respect des instruments internationaux applicables en matière d'accès et de partage des avantages.</p>	<p>Comment la répartition des avantages des ressources génétiques contribuera-t-elle à la durabilité, et dans quelle mesure?</p>	<p>découlant de l'impact des ressources génétiques soient équitablement partagés. Cette considération est également pertinente pour l'évaluation de la durabilité.</p>

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
<p>Cible 14 :</p> <p>Veiller à la pleine prise en compte de la biodiversité et de ses multiples valeurs dans l'élaboration des politiques, des réglementations, des processus de planification et de développement, des stratégies d'élimination de la pauvreté, des évaluations environnementales stratégiques, des évaluations d'impact environnemental et, le cas échéant, dans la comptabilité nationale, à tous les niveaux de gouvernement et dans tous les secteurs, en particulier dans ceux qui ont d'importantes incidences sur la biodiversité, et aligner progressivement toutes les activités publiques et privées concernées, ainsi que les flux fiscaux et financiers, sur les objectifs et les cibles du présent cadre.</p>	<p>Le projet cadrera-t-il avec les objectifs et les cibles du CMB? Si ce n'est pas le cas, comment et pourquoi?</p> <p>Le projet a-t-il un promoteur fédéral ou recevra-t-il des subventions fédérales ou d'autres aides financières fédérales? Dans l'affirmative, ces subventions ou autres formes d'assistance seront-elles alignées sur les objectifs et les cibles du CMB?</p>	<p>Cet objectif n'est que modérément pertinent, car il concerne principalement des mesures gouvernementales et non des projets du secteur privé. Cependant, il oblige les gouvernements à exiger que les promoteurs soutiennent des processus de planification et de développement efficaces pour atteindre les objectifs du CMB, et il stipule que les processus de développement dans tous les secteurs doivent s'aligner sur les buts et objectifs du CMB.</p>
<p>Cible 15 :</p> <p>Prendre des mesures juridiques, administratives ou de politique générale visant à inciter les entreprises à agir et à leur donner les moyens de le faire, notamment en veillant à ce que les grandes entreprises et les entreprises transnationales, ainsi que les institutions financières :</p> <p>a) Contrôlent, évaluent et communiquent régulièrement et de manière transparente leurs risques,</p>	<p>Si l'EI doit toujours donner lieu à un suivi et à la divulgation des résultats du suivi, cet objectif doit être appliqué de manière à garantir la transparence et l'accessibilité du suivi et de la divulgation.</p>	<p>Cet objectif se situe dans une zone grise, car il s'agit techniquement de mesures gouvernementales. Toutefois, il oblige les gouvernements à veiller à ce que les grandes entreprises entreprennent les actions décrites aux points a) à c).</p>

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
<p>dépendances et incidences sur la biodiversité, y compris en prévoyant des dispositions applicables à toutes les grandes entreprises ainsi qu'aux entreprises transnationales et aux institutions financières concernant leurs opérations, leurs chaînes d'approvisionnement et de valeur, ainsi que leurs portefeuilles;</p> <p>b) Informent les consommateurs en vue de promouvoir des modes de consommation durables;</p> <p>c) Rendent compte du respect des dispositions et mesures relatives à l'accès et au partage des avantages, en tant que de besoin; afin de réduire progressivement les incidences négatives sur la biodiversité, d'accroître les incidences positives, de réduire les risques liés à la biodiversité pour les entreprises et les institutions financières, et de promouvoir des mesures propres à garantir des modes de production durables.</p>		
<p>Cible 18 : Recenser, d'ici à 2025, les incitations, y compris les subventions, préjudiciables à la biodiversité et les éliminer, les supprimer progressivement ou les modifier de manière proportionnée, juste, efficace et équitable, tout en les réduisant substantiellement et progressivement d'au moins 500 milliards de dollars par an d'ici à 2030, en commençant par les incitations les plus préjudiciables, et renforcer les incitations positives en</p>	<p>Le projet bénéficiera-t-il d'incitations, y compris de subventions, et portera-t-il atteinte à la biodiversité?</p>	<p>Ceci est particulièrement pertinent pour les projets subventionnés par le gouvernement fédéral, tels que les nouvelles routes destinées à subventionner la prospection ou l'extraction de minéraux essentiels</p>

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité.		et qui entraînent des effets favorables au développement dans des zones intactes.
<p>Cible 19 :</p> <p>Augmenter sensiblement et progressivement les ressources financières provenant de toutes les sources, de manière efficace, opportune et en facilitant leur accès, y compris les ressources nationales, internationales, publiques et privées, conformément à l'article 20 de la Convention, afin de mettre en œuvre les stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique, en mobilisant au moins 200 milliards de dollars par an d'ici à 2030...</p>	<p>Le projet contribuera-t-il aux efforts déployés par le Canada pour atteindre les sous-objectifs énumérés dans l'objectif 19 (p. ex., l'assistance internationale, la mise en œuvre nationale, les co-bénéfices, etc.), et dans l'affirmative, dans quelle mesure le fera-t-il?</p>	<p>Potentiellement pertinent pour l'évaluation des avantages et la prise en compte des compromis.</p>
<p>Cible 21 :</p> <p>Faire en sorte que les décideurs, les praticiens et le public aient accès aux meilleures données, informations et connaissances disponibles afin de favoriser une gouvernance efficace et équitable et une gestion intégrée et participative de la biodiversité, ainsi que de renforcer la communication, la sensibilisation, l'éducation, le suivi, la recherche et la gestion des connaissances; dans ce contexte également, les connaissances, innovations, pratiques et technologies traditionnelles des peuples autochtones et des communautés locales ne devraient être accessibles qu'avec leur consentement préalable, libre et éclairé¹⁴, conformément à la législation nationale.</p>	<p>Dans quelle mesure le projet permet-il, contribue-t-il ou conduit-il à la contribution des meilleures données, renseignements et savoirs disponibles accessibles aux décideurs, aux praticiens et au public pour guider une gouvernance efficace et équitable, une gestion intégrée et participative de la biodiversité, et pour renforcer la communication, la sensibilisation, le suivi, la recherche et la gestion des connaissances?</p> <p>Comment les connaissances acquises grâce au projet et à l'EI seront-elles rendues accessibles aux décideurs, aux praticiens et au public?</p> <p>Les connaissances, innovations, pratiques et technologies des</p>	<p>Il devrait guider les décisions relatives au cadrage et à la planification de l'évaluation et est également particulièrement pertinent pour les évaluations régionales et stratégiques.</p>

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
	peuples autochtones et des collectivités locales seront-elles accessibles avec leur consentement libre, préalable et éclairé?	
<p>Cible 22 :</p> <p>Assurer une représentation et une participation pleines et entières, équitables, inclusives, efficaces et tenant compte du genre des peuples autochtones et des communautés locales aux processus décisionnels, ainsi que leur accès à la justice et aux informations relatives à la biodiversité, dans le respect de leurs cultures et de leurs droits sur leurs terres, territoires, ressources et connaissances traditionnelles, tout en veillant à inclure les femmes et les filles, les enfants et les jeunes, ainsi que les personnes handicapées, et garantir la pleine protection des défenseurs et défenseuses des droits de l'homme en matière d'environnement.</p>	<p>La détermination de l'intérêt public se fera-t-elle avec une représentation et une participation complète, équitable, inclusive, efficace et tenant compte de la dimension de genre des peuples autochtones? Les peuples autochtones auront-ils accès à la justice et aux renseignements relatifs à la biodiversité, et leurs cultures, leurs droits et leurs savoirs autochtones seront-ils respectés? La détermination de l'intérêt public respectera-t-elle les droits des femmes et des filles, des enfants et des jeunes, ainsi que des personnes handicapées, et garantira-t-elle la pleine protection défenseurs des droits de la personne en matière d'environnement?</p>	<p>Pertinent pour l'ACS+ en ce qui concerne la prise de décision.</p>
<p>Cible 23 :</p> <p>Assurer l'égalité des genres dans la mise en œuvre du cadre grâce à une approche tenant compte du genre, permettant à toutes les femmes et à toutes les filles de bénéficier des mêmes possibilités et capacités de contribuer à la réalisation des trois objectifs de la Convention, notamment en reconnaissant l'égalité de leurs droits et de leur accès aux terres et aux ressources naturelles, ainsi qu'en favorisant leur participation et leur leadership pleins, équitables, significatifs et éclairés à</p>	<p>Le projet garantira-t-il l'égalité des chances et des capacités des femmes et des filles, notamment en ce qui concerne l'accès à la terre et aux ressources naturelles et leur participation et leur leadership entiers, équitables, significatifs et informés à tous les niveaux de l'action, de la mobilisation, de la politique et de la prise de décision liés à la biodiversité?</p>	<p>Pertinent pour l'évaluation de l'accès des femmes, des peuples autochtones et des personnes de diverses identités de genre aux terres et aux ressources naturelles importantes pour la biodiversité. Implications pour l'EI.</p>

Cible ou objectif ¹⁵²	Application à l'EI	Pertinence et remarques
tous les niveaux de l'action, de la participation, de l'élaboration des politiques et de la prise de décision en matière de biodiversité.		

Stratégie et plan d'action nationaux du Canada pour la biodiversité (SPANB)

Le Canada est en train de mettre à jour sa SPANB conformément au CMB. La nouvelle SPANB devrait détailler la manière dont le gouvernement du Canada entend s'assurer qu'il remplit ses obligations au titre de la CDB, y compris les objectifs et les cibles du CMB (comme indiqué ci-dessus). En tant que plan de mise en œuvre, tous les objectifs, buts, jalons, stratégies ou mesures qu'il contient doivent être considérés comme des obligations environnementales aux fins de la LEI. Étant donné qu'une nouvelle SPANB est attendue pour l'année prochaine, nous n'énumérons pas toutes les obligations pertinentes énoncées dans l'actuelle SPANB (périmée).

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones¹⁵⁴

Article	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
Article 24(1) Les peuples autochtones ont droit à leur pharmacopée traditionnelle et ils ont le droit de conserver leurs pratiques médicales, notamment de préserver leurs plantes médicinales, animaux et minéraux d'intérêt vital. Les autochtones ont aussi le droit d'avoir accès, sans aucune discrimination, à tous les services sociaux et de santé.	Le projet aurait-il des effets néfastes sur les plantes médicinales, les animaux ou les minéraux traditionnels des peuples autochtones? Dans quelle mesure?	Les obligations figurant dans ce tableau sont probablement très pertinentes, à tout le moins dans certaines circonstances. Leur pertinence doit être déterminée par les peuples autochtones.
Article 25 Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement ¹⁵⁵ , et d'assumer	Le projet aura-t-il une incidence sur les relations spirituelles des peuples autochtones avec leurs territoires?	Les relations spirituelles des peuples autochtones avec les territoires sont liées à la santé des écosystèmes et des habitats qui

¹⁵⁴ https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf

¹⁵⁵ Le terme « ressources » n'est pas défini dans la DNUDPA. Nous recommandons qu'elle soit interprétée de manière à inclure les ressources génétiques, telles qu'elles sont reconnues par la CDB.

Article	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.		soutiennent la biodiversité ¹⁵⁶ .
<p>Article 26(1) Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent, occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.</p> <p>(2) Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis.</p>	Le projet aura-t-il une incidence sur le droit des peuples autochtones à leurs terres, leurs ressources ou leurs territoires traditionnels ou acquis, et dans l'affirmative, dans quelle mesure?	
<p>Article 28(1) Les peuples autochtones ont droit à réparation, par le biais, notamment, de la restitution ou, lorsque cela n'est pas possible, d'une indemnisation juste, correcte et équitable pour les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.</p> <p>(2) Sauf si les peuples concernés en décident librement d'une autre façon, l'indemnisation se fait sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents par leur qualité, leur étendue et leur régime juridique, ou d'une indemnité pécuniaire ou de toute autre réparation appropriée.</p>	Si le projet est susceptible d'avoir des effets négatifs sur les terres, les territoires ou les ressources des peuples autochtones, des mesures de réparation appropriées seront-elles prévues?	

¹⁵⁶ Forest Peoples Programme, *Local Biodiversity Outlooks 2*. 2020. 313 p. Internet : <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/lbo-2-fr.pdf>.

Article	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
<p>Article 29(1) Les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources. À ces fins, les États établissent et mettent en œuvre des programmes d'assistance à l'intention des peuples autochtones, sans discrimination d'aucune sorte.</p> <p>(2) Les États prennent des mesures efficaces pour veiller à ce qu'aucune matière dangereuse ne soit stockée ou déchargée sur les terres ou territoires des peuples autochtones sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.</p> <p>(3) Les États prennent aussi, selon que de besoin, des mesures efficaces pour veiller à ce que des programmes de surveillance, de prévention et de soins de santé destinés aux peuples autochtones affectés par ces matières, et conçus et exécutés par eux, soient dûment mis en œuvre.</p>	<p>La biodiversité des terres des peuples autochtones sera-t-elle conservée et protégée?</p> <p>Le projet entraînerait-il le stockage ou l'élimination de matières dangereuses sans le consentement libre, préalable et éclairé des intéressés?</p> <p>Y aurait-il un contrôle et un suivi conçus et dirigés par les autochtones pour assurer la surveillance, le maintien et le rétablissement de la santé des peuples autochtones?</p>	
<p>Article 31(1) Les peuples autochtones ont le droit de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur patrimoine culturel, leur savoir traditionnel et leurs expressions culturelles traditionnelles ainsi que les manifestations de leurs sciences, techniques et culture, y compris leurs ressources humaines et génétiques, leurs semences, leur pharmacopée, leur connaissance des propriétés de la faune et de la flore, leurs traditions orales, leur littérature, leur esthétique, leurs sports et leurs jeux traditionnels et leurs arts visuels et du spectacle. Ils ont également le droit de préserver, de contrôler, de protéger et</p>	<p>Le projet, ou son évaluation d'impact, aura-t-il une incidence sur le maintien, le contrôle, la protection ou le développement par les peuples autochtones de leur patrimoine culturel, de leur savoir traditionnel ou de leurs expressions culturelles traditionnelles, des manifestations de leurs sciences, technologies et cultures, ou de leur propriété intellectuelle sur ce patrimoine culturel, ce savoir traditionnel et ces expressions culturelles traditionnelles?</p>	

Article	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
<p>de développer leur propriété intellectuelle collective de ce patrimoine culturel, de ce savoir traditionnel et de ces expressions culturelles traditionnelles.</p> <p>(2) En concertation avec les peuples autochtones, les États prennent des mesures efficaces pour reconnaître ces droits et en protéger l'exercice.</p>		
<p>Article 32(1) Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources.</p> <p>(2) Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres.</p> <p>(3) Les États mettent en place des mécanismes efficaces visant à assurer une réparation juste et équitable pour toute activité de cette nature, et des mesures adéquates sont prises pour en atténuer les effets négatifs sur les plans environnemental, économique, social, culturel ou spirituel.</p>	<p>Le projet aura-t-il une incidence sur le droit des peuples autochtones à déterminer et à élaborer des priorités et des stratégies pour le développement ou l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources?</p> <p>Le projet bénéficie-t-il du consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones dont les territoires seraient affectés?</p> <p>Existe-t-il des mécanismes de réparation juste et équitable en cas d'effets négatifs, ainsi que des mesures d'atténuation acceptées par les peuples autochtones concernés?</p>	

2. Oiseaux migrateurs

Convention pour la protection des oiseaux migrateurs aux États-Unis et au Canada¹⁵⁷

Article	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
<p>Article II : Les Hautes Puissances contractantes conviennent que pour assurer la conservation à long terme des oiseaux migrateurs, les populations d’oiseaux migrateurs doivent être gérées conformément aux principes de conservation suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gérer les oiseaux migrateurs à l’échelle internationale; • Assurer une variété d’utilisations durables; • Conserver des populations d’oiseaux migrateurs saines pour les besoins de récolte; • Déterminer et protéger les habitats nécessaires à la conservation des oiseaux migrateurs; • Rétablir les populations d’oiseaux migrateurs réduites. 	<p>Le projet aura-t-il une incidence sur la viabilité des populations d’oiseaux migrateurs, leur habitat ou la restauration des populations d’oiseaux migrateurs décimées?</p>	<p>Pertinent lorsqu’il existe des effets négatifs potentiels sur les oiseaux migrateurs, leurs habitats ou leurs populations.</p>
<p>Article IV : Chaque Haute Puissance contractante doit utiliser son autorité pour prendre les mesures appropriées afin de préserver et d’améliorer l’environnement des oiseaux migrateurs. Elle doit plus particulièrement, dans le cadre de son pouvoir constitutionnel :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. trouver les moyens de prévenir les dommages qui nuisent à ces oiseaux et à leur environnement, y compris les 	<p>Le projet empêchera-t-il les effets néfastes sur les oiseaux migrateurs et leur environnement?</p>	<p>Pertinent lorsqu’il existe des effets négatifs potentiels sur les oiseaux migrateurs, leurs habitats ou leurs populations.</p>

¹⁵⁷ Modifié en 1999 : <https://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=101589&Lang=fra>.

Article	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
<p>dommages causés par la pollution;</p> <p>b. s’efforcer de prendre des mesures, lorsque nécessaire, pour contrôler l’importation d’espèces animales et végétales vivantes qui sont considérées comme étant nuisibles à la préservation de ces oiseaux;</p> <p>c. s’efforcer de prendre des mesures, lorsque nécessaire, pour contrôler l’introduction d’espèces animales et végétales qui pourraient déranger l’équilibre écologique des environnements uniques des îles.</p>		
<p>Article V La récolte de nids ou d’œufs d’oiseaux migrateurs considérés comme gibier ou insectivores ou non-gibier est interdite, sauf à des fins scientifiques, éducatives, de propagation ou autres fins spécifiques conformément aux principes de la Convention en vertu des lois ou règlements que les Hautes Puissances contractantes peuvent individuellement juger appropriés, ou selon les dispositions de l’article II, alinéa 4 [<i>exceptions pour les peuples autochtones</i>].</p>	<p>Le projet entraînera-t-il le prélèvement ou la destruction de nids ou d’œufs de gibier migrateur ou d’oiseaux insectivores ou non considérés comme gibier, sauf à des fins scientifiques, éducatives, de propagation ou à d’autres fins précises compatibles avec les principes de la convention?</p>	<p>Pertinent lorsqu’il y a des impacts potentiels sur les oiseaux migrants, leurs habitats ou leurs populations.</p>

3. Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine (Ramsar¹⁵⁸)

Le Canada compte actuellement 37 sites désignés comme zones humides d'importance internationale (sites Ramsar). Des renseignements à leur sujet sont disponibles sur le site Web de Ramsar :

<https://www.ramsar.org/fr/zone-humide/canada>.

Texte de la Convention

Article	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
<p>Article 3.1 : Les Parties contractantes élaborent et appliquent leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la Liste et, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire.</p>	<p>Dans quelle mesure le projet est-il compatible avec « l'utilisation rationnelle » des zones humides Ramsar?</p>	<p>Le quatrième plan stratégique 2016-2024 adopté par les parties définit l'utilisation rationnelle comme « le maintien de leurs caractéristiques écologiques, obtenu par la mise en œuvre d'approches par écosystème dans le contexte du développement durable¹⁵⁹ ».</p>
<p>Article 4.4 : Les Parties contractantes s'efforcent, par leur gestion, d'accroître les populations de sauvagine sur les zones humides appropriées.</p>	<p>Le projet aura-t-il un impact sur les populations de sauvagine des sites Ramsar ou les renforcera-t-il?</p>	<p>Concerne les projets ayant des effets sur les sites Ramsar.</p>
<p>Article 4.5 : Les Parties contractantes favorisent la formation de personnel compétent pour l'étude, la gestion et le gardiennage des zones humides.</p>	<p>Le projet contribuera-t-il (p. ex., par le contrôle et le suivi) à la formation de personnel compétent dans les domaines de la recherche, de la gestion et de la protection des zones humides?</p>	<p>Particulièrement pertinent pour la conception et la supervision des programmes de contrôle et de suivi.</p>

¹⁵⁸ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/scan_certified_f.pdf.

¹⁵⁹ https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/4th_strategic_plan_2016_2024_f.pdf.

4^e plan stratégique 2016-2024

Objectifs ¹⁶⁰	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
<p>Objectif 2 : L'eau est utilisée dans le respect des besoins des écosystèmes de zones humides afin qu'ils puissent remplir leurs fonctions et fournir des services à l'échelle qui convient, <i>notamment</i> au niveau d'un bassin versant ou le long d'une zone côtière.</p>	<p>Dans quelle mesure le projet aura-t-il une incidence directe ou contribuera-t-il à des effets cumulatifs sur les flux d'eau affectant les besoins, les fonctions des écosystèmes ou les services écosystémiques des terres humides?</p>	<p>Pertinent pour les évaluations d'impact des projets qui auront un impact sur les sites Ramsar.</p>
<p>Objectif 5 : Les caractéristiques écologiques des sites Ramsar sont maintenues ou restaurées par une planification efficace et une gestion intégrée.</p>	<p>Dans quelle mesure le projet aidera-t-il ou entravera-t-il le maintien ou la restauration des sites Ramsar?</p>	<p>Pertinent pour les évaluations d'impact des projets qui auront un impact sur les sites Ramsar.</p>
<p>Objectif 7 : Les menaces pesant sur les sites dont les caractéristiques écologiques risquent de changer sont traitées.</p>	<p>Le projet évitera-t-il de menacer les sites Ramsar et contribuera-t-il à remédier à ces menaces?</p>	<p>Pertinent pour les évaluations d'impact des projets qui auront un impact sur les sites Ramsar.</p>
<p>Objectif 10 : Les connaissances, innovations et pratiques traditionnelles des peuples autochtones et des communautés locales qui présentent un intérêt pour l'utilisation rationnelle des zones humides et leur utilisation coutumière durable des ressources des zones humides, sont documentées, respectées, soumises aux dispositions de la législation nationale et aux obligations internationales en vigueur, et sont pleinement intégrées et prises en compte dans le cadre de l'application de la Convention, avec la participation pleine et effective des peuples autochtones et des</p>	<p>Le projet contribuera-t-il à documenter, respecter, intégrer et refléter pleinement les connaissances, innovations et pratiques des peuples autochtones en rapport avec les zones humides, et contribuera-t-il à garantir la participation pleine et effective des peuples autochtones à la protection et à la conservation des zones humides?</p>	<p>Pertinent pour les évaluations d'impact des projets qui auront un impact sur les sites Ramsar.</p>

¹⁶⁰ Les outils, indicateurs et guides permettant d'atteindre les objectifs figurent à l'annexe 1 du 4^e plan stratégique 2016-2024 : Les ressources financières et autres pour la mise en œuvre efficace du 4^e Plan stratégique Ramsar 2016-2024, provenant de toutes les sources, sont mises à disposition.

communautés locales, à tous les niveaux pertinents.		
Objectif 12 : Les zones humides dégradées sont en cours de restauration, la priorité étant donnée aux zones humides importantes pour la conservation de la biodiversité, la prévention des risques de catastrophes, les moyens d'existence et/ou l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements.	Le projet contribuera-t-il, ou du moins n'entravera-t-il pas, les efforts de restauration des zones humides dégradées?	Pertinent pour les évaluations d'impact des projets qui auront un impact sur les sites Ramsar.
Objectif 13 : Les pratiques de secteurs clés, tels que l'eau, l'énergie, les mines, l'agriculture, le tourisme, le développement urbain, l'infrastructure, l'industrie, la foresterie, l'aquaculture et la pêche, touchant aux zones humides, sont plus durables et contribuent à la conservation de la biodiversité et aux moyens d'existence des êtres humains.	Le projet favorisera-t-il la durabilité des zones humides et contribuera-t-il à la conservation de la biodiversité et aux moyens de subsistance de l'humain?	Pertinent pour les évaluations de projets qui auront un impact sur les sites Ramsar. Il convient de noter que d'autres obligations (p. ex., le CMB) font référence à une répartition équitable, ce qui signifie que l'évaluation de la contribution aux moyens de subsistance humains doit tenir compte du type (p. ex., à temps plein, convenablement rémunéré), de la durée et de la répartition équitable des moyens de subsistance au sein des générations et entre elles.
Objectif 17 : Des ressources financières et autres issues de toutes les sources sont mises à disposition en faveur d'une mise en œuvre	Le projet contribuera-t-il à fournir des ressources pour la mise en œuvre du 4 ^e Plan stratégique Ramsar?	

effective du 4 ^e Plan stratégique Ramsar 2016-2024.		
--	--	--

4. Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (sites du patrimoine mondial de l'UNESCO)

Article	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
<p>Article 4</p> <p>Chacun des États parties à la présente Convention reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2 et situé sur son territoire, lui incombe en premier chef. Il s'efforce d'agir à cet effet tant par son propre effort au maximum de ses ressources disponibles que, le cas échéant, au moyen de l'assistance et de la coopération internationales dont il pourra bénéficier, notamment sur les plans financier, artistique, scientifique et technique.</p>	<p>Le projet contribuera-t-il à assurer la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel?</p>	<p>Le patrimoine culturel et naturel comprend les monuments, les ensembles architecturaux, les sites, les éléments naturels, les formations géologiques et physiographiques, ainsi que les sites naturels.</p> <p>Cependant, les EI doivent prendre en compte les impacts sur les sites du patrimoine mondial causés par les activités en amont, comme l'illustre la décision en attente du Comité du patrimoine mondial sur le parc national Wood Buffalo¹⁶¹.</p>

B. Obligations nationales

1. Législation

Loi et extrait de texte	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
-------------------------	------------------------	----------------------

¹⁶¹ La Première Nation crie Mikisew a présenté une pétition en 2014 pour demander l'inscription du site du patrimoine mondial du parc national Wood Buffalo sur la Liste du patrimoine mondial en péril, citant des préoccupations liées aux impacts du développement industriel et des changements climatiques sur l'écologie et l'hydrologie du delta des rivières de la Paix et Athabasca, qui pourraient avoir un impact négatif sur les « valeurs universelles exceptionnelles » du site https://parcs.canada.ca/pn-np/nt/woodbuffalo/info/action/SEA_EES.

<p><i>Loi sur l'évaluation d'impact</i>, par. 6(2) Pour l'application de la présente loi, le gouvernement du Canada, le ministre, l'Agence et les autorités fédérales doivent exercer leurs pouvoirs de manière à favoriser la durabilité, à respecter les engagements du gouvernement à l'égard des droits des peuples autochtones du Canada et à appliquer le principe de précaution.</p>	<p>L'approbation du projet entraverait-elle ou contribuerait-elle à empêcher le ministre et les autorités fédérales d'exercer leurs pouvoirs de manière à favoriser la durabilité, à respecter les engagements du gouvernement à l'égard des droits des peuples autochtones du Canada et à appliquer le principe de précaution?</p>	<p>Très pertinent pour l'analyse des experts de l'Agence et du gouvernement fédéral, les décisions de l'Agence, les décisions ministérielles et les décisions du gouverneur en conseil.</p>
---	---	---

2. Obligations nationales concernant les peuples autochtones

Obligations fiduciaires de la Couronne

Il est bien établi en common law que la Couronne a une obligation fiduciaire envers les peuples autochtones du Canada dans tous ses rapports avec eux¹⁶². Cette obligation ne se limite pas à l'exercice des droits des autochtones en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, mais doit plutôt guider tous les exercices du pouvoir discrétionnaire de la Couronne à l'égard des peuples autochtones¹⁶³. L'obligation fiduciaire signifie que les gouvernements fédéral et provinciaux doivent agir honorablement et en tenant compte des intérêts fondamentaux des groupes autochtones lorsqu'ils exercent un pouvoir d'appréciation sur un intérêt autochtone¹⁶⁴. L'obligation fiduciaire de la Couronne n'est pas une obligation générale, mais existe plutôt en relation avec les intérêts propres aux peuples autochtones et varie en fonction de « la nature et de l'importance de l'intérêt que l'on cherche à protéger¹⁶⁵ ». Il est possible d'affirmer que le gouvernement fédéral a une obligation fiduciaire en ce qui concerne la protection de la biodiversité ou d'un sous-ensemble (p. ex., les espèces culturelles clés) sur le territoire autochtone, mais les demandeurs doivent d'abord démontrer que la santé de la biodiversité est un intérêt « reconnaissable » par rapport auquel la Couronne exerce un pouvoir d'appréciation¹⁶⁶. Comme l'a récemment déclaré la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Blueberry River*, « les obligations fiduciaires de la Couronne visent à protéger les intérêts des peuples autochtones, en particulier lorsque le pouvoir discrétionnaire de la Couronne rend ces intérêts vulnérables à l'ineptie ou à la mauvaise conduite du gouvernement¹⁶⁷ ».

Article 35

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et affirme les droits des peuples autochtones du Canada¹⁶⁸, y compris les droits qui doivent être pris en compte dans les évaluations d'impact et dans la

¹⁶² *Guerin c. La Reine* [1984] 2 R.C.S. 335.

¹⁶³ Brian Slattery, *What are Aboriginal Rights?* 2007, 37 p., « Comparative Research in Law & Political Economy », Research Paper No. 1/2007. Internet : <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1218&context=clpe>.

¹⁶⁴ *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (ministre des forêts)*. 2004 CSC 73 (CanLII), [2004] 3 R.C.S. 511, paragraphe 18. Internet : <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/2004/2004csc73/2004csc73.html>.

¹⁶⁵ *Bande indienne Wewaykum c. Canada*. [2002] 4 R.C.S. 245, 2002 CSC 79 (CanLII), paragraphes 86, 81.

¹⁶⁶ *Bande indienne de Wewaykum c. Canada*.

¹⁶⁷ *Yahey c. British Columbia*. 2021 BCSC 1287, paragraphe 90.

¹⁶⁸ Remarque terminologique : bien que nous utilisions dans ce rapport le terme « autochtone » pour désigner les Premières Nations, les Inuits et les Métis du Canada, l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* utilise l'expression « peuples

détermination de l'intérêt public. Le gouvernement du Canada reconnaît que l'article 35 contient « un large éventail de droits et promet que les nations autochtones deviendront partenaires de la Confédération sur la base d'une réconciliation juste et équitable entre les peuples autochtones et la Couronne¹⁶⁹ ». L'article 35 n'a pas créé ces droits : la Cour suprême du Canada a confirmé que l'article 35 affirme l'existence de droits ancestraux découlant de la souveraineté des peuples autochtones sur leurs territoires et leurs ressources avant le contact avec les Européens, et qu'il a pour objectif fondamental la réconciliation¹⁷⁰. En tant que tel, l'article 35 protège les droits qui existaient avant le contact ainsi que les droits découlant des traités que les groupes autochtones ont conclus avec la Couronne. Il comprend également les droits énoncés dans les instruments internationaux, tels que la DNUDPA, décrits ci-dessus.

La Couronne a l'obligation de consulter les peuples autochtones lorsqu'elle a l'intention d'agir d'une manière susceptible de porter atteinte aux droits potentiels ou établis des autochtones ou aux droits issus de traités, par exemple en approuvant des effets fédéraux négatifs dans le cadre de la LEI. Cette obligation est fondée sur l'honneur de la Couronne et inscrite à l'article 35¹⁷¹, et doit être considérée comme un plancher plutôt que comme un plafond. L'un des principaux objectifs de l'EI, y compris le traitement de la biodiversité, devrait être de favoriser la réconciliation et d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones.

Droits ancestraux

Les droits ancestraux, tels qu'ils sont définis dans le droit canadien, sont des droits inhérents détenus collectivement par les sociétés autochtones et qui découlent de l'utilisation et de l'occupation continues de leurs territoires. Les droits des autochtones comprennent des droits précis et généraux et ne sont pas uniformes parmi tous les groupes autochtones du Canada, mais peuvent varier selon les sociétés autochtones. Les droits précis comprennent les droits de s'engager dans des activités qui font partie intégrante de la culture distinctive des groupes autochtones et qui existaient avant le contact¹⁷², tels que les droits de pêche ou de chasse de subsistance, les droits de pêche ou de chasse commerciale et les droits de récolte. Les droits généraux comprennent le titre ancestral, c'est-à-dire la propriété et le contrôle des territoires autochtones. À notre connaissance, aucune affaire n'a reconnu un droit autochtone à la biodiversité en soi, mais il existe une large reconnaissance judiciaire des droits liés aux espèces, et l'exploitation durable de la biodiversité a été au centre de nombreuses décisions judiciaires.

Droits issus de traités

La majorité du territoire canadien au sud du 60^e parallèle (où la LEI s'applique) est constituée de terres soumises à des traités entre les peuples autochtones et la Couronne, qu'il s'agisse de traités historiques

autochtones du Canada », et la jurisprudence canadienne a eu tendance à utiliser le terme « autochtone » pour désigner les peuples et les droits. Les instruments internationaux tels que la DNUDPA utilisent le terme « autochtone ». De plus en plus, la littérature juridique et autre a tendance à utiliser le terme « autochtone » pour désigner les peuples et leurs droits inhérents, leurs lois, leurs systèmes de gouvernance et leur autorité, ainsi que leurs droits internationaux, et le terme « autochtone » pour désigner le droit de la Couronne et les droits qui en découlent. Dans ce rapport, nous utilisons l'adjectif « autochtone » pour désigner les peuples, leurs droits internationalement reconnus et leurs lois, instances et systèmes de gouvernance inhérents, et nous utilisons le terme « autochtone » pour désigner les droits de l'article 35 et les droits supplémentaires reconnus par les tribunaux canadiens.

¹⁶⁹ Ministère de la Justice du Canada, *Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*. s.d. Internet : <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes-principles.html>.

¹⁷⁰ *R. c. Van der Peet*, 1996 CanLII 216 (CSC), [1996] 2 R.S.C. 507.

¹⁷¹ *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73, [2004] 3 R.C.S. 511.

¹⁷² *R. c. Van der Peet*.

(c.-à-d. antérieurs à 1975) ou d'accords modernes de revendications territoriales qui sont pertinents pour l'évaluation de la biodiversité dans l'évaluation d'impact¹⁷³. Il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de résumer l'importance de la biodiversité dans les traités historiques et les accords modernes sur les revendications territoriales.

La Cour suprême de la Colombie-Britannique s'est récemment penchée sur la signification du traité n° 8 en matière de répercussions cumulatives et sur les droits des Premières Nations de Blueberry River, signataires de ce traité¹⁷⁴. Elle a estimé que le traité n° 8, qui couvre les territoires des Premières Nations dans le nord-est de la Colombie-Britannique et le nord-ouest de l'Alberta, ainsi que certaines parties du nord de la Saskatchewan et des Territoires du Nord-Ouest, « promettait aux peuples autochtones que leur mode de vie ne serait pas entravé » et que si le traité « laissait présager des changements », il « protégeait la capacité des peuples autochtones à chasser, pêcher et piéger dans le cadre de leur mode de vie¹⁷⁵ ». Le droit de chasser, de pêcher et de piéger protégé par le traité n° 8 comprend la chasse, la pêche et le piégeage à des fins de subsistance et à des fins commerciales. Si le traité prévoit que la Couronne a le pouvoir de « prendre » des terres de temps à autre (ce qui inclut le droit de vendre, de louer ou d'autoriser des activités, y compris des activités liées aux ressources naturelles et à l'industrie), ce pouvoir doit être exercé dans l'intérêt des parties autochtones et doit « garantir le respect du mode de vie autochtone fondé sur la chasse, le piégeage et la pêche¹⁷⁶ ».

La Cour a estimé que le mode de vie des Dane-zaa de Blueberry River comprenait :

se déplacer en groupes familiaux sur l'ensemble de leur territoire pour accéder aux ressources de divers environnements; pratiquer la saisonnalité et planifier l'utilisation des ressources (par exemple en ne revenant pas aux mêmes endroits chaque année, mais en laissant les zones se régénérer); chasser, piéger et pêcher les espèces fauniques qui assurent leur subsistance depuis des générations; transmettre le savoir de génération en génération tout en pratiquant diverses activités sur le territoire; et s'adonner à des pratiques spirituelles qui reflètent le lien avec la terre et les espèces sauvages¹⁷⁷.

Ce mode de vie repose sur le déplacement entre différentes zones écologiques pour pêcher, chasser, piéger et cueillir, tout en veillant à ne pas faire de surpêche¹⁷⁸. La Cour a reconnu que la capacité de la Première Nation de Blueberry River à poursuivre son mode de vie conformément à ses droits conventionnels dépendait d'un environnement sain et stable, et que « l'altération de cet environnement nuit considérablement à leur bien-être¹⁷⁹ ».

La Cour a estimé que la prise de décision provinciale portait atteinte de manière significative au droit de la Première Nation de Blueberry River de chasser, de pêcher et de piéger dans le cadre de son mode de vie et que, par conséquent, le gouvernement de la Colombie-Britannique avait porté atteinte aux droits

¹⁷³ Pour un résumé des traités antérieurs à 1975, consulter : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1370362690208/1544619449449>. Pour plus d'informations sur les accords modernes de revendications territoriales, consulter : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1573225148041/1573225175098>.

¹⁷⁴ *Yahey c. British Columbia*, 2021 BCSC 1287 (CanLII) :

https://www.canlii.org/en/bc/bcsc/doc/2021/2021bcsc1287/2021bcsc1287.html#_Toc75942655.

¹⁷⁵ *Yahey*, paragraphes 201, 216.

¹⁷⁶ *Yahey*, paragraphe 276.

¹⁷⁷ *Yahey*, paragraphe 429.

¹⁷⁸ *Yahey*, paragraphes 430, 431.

¹⁷⁹ *Yahey*, paragraphes 433, 436.

de la Première Nation de Blueberry River protégés par la Constitution en vertu d'un traité. Elle a constaté que les activités industrielles (exploitation forestière, pétrolière, gazière, minière et agricole), hydroélectriques et les routes avaient entraîné un déclin significatif des principales populations d'animaux sauvages, au point d'interférer avec les droits de chasse et de piégeage de la Première Nation de Blueberry River. La Cour a constaté qu'en 2018, 91 % de la zone revendiquée par la Première Nation de Blueberry River (la partie du territoire de Blueberry River faisant l'objet de sa plainte pour atteinte aux droits issus de traités) est perturbée lorsqu'une zone tampon de 500 mètres est appliquée, y compris une forte perturbation de l'habitat du caribou boréal¹⁸⁰. Ces perturbations constituent une « prise en charge » par la Couronne, car, par exemple, « il va sans dire que, lorsque les forêts ont été coupées à blanc, les terres sont fondamentalement modifiées – les forêts ont disparu [...], [l]'habitat qui soutenait la faune a disparu et peut mettre des décennies à se rétablir pour soutenir la biodiversité comme il le faisait par le passé¹⁸¹ ». Comme l'a déclaré la Cour, le degré de perturbation des effets cumulatifs sur les terres de Blueberry River visées par le traité n'a pas été convenu par les parties dans le cadre du traité :

La promesse était de ne pas interférer avec l'exercice des droits issus de traités. Comme l'a fait valoir la Première Nation de Blueberry River, il s'agit à la fois d'une liberté « depuis » et d'une liberté « vers », qui nécessite un certain niveau de protection proactive. La Première Nation de Blueberry River a besoin d'espaces pour exercer ses droits et pour avoir la possibilité d'exploiter une faune en bonne santé. Ces conditions ne sont pas respectées dans ce paysage où, selon les données de 2018, plus de 90 % de la zone de revendication de la Première Nation de Blueberry River se trouve à moins de 500 mètres d'une perturbation¹⁸².

Même si les membres de la Première Nation de Blueberry River continuent de chasser, de pêcher et de piéger, ils ont été contraints de le faire dans des endroits différents et moins nombreux, et les perturbations, y compris la pollution de l'air et de l'eau, rendent leur activité plus difficile. Par conséquent, la Cour a conclu que la diminution importante du mode de vie des membres de la Première Nation de Blueberry River constitue une atteinte à leurs droits de chasse, de piégeage et de pêche garantis par le traité¹⁸³. Elle a estimé que la province avait manqué à ses obligations conventionnelles envers la Première Nation de Blueberry River, conformément à l'honneur de la Couronne. En particulier, la province n'a pas :

- a) « élaboré des processus pour évaluer si les conditions écologiques dans les territoires traditionnels de la Première Nation de Blueberry River sont suffisantes pour soutenir le mode de vie de ses membres;
- b) élaboré des processus d'évaluation ou de gestion des impacts cumulatifs sur les écosystèmes des territoires traditionnels de la Première Nation de Blueberry River ou sur leurs droits issus de traités;
- c) mis en œuvre un régime ou une structure réglementaire qui prendra en compte et protégera les droits issus de traités, et qui guidera la prise de décision concernant l'appropriation des terres ou l'octroi d'intérêts sur les terres et les ressources dans le cadre du Traité n° 8;

¹⁸⁰ *Yahey*, paragraphe 906.

¹⁸¹ *Yahey*, paragraphes 1067, 1068.

¹⁸² *Yahey*, paragraphe 1077.

¹⁸³ *Yahey*, paragraphes 1113, 1132.

- d) mis en place de mesures provisoires suffisantes pour protéger les droits conventionnels de la Première Nation de Blueberry River pendant que ces autres processus sont développés¹⁸⁴ ».

La Cour a estimé que les nombreux organes décisionnels de la province n'avaient pas suffisamment pris en compte les effets cumulatifs pour s'acquitter de leur obligation fiduciaire d'agir de bonne foi et de chercher à répondre aux préoccupations de la Première Nation de Blueberry River. Au contraire, les préoccupations de la Première Nation de Blueberry River sont passées entre les mailles du filet et n'ont pas été traitées de manière approfondie ou coordonnée¹⁸⁵. En d'autres termes, il ne suffit pas d'établir des processus pour prendre en compte les effets cumulatifs. Les autorités publiques ont plutôt l'obligation de les prendre en compte de manière significative. Enfin, la Cour a estimé que la province n'avait pas prouvé que l'infraction était justifiée¹⁸⁶. La Cour a fait les déclarations suivantes :

1. En causant ou en autorisant les répercussions cumulatives du développement industriel sur les droits de la Première Nation de Blueberry River, la province a manqué à ses obligations envers la Première Nation de Blueberry River en vertu du Traité n° 8, y compris ses obligations honorifiques et fiduciaires. Les mécanismes mis en place par la province pour évaluer et prendre en compte les effets cumulatifs sont insuffisants et ont contribué à la violation des obligations qui lui incombent en vertu du Traité n° 8;
2. La province a accaparé des terres à un point tel qu'il n'y a pas suffisamment de terres appropriées dans la zone de revendication de la Première Nation de Blueberry River pour permettre à cette dernière d'exercer de manière valable ses droits issus de traités. La province a donc porté atteinte de manière injustifiée aux droits issus de traités de la Première Nation de Blueberry River en permettant que les impacts cumulatifs du développement industriel diminuent de manière significative l'exercice par la Première Nation de Blueberry River de ses droits issus de traités dans la zone de revendication;
3. La province ne peut pas continuer à autoriser des activités qui ne respectent pas les promesses incluses dans le traité, y compris les obligations honorables et fiduciaires de la province associées au traité, ou qui portent atteinte de manière injustifiée à l'exercice par la Première Nation de Blueberry River de ses droits issus de traités;
4. Les parties doivent faire preuve de diligence pour se consulter et négocier dans le but d'établir des mécanismes applicables en temps voulu pour évaluer et gérer les répercussions cumulatives du développement industriel sur les droits conventionnels de la Première Nation de Blueberry River et pour garantir le respect de ces droits constitutionnels¹⁸⁷.

Étant donné que les traités contiennent des termes différents et que la situation des différentes nations et des activités de la Couronne en rapport avec leurs terres varie, la question de savoir si et dans quelle mesure les traités entre les autochtones et la Couronne protègent les droits des parties autochtones en matière de biodiversité devra être examinée au cas par cas. En outre, les accords modernes sur les revendications territoriales peuvent contenir des formulations différentes qui ont une incidence sur l'existence, le sens et la portée des droits en ce qui concerne la biodiversité. Toutefois, le cas de la Première Nation de Blueberry River montre clairement que les gouvernements peuvent être tenus responsables des atteintes aux droits issus de traités en raison de l'érosion progressive et cumulative

¹⁸⁴ *Yahey*, paragraphe 1787.

¹⁸⁵ *Yahey*, paragraphe 1807.

¹⁸⁶ *Yahey*, paragraphe 1857.

¹⁸⁷ *Yahey*, paragraphe 1894.

des droits résultant d'une prise de décision projet par projet. Plus précisément, la Cour a estimé que le droit issu de traité de la Première Nation de Blueberry River de perpétuer son mode de vie dépendait de l'existence de forêts matures et saines, d'habitats fauniques (tels que les roches salifères), d'eau douce et propre et de l'accès à ces lieux, de populations saines d'élan et d'autres animaux sauvages, ainsi que d'un environnement relativement stable dans lequel les connaissances autochtones pouvaient être transmises¹⁸⁸. La Couronne a une obligation fiduciaire et conventionnelle envers les partenaires autochtones des traités de ne pas éroder ces valeurs par des impacts cumulatifs ou directs qui entraînent une atteinte injustifiable aux droits issus de traités, une obligation qui devrait être soigneusement prise en compte dans l'EI fédérale.

3. Programme de rétablissement et plans d'action en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*

Les programmes de rétablissement des espèces en péril et les plans d'action peuvent énoncer des obligations qui sont contraignantes pour le gouvernement du Canada et qui sont pertinentes pour l'EI. Comme pour les obligations internationales, les obligations nationales pertinentes seront probablement de nature substantielle (p. ex., une obligation de protéger un habitat essentiel ou d'assurer le rétablissement d'une population d'un certain pourcentage à une certaine date) plutôt que procédurale (p. ex., une obligation de surveillance). Toutefois, les mesures, les stratégies, les objectifs et les principes non contraignants peuvent être utilisés comme aides à l'interprétation pour déterminer si (et dans quelle mesure) un projet entrave ou contribue à la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales (p. ex., celles prévues par le CMB). Ainsi, même les cibles, principes, objectifs et buts non contraignants énoncés dans les programmes de rétablissement et les plans d'action devraient contribuer à déterminer dans quelle mesure le projet entrave ou contribue à la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales.

Certaines questions concernant l'étendue de la compétence fédérale en matière de protection et de rétablissement des espèces terrestres en péril restent en suspens. En particulier, il n'est pas clair si les effets sur une espèce terrestre en péril peuvent être considérés comme des effets fédéraux aux fins de la LEI. Toutefois, ces effets pourraient au moins être considérés comme des « effets directs ou accessoires » (voir chapitre II, section B) et donc comme un facteur obligatoire à prendre en compte dans l'évaluation et dans la détermination de l'intérêt public.

L'examen de tous les programmes de rétablissement et de tous les plans d'action en vue de déterminer les obligations et les aides à l'interprétation potentiellement pertinentes n'entre pas dans le cadre du présent rapport. Nous énumérons plutôt, à titre d'exemple, certains objectifs et stratégies du programme de rétablissement et du plan d'action pour les épaulards résidents du Nord et du Sud dans le tableau ci-dessous.

Programme de rétablissement des épaulards résidents du Nord et du Sud du Canada¹⁸⁹	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
Objectif 1 : Veiller à ce que les épaulards résidents bénéficient de	Le projet aura-t-il une incidence sur la qualité ou l'accessibilité de	Très pertinent pour les projets susceptibles

¹⁸⁸ *Yahey*, paragraphe 437.

¹⁸⁹ https://wildlife-species.canada.ca/species-risk-registry/virtual_sara/files/plans/Rs-ResidentKillerWhale-v00-2018dec-fra.pdf.

Programme de rétablissement des épaulards résidents du Nord et du Sud du Canada ¹⁸⁹	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
<p>disponibilités alimentaires adéquates et accessibles afin de permettre leur rétablissement.</p> <p>Stratégies :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protéger l'accès des épaulards résidents aux zones d'alimentation importantes. • Veiller à ce que les populations de proies pour les épaulards résidents et l'habitat de ces proies soient protégés comme il se doit des facteurs d'origine anthropique comme l'exploitation et la dégradation, y compris la contamination, ce qui permettra d'assurer le rétablissement des épaulards résidents. 	<p>l'alimentation des épaulards résidents?</p>	<p>d'avoir une incidence sur les épaulards résidents ou leur habitat.</p>
<p>Objectif 2 : S'assurer que les polluants chimiques et biologiques n'empêchent pas le rétablissement des populations d'épaulards résidents.</p> <p>Stratégies :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réduire l'introduction dans l'environnement de pesticides et d'autres composés chimiques qui pourraient nuire à la santé des épaulards ou de leurs proies au moyen de mesures comme des accords nationaux et internationaux, l'éducation, la réglementation et l'application de la loi. • Réduire l'introduction de polluants biologiques, y compris d'agents pathogènes et d'espèces exotiques, dans 	<p>Le projet entraînerait-il une pollution chimique ou biologique ayant une incidence sur le rétablissement des populations d'épaulards résidents?</p>	<p>Très pertinent pour les projets susceptibles d'avoir une incidence sur les épaulards résidents ou leur habitat.</p>

Programme de rétablissement des épaulards résidents du Nord et du Sud du Canada ¹⁸⁹	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
les habitats des épaulards et de leurs proies.		
Objectif 3 : Veiller à ce que la perturbation découlant des activités humaines n'empêche pas le rétablissement des épaulards résidents.	Le projet risque-t-il de perturber les épaulards résidents?	Très pertinent pour les projets susceptibles d'avoir une incidence sur les épaulards résidents ou leur habitat.
<p>Objectif 4 : Protéger l'habitat essentiel proposé pour les épaulards résidents et définir d'autres zones pour la désignation et la protection de l'habitat essentiel.</p> <p>Stratégies :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protéger l'accès des épaulards résidents à leur habitat essentiel. • Protéger les zones d'habitat essentiel grâce à l'évaluation et à l'atténuation des activités humaines qui entraînent la contamination et les perturbations physiques • Veiller à ce que les proies soient disponibles en quantité suffisante pour les épaulards dans leur habitat essentiel. 	Le projet porterait-il atteinte à l'habitat essentiel des épaulards résidents?	Très pertinent pour les projets susceptibles d'avoir une incidence sur les épaulards résidents ou leur habitat.

Plan d'action pour les épaulards résidents du nord et du sud ¹⁹⁰	Applicabilité à la LEI	Pertinence/remarques
Mesure de rétablissement 28 : Protéger et préserver l'habitat d'eau douce d'importants stocks de proies pour les épaulards résidents.	Le projet aurait-il un impact sur l'habitat d'eau douce des stocks de proies de l'épaulard résident?	Très pertinent pour les projets susceptibles d'avoir une incidence sur les épaulards

¹⁹⁰ https://wildlife-species.canada.ca/species-risk-registry/virtual_sara/files/plans/Ap-ResidentKillerWhale-v00-2017Mar-fra.pdf.

		résidents ou leur habitat.
--	--	----------------------------

Chapitre V : Pratiques exemplaires et principes pour le traitement de la biodiversité dans le cadre de la LEI

Ce chapitre s'appuie sur un examen des politiques et des études menées dans le monde entier sur le traitement de la biodiversité. Il explore la manière dont différentes approches peuvent être appliquées à la conduite des évaluations dans le cadre de la LEI afin d'aider le Canada à respecter ses obligations en matière de biodiversité, à favoriser la durabilité et à faire progresser la réconciliation. Il définit des principes clés pour le traitement de la biodiversité, examine certaines composantes de ces principes, décrit les rôles et les responsabilités, et propose la manière dont l'EI peut mettre en œuvre ces principes.

Alors que les 50 ans d'histoire de l'évaluation d'impact ont permis d'obtenir des preuves substantielles pour guider les pratiques exemplaires, le traitement de la biodiversité dans les processus et les pratiques de l'évaluation d'impact est considérablement moins avancé. Non seulement la biodiversité a reçu relativement peu d'attention dans les pratiques d'évaluation à ce jour, mais la nature multidimensionnelle de la biodiversité, combinée à des décalages temporels et à des problèmes d'échelle, rend difficile la détermination de l'efficacité des évaluations à l'échelle des projets sur les espèces et les écosystèmes.

Une manière courante de décrire les pratiques exemplaires est de parler d'une norme ou d'un ensemble de lignes directrices utilisées dans le cadre d'une politique et dont on sait qu'elles sont efficaces pour atteindre les objectifs fixés¹⁹¹. Un ensemble de pratiques exemplaires devrait idéalement résulter de l'examen d'un ensemble de preuves issues d'études sur l'efficacité de la mise en œuvre des politiques et d'une expérience bien documentée de la mise en œuvre.

Pour les besoins du présent rapport, nous avons interprété les pratiques exemplaires relatives au traitement de la biodiversité dans les évaluations d'impact comme des pratiques qui :1) font l'objet d'un consensus relativement large, et 2) bénéficient d'une certaine base factuelle pour leur efficacité.

Nous avons examiné, résumé et catégorisé les caractéristiques, les approches et les principes politiques nécessaires pour atteindre les objectifs en matière de biodiversité et éviter ou au moins réduire les effets négatifs sur la biodiversité et ses interactions avec d'autres considérations en tant qu'élément de la durabilité. Nous nous appuyons sur les sources suivantes :

- normes des banques de développement et orientations connexes (Société financière internationale, Banque mondiale, autres banques de développement);
- lois, orientations et autres politiques gouvernementales (Union européenne, autres gouvernements);
- normes et orientations élaborées par des initiatives d'entreprises et des organisations intersectorielles (associations industrielles, Business & Biodiversity Offsets Programme [BBOP], UICN);

¹⁹¹ Lauren Arnold et Kevin Hanna, *Best Practices in Environmental Assessment : Cases Studies and Application to Mining*. 2017, 46 p. « Canadian International Resources and Development Institute (CIRDI) », Report 2017-003.

- documents universitaires examinant l'efficacité des politiques et des pratiques de développement.

Les principes de traitement de la biodiversité dans les évaluations d'impact fondées sur ces sources sont exposés ci-dessous. Au chapitre VI, nous synthétisons ces principes en recommandations clés pour la mise en œuvre de la LEI au Canada.

A. Reconnaître les limites de l'évaluation d'impact à l'échelle du projet

Le respect des obligations du Canada en matière de biodiversité, la promotion de la durabilité et de la réconciliation et la gestion des effets cumulatifs sont des questions complexes et à grande échelle qui ne peuvent être abordées et atténuées que superficiellement dans le contexte étroit de l'évaluation à l'échelle du projet¹⁹². Le recours à l'évaluation régionale est souvent recommandé pour recenser et traiter les effets cumulatifs régionaux, y compris les effets sur la biodiversité. L'évaluation régionale dans le cadre de la LEI pourrait être utilisée pour combler les lacunes en matière de renseignements concernant l'état des valeurs de la biodiversité et pour déterminer les limites et les repères écologiques, fournissant ainsi des orientations pour l'évaluation des projets, y compris l'évaluation des effets cumulatifs. Elle pourrait également favoriser la réconciliation en déterminant les approches de la gouvernance régionale et de la protection de la biodiversité fondées sur les droits. Tant que l'évaluation régionale ne sera pas appliquée plus largement et plus efficacement au Canada, l'évaluation d'impact à l'échelle du projet restera le principal outil de planification pour l'évaluation de la biodiversité.

B. Adopter une approche fondée sur les objectifs

Il sera essentiel que les processus d'EI soient délibérément axés sur la réalisation de résultats substantiels, plutôt que sur des étapes procédurales, y compris l'achèvement dans les délais. L'absence de perte nette (APN) et le gain net (GN) sont devenus des principes clés, le premier visant un résultat neutre, et le second, une amélioration (voir section 4). Pour atteindre l'un ou l'autre de ces objectifs à l'échelle du projet, il faut une EI positive et axée sur les résultats, y compris des points de référence permettant de déterminer les pertes ou les gains. Une approche de l'EI fondée sur des objectifs n'est pas nécessairement en contradiction avec les approches fondées sur les risques souvent adoptées et défendues par les entreprises, étant donné que les risques que l'on cherche à éviter sont généralement fondés sur les priorités en matière de conservation de la biodiversité.

En l'absence d'objectifs concrets régissant le processus, l'EI est comme un navire sans destination, qui risque de frustrer les participants, éroder l'ambition et manquer de sens. Dans cette optique, il semble impératif que l'EI s'oriente vers des objectifs afin d'aider le Canada à respecter ses obligations en matière de biodiversité.

Des objectifs transparents et substantiels permettront aux différents acteurs d'avoir une compréhension mutuelle de la tâche à accomplir et de maximiser leurs contributions à l'évaluation. Pour commencer,

¹⁹² Bram F Noble, *EA simplification : Canadian processes and challenges*. 2023. Internet : <https://doi.org/10.1080/14615517.2023.2175503>.

les EI doivent viser à atteindre les objectifs fondamentaux de la LEI. Pour la biodiversité, il s'agit notamment :

- de favoriser la durabilité¹⁹³;
- de protéger les composantes de l'environnement et les conditions sanitaires, sociales et économiques qui relèvent de la compétence fédérale¹⁹⁴;
- d'appliquer le principe de prudence afin qu'ils n'entraînent pas d'effets négatifs relevant d'un domaine de compétence fédérale¹⁹⁵;
- de veiller au respect des droits des peuples autochtones¹⁹⁶.

Le fait que la LEI exige que les évaluations et les décisions tiennent compte de la mesure dans laquelle les projets désignés favorisent la durabilité, de la mesure dans laquelle les effets fédéraux négatifs sont importants, des répercussions qu'un projet peut avoir sur les droits des peuples autochtones et de la mesure dans laquelle un projet entrave ou contribue à la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales (voir chapitre II) renforce le caractère central de ces objectifs pour l'EI. Par exemple, le gain net de biodiversité (c'est-à-dire l'augmentation de l'abondance des espèces de 10 % d'ici 2042 par rapport à 2030) a été proposé comme objectif dans le cadre de l'*Environment Act 2021* du Royaume-Uni¹⁹⁷.

D'autres objectifs de haut niveau peuvent être trouvés dans les obligations environnementales, telles que celles découlant de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et du Cadre mondial de la biodiversité (CMB) de Kunming à Montréal. Par exemple :

La conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques¹⁹⁸

- , notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat (article 1 de la CDB);
- Préserver, améliorer ou rétablir l'intégrité, la connectivité et la résilience de tous les écosystèmes, afin d'accroître considérablement la superficie des écosystèmes naturels d'ici à 2050 (objectif A du CMB);
- Mettre fin à l'extinction d'origine anthropique des espèces menacées connues et, d'ici à 2050, diviser par dix le taux et le risque d'extinction de toutes les espèces et accroître l'abondance des espèces sauvages indigènes pour atteindre des niveaux sains et résilients (objectif A du CMB);
- Préserver la diversité génétique au sein des populations d'espèces (objectif A du CMB);

¹⁹³ LEI, art. 6(1)a).

¹⁹⁴ LEI, art. 6(1)b).

¹⁹⁵ LEI, art. 6(1)d).

¹⁹⁶ LEI, art. 6(1)(g).

¹⁹⁷ Voir Department for Environment Food & Rural Affairs, *Environmental targets consultation summary of responses and government response*. 2022, 30 p. Internet :

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1125278/Environmental_targets_consultation_summary_of_responses_and_government_response.pdf.

¹⁹⁸ L'article 2 de la CDB définit les ressources génétiques comme du « matériel génétique ayant une valeur effective ou potentielle ». Il définit le matériel génétique comme « le matériel d'origine végétale, animale, microbienne ou autre, contenant des unités fonctionnelles de l'hérédité ».

- Prendre des mesures urgentes en matière de gestion en vue de faire cesser l’extinction d’origine humaine des espèces menacées connues et d’assurer leur rétablissement et leur conservation, en particulier les espèces menacées (cible 4 du CMB);
- Réduire les risques liés à la pollution et les incidences négatives de la pollution provenant de toutes les sources d’ici à 2030, en les portant à des niveaux sans danger pour la biodiversité et les fonctions et services écosystémiques, en tenant compte des effets cumulatifs (cible 7 du CMB);
- Utiliser et gérer durablement la biodiversité et valoriser, préserver et renforcer les contributions de la nature aux populations, y compris les fonctions et services écosystémiques (objectif B du CMB);
- restaurer, préserver et renforcer les contributions de la nature aux populations, y compris les fonctions et les services écosystémiques, tels que la régulation de l’air, de l’eau et du climat, la santé des sols, la pollinisation et la réduction des risques de maladie, ainsi que la protection contre les risques et catastrophes naturels, grâce à des solutions fondées sur la nature et/ou des approches écosystémiques dans l’intérêt de toutes les populations et de la nature (cible 11 du CMB);
- Partager de manière juste et équitable les avantages monétaires et non monétaires découlant de l’utilisation des ressources génétiques et de l’information de séquençage numérique sur les ressources génétiques, ainsi que des connaissances autochtones et les augmenter significativement, tout en veillant à ce que les connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques soient protégées de manière appropriée (objectif C du CMB).

Les objectifs conçus à l’échelle mondiale doivent être traduits en objectifs à l’échelle des projets afin d’orienter efficacement l’EI et la conception des projets afin de mesurer de manière crédible leur impact. Des objectifs précis sont requis pour chaque valeur de la biodiversité évaluée et peuvent être dérivés, lorsque cela est possible, des activités de planification et de gestion des ressources à l’échelle régionale, des plans de bassins versants, des programmes de rétablissement et des plans d’action¹⁹⁹, des connaissances et de la collaboration des peuples autochtones, ainsi que de la stratégie et du plan d’action nationaux pour la biodiversité (SPANB) mis à jour une fois qu’ils auront été achevés.

1. Définir clairement les obligations environnementales pertinentes ainsi que ce qu’elles signifient pour l’EI

Il ne suffit pas de nommer les instruments internationaux et nationaux qui donnent lieu à des obligations liées à la biodiversité dans les orientations données aux promoteurs, comme le montrent la politique actuelle de la LEI et les lignes directrices individualisées relatives à l’étude d’impact (LDIREI) émises à ce jour à l’intention des promoteurs. Pour que l’approche soit plus efficace, il faudrait que les LDIREI précisent quelles obligations environnementales contenues dans les instruments sont pertinentes pour l’EI en question, et ce que ces obligations signifient pour le projet et l’évaluation en question. Par exemple, plutôt que de mentionner simplement la CDB, les LDIREI feraient mieux d’énumérer les articles précis de la Convention, ainsi que les buts et objectifs du CMB applicables, qui sont pertinents pour le

¹⁹⁹ A. John Sinclair, Meinhard Doelle et Peter N. Duinker, *Looking up, down, and sideways: Reconceiving cumulative effects assessment as a mindset*. 2017. p. 183–194, « Environmental Impact Assessment Review », vol. 62. Internet : DOI : 10.1016/j.eiar.2016.04.007.

projet. Pour des exemples d'obligations environnementales potentiellement importantes et leur pertinence pour les projets, voir le chapitre IV.

Il est préférable de définir ces obligations le plus tôt possible dans l'étape de planification, tout en reconnaissant que des obligations supplémentaires peuvent s'avérer pertinentes à une étape ultérieure de l'évaluation, à mesure que de nouveaux renseignements sont recueillis et que des moyens alternatifs supplémentaires sont déterminés. Pour aider les parties à déterminer et à convenir facilement des obligations, des objectifs et des indicateurs qui sont pertinents dans des cas particuliers, l'Agence (ou ECCC) pourrait publier des orientations énumérant les obligations potentiellement pertinentes et les obligations qui peuvent être pertinentes pour tel ou tel type de projet (par exemple, les obligations découlant de la convention de Londres²⁰⁰ peuvent être pertinentes pour les projets impliquant des terminaux maritimes et le transport maritime) et la manière dont le projet doit déterminer et appliquer les actions pour atteindre les objectifs.

2. Recenser les valeurs de la biodiversité et des écosystèmes

En cinquante ans d'expérience en matière d'évaluation des impacts environnementaux, l'un des éléments qui ressort fréquemment est la nécessité de recenser les problèmes et les alternatives au projet le plus tôt possible dans le processus, avant que des options ne soient exclues. L'étape préparatoire doit être utilisée pour déterminer les valeurs de la biodiversité et les services écosystémiques sur lesquels se concentrer pendant l'EI. Cette mise au point doit se faire avec la mobilisation et la collaboration des peuples autochtones (y compris les détenteurs de connaissances autochtones), des scientifiques (y compris les experts indépendants, voir les sections F et G ci-dessous) et du public, car il est essentiel de déterminer les valeurs de la biodiversité et des écosystèmes qui sont les plus importantes pour les peuples et les collectivités autochtones. Cette mise au point devrait également tenir compte des obligations internationales pertinentes ainsi que des politiques, plans ou programmes fédéraux pertinents (tels que les programmes de rétablissement et les plans d'action, la Stratégie canadienne sur les minéraux critiques, le Plan de réduction des émissions, le Plan d'adaptation au climat, la Stratégie de développement durable et la future mise à jour du SPANB). Le recensement des valeurs et des obligations pertinentes doit être un processus itératif.

3. Déterminer les objectifs et les cibles d'importance

Les cibles, les buts et les objectifs, ainsi que les mesures et les indicateurs contenus dans les instruments internationaux, dans la législation ou dans la politique nationale qui sont liés aux obligations, doivent être définis (en collaboration avec les peuples autochtones dans le cadre de processus fondés sur le consentement, ainsi qu'avec les scientifiques, et au moyen d'une participation publique concrète) et être inscrits dans des orientations. Pour des exemples, voir le chapitre IV.

Le groupe thématique de l'Union internationale pour la conservation de la nature sur les mesures d'atténuation des impacts et la compensation écologique (IUCN IMEC) décrit comment les résultats en matière de biodiversité à la suite d'un développement doivent être liés aux objectifs juridictionnels en matière de biodiversité²⁰¹. Toutefois, il existe peu d'exemples d'efforts stratégiques déployés par les gouvernements pour intégrer des objectifs généraux en matière de biodiversité dans la planification du

²⁰⁰ *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*. Adoptée le 13 novembre 1972, 11 ILM 1291.

²⁰¹ IUCN Commission on Ecosystem Management Thematic Group, *Impact Mitigation and Ecological Compensation*. Internet : <https://www.impactmitigation.org/>.

développement, si ce n'est qu'ils déclarent que le développement est interdit dans certains petits sites. Comme l'écrivent Simmonds et coll. :

Nous montrons que peu de politiques actuelles remplissent ces conditions [exigence de compensation des pertes résiduelles dues au développement par (1) des gains absolus, qui sont (2) adaptés à la réalisation d'objectifs explicites en matière de biodiversité, lorsque (3) les gains sont manifestement réalisables], ce qui risque de compromettre les efforts visant à atteindre les étapes et les objectifs proposés par le CMB pour l'après-2020, ainsi que d'autres impératifs politiques juridictionnels visant à stopper et à inverser le déclin de la biodiversité²⁰².

La « hiérarchie de la conservation » est une approche qui se concentre sur des approches géographiques ou sectorielles pour atteindre les objectifs de conservation ou de biodiversité plutôt que de limiter les actions par rapport à un projet²⁰³. La hiérarchie de la conservation propose des mesures prises par les institutions et les acteurs qui exercent un contrôle ou une influence effective sur les types d'activités autorisées dans une zone ou un secteur cible. Elle adapte la hiérarchie des mesures d'atténuation (généralement plus utile pour un projet unique) pour se concentrer sur quatre étapes : éviter, réduire, restaurer et renouveler. L'évitement pourrait inclure, au moyen d'une évaluation environnementale stratégique, la détermination d'une série d'activités qui doivent être contrôlées, gérées ou éliminées sur de vastes zones ou dans un secteur (par exemple, l'utilisation d'un pesticide dans une région cible) afin de garantir que les caractéristiques prioritaires de la biodiversité soient maintenues ou améliorées, si nécessaire, pour atteindre des objectifs précis. La réduction pourrait inclure la limitation de l'intensité temporelle de la pêche. La restauration peut inclure l'amélioration de la connectivité entre deux parcelles d'un écosystème. Le renouvellement peut inclure la création d'une nouvelle zone d'un écosystème afin de soutenir l'adaptation aux changements climatiques.

Des objectifs précis, adaptés des programmes de rétablissement pertinents, de la planification régionale, du bassin hydrographique, de l'utilisation des terres ou du SPANB, constitueraient un moyen efficace de déterminer dans quelle mesure un projet entrave ou contribue à la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales et devraient être utilisés pour déterminer la compensation nécessaire pour parvenir à une absence de perte nette (APN) ou à un gain net (GN) (voir la sous-section 4 ci-dessous). Les objectifs doivent être mesurables et ils doivent « refléter explicitement l'état souhaité (résultat) de l'élément de biodiversité (p. ex., la population d'une espèce, l'étendue d'un écosystème) sur lequel porte l'objectif, plutôt qu'un taux de changement souhaité ou un mécanisme permettant d'atteindre l'objectif²⁰⁴ ». Les objectifs doivent être fondés sur la science, les preuves et les connaissances autochtones, et établis indépendamment de la conception du système de compensation afin d'éviter la fixation d'objectifs non ambitieux. En cas d'incohérence entre les objectifs, c'est l'objectif le plus élevé (le plus strict) qui s'applique.

²⁰² Jeremy S. Simmonds et coll., *Aligning ecological compensation policies with the Post-2020 Global Biodiversity Framework to achieve real net gain in biodiversity*. 2022, 9 p., « Conservation Science and Practice », vol. 4(3). Internet : <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/csp2.12634>.

²⁰³ Conservation Hierarchy, *What is the mitigation and conservation hierarchy?* Internet : <https://conservationhierarchy.org/what-is-conservation-hierarchy/>; E.J. Milner-Gulland et coll., *Four steps for the Earth : mainstreaming the post-2020 global biodiversity framework*. 2021. 87 p., « One Earth », vol. 4. Internet : [https://www.cell.com/action/showPdf?pii=S2590-3322\(20\)30657-6](https://www.cell.com/action/showPdf?pii=S2590-3322(20)30657-6).

²⁰⁴ Simmonds et coll., p. 4.

Lorsqu'il n'existe pas encore d'objectifs sectoriels (nationaux, régionaux ou autochtones) au niveau national ou régional, des objectifs et des limites doivent être définis au cours de l'évaluation en collaboration avec les peuples autochtones et sur la base des connaissances autochtones, des avis scientifiques et d'une participation concrète du public.

En outre, les orientations relatives à l'évaluation des projets doivent préciser les indicateurs principaux, les indicateurs des composantes et les indicateurs complémentaires pertinents du cadre de suivi du CMB (dont certains sont en cours d'élaboration après la COP15). On doit ordonner aux promoteurs d'éviter les incidences sur les zones uniques, irremplaçables et vulnérables, y compris les zones clés pour la biodiversité au niveau mondial et national, les zones importantes précisées par les peuples autochtones, ou toute autre zone irremplaçable résultant d'une planification systématique de la conservation dans la région. L'évaluation des impacts par rapport aux résultats de gain net et d'absence de perte nette doit être conforme aux obligations, objectifs, cibles et indicateurs décrits ci-dessus (voir la discussion sur la hiérarchie des mesures d'atténuation à la section E, ci-dessous).

4. Visez le gain net, sauf dans certaines circonstances

L'APN et le GN sont exigés dans de nombreux pays du monde et par les principaux bailleurs de fonds, et ils occupent une place importante dans les pratiques organisationnelles²⁰⁵. Souvent, les deux sont inclus en tant qu'objectifs, en partant du principe qu'ils se situent tous deux sur un continuum d'ambition. L'APN et le GN sont toutefois fondamentalement différents l'un de l'autre et sont rarement distingués de manière explicite. La difficulté de passer de l'un à l'autre ne doit pas être sous-estimée²⁰⁶.

Compte tenu du degré élevé d'incertitude écologique concernant la compensation de la biodiversité (voir ci-dessous), de l'échec bien documenté de l'évaluation des projets à traiter ou gérer de manière adéquate les effets cumulatifs et des objectifs du CMB 2050 qui concernent la réduction, la restauration, l'augmentation et l'amélioration, le gain net (GN) devrait être l'objectif par défaut (p. ex., l'*Environment Act 2021*²⁰⁷ du Royaume-Uni) pour les exigences de compensation, sauf dans des circonstances prescrites dans lesquelles l'APN peut être considérée comme étant appropriée. Lorsque de telles circonstances ne sont pas clairement prescrites (par exemple, dans la politique fédérale), le GN devrait être l'objectif.

Dans sa politique de biodiversité largement utilisée, la Société financière internationale (SFI) définit l'absence de perte nette comme « le point à partir duquel les impacts du projet sur la biodiversité sont équilibrés par les mesures prises pour éviter et minimiser les impacts du projet, pour entreprendre la

²⁰⁵ Banque mondiale, *Environmental and Social Framework*. 2016, 121 p. Internet : <https://thedocs.worldbank.org/fr/doc/837721522762050108-0290022018/original/ESFFramework.pdf>; Société financière internationale, *Performance Standard 6 : Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources*. 2012. Internet : https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards/ps6 [IFC PS6]; Asian Infrastructure Investment Bank, *Environmental and Social Framework*. 2021, 93 p. Internet : <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/download/environment-framework/AIIB-Revised-Environmental-and-Social-Framework-ESF-May-2021-final.pdf>; ACT Government, *ACT Environmental Offsets Policy*. 2015, 24 p. Internet : https://www.environment.act.gov.au/data/assets/pdf_file/0009/628758/ACT-Environmental-Offsets-Policy-ACCESS-PDF.PDF; Victoria State Government, *Native vegetation removal regulations*. Internet : <https://www.environment.vic.gov.au/native-vegetation/native-vegetation-removal-regulations>; La *Loi sur l'environnement national* de la République d'Ouganda, 2019 et le *décret 89/2017 sur la réglementation de la loi sur la conservation* de la Mozambique, 2017.

²⁰⁶ J.W. Bull et S. Brownlie, *The transition from No Net Loss to a Net Gain of biodiversity is far from trivial*. 2017. p. 53–59, « Oryx », vol. 51. DOI 10.1017/S 0030605315000861.

²⁰⁷ Royaume-Uni, *Public General Acts*, 2021 ch. 30.

restauration du site et, enfin, pour compenser les impacts résiduels significatifs, s'il y en a, à une échelle géographique appropriée (p. ex., à l'échelle locale, du paysage, nationale ou régionale²⁰⁸) ». Cette définition étant basée sur les *mesures prises* plutôt que sur les résultats réels, toute incapacité de ces mesures à atteindre les résultats escomptés se traduira par une perte nette. Le gain net, quant à lui, implique une augmentation des valeurs de la biodiversité et, lorsqu'il est utilisé comme objectif, augmente la probabilité que les projets aident le Canada à respecter ses obligations en matière de biodiversité. Les exigences en matière de gain net pour un élément focal de la biodiversité doivent donc être alignées sur les objectifs nationaux (p. ex., le SPANB) et mondiaux (p. ex., le CMB), si l'on veut qu'elles soient cohérentes et qu'elles répondent efficacement aux besoins des politiques.

L'APN permettra au mieux de limiter le déclin de la biodiversité, plutôt que de l'arrêter ou de l'inverser. En conséquence, une EI axée sur les résultats devrait contribuer non seulement au maintien, mais aussi à l'amélioration de la biodiversité, les promoteurs « payant » leur capacité à prélever des ressources et des services écosystémiques en contribuant, en partie, de manière positive aux efforts de restauration et d'amélioration. À cette fin, l'EI doit déterminer les moyens de sauvegarder et d'améliorer la biodiversité et leur étendue, la santé et la fonctionnalité des écosystèmes. Une fois que toutes les options pour éviter, minimiser et restaurer la perte de biodiversité sont épuisées (voir la section E sur la hiérarchie des mesures d'atténuation, ci-dessous), les compensations (si elles doivent être utilisées) doivent déployer des ratios basés sur les objectifs des valeurs de biodiversité (p. ex., conformément à la « limite supérieure » de rétablissement de la politique fédérale de la *Loi sur les espèces en péril*²⁰⁹) et un objectif de GN, avec des ratios reflétant le pourcentage de rétablissement nécessaire pour cette valeur. Par exemple, lorsque l'objectif d'habitat essentiel d'une espèce est de doubler la superficie de l'habitat relié, les promoteurs devraient être tenus de compenser au moins deux fois la superficie de l'habitat qui sera endommagée par la réalisation du projet, voire beaucoup plus²¹⁰. Pour en savoir plus sur l'APN et le GN, y compris sur les lacunes bien documentées de l'APN, consultez notre mémoire à Environnement et Changement climatique Canada sur son projet de politique de compensation datée du 17 février 2023, jointe à l'annexe B du présent rapport.

5. Déterminer quels sont les repères ou les limites.

L'EI doit également déterminer quelles sont les limites des changements acceptables des valeurs de la biodiversité en raison des impacts du développement, selon les connaissances autochtones, la science indépendante et fédérale, les niveaux de dépendance des collectivités autochtones et du public à l'égard des services écosystémiques, et de tout seuil culturellement approprié et non négociable en fonction des peuples autochtones, du public et des besoins de l'écosystème. Idéalement, des seuils fondés sur des données probantes peuvent être fixés au niveau régional (p. ex., au moyen de processus d'évaluation régionaux²¹¹). Toutefois, l'évaluation d'impact à l'échelle du projet doit permettre de définir des seuils. Les changements acceptables doivent également tenir compte de la manière dont ils auront une incidence sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs. Selon l'International

²⁰⁸ IFS 2562-7678

²⁰⁹ Gouvernement du Canada, *Loi sur les espèces en péril, Politique sur la survie et le rétablissement*. 2016, p. 1. Internet : https://registrelep-sararegistry.gc.ca/virtual_sara/files/policies/Survival_and_Recovery_FR1.pdf.

²¹⁰ Jeremy S. Simmonds et coll., *Moving from biodiversity offsets to a target-based approach for ecological compensation*. 2022, « Conservation Letters », vol. 13(2). Internet : <https://doi.org/10.1111/conl.12695>.

²¹¹ Chris J. Johnson et Justina C. Ray. « The challenge and opportunity of applying ecological thresholds to environmental assessment decision making ». 2021. dans : Jill Blakely et Daniel Franks, éd. *Cumulative Impact Assessment Handbook*. Edward Elgar Publishing Ltd., p. 140–157. Internet : <https://doi.org/10.4337/9781783474028>

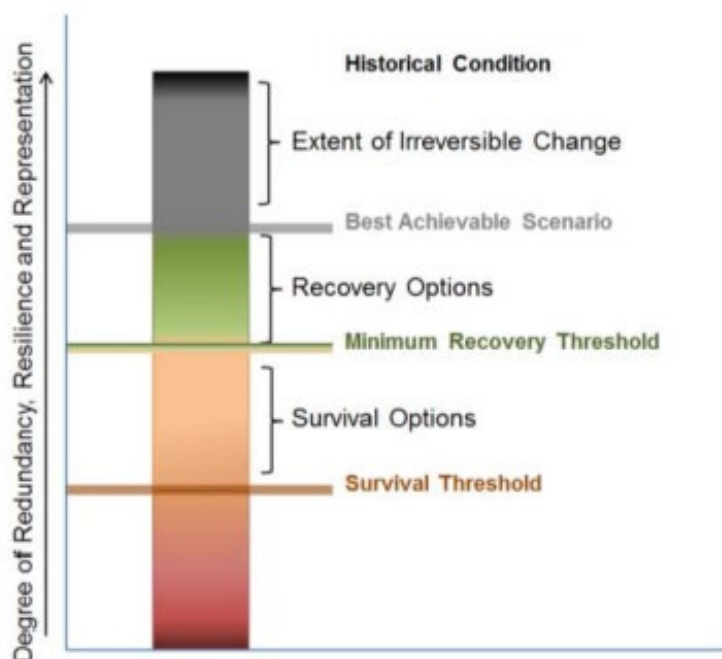
Association for Impact Assessment, les limites (et potentiellement les seuils) peuvent être déterminés selon les éléments suivants :

- le niveau de dépendance des collectivités à l'égard des ressources naturelles pour leurs moyens de subsistance, leur santé, leurs pratiques culturelles et leur protection contre les risques naturels, ainsi que l'évolution de l'état ou de la disponibilité de ces ressources;
- les limites de ce qui peut être perdu, endommagé, restauré ou compensé, en tenant compte du caractère irremplaçable et de la vulnérabilité des valeurs de la biodiversité et de la dépendance de l'humain à l'égard des systèmes naturels;
- les limites de la tolérance des composantes valorisées de la biodiversité (espèces et écosystèmes) aux changements, par exemple ceux liés à l'utilisation des terres ou aux changements climatiques;
- le rôle fonctionnel de la zone du projet dans le paysage au sens large, tel que la création de zones tampons ou la liaison d'habitats ou d'écosystèmes²¹².

La politique de survie et de rétablissement de la *Loi sur les espèces en péril* décrit comment de multiples paramètres, points de référence et seuils de tolérance peuvent être combinés pour définir des limites acceptables. Par exemple, si une espèce faunique est en voie de disparition, qu'elle a une faible résilience aux perturbations, qu'un degré élevé de certitude scientifique est attribué aux effets néfastes, et qu'elle est considérée comme importante par la société, les seuils de survie et de rétablissement de l'espèce seront plus élevés que pour une espèce faunique similaire dans la même zone qui ne présente pas ces caractéristiques (voir la figure 2). Dans l'exemple de la faune, les seuils ou les normes d'origine sociale sont importants pour déterminer la valeur sociétale qu'une collectivité autochtone ou locale peut accorder à ces espèces fauniques et, par conséquent, les niveaux de risque que la collectivité pourrait accepter.

²¹² Susie Brownlie et Jo Treweek, *Biodiversity and Ecosystem Services in Impact Assessment*. 2018. 12 p., « International Association for Impact Assessment », Special Publication Series No. 3. Fargo, USA. Internet : <https://www.iaia.org/uploads/pdf/SP3-Biodiversity-Ecosystem-Services.pdf>.

Figure 2 : Seuils de rétablissement et de survie d'espèces de la LEP²¹³



6. Définir et appliquer les critères et les principes de compromis

Comme indiqué au chapitre III (Contexte), à la section B du présent chapitre et ailleurs dans le présent rapport, la biodiversité fait partie intégrante de la durabilité et, en tant que telle, est liée à d'autres aspects de la durabilité tels que la santé et le bien-être de l'humain, les moyens de subsistance, la culture, d'autres composantes de l'environnement et l'économie. La biodiversité est également directement liée aux droits et à l'autorité des peuples autochtones. Les liens entre la biodiversité et les changements climatiques sont également de plus en plus évidents (voir ci-dessous). En raison des interconnexions entre la biodiversité et les multiples façons dont les compromis peuvent se produire à la suite de la prise de décisions concernant la biodiversité, les EI qui utilisent des critères détaillés pour déterminer l'adversité des impacts prévus sur la biodiversité et les services écosystémiques guideront les jugements sur les options. De même, des principes clairs doivent guider les délibérations et les décisions relatives aux compromis. L'élaboration et l'utilisation cohérente de critères et de règles de compromis « constituerait une base plus solide pour des jugements crédibles et justifiables sur les options les plus souhaitables et sur la réalisation de compromis appropriés²¹⁴ ».

Les critères génériques et les principes de compromis définis dans les politiques et les orientations, en particulier les orientations associées à l'étape préparatoire des EI, devraient être utilisés pour définir des critères et des principes propres à chaque cas, avec le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones et avec la participation concrète d'experts et du public. Cette approche est cohérente avec les lignes directrices volontaires de la CDB élaborées en 2006, qui suggèrent aux

²¹³ Gouvernement du Canada, *Loi sur les espèces en péril, Politique sur la survie et le rétablissement*. 2016, p. 1. Internet : https://registrelep-sararegistry.gc.ca/virtual_sara/files/policies/Survival_and_Recovery_FR1.pdf.

²¹⁴ Susie Brownlie et Jo Treweek, *Biodiversity and Ecosystem Services in Impact Assessment*. 2018. p. 3-4, « International Association for Impact Assessment », Special Publication Series No. 3. Fargo, USA. Internet : <https://www.iaia.org/uploads/pdf/SP3-Biodiversity-Ecosystem-Services.pdf>.

autorités de développer des critères de biodiversité pour évaluer les impacts, ainsi que des normes ou des objectifs quantifiables pour mesurer l'importance des impacts, qui peuvent être dérivés des priorités et des objectifs des SPANB.

C. Utiliser une approche fondée sur la réconciliation et les droits qui respecte et soutient les instances autochtones

Le respect des droits des peuples autochtones, protégés par la Constitution et reconnus au niveau international, est essentiel pour que le Canada puisse s'acquitter de ses obligations en matière de biodiversité. L'article 8(j) de la CDB impose à chaque partie, dont le Canada, qu'elle « respecte, préserve et maintienne les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones [...] pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques ».

En outre, la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* contient un certain nombre d'articles qui concernent la biodiversité et les évaluations d'impact que le Canada s'est engagé à mettre en œuvre (voir chapitre IV), notamment le droit des peuples autochtones aux territoires et aux ressources qu'ils possèdent ou occupent traditionnellement (article 26), leur droit à la préservation et à la protection de leur environnement, y compris au moyen de programmes soutenus par le gouvernement (article 29), et le droit de « définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur ou l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources » (article 32[1]). De même, les États sont tenus d'obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones avant d'approuver tout projet sur leur territoire (article 32[2]). Ensemble, ces obligations exigent du Canada qu'il respecte les droits, les lois et le pouvoir de décision des peuples autochtones et qu'il soutienne la mobilisation et les processus de prise de décision des peuples autochtones.

Les modèles permettant d'obtenir le consentement des peuples autochtones comprennent l'évaluation des risques dirigée par les autochtones, l'évaluation des risques fondée sur les connaissances autochtones et les évaluations des risques propres à un thème (p. ex., l'évaluation de la santé des autochtones, l'évaluation des effets cumulatifs, l'évaluation des droits et l'atténuation collaborative des risques²¹⁵). Au cours de l'étape préparatoire, l'Agence doit consulter les peuples autochtones sur la manière dont ils souhaitent être mobilisés, et concevoir conjointement des plans de mobilisation et de partenariat avec les Autochtones selon leurs besoins et de leurs normes de gouvernance. Les Lignes directrices facultatives d'Akwé : Kon ont été élaborées pour aider les parties de la CDB à se conformer à l'article 8(j), sont directement pertinentes pour l'EI et constituent une pratique exemplaire à adopter au Canada²¹⁶.

²¹⁵Forest Peoples Programme, *Local Biodiversity Outlooks 2 : The contributions of indigenous peoples and local communities to the implementation of the Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and to renewing nature and cultures*. 2020. 314 p. A complement to the fifth edition of the *Global Biodiversity Outlook*. 2020. 314 p. Internet : <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/lbo-2-fr.pdf>.

²¹⁶ Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, *Akwé : Kon Lignes directrices facultatives pour la conduite d'études sur les impacts culturels, environnementaux et sociaux des projets d'aménagement ou des aménagements susceptibles d'avoir*

Les principes de mobilisation autochtone dans l'EI, en particulier en ce qui concerne la biodiversité et la crise climatique qui en découle, incluraient les éléments suivants :

- reconnaître l'autorité des peuples autochtones sur leurs territoires, notamment en soutenant et en respectant l'EI et le processus décisionnel menés par les autochtones;
- en cas d'accord avec les nations autochtones, concevoir des processus inclusifs et collaboratifs, en mettant l'accent sur le dialogue délibératif et le partage des connaissances plutôt que sur les communications à sens unique telles que les périodes de préavis et les commentaires écrits;
- reconnaître les lois, les protocoles et les besoins des peuples autochtones, notamment en respectant le calendrier et les modalités de mobilisation;
- concevoir des processus tenant compte des traumatismes dans un espace éthique;
- donner la priorité à l'apprentissage mutuel, au respect, à la réciprocité et à la réconciliation;
- veiller à ce que les nations autochtones disposent des ressources (capacités à long terme et propres à l'EI) dont elles ont besoin pour se mobiliser de manière véritable;
- déterminer et respecter les connaissances autochtones sur la santé de la biodiversité, les conditions de base et les effets directs, indirects et cumulatifs potentiels, ainsi que les conséquences des effets sur la santé des éléments valorisés de la biodiversité;
- intégrer les facteurs culturels et sanitaires dans l'évaluation de la biodiversité.

D. Définir la biodiversité de manière claire, cohérente et exhaustive

1. Adopter la définition de la biodiversité de la CDB

La biodiversité ne se résume pas aux espèces en péril et doit être reconnue comme telle dans le cadre de l'EI. La CDB définit la diversité biologique comme la « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes », et les ressources biologiques comme « les ressources génétiques, les organismes ou éléments de ceux-ci, les populations, ou tout autre élément biotique des écosystèmes ayant une utilisation ou une valeur effective ou potentielle pour l'humanité » (article 2).

Les indicateurs proposés dans le cadre de suivi du CMB mettent en lumière la portée des valeurs de la biodiversité encapsulées dans la définition de la diversité biologique, y compris l'étendue, la distribution et la santé des écosystèmes naturels, l'intégrité des écosystèmes, la qualité de l'air et de l'eau, le débit de l'eau, la santé et l'érosion des sols, ainsi que les espèces importantes sur le plan culturel et économique.

L'expression « habitat critique » est un terme internationalement reconnu, utilisé dans les normes internationales, qui ne doit pas être confondu avec la définition plus étroite utilisée dans la *Loi sur les espèces en péril*. Aux fins des obligations internationales du Canada en matière de biodiversité, les « habitats critiques » sont des « aires ayant une valeur élevée en biodiversité, notamment (i) les habitats d'une importance cruciale [en danger]; (ii) les aires d'une grande importance pour les espèces endémiques et/ou distribution limitée; (iii) les aires d'une grande importance abritant des concentrations internationales importantes d'espèces migratoires et/ou d'espèces uniques; (iv) les écosystèmes gravement menacés et/ou uniques; et (v) les aires qui sont associées à des processus

un impact sur des sites sacrés et sur des terres ou des eaux occupées ou utilisées traditionnellement par des communautés autochtones et locales. 2020, 29 p. Internet : <https://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-fr.pdf>.

évolutifs clés ²¹⁷ », et pouvoir inclure de grandes unités paysagères et marines, la connectivité entre les habitats et les sites importants pour l'adaptation aux changements climatiques. Nombre de ces éléments sont des critères dans les zones clés pour la biodiversité, qui sont en cours de recensement partout au Canada ²¹⁸.

2. La biodiversité est une composante de la durabilité

Comme l'a reconnu la commission mixte de Voisey's Bay (voir chapitre 3, section D[2]), la biodiversité est un élément très important de la durabilité. Étant donné la nature multidimensionnelle de la durabilité et la possibilité de compromis entre les diverses conditions environnementales, sociales, sanitaires et économiques découlant des décisions relatives aux projets, il est essentiel qu'en plus de considérer les effets sur la biodiversité et la mesure dans laquelle les projets entravent ou contribuent à la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales, les EI doivent également considérer les effets sur la biodiversité dans la mesure où ils sont liés à la durabilité, et être explicites au sujet des compromis (comme nous l'avons vu plus haut).

3. La biodiversité fait partie intégrante des droits, de la culture et du bien-être des peuples autochtones

Comme pour la durabilité, toute définition de la diversité biologique devrait reconnaître qu'elle est au cœur des droits des Autochtones et que l'intendance autochtone protège la diversité biologique depuis des millénaires. Par exemple, les valeurs de la biodiversité devraient inclure les espèces clés culturelles, prendre en compte et évaluer correctement l'utilisation et les bénéfices des services écosystémiques par les peuples autochtones. Les peuples autochtones qui se montrent intéressés doivent prendre part à la définition de ce que la biodiversité signifie pour eux, ainsi que dans la détermination des valeurs clés de la biodiversité aux fins de l'EI.

4. Avantages connexes et compromis associés à la biodiversité et aux changements climatiques

Les changements climatiques constituent une menace considérable et croissante pour la biodiversité, à la fois directement et en tant que conséquence de nombreuses mesures d'atténuation du climat (p. ex., les projets hydroélectriques qui ont un impact sur les systèmes aquatiques, les parcs éoliens qui augmentent la mortalité directe des oiseaux et des chauves-souris). Ils touchent également de manière disproportionnée les peuples autochtones du Canada. Inversement, la biodiversité peut fournir d'importants services de régulation du carbone et d'adaptation (p. ex., les écosystèmes de tourbières riches en carbone²¹⁹). À titre d'exemple, un projet dans un écosystème riche en carbone peut entraîner la dégradation ou la destruction de réserves de carbone vitales pour l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci²²⁰. La cible 8 du CMB reconnaît ces liens physiques, en demandant aux parties de minimiser l'impact des changements climatiques sur la biodiversité et d'en accroître la résilience, notamment par des solutions fondées sur la nature et des approches fondées sur les écosystèmes. Par conséquent, la définition de la biodiversité et son traitement dans les EI doivent

²¹⁷ SFI NP6, page 4.

²¹⁸ Zones clés pour la biodiversité Canada : <https://kba.canada.org/fr/>

²¹⁹ Lorna I. Harris et coll., The essential carbon service provided by northern peatlands. 2021, p. 222–230, « *Frontiers in Ecology and the Environment* », vol. 20(4). Internet : <https://esajournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/fee.2437>.

²²⁰ Hans-Otto Pörtner et coll., IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change. 2021. 28 p. Internet : DOI 10.5281/zenodo.4782538.

reconnaître que la biodiversité dépend d'un climat sain et que les interdépendances entre la biodiversité et les changements climatiques doivent être prises en compte afin de définir, d'évaluer et d'examiner rigoureusement les avantages et les inconvénients liés au climat et à la biodiversité.

E. Exiger l'application rigoureuse de la hiérarchie des mesures d'atténuation

La hiérarchie des mesures d'atténuation est largement reconnue comme un outil essentiel pour garantir que les projets contribuent à la capacité des parties à respecter leurs obligations, objectifs, stratégies et cibles en matière de biodiversité, plutôt que de les empêcher. Exigée par la norme de performance 6²²¹ de la SFI et recommandée par l'International Association for Impact Assessment (IAIA) (parmi d'autres organismes de premier plan en matière d'évaluation d'impact et de biodiversité), la hiérarchie des mesures d'atténuation exige des promoteurs qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires pour éviter les effets sur la biodiversité, puis les minimiser pour les restaurer et, seulement en dernier lieu, si nécessaire et si possible, les compenser²²². Le guide de l'initiative intersectorielle sur la biodiversité pour la mise en œuvre de la hiérarchie des mesures d'atténuation fournit des conseils particulièrement utiles : « En règle générale, les mesures préventives sont toujours préférables aux mesures correctives, d'un point de vue écologique, social et financier²²³ ». La plupart des banques de développement contiennent également des textes utiles dans leurs normes et politiques.

Comme indiqué au chapitre III, la hiérarchie des mesures d'atténuation s'applique aux articles 73 et 79 de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP). L'article 73 stipule que pour conclure un accord avec une personne à exercer une activité touchant une espèce sauvage inscrite, le ministre compétent doit être d'avis que toutes les solutions de rechange susceptibles de minimiser les conséquences négatives de l'activité pour l'espèce ont été envisagées et la meilleure solution retenue, toutes les mesures possibles seront prises afin de minimiser les conséquences négatives de l'activité pour l'espèce, son habitat essentiel ou la résidence de ses individus, et l'activité ne mettra pas en péril la survie ou le rétablissement de l'espèce²²⁴. L'article 79 exige que les promoteurs des projets désignés notifient par écrit le ministre compétent si le projet est susceptible de toucher une espèce sauvage inscrite ou son habitat essentiel. Ils doivent également recenser les effets négatifs sur l'espèce et son habitat, ainsi que

²²¹ Société financière internationale (SFI), *Biodiversity conservation and sustainable management of living natural resources : guidance note 6 (English)*. 2012. 69 p. Internet : https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/5e0f3c0c-0aa4-4290-a0f8-4490b61de245/GN6_English_June-27-2019.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mKqG85z.

²²² En plus de la norme de performance 6 de la SFI, voir la *norme de performance 1* de la Société financière internationale (SFI), *Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts : guidance note 1*. 2012, 53 p. Internet : https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8804e6fb-bd51-4822-92cf-3dfd8221be28/PS1_English_2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jiVQlfe; Asian Development Bank, *Safeguard Policy Statement*. 2009. 97 p. Internet : <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32056/safeguard-policy-statement-june2009.pdf>; African Development Bank Group, *Integrated Safeguards System - Policy Statement and Operational Safeguards*. 2013. 66 p. Internet : <https://www.afdb.org/en/documents/document/afdb-integrated-safeguards-system-policy-statement-and-operational-safeguards-34993>; European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Environmental and Social Policy*. 2019. 54 p. Internet : <https://www.ebrd.com/environmental-and-social-policy.pdf>.

²²³ Initiative intersectorielle pour la biodiversité, *A Cross-Sector Guide for Implementing the Mitigation Hierarchy*. 2015. Internet : <http://www.csbi.org.uk/our-work/mitigation-hierarchy-guide/> [CSBI 2015].

²²⁴ *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, ch. 29, art. 73(3). Un accord ou un permis autorisant l'activité ne peut être délivré que si le ministre compétent est également d'avis que l'activité est une recherche scientifique liée à la conservation de l'espèce et sera menée par des personnes qualifiées, que l'activité profitera à l'espèce ou est nécessaire pour améliorer sa survie, ou que l'incidence sur l'espèce est simplement « accessoire » à l'exercice de l'activité (art. 73(2)).

veiller à ce que des mesures soient prises en vue d'éviter ou d'amoindrir ces effets d'une manière « compatible avec tout programme de rétablissement et tout plan d'action applicable »²²⁵.

Ces exigences réitérent l'importance d'une application rigoureuse de la hiérarchie des mesures d'atténuation. Dans le cadre de la « décision d'intérêt public », la LEI exige du ministre qu'il fixe les conditions qu'il juge appropriées en ce qui concerne les effets négatifs relevant de la compétence fédérale, et les conditions qui sont directement liées ou nécessairement accessoires à l'exercice d'un pouvoir (comme la délivrance d'un permis en vertu de la LEP²²⁶). L'application de la hiérarchie des mesures d'atténuation au cours de l'EI permettra de rationaliser toute procédure d'autorisation au titre de la LEP. En outre, en raison des exigences de la LEI concernant la mobilisation des autochtones et la participation du public, ainsi que des facteurs généraux à prendre en compte, l'application de la hiérarchie des mesures d'atténuation dans l'EI devrait garantir une application plus significative et mieux informée de la hiérarchie, à condition que les éléments décrits aux points 1 à 7 de la présente section soient respectés.

Trop de systèmes de compensation sont conçus sans tenir compte de la hiérarchie des mesures d'atténuation et après que des options d'atténuation plus prioritaires aient été exclues. Il est impératif que les EI fédérales appliquent la hiérarchie des mesures d'atténuation à toutes les étapes, de la planification au suivi. La hiérarchie des mesures d'atténuation doit être appliquée à l'échelle du paysage terrestre ou marin, celles-ci étant conçues et mises en œuvre à l'échelle du site ou du projet. Les gouvernements doivent veiller à ce que la hiérarchie des mesures d'atténuation soit intégrée dans le cadre de la planification et des lois à l'échelle des paysages terrestres et marins, en plus d'être incluse dans les plans de développement stratégique existants et futurs²²⁷. Cette section présente les exigences clés pour maximiser son succès en aidant les projets à contribuer aux efforts du Canada pour respecter ses obligations et ses objectifs en matière de biodiversité.

Phalan et coll. (2018) décrivent cinq ensembles de critères à respecter pour éviter les impacts sur les composantes prioritaires de la biodiversité afin d'atteindre les objectifs juridiques en matière de biodiversité²²⁸ :

1. Les régulateurs et les promoteurs prennent pleinement en considération les solutions de rechange au projet.
2. Des critères clairs pour définir les avantages sociétaux d'un projet qui compensent ses coûts environnementaux : généralement pour des raisons de santé humaine, de sécurité publique ou d'avantages environnementaux, ou s'il existe des « raisons impératives d'intérêt public majeures », ce qui réduira les définitions subjectives et souvent très politiques.
3. Les projets devraient être évalués uniquement en raison des caractéristiques communes et prioritaires de la biodiversité, afin de garantir que les impacts cumulatifs de faible ampleur sur les espèces ou sur les caractéristiques communes ne soient pas ignorés.

²²⁵ *Loi sur les espèces en péril*, art. 79(1)-(2).

²²⁶ *Loi sur l'évaluation d'impact*, art. 64.

²²⁷ Politique de l'UICN sur les compensations relatives à la biodiversité, WCC-2016-Res-059-FR. 2016. 13 p. Internet : https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_059_FR.pdf.

²²⁸ Ben Phalan et coll., *Avoiding impacts on biodiversity through strengthening the first stage of the mitigation hierarchy*. 2018. p. 318–324, « *Oryx* », vol. 52(2). Internet : <https://www.cambridge.org/core/journals/oryx/article/avoiding-impacts-on-biodiversity-through-strengthening-the-first-stage-of-the-mitigation-hierarchy/DDBA2EA1D468985A9CE5D089ABC5FAD5>.

4. Les exigences légales peuvent aider à définir les possibilités permettant d'éviter les impacts, par exemple en identifiant les sites, les espèces et les écosystèmes protégés.
5. Toutes les formes d'évitement doivent être privilégiées, y compris le fait de ne pas poursuivre le développement du projet lorsqu'il est probable que des impacts négatifs sur des éléments clés de la biodiversité se produiront, ou de déplacer le projet sur d'autres sites, en donnant la priorité, le cas échéant, à des zones déjà dégradées²²⁹.

1. Commencer le plus tôt possible

L'expérience directe et la recherche montrent clairement que pour aider efficacement les projets à éviter et à minimiser les effets sur la biodiversité, la hiérarchie des mesures d'atténuation doit être appliquée dès les premières étapes de la conception du projet et de la planification de l'évaluation, ainsi qu'avant l'élaboration des descriptions détaillées du projet. La hiérarchie des mesures d'atténuation repose sur le recensement et l'évaluation comparative des solutions de remplacement (voir ci-dessous), et son application précoce permet de les définir avant que des décisions ne soient prises, ce qui pourrait avoir pour conséquence de laisser des options de côté. Le fait de commencer le plus tôt possible permet également de recenser rapidement et de hiérarchiser les effets potentiellement très négatifs sur la biodiversité et les services écosystémiques, ce qui encourage à son tour le recensement d'alternatif pour éviter ces impacts²³⁰. Idéalement, l'évaluation et la planification à l'échelle du paysage peuvent être déployées comme une étape clé dans la détermination des sites prioritaires à éviter dans le développement, alimentant directement le processus d'évaluation des incidences sur l'environnement. La réalisation de cette étude à l'avance permettra aux promoteurs de gagner du temps lorsqu'ils planifieront leurs investissements, car les renseignements sur la biodiversité seront déjà disponibles. Elle nécessitera également moins de temps de la part des consultants.

L'application précoce de la hiérarchie des mesures d'atténuation devrait être un processus fondé sur le consentement des peuples autochtones et impliquer la participation concrète d'experts et du public. Cela signifie²³¹ :

- exiger des promoteurs qu'ils l'appliquent dans leurs descriptions initiales et détaillées du projet, notamment :
 - déterminer les zones à éviter;
 - déterminer les effets potentiels sur la biodiversité et les services écosystémiques, ainsi que toutes les alternatives au projet et les autres moyens de réaliser le projet pour éviter ces effets;
 - dresser la liste des effets potentiellement inévitables sur la biodiversité et les services écosystémiques, expliquer pourquoi ils sont inévitables et recenser les options permettant de les minimiser;

²²⁹ Voir également The KBA Partnership, *Guidelines on Business and KBAs Managing Risk to Biodiversity*. 2018. 28 p. Internet : <https://www.ibat-alliance.org/pdf/guidelines-on-business-and-kbas.pdf>.

²³⁰ International Union for the Conservation of Nature (IUCN), *Mitigating biodiversity impacts associated with solar and wind energy development: Guidelines for project developers*. 2021. 260 p. Internet : <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2021-004-En.pdf>.

²³¹ Cross-Sector Biodiversity Initiative (2015), SFI P6.

- dresser la liste des effets résiduels potentiels sur la biodiversité et les services écosystémiques, expliquer pourquoi ils n'ont pas pu être minimisés et recenser les options de restauration possibles;
- dresser la liste des effets résiduels potentiels qui ne pourraient pas être restaurés, expliquer pourquoi, définir les exigences de compensation pour garantir que le projet aboutira à un GN ou l'APN (si APN, justifier pourquoi), et décrire le coût et la faisabilité des mesures de compensation;
- déterminer les valeurs clés de la biodiversité et les services écosystémiques sur lesquels se concentrer pendant l'EI, en commençant dès le début de l'étape préparatoire et en continuant tout au long de celle-ci;
- déterminer les risques de pertes irremplaçables ou inacceptables de biodiversité ou de services écosystémiques, dès le début de l'étape préparatoire et tout au long de celle-ci;
- déterminer la portée spatiale et temporelle appropriée, les études nécessaires, les méthodologies et les processus de vérification des renseignements, ainsi que les acteurs clés;
- recenser les alternatives qui entraîneraient des pertes inacceptables de biodiversité.

2. Détermination précoce et continue et évaluation comparative des solutions de rechange

Comme indiqué ci-dessus, la détermination précoce et continue, ainsi que l'évaluation comparative des solutions de rechange est une fonction essentielle et nécessaire de la hiérarchie d'atténuation, car c'est au moyen de solutions de rechange (p. ex., en matière de calendrier, d'acheminement, de séquence, de technologies ou de matériaux) que les options d'évitement, de minimisation, de restauration et de compensation peuvent être déterminées et prises en compte. L'évaluation des solutions de rechange efficaces dans le but de limiter la perte de biodiversité devrait être un processus fondé sur le consentement des peuples autochtones et faire appel à la participation significative des experts et du public. En outre, elle devrait exiger que :

- les effets potentiellement irréversibles ou inacceptables sur la biodiversité et les services écosystémiques soient recensés à un stade précoce, de pair avec les solutions de rechange réalisables qui permettraient de ne pas atteindre le GN ou l'APN (en tant que de besoin);
- le recensement de solutions de rechange moins nocives ou meilleures doit se faire de manière itérative à toutes les étapes de l'EI, au fur et à mesure que de nouveaux renseignements sur les valeurs, les effets, les préoccupations et les risques sont révélés;
- le recensement de l'ensemble des solutions de rechange, avec une justification transparente de toutes les solutions de rechange non prises en compte;
- L'évaluation comparative de la biodiversité des solutions de rechange et d'autres répercussions (y compris la mesure dans laquelle elles favorisent la durabilité), y compris la solution « de ne pas réaliser le projet » (c.-à-d. la base de référence), plutôt que de traiter l'évaluation des solutions de rechange comme une réflexion secondaire;
- la détermination des coûts associés à toute perte de biodiversité ou de service écosystémique, ainsi que des coûts et des risques de toute compensation nécessaire pour atteindre le GN ou l'APN;
- l'intégration des coûts associés à toute perte de biodiversité ou de service écosystémique, ainsi que des coûts et des risques de toute compensation nécessaire pour atteindre le GN ou l'APN,

dans les analyses économiques, de durabilité et l'ACS+, ainsi que dans l'évaluation des effets sur les peuples autochtones et des répercussions sur les droits des Autochtones²³².

3. Examiner toutes les options réalisables à chaque étape de la hiérarchie

Comme nous l'avons vu au chapitre V, les études de cas sur l'application de la hiérarchie des mesures d'atténuation montrent une tendance à passer aux étapes inférieures, même lorsqu'il existe des options permettant d'éviter ou de minimiser davantage les impacts. Afin de prévenir une « descente » prématurée dans la hiérarchie :

- les promoteurs devraient être tenus de démontrer, au moyen d'un examen effectué par des experts, qu'il n'existe pas d'autres options réalisables pour atteindre chaque étape avant de passer à la suivante;
- en général, les compensations ne doivent être déterminées que lorsque les options d'évitement, de minimisation et de restauration ont été épuisées, bien que pour les projets « d'importance publique primordiale » pour lesquels les sites et les technologies de remplacement ne sont pas réalisables, il peut être approprié de commencer à aborder les compensations dès les premières étapes de l'EI²³³. L'évaluation des priorités à l'échelle du paysage ou de la région permettra de déterminer les priorités les plus importantes qui ne devraient être compromises que pour des projets de la plus haute importance pour le public;
- l'Agence devrait élaborer des critères clairs pour déterminer si les effets résiduels sur la biodiversité et les risques et coûts de compensation sont compensés par les avantages du projet (pour des raisons telles que les avantages pour la santé humaine, la sécurité publique ou l'environnement), par l'absence de consentement des peuples autochtones, ou s'il existe des « raisons impératives d'intérêt public majeur²³⁴ ». L'application de ces critères aux projets doit faire l'objet d'un examen indépendant par des experts et des détenteurs de connaissances autochtones;
- établir des exigences détaillées et rigoureuses en matière d'évitement pour toutes les espèces, tous les habitats et tous les services écosystémiques, idéalement au niveau régional;
- évaluer les coûts et les avantages monétaires et non monétaires de l'évitement, de la minimisation, de la restauration et de la compensation, puis estimer et communiquer les coûts potentiels, l'efficacité et les limites de la restauration et de la compensation²³⁵.

La faisabilité est un facteur important à prendre en compte dans la LEI. Le paragraphe 22(1) exige que les évaluations prennent en compte « les solutions de rechange au projet qui sont réalisables sur les plans technique et économique et qui sont directement liées au projet », « les solutions de rechange à la réalisation du projet qui sont réalisables sur les plans technique et économique » et « les mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique²³⁶ ». Il est important que les

²³² Voir, p. ex., SFI PS6, World Bank, *Cadre environnemental et social*, 2016; BERD, 2019.

²³³ Brownlie et Treweek, p. 13.

²³⁴ Conseil de la Commission européenne, 1992; Commission européenne, 2007.

²³⁵ SFI PS6; EBRD, 2019.

²³⁶ *Loi sur l'évaluation d'impact*, art. 22(1)b), c), f).

déterminations de faisabilité soient transparentes et que l'analyse, les hypothèses et les renseignements soient rendus publics.

Conformément à ce principe, la faisabilité technique « dépend de la possibilité d'application des mesures et actions envisagées avec les compétences, équipements et matériels disponibles dans le commerce, en tenant compte de facteurs locaux tels que le climat, les conditions géographiques, la démographie, les infrastructures, la sécurité, la gouvernance, la capacité et la fiabilité opérationnelle²³⁷ ». La faisabilité financière se fonde sur des considérations commerciales telles que « l'ampleur relative des coûts d'investissement, d'exploitation et de maintenance du projet et la possibilité que, en raison de ce coût marginal, le projet cesse d'être viable pour le client²³⁸ ». Les déterminations de faisabilité doivent se faire avec une participation significative du public et le consentement des peuples autochtones.

La politique de survie et de rétablissement de la *Loi sur les espèces en péril* définit des orientations pour déterminer la faisabilité du rétablissement des espèces qui étaient ou n'étaient pas historiquement en situation précaire au Canada. Pour les espèces qui n'étaient pas historiquement en situation précaire, le rétablissement sera considéré comme possible si un seuil de population minimal peut être atteint par le meilleur scénario possible après prise en compte des changements irréversibles. Pour les espèces historiquement précaires, le rétablissement sera considéré comme possible si l'état de l'espèce peut être amélioré jusqu'à un point proche de son état historique dans le meilleur scénario possible²³⁹. Cette politique devrait être suivie pour les déterminations de faisabilité dans le cadre de la LEI, et les évaluations devraient démontrer les preuves et la rigueur des analyses de faisabilité.

4. Définir clairement les circonstances dans lesquelles les atteintes résiduelles à la biodiversité peuvent être autorisées ou pas

Atteindre les objectifs et les cibles du CMB (p. ex., l'objectif A et les cibles 1 à 8) signifie éviter les effets négatifs qui s'approcheraient ou enfreindraient les limites du changement acceptable. Pour plus de certitude et de clarté et pour encourager le recensement d'options permettant d'éviter une perte inacceptable de biodiversité, les orientations doivent définir ce qui constitue des effets inacceptables sur la biodiversité. Par exemple, les évaluations régionales devraient être utilisées, entre autres, pour déterminer les zones interdites en matière de biodiversité, ainsi que les zones dans lesquelles le développement peut être approprié à un certain rythme, à une certaine échelle et sous certaines conditions²⁴⁰. Les projets doivent être tenus d'éviter les effets directs ou cumulatifs très négatifs sur les sites clés, tels que les sites Ramsar et les zones clés pour la biodiversité, et ne doivent pas convertir ou dégrader de manière significative les habitats naturels, à moins qu'il n'y ait pas d'autres solutions viables. Les effets négatifs résiduels inévitables doivent être réduits au minimum et être atténués, afin de préserver la valeur et la fonctionnalité de la biodiversité²⁴¹.

²³⁷ SFI NP1, p. 5, note de bas de page 20.

²³⁸ SFI NP1, p. 5, note de bas de page 21.

²³⁹ Gouvernement du Canada, *Loi sur les espèces en péril – Politique de survie et de rétablissement*. 2016. 12 p. Internet : https://registrelep-sararegistry.gc.ca/virtual_sara/files/policies/Survival_and_Recovery_FR1.pdf.

²⁴⁰ World Bank Group, *Biodiversity Offsets: A User Guide*. 2016. 70 p. Internet : <https://www.cbd.int/financial/doc/wb-offsetguide2016.pdf>; UICN, *IUCN Policy on Biodiversity Offsets, WCC-2016-Res-045-EN*. 2016. 10 p. Internet : https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_045_EN.pdf.

²⁴¹ Voir, p. ex., The KBA Partnership, 2018; African Development Bank Group, 2013.

Les activités ne devraient être autorisées dans les habitats des espèces en péril, des espèces endémiques et à aire de répartition restreinte, des concentrations d'espèces migratrices et congrégatoires d'importance mondiale, ainsi que des écosystèmes uniques et très menacés et des zones associées à des processus évolutifs clés (y compris les zones clés pour la biodiversité) que lorsque :

- il n'existe pas d'autres solutions viables pour réaliser le projet sur un habitat non critique, et le projet est d'une importance primordiale selon des critères adéquats;
- le projet n'aura pas d'effets négatifs mesurables sur les valeurs clés de la biodiversité ou sur les processus écologiques qui les soutiennent;
- le projet n'entraînera pas de réduction nette des espèces en péril sur une période raisonnable;
- le promoteur dispose d'un programme robuste de suivi et d'évaluation de la biodiversité qui est bien conçu et se poursuit sur le long terme;
- la stratégie d'atténuation permettra d'obtenir des gains nets des valeurs de biodiversité affectées et sera conforme aux objectifs²⁴².

Les décisions devraient également reconnaître que tous les effets négatifs ne peuvent pas être compensés, par exemple en raison de la vulnérabilité et du caractère irremplaçable de la valeur de la biodiversité en question, ou parce que le risque de réussite est inacceptable. Lorsque les incidences non compensables ne peuvent être évitées, le projet ne doit pas être réalisé, sauf dans des cas exceptionnels d'intérêt public impérial et prépondérant, lorsqu'il n'existe pas d'autres solutions réalisables.

Ce qui constitue une perte inacceptable de la biodiversité repose sur des considérations écologiques, sociales, sanitaires et légales. Par conséquent, les peuples autochtones doivent être consultés sur les effets à éviter. De même, le public (en particulier les personnes vivant dans les collectivités voisines) peut avoir une expertise et doit être mobilisé. La détermination des limites des compromis entre services écosystémiques doit être fondée sur la réversibilité de l'impact, la substituabilité des services affectés et les niveaux de dépendance des bénéficiaires à leur égard.

5. L'objectif de la hiérarchie des mesures d'atténuation doit être le gain net, sauf dans des circonstances précises où l'APN peut être acceptable

Comme indiqué ailleurs et dans notre rapport de février 2023 sur le projet de politique de compensation d'ECCC (voir l'annexe B), un grand nombre de recherches sur l'efficacité de l'atteinte des résultats de l'APN ont montré que les tentatives de réalisation de l'APN ont tendance à être infructueuses²⁴³. Ce manque de réussite est dû à diverses raisons, notamment (mais pas exclusivement) à la perte de biodiversité en raison d'un déclin continu qui n'a pas été pris en compte, à la prise en compte insuffisante de tous les types d'effets dans les plans de compensation, à la mise en œuvre inadéquate des mesures de compensation et au risque élevé d'échec.

²⁴² Voir, p. ex., Banque interaméricaine de développement, *Cadre de politique environnementale et sociale*. 2020. 140 p. Internet : <https://www.iadb.org/en/mpas>.

²⁴³ Voir, par exemple : Sophus O. S. E. zu Ermgassen et coll., *The ecological outcomes of biodiversity offsets under 'no net loss' policies : A global review*. 2019. 17 p., « Conservation Letters », vol. 12(6). Internet : <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/conl.12664>; Sebastian Theis et coll., Compliance with and ecosystem function of biodiversity offsets in North American and European freshwaters. 2021. p. 41–53, « Conservation Biology », vol. 34(1). Internet : <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/cobi.13343>; Laura J. Sonter et coll., *Local conditions and policy design determine whether ecological compensation can achieve No Net Loss goals*. 2020. 11 p. « Nature Communications », vol. 11. Internet : <https://www.nature.com/articles/s41467-020-15861-1>.

Compte tenu du degré élevé d'incertitude associé à la compensation de la biodiversité et des objectifs du CMB concernant l'inversion, la restauration et l'amélioration (c'est-à-dire, le gain net), les projets devraient être tenus de compenser vers le GN plutôt que vers l'APN, sauf dans des circonstances prescrites²⁴⁴. Lorsque la politique gouvernementale ne prévoit pas de circonstances dans lesquelles l'APN peut être acceptable, le GN doit être l'objectif. Pour garantir le GN (ou l'APN, en tant que de besoin), les pertes résiduelles de biodiversité et les objectifs de compensation doivent être comparés aux objectifs de la valeur de la biodiversité plutôt qu'au niveau de référence (voir la Section B[3] du présent chapitre). Les ratios de compensation (l'ampleur des améliorations ou de l'entretien nécessaires par unité de perte résiduelle pour contribuer à la réalisation des objectifs) doivent être déterminés pour chaque élément de biodiversité et appliqués de manière cohérente à tous les projets. Les ratios de compensation doivent être proportionnels à l'objectif par rapport à l'état actuel de l'élément, par exemple, si l'objectif est de doubler l'habitat actuellement disponible pour une espèce, l'amélioration doit être le double de ce qui est perdu. Les ratios de compensation doivent être augmentés en fonction des décalages temporels et des incertitudes.

6. La compensation doit être le dernier recours

Les projets de compensation de la biodiversité, dont la plupart sont faiblement liés à la hiérarchie des mesures d'atténuation, ont proliféré dans le monde entier²⁴⁵. Les compensations doivent être reconnues comme étant la dernière étape de la hiérarchie des mesures d'atténuation, à n'utiliser qu'une fois que les promoteurs ont démontré qu'il n'existe pas d'options réalisables pour éviter les effets négatifs, afin d'encourager l'évitement et la réduction des effets avant qu'ils ne se produisent, les compensations n'étant qu'un dernier recours dans des circonstances spécifiques²⁴⁶.

La norme de performance 6 de la SFI définit les compensations pour la biodiversité comme « des résultats mesurables en matière de conservation découlant des mesures visant à compenser les impacts négatifs résiduels et importants sur la biodiversité qui résultent de l'exécution du projet et persistent après la mise en œuvre de mesures appropriées pour éviter et limiter les impacts et rétablir la biodiversité²⁴⁷ ». Comme l'indique le Biodiversity Consultancy, les compensations sont le « dernier recours pour traiter les impacts résiduels significatifs qui n'ont pas pu être évités par la prévention et la minimisation, ou corrigés de manière adéquate par la restauration/remise en état²⁴⁸ ».

Dans la mesure du possible, les compensations doivent être du même type que la biodiversité touchée, bien que lorsque cette dernière n'est pas une priorité nationale ou locale et qu'il existe d'autres zones de biodiversité ayant des valeurs similaires qui sont plus prioritaires et qui sont menacées de façon imminente ou qui ont besoin d'être protégées ou gérées de façon efficace, des compensations « hors

²⁴⁴ African Development Bank Group, 2013; EBRD, 2019.

²⁴⁵ Joseph William Bull et Neil Strange, *The global extent of biodiversity offset implementation under no net loss policies*. 2018. p. 790–798, « Nature & Sustainability », vol. 1(12). Internet : <https://www.nature.com/articles/s41893-018-0176-z>

²⁴⁶ UICN, Politique de l'UICN sur les compensations relatives à la biodiversité, WCC-2016-Res-059-FR. 2016. 13 p. Internet : https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_059_FR.pdf. Voir également, Government of Western Australia, *Western Australia Environmental Offsets Policy*. 2011, 4 p. Internet : https://www.epa.wa.gov.au/sites/default/files/Policies_and_Guidance/WAEnvOffsetsPolicy-270911.pdf.

²⁴⁷ SFI NP 6, p. 2, note de bas de page 2.

²⁴⁸ Biodiversity Consultancy, *A cross-sector guide for implementing the mitigation hierarchy*. 2015. Internet : <https://www.thebiodiversityconsultancy.com/knowledge-and-resources/a-cross-sector-guide-for-implementing-the-mitigation-hierarchy-117/>. Voir également Republic of Uganda, *National Guidelines for Biodiversity and Social Offsets*. 2022. 70 p. Internet : https://www.nema.go.ug/sites/default/files/Final_National_Biodiversity_and_Social_Offset_Guidelines_-_Approved_by_NEMA_Board_March_2022.pdf.

nature » qui « s'échangent » peuvent être appropriées. Les mesures compensatoires doivent s'aligner sur les meilleurs renseignements et les meilleures connaissances dont on dispose (y compris les connaissances autochtones) et les pratiques actuelles, être conçues avec l'aide d'experts indépendants ayant une connaissance de la conception et de la mise en œuvre des mesures compensatoires, être exécutées dans un délai et à une échelle spatiale comparables, et doivent être conçues et mises en œuvre pour obtenir des résultats mesurables.

7. Conception axée sur le développement durable

Enfin, la conception des mesures compensatoires doit cadrer avec l'objectif de la LEI, qui est de favoriser la durabilité, et tenir compte de l'interconnectivité entre la biodiversité, la santé humaine et le bien-être socio-économique²⁴⁹. Par exemple, les décisions de compensation doivent tenir compte de l'équité de la répartition des impacts et des bénéfices, et les utilisateurs des services écosystémiques touchés doivent bénéficier d'une compensation en nature complète et équitable. Toute mesure d'amélioration doit être définie et conçue avec une mobilisation importante du public et des peuples autochtones et en tenant compte des intérêts des générations futures.

F. Adopter une approche fondée sur la collaboration et le dialogue

Pour que l'EI puisse aider le Canada à respecter ses obligations en matière d'environnement, il est impératif que les évaluations cessent d'être une activité axée sur le processus, avec des acteurs clés (p. ex., le promoteur, l'Agence, la commission d'examen, les peuples autochtones, les scientifiques, le public et les intervenants) agissant indépendamment les uns des autres, pour devenir une activité fondée sur la collaboration et le dialogue. Comme le notent Simmonds et coll. (2020²⁵⁰), un haut degré de coordination entre les promoteurs, les autorités, les décideurs, les peuples autochtones, le public et les autres intervenants concernés est nécessaire. La hiérarchie des mesures d'atténuation est un processus itératif de détermination des valeurs clés de la biodiversité, des effets potentiels, des alternatives réalisables, des options de gestion et de compensation, des incertitudes, des coûts et des risques, et un dialogue approfondi et continu entre le promoteur, les autorités, les détenteurs de connaissances, les scientifiques, les membres de la collectivité et les intervenants est absolument essentiel à sa bonne application²⁵¹.

La hiérarchie des mesures d'atténuation ne fonctionnera pas si l'AEIC se contente de solliciter, de compiler et de partager des renseignements. Elle doit, dès les premiers stades de l'étape préparatoire, recenser les principaux détenteurs de connaissances, les scientifiques indépendants et gouvernementaux, les membres du public et les autres autorités, et mettre en place des groupes de travail qui se réunissent régulièrement pour partager les renseignements, les valeurs et les besoins, et travailler en collaboration pour atteindre les objectifs discutés à la section B du présent chapitre. L'utilisation de groupes de travail s'aligne sur les lignes directrices Akwé : Kon, qui stipulent que les

²⁴⁹ Voir Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Document d'orientation : Évaluation de la mesure dans laquelle un projet contribue à la durabilité* dans le « Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact ». 2021. 35 p. Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-praticien-evaluation-impact-federale/document-orientation-evaluation-mesure-laquelle-projet-contribue-durabilite.html#toc6>.

²⁵⁰ Jeremy S. Simmonds et coll., *Moving from biodiversity offsets to a target-based approach for ecological compensation*. 2019. 11 p., « Conservation letters », vol. 13(2). Internet : <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/conl.12695>

²⁵¹ Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), *Mitigating biodiversity impacts associated with solar and wind energy development: Guidelines for project developers*. 2021. 260 p.

autorités doivent mettre en place un processus formel pour recenser les membres des collectivités autochtones et locales, les experts et les organisations, ainsi que les parties prenantes concernées, doivent établir un comité représentatif de ces parties et doivent donner au comité un mandat pour donner des conseils sur chaque étape de l'EI.

G. Recours proactif, précoce et continu à des experts indépendants et à des détenteurs du savoir

En relation avec la section F du présent chapitre, l'Agence devrait solliciter de manière proactive l'expertise d'experts indépendants et de détenteurs du savoir, et ce, dès le début de l'étape préparatoire, ainsi que tout au long de l'évaluation. La littérature et les lignes directrices internationales soulignent l'importance de solliciter activement une expertise indépendante pour, entre autres, donner des conseils sur les études et leur portée, aider à cibler les valeurs clés, aider à prévoir, évaluer et apprécier les effets probables, examiner les déclarations d'impact et les analyses sous-jacentes, ainsi qu'aider à l'application de la hiérarchie des mesures d'atténuation, y compris à l'élaboration de plans de compensation²⁵². Les experts devraient comprendre des détenteurs de connaissances autochtones et communautaires, des biologistes ayant une connaissance précise des espèces et des écosystèmes concernés, d'autres spécialistes des sciences physiques et sociales et des écologistes. Nous recommandons à l'Agence de constituer une liste d'experts dans ces domaines et dans différents écotypes et régions, afin que les experts appropriés puissent être identifiés et contactés dès le début de l'étape préparatoire. Les experts et les détenteurs de connaissances devront être indemnisés pour leur participation, afin qu'ils aient la capacité de participer de manière significative. Cette participation pourrait favoriser la conception et la mise en œuvre d'études fournissant des renseignements essentiels pour les évaluations futures dans la région, qu'il s'agisse des connaissances de base, de l'expérimentation de mesures d'atténuation ou de la formation de personnel hautement qualifié.

H. Adopter une approche de précaution

Compte tenu des lacunes dans notre compréhension du fonctionnement des écosystèmes, des conséquences importantes de la perte de biodiversité, des lacunes dans la pratique de l'EI, des difficultés à concilier des priorités et des valeurs différentes, ainsi que des risques élevés associés à la perte de biodiversité, une approche de précaution devrait être appliquée en cas d'incertitude scientifique lorsqu'il existe un risque d'atteinte significative à la biodiversité, lorsque les renseignements de base sont insuffisants ou qu'il existe une incertitude quant à l'efficacité des mesures d'atténuation ou aux impacts. Plus le risque ou le potentiel de préjudice est élevé et plus les valeurs de la biodiversité sont importantes, et plus la fiabilité et la certitude sont nécessaires. Concrètement, cela signifie que la charge de la preuve n'est plus de démontrer qu'il y aura un préjudice, mais de démontrer qu'il n'y aura pas de préjudice. De nombreuses régions du Canada, en particulier les régions isolées, se caractérisent par un manque de renseignements scientifiques (bien que les collectivités autochtones puissent

²⁵² Voir, p. ex., la Société financière internationale, *Guidance Note 6 : Biodiversity conservation and sustainable management of living natural resources* : guidance note 6. 2012; African Development Bank Group. 2013; World Bank, *Environmental and Social Framework*. 2016; Inter-American Development Bank. 2020; Aluminium Stewardship Initiative, *Performance Standard V3*. 2022. Internet : [https://aluminium-stewardship.org/asi-standards/performance-standard#:~:text=The ASI Performance Standard V3 \(2022\) defines 62 environmental,in the aluminium value chain \[ASI Performance Standard\]](https://aluminium-stewardship.org/asi-standards/performance-standard#:~:text=The ASI Performance Standard V3 (2022) defines 62 environmental,in the aluminium value chain [ASI Performance Standard]); CBD COP 8 Decision VIII/28, Impact assessment : Voluntary guidelines on biodiversity-inclusive impact assessment: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=11042> [CBD Voluntary Guidelines].

posséder des connaissances pertinentes). En outre, l'EI au Canada n'a pas suffisamment bénéficié des enseignements tirés des évaluations précédentes, notamment en ce qui concerne l'efficacité des mesures d'atténuation. Le manque d'attention portée à l'apprentissage a été exacerbé par le manque d'attention portée par le gouvernement au suivi des données de référence et par la nature exclusive des données recueillies par les promoteurs.

Toutes les incertitudes, les difficultés d'accès à la rétroaction des experts et les autres limitations doivent être reconnues, et les hypothèses clés concernant la solidité des preuves utilisées pour prédire les résultats écologiques et culturels doivent être expliquées. La plus grande prudence est de mise lorsqu'il s'agit de prédire les résultats des mesures de restauration et de compensation, compte tenu des délais, du degré élevé d'incertitude et du risque important d'échec. Lorsqu'il existe un risque de perte irremplaçable de biodiversité ou de services écosystémiques, les promoteurs doivent assumer la charge de la preuve en démontrant, au-delà de tout doute raisonnable, que les mesures de compensation seront couronnées de succès²⁵³.

Étant donné les limites de la méthode scientifique, en particulier lorsqu'il s'agit de comprendre le fonctionnement des écosystèmes et les dynamiques complexes entre l'humain et l'environnement, les connaissances autochtones présentes à proximité du projet ont un rôle essentiel à jouer, à la fois pour aider à déterminer les effets et les risques liés à la biodiversité et pour définir les mesures de précaution à prendre pour les éviter. En outre, les peuples autochtones doivent être consultés et leur consentement doit être obtenu concernant les effets potentiels pour les peuples autochtones et les répercussions sur les droits des Autochtones, en particulier lorsqu'il y a une grande incertitude scientifique²⁵⁴.

Lorsque les connaissances ou les renseignements sont insuffisants pour exclure la possibilité d'effets irréversibles, non compensables ou inacceptables sur la biodiversité ou les services écosystémiques, il convient de rechercher des solutions de remplacement moins dommageables ou de retarder le projet jusqu'à ce que l'on soit mieux assuré de pouvoir réaliser un gain net ou une absence de perte nette.

La charge de la preuve doit incomber aux promoteurs. Lorsque les effets négatifs porteront sur des valeurs moins importantes de la biodiversité (telles que les espèces stables) et que les effets fédéraux résiduels prévus sont susceptibles d'avoir un faible degré d'importance, la preuve requise peut se fonder sur un équilibre des probabilités et des conséquences. Toutefois, lorsqu'il existe un risque de perte irremplaçable de biodiversité ou de services écosystémiques, ou d'effets sur la biodiversité d'une grande importance, il incombe aux promoteurs de prouver, au-delà de tout doute raisonnable, qu'il n'existe pas d'autres solutions réalisables et que les compensations seront couronnées de succès. Les promoteurs devraient également être tenus de garantir les ressources techniques, financières et autres nécessaires à la mise en œuvre des plans de compensation.

Lorsqu'une biodiversité importante peut être menacée et que les connaissances ou les renseignements sont insuffisants pour quantifier les impacts et les risques, évaluer leur importance ou mettre en œuvre des mesures d'atténuation efficaces, les promoteurs devraient être tenus d'intégrer des mesures de

²⁵³ Brownlie et Treweek.

²⁵⁴ Nicolas Alberto Ojeda Zavala, *The Precautionary Principle and the Protection of Indigenous Peoples' Rights in the Case of Activities on their Lands*, Thesis Presented for the Degree of Doctor of Philosophy. Edinburgh, L'Université d'Edinburgh. 2021. 307 p. Internet : https://era.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/38113/Ojeda_Zavala2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

sauvegarde supplémentaires dans la conception du projet en se basant sur la pire éventualité. Des recherches, des études ou des contrôles supplémentaires visant à améliorer la certitude et la confiance, ainsi que l'intégration de ces renseignements supplémentaires dans les plans, devraient également être exigés.

I. Appliquer l'évaluation d'impact à tous les projets ayant des effets importants sur la biodiversité

Afin de renforcer l'utilité de l'EI pour aider le Canada à respecter ses obligations en matière de biodiversité, l'EI devrait s'appliquer aux projets dont les effets sur la biodiversité sont potentiellement importants, qui peuvent contribuer à des effets cumulatifs sur la biodiversité ou qui peuvent donner lieu à un développement susceptible d'avoir un impact significatif sur la biodiversité. Il existe deux moyens principaux de garantir l'application de l'EI aux projets ayant des effets négatifs sur la biodiversité : en veillant à ce que les projets ayant des effets probables sur la biodiversité (en raison de leur type et de leur emplacement) soient inclus dans le *Règlement sur les activités concrètes* (Règlement désignant les activités concrètes) et en élaborant des critères de sélection à appliquer à la détermination de la nécessité d'une EI en vertu de l'article 16.

Pour le premier, la prochaine révision quinquennale du Règlement désignant les activités concrètes constituera une bonne occasion d'inclure d'autres projets susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur la biodiversité et qui ne figurent pas déjà dans le règlement. Conformément aux Lignes directrices volontaires pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans les études de l'impact sur l'environnement²⁵⁵, l'évaluation devrait permettre de choisir et de garantir la désignation :

- Les activités dans une zone de proximité définie ou qui pourraient avoir un impact sur les zones protégées;
- Les activités dans les zones clés pour la biodiversité, par exemple les écosystèmes menacés, les habitats d'espèces en péril, etc.;
- Les activités dans les corridors écologiques identifiés comme importants pour les processus écologiques ou d'évolution;
- Les activités dans les zones connues pour fournir des services écosystémiques importants;
- Les activités extractives ou activités menant à un changement d'occupation des terres;
- La création d'une infrastructure linéaire qui entraîne la fragmentation des habitats sur une longueur minimale;
- Les activités résultant en émissions, effluents ou autres moyens d'émissions chimiques, radiales, thermiques ou sonores dans des zones procurant des services écosystémiques clés;
- Les activités entraînant des changements dans la composition écosystémique, la structure ou les processus clés de l'écosystème responsables du maintien des écosystèmes et des services écosystémiques dans des zones qui procurent des services écosystémiques clés²⁵⁶.

Lors de la détermination de l'article 16, l'Agence doit examiner si :

²⁵⁵ [Lignes directrices volontaires de la CDB.](#)

²⁵⁶ L'annexe 3 des Lignes directrices volontaires de la CDB fournit des exemples d'aspects de la biodiversité potentiellement pertinents.

- le projet est susceptible d’avoir des effets inacceptables sur la biodiversité parce qu’il serait incompatible avec les conventions, lois ou politiques internationales ou nationales et ne devrait donc pas être mis en œuvre;
- le projet est susceptible d’avoir un impact sur des valeurs importantes de la biodiversité, et une évaluation d’impact est donc nécessaire;
- le risque d’effets négatifs ou cumulatifs étant faible, il n’est pas nécessaire de procéder à une évaluation d’impact sur la base des valeurs de la biodiversité (bien qu’une telle analyse puisse être justifiée pour d’autres raisons).

En suivant les lignes directrices volontaires de la CDB, l’Agence devrait également élaborer des critères pour guider les décisions relatives à la nécessité d’une évaluation d’impact, y compris des critères de biodiversité. Les critères de sélection de la biodiversité peuvent être élaborés en s’appuyant sur les renseignements contenus dans les stratégies et plans d’action nationaux pour la biodiversité (SPANB) concernant les priorités de conservation, les types et l’état de conservation des écosystèmes, les tendances et les menaces au niveau des écosystèmes et des espèces, ainsi que les activités de conservation prévues. Il convient de reconnaître d’emblée qu’il peut être approprié de rejeter une proposition en raison des dommages irréversibles potentiels ou de la perte irremplaçable de biodiversité.

Les critères de sélection relatifs à la biodiversité peuvent concerner les types de projets connus pour avoir des effets sur la biodiversité et tout seuil pertinent, l’ampleur des impacts biophysiques ou les zones importantes pour la biodiversité. Les autorités fédérales devraient donc mettre au point trois outils d’analyse de la biodiversité pour aider à déterminer si une évaluation d’impact est nécessaire :

1. **Une carte de sélection de la biodiversité** indiquant les zones dans lesquelles une évaluation d’impact est nécessaire. Cette carte doit être basée sur l’avis d’experts et doit inclure : les zones protégées; les zones contenant des écosystèmes menacés en dehors des aires officiellement protégées; les zones importantes pour le maintien de processus écologiques ou évolutifs clés; les habitats d’espèces en péril; les zones avec des services de régulation importants pour le maintien des processus naturels; les zones avec des services d’approvisionnement importants; les zones avec des services culturels importants; et les zones avec d’autres services écosystémiques pertinents²⁵⁷.
2. **La liste des activités** pour lesquelles une EI est requise. Cette liste devrait comprendre les projets caractérisés par des facteurs directs de changement de la biodiversité : changement de l’utilisation des terres ou de la couverture des sols au-delà d’une zone définie et extraction souterraine au-delà d’un seuil défini; changement de l’utilisation des écosystèmes marins ou côtiers au-delà d’une zone définie et extraction des ressources des fonds marins au-delà d’un seuil défini; fragmentation au-delà d’une longueur définie; émissions et effluents; et introduction ou suppression d’espèces, changements dans la composition, la structure ou les processus de l’écosystème responsables de la préservation des écosystèmes et des services écosystémiques.

²⁵⁷ Une liste indicative des services écosystémiques figure à l’annexe 2 des Lignes directrices volontaires.

3. **Les valeurs de référence** pour déterminer si une EI est nécessaire ou incertaine. Cet exercice est en partie technique et en partie politique, et il doit prendre en considération les contextes sociaux et écologiques, ainsi que les conditions culturelles. Le processus technique doit décrire les catégories d'activités qui créent des facteurs directs de changement (voir 2 ci-dessus), la zone et la durée de l'influence sur la biodiversité, ainsi que la carte de sélection de la biodiversité décrite au point 1 ci-dessus. Les valeurs de référence devraient également prendre en considération les autres activités menées dans les zones et les effets sur les valeurs de la biodiversité, afin de tenir compte des effets cumulatifs.

Six questions de base doivent être posées au cours du processus de sélection :

1. **Diversité des écosystèmes :**

- a. **Conservation** : Le projet risque-t-il d'entraîner, directement ou indirectement, des dommages graves, l'effondrement ou la perte totale d'un ou de plusieurs écosystèmes, ou d'un ou de plusieurs types d'utilisation des sols, entraînant ainsi une perte de services écosystémiques ayant une valeur scientifique, écologique ou culturelle?
- b. **Utilisation durable** : Le projet aurait-il une incidence sur l'exploitation humaine durable d'un ou de plusieurs écosystèmes ou d'un ou de plusieurs types d'utilisation des terres d'une manière telle que l'exploitation deviendrait destructrice ou non durable (c.-à-d. qu'elle entraînerait la perte de services écosystémiques ayant une valeur sociale ou économique)?

2. **Diversité des espèces :**

- a. **Conservation** : Le projet entraînera-t-il une perte directe ou indirecte de la population d'une espèce?
- b. **Utilisation durable** : Le projet aurait-il une incidence sur l'exploitation durable d'une population d'une espèce?

3. **Diversité génétique :**

- a. **Conservation** : Le projet entraînerait-il l'extinction de la population d'une espèce endémique localisée ayant une valeur scientifique, écologique ou culturelle? Aurait-elle des effets négatifs sur la diversité génétique?
- b. **Utilisation durable** : Le projet entraînera-t-il une perte locale de variétés, de cultivars ou de races de plantes cultivées ou d'animaux domestiqués et d'espèces apparentées, de gènes ou de génomes d'importance sociale, scientifique et économique?

J. Nommer des commissions d'examen pour les EI dont les effets sur la biodiversité sont susceptibles d'être très importants

L'expérience montre que c'est dans les cas où des commissions d'examen ont été nommées que l'innovation a été la plus forte, notamment en ce qui concerne le traitement de la biodiversité (voir chapitre III). Lorsque la sélection définit des effets potentiellement très négatifs sur la biodiversité, le ministre doit nommer des commissions d'examen pour l'évaluation et mobiliser les membres de la commission pour l'élaboration du cahier des charges de l'EI (y compris les LDIREI). Les évaluations par des commissions d'examen tendent à être plus exhaustives, plus inclusives, plus participatives, plus rigoureuses, plus crédibles et plus transparentes. La commission peut comprendre des membres possédant des connaissances et une expertise en matière de biodiversité, ainsi qu'une expertise en

matière d'effets cumulatifs, de collaboration et de partenariat avec les peuples autochtones, et de participation significative du public. En outre, lors de notre examen des évaluations fédérales et substituées qui ont pris en compte la biodiversité au chapitre III, nous avons constaté que la biodiversité n'était mentionnée que par les groupes d'experts et dans une évaluation substituée, ce qui suggère que les groupes d'experts sont peut-être mieux à même d'examiner des questions relativement nouvelles et de contribuer au développement des connaissances et des capacités nécessaires pour mieux évaluer la biodiversité et appliquer la hiérarchie des mesures d'atténuation.

K. Détermination efficace, exhaustive et ciblée de la portée

Les Lignes directrices volontaires de la CDB, la norme de performance 1 de la Société financière internationale (SFI NP1²⁵⁸), le World Bank Offsets User Guide²⁵⁹, l'ASI Performance Standard (2022²⁶⁰) et l'IAIA Fastips 5 Biodiversity Assessment²⁶¹ contiennent tous des conseils utiles sur la planification et la détermination de la portée de l'évaluation intégrant la biodiversité. Selon ces sources, l'étape préparatoire devrait être utilisée pour cibler l'EI, déterminer les valeurs clés de la biodiversité et les questions à étudier plus en détail, mieux définir la portée des LDIREI, concevoir en collaboration les plans d'évaluation, faire adopter les méthodologies convenues par les experts et les participants, et trouver les solutions de rechange à évaluer en profondeur dans le cadre de l'EI. Comme indiqué ci-dessus, l'étape préparatoire devrait comporter l'application de la hiérarchie des mesures d'atténuation au moyen d'une « approche de planification positive » qui recense les options permettant de donner la priorité à l'évitement et de n'utiliser la compensation qu'en dernier recours. L'EI et l'établissement de la portée sont itératifs, ce qui signifie que les activités d'établissement de la portée telles que le recensement des alternatives potentielles peuvent devoir se poursuivre dans le cadre de l'EI au fur et à mesure que de nouveaux renseignements sont recueillis.

La préparation et l'établissement de la portée tôt au cours du processus doivent être le fruit d'un effort conjoint des promoteurs, des autorités, des ingénieurs, des écologistes et d'autres experts, ainsi que du public et des détenteurs de droits et de savoirs autochtones²⁶². Les recommandations ci-dessous concernent la focalisation de l'évaluation d'impact sur l'étendue des renseignements, les limites spatiales et temporelles et la détermination des effets cumulatifs.

1. Orientation de l'EI et conseils aux promoteurs

L'établissement de la portée devrait commencer par la détermination de toutes les pertes potentielles de biodiversité et de tous les dommages causés aux écosystèmes, et déterminer l'orientation appropriée en fonction des risques, des impacts probables, des avantages, de l'importance probable, de la vulnérabilité et du caractère irremplaçable de la biodiversité affectée. Le processus d'orientation doit être hautement collaboratif. Il convient de reconnaître que le recentrage est un processus continu qui commence dès l'étape préparatoire et qu'il peut changer au fur et à mesure que des renseignements supplémentaires sont recueillis, que de nouvelles solutions sont explorées et que d'autres solutions sont jugées inappropriées ou irréalisables.

²⁵⁸ SFI NP1.

²⁵⁹ World Bank Group, *Biodiversity Offsets: A User Guide*, 2016.

²⁶⁰ Aluminium Stewardship Initiative, 2022.

²⁶¹ https://www.iaia.org/uploads/pdf/Fastips_5Biodiversity.pdf.

²⁶² Lignes directrices volontaires de la CDB.

Le processus d'orientation doit viser à déterminer les questions clés et les valeurs prioritaires qui requièrent un degré élevé d'attention, y compris celles relevées par les collectivités autochtones et le public, ainsi que les activités génératrices de croissance telles que les routes et les lignes de transport d'énergie. Les études de base doivent permettre de déterminer les éléments clés de la biodiversité ayant une valeur intrinsèque, les éléments qui sous-tendent la fourniture des services écosystémiques prioritaires, ainsi que les processus et fonctions écologiques nécessaires au maintien d'écosystèmes et d'une biodiversité viable. Une attention particulière doit être accordée aux éléments susceptibles d'être les plus vulnérables aux effets négatifs directs, indirects et induits, ainsi qu'aux effets cumulatifs.

2. Portée et qualité de l'information

Il convient de reconnaître que des études dont la qualité laisse à désirer peuvent être plus préjudiciables que l'absence d'études. Par exemple, les études qui fournissent trop peu de données pour pouvoir tirer des conclusions, ou qui sont mal conçues quant à l'emplacement ou l'échéancier, peuvent donner lieu à des informations très trompeuses et peu fiables qui se traduiront par des prédictions inexactes et des décisions inappropriées. Une fois encore, l'étape préparatoire est une occasion cruciale pour recenser les études nécessaires pour évaluer les effets négatifs sur la biodiversité et appliquer correctement la hiérarchie d'atténuation, ainsi que de déterminer les méthodes à utiliser pour ces études.

En ce qui concerne la portée de l'information, les promoteurs doivent être orientés vers :

- la détermination des zones de biodiversité prioritaires (p. ex., les zones clés pour la biodiversité), les contraintes majeures, les zones à haut risque et tous les seuils ou limites écologiques définis;
- la détermination des mesures possibles pour éviter, minimiser et compenser les effets sur la biodiversité, y compris les solutions de rechange « sans perte nette de biodiversité » ou « la restauration et l'amélioration de la biodiversité », les décrire en détail et inclure une analyse de leur succès probable et de leur potentiel réaliste pour compenser les effets négatifs;
- la détermination, en collaboration avec les peuples autochtones, des impacts potentiels sur la biodiversité susceptibles d'avoir des répercussions sur les droits des Autochtones, ainsi que les mesures possibles pour éviter, minimiser ou prendre en compte ces impacts;
- la description des écosystèmes et les types d'utilisation des sols dans la zone d'influence du projet, ainsi que les effets négatifs probables sur la biodiversité pour chacun d'entre eux;
- la détermination des modèles de distribution des écosystèmes, des habitats et des espèces, de la diversité à l'échelle des écosystèmes, des processus écologiques, de l'état des menaces, de la sensibilité et des niveaux actuels de protection;
- la détermination des services écosystémiques actuels et potentiels fournis par les écosystèmes et des types d'utilisation des terres, des valeurs que ces services représentent pour la société, de leurs utilisations et de leurs principaux bénéficiaires, ainsi que les personnes les plus touchées, en particulier les peuples autochtones et les femmes, les filles, les personnes racisées et les personnes appartenant à d'autres groupes identitaires;
- la prise en considération de l'ensemble des facteurs ayant une incidence sur la biodiversité, y compris les facteurs directs (p. ex., la conversion des terres, les perturbations, les émissions) et indirects (p. ex., les facteurs démographiques, économiques et sociopolitiques);
- la description des changements biophysiques attendus, y compris les changements biophysiques induits par les effets socio-économiques du projet;

- la détermination de quels services écosystémiques seraient affectés de manière notable par le projet après l'application de la hiérarchie des mesures d'atténuation, et expliquer le degré de confiance des prévisions, en soulignant les effets négatifs irréversibles et les pertes irremplaçables;
- la description des effets transfrontaliers potentiels, en accordant une attention particulière aux processus écosystémiques;
- le fait de porter d'une attention particulière aux effets cumulatifs, y compris ceux découlant des plans, programmes et politiques (voir ci-dessous);
- l'évaluation des impacts, y compris les alternatives, par rapport à la situation de départ et aux normes juridiques, seuils, cibles et objectifs en matière de biodiversité, en se référant aux SPANB et aux autres stratégies, politiques et plans pertinents;
- l'évaluation de la mesure dans laquelle les effets fédéraux négatifs sont significatifs et la définition de l'importance (le poids) des impacts attendus pour chaque alternative par rapport au scénario de référence (qui peut être actuel, historique, futur sans le projet ou externe). L'importance doit être déterminée à la lumière de l'importance géographique (locale/régionale/nationale/continentale/mondiale) et des dimensions temporelles;
- dans la mesure du possible, la quantification des changements dans la composition, la structure et les processus clés de la biodiversité, ainsi que dans les services écosystémiques, et l'explication des conséquences d'une perte potentielle de biodiversité, y compris le coût de remplacement des services écosystémiques;
- le recensement des enquêtes nécessaires et les lacunes en matière de connaissances²⁶³.

Les études de référence doivent être conçues de manière à soutenir des approches fondées sur des preuves pour évaluer les effets sur la biodiversité et les processus écosystémiques. Les données de référence devraient comprendre le pré-développement et l'état actuel de la biodiversité et des services écosystémiques, ainsi que des scénarios de développement futur plausibles dans la région, afin que les évaluations puissent comparer les effets du projet avec les pré-développement et éventuel état futur de la biodiversité sans le projet. Les études de base devraient prendre en compte la condition et l'état actuels de la biodiversité et des services écosystémiques, les conditions historiques (préindustrielles), les cibles et les objectifs, ainsi que le scénario futur probable sans projet, en reconnaissant les tendances naturelles et anthropiques existantes et prévues (y compris les changements climatiques) dans chaque scénario²⁶⁴. Les études de base doivent tirer le meilleur parti possible des données, des renseignements et des enseignements tirés d'évaluations antérieures et d'approches d'atténuation appliquées à des projets dans la même région ou dans des écosystèmes similaires.

Les EI doivent recenser les menaces et les pressions externes susceptibles de contribuer aux effets cumulatifs. Les études de base nécessitent souvent de longs délais de réalisation et une large portée spatiale. Des études de base doivent être entreprises pour déterminer les composantes de la biodiversité qui revêtent une importance particulière pour les peuples autochtones et le public, et elles devraient déterminer :

- si les types d'habitats qui seront affectés sont représentés et conservés ailleurs;

²⁶³ Lignes directrices volontaires de la CDB; IAIA FasTips 5.

²⁶⁴ Brownlie et Treweek.

- l’inventaire des espèces (y compris le recensement des espèces culturelles clés);
- le recensement des espèces en péril;
- le recensement des habitats importants (zones de reproduction et de frai, végétation indigène restante, zones de refuge faunique, y compris les zones tampons et les corridors, les habitats et les itinéraires pour les espèces migratrices) et des saisons de reproduction cruciales pour les espèces en péril et les espèces essentielles;
- le recensement des zones qui ont une importance économique et culturelle pour les peuples autochtones (p. ex., les zones de chasse et les sites de piégeage, les zones de pêche, les zones de récolte, etc.);
- la détermination des caractéristiques physiques importantes et d’autres facteurs naturels qui favorisent la biodiversité et les écosystèmes;
- le recensement des zones d’importance religieuse, spirituelle et cérémonielle pour les peuples autochtones.

Pour assurer la qualité des renseignements :

- les experts, y compris les scientifiques gouvernementaux et indépendants et les détenteurs de connaissances autochtones, devraient participer à l’élaboration de la méthodologie et du calendrier, lesquels doivent être détaillés dans les LDIREI propres au projet; les méthodologies scientifiques doivent être normalisées conformément à toute orientation normalisée de l’industrie sur les méthodes, ou acceptées dans des publications pertinentes évaluées par des pairs;
- les promoteurs devraient être tenus d’expliquer clairement la solidité des preuves et de justifier l’exclusion des risques ou des incidences;
- les preuves peuvent être qualitatives, basées sur la science ou sur des connaissances ou des perspectives fondées sur des valeurs qui sont clairement définies et décrites;
- les études doivent être d’une durée suffisante pour tenir compte des caractéristiques saisonnières.

3. Échelles spatiales et temporelles pertinentes

L’approche écosystémique est un principe clé de la CDB²⁶⁵ qui est repris dans le CMB. Par conséquent, même les EI menées à l’échelle du projet devraient également adopter une approche écosystémique, permettant d’évaluer l’importance des changements écologiques à des échelles spatiales et temporelles pertinentes sur le plan écologique. Afin d’atteindre les objectifs de durabilité, les EI doivent évaluer les répercussions pour la biodiversité et les services écosystémiques à des échelles écologiquement pertinentes, appropriées et significatives, sur une période permettant de prendre en compte l’ensemble des risques et des possibilités affectant leur viabilité. En conséquence, il est nécessaire de sélectionner des échelles temporelles et spatiales qui tiennent compte de la zone d’influence du projet et des activités associées, de considérations écologiques plus larges et des calendriers des effets probables²⁶⁶.

²⁶⁵ Comme le décrit la Convention sur la diversité biologique, l’approche écosystémique est « une stratégie pour la gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l’utilisation durable d’une manière équitable. » (<https://www.cbd.int/ecosystem>)

²⁶⁶ SFI NP1.

La portée spatiale doit aller au-delà des zones affectées par le projet pour refléter la répartition des écosystèmes et des populations d'espèces associées, et intégrer toutes les zones nécessaires au maintien de leurs fonctions et des processus qui les soutiennent. Les EI doivent tenir compte de la relation entre la biodiversité associée à la zone du projet et celle de l'écosystème, du paysage ou du paysage marin en général, et tenir compte de toute répercussion sur l'intégrité des zones clés de la biodiversité, des points chauds de la biodiversité, des corridors écologiques, des zones naturelles intactes, les continuums d'habitat et les aires prioritaires de conservation ou protégées et la viabilité des espèces qu'elles soutiennent, en tenant compte des menaces et des pressions existantes²⁶⁷.

La norme de performance de l'ASI²⁶⁸ recommande que la portée spatiale englobe la « zone d'influence », qui comprend :

- les installations et les activités du projet, ainsi que les effets d'activités non planifiées, mais prévisibles, qui peuvent se produire à un moment ou dans un lieu différent, et les effets indirects sur la biodiversité ou les services écosystémiques. Il peut s'agir des sites du projet, du bassin atmosphérique et du bassin versant, ou des corridors de transport, et les effets indirects comprennent les corridors de transport d'énergie, les pipelines, les canaux, les tunnels, les routes de déplacement et d'accès, les zones d'emprunt et d'élimination, les camps de construction et les terres contaminées (sol, eaux souterraines, eaux de surface et sédiments, par exemple);
- les installations connexes, c'est-à-dire celles qui ne sont pas contrôlées par le promoteur, mais qui n'auraient pas été construites ou développées autrement et sans lesquelles le projet ne serait pas viable. Il peut s'agir de ports, de barrages, de chemins de fer, de routes, de centrales électriques captives ou de lignes de transmission, de pipelines, de services publics, d'entrepôts et de terminaux logistiques.

La portée temporelle doit permettre une prise en compte efficace des différences saisonnières, de la nature dynamique et de la connectivité ou de l'interaction des écosystèmes, de l'incertitude et de l'imprévisibilité des fonctions, du comportement et des réponses des écosystèmes. Les délais doivent être adaptés aux processus écologiques tels que la migration, la restauration des écosystèmes dégradés ou transformés et la restauration des services écosystémiques épuisés²⁶⁹.

La mise en œuvre d'une portée spatiale et temporelle pertinente est un défi étant donné les limites évidentes des évaluations à l'échelle des projets. Comme le décrivent Sinclair et coll., le scénario idéal se produit lorsqu'un nombre suffisant d'exercices de planification et de collecte de données dans la région permet d'éclairer les évaluations à l'échelle du projet, en particulier en ce qui concerne l'évaluation des effets cumulatifs potentiels²⁷⁰. Si la plupart des évaluations environnementales de projets sont confrontées à l'insuffisance de ces renseignements, il n'est pas approprié de faire porter l'entière responsabilité de ces lacunes sur les promoteurs de projets individuels. Il convient d'accorder du temps et des ressources aux agences gouvernementales compétentes ou aux acteurs indépendants pour qu'ils

²⁶⁷ World Bank, *Offsets User Guide*. 2016.

²⁶⁸ <https://aluminium-stewardship.org/asi-standards/performance-standard>.

²⁶⁹ EBRD, 2019.

²⁷⁰ A. John Sinclair, Meinhard Doelle et Peter N. Duinker, *Looking up, down, and sideways Reconceiving cumulative effects assessment as a mindset*. 2017. p. 183–194, « Environmental Impact Assessment Review », vol. 62. Internet : DOI : 10.1016/j.eiar.2016.04.007.

réalisent les études appropriées lorsque de telles lacunes existent et ne peuvent être comblées par les promoteurs.

4. Effets cumulatifs

La perte de biodiversité est en grande partie liée aux effets cumulés de multiples projets dans la même zone géographique (la « tyrannie des petites décisions »), ce qui exige une plus grande attention envers les effets cumulatifs à l'échelle du projet ainsi qu'à l'échelle régionale²⁷¹. Les lacunes de l'évaluation des effets cumulatifs au Canada sont bien documentées²⁷², et il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de fournir des recommandations détaillées pour sa réforme dans l'EI. Toutefois, il convient de noter que l'évaluation des effets cumulatifs doit figurer en bonne position dans les orientations données aux promoteurs, dans les déclarations d'impact et dans les rapports d'évaluation d'impact, plutôt que d'être réalisée après coup. Il est essentiel qu'elle soit réalisée au niveau régional pour guider l'EI du projet, ce qui pourrait nécessiter de repenser l'approche de l'Agence en matière d'évaluations régionales jusqu'à présent.

La norme de performance de l'ASI recommande d'évaluer les effets cumulatifs qui résultent des effets supplémentaires en combinaison avec les effets d'autres développements existants, planifiés ou raisonnablement définis. Parmi les exemples d'effets cumulatifs, on peut citer l'augmentation des émissions gazeuses dans un bassin atmosphérique, la réduction des débits d'eau dans un bassin hydrographique en raison de prélèvements multiples, l'augmentation des charges sédimentaires dans un bassin hydrographique, l'interférence avec les voies migratoires ou les mouvements de la faune, ainsi que l'augmentation des embouteillages et des accidents en raison de l'augmentation du trafic routier²⁷³.

L. Divulgence proactive et transparence

La transparence est la clé de l'efficacité et de la crédibilité de l'EI. Pour assurer la divulgation proactive et la transparence de l'évaluation de la biodiversité :

- les rapports d'évaluation d'impact doivent préciser comment les projets aideront ou entraveront la capacité du Canada à respecter ses obligations en matière de biodiversité, tout ce qui n'est pas un gain net (ou APN dans des circonstances précises) étant considéré comme une entrave. Toutes les conclusions et recommandations de l'Agence et de la commission d'examen (dans le cas des commissions d'examen) doivent être accompagnées d'une analyse et d'une justification détaillées, y compris la démonstration de la manière dont les conclusions s'alignent ou s'écartent des avis scientifiques, des avis autochtones ou des commentaires du public, et doivent être mises à la disposition du public pour commentaires;
- les plans d'action, de gestion et de compensation liés à la biodiversité doivent, dans la mesure du possible, être évalués au cours de l'EI, et non pas faire l'objet d'une condition d'approbation. Lorsque des plans doivent être élaborés après l'évaluation, ils doivent faire l'objet d'un contrôle

²⁷¹ Bruce R. Muir, *Consequences and implications of British Columbia's failed cumulative effects assessment and management framework for Indigenous peoples*. 2022. « Environmental Impact Assessment Review », vol. 95. Internet : <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2022.106764>.

²⁷² Voir, p. ex., Peter N. Duinker et Lorne A. Greig, *The Impotence of Cumulative Effects Assessment in Canada : Ailments and Ideas for Redeployment*. 2006. « Environmental Management », vol. 37.; Jill Blakley, Bram Noble, et J. MacLean. *The Scope and Focus of Cumulative Effects and Regional Assessment* (chap. 11), dans Meinhard Doelle et A. John Sinclair, *The Next Generation of Impact Assessment*. 2021. Irwin Law.

²⁷³ <https://aluminium-stewardship.org/asi-standards/performance-standard>.

par des experts, d'une collaboration fondée sur le consentement des peuples autochtones et d'une participation concrète du public au même titre que les évaluations d'impact, et les promoteurs doivent être tenus de détailler clairement les méthodes, les résultats, les calendriers, les rôles et les responsabilités.

- les rapports d'évaluation d'impact doivent expliquer clairement les conséquences et les coûts attendus de toute perte de biodiversité ou de dégradation des écosystèmes par rapport aux résultats d'absence de perte nette et de gain net, en tenant compte des politiques gouvernementales, des engagements des entreprises et à la lumière des obligations internationales et nationales. Tout compromis, et en particulier tout impact qui entraverait la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales, doit être clairement expliqué et justifié.

M. Suivi, surveillance, gestion adaptative et vérification

Enfin, l'EI devrait être axée sur l'apprentissage, conçue pour améliorer les prévisions au moyen de la surveillance et de la vérification, et employer une gestion adaptative, le cas échéant. Nous recommandons que les suivis, vérifications et contrôles soient effectués conformément aux lignes directrices volontaires de la CDB. Plus spécifiquement :

- les plans de gestion doivent comprendre des objectifs clairs, des indicateurs de rendement, des responsabilités et une surveillance appropriés pour garantir que les mesures d'atténuation sont efficaces, que les tendances ou les effets imprévus sont détectés et traités, et que les avantages escomptés sont atteints. Ils nécessitent des renseignements de base solides ou une surveillance préalable à la mise en œuvre permettant d'évaluer les changements survenus dans la biodiversité, ils doivent prévoir une intervention d'urgence ou un plan d'urgence, et ils doivent définir les responsabilités, les budgets et toute formation nécessaire;
- la surveillance doit se concentrer sur les organismes indicateurs ou les écosystèmes les plus sensibles aux effets prévus, ainsi que sur tout indicateur complémentaire approprié. Les indicateurs doivent être précis, mesurables, réalisables, pertinents et opportuns. Les résultats de la surveillance doivent permettre une gestion adaptative, au besoin, et les données doivent être rendues publiques et utilisables, y compris dans le cadre d'autres processus d'EI;
- les conditions doivent être applicables et être respectées;
- des vérifications régulières doivent être effectuées afin de vérifier la conformité.

En outre, les plans d'atténuation doivent inclure des calendriers, des responsabilités et des rôles (y compris ceux des acteurs autres que le promoteur), et montrer comment les mesures d'atténuation combinées permettront d'obtenir une absence de perte nette ou un gain net. L'Agence ou les autorités fédérales compétentes devraient obtenir l'assurance de disposer de ressources financières suffisantes pour couvrir les coûts prévus de la mise en œuvre de toutes les mesures d'atténuation, et assurer une surveillance régulière, à l'aide d'indicateurs sensibles, et des vérifications de performance périodiques, afin de fournir des renseignements concernant tout changement adaptatif ou correctif nécessaire. Les peuples autochtones devraient être invités à jouer un rôle de premier plan dans le suivi, et bénéficier

d'un soutien à cet effet, par exemple à l'aide de programmes de gardiens autochtones²⁷⁴. Le public devrait également participer à la surveillance et bénéficier d'un soutien à cet égard. Les résultats de la surveillance, les cas de non-conformité et la gestion adaptative doivent être rendus publics. Les indicateurs de rendement, les objectifs ou les critères doivent être mesurables et pouvoir faire l'objet d'un suivi sur des périodes définies, des experts indépendants étant chargés de vérifier les informations de surveillance et la conformité.

²⁷⁴ Voir, p. ex., Gouvernement du Canada, *Gardiens autochtones* s.d. Internet : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/financement-environnement/gardiens-autochtones.html>; Indigenous Leadership Initiative, *Indigenous Guardians* s.d. Internet : <https://www.ilionationhood.ca/guardians>.

Chapitre VI : Conclusion : Lacunes, défis et recommandations clés

La crise de la biodiversité faisant l'objet d'une attention croissante, l'évaluation d'impact joue un rôle essentiel dans la gestion et la prévention de la perte et de la dégradation de la biodiversité qui découlent du développement. Comme nous l'avons examiné dans le présent rapport, la littérature et les orientations internationales regorgent de recommandations sur la manière de mieux utiliser l'évaluation d'impact pour éviter et minimiser les effets sur la biodiversité et favoriser le rétablissement de cette dernière.

Bien qu'il y ait relativement peu d'expérience directe de l'évaluation de la biodiversité au Canada, la *Loi sur l'évaluation d'impact* reflète une sensibilisation croissante à la nécessité de mieux tenir compte de la biodiversité par l'élargissement de la portée des facteurs à prendre en considération, et, en particulier, par l'obligation de tenir compte de la mesure dans laquelle un projet désigné nuit à la capacité du gouvernement du Canada de respecter ses obligations environnementales ou y contribue²⁷⁵. La biodiversité est également pertinente pour l'évaluation des impacts positifs et négatifs sur l'environnement²⁷⁶, la durabilité²⁷⁷, les effets sur les peuples autochtones et les répercussions sur leurs droits²⁷⁸, ainsi que l'interaction du sexe et du genre avec d'autres facteurs identitaires²⁷⁹. La biodiversité sera également un élément clé de la détermination de l'intérêt public, au moyen du rapport d'évaluation d'impact et des facteurs énumérés à l'article 63. Dans certains cas (p. ex., lorsqu'il y aura des effets sur les espèces aquatiques), les effets sur la biodiversité seront des effets relevant de la compétence fédérale; dans d'autres cas (par exemple, lorsqu'un promoteur a besoin d'un permis au titre de la *Loi sur les espèces en péril* pour porter atteinte à une espèce faunique répertoriée ou à son habitat), l'effet peut être considéré comme un effet direct ou accessoire. Dans les deux cas, les effets doivent être pris en compte dans l'évaluation et la détermination de l'intérêt public, ainsi que la mesure dans laquelle le projet entrave la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales en matière de biodiversité ou y contribue, la mesure dans laquelle il favorise la durabilité et ses répercussions sur les groupes autochtones et leurs droits.

En raison des multiples façons dont la biodiversité peut être prise en compte dans le cadre de la LEI et à la lumière de l'adoption récente du Cadre mondial pour la biodiversité (CMB) de Kunming à Montréal, qui a relancé l'attention sur la crise de la biodiversité, nous nous attendons à ce que la biodiversité soit une question importante dans les EI au titre de la LEI. Toutefois, malgré cette attention accrue, les pratiques exemplaires au sens propre du terme (c.-à-d. les pratiques dont l'efficacité est solidement démontrée) concernant cette dimension particulière de l'EI restent difficiles à cerner. Ce chapitre explore les défis et les lacunes de l'évaluation de la biodiversité dans l'EI des projets et présente dix recommandations pour relever ces défis dans l'EI, en fonction de la revue de la littérature et de l'examen de la réglementation et de l'analyse des chapitres précédents de ce rapport. Notre objectif est d'être aussi pratique que possible, tout en respectant les principes présentés au chapitre V.

²⁷⁵ LEI, art. 22(1)i) et 63e).

²⁷⁶ LEI, art. 22(1)a).

²⁷⁷ LEI, art. 22(1)a).

²⁷⁸ LEI, art. 22(1)c).

²⁷⁹ LEI, art. 22(1)s).

A. Défis et lacunes

Au chapitre III, notre analyse des lois provinciales sur l'évaluation environnementale (EE) a révélé un certain nombre de lacunes en matière d'évaluation de la biodiversité, qui sont aggravées par les lacunes du paysage législatif et politique fédéral en matière de biodiversité décrites au chapitre II. Il est à noter que les seules évaluations que l'AEIC a recensées pour nous et qui prenaient en compte la biodiversité en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) ou de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale 2012* (LCEE 2012) ont été examinées par des commissions conjointes, ce qui suggère que les commissions sont plus susceptibles de se voir attribuer une portée plus large que celle de l'AEIC pour les évaluations qu'elle dirige, ou que les commissions sont plus enclines à élargir leur propre champ d'application. Ces lacunes, ainsi que la prise en compte incohérente, rare et souvent insuffisante de la biodiversité dans les évaluations fédérales et conjointes réalisées jusqu'à présent, posent un certain nombre de problèmes. Nous énumérons ci-dessous les principales lacunes et difficultés recensées dans le paysage juridique et politique et dans la littérature.

1. Lacunes dans le traitement de la biodiversité au Canada

- 1. Les régimes provinciaux d'EE sont incohérents et souvent faibles.** La plus grande lacune dans le traitement de la biodiversité dans les évaluations environnementales (EE) au Canada est sans doute le fait que la biodiversité est un facteur explicite à prendre en compte dans une seule loi provinciale sur l'EE (Nouvelle-Écosse), et que la durabilité n'est mentionnée que dans quelques autres lois provinciales sur l'EE (Colombie-Britannique, Alberta, Québec, Nouvelle-Écosse, par exemple). Nombre d'entre elles (p. ex., l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard) n'exigent pas l'évaluation des effets cumulatifs, et la plupart (à l'exception peut-être du Québec) permettent des décisions hautement discrétionnaires avec peu ou pas de garde-fous pour protéger ou même guider la prise en compte de la biodiversité. Dans certaines provinces (la Saskatchewan, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard), l'évaluation environnementale n'est appliquée qu'à une petite partie des entreprises susceptibles d'avoir un impact négatif sur la biodiversité.
- 2. Les meilleures occasions de traiter de la biodiversité de manière solide et transparente ont été générées par les examens des groupes d'experts.** Il est intéressant de noter que dans son enquête sur les évaluations environnementales menées au titre de la LCEE et de la LCEE 2012, l'Agence a constaté que la biodiversité n'était prise en compte que dans les évaluations menées par des commissions conjointes. Il n'entraîne pas dans le cadre de ce projet d'en explorer les raisons, mais il convient de noter que les commissions d'examen semblent offrir la plus grande possibilité d'un traitement plus large de la biodiversité et d'approches novatrices.
- 3. Le régime juridique et politique en matière de biodiversité est fragmenté.** Une étude récente portant sur 201 lois et politiques provinciales, fédérales et territoriales relatives à la biodiversité a révélé que le filet de sécurité juridique en matière de biodiversité est incohérent et manque d'intégration, et qu'en 2021, aucune province ne disposait de stratégies ou de politiques en matière de biodiversité. Seules deux provinces (la Colombie-Britannique et l'Alberta) disposaient de stratégies ou de plans relatifs aux espèces en péril ou à la faune, et cinq seulement avaient

des stratégies de développement durable comportant la biodiversité en tant qu'élément²⁸⁰. Ce paysage législatif et politique provincial appauvri en matière de biodiversité suggère que les procédures provinciales d'EE et fédérales d'EI devraient jouer un rôle plus important dans les efforts de sauvegarde de la biodiversité. Cela signifie également que lorsque les EI déterminent des impacts potentiels sur la biodiversité, il est probable que l'on ne puisse pas s'appuyer sur la législation et la politique provinciales pour traiter ces impacts. De même, la législation et la politique fédérales en matière de biodiversité (p. ex., la *Loi sur les espèces en péril*, la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, la *Loi sur les espèces sauvages*) adoptent une approche étroite de la biodiversité qui se concentre presque exclusivement sur les espèces individuelles en péril (une fraction des 80 000 espèces du Canada), sans accorder beaucoup d'attention à la diversité génétique ou écosystémique, et ne peuvent donc fournir qu'une vision partielle des valeurs, des besoins et des mesures en matière de biodiversité.

- 4. Il n'existe pas de définition standard ni de méthodologie relative aux effets sur la biodiversité.** Dans les lois et les évaluations que nous avons examinées, la biodiversité n'est généralement pas définie, et ce n'est que dans les évaluations des projets pétroliers et gaziers de l'Alberta par la commission conjointe fédérale-provinciale qu'une méthodologie a été fournie pour déterminer comment les effets sur la biodiversité ont été pris en compte ou comment des conclusions ont été tirées. Ce n'est que dans de rares cas (comme l'évaluation environnementale de la baie Voisey) que des instruments internationaux tels que la Convention sur la diversité biologique (CDB) ont été mentionnés ou (comme dans le cas du projet de GNL Cedar) que la politique nationale a été utilisée pour guider les conclusions. Dans aucun des cas étudiés, il n'a été fait référence à des cadres internationaux tels que la hiérarchie des mesures d'atténuation ou la norme de performance 6 de la Société financière internationale (décrite au chapitre V). En conséquence, l'évaluation de la biodiversité est restée aléatoire et très subjective au Canada (lorsqu'elle a lieu), et a eu tendance à se concentrer uniquement sur les espèces protégées et leurs habitats, sans prendre en compte les espèces communes ou les différentes échelles de la biodiversité (c.-à-d. les gènes et les écosystèmes²⁸¹).
- 5. Il n'y a pas suffisamment d'orientations propres à la biodiversité et à ses composantes,** ce qui limite la prise en compte de tous les niveaux de biodiversité. Laissés à une interprétation large, les promoteurs peuvent choisir d'en faire moins plutôt que plus ou de choisir des interprétations qui favorisent des approbations plus rapides, plus faciles et plus probables.
- 6. Les EI n'appliquent pas de critères ou de principes détaillés.** En raison de la nature complexe et multiforme de la biodiversité, des interactions et des effets potentiels liés à la biodiversité, les évaluations bénéficieraient de critères clairs pour guider la sélection des éléments valorisés, le recensement des alternatives réalisables, l'évaluation comparative et l'examen des effets de la biodiversité et de leurs interactions, l'élaboration de conclusions et la formulation de

²⁸⁰ Convention sur la diversité biologique, *Monitoring framework for the Kunming-Montreal global biodiversity framework - Draft decision submitted by the President*. 2022. 26 p. Internet : <https://www.cbd.int/doc/c/179e/aecb/592f67904bf07dca7d0971da/cop-15-l-26-en.pdf>; Justina Ray et coll., *The biodiversity crisis in Canada : failures and challenges of federal and sub-national strategic and legal frameworks*. 2021. p. 1044–1068, « FACETS », vol. 6. Internet <https://www.facetsjournal.com/doi/pdf/10.1139/facets-2020-0075>

²⁸¹ Patrick Gannon, *The time is now to improve the treatment of biodiversity in Canadian environmental impact statements*. 2021. « EIAR », vol. 86.

recommandations concernant les modifications de la biodiversité. Cependant, les orientations de l'AEIC à ce jour (p. ex., sur les obligations environnementales et les engagements climatiques, la durabilité et l'évaluation des effets) manquent de précision, se contentant d'énoncer des termes généraux à l'intention des praticiens. En l'absence de critères clairs et d'une orientation visant à définir des critères propres à chaque projet pour guider les évaluations, il est peu probable que l'évaluation de la biodiversité devienne cohérente, crédible ou totalement transparente.

- 7. Le Canada ne dispose pas de renseignements suffisamment exhaustifs sur la biodiversité.** En tant que deuxième plus grand pays du monde, avec une grande partie de sa géographie dans des zones éloignées et inaccessibles, la disponibilité et la documentation des renseignements relatifs à la biodiversité sont caractérisées par des lacunes importantes. Par exemple, il y a des lacunes considérables dans la description des espèces et les données sur la répartition géographique, ainsi que dans les inventaires systématiques. Alors que les États-Unis²⁸² et le Mexique²⁸³ disposent de systèmes normalisés pour décrire et cartographier leurs écosystèmes, notre connaissance de la diversité, de la répartition et de l'état de conservation des écosystèmes canadiens accuse un retard considérable. La plupart des systèmes de cartographie et de classification des écosystèmes existant au Canada ont été développés pour soutenir la cartographie de l'inventaire forestier ou n'ont qu'une portée régionale.

Si certains groupes, tels que les oiseaux et les plantes vasculaires, sont bien documentés, près de 80 % des 80 000 espèces sauvages du Canada forment une « biodiversité grise », c'est-à-dire une biodiversité qui n'a pas été découverte ou qui reste mal documentée. Il est parfois impossible de déterminer si les renseignements écologiques existent, mais sont inaccessibles ou inexistant²⁸⁴. Un groupe d'experts réuni en 2010 sur l'état de la taxonomie au Canada²⁸⁵ a tiré la sonnette d'alarme sur le peu de données disponibles pour fonder les décisions relatives à la gestion de la biodiversité.

En matière d'évaluation d'impacts, les informations scientifiques et les connaissances autochtones sont essentielles pour toutes les étapes et pour tous les aspects du processus d'évaluation, depuis les renseignements de base jusqu'aux prévisions d'incidences. L'une des conséquences de ce déficit en matière d'information est que les renseignements de base nécessaires pour étayer les évaluations d'impact sont systématiquement inadéquats. Comme l'a démontré Gannon (2021), les déclarations d'impact des promoteurs omettent souvent des renseignements importants tels que la durée de l'étude, et les échelles d'étude ne sont souvent pas pertinentes d'un point de vue écologique, que ce soit dans le temps ou dans l'espace. Les évaluations d'impact ignorent ou minimisent souvent la fragmentation des habitats et d'autres

²⁸² Michael D. Jennings et coll., Standards for associations and alliances of the U.S. National Vegetation Classification. 2009. 27 p., « Ecological Monographs », vol. 79(2). Internet : https://www.natureserve.org/sites/default/files/jennings_faber-langendoen_loucks_standards_for_association_and_alliance_em2009.pdf.

²⁸³ Miguel Martínez-Ramos et coll., *Natural forest regeneration and ecological restoration in human-modified tropical landscapes* 2016. p. 745–757, « Biotropica », vol. 48(6). Internet : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/btp.12382>.

²⁸⁴ Timothée Poisot et coll. *Ecological Data Should Not Be So Hard to Find and Reuse*. 2019. p. 494-496. « Trends in Ecology and Evolution », vol. 34(6). Internet : DOI 10.1016/j.tree.2019.04.005.

