

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20121220

Dossier : T-2060-11

Référence : 2012 CF 1520

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 20 décembre 2012

En présence de monsieur le juge Near

ENTRE :

**GRAND RIVERKEEPER, LABRADOR INC.
SIERRA CLUB DU CANADA et
NUNATUKAVUT COMMUNITY COUNCIL
INC.**

demandeurs

et

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA,
MINISTRE DES RESSOURCES NATURELLES,
MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS,
MINISTRE DES TRANSPORTS et
NALCOR ENERGY**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire présentée conformément aux articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7, par laquelle les demandeurs contestent la légalité du *Rapport de la commission d'examen conjoint, Projet de centrale hydroélectrique dans la partie inférieure du fleuve Churchill, Nalcor Energy*,

Terre-Neuve-et-Labrador (le Rapport). Le Rapport a été publié par une commission d'examen conjoint (la CEC ou la commission) au terme de son évaluation environnementale (ÉE) du Projet de centrale hydroélectrique dans la partie inférieure du fleuve Churchill (le Projet). Les demandeurs sollicitent des brefs de prérogatives en vertu de l'article 18 en vue d'interdire aux divers défendeurs représentant le gouvernement fédéral de délivrer des permis et des autorisations ou d'accorder de l'aide financière en rapport avec le Projet et d'annuler la réponse que le gouverneur en conseil a donnée au Rapport (la réponse) conformément au paragraphe 37(1.1) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, LC 1992, c 37 (la LCEE).

I. Contexte

A. *Les parties*

(i) Les demandeurs

[2] Les demandeurs sont : (1) Grand Riverkeeper, Labrador Inc. (Grand Riverkeeper), société à but non lucratif de régime fédéral qui a pour mission de protéger et de préserver la Grande Rivière, également connue sous le nom de fleuve Churchill, (2) le Sierra Club du Canada (le Sierra Club), société à but non lucratif de régime fédéral dont la mission consiste à protéger et à conserver l'environnement (3) NunatuKavut Community Council, Inc. (NunatuKavut), organisme autochtone du Labrador enregistré comme société sous le régime des lois de Terre-Neuve-et-Labrador. NunatuKavut s'appelait auparavant Nation des Métis du Labrador.

[3] Les trois groupes ont participé au processus d'ÉE du Projet et chacun a obtenu du financement par l'intermédiaire du Fonds d'aide financière aux participants de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) pour faciliter sa participation aux différentes phases de l'évaluation.

(ii) Les défendeurs

[4] Les défendeurs sont : (1) le procureur général du Canada (le PGC), représentant le gouverneur en conseil dont le consentement est requis aux termes du paragraphe 37(1.1) de la LCÉE pour donner suite au rapport; (2) le ministre des Pêches et des Océans qui, avec (3) le ministre des Transports et (4) le ministre des Ressources naturelles, constituent les autorités responsables (les AR) en rapport avec le Projