

LE DILEMME DES EFFETS CUMULATIFS : LA SCIENCE ET LE DROIT

Cindy Chiasson
Environmental Law Centre

Symposium
L'environnement au tribunal : les principaux concepts relatifs à
l'environnement et la nature unique des dommages à l'environnement

Les 23 et 24 mars 2012
Université de Calgary



This project was undertaken with the financial support of:



Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :



Tous droits réservés. Nulle partie de la présente communication ne peut être reproduite d'aucune manière ou avec aucun moyen que ce soit sans la permission écrite de l'éditeur : Institut canadien du droit des ressources, Murray Fraser Hall, Room 3353 (MFH 3353), Faculté de droit, Université de Calgary, Calgary, Alberta, Canada, T2N 1N4.

Droit d'auteur © 2012
Canadian Institute of Resources Law
Institut canadien du droit des ressources
Faculté de droit
Université de Calgary

Imprimé au Canada

INTRODUCTION

La présente communication porte sur le concept des effets cumulatifs dans le contexte de la réglementation de l'environnement au Canada. Elle présente une vue d'ensemble du concept et aborde la façon dont ce concept a été utilisé dans le cadre de la réglementation environnementale jusqu'à maintenant. Cette communication se penche ensuite sur le changement de cap vers la gestion des effets cumulatifs en s'appuyant sur l'étude de cas d'un système réglementaire en développement.

QUE SIGNIFIE L'EXPRESSION « EFFETS CUMULATIFS »?

Les effets cumulatifs se rapportent à un concept employé dans le droit de l'environnement, concept qui aborde les changements découlant de l'activité humaine d'un point de vue holistique, et principalement préventif. Ce concept est fortement ancré dans la science, et les systèmes canadiens de réglementation environnementale ont du mal à bien traduire ce concept sous la forme de lois et de politiques en vue de protéger l'environnement. Jusqu'à maintenant, dans le cadre de la réglementation de l'environnement au Canada, les effets cumulatifs ont surtout été utilisés comme outils de prévision et de prévention plutôt que comme outil d'évaluation des dommages.

De manière générale, dans le domaine du droit de l'environnement, les « effets cumulatifs » traitent des changements ou des effets susceptibles de découler d'une action ou d'une activité combinée avec d'autres actions ou activités humaines passées, présentes et futures.¹ Les lois et les politiques varient en ce sens que le concept ne comprend parfois que les effets environnementaux et parfois encore, il englobe également les effets sociaux, économiques et culturels. Cela dit, les lois et les politiques plus récentes ont davantage tendance à inclure tous ces effets.² Ce concept s'avère très difficile à mettre en œuvre par les gouvernements dans le cadre des modèles réglementaires traditionnels, et il ne peut pas particulièrement faire l'objet d'un traitement historique sur le plan des enjeux environnementaux au tribunal.

Divers éléments viennent se greffer au concept des effets cumulatifs, et il faut en tenir compte dans le cadre de ce concept.

¹ Pour la perspective du gouvernement fédéral, consulter G Hegmann et al, *Évaluation des effets cumulatifs — Guide du praticien*, Hull, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1999, à 3; en ligne : Agence canadienne d'évaluation environnementale <http://www.ceaa.gc.ca/43952694-0363-4B1E-B2B3-47365FAF1ED7/%C9valuation_des_effets_cumulatifs_-_Guide_du_praticien.pdf>. Pour la perspective du gouvernement de l'Alberta, consulter le site d'Alberta Environment and Water : Alberta Environment and Water, Cumulative Effects <<http://environment.alberta.ca/0890.html>>.

² Consulter la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, LC 1992, c 37, art 2(1), définition d'« effets environnementaux » et l'*Environmental Protection and Enhancement Act*, RSA 2000, c E-13, art 49(d).

- La gestion des effets cumulatifs est une proposition chargée de valeur. Dans la documentation portant sur l'évaluation, on y fait souvent allusion à la lumière de l'identification des « composantes valorisées de l'écosystème ». Il s'agit de l'aspect du « qu'est-ce que » des effets cumulatifs en ce sens qu'il faut cerner qu'est-ce que la société valorise et par conséquent, ce qui devrait être surveillé pour déterminer les incidences des effets cumulatifs et ce qui devrait être protégé à l'aide de mesures de prévention ou d'atténuation. Ces composantes valorisées peuvent être choisies comme mandataires pour représenter l'environnement dans son ensemble.
- Le gradualisme, car les effets cumulatifs visent à tenir compte d'actions multiples et de leurs interactions :³

“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'environnement. L'« enchaînement » entre une cause (ou source) et un effet est souvent le point central d'une évaluation des effets cumulatifs. L'ampleur des effets combinés au cours d'un enchaînement peut être égale à la somme des effets individuels (effet additif) ou supérieurs aux effets individuels (effet synergique).

- La considération des effets cumulatifs est échelonnable par rapport à la zone géographique et à la période à considérer. Du point de vue réglementaire, la portée peut également se rapporter au type d'activités (activités réglementées par opposition aux activités non réglementées).
- Les limites, car il s'agit là d'un aspect implicite des effets cumulatifs en ce sens que les systèmes biologiques et écologiques ont des limites (ce que l'on appelle parfois la « capacité biotique ») et ne peuvent pas soutenir une croissance illimitée.
- L'intégration, qui se rapporte généralement surtout au contexte réglementaire environnemental, plus particulièrement aux structures de prise de décisions et à la juridiction. Dans n'importe quelle circonstance, l'étendue de l'intégration désirable dépend du cadrage des considérations des effets cumulatifs.

De bien des manières, le mot d'ordre des effets cumulatifs, c'est la complexité, tant du point de vue scientifique que juridique. Il existe une présomption sous-jacente à la gestion des effets cumulatifs selon laquelle nos connaissances scientifiques suffisent à justifier la prise des mesures de réglementation et de planification.

COMMENT LE CONCEPT EST UTILISÉ DANS LE CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE

³ *Évaluation des effets cumulatifs* — *Guide du praticien*, supra notes 1 à 6.

Jusqu'à maintenant, le concept des effets cumulatifs a été plus souvent utilisé dans le cadre de la réglementation environnementale canadienne en ce qui a trait à l'évaluation environnementale et, dans une moindre mesure, en ce qui a trait aux autorisations législatives.

Évaluation environnementale

Au Canada, l'évaluation environnementale est un outil qui est bien établi car il fait l'objet de lois à l'échelon fédéral et au sein de la plupart des provinces depuis le début des années 1990. L'évaluation environnementale sert à évaluer les effets probables d'activités et de projets proposés avant que ceux-ci ne soient mis en œuvre afin que l'on tienne compte des enjeux environnementaux dans le cadre de leur planification et des prises de décisions. De manière générale, les lois sur l'évaluation environnementale ne nécessitent pas l'évaluation de toutes les activités susceptibles de prendre place au sein d'une compétence. On se sert plutôt d'une échelle variable ou d'une série de listes qui cadre avec l'étendue de l'évaluation (le cas échéant) des effets environnementaux prévus d'une activité proposée.⁴ La plupart du temps, l'évaluation environnementale est effectuée en raison d'un projet particulier, bien que la loi fédérale, plus particulièrement, prévoient la possibilité d'effectuer des évaluations à plus grande échelle, prenant notamment la forme d'études régionales ou d'examen par catégorie.⁵

Bien que du point de vue scientifique, l'évaluation des effets cumulatifs soit acceptée dans le cadre de la pratique de l'évaluation environnementale, il existe peu de dispositions législatives qui font en sorte que l'évaluation des effets cumulatifs fasse obligatoirement partie du processus d'évaluation environnementale au Canada. À l'échelle fédérale, au Yukon et en Alberta, la considération des effets cumulatifs est obligatoire. En Colombie-Britannique, celle-ci peut être imposée par les dirigeants du gouvernement, à leur discrétion.⁶ De manière pratique cependant, les questions relatives aux effets cumulatifs sont intégrées au rapport sur l'évaluation des incidences

⁴ En Alberta par exemple, certains projets sont dispensés de tout type d'évaluation environnementale, tandis que d'autres projets doivent obligatoirement être assujettis à une évaluation environnementale complète; *Environmental Assessment (Mandatory and Exempted Activities) Regulation*, Alta Reg 111/1993. Les activités qui ne relèvent d'aucune de ces exigences, mais qui pourraient faire l'objet d'une évaluation environnementale sont examinées par les représentants du gouvernement provincial afin qu'ils puissent déterminer le degré d'évaluation nécessaire (le cas échéant); *Environmental Protection and Enhancement Act*, *supra* note 2, art 44.

⁵ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, *supra* note 2, art 16.2 et 19.