²⁸⁵ Le comité d'experts sur les sciences de la biodiversité. *La taxonomie canadienne : Explorer la biodiversité, créer des possibilités*. 2010. 158 p. Conseil des académies canadiennes. Internet : https://cca-reports.ca/wp-content/uploads/2018/10/biodiversity_report_final_f.pdf

effets à l'échelle du paysage, et les renseignements quantitatifs sur la biodiversité restent rares²⁸⁶.

2. Principaux défis liés à l'évaluation de la biodiversité dans le cadre de la LEI

- 1. L'évaluation des effets cumulatifs à l'échelle du projet reste insuffisante.** Les effets cumulatifs sont un facteur clé de la perte de biodiversité, et il existe des obstacles considérables à une prise en compte efficace des effets cumulatifs dans l'évaluation à l'échelle du projet. Il est largement reconnu que l'évaluation des effets cumulatifs (EEC) dans le cadre de la LCEE et de la LCEE 2012 (ainsi que dans d'autres domaines) a été nettement insuffisante²⁸⁷. Le non-respect des orientations peut être une cause partielle du fait que les évaluations des effets cumulatifs ne sont pas toujours à la hauteur. Par exemple, bien que le guide de 1999 recommande une approche centrée sur les composantes, qui examine les impacts combinés de diverses activités sur les composantes et l'intégration des effets, les lignes directrices relatives aux évaluations d'impact publiées à l'intention des promoteurs, ainsi que les évaluations d'impact et les rapports d'évaluation qui en découlent, traitent l'évaluation des effets cumulatifs comme une réflexion après coup, trop facilement écartée. D'autres problématiques liées au manque de données de base, au manque de transparence, à l'absence d'objectifs, de limites ou de seuils écologiques et au manque de contrôle par des experts indépendants (pour n'en citer que quelques-uns) sont omniprésentes. Idéalement, les impacts sur la biodiversité, ainsi que d'autres effets cumulatifs seraient d'abord évalués au niveau régional, les résultats informant et guidant l'EI à l'échelle du projet.
- 2. La biodiversité est un vaste sujet qui ne se prête pas à des mesures simples.** Contrairement à l'évaluation du climat, qui permet de comparer les émissions des projets et d'autres implications climatiques aux objectifs fédéraux ou provinciaux de réduction des gaz à effet de serre, la biodiversité ne dispose pas d'indicateurs distincts pour évaluer les effets. Le CMB récemment adopté, par exemple, contient 23 cibles et quatre objectifs, tandis que son cadre de suivi (encore incomplet) contient des dizaines d'indicateurs principaux et de composantes à l'échelle mondiale, ainsi que des centaines d'indicateurs complémentaires. En outre, l'intégration étroite de la biodiversité avec la durabilité, les droits des Autochtones et le bien-être socio-économique signifie que les valeurs et les mesures de la biodiversité seront souvent propres au contexte humain et environnemental local et régional. Outre la difficulté de déterminer les valeurs et les mesures clés de la biodiversité pour chaque évaluation, sa nature multiforme pose des problèmes pour peser et comparer les résultats afin de déterminer l'importance des effets sur la biodiversité et la mesure dans laquelle ces effets aident ou contribuent à la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales. Le manque de renseignements de base et l'incapacité à prendre en compte les lacunes et les limites des données constituent un défi connexe. Comme le note Gannon (2021), les évaluations environnementales n'ont pris en compte que « de manière limitée toute l'étendue de la biodiversité, à de multiples niveaux d'organisation (gènes, espèces, écosystèmes) et sous de multiples aspects (composition,

²⁸⁶ Patrick Gannon, *The time is now to improve the treatment of biodiversity in Canadian environmental impact statements*. 2021, « EIAR », vol. 86.

²⁸⁷ Jill Blakley, Bram Noble, et J. MacLean (2021), « The Scope and Focus of Cumulative Effects and Regional Assessment », (chap. 11), dans Meinhard Doelle et A. John Sinclair, *The Next Generation of Impact Assessment*, Irwin Law.

structure, fonction²⁸⁸) » [traduction]. Bien que les promoteurs investissent dans des données de base, les études sont souvent insuffisamment rigoureuses et mal conçues. La faiblesse des données a des conséquences sur les prévisions d'impact, qui tendent à se limiter à un calcul de la surface d'habitat perdue à partir de l'empreinte du projet ou de la zone d'effet ou d'influence.

- 3. La biodiversité est pertinente pour de multiples facteurs.** Les interactions de la biodiversité avec d'autres priorités telles que la durabilité, le climat et les droits des Autochtones poseront des défis en matière d'évaluation et de prise de décision. Comme nous l'avons vu dans certains des rapports d'évaluation que nous avons examinés et décrits au chapitre III (p. ex., l'expansion de la mine Jackpine et de la mine de charbon de Grassy Mountain), la biodiversité peut être présente dans l'ensemble des évaluations des composantes valorisées (CV) et constituer elle-même une ou plusieurs CV autonomes. Par ailleurs, la biodiversité peut être limitée à une section du rapport, souvent vers la fin (p. ex., le projet de GNL Cedar, le projet de palladium de Marathon, bais de Voisey). Dans un cas comme dans l'autre, la biodiversité risque d'être reléguée au second plan par rapport à d'autres valeurs, ou d'être faiblement intégrée au point d'être diluée. Un autre problème se pose lorsqu'il s'agit de faire des compromis. Par exemple, lorsqu'un autre moyen de réaliser un projet permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre, mais qu'il a aussi des répercussions inévitables sur une espèce en danger ou sur un écosystème riche en carbone. En l'absence de principes ou de règles claires pour gérer les compromis, il est probable que la biodiversité continuera à être traitée de manière incohérente et sous-évaluée par rapport aux avantages économiques.
- 4. Les délais prévus par la Loi sont courts et rigides.** La LEI impose des délais obligatoires tout au long de chaque étape, avec peu de marge de manœuvre ou de possibilité de prolonger ou de suspendre les délais. Les délais sont courts : 180 jours pour l'étape préparatoire, de 300 à 600 jours pour l'évaluation et 30 jours pour la décision du ministre, ce qui empêchera presque certainement la collecte, l'analyse et l'examen rigoureux des renseignements, en particulier par le public et les participants ou experts autochtones.
- 5. Les évaluations des solutions de rechange sont faibles.** Dans son examen des évaluations environnementales en vertu de la LCEE et de la LCEE 2012, Gannon (2021) a constaté que l'évaluation des solutions de rechange était la composante la plus faible de l'évaluation de la biodiversité dans 14 EE étudiées. L'évaluation des solutions de rechange a tendance à se concentrer sur la faisabilité économique et technologique plutôt que sur l'évaluation comparative des effets des alternatives, et le niveau de détail fourni dans l'évaluation des solutions de rechange a tendance à varier considérablement²⁸⁹. Comme nous l'avons vu au Chapitre V, l'évaluation rigoureuse des solutions de rechange est une exigence fondamentale de la hiérarchie d'atténuation et doit être améliorée afin d'éviter et de minimiser efficacement les effets sur la biodiversité.

²⁸⁸ Patrick Gannon, *The time is now to improve the treatment of biodiversity in Canadian environmental impact statements*, 2021, p. 5, « EIAR », vol. 86 86.

²⁸⁹ Patrick Gannon, *The time is now to improve the treatment of biodiversity in Canadian environmental impact statements*, 2021, « EIAR », vol. 86.

B. Principales recommandations

Les recommandations précises suivantes visent à améliorer le traitement de la biodiversité dans les études d'impact dans le cadre de la LEI. Alors que les principes détaillés au chapitre V sont destinés à refléter l'ensemble du régime et tous les acteurs concernés, cette section est propre au domaine de compétence de l'AEIC. Ainsi, certaines lacunes et certains défis énumérés ci-dessus, y compris (mais sans s'y limiter) l'état fragmentaire des renseignements sur la biodiversité au Canada, devront être traités par d'autres, tels que d'autres agences gouvernementales et au moyen d'une évaluation régionale. Cet ensemble de recommandations ne se veut pas non plus exhaustif, mais vise plutôt les actions les plus immédiatement importantes et réalisables qui, si elles sont mises en œuvre, sont susceptibles d'apporter des améliorations immédiates à l'attention portée à la biodiversité.

- 1. Adopter la définition de la biodiversité de la CDB.** Tout d'abord, nous recommandons que l'AEIC adopte la définition de la diversité biologique de la CDB, soit : « la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, *entre autres*, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes²⁹⁰ ». En d'autres termes, l'EI devrait reconnaître que la biodiversité ne se limite pas aux espèces en péril, mais qu'elle englobe les espèces communes, les espèces clés culturelles, les services écosystémiques et la diversité génétique.
- 2. Mettre en place un ou plusieurs groupes de travail composés de détenteurs de connaissances et de techniciens autochtones, de scientifiques indépendants et fédéraux, du promoteur, de membres du public et d'intervenants concernés pour chaque évaluation.** Comme indiqué au chapitre V, pour être efficace, l'EI doit être un processus hautement collaboratif impliquant un dialogue délibératif et itératif entre les principales parties et les experts, y compris les détenteurs du savoir. À cette fin, nous recommandons à l'AEIC de créer des groupes de travail dès le début de l'étape préparatoire (ou même avant l'étape préparatoire lorsque l'AEIC est suffisamment informée par un promoteur qu'il soumettra une description de projet initiale et entamera ainsi le processus). Les groupes de travail doivent être composés du promoteur, d'experts gouvernementaux, de scientifiques indépendants, de détenteurs de connaissances et de scientifiques autochtones, de membres clés du public (tels que des membres d'organisations locales de protection de la nature) et d'autres gouvernements impliqués (tels que les gouvernements locaux). Ensemble, ces groupes de travail devraient donner des conseils sur chaque étape de l'EI, depuis le cadrage, la détermination des besoins en renseignements de base, les méthodologies et les alternatives, la faisabilité de la survie et de la restauration, l'application de la hiérarchie des mesures d'atténuation et la sélection des alternatives privilégiées.
- 3. Déterminer clairement les obligations environnementales pertinentes et adopter une approche fondée sur les objectifs pour toutes les EI.** L'EI doit être orientée vers des objectifs clairs liés à la biodiversité. Alors que les objectifs de la LEI définissent certains objectifs (tels que la promotion de la durabilité) et que les orientations de l'AEIC décrivent quatre principes de

²⁹⁰ Convention sur la diversité biologique, article 2.

durabilité²⁹¹, ceux-ci sont décrits de manière si générale qu'ils manquent de cohérence ou de mesurabilité. Les orientations et la littérature internationales sur l'évaluation de la biodiversité abondent en recommandations visant à élaborer des objectifs clairs pour guider l'évaluation et à garantir que tous les acteurs (y compris les groupes de travail) ont une compréhension mutuelle de l'objectif de l'EI. Une approche axée sur les résultats facilitera davantage le type d'approche pangouvernementale envisagée par le CMB récemment approuvé, car elle poussera les promoteurs à réaliser des évaluations de haute qualité et à s'éloigner d'un processus axé sur les échéanciers.

Les objectifs génériques doivent être définis dans la politique, tandis que les objectifs propres à chaque cas doivent être définis au cours de l'étape préparatoire. Ils devraient inclure les obligations environnementales pertinentes liées à la biodiversité, telles que celles décrites au chapitre IV du présent rapport. Ces obligations sont nécessaires pour évaluer dans quelle mesure les projets entravent ou contribuent à la capacité du Canada à respecter ses obligations environnementales (voir recommandation 7), et peuvent contenir des objectifs précis et mesurables. Des objectifs supplémentaires peuvent être trouvés dans les politiques nationales et les mécanismes de mise en œuvre, tels que la Stratégie nationale de la biodiversité actualisée et le plan d'action du Canada, ainsi que les programmes de rétablissement des espèces en péril et les plans d'action.

Les objectifs précis doivent être définis avec le consentement des peuples autochtones et ils doivent se fonder sur les connaissances autochtones, la science indépendante et fédérale, les niveaux de dépendance des collectivités autochtones et du public à l'égard des services écosystémiques, et de tout seuil culturellement approprié et non négociable en fonction des peuples autochtones, du public et des besoins de l'écosystème. Des critères détaillés peuvent aider à déterminer de manière transparente et crédible l'adversité des impacts prévus sur la biodiversité et les services écosystémiques, ainsi qu'à orienter les jugements sur les options. Les principes peuvent également guider les délibérations et les décisions sur les alternatives qui permettront le mieux d'atteindre les objectifs et sur la manière de gérer les compromis.

- 4. Établir des limites spatiales et temporelles pertinentes sur le plan écologique et mettre l'accent sur des analyses à l'échelle de l'écosystème fondées sur des informations crédibles et sur les connaissances autochtones.** Nous recommandons d'appliquer les Lignes directrices volontaires de la CDB sur l'évaluation d'impact incluant la biodiversité dans l'étape préparatoire lors de l'élaboration des lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (LDIREI²⁹²). Les lignes directrices constituent un point de départ utile pour obtenir des renseignements sur les études que les promoteurs devraient être invités à fournir. Le cadrage devrait commencer par la détermination de toutes les pertes potentielles de biodiversité et de tous les dommages causés aux écosystèmes, et déterminer l'orientation appropriée en fonction des risques, des

²⁹¹ Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Document d'orientation : Évaluation de la mesure dans laquelle un projet contribue à la durabilité* dans le « Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact ». 2021. 31 p. Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politique-et-orientation/guide-praticien-evaluation-impact-federale/document-orientation-evaluation-mesure-laquelle-projet-contribue-durabilite.html#toc6>.

²⁹² COP8 Décision VIII/28 de la CDB, *Impact assessment : Voluntary guidelines on biodiversity-inclusive impact assessment*. 2006. 22 p. Internet : <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=11042>.

impacts probables, des avantages, de l'importance probable, de la vulnérabilité et du caractère irremplaçable de la biodiversité affectée. Les EI devraient adopter une approche écosystémique, permettant d'évaluer l'importance des changements écologiques à des échelles spatiales et temporelles écologiquement pertinentes, ce qui signifie que les études de référence devraient être basées sur des délais longs et une large portée spatiale. En conséquence, il est nécessaire de sélectionner des échelles temporelles et spatiales qui tiennent compte de la zone d'influence du projet et des activités associées, de considérations écologiques plus larges et des calendriers des effets probables. Le processus de focalisation et de cadrage doit être hautement collaboratif et impliquer les détenteurs de connaissances et les collectivités autochtones, les groupes concernés et intéressés, les scientifiques indépendants et gouvernementaux, l'AEIC ou la commission d'examen et le promoteur.

5. Encourager une politique fédérale de hiérarchisation des mesures d'atténuation conforme aux pratiques exemplaires internationales, la compensation n'étant appliquée qu'en dernier recours.

La hiérarchie des mesures d'atténuation est largement reconnue comme un outil essentiel pour garantir que les projets contribuent à la capacité des parties à respecter leurs obligations, objectifs, stratégies et cibles en matière de biodiversité, plutôt que de les empêcher. Elle exige des promoteurs qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires pour éviter les effets sur la biodiversité, les minimiser, les restaurer et, en dernier lieu, si nécessaire et si possible, les compenser. L'établissement d'une politique unique en matière de hiérarchie des mesures d'atténuation permettra de mieux assurer la cohérence de la politique de réglementation entre les différentes branches du gouvernement. Pour que la hiérarchie des mesures d'atténuation soit efficace :

- elle doit être appliquée dès les premières étapes de l'EI et continuer à l'être tout au long de celle-ci;
- elle doit impliquer la détermination précoce et continue, ainsi que l'évaluation comparative des alternatives par rapport aux objectifs mentionnés au point 3 ci-dessus;
- il convient d'épuiser toutes les solutions possibles pour atteindre chaque étape de la hiérarchie d'atténuation avant de « descendre » dans la hiérarchie;
- les orientations de l'Agence (ou d'Environnement et Changement climatique Canada) devraient définir les circonstances dans lesquelles les atteintes résiduelles à la biodiversité peuvent être autorisées, afin d'éviter que les EI ne se concentrent trop sur la question de savoir s'il faut ou non autoriser ces atteintes;
- l'objectif de la hiérarchie des mesures d'atténuation doit être le gain net, sauf dans les circonstances prescrites où « aucune perte nette » est acceptable;
- la compensation doit être l'option de dernier recours, seulement une fois que toutes les autres options possibles aient été épuisées;
- la conception des mesures compensatoires doit s'aligner sur les objectifs de promotion de la durabilité et de réconciliation.

6. Tirer le meilleur parti de l'étape de planification. Nombre de nos recommandations soulignent la nécessité d'une préparation en amont. Un processus solide établi dès le début du processus d'évaluation facilitera le recensement précoce des problèmes, des préoccupations et des possibilités, avant que les options ne soient effectivement exclues. Il permettra une

participation concrète, ouverte et inclusive d'une manière qui renforce la confiance des détenteurs de droits et du public, il fera appel à des experts et à des détenteurs de connaissances pour aider à concevoir des études importantes pour la biodiversité concernée, ce qui permettra d'améliorer la qualité des données et de délimiter correctement le cadrage des études. Ceci, combiné à une orientation axée sur les résultats en matière de biodiversité (voir la recommandation 2), contribuera à l'élaboration de LDIREI véritablement adaptées aux considérations pertinentes en matière de biodiversité, comme cela a été discuté tout au long du Chapitre V. Cela permettra également d'éviter de reporter les questions controversées concernant les effets du projet et les mesures d'atténuation à des étapes postérieures à l'approbation²⁹³.

Une priorité essentielle, comme indiqué dans la recommandation 5 ci-dessus, est la détermination précoce et continue, ainsi que l'évaluation comparative des alternatives comme pierre angulaire de la hiérarchie de l'atténuation (et en fait, d'une bonne EI). Une évaluation efficace des opérations de remplacement doit être un processus fondé sur le consentement des peuples autochtones, impliquer la participation significative d'experts et du public, et devrait constituer une partie itérative de l'EI. L'évaluation des alternatives ne doit pas se limiter à une simple description de la faisabilité. Les alternatives doivent être évaluées par rapport aux objectifs, cibles et critères de la biodiversité, et les coûts associés à la perte de toute valeur de la biodiversité ou de tout service écosystémique doivent être déterminés.

De même, il est essentiel que la politique relative au rétablissement et à la survie de la *Loi sur les espèces en péril* soit prise en compte à cette étape précoce du processus d'évaluation. La politique stipule qu'une espèce sera considérée comme ayant une chance acceptable de survie lorsqu'elle est considérée comme stable, résiliente, répandue ou ayant redondance dans sa population, liée à d'autres populations (c.-à-d. non fragmentée dans sa distribution) et protégée des menaces anthropiques, ou peut être considérée comme étant au-dessus du seuil de survie si elle est liée à d'autres populations ou habitats en dehors du Canada qui lui permettraient de persister à l'intérieur du Canada²⁹⁴.

- 7. Évaluer la capacité du Canada à respecter ses obligations et engagements environnementaux en utilisant un critère de gain net, ou d'absence de perte nette dans certaines circonstances.** L'évaluation de la mesure dans laquelle le projet entrave ou contribue à la capacité du gouvernement du Canada à respecter ses obligations environnementales doit être fondée sur des objectifs environnementaux clairement définis, y compris les politiques, stratégies et plans nationaux permettant d'atteindre ces objectifs. La politique de l'Agence doit inclure une liste d'obligations environnementales communes, et les LDIREI doivent définir (en fonction du consentement des autochtones, d'une participation publique significative et de la collaboration d'experts) les obligations et les mécanismes nationaux de mise en œuvre propres au projet. Lors de l'évaluation de la mesure dans laquelle le projet entrave ou contribue à la capacité du Canada à respecter une obligation donnée, les pertes résiduelles de biodiversité et les objectifs

²⁹³ Warren Bernauer et coll., *Undermining Assessment : EIA follow-up, stake-holder advisory groups, and extractive industries in Nunavut, Canada*. 2022. p. 87–101. « Impact Assessment and Project Appraisal », vol. 41(2). Internet : <https://doi.org/10.1080/14615517.2022.2139469>.

²⁹⁴ Gouvernement du Canada, *Loi sur les espèces en péril – Politique de survie et de rétablissement*. 2016. 12 p. Internet : https://registrelep-sararegistry.gc.ca/virtual_sara/files/policies/Survival_and_Recovery_FR1.pdf.

de compensation doivent être comparés aux objectifs pour la valeur de la biodiversité plutôt qu'au niveau de référence, avec des objectifs reposant sur le gain net plutôt que sur l'absence de perte nette. Les ratios de compensation (la quantité d'amélioration ou d'entretien nécessaire par unité de perte résiduelle pour contribuer à la réalisation des objectifs) doivent être déterminés pour chaque élément de biodiversité et appliqués de manière cohérente à tous les projets. Les ratios de compensation doivent être proportionnels à l'objectif par rapport à l'état actuel de l'élément, par exemple, si l'objectif est de doubler l'habitat actuellement disponible pour une espèce, l'amélioration doit être le double de ce qui est perdu. En l'absence d'une politique fédérale prescrivant clairement les circonstances dans lesquelles l'APN peut être approprié, le GN devrait être l'objectif par défaut.

- 8. Intégrer la biodiversité dans l'évaluation de la mesure dans laquelle le projet favorise la durabilité à l'aide de critères et de principes de compromis.** La biodiversité est une composante très importante de la durabilité et doit être incluse dans l'évaluation de la durabilité. Les orientations de l'AEIC sur la durabilité indiquent que les quatre principes de la durabilité sont les suivants : tenir compte de l'interdépendance et de l'interconnectivité entre les systèmes humains et les écosystèmes, tenir compte du bien-être des générations actuelles et futures, tenir compte des effets positifs et réduire les effets négatifs du projet, et appliquer le principe de précaution en tenant compte de l'incertitude et du risque de dommages irréversibles²⁹⁵.

Étant donné la nature multidimensionnelle de la durabilité et la possibilité de compromis entre les diverses conditions environnementales, sociales, sanitaires et économiques découlant des décisions relatives au projet, il est essentiel que les EI soient claires sur la façon dont les effets sur la biodiversité se recoupent avec d'autres valeurs telles que le climat, les droits des Autochtones et l'interaction entre le sexe et le genre avec d'autres facteurs identitaires, et qu'elles soient claires sur les compromis. Les orientations de l'AEIC en matière de durabilité²⁹⁶ devraient être mises à jour pour reconnaître, refléter et souligner le rôle central de la biodiversité dans la durabilité, tout comme son modèle de LDIREI, et toute définition de la biodiversité devrait inclure la reconnaissance du fait qu'elle est une composante de la durabilité. Comme l'affirment Brownlie et Treweek, l'élaboration et l'utilisation constantes et cohérentes de critères et de règles de compromis « constitueraient une base plus solide pour des jugements crédibles et justifiables sur les options les plus souhaitables et sur la réalisation de compromis appropriés²⁹⁷ » [traduction].

- 9. Intégrer la biodiversité dans l'évaluation des effets sur les peuples autochtones et des répercussions sur les droits des Autochtones.** Comme pour la durabilité, l'évaluation de la biodiversité doit reconnaître que la biodiversité est au cœur des droits, de la culture, de la santé

²⁹⁵ Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Document d'orientation : Évaluation de la mesure dans laquelle un projet contribue à la durabilité* dans le « Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la Loi sur l'évaluation d'impact ». 2021. 31 p. Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/document-orientation-evaluation-mesure-laquelle-projet-contribue-durabilite.html#toc6>.

²⁹⁶ <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/document-orientation.html>.

²⁹⁷ Susie Brownlie et Jo Treweek, *Biodiversity and Ecosystem Services in Impact Assessment*. 2018. p. 3–4. International Association for Impact Assessment, Special Publication Series No. 3, Fargo, USA. Internet : <https://www.iaia.org/uploads/pdf/SP3-Biodiversity-Ecosystem-Services.pdf>.

et du bien-être des Autochtones, et que la gestion autochtone protège la biodiversité depuis des millénaires. Les valeurs de la biodiversité devraient inclure les espèces clés du point de vue culturel, et prendre en compte et évaluer correctement l'utilisation et les bénéfices des services écosystémiques par les peuples autochtones. Les peuples autochtones qui se montrent intéressés doivent être impliqués dans la définition de ce que la biodiversité signifie pour eux et dans la détermination des valeurs clés de la biodiversité aux fins de l'EI. Les évaluations doivent rechercher et respecter les connaissances autochtones et adhérer à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, notamment en veillant à ce que le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones soit obtenu en ce qui concerne les répercussions sur les peuples autochtones et leurs droits.

Nous reconnaissons que l'Agence est en train d'élaborer des règlements relatifs aux accords de coopération avec les autochtones et qu'elle fait appel au Comité consultatif autochtone (CCA), à un cercle d'experts et à des organisations autochtones nationales et régionales. Nous recommandons à l'Agence de collaborer avec le CCA, les organisations autochtones et les détenteurs de droits des Autochtones afin d'élaborer des principes pour la mobilisation des autochtones dans l'EI, en particulier en ce qui concerne la biodiversité et la crise climatique qui en découle.

10. Adopter des approches régionales en matière de collecte de données et de planification, d'évaluation et de protection de la biodiversité. Enfin, comme indiqué au chapitre V, la promotion de la durabilité et de la réconciliation, la gestion des effets cumulatifs et le respect des obligations du Canada en matière de biodiversité ne peuvent être véritablement réalisés qu'à l'échelle régionale. L'évaluation régionale, prévue dans le cadre de la LEI, peut permettre de recenser et de recommander des moyens efficaces pour traiter les effets cumulatifs régionaux, y compris les effets sur la biodiversité, et fournir des orientations faisant autorité pour la planification d'un avenir plus durable. Elle pourrait combler les lacunes en matière de renseignements sur l'état des valeurs de la biodiversité, déterminer les limites écologiques et les niveaux de référence, et guider, voire rationaliser, les évaluations d'impact à l'échelle des projets. Elle pourrait également favoriser la réconciliation en déterminant les approches de la gouvernance régionale et de la protection de la biodiversité fondées sur les droits.

Références

Lois, règlements et instruments juridiques internationaux

International

CDB/COP/DEC/XIII/3, *Mesures stratégiques en vue de la mise en œuvre du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et la réalisation des Objectifs d'Aichi pour la biodiversité, notamment en ce qui concerne l'intégration de la biodiversité dans tous les secteurs*. 2016. p. 7. Internet : <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-03-en.pdf>.

Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, UNTS vol 1037.

Convention pour la protection des oiseaux migrateurs aux États-Unis et au Canada, F101589 - RTC 1999 No. 34.

Convention sur la diversité biologique, 1760 UNTS 79, 31 ILM 818 (1992).

Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets. Adoptée le 13 novembre 1972, 11 ILM 1291.

Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats de la sauvagine, Ramsar, 2.2.1971, modifiée par le protocole du 3.12.1982 et les amendements du 28.5.1987.

UNEP/CDB/COP/DEC/VIII/28. *Impact assessment : Voluntary guidelines on biodiversity-inclusive impact assessment*. 2006. 22 p. Internet : <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=11042>.

Cadre mondial pour la biodiversité de Kunming à Montréal, CBD/COP/15/L25.

Cadre de suivi pour le Cadre mondial de biodiversité de Kunming à Montréal, CBD/COP/15/L26.

Mozambique, *Decree 89/2017 on the Regulation for the Conservation Law*. 2017.

Secrétariat de la Convention de Ramsar, *Le quatrième Plan stratégique Ramsar 2016-2024*. Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides, 5e édition, vol. 2. 2016. Secrétariat de la Convention de Ramsar, Gland, Suisse.

République d'Ouganda, *National Environment Act*. 2019.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, A/CONF.151/26 (Vol. I).

Royaume-Uni, *Public General Acts*. 2021. ch. 30.

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, A/RES/61/295.

Gouvernement de l'État de Victoria, *Native vegetation removal regulations* : <https://www.environment.vic.gov.au/native-vegetation/native-vegetation-removal-regulations>.

Fédéral

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 1992, c 37.

Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, (R.-U.), ch. 11, art. 35(1)-(3).

Loi sur l'évaluation d'impact, L.C. 2019, ch. 28, art. 1

Règlement sur les activités concrètes, DORS/2019-285.

Loi sur les espèces en péril, L.C. 2002, ch. 29.

Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, L.C. 2021, ch. 14.

Provincial

[*Loi sur l'assainissement de l'environnement*, LRN-B 1973, c C-6.](#)

[*Environment Act*, SNS 1994-95, ch. 1.](#)

[*Loi sur les évaluations environnementales*, LRO 1990, c E.18.](#)

[*Environmental Assessment Act*, SBC 2018, ch. 51.](#)

[*Environmental Assessment Regulations*, NS Reg 26/95.](#)

[*Environmental Protection Act*, RSPEI 1988, ch. E-9.](#)

[*Environmental Protection Act*, SNL 2002, ch. E-14.2.](#)

[*Environmental Protection and Enhancements Act*, RSA 2000, ch. E-12.](#)

[*Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2.](#)

[*Loi sur l'environnement*, CPLM c E125.](#)

[*The Environmental Assessment Act*, SS 1979-1980, ch. E-10.1.](#)

Jurisprudence

Nation Haïda c. Colombie-Britannique (ministre des Forêts), 2004 CSC 73, [2004] 3 R.C.S. 511.

Guerin c. La Reine, [1984] 2 R.C.S. 335.

R. c. Sparrow, 1990 CanLII 104 (SCSC).

R. c. Van der Peet, 1996 CanLII 216 (CSC), [1996] 2 R.C.S.507.

Bande indienne de Wewaykum c. Canada, [2002] 4 R.C.S. 245, 2002 CSC 79 (CanLII).

Yahey c. British Columbia, 2021 BCSC 1287 (CanLII).

Politiques et orientations

The ACT Government, *ACT Environmental Offsets Policy*. 2015. 24 p. Internet :

https://www.environment.act.gov.au/_data/assets/pdf_file/0009/628758/ACT-Environmental-Offsets-Policy-ACCESS-PDF.PDF.

African Development Bank Group, *Integrated Safeguards System - Policy Statement and Operational Safeguards*. 2013. 66 p. Internet : <https://www.afdb.org/en/documents/document/afdb-integrated-safeguards-system-policy-statement-and-operational-safeguards-34993>.

Lignes directrices Akwé : Kon, *Lignes directrices facultatives pour la conduite d'études sur les impacts culturels, environnementaux et sociaux des projets d'aménagement ou des aménagements susceptibles d'avoir un impact sur des sites sacrés et sur des terres ou des eaux occupées ou utilisées traditionnellement par des communautés autochtones et locales*. 2020. 29 p. Internet : <https://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-fr.pdf>.

Aluminium Stewardship Initiative, *Performance Standard V3*. 2022. 34 p. Internet : [https://aluminium-stewardship.org/asi-standards/performance-standard#:~:text=The%20ASI%20Performance%20Standard%20V3%20\(2022\)%20defines%2062%20environmental%2C,in%20the%20aluminium%20value%20chain](https://aluminium-stewardship.org/asi-standards/performance-standard#:~:text=The%20ASI%20Performance%20Standard%20V3%20(2022)%20defines%2062%20environmental%2C,in%20the%20aluminium%20value%20chain).

Asian Development Bank, *Safeguard Policy Statement*. 2009. 97 p. Internet : <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32056/safeguard-policy-statement-june2009.pdf>.

Asian Infrastructure Investment Bank, *Environmental and Social Framework*. 2021. 93 p. Internet : <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/download/environment-framework/AIIB-Revised-Environmental-and-Social-Framework-ESF-May-2021-final.pdf>.

Canada, Gouvernement du Canada, *Pour un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable 2022-2026* <https://www.fsd-sfdd.ca/fr>.

Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Évaluation des effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*. 2015. 12 p. Internet : <https://www.canada.ca/content/dam/iaac-acei/documents/policy-guidance/assessing-cumulative-environmental-effects/assessing-cumulative-environmental-effects-ops-fra.pdf>.

Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Déclaration de politique opérationnelle relative à la prise en compte des effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. 1999. Internet : https://web.archive.org/web/20000611053528/http://www.ceaa.gc.ca/publications_e/cea_ops_f.htm.

Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Orientations techniques pour l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*. 2014. Internet : https://publications.gc.ca/collections/collection_2016/acee-ceaa/En106-116-1-2014-fra.pdf.

Service canadien de la faune, *Politique fédérale sur la conservation des terres humides*. 1991. Internet : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CW66-116-1991F.pdf>.

Service canadien de la faune, *Politique fédérale sur la conservation des terres humides : Guide de mise en œuvre pour les gestionnaires des terres fédérales*. 1996. Internet : <https://publications.gc.ca/collections/Collection/CW66-145-1996F.pdf>.

Le groupe de travail sur l'évaluation des effets cumulatifs et AXYS Environmental Consulting Ltd, *Évaluation des effets cumulatifs, Guide du praticien*. 1999. Internet : [https://www.canada.ca/content/dam/iaac-acei/documents/policy-guidance/cumulative-effects-assessment-practitioners-guide/evaluation des effets cumulatifs - guide du praticien.pdf](https://www.canada.ca/content/dam/iaac-acei/documents/policy-guidance/cumulative-effects-assessment-practitioners-guide/evaluation%20des%20effets%20cumulatifs%20-%20guide%20du%20praticien.pdf).

Department for Environment Food & Rural Affairs, *Environmental targets consultation summary of responses and government response*. 2022. 30 p. Internet : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1125278/Environmental_targets_consultation_summary_of_responses_and_government_response.pdf.

Ministère de la Justice du Canada, *Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*. s.d. Internet : <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes-principles.html>.

Environnement et changement climatique Canada, *Politique de compensation pour le Canada – Proposée*. s.d. Internet : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/biodiversite/consultation-partage-idees-politique-compensation-biodiversite.html>.

Environnement Canada, *Stratégie canadienne de la biodiversité : Réponse du Canada à la Convention sur la diversité biologique*, Hull, Québec : Bureau de la Convention sur la biodiversité, Environnement Canada, 1995.

Environnement Canada, *Cadre opérationnel pour l'utilisation d'allocations de conservation du gouvernement du Canada*. Internet : https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/ec/En14-77-2012-fra.pdf.

Environmental Assessment Office, *Guideline for the Selection of Valued Components and Assessment of Potential Effects*. 2013. 45 p. Internet : <https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/environment/natural-resource-stewardship/environmental-assessments/guidance-documents/eao-guidance-selection-of-valued-components.pdf>.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Environmental and Social Policy*. 2019. 54 p. Internet : <https://www.ebrd.com/environmental-and-social-policy.pdf>.

Pêches et Océans Canada, *Plan d'action pour les épaulards résidents du nord et du sud (Orcinus orca) au Canada*. 2017. 47 p. Internet : https://wildlife-species.canada.ca/species-risk-registry/virtual_sara/files/plans/Ap-ResidentKillerWhale-v00-2017Mar-fra.pdf.

Pêches et Océans Canada, *Énoncé de politique de protection du poisson et de son habitat*. 2019. 39 p. Internet : <https://waves-vagues.dfo-mpo.gc.ca/library-bibliotheque/40971193.pdf>.

Pêches et Océans Canada, *Politique sur l'application de mesures visant à compenser les effets néfastes sur le poisson et son habitat en vertu de la Loi sur les pêches*. 2019. 28 p. Internet : <https://waves-vagues.dfo-mpo.gc.ca/library-bibliotheque/40940731.pdf>.

Pêches et Océans Canada, *Programme de rétablissement des épaulards résidents (Orcinus orca) du nord et du sud au Canada*. 2018. 101 p. Internet : https://wildlife-species.canada.ca/species-risk-registry/virtual_sara/files/plans/Rs-ResidentKillerWhale-v00-2018dec-fra.pdf.

Gouvernement du Canada, *Pour un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable 2022 à 2026*. 2022. Internet : <https://www.fds-sfdd.ca/fr>

Gouvernement du Canada, Loi sur les espèces en péril – Politiques relatives à la *Loi sur les espèces en péril*. 2016. 12 p. Internet : https://registrelep-sararegistry.gc.ca/virtual_sara/files/policies/Survival_and_Recovery_FR1.pdf.

Susie Brownlie, *IAIA Fastips No. 5 Biodiversity Assessment*. 2013. Internet : https://www.iaia.org/uploads/pdf/Fastips_5Biodiversity.pdf.

Agence d'évaluation d'impact du Canada, Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact du projet Gazoduq en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* et à la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*. 30 janvier 2020. 167 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80264/133758F.pdf>.

Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Document d'orientation : Évaluation de la mesure dans laquelle un projet contribue à la durabilité* dans le « Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* ». 2021. 31 p. Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/document-orientation-evaluation-mesure-laquelle-projet-contribue-durabilite.html#toc6>.

Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Document d'orientation : Description des effets et caractérisation du degré d'importance*. Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/document-orientation-description-effets-caracterisation-degre-importance.html>.

Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact du Projet de route d'accès à la collectivité de Marten Falls*. 2020. 174 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80184/133937E.pdf>.

Agence d'évaluation d'impact du Canada, Contexte stratégique : Obligations environnementales et engagements en matière de changements climatiques en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*, dans le « Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* ». 2020. Internet : <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/obligations-environnementales-engagements.html>.

Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Lignes directrices individualisées provisoires relatives à l'étude d'impact conformément à la Loi sur l'évaluation d'impact pour le projet d'agrandissement de la mine Base de Suncor*, 26 février 2021. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80521/138104E.pdf>.

Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Modèle de lignes directrices adaptées relatives à l'étude d'impact pour les projets désignés visés par la Loi sur l'évaluation d'impact*. s.d. Internet : https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/services/politiques-et-orientation/guide-practitioner-evaluation-impact-federale/modele-lignes-directrices-relatives-etude-impact-projets-loi-evaluation-impact.html_Toc15652151.

Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact du projet aurifère Upper Beaver*. 20 avril 2022. 193 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p82960/143580E.pdf>.

Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact du projet d'agrandissement du complexe Heartland de Value Chain Solutions*. 2021. 162 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p81148/139479F.pdf>.

Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact du projet minier aurifère Wasamac*. mars 2021. 176 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80879/138283F.pdf>.

Agence d'évaluation d'impact du Canada, *Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact du projet de route d'approvisionnement Webequie*. 24 février 2020. 173 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80183/133938F.pdf>.

Agence d'évaluation d'impact du Canada et Bureau d'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique, *Lignes directrices conjointes – Version provisoire, Projet d'agrandissement de deltaport – quatrième poste d'amarrage*. 10 novembre 2021. 289 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p81010/141799F.pdf>.

Banque interaméricaine de développement, *Cadre de politique environnementale et sociale*. 2020. 140 p. Internet : <https://www.iadb.org/en/mpas>.

Société financière internationale, *Note d'orientation #2 Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources*. 2012. Internet : https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/5e0f3c0c-0aa4-4290-a0f8-4490b61de245/GN6_English_June-27-2019.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mKqG85z.

Société financière internationale, *Norme de performance 1 : Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts : guidance note 1*. 2012, 53 p. Internet : https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8804e6fb-bd51-4822-92cf-3dfd8221be28/PS1_English_2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jiVQlfe.

Société financière internationale, *Norme de performance 6 : Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources*. 2012. Internet : https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards/ps6.

Gouvernement du Canada, *Mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale*. 2019. 41 p. Internet : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1573225148041/1573225175098>.

Gouvernement du Canada, *Gardiens autochtones*. Internet : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/financement-environnement/gardiens-autochtones.html>.

Gouvernement du Canada, *Sommaires des traités pré-1975*. Internet : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1370362690208/1544619449449>.

Government of Western Australia, *Western Australia Environmental Offsets Policy*. 2011. 4 p. Internet : https://www.epa.wa.gov.au/sites/default/files/Policies_and_Guidance/WAEnvOffsetsPolicy-270911.pdf.

Republic of Uganda, *National Guidelines for Biodiversity and Social Offsets*. 2022. 70 p. Internet : [https://www.nema.go.ug/sites/default/files/Final National Biodiversity and Social Offset Guidelines - Approved by NEMA Board March 2022.pdf](https://www.nema.go.ug/sites/default/files/Final%20National%20Biodiversity%20and%20Social%20Offset%20Guidelines%20-%20Approved%20by%20NEMA%20Board%20March%202022.pdf).

Banque mondiale, *Environmental and Social Framework*. 2016. 121 p. Internet : <https://thedocs.worldbank.org/fr/doc/837721522762050108-0290022018/original/ESFFramework.pdf>.

World Bank Group, *Biodiversity Offsets: A User Guide*. 2016. 70 p. Internet : <https://www.cbd.int/financial/doc/wb-offsetguide2016.pdf>.

Sources secondaires

Alberta Energy Regulator et Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Rapport de la commission d'examen conjoint, Projet d'expansion de la mine Jackpine*. 2013. 478 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p59540/90873F.pdf>.

L. Arnold et K. Hanna., *Best Practices in Environmental Assessment: Cases Studies and Application to Mining*. 2017. 46 p. « Canadian International Resources and Development Institute (CIRDI) », Report 2017-003.

Assembly of First Nations, *Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. November 2017. 8 p. Internet : <https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2018/02/17-11-27-Implementing-the-UN-Declaration-EN.pdf>.

Gordon E. Beanlands et Peter N. Duinker, *Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada*, Institute for Resource and Environmental Studies et Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Hull (Québec)

Victoria J. Bennett, *Effects of Road Density and Pattern on the Conservation of Species and Biodiversity*. 2017. « *Curr Landscape Ecol Rep* », vol. 2(1–11). Internet : <https://doi.org/10.1007/s40823-017-0020-6>.

Biodiversity Consultancy, *A cross-sector guide for implementing the mitigation hierarchy*. 2015. Internet : <https://www.thebiodiversityconsultancy.com/knowledge-and-resources/a-cross-sector-guide-for-implementing-the-mitigation-hierarchy-117/>.

Jill Blakley, Bram Noble, et J. MacLean « The Scope and Focus of Cumulative Effects and Regional Assessment ». 2021. (chap. 11), dans Meinhard Doelle et A. John Sinclair, *The Next Generation of Impact Assessment*, Irwin Law

John Borrows et Leonard I. Rotman, *The Sui Generis, Nature of Aboriginal Rights Does it Make a Difference?* 2007. 37 p., « *Alberta Law Review* », vol. 36(1). Internet : DOI : <https://doi.org/10.29173/alr1018>.

Susie Brownlie et Jo Treweek, *Biodiversity and Ecosystem Services in Impact Assessment*. 2018. 12 p., « International Association for Impact Assessment », Special Publication Series No. 3, Fargo, USA. Internet : <https://www.iaia.org/uploads/pdf/SP3-Biodiversity-Ecosystem-Services.pdf>.

Joseph William Bull et S. Brownlie, *The transition from No Net Loss to a Net Gain of biodiversity is far from trivial*. 2017. p. 53–59, « *Oryx* », vol. 51. DOI 10.1017/S 0030605315000861.

Joseph William Bull et Neil Strange, *The global extent of biodiversity offset implementation under no net loss policies*. 2018. p. 790–798, « *Nature & Sustainability* », vol. 1(12). Internet : <https://www.nature.com/articles/s41893-018-0176-z>

Business and Biodiversity Offsets Programme, *Standard on Biodiversity Offsets*. 2012. 29 p. Internet : https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/BBOP_Standard_on_Biodiversity_Offsets_1_Feb_2013.pdf.

Gouvernement du Canada, *Aperçu des réponses du Canada aux décisions du Comité du patrimoine mondial concernant le site du patrimoine mondial du parc national Wood Buffalo*. Internet : https://parks.canada.ca/pn-np/nt/woodbuffalo/info/action/SEA_EES.

Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril, *Les espèces sauvages 2020 : La situation générale des espèces au Canada*. 2022. Internet : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/registre-public-especes-peril/situation-generale/especes-sauvages-2020.html#toc3>.

Agence canadienne d'évaluation environnementale et ministère de l'Environnement, *Projet de centrale hydroélectrique dans la partie inférieure du fleuve Churchill : Rapport de la commission d'examen conjoint* 2011. 427 p. Internet : https://www.ceaa-acee.gc.ca/archives/evaluations/26178/document-fra_did=53120.html.

Conservation Hierarchy, *What is the mitigation and conservation hierarchy?* Internet : <https://conservationhierarchy.org/what-is-conservation-hierarchy/>.

Robert Costanza et coll., *Twenty years of ecosystem services : How far have we come and how far do we still need to go?* 2017. « *Ecosystem Services* ». Internet : <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2017.09.008>.

Initiative intersectorielle pour la biodiversité, *A Cross-Sector Guide for Implementing the Mitigation Hierarchy*. 2015. Internet : <http://www.csbi.org.uk/our-work/mitigation-hierarchy-guide/>.

Jessica Currie et Valentina Marconi, *An analysis of threats and factors that predict trends in Canadian vertebrates designated as at-risk*. 2020. p. 49–66, « *Facets* », vol. 5(1). Internet : DOI:10.1139/facets-2019-0017.

Peter N. Duinker et Lorne A. Greig, *The Impotence of Cumulative Effects Assessment in Canada: Ailments and Ideas for Redeployment*. 2006. p. 153–161, « *Environmental Management* », vol. 37. Internet : <https://link.springer.com/article/10.1007/s00267-004-0240-5>.

Peter N. Duinker, Erin L. Burbidge, Samantha R. Boardley et Lorne A. Greig, *Scientific dimensions of cumulative effects assessment : toward improvements in guidance for practice*. 2013. p. 40–52, « *Environmental Review* », vol. 21(1). Internet : <dx.doi.org/10.1139/er-2012-0035>.

Energy Resources Conservation Board et Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Rapport de la commission d'examen conjoint, Projet EnCana de forage intercalaire de puits de gaz peu profonds*. 2009. 223 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/31401/31401F.pdf>.

Environmental Assessment Office, *Draft Assessment Report for Cedar LNG Project (Project)*. 21 septembre 2022. 545 p. Internet :

https://projects.eao.gov.bc.ca/api/public/document/632a6738b752160022a0882b/download/Cedar_Assessment_Report_Draft_2022-09-21.pdf.

Sophus O. S. E. Ermgassen et coll., *The ecological outcomes of biodiversity offsets under 'no net loss' policies : A global review*. 2019. 17 p. « *Conservation Letters* », vol. 12(6). Internet : <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/conl.12664>.

Forest Peoples Programme, *Local Biodiversity Outlooks 2 : The contributions of indigenous peoples and local communities to the implementation of the Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and to renewing nature and cultures*. 2020. 314 p., « A complement to the fifth edition of the Global Biodiversity Outlook ». 2020. Internet : <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/lbo-2-fr.pdf>.

Patrick Gannon, *The time is now to improve the treatment of biodiversity in Canadian environmental impact statements*. 2021. « *EIAR* », vol. 86.

Lorna I. Harris et coll., *The essential carbon service provided by northern peatlands*. 2021. p. 222–230, « *Frontiers in Ecology and the Environment* », vol. 20(4). Internet : <https://esajournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/fee.2437>.

Marcello Hernández-Blanco et coll., *Ecosystem health, ecosystem services, and the well-being of humans and the rest of nature*. 2022. p. 5027–5040, « *Global Change Biology* », vol. 28(17). Internet : DOI:<https://doi.org/10.1111/gcb.16281>.

Indigenous Leadership Initiative, *Indigenous Guardians*. Internet : <https://www.ilinationhood.ca/guardians>.

IPBES, *Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques*. 2019. 60 p. Internet : <https://zenodo.org/record/3553579>.

Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), *Mitigating biodiversity impacts associated with solar and wind energy development : Guidelines for project developers*. 2021. 260 p. Internet : <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2021-004-En.pdf>.

UICN, *Politique de l'UICN sur les compensations relatives à la biodiversité*, WCC-2016-Res-059-FR. 2016, 13 p. Internet : https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_059_FR.pdf.

UICN, *Protection des forêts primaires, y compris les paysages forestiers intacts*, WCC-2016-Res-045-EN. 2016. 2 p. Internet : https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_045_FR.pdf.

IUCN Commission on Ecosystem Management Thematic Group, *Impact Mitigation and Ecological Compensation*. Internet : <https://www.impactmitigation.org/>.

Michael D. Jennings et coll., *Standards for associations and alliances of the U.S. National Vegetation Classification*. 2009. 27 p., « *Ecological Monographs* », vol. 79(2). Internet : https://www.natureserve.org/sites/default/files/jennings_faber-langendoen_loucks_standards_for_association_and_alliance_em2009.pdf.

Chris J. Johnson et Justina C. Ray. « The challenge and opportunity of applying ecological thresholds to environmental assessment decision making ». 2021. (chap. 9), dans : Jill Blakely et Daniel Franks, éd. *Cumulative Impact Assessment Handbook*. Edward Elgar Publishing Ltd., p. 140–157. Internet : <https://doi.org/10.4337/9781783474028>

Zones clés pour la biodiversité Canada : <https://kbcanada.org/fr/>.

The KBA Partnership, *Guidelines on Business and KBAs Managing Risk to Biodiversity*. 2018. 28 p. Internet : <https://www.ibat-alliance.org/pdf/guidelines-on-business-and-kbas.pdf>.

Jenny McCune et coll., *Threats to Canadian species at risk : An analysis of finalized recovery strategies*. 2013. p. 254–265. « Biological Conservation », vol. 166. Internet : DOI 10.1016/j.biocon.2013.07.006.

E.J. Milner-Gulland et coll., *Four steps for the Earth : mainstreaming the post-2020 global biodiversity framework*. 2021. 87 p. « One Earth », vol. 4. Internet : [https://www.cell.com/action/showPdf?pii=S2590-3322\(20\)30657-6](https://www.cell.com/action/showPdf?pii=S2590-3322(20)30657-6).

Bruce R. Muir, *Consequences and implications of British Columbia's failed cumulative effects assessment and management framework for Indigenous peoples*. 2022. « Environmental Impact Assessment Review », vol. 95. Internet : <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2022.106764>.

David Obura, *The Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework : Business as usual or a turning point?* 2023. p. 77–80, « One Earth », vol. 6(2).

Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Post-2020 Global Biodiversity Framework : Urgent need to protect nature and human rights, say UN experts*. 6 décembre 2022. Internet : <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/post-2020-global-biodiversity-framework-urgent-need-protect-nature-and-human#:~:text=%E2%80%9CHealthy%20biodiversity%20and%20ecosystems%20are,environment%2C%E2%80%9D%20the%20experts%20said>.

S.O. Ojeda Zavala, *The Precautionary Principle and the Protection of Indigenous Peoples' Rights in the Case of Activities on their Lands, Thesis Presented for the Degree of Doctor of Philosophy*. Edinburgh, L'Université d'Edinburgh. 2021. 307 p. Internet : https://era.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/38113/Ojeda_Zavala2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Ben Phalan et coll., *Avoiding impacts on biodiversity through strengthening the first stage of the mitigation hierarchy*. 2018. p. 318–324, « Oryx », vol. 52(2). Internet : <https://www.cambridge.org/core/journals/oryx/article/avoiding-impacts-on-biodiversity-through-strengthening-the-first-stage-of-the-mitigation-hierarchy/DDBA2EA1D468985A9CE5D089ABC5FAD5>.

Hans-Otto Pörtner et coll., *IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change*. 2021. Internet : DOI 10.5281/zenodo.4782538.

Laura R. Prugh, Anthony R.E. Sinclair, Karen E. Hodges, Aerin L. Jacob et David S. Wilcove, *Reducing threats to species : Threat reversibility and links to industry*. 2010. p. 267–276, « Conservation Letters », vol. 3(4). Internet : DOI:<https://doi.org/10.1111/j.1755-263X.2010.00111.x>.

- Miguel Martínez-Ramos et coll., *Natural forest regeneration and ecological restoration in human-modified tropical landscapes*. 2016. p. 745–757, « *Biotropica* », vol. 48(6). Internet : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/btp.12382>.
- Justina C. Ray, Jaime Grimm et Andrea Olive, *The biodiversity crisis in Canada : failures and challenges of federal and sub-national strategic and legal frameworks*. 2021. p. 1048, « *Facets* », vol. 6(1). Internet : DOI : 10.1139/facets-2020-0075.
- Rapport de la commission d'examen conjoint, *Projet de mine de charbon Grassy Mountain*. 2021. 735 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p80101/139408F.pdf>.
- Rapport de la commission d'examen conjoint, *Projet de palladium de Marathon*. 2022. 528 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p54755/144649E.pdf>.
- Rapport de la commission d'examen conjoint, *Projet de mine de sables bitumineux Frontier de Teck Resources Limited*. 2019. 1310 p. Internet : <https://iaac-aeic.gc.ca/050/documents/p65505/131106F.pdf>.
- Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, *Perspectives mondiales de la biodiversité 5*. 2020. 212 p. Internet : <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-en.pdf>.
- Jeremy S. Simmonds et coll., *Moving from biodiversity offsets to a target-based approach for ecological compensation*. 2022. « *Conservation Letters* », vol. 13(2). Internet : <https://doi.org/10.1111/conl.12695>.
- Jeremy S. Simmonds et coll., *Aligning ecological compensation policies with the Post-2020 Global Biodiversity Framework to achieve real net gain in biodiversity*. 2022. 9 p., « *Conservation Science and Practice* », vol. 4(3). Internet : <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/csp2.12634>.
- A. John Sinclair, Meinhard Doelle et Peter N. Duinker, *Looking up, down, and sideways Reconceiving cumulative: effects assessment as a mindset*. 2017. p. 183–194, « *Environmental Impact Assessment Review* », vol. 62. Internet : DOI 10.1016/j.eiar.2016.04.007.
- Brian Slattery, *What are Aboriginal Rights?* 2007. 37 p., « *Comparative Research in Law & Political Economy* », Research Paper No. 1/2007. Internet : <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1218&context=clpe>.
- Laura J. Sonter et coll., *Local conditions and policy design determine whether ecological compensation can achieve No Net Loss goals.*, 2020. 11 p., « *Nature Communications* », vol. 11. Internet : <https://www.nature.com/articles/s41467-020-15861-1>.
- Sebastian Theis et coll., *Compliance with and ecosystem function of biodiversity offsets in North American and European freshwaters*. 2021. p. 41–53, « *Conservation Biology* », vol. 34(1). Internet : <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/cobi.13343>.
- Oscar Venter, Nathalie N. Brodeur, Leah Nemiroff, Brenna Belland, Ivan J. Dolinsek et James W. A. Grant, *Threats to endangered species in Canada*. 2006. p. 903–910, « *BioScience* », vol. 56(11). Internet : DOI:10.1641/0006-3568(2006)56[903:TTESIC]2.0.CO;2.
- Commission conjointe d'évaluation environnementale du projet de mine et d'usine de Voisey's Bay, *Rapport de la commission d'évaluation environnementale de la mine et de l'usine de Voisey's Bay*.

Internet : https://www.ceaa.gc.ca/archives/evaluations/5EA5DD6D-1/default_lang=Fr_n=0A571A1A-1_printfullpage=true.html#ws6B6C6C74.

Wildlife Conservation Society (WCS) Canada, *Globally threatened ecosystems (version 2.0)*. « SHAPE of Nature ». Internet : <https://shapeofnature.ca/globally-threatened-ecosystems/>.

Catherine Woo-Durand, Jean-Michel Matte, Grace Cuddihy, Chloe L. McGourdji, Oscar Venter et James W. A. Grant, *Increasing importance of climate change and other threats to at-risk species in Canada*. 2020. p. 449–456, « Environmental Reviews », vol. 28(4). Internet : DOI : 10.1139/facets-2020-0032.

Annexe A : Traitement de la biodiversité dans les régimes d'évaluation provinciaux

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
<p>Colombie-Britannique</p> <p>Environmental Assessment Act, SBC 2018, ch. 51</p> <p>Bureau de l'évaluation environnementale, Guideline for the Selection of Valued Components and Assessment of Potential Effects</p>	<p>[Traduction]</p> <p>Sous-alinéa 2(2)(b)(i) [L'objectif du Bureau de l'évaluation environnementale est de] promouvoir la <i>durabilité en protégeant l'environnement</i> et en favorisant une économie saine et le bien-être social des Britanno-Colombiens et de leurs collectivités. [...]</p> <p>(ii) soutenir la réconciliation avec les peuples autochtones en Colombie-Britannique...</p> <p>Le par. 25(1) exige que chaque évaluation prenne en compte les nations et les droits autochtones.</p> <p>(2) Les facteurs suivants doivent être pris en compte lors d'une évaluation d'impact :</p> <p>(a) les effets positifs et négatifs, directs et indirects, du projet soumis à l'examen, y compris les effets <i>environnementaux, économiques, sociaux, culturels et sanitaires</i> et les <i>effets cumulatifs négatifs</i>;</p> <p>(b) les risques et incertitudes associés à ces effets, y compris les résultats de toute interaction entre les effets;</p> <p>[...]</p> <p>(e) les effets sur les <i>facteurs biophysiques qui soutiennent la fonction de l'écosystème</i>;</p> <p>(f) les effets sur les générations actuelles et futures;</p> <p>Par. 29(2) Le premier dirigeant doit recommander la délivrance d'un certificat d'évaluation environnementale et déterminer si le projet est compatible avec la promotion de la durabilité en protégeant l'environnement et en favorisant une économie saine et le bien-être des Britanno-Colombiens et de leurs collectivités.</p>	<p>Aucune mention directe de la biodiversité, de la faune, des animaux, des plantes, du biote, de ce qui est biologique.</p> <p>Bien qu'elle ne soit pas expressément citée, la biodiversité est pertinente pour divers facteurs énumérés au paragraphe 25(1), y compris les effets environnementaux, les effets cumulatifs, les effets interactifs, les effets intergénérationnels et les effets sur les facteurs biophysiques qui soutiennent la fonction de l'écosystème.</p> <p>La recommandation et la décision doivent tenir compte de la durabilité, et la décision doit tenir compte de la réconciliation.</p>

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
	<p>(5) Les ministres doivent décider de délivrer ou non un certificat d'évaluation environnementale et, ce faisant, prendre en compte les objectifs de durabilité et de conciliation de la loi.</p> <p>Lignes directrices pour la sélection des sociétés de capital-risque Définir les composantes valorisées en tant que composantes de l'environnement naturel et humain qui sont considérées par le promoteur, le public, les groupes autochtones, les scientifiques et autres spécialistes techniques et les agences gouvernementales au processus d'évaluation comme ayant une importance scientifique, sociale, culturelle, archéologique, historique ou autre.</p>	
<p>Alberta</p> <p>Environmental Protection and Enhancements Act, RSA 2000, ch. E-12</p>	<p>[Traduction]</p> <p>Art. 1(l) « conservation » désigne, sauf dans les articles 22 à 24, la planification, la gestion et la mise en œuvre d'une activité visant à protéger les caractéristiques physiques, chimiques et biologiques essentielles de l'environnement contre la dégradation.</p> <p>Art. 1(t) « environnement » désigne l'ensemble des conditions et des composantes naturelles de la Terre, notamment [...]</p> <p>(iii) toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que les <i>organismes vivants</i>;</p> <p>(iv) les <i>systèmes naturels en interaction</i> qui comprennent les éléments visés aux subdivisions (i) et (iii);</p> <p>Art. 2 La présente Loi a pour objet de soutenir et de promouvoir la protection, la mise en valeur et l'utilisation rationnelle de l'environnement, tout en reconnaissant ce qui suit :</p>	<p>Aucune référence à la biodiversité ou à la faune. Les « organismes vivants » et les « écosystèmes naturels en interaction » ne sont utilisés que comme deux des éléments de la définition de l'environnement. Il y a 16 références aux « animaux », dont plusieurs sont négatives, c.-à-d. que les animaux sont nuisibles et porteurs de maladies ou de toxines.</p> <p>Le développement durable est l'un des objectifs déclarés de la Loi et de l'évaluation environnementale.</p> <p>Les EIE doivent prendre en compte les effets positifs et négatifs sur l'environnement, la société, l'économie et la culture, les effets cumulatifs et l'importance des effets. Les EIE doivent également envisager des solutions de remplacement et des mesures d'atténuation.</p>

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
	<p>(a) la protection de l'environnement est essentielle à l'intégrité des écosystèmes et de la santé humaine et au bien-être de la société;</p> <p>(b) la nécessité d'assurer la croissance économique et la prospérité de l'Alberta d'une <i>manière responsable sur le plan environnemental</i> et la nécessité de prendre en compte la protection de l'environnement et les décisions économiques dès les premiers stades de la planification;</p> <p>(c) le principe du <i>développement durable</i>, qui veille à ce que l'utilisation des ressources et de l'environnement aujourd'hui ne compromette pas les perspectives de leur utilisation par les générations futures;</p> <p>(d) l'importance de <i>prévenir et d'atténuer l'impact environnemental</i> du développement et des politiques, programmes et décisions du gouvernement;</p> <p>[...]</p> <p>Art. 40 La procédure d'évaluation environnementale a pour objet :</p> <p>(a) de soutenir les objectifs de protection de l'environnement et de développement durable;</p> <p>(b) d'intégrer la <i>protection de l'environnement</i> et les décisions économiques dès les premières étapes de la planification d'une activité;</p> <p>(c) de prévoir les conséquences environnementales, sociales, économiques et culturelles d'une activité proposée et évaluer les plans visant à atténuer tout impact négatif résultant de l'activité proposée;</p> <p>(d) de prévoir la participation du public, des promoteurs, du gouvernement et des agences gouvernementales à l'examen des activités proposées.</p>	<p>Les rapports d'EIE éclairent les décisions de délivrance de permis.</p>

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
	<p>Art. 49 Les rapports d'évaluation environnementale doivent comprendre :</p> <p>(c) la désignation des <i>conditions environnementales de base existantes</i> et des <i>domaines de préoccupation majeure</i> à prendre en compte;</p> <p>(d) une description des <i>impacts environnementaux, sociaux, économiques et culturels positifs et négatifs potentiels</i> de l'activité proposée, y compris <i>les considérations cumulatives, régionales, temporelles et spatiales</i>;</p> <p>(e) une analyse de <i>l'importance</i> des impacts potentiels définis en vertu de la clause (d);</p> <p>(f) les plans qui ont été ou seront élaborés pour <i>atténuer</i> les incidences négatives potentielles relevées au titre de la clause d);</p> <p>[...]</p> <p>(h) un examen des <i>opérations de remplacement</i> à l'activité proposée, y compris l'opération de remplacement consistant à ne pas poursuivre l'activité proposée.</p>	
<p>Saskatchewan</p> <p>The Environmental Assessment Act, SS 1979-80, ch. E-10.1</p>	<p>[Traduction]</p> <p>Art. 2(e) « environnement » s'entend, selon le cas :</p> <p>(i) de l'air, du sol et de l'eau;</p> <p>(ii) de la <i>vie végétale et animale</i>, y compris les humains;</p> <p>(iii) des <i>conditions sociales, économiques et culturelles</i> qui influencent la vie de l'humain ou d'une communauté dans la mesure où elles sont liées aux questions décrites aux sous-alinéas i) et ii).</p>	<p>Cette loi permet au ministre d'exiger une évaluation environnementale d'un projet ou d'une entreprise, mais elle ne dit pas grand-chose sur les objectifs environnementaux ou la durabilité et ne prescrit aucun facteur à prendre en considération.</p> <p>Aucune mention de la biodiversité ou d'équivalents.</p>
<p>Manitoba</p>	<p>Par. 1(1) La présente loi a pour objet l'élaboration et l'observation au Manitoba d'un système de protection et de gestion en matière d'environnement qui <i>puisse assurer une</i></p>	<p>Prescrit un régime d'autorisation et d'évaluation pour trois niveaux de développement.</p>

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
<p>Loi sur l'environnement, CPLM c E125</p>	<p><i>qualité de vie d'un niveau supérieur, notamment quant aux loisirs et sur les plans social et économique pour les générations présentes et à venir.</i></p> <p>Par. 1(2) « environnement » s'entend, selon le cas :</p> <p>(a) de l'air, du sol et de l'eau;</p> <p>(b) de la vie végétale et animale, y compris les humains.</p> <p>« Polluant » s'entend de toute matière solide, liquide ou gazeuse [...] qui</p> <p>a) altère la <i>qualité naturelle</i>, physique, chimique ou <i>biologique</i> de l'environnement.</p> <p>12.0.2 Lorsqu'il examine un projet d'exploitation, le directeur ou le ministre prend en considération, outre ses <i>répercussions environnementales éventuelles</i>, son efficacité énergétique et la quantité de gaz à effet de serre qui sera émise.</p> <p>41(1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut prendre des règlements et des décrets d'application compatibles avec la présente loi et conformes à son esprit [...]</p> <p>(c) élaborer des politiques de gestion de l'environnement relativement à l'expansion économique, à l'utilisation conflictuelle des biens-fonds et des ressources et au degré de concentration des industries;</p> <p>(d) afin d'éviter l'accumulation d'effets nocifs, restreindre ou limiter le nombre et le genre d'exploitations dont la construction ou la gestion peut être permise dans tout ou partie de la province;</p> <p>(d.1) régir ou interdire des activités, des choses ou des utilisations susceptibles d'entraîner des effets nocifs, y compris régir ou interdire la construction, la modification ou</p>	<p>Aucune référence à la biodiversité et peu aux composantes biologiques de l'environnement.</p> <p>Les EIE doivent prendre en compte les GES en plus des autres impacts environnementaux. Aucune mention concernant les effets cumulatifs.</p> <p>La Loi prévoit un pouvoir réglementaire autorisant le lieutenant-gouverneur en conseil à adopter des règlements relatifs à la protection de la biodiversité, mais il ne semble pas qu'un tel règlement ait été adopté à ce jour.</p>

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
	<p>l'agrandissement d'exploitations ou de catégories d'exploitations;</p> <p>(e) prévoir la fixation d'objectifs quant à la qualité de l'environnement pour tout ou une partie du Manitoba, prévoir le mode de fixation des objectifs et leur utilisation.</p>	
<p>Ontario</p> <p><u>Loi sur les évaluations environnementales, RSO 1990, ch. E.18</u></p>	<p>Par. 1(1) « environnement » S'entend de ce qui suit, selon le cas :</p> <p>(a) air, terre ou eau;</p> <p>(b) <i>végétaux et animaux</i>, y compris l'être humain;</p> <p>c) <i>conditions</i> sociales, économiques et <i>culturelles</i> qui exercent une influence sur la vie de l'être humain ou sur une collectivité;</p> <p>d) bâtiment, ouvrage, machine ou autre dispositif ou chose fabriqué par l'être humain;</p> <p>e) solide, liquide, gaz, odeur, chaleur, son, vibration ou radiation qui proviennent, directement ou indirectement, des activités humaines;</p> <p>f) partie ou combinaison de ces éléments, et <i>rapports qui existent entre deux de ces éléments ou plus</i>;</p> <p>Art. 2 La présente loi a pour objet d'améliorer la situation des résidents de l'Ontario ou d'une partie de la province en assurant <i>la protection, la conservation et la gestion prudente</i> de l'environnement en Ontario.</p> <p>Art. 6.1c) Préparation de l'évaluation environnementale</p> <p>(c) une description :</p> <p>(i) <i>de l'environnement qui sera touché ou dont on pourrait raisonnablement s'attendre qu'il sera touché, soit directement ou indirectement,</i></p>	<p>Traite en grande partie du processus d'EE, et non de la substance. Aucune mention directe de la biodiversité, uniquement par l'interprétation possible des termes en italique.</p> <p>Ne s'applique pas au développement privé, sauf s'il est désigné par la réglementation.</p>

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
	<p>(ii) des <i>conséquences qu'il y aura ou dont on pourrait raisonnablement s'attendre qu'il y aura sur l'environnement,</i></p> <p>(iii) des mesures nécessaires ou dont on peut raisonnablement s'attendre qu'elles seront nécessaires pour <i>empêcher, modifier ou atténuer</i> les conséquences qu'il y aura ou dont on pourrait raisonnablement s'attendre qu'il y aura sur l'environnement, ou pour y remédier,</p> <p>du fait de l'entreprise, des autres façons possibles de réaliser le projet et des solutions de rechange à l'entreprise;</p> <p>(d) une évaluation des avantages et des inconvénients, pour l'environnement, de l'entreprise, des autres façons possibles de réaliser l'entreprise et des solutions de rechange à l'entreprise [...]</p>	
<p>Québec</p> <p>Loi sur la qualité de l'environnement, CQLR c Q-2</p>	<p>Disposition préliminaire : Les dispositions de la présente loi visent la protection de l'environnement de même que la sauvegarde <i>des espèces vivantes qui y habitent</i>, dans la mesure prévue par la loi. [...]</p> <p>Elles affirment le caractère <i>collectif et d'intérêt public</i> de l'environnement, lequel inclut de manière indissociable les dimensions écologiques, sociales et économiques.</p> <p>Les objectifs fondamentaux de cette loi font que <i>la protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement</i> sont d'intérêt général.</p>	<p>Une législation de grande envergure qui couvre de nombreux aspects de la protection environnementale. L'objectif principal énoncé fait référence aux espèces vivantes qui peuplent l'environnement. Il convient également de noter la reconnaissance de l'intérêt collectif et public pour l'environnement et l'invocation du développement durable.</p> <p>Inclut une référence au droit de chaque personne à un environnement sain.</p> <p>Les facteurs à prendre en considération ne font pas référence à la biodiversité ou aux espèces.</p>

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
	<p>Elles assurent le respect des principes de <i>développement durable</i>, tels que définis dans <i>la Loi sur le développement durable</i> (chapitre D-8.1.1) ainsi que la prise en compte des impacts cumulatifs.</p> <p>Art. 1 Définitions « Environnement » : l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques;</p> <p>Art. 19.1 Toute personne a droit à <i>la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent</i>, dans la mesure prévue par la présente loi [...]</p> <p>Art. 24 Dans le cadre de l'analyse des impacts d'un projet, le ministre prend notamment en considération les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> (2) les caractéristiques du milieu touché; (3) la nature, la quantité, la concentration et la localisation de tous les contaminants qui sont susceptibles d'être rejetés dans l'environnement; (4) lorsque le projet découle d'un programme ayant fait l'objet d'une <i>évaluation environnementale stratégique</i> en application du chapitre V, les conclusions de cette évaluation; <p>Art. 25 Lorsqu'il délivre une autorisation, le ministre peut prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiquée pour protéger la qualité de l'environnement et pour éviter de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux</p>	

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
	<p>espèces vivantes ou aux biens, lesquelles peuvent notamment porter sur :</p> <p>(1) des mesures d'atténuation des impacts de l'activité sur l'environnement, la santé de l'être humain ou les <i>autres espèces vivantes</i> ainsi que des mesures de protection de la qualité de l'environnement [...]</p> <p>(3) des mesures visant à respecter les caractéristiques et <i>la capacité de support du milieu récepteur</i> et de son écosystème;</p> <p>Art. 31.0.3 – Le ministre refuse de délivrer ou de modifier une autorisation lorsque le demandeur ne lui a pas démontré que le projet est conforme à la présente loi ou à ses règlements [...] pour protéger les autres espèces vivantes [...]</p> <p>Art. 95.10 – [Tous les programmes] du gouvernement doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique. Lors de l'élaboration des programmes de l'Administration, une telle évaluation a notamment pour objectif de favoriser une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, dont ceux liés aux changements climatiques et à la santé de l'être humain ou <i>aux autres espèces vivantes</i>. Elle a aussi pour objectif la prise en compte des impacts cumulatifs et, <i>le respect des principes de développement durable</i> prévus par la <i>Loi sur le développement durable</i> (chapitre D-8.1.1) lors de l'élaboration des programmes de l'Administration. [...]</p> <p>Section II – Dispositions particulières à la région de la Baie-James située au sud du 55^e parallèle</p> <p>Art. 152 - Dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs compétences, les diverses instances compétentes (y compris le</p>	