⁶ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, *ibid*; *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon*, SC 2003, c 7; *Environmental Protection and Enhancement Act*, *ibid*; *Environmental Assessment Act*, SBC 2002, c 43. Se reporter également à Mark Haddock, *Environmental Assessment in British Columbia* (Victoria: University of Victoria Environmental Law Centre, 2010) à 31-33, en ligne : University of Victoria Environmental Law Centre <http://www.elc.uvic.ca/publications/documents/ELC_EA-IN-BC_Nov2010.pdf>.

environnementales ou à un autre document préparé par le promoteur du projet qui doit faire un rapport aux représentants du gouvernement à propos des effets prévus d'une activité ou d'un projet proposé.

Autorisations législatives

Dans le monde de la réglementation environnementale, les autorisations législatives sont des formes de permission données par le gouvernement, permissions qui permettent aux particuliers ou aux entreprises d'entreprendre des activités susceptibles d'avoir un effet sur l'environnement. Ces autorisations peuvent porter plusieurs noms, tels qu'approbations, licences, permis, certificats ou autre car tout dépend de la loi dont elles relèvent. Les effets cumulatifs peuvent avoir de la pertinence sur le plan des autorisations législatives, que ce soit à des fins de considération par les représentants du gouvernement qui doivent décider s'il y a lieu d'émettre une autorisation ou encore, à titre de question devant être assortie de conditions ou de modalités particulières qui sont imposées dans le cadre d'une autorisation. Par exemple, selon la *Water Act* de l'Alberta, le directeur peut tenir compte des effets cumulatifs d'une activité proposée dans le cas de paramètres particuliers relatifs à l'eau lorsqu'il détermine s'il doit ou non donner diverses autorisations en vertu de la loi.⁷ Grâce à l'évaluation des effets cumulatifs, des mesures de surveillance et d'atténuation de ces effets peuvent venir se greffer aux autorisations législatives à titre de modalités ou de conditions.

Traitement jurisprudentiel

Au Canada, presque toute la jurisprudence portant sur les effets cumulatifs découle de recours administratifs sollicités dans le cadre de décisions prises en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, généralement à propos d'enjeux pour lesquels une évaluation environnementale ou un examen législatif conjoint a été effectué par le gouvernement fédéral et une province. Bien que la retenue judiciaire à l'égard des preneurs de décisions législatives ait été explicitement reconnue dans le cas des éléments de fond du processus d'évaluation environnementale,⁸ les tribunaux ont élaboré au sujet de la propre discrétion des preneurs de décisions :

- Une fois qu'une demande a été déclenchée en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, les autorités fédérales ne sont pas pas obligées de s'en tenir seulement aux questions relevant du ressort fédéral en

⁷ *Water Act*, RSA 2000, c W-3, ss 38(2)(b), 51(4)(b), 66(3)(b) et 82(5)(b).

⁸ *Bow Valley Naturalists Society c Canada (Ministre du Patrimoine du Patrimoine canadien)*, 2001 CanLII 22029 (FCA), [2001] 2 FC 461, en ligne : <<http://canlii.ca/t/4jm3>>.

matière d'effets cumulatifs. Elles doivent également tenir compte des questions pertinentes qui vont au-delà de l'étendue du projet faisant l'objet d'un examen.⁹

- Advenant que l'autorité fédérale détermine qu'un projet n'aura pas d'importants effets environnementaux, cela ne l'empêche pas de considérer les effets cumulatifs possibles, car l'accumulation d'effets peu importants pourrait se traduire par des effets importants.¹⁰ Cependant, seuls les effets cumulatifs probables doivent être considérés. Il ne faut pas inclure les projets ou les activités hypothétiques.¹¹
- En vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, une commission d'examen a le devoir d'obtenir toute l'information nécessaire à la réalisation d'une évaluation, en plus du devoir correspondant d'utiliser ses pouvoirs probants dans le but de s'acquitter de son devoir de collecte d'information. Bien que ce devoir puisse être délégué au promoteur du projet, lorsqu'il y a insuffisance d'information par rapport aux effets cumulatifs, la commission d'examen conserve le devoir ultime d'obtenir l'information pertinente et de considérer que celle-ci est disponible.¹²

La jurisprudence relative aux effets cumulatifs découlant d'autorisations législatives est restreinte. L'Alberta Environmental Appeals Board a confirmé la vaste discrétion du directeur en vertu de l'*Environmental Protection and Enhancement Act*, consistant à imposer une interdiction générale contre les émissions atmosphériques nuisibles en tant que condition d'une approbation industrielle dans le but de faire front aux inquiétudes concernant les effets cumulatifs.¹³

QUEL EST L'AVENIR DU CONCEPT?

Ces dernières années, l'utilisation du concept des effets cumulatifs a pris de l'ampleur en ce sens qu'il est passé du milieu de l'évaluation environnementale à celui de la mise en œuvre pratique en tant qu'outil de planification et de gestion au moyen de la gestion des effets cumulatifs.

La gestion des effets cumulatifs veut passer de l'évaluation des effets cumulatifs des travaux d'aménagement et de mise en valeur à l'imposition de limites relativement à ces

⁹ *Friends of the West Country Assn c Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 1999 CanLII 9379 (FCA), [2000] 2 FC 263, en ligne : <<http://canlii.ca/t/4llf>> à [34].

¹⁰ *Ibid* à [39].

¹¹ *Bow Valley Naturalists*, *supra* note 8 à [41].

¹² *Alberta Wilderness Assn c Cardinal River Coals Ltd*, 1999 CanLII 7908 (FC), [1999] 3 FC 425, en ligne : <<http://canlii.ca/t/47rs>>.

¹³ *McCain Foods (Canada) c Director, Prairie Region, Alberta Environment*, Appeal No 99-138 (Alberta EAB), en ligne : Alberta Environmental Appeals Board <<http://www.eab.gov.ab.ca/dec/99-138.html>>.

effets prévus et à la gestion des activités de sorte qu'on évite d'atteindre ces limites et qu'on empêche l'accumulation d'effets nuisibles. De manière générale, ce système comprend :¹⁴

- l'identification des valeurs de la société en matière d'environnement, et d'utilisation des terres en particulier;
- l'établissement d'objectifs précis et mesurables à l'égard de ces valeurs;
- la gestion et la réglementation des activités dans le but d'assurer l'atteinte de ces objectifs;
- la surveillance des activités et de leurs effets; et
- la modification du système, selon les besoins et ce, en fonction des résultats de la surveillance.

Souvent, ce système est lié aux systèmes de gestion de l'utilisation des terres et il a pour but de fournir de grandes lignes directrices en vue de la prise de décisions se rapportant à des activités et à des travaux de mise en valeur ou d'aménagement particuliers.

Étude de cas : plan régional du cours inférieur de la rivière Athabasca en Alberta

La mise en œuvre de systèmes de gestion des effets cumulatifs est relativement nouvelle dans le cadre de la réglementation environnementale au Canada. La province de l'Alberta est en train d'intégrer la gestion des effets cumulatifs à son nouveau système de planification régionale de l'utilisation des terres, qui est en cours d'élaboration depuis 2006 et relève de la loi *Alberta Land Stewardship Act*.¹⁵ La pierre angulaire de ce nouveau système prend la forme de plans d'utilisation des terres qui seront élaborés pour chacune des sept régions établies par le gouvernement de l'Alberta. Ces plans tiendront compte des résultats environnementaux, sociaux et économiques visés pour la région, établiront des seuils à l'égard de la gestion des effets cumulatifs de l'aménagement et chercheront à équilibrer les préoccupations des régions et de la province. Les plans seront élaborés par le Land Use Secretariat de la province et au bout du compte, ils seront assujettis à l'approbation du Cabinet, ce qui leur conférera un effet juridique.

Afin d'éviter tout conflit futur avec les lois actuelles et les systèmes touchant l'utilisation des terres, et afin de faire ressortir l'importance du nouveau système de planification, la

¹⁴ Forest Practices Board, *Cumulative Effects: From Assessment Towards Management* (British Columbia: Forest Practices Board, 2011) à 13, en ligne : Forest Practices Board <http://www.fpb.gov.bc.ca/SR39_Cumulative_Effects_From_Assessment_Towards_Management.pdf>.

¹⁵ SA 2009, c A-26.8.