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
	<p>Gouvernement de la Nation crie) accordent une attention particulière aux principes suivants :</p> <p>(d) la protection de la faune, du <i>milieu physique et biologique et des écosystèmes</i> du territoire visé à l'article 133, eu égard à toute activité reliée aux projets touchant ledit territoire;</p>	
<p>Nouveau-Brunswick</p> <p>Loi sur l'assainissement de l'environnement, LRN-B 1973, c C-6</p>	<p>Par. 31.1(1) Nonobstant la définition de « environnement » à l'article 1, dans le présent article</p> <p>« environnement » désigne</p> <p>a) l'air, l'eau ou le sol;</p> <p>b) la vie végétale et animale y compris la vie humaine, et;</p> <p>c) les conditions sociales, économiques, culturelles et esthétiques influant sur la vie de l'homme ou d'une collectivité dans la mesure où elles se rattachent aux matières énumérées à l'alinéa a) ou b);</p> <p>« impact sur l'environnement » désigne toute modification de l'environnement</p> <p>« étude d'impact sur l'environnement » désigne tout processus par lequel l'impact causé ou produit par un ouvrage sur l'environnement est prévu et évalué;</p> <p>31.1(2) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir des règlements, soit [diverses dispositions relatives à la réalisation des études d'impact sur l'environnement].</p>	<p>La loi est principalement axée sur la lutte contre la pollution et le contrôle des contaminants.</p> <p>L'évaluation d'impact sur l'environnement est en cours de modernisation.</p> <p>L'évaluation d'impact sur l'environnement est prise en compte, mais elle n'est requise qu'en vertu des directives régionales que le lieutenant-gouverneur en conseil peut adopter. Le Règlement n'énumère pas les facteurs à prendre en considération.</p> <p>Aucune obligation de prendre en compte les effets cumulatifs ou la biodiversité.</p>
<p>Nouvelle-Écosse</p> <p>Environment Act, SNS 1994-95, c 1</p>	<p>[Traduction]</p> <p>Art. 2 La présente Loi a pour objet de soutenir et de promouvoir la protection, la mise en valeur et l'utilisation prudente de l'environnement, tout en reconnaissant ce qui suit</p> <p>Objectifs :</p>	<p>Référence claire et directe à la prévention de la perte de la diversité biologique dans la section de l'objet de la Loi, ainsi que des références au développement durable.</p>

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
<p>et</p> <p>Environmental Assessment Regulations, NS Reg 26/95</p>	<p>(a) maintenir la protection de l'environnement comme essentielle à <i>l'intégrité des écosystèmes</i>, à la santé humaine et au bien-être socio-économique de la société;</p> <p>(b) le maintien des principes du <i>développement durable</i>, y compris</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) le principe de la valeur écologique, qui garantit le maintien et la restauration des processus écologiques essentiels ainsi que la <i>préservation de la diversité biologique et la prévention de son appauvrissement</i>; (vii) l'intégration complète des <i>principes de développement durable</i> dans l'élaboration des politiques publiques de la province; <p>Art.3 Définitions</p> <p>(r) « environnement » s'entend de l'ensemble des conditions et des composantes naturelles de la Terre, notamment</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) le sol, l'eau et l'air; (ii) les couches de l'atmosphère; (iii) <i>les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants</i>; (iv) <i>les systèmes naturels en interaction</i> qui comprennent les éléments visés aux subdivisions i) à iii); [...] <p>(aw) « développement durable » s'entend d'un développement qui répond aux besoins de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins;</p> <p>Par. 8(2) Le ministre, pour les besoins de l'administration et de l'application de la présente Loi, et après avoir procédé à l'examen public qu'il juge nécessaire, <i>doit</i></p>	<p>Les règlements exigent que les EE prennent en compte les impacts sur les espèces en péril, les espèces dont la conservation est préoccupante et leurs habitats, ainsi que les solutions de remplacement.</p>

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
	<p>(a) <i>promouvoir le développement durable</i>, y compris la prévention de la pollution;</p> <p>(b) établir et gérer des politiques, des programmes, des lignes directrices, des objectifs et des procédures d’approbation relatifs à la <i>protection et à l’intendance de l’environnement</i>;</p> <p>(f) promouvoir la remise en état et la restauration des zones dégradées de l’environnement;</p> <p>Art. 32 – Ne pas entamer les travaux du projet avant l’approbation écrite du ministre, et (2) le ministre peut imposer des conditions à l’approbation.</p> <p>Art. 34 – Le ministre peut exiger un rapport d’évaluation environnementale et rejeter le projet s’il est probable que les effets ne pourront pas être atténués.</p> <p><i>Règlement sur l’évaluation environnementale</i></p> <p>19(1) Lorsqu’un rapport d’évaluation environnementale est requis, l’administrateur prépare un mandat pour la préparation du rapport d’évaluation environnementale qui comprend, sans s’y limiter, les informations suivantes :</p> <p>(d) une description des solutions de rechange au projet;</p> <p>(e) une description de l’environnement qui pourrait raisonnablement être affecté par le projet;</p> <p>(f) les effets environnementaux du projet, y compris le recensement de tout effet sur <i>les espèces en péril, les espèces dont la conservation est préoccupante et leurs habitats</i>;</p> <p>(g) une évaluation des avantages et des inconvénients du projet pour l’environnement;</p> <p>(h) les mesures qui peuvent être prises pour prévenir, atténuer ou corriger les effets négatifs sur l’environnement et maximiser les effets positifs sur l’environnement;</p> <p>(i) une analyse des effets négatifs ou des effets environnementaux significatifs qui ne peuvent pas ou ne seront</p>	

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
	<p>pas évités ou atténués par l'application d'une technologie de contrôle environnemental;</p> <p>(j) un programme de surveillance des effets environnementaux produits par le projet pendant les étapes de construction, d'exploitation et d'abandon;</p>	
<p>Terre-Neuve-et-Labrador</p> <p>Environmental Protection Act, SNL 2002, c E-14.2</p>	<p>[Traduction]</p> <p>Art. 2 Définitions</p> <p>(M) « environnement » s'entend</p> <p>(i) le sol, l'eau et l'air;</p> <p>(ii) <i>les plantes et la vie animale, y compris la vie humaine;</i></p> <p>(iii) <i>les conditions et facteurs sociaux, économiques, récréatifs, culturels et esthétiques qui influencent la vie des êtres humains ou d'une collectivité;</i></p> <p>[...]</p> <p>(vi) une partie ou une combinaison des éléments visés aux points (i) à (v) et les relations entre deux ou plusieurs d'entre eux;</p> <p>(dd) « remise en état » s'entend</p> <p>(vi) la restauration de l'habitat, des populations et de l'intégrité socio-économique des composantes valorisées de l'écosystème;</p> <p>(kk) développement durable » s'entend de répondre aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins;</p> <p>Objet de la partie X – Évaluation environnementale</p> <p>46. La présente partie a pour objet de</p> <p>(a) protéger l'environnement et la qualité de vie des habitants de la province;</p> <p>(b) faciliter la gestion judicieuse des ressources naturelles de la province, par la mise en place de procédures d'évaluation</p>	<p>Cette loi traite d'un large éventail de questions environnementales, notamment la formation et la recherche, les substances dangereuses, la gestion des déchets, la qualité de l'air, les pesticides, ainsi que l'évaluation environnementale.</p> <p>Pas de référence directe à la biodiversité, ni de synonymes. La vie végétale et animale est reconnue comme faisant partie de l'environnement, par définition. La remise en état comprend la restauration des habitats et des populations, ce qui semble reconnaître le lien entre les habitats et les espèces.</p> <p>Les références au développement durable se limitent à la sensibilisation et à la recherche en matière d'environnement.</p>

Législation	Références en matière de biodiversité (directes ou indirectes)	Commentaires
	<p>environnementale avant et après le lancement d'un projet susceptible de porter atteinte à l'environnement.</p> <p>Art. 48 – Interdiction d'entreprendre un projet à moins d'être exempté ou autorisé en vertu de la présente Loi.</p>	
<p>Île-du-Prince-Édouard</p> <p>Environmental Protection Act, RSPEI 1988, c E-9</p>	<p>[Traduction]</p> <p>Art. 1 Définitions</p> <p>(f) « environnement » s'entend</p> <p>(i) le sol, l'eau et l'air;</p> <p>(ii) <i>la vie végétale et animale, y compris la vie humaine, et toute caractéristique, partie, composant, ressource ou élément de celle-ci;</i></p> <p>Par. 3(1) Le ministre peut prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour gérer, protéger ou améliorer l'environnement [...]</p> <p>Par. 9(1) – Interdiction de poursuivre le projet sans l'approbation écrite du ministre.</p> <p>(2) – Le ministre a le pouvoir discrétionnaire d'exiger une EIE, et</p> <p>(3) de prescrire le contenu de l'EIE.</p> <p>Art. 22 – Interdiction de modifier les dunes de sable sans l'autorisation du ministre.</p>	<p>L'essentiel de la loi concerne la pollution et la contamination.</p> <p>Traitement très superficiel et discrétionnaire de l'EIE. L'<i>EA Fees Regulation</i>, PEI Reg EC244/05, ne traite que des redevances payables dans le cadre de la procédure d'EIE.</p> <p>Aucune mention de la biodiversité ou des synonymes (et les références à la vie se limitent largement à la vie humaine).</p> <p>Prévoit la protection des dunes de sable (un cas de protection de l'habitat).</p>

Annexe B : Observations de J. Ray et A. Johnston sur le projet de politique de compensation du SCF

17 février 2023

Commentaires sur le [Projet de politique sur la compensation de la biodiversité](#) du Service canadien de la faune

Transmis par courriel : SCFEvaluationStrategique-CWSStrategicAssessment@ec.gc.ca

Par : Justina Ray (Wildlife Conservation Society Canada) et Anna Johnston (West Coast Environmental Law)

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de formuler des commentaires sur le projet de *Politique de compensation pour la biodiversité*. Nous le faisons en tant qu'expertes juridiques et en biodiversité dans le domaine de l'évaluation d'impact. Nous avons été chargées d'effectuer des recherches et de rédiger un rapport sur le traitement de la biodiversité dans l'évaluation d'impact pour le Comité consultatif technique des sciences et des connaissances nommé par l'Agence d'évaluation d'impact du Canada. Dans cette étude, nous avons profité des discussions des collègues de la SCF et des experts de la mise en œuvre des compensations : Dan Kraus, Hugo Rainey et Ray Victurine.

Nous nous concentrons ici sur quatre thèmes clés que nous avons déterminés comme prioritaires pour aider le Canada à respecter ses obligations environnementales, en particulier celles qui découlent de la Convention sur la diversité biologique. Nos principales préoccupations sont les suivantes : 1) le manque d'insistance sur la hiérarchie d'atténuation en tant que cadre nécessaire pour aborder les impacts sur la biodiversité à l'échelle du projet (p. 1), 2) le manque de cohérence et de clarté concernant l'objectif de la politique de compensation proposée (p. 4), 3) l'attente irréaliste que les effets cumulatifs puissent être gérés ou atténués au moyen de cette politique (p. 6), et 4) la manière dont le rôle des peuples autochtones est discuté (p. 6). Nous abordons ici chacun de ces thèmes et formulons 16 recommandations en vue d'améliorer cette politique.

1. Le projet de politique ne s'inscrit pas clairement dans un cadre hiérarchique d'atténuation conforme aux pratiques exemplaires et aux obligations environnementales du Canada

Bien qu'une politique de compensation soit en théorie louable, nous sommes profondément préoccupés par le fait que cette politique soit élaborée en l'absence d'une politique générale de hiérarchie des mesures d'atténuation établissant des exigences qui respectent les efforts d'évitement, de minimisation et de rétablissement de la biodiversité avant de passer à la compensation. La hiérarchie des mesures d'atténuation est bien établie dans les politiques du monde entier, elle est largement reconnue comme faisant partie intégrante de la prise en compte des impacts sur la biodiversité à l'échelle des projets et constitue un outil essentiel pour aider les pays à respecter leurs obligations au titre de la Convention sur la diversité biologique (CDB).

Comme le reconnaît le projet de politique lui-même, la compensation est le dernier recours après avoir épuisé les possibilités de poursuivre les étapes prioritaires de la hiérarchie des mesures d'atténuation. Toutefois, en l'absence d'une politique définissant explicitement les exigences relatives à chacune des étapes prioritaires de la hiérarchie des mesures d'atténuation, ce document affaiblit la hiérarchie des mesures d'atténuation malgré les références qu'il y fait. Bien que l'utilisation de la hiérarchie des mesures d'atténuation soit mentionnée comme un objectif politique dans ce projet, son traitement est trop superficiel et n'est pas poursuivi avec suffisamment de force dans l'ensemble du document pour garantir son application concrète. L'accent mis par la politique sur la compensation et l'absence de lignes directrices claires pour les étapes précédentes encourageront les acteurs à « passer directement » à la compensation sans protection empêchant la perte de biodiversité dans des circonstances inacceptables (telles que les incidences sur les espèces en péril et les habitats essentiels lorsqu'il n'y a pas d'intérêt public supérieur évident).

En outre, les objectifs politiques ne présentent pas l'urgence nécessaire pour stimuler les efforts visant à éviter et à réduire les impacts avant qu'ils ne se produisent. Dans le cadre d'un déploiement approprié de la hiérarchie des mesures d'atténuation, le recours aux compensations est un aveu d'échec. Par conséquent, les compensations ne devraient pas être autorisées à moins que les efforts les plus stricts n'aient été déployés pour déterminer toutes les options permettant d'éviter et de minimiser les impacts sur la biodiversité dès les premières étapes et tout au long des processus de planification et d'évaluation des projets. Si les options pour éviter et minimiser les impacts ne sont pas déterminées et classées par ordre de priorité dès le début (c.-à-d. dès les premières étapes préparatoires du projet), la conception et la localisation du projet commencent à prendre forme sans tenir compte de la biodiversité de manière adéquate, et les possibilités de laisser des impacts résiduels minimaux se réduisent, ce qui rend plus difficile, voire impossible dans certaines circonstances, la prise en compte des impacts sur la biodiversité que le projet aura à subir. Le projet de politique ne décrit pas la nécessité d'efforts précoces et continus pour recenser toutes les options possibles pour éviter et minimiser les impacts sur la biodiversité, manque d'orientations claires sur l'évaluation comparative de ces options, et ne délimite pas le moment où il peut être approprié de passer à la compensation. Ce faisant, il sous-estime l'importance de la hiérarchie des mesures d'atténuation pour compenser la perte de biodiversité.

En raison de ces lacunes concernant le caractère central de la hiérarchie des mesures d'atténuation et des orientations relatives à l'application de ses étapes prioritaires, cette politique de compensation risque de compromettre la capacité du Canada à respecter ses obligations internationales et nationales en matière de biodiversité, plutôt que de l'aider à y parvenir. Compte tenu de l'engagement du Canada à mettre en œuvre le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal (CMBKM) récemment adopté au niveau national, la prochaine version de cette politique devrait être expressément conçue comme l'une des composantes de l'engagement du Canada à atteindre l'objectif 14 :

Assurer la pleine intégration de la biodiversité et de ses multiples valeurs dans les politiques, les réglementations, les processus de planification et de développement, les stratégies d'éradication de la pauvreté, les évaluations environnementales stratégiques, les évaluations d'impact sur l'environnement et, s'il y a lieu, la comptabilité nationale, à tous les niveaux de gouvernement et dans tous les secteurs, en particulier ceux qui ont un impact significatif sur la biodiversité, en alignant progressivement toutes les activités publiques et privées, tous les flux fiscaux et financiers pertinents sur les objectifs et les cibles du présent cadre.

La hiérarchie des mesures d'atténuation est un outil clé pour une telle intégration, car elle offre une approche largement acceptée pour traiter les impacts sur la biodiversité et le climat à l'échelle des projets d'une manière qui pourrait apporter de la cohérence à la variété des régimes compensatoires relevant de compétence fédérale. Nous formulons les recommandations suivantes à la lumière de la cible 14 et des lacunes décrites ci-dessus dans le projet de politique concernant la centralité de la hiérarchie des mesures d'atténuation.

Recommandations :

- 1) En collaboration avec le Conseil du Trésor et conformément à l'objectif 14 du CMBKM²⁹⁸, créer une politique pangouvernementale d'intégration de la biodiversité et de traitement des impacts sur la biodiversité à l'échelle des projets au Canada, qui soit axée sur une application rigoureuse de la hiérarchie des mesures d'atténuation, tout comme le ministre a été mandaté pour créer une perspective climatique²⁹⁹. Une hiérarchie des mesures d'atténuation et une politique d'intégration de la biodiversité pourraient servir de cadre pour positionner de manière appropriée d'autres systèmes de compensation, par exemple ceux associés à la *Loi sur les pêches* et les compensations carbone. Une étape encore plus importante consisterait à concevoir une hiérarchie des mesures d'atténuation pour la conservation³⁰⁰, qui réunirait l'atténuation de l'impact et la conservation proactive dans un cadre unique. L'établissement d'un tel cadre général devient d'autant plus important qu'aucune des lois en vertu desquelles cette politique pourrait être appliquée (énumérées à la page 1 du projet) ne fait référence à la hiérarchie des mesures d'atténuation ou aux compensations. Par conséquent, une politique détaillée et autonome sur la hiérarchie des mesures d'atténuation est essentielle pour imposer son utilisation au sein d'ECCC ainsi que d'autres ministères et agences fédérales.
- 2) Introduire la hiérarchie des mesures d'atténuation dès l'introduction de la politique pour souligner la position des compensations en tant que sa dernière étape, et réitérer qu'il s'agit du « dernier recours pour traiter les impacts résiduels significatifs qui n'ont pas pu être évités par la prévention et la minimisation, ou corrigés de manière adéquate par la restauration ou la remise en état³⁰¹ » [traduction].
- 3) Souligner la nécessité d'un recensement précoce et continue des options permettant d'éviter et de minimiser la perte de biodiversité dans les processus de planification, d'évaluation et d'approbation des projets, afin d'éviter que des options potentielles permettant d'éviter ou de traiter les impacts sur la biodiversité ne soient exclues par les décisions de conception du projet.
- 4) Inclure une description claire dans la section « champ d'application » de la manière dont la politique de compensation peut être mise en œuvre dans le cadre des lois citées. Cette section devrait également inclure des liens clairs avec le CMBKM et les Objectifs de développement durable des Nations unies pour 2030.

²⁹⁸ Jeremy S. Simmonds et coll., *Aligning ecological compensation policies with the Post-2020 Global Biodiversity Framework to achieve real net gain in biodiversity*. 2021. 9 p. Internet : <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/csp2.12634>.

²⁹⁹ <https://www.pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-de-lenvironnement-et-du-changement>. Nous reconnaissons que l'optique climatique est destinée à couvrir les politiques, les plans et les programmes, en plus des projets.

³⁰⁰ <https://conservationhierarchy.org/>; https://www.birdlife.org/wp-content/uploads/2021/09/four_steps_for_the_earth_briefing_jan2021_with_links.pdf

³⁰¹ Biodiversity Consultancy, *A Cross-Sector Guide for Implementing the Mitigation Hierarchy*. 2015. Internet : <https://www.thebiodiversityconsultancy.com/knowledge-and-resources/a-cross-sector-guide-for-implementing-the-mitigation-hierarchy-117/>

- 5) Réécrire les objectifs de cette politique afin d'articuler clairement que les compensations sont la dernière étape de la hiérarchie des mesures d'atténuation, seulement après que tous les promoteurs aient démontré qu'il n'y a pas d'options réalisables pour éviter les impacts, afin d'encourager l'évitement et la réduction des impacts avant qu'ils n'aient lieu, avec les compensations comme dernier recours dans des circonstances précises.
- 6) La déclaration de politique générale n° 2 devrait établir que tous les projets *suivront* la hiérarchie des mesures d'atténuation. Elle devrait également décrire les circonstances dans lesquelles les compensations seront inappropriées lorsque l'évitement est la seule option possible, par exemple en raison de la vulnérabilité et du caractère irremplaçable de la valeur de la biodiversité en question, ou parce que les risques de réussite sont inacceptables.
- 7) Dans la longue description de la figure 1 (p. 5), il est important de noter que les impacts sur la biodiversité sont immédiats et que la mise en œuvre des mesures compensatoires doit commencer en même temps que la mise en œuvre du projet afin d'éviter des pertes supplémentaires. Idéalement, le financement des compensations devrait être fourni à l'avance et garanti afin d'assurer au mieux la réalisation de l'APN ou du GN.
- 8) Veiller à ce que le message clé selon lequel les compensations constituent le dernier recours conformément à la hiérarchie des mesures d'atténuation soit exprimé de manière cohérente dans l'ensemble de la documentation de politique.

2. L'objectif de compensation est incohérent et peu clair

L'objectif de compensation (p. 2) indique à la fois que l'objectif est l'APN et (dans l'étape suivante) que les compensations doivent être « conçues pour atteindre l'APN *ou* un gain net pour la biodiversité ». En outre, il existe des incohérences dans l'ensemble du document en ce qui concerne l'APN et le gain net (GN). Par exemple, aucun des trois objectifs politiques ne mentionne l'APN ou le GN, de sorte que la relation entre ces objectifs et l'objectif politique global n'est pas claire. La déclaration de politique générale n° 4 indique tout d'abord que l'objectif est l'APN, puis que « dans certaines situations », les compensations doivent permettre d'obtenir un gain net, et enfin que l'objectif de gain net doit s'appliquer « dans la mesure du possible ».

Nous en déduisons que l'intention est de disposer de l'APN au minimum, et du GN dans certaines circonstances (non définies). Toutefois, si l'on ne prête pas une attention particulière et constante à la formulation, cette ambiguïté risque d'entraîner l'échec de la mise en œuvre, et ce pour plusieurs raisons :

- Si les circonstances dans lesquelles l'APN ou le GN est un objectif approprié ne sont pas précisées, il existe un risque sérieux que les promoteurs ou les régulateurs optent pour la barre la plus basse plutôt que pour ce qui est le plus approprié du point de vue de l'écologie et de la conservation. Les objectifs politiques d'APN et de GN sont fondamentalement différents et le passage de l'un à l'autre est loin d'être simple. « En résumé, pour atteindre l'APN, la perte de valeurs de la biodiversité doit être entièrement compensée par des gains proportionnels de ces valeurs. Pour atteindre l'objectif plus positif d'un gain net, le statu quo en matière de biodiversité doit être amélioré, soit en surcompensant la perte des valeurs de biodiversité affectées, soit en veillant à ce qu'il n'y ait pas de perte nette de ces valeurs et en apportant ensuite des gains supplémentaires à d'autres valeurs de

biodiversité³⁰² » [traduction]. Cela signifie que les circonstances dans lesquelles l'APN ou le GN sont les objectifs les plus appropriés doivent être soigneusement étudiées et précisées autant que possible dans la politique.

- Un grand nombre d'études portant sur l'efficacité de la réalisation des résultats de l'APN³⁰³ ont démontré que sa réalisation est, le plus souvent, un échec. Cela se produit pour diverses raisons, notamment (mais pas exclusivement) la perte de biodiversité en raison d'un déclin continu qui n'a pas été pris en compte, la prise en compte incomplète de tous les types d'impacts dans les plans de compensation, mise en œuvre inadéquate des mesures de compensation et risque élevé d'échec.
- Le GN s'aligne sur les buts et objectifs mondiaux du CMBKM³⁰⁴, ainsi que sur l'engagement du Canada « à freiner et à inverser la perte de milieux naturels d'ici 2030 au Canada³⁰⁵ ». À titre d'exemple, l'objectif mondial de conservation de la biodiversité pour 2050 (objectif A) se concentre sur le maintien, l'amélioration, la restauration et l'augmentation substantielle de la superficie des écosystèmes naturels, ainsi que sur l'arrêt du déclin des espèces et leur préservation. En outre, pour atteindre la vision 2050 du CMBKM, une augmentation nette significative de la superficie, de la connectivité des habitats et de l'intégrité des écosystèmes naturels sera nécessaire, et « devra être réalisée en évitant de nouvelles pertes d'écosystèmes naturels, dans la mesure du possible, et sinon en réduisant les taux de perte actuels. Il faudra également restaurer les écosystèmes convertis et dégradés³⁰⁶ » [traduction]. La responsabilité du Canada dans le contexte mondial (en tant que deuxième plus grand pays du monde) mérite d'être soigneusement prise en compte dans la formulation de cette politique et des politiques connexes qui font partie de la mise en œuvre nationale du CMBKM.

Si la discussion sur les limites des compensations dans la déclaration de politique générale n° 5 est importante, l'introduction de compensations partielles est alarmante, en particulier parce qu'elle apparaît comme une alternative acceptable, même si elle entraînera, par définition, une perte nette pour la biodiversité.

Un projet dont les effets ne peuvent être compensés doit être considéré comme trop risqué et doit être remis en question. Dans les cas où l'on considère qu'il existe des raisons impératives d'intérêt public majeur pour qu'un projet non compensable soit mis en œuvre, le niveau de compensation ou de

³⁰² Bull et coll., *The transition from No Net Loss to a Net Gain of biodiversity is far from trivial*. 2017. p. 53-59, « Oryx », vol. 51(1). Internet : <https://www.cambridge.org/core/journals/oryx/article/transition-from-no-net-loss-to-a-net-gain-of-biodiversity-is-far-from-trivial/72A5E9F0871AE4071FBD0EEB19704D96>

³⁰³ Voir, par exemple : Sophus O. S. E. zu Ermgassen et coll., *The ecological outcomes of biodiversity offsets under "no net loss" policies: A global review*. 2019. « Conservation Letters », vol. 12(6). Internet : <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/conl.12664>; Sebastian Theis et coll., *Compliance with and ecosystem function of biodiversity offsets in North American and European freshwaters*. 2020. p. 41–53, « Conservation Biology », vol. 34(1). Internet : <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/cobi.13343>; Laura J. Sonter et coll., *Local conditions and policy design determine whether ecological compensation can achieve No Net Loss goals*. 2020. 11 p. Internet : <https://www.nature.com/articles/s41467-020-15861-1>.

³⁰⁴ Jeremy S. Simmonds et coll., *Aligning ecological compensation policies with the Post-2020 Global Biodiversity Framework to achieve real net gain in biodiversity*. 2021. 9 p. Internet : <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/csp2.12634>

³⁰⁵ <https://www.pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-de-lenvironnement-et-du-changement>

³⁰⁶ Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice. 2021.

<https://www.cbd.int/doc/c/e823/b80c/8b0e8a08470a476865e9b203/sbstta-24-03-add2-rev1-en.pdf>

compensation partielle doit avoir une certitude scientifique élevée d'APN ou de GN cible, afin de minimiser le risque global, et une amélioration doit être exigée ailleurs. Si le projet ne peut pas être entièrement compensé, le promoteur pourrait également être tenu de verser une somme à un fonds de conservation pour entreprendre des actions de conservation en faveur d'espèces ou d'écosystèmes similaires. En d'autres termes, les promoteurs de projets non compensables doivent en fin de compte être tenus de contribuer à ce que le Canada respecte ses obligations environnementales, sans que des compensations partielles ne soient utilisées en guise de récompense.

Recommandations :

- 9) Expliquer clairement et de manière cohérente dans tout le document les circonstances dans lesquelles l'APN ou le GN sera approprié comme objectif et comment ils devraient fonctionner ensemble. Le choix de la conception pour l'APN ou le GN doit être conforme à la norme de performance 6³⁰⁷, et un gain net est requis lorsque les caractéristiques de la biodiversité sont inférieures aux objectifs. Le GN devrait être le premier choix d'objectif pour garantir que les résultats en matière de biodiversité sont cohérents avec les objectifs politiques et pour lutter contre le déclin continu de la biodiversité, quelle qu'en soit la source. L'APB devrait être réservée aux cas limités où les impacts ont été évités de manière substantielle et où les impacts résiduels sont très faibles, ainsi qu'aux zones caractérisées par des valeurs de biodiversité intactes où il n'est pas possible (par définition) d'atteindre le GN.
- 10) Souligner que l'APN et le GN sont les objectifs de la hiérarchie d'atténuation (plutôt que la compensation), afin de mieux positionner la compensation comme le dernier recours dans la poursuite de cet objectif.
- 11) Réécrire la déclaration de politique générale n° 5 pour être clair sur les limites des compensations (voir ci-dessus), supprimer complètement la référence aux compensations partielles et encourager les améliorations en plus des compensations.
- 12) La figure 2 devrait être modifiée pour indiquer que dans les cas où le risque pour la biodiversité est trop important, aucune compensation n'est possible et le projet ne devrait donc pas être autorisé à se poursuivre (à moins qu'il soit possible de l'éviter). À l'heure actuelle, elle se contente d'indiquer qu'il n'y aura pas de compensation. L'étape 3 de la description longue de cette figure doit également être adaptée en conséquence. Le problème n'est pas la compensation; c'est plutôt le projet qui n'est pas approprié.

³⁰⁷ https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards/ps6.

3. Il n'est pas possible pour cette politique de prévenir ou de gérer les effets cumulatifs

Bien que cette politique prétende s'appliquer aux effets cumulatifs, une gestion efficace des effets cumulatifs sur la biodiversité ne sera possible que si des objectifs régionaux sont fixés pour les valeurs de la biodiversité qui sont alignés sur le CMBKM et d'autres obligations (p. ex., la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones) et qui prennent en compte les outils décrits dans l'Objectif 14 pour réduire les impacts cumulatifs. L'une des principales difficultés réside toutefois dans le fait que la politique est axée sur les projets et ne tient généralement pas compte des priorités régionales ou du paysage, dont aucune n'a encore été fixée au niveau fédéral. Si des objectifs sont fixés, les projets mettront en œuvre la hiérarchie des mesures d'atténuation en évitant les zones prioritaires dans lesquelles le développement est susceptible de ne pas atteindre les objectifs, ou bien en élaborant des plans compensatoires efficaces qui garantissent l'atteinte des objectifs. En l'absence d'objectifs régionaux pour des valeurs précises, la prise en compte des effets cumulés des activités passées, présentes et futures sur la biodiversité restera difficile.

Recommandation :

- 13) Fixer des objectifs régionaux de conservation et de restauration alignés sur le CMBKM, qui permettraient aux autorités et aux promoteurs de prendre en compte et de tenter de remédier à leurs contributions aux impacts cumulatifs.

4. Le langage relatif aux peuples autochtones ne respecte pas les instruments internationaux ou fédéraux.

Bien que la politique aborde le rôle des peuples autochtones dans la mise en œuvre, l'accent est mis sur la « mobilisation » plutôt que sur la coopération entre les instances et la réconciliation. Le projet de politique manque de précision, notamment en ce qui concerne les ressources destinées à soutenir la participation et la prise de décision des peuples autochtones, à garantir leur consentement libre, préalable et éclairé et à s'assurer que les peuples autochtones bénéficient des programmes compensatoires. L'absence d'exigences concernant la recherche et le soutien d'une participation à long terme des peuples autochtones à la gestion des compensations ou à la surveillance en tant qu'autorités et détenteurs de droits est inadéquate. L'objectif 22 du CMBKM exige des parties de :

Veiller à ce que les peuples autochtones et les collectivités locales, dans le respect de leurs cultures et de leurs droits sur les terres, les territoires, les ressources et le savoir traditionnel, ainsi que les femmes et les filles, les enfants et les jeunes, et les personnes handicapées, soient pleinement représentés et participent à la prise de décision, et aient accès à la justice et aux informations relatives à la biodiversité, et assurer la pleine protection des défenseurs des droits de la personne en matière d'environnement.

Les Lignes directrices facultatives d'Akwé : Kon³⁰⁸ ont été élaborées pour aider les parties à respecter l'article 8(j) et les dispositions connexes de la CDB. L'article 8(j) oblige les parties à :

³⁰⁸ Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Akwé : Kon Lignes directrices facultatives pour la conduite d'études sur les impacts culturels, environnementaux et sociaux des projets d'aménagement ou des aménagements susceptibles d'avoir

[...] respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des collectivités autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favoriser l'application sur une plus grande échelle avec l'approbation et la participation des détenteurs de ce savoir, ces innovations et ces pratiques, et encourager le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques.

Les pratiques exemplaires³⁰⁹ soulignent que l'utilisation et les points de vue des intervenants et des collectivités autochtones et locales dans les zones affectées par un projet ou une compensation de biodiversité doivent constituer la base de l'application de la hiérarchie d'atténuation, de la conception de la compensation, des plans ou de la mise en œuvre et de la surveillance des compensations.

Recommandation :

- 14) La politique de compensation devrait exiger le respect de l'article 8(j) de la CDB et de l'objectif 22 du CMBKM, et demander aux praticiens et aux autorités de suivre les directives d'Akwé : Kon dans l'application de la hiérarchie des mesures d'atténuation et dans la conception et l'approbation des plans compensatoires.

Pour conclure, nous avons deux autres préoccupations majeures et des recommandations correspondantes qui portent sur la nécessité de définir explicitement la biodiversité et les services écosystémiques, ainsi que de faire appel à une expertise indépendante pour la conception des plans de compensation :

- 15) la prochaine version de la politique devrait adopter la définition de la diversité biologique de la CDB, c'est-à-dire la *variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes*³¹⁰. Cette ébauche réduit de manière inappropriée la biodiversité aux espèces en péril, aux terres humides et aux oiseaux migrateurs. En outre, nous recommandons vivement que le champ d'application de la politique comprenne également les services écosystémiques (ou les contributions de la nature à l'humain). Cela serait non seulement conforme à la CDB (p. ex., le deuxième objectif de la CDB et la Vision 2050, l'objectif B et plusieurs objectifs de soutien du CMBKM), mais aussi à la compréhension croissante du rôle de soutien essentiel de la biodiversité qui sous-tend le développement durable et le bien-être de l'humain.
- 16) Outre la recommandation n° 14 relative à la collaboration avec les peuples autochtones, il est indispensable de disposer d'une expertise indépendante en plus de celle des collectivités locales dans l'application de la hiérarchie des mesures d'atténuation et dans la conception des plans de compensation, et ce dès les premières étapes. La mobilisation du public et des experts indépendants reste principalement (voire exclusivement) un exercice de cases à cocher

un impact sur des sites sacrés et sur des terres ou des eaux occupées ou utilisées traditionnellement par des communautés autochtones et locales.. 2020. 29 p. Internet : <https://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-fr.pdf>.

³⁰⁹ BBOP Principles on Biodiversity Offsets https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2018/10/The-BBOP-Principles_20181023.pdf

³¹⁰

comprenant des périodes de consultation et des réunions occasionnelles. Pour que la mise en œuvre de la hiérarchie d'atténuation, y compris la détermination et la conception des programmes de compensation, reflète l'utilisation des services écosystémiques par les collectivités, les valeurs et les besoins des collectivités, les connaissances des autochtones et des collectivités, ainsi que la réflexion des experts (en particulier ceux qui possèdent une expertise locale et régionale), la mobilisation doit aller au-delà des périodes de consultation et se traduire par une collaboration et un dialogue fondé sur l'apprentissage. Nous recommandons la création de groupes de travail ou de comités représentant les détenteurs de droits et les autorités autochtones, les collectivités non autochtones, les détenteurs de connaissances et les scientifiques occidentaux indépendants, les promoteurs et les experts gouvernementaux.

Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de nous exprimer. Nous serions certainement ouvertes et intéressées par toute autre discussion concernant cet important sujet.

Cordialement,



Justina C. Ray, Ph. D.
Présidente et scientifique chevronnée
Wildlife Conservation Society Canada West
jray@wcs.org



Anna Johnston, LL.M.
Avocate-conseil à l'interne
Coast Environmental Law
ajohnston@wcel.org