Land Stewardship Act aura préséance sur toutes les autres lois provinciales, et les plans régionaux, une fois élaborés, l'emporteront sur tout autre règlement de la province.¹⁶ Les plans régionaux auront un caractère obligatoire pour le gouvernement provincial, les organismes tels que l'Energy Resources Conservation Board et les municipalités, et les décisions que prendront ces organismes devront être conformes au plan régional ou aux plans régionaux pertinents.¹⁷ Les municipalités et les organismes de prise de décisions devront s'assurer que leurs règlements intérieurs, leurs politiques et les autres instruments réglementaires seront conformes aux plans régionaux.¹⁸

*Plan régional du cours inférieur de la rivière Athabasca —
Vue d'ensemble*

La région de planification d'utilisation des terres du cours inférieur de la rivière couvre la zone nord-est de l'Alberta et comprend une grande partie des réserves de sables pétrolifères de la province. Il s'agit de la première région à être visée par un plan régional d'utilisation des terres en vertu du nouveau système de planification de l'Alberta. L'ébauche du plan est actuellement mise à la disposition du grand-public et elle donne un aperçu de l'orientation de la planification et la gestion de l'utilisation des terres dans la région, ce qui comprend la gestion des effets cumulatifs.¹⁹

L'ébauche du plan dresse la vision qui a été déterminée pour la région de même que sept orientations stratégiques. La mise en valeur des ressources de sables pétrolifères est nettement la priorité du plan. La gestion des effets cumulatifs fait l'objet d'une mise en œuvre dans le cadre de l'orientation stratégique entourant la gestion de l'air, de l'eau et de la biodiversité ainsi que la minimisation de la perturbation des terres. Plus précisément, l'ébauche du plan propose en ce moment d'établir une structure juridique en vue de la gestion des effets cumulatifs en ce qui a trait à la qualité de l'air, à la qualité de l'eau de surface ainsi qu'à la quantité et à la qualité de l'eau souterraine.²⁰

Gestion des effets cumulatifs en vertu du plan régional

L'ébauche du plan régional présente les objectifs pour chacun des segments environnementaux assujettis à la gestion des effets cumulatifs, puis elle cerne les indicateurs propres à la gestion. Pour chacun des indicateurs, des limites et des seuils de déclenchement sont établis. Une limite, c'est une valeur qui doit servir de seuil

¹⁶ *Ibid*, art 17.

¹⁷ *Ibid*, art 15(1).

¹⁸ *Ibid*, arts 20-21.

¹⁹ Gouvernement de l'Alberta, *Draft Lower Athabasca Regional Plan 2011-2021*, Edmonton, Gouvernement de l'Alberta, 2011, en ligne : Land-use Framework <https://www.landuse.alberta.ca/Documents/LARP_Draft_Lower_Athabasca_Regional_Plan-2011-08.pdf>.

²⁰ *Ibid* à 48-50, 52-54, 57.

environnemental, et si cette valeur est dépassée, elle se trouve à mettre en marche les mesures de gestion, tandis que les déclenchements sont des valeurs moins élevées pour lesquelles les dépassements ont pour effet de mettre en marche les mesures de prévention. Aux seuils de déclenchement, l'accent est mis sur le renversement des tendances et sur l'évitement de l'atteinte des limites. Advenant qu'une limite soit atteinte, on s'engage alors à prendre des mesures pour revenir aux conditions propices à rester sous la limite.²¹ Les indicateurs, les limites et les seuils de déclenchement sont tous établis en vertu de politiques.

Selon la réglementation proposée à l'égard du plan régional, il incombe à la Ministre de faire les déterminations définitives et exécutoires, à savoir si une limite ou un seuil de déclenchement a été dépassé, et pendant combien de temps elle ou il a été dépassé. Lorsque la Ministre fait une telle détermination, elle doit alors aviser les preneurs de décisions et les gouvernements municipaux visés par écrit (comme les ministères et les tribunaux réglementaires) du dépassement en question, de sa portée, des industries et des activités qui auraient contribué au dépassement ainsi que des mesures que doivent prendre les preneurs de décisions et les gouvernements municipaux. L'avis doit également comprendre une interdiction d'utilisation d'une autorisation législative à l'égard de n'importe quelle activité proposée dont il est question dans l'avis.

Par ailleurs, lorsque la Ministre a déterminé qu'une limite ou un seuil de déclenchement a été dépassé, les dirigeants du Ministère sont tenus de mettre en œuvre une intervention qui cadre avec le cadre de référence pertinent.²² Les cadres de référence sont des documents de politique, bien que l'intention semble être de leur conférer un caractère exécutoire en y faisant référence dans la réglementation. Par exemple, l'ébauche du cadre de référence intitulé *Lower Athabasca Region Air Quality Management Framework* établit une limite et deux seuils de déclenchement pour chacun des deux indicateurs cités, soit le dioxyde de soufre (SO₂) et le dioxyde d'azote (NO₂).²³ Le cadre de référence dresse une échelle composée de quatre niveaux de mesures et d'outils de gestion potentiels qui peuvent être mis en marche lorsque les indicateurs atteignent des niveaux particuliers et ce, tel que décelé dans le cadre de la surveillance régionale.²⁴ Ces mesures sont organisées de manière à s'intensifier en fonction de la gravité et de l'importance

²¹ *Lower Athabasca Region Air Quality Management Framework*, Edmonton, Alberta Environment, 2011, à 17, en ligne : Alberta Environment and Water <http://environment.alberta.ca/documents/LARP_AQMF_March_31_Final.pdf>.

²² Les ébauches de cadres de référence actuellement disponibles pour le cours inférieur de la rivière Athabasca sont les suivantes : *Lower Athabasca Region Air Quality Management Framework*, *ibid*; *Lower Athabasca Region Surface Water Quality Management Framework*, Edmonton, Alberta Environment, 2011, en ligne : Alberta Environment and Water <http://environment.alberta.ca/documents/LAR_SWMF_Mar_31_Final_Draft.pdf>; et *Lower Athabasca Region Groundwater Management Framework*, Edmonton, Alberta Environment, 2011, en ligne : Alberta Environment and Water <http://environment.alberta.ca/documents/Groundwater_Management_Framework_April_1_-Final.pdf>.

²³ *Lower Athabasca Region Air Quality Management Framework*, *supra* note 21 à 20.

²⁴ *Ibid* à 24-25.

juridique au fur et à mesure que le niveau des indicateurs augmente. Elles peuvent varier, prenant ainsi la forme d'initiatives de sensibilisation, de l'imposition de nouvelles conditions d'approbation, de la révision de politiques ou d'ordonnances d'exécution ou de protection. Les poursuites judiciaires ne semblent pas présenter une option lorsque les limites ou les seuils de déclenchement sont dépassés.

Il y a lieu de remarquer que le plan régional du cours inférieur de la rivière Athabasca de même que les cadres de référence connexes étaient toujours à l'état d'ébauche au moment de la rédaction de la présente communication.

Défis et préoccupations concernant la gestion des effets cumulatifs

Les premières étapes menant à la mise en œuvre de la gestion des effets cumulatifs mettent en évidence le défi qui consiste à passer d'un concept de nature principalement scientifique à une plateforme réglementaire et législative. Deux grandes préoccupations sont énoncées ci-dessous. Il s'agit de la concordance entre la gestion des effets cumulatifs et du système réglementaire environnemental canadien quasi-criminel et le fardeau de la preuve de même que le processus qui s'ensuit, et la nécessité d'assurer le caractère exécutoire et l'obligation de rendre compte – ou responsabilisation – de la gestion des effets cumulatifs.

La gestion des effets cumulatifs peut-elle concorder avec le système de réglementation environnemental et le système judiciaire?

Comme nous l'avons déjà mentionné, la gestion des effets cumulatifs est grandement enracinée dans la science. Elle a trait aux effets multiples d'importance individuelle variée au sein d'une variété de zones géographiques et de périodes de temps. Toutefois, son approche holistique fondée sur les écosystèmes se heurte à des défis quand vient le temps de faire fusion avec l'orientation étroite et généralement propre à un site ou à un projet particulier des systèmes réglementaires environnementaux actuels. Au Canada, les lois sur l'environnement sont fortement axées sur la réglementation des effets environnementaux d'activités désignées au cas par cas, et elles sont de nature disciplinaire lorsqu'il y a eu enfreinte aux interdictions et aux limites. Nos lois sur l'environnement et nos systèmes réglementaires donnent de moins bons résultats quand vient le temps d'identifier des causes fondamentales ainsi que de prévenir et d'éviter des dommages environnementaux, ce qui constitue des aspects importants de la gestion des effets cumulatifs.

De même, le système judiciaire canadien se concentre principalement sur des incidents et des conflits particuliers entre des parties spécifiques, tant du point de vue de la réglementation que du point de vue de la common law. Lorsque les questions de réglementation environnementale aboutissent à nos tribunaux, c'est généralement pour

traiter de l'aspect quasi-criminel de la poursuite judiciaire et de la sanction ou encore, de l'aspect du droit administratif relativement à l'examen de la prise de décisions et de mesures de la part du gouvernement. Pour ces deux aspects, les règlements et les instances judiciaires ne sont pas bien placés pour faire front à la prévention et à la réparation des dommages à l'environnement même, et pour faire face à la vaste portée et étendue de la gestion des effets cumulatifs.

Un autre défi qui se présente dans le cadre de l'intégration de la gestion des effets cumulatifs au système de réglementation environnementale canadien consiste à essayer de réconcilier la nature fracturée de ce système avec le besoin inhérent d'intégration des exigences propres à la gestion des effets cumulatifs. Notre système actuel se trouve à répartir les responsabilités réglementaires entre les échelons du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des gouvernements municipaux en raison de la juridiction constitutionnelle divisée par rapport à l'environnement, telles qu'interprétées par la loi, ainsi qu'entre plusieurs ministères et organismes gouvernementaux au sein de n'importe quel échelon de gouvernement. Par exemple, en 2008, le cadre de référence de l'utilisation des terres, ou *Land-use Framework*, de l'Alberta nommait 12 ministères et tribunaux différents du gouvernement provincial qui s'occupaient des questions relatives à l'utilisation des terres.²⁵ Pour que la gestion des effets cumulatifs fonctionne, ces diverses autorités doivent aligner leur orientation et leurs exigences réglementaires afin d'atteindre les buts communs déterminés dans le cadre du système de gestion.

La gestion des effets cumulatifs peut-elle être assortie d'un caractère exécutoire et d'une obligation de rendre compte?

Tel qu'indiqué dans la section précédente, le fait de mettre l'accent sur des incidents ou des personnes spécifiques sur le plan des procédures de mise à exécution devant les tribunaux ne cadre pas bien avec la vaste portée et étendue de la gestion des effets cumulatifs. Lorsque les limites ou les seuils de déclenchement seront dépassés en vertu de la gestion des effets cumulatifs, il sera quasi impossible de cerner une mesure ou une activité particulière ainsi qu'un intervenant particulier auquel le dépassement pourrait être attribuable. De même, le rôle joué par les activités non réglementées (comme la pollution ou le transport d'une source non ponctuelle) en matière de dépassements n'est pas une question qui peut facilement faire l'objet d'un caractère exécutoire dans le cadre de notre système judiciaire et de notre système réglementaire environnemental actuels et ce, principalement en raison du fait qu'il est difficile d'identifier l'auteur particulier d'une infraction.

²⁵ Gouvernement de l'Alberta, *Land-use Framework*, Edmonton, Gouvernement de l'Alberta, 2008, à 11, en ligne : Land-use Framework <https://www.landuse.alberta.ca/Documents/LUF_Land-use_Framework_Report-2008-12.pdf>.

Les systèmes de gestion des effets cumulatifs tiennent compte de la participation d'une vaste gamme d'intérêts et de participants autres que les organismes gouvernementaux de réglementation. Une des inquiétudes se demande à savoir à qui incombe la responsabilité ultime de l'exploitation et de la réussite de tels systèmes et ce, en raison de leur grande portée. Il est possible de remédier à cela, en partie, en indiquant clairement la responsabilité du gouvernement dans les textes de loi et les politiques ayant pour but de créer et de soutenir ces systèmes. Cela dit, le vaste caractère de la discrétion qui peut être conférée aux dirigeants du gouvernement dans le cadre de ces systèmes, comme celle proposée dans l'ébauche du plan régional, peut faire en sorte que l'aspect de l'obligation de rendre compte ou de la responsabilisation de la part de ces dirigeants aux tribunaux peut remporter un succès restreint en raison des degrés de déférence qui sont souvent accordés aux preneurs de décisions administratives.

CONCLUSION

Au Canada, le concept des effets cumulatifs continue d'être utilisé comme moyen de prévoir, d'empêcher et de gérer les effets d'activités ou d'événements multiples sur notre environnement. Divers défis ont dû être relevés pour tenter de faire passer cette vaste approche ancrée dans la science à caractère proactif à un système réglementaire environnemental qui est plutôt concentré, réactif et fracturé. La présence de défis ne signifie pas pour autant que les organismes de réglementation, les avocats et les juges devraient délaissier ce concept et les possibilités qu'il recèle en vue d'une protection de l'environnement accrue. Plutôt, l'auteure suggère que toutes les parties en cause considèrent l'adoption de nouveaux outils et de nouvelles approches susceptibles d'améliorer la concordance entre la science et le droit des effets cumulatifs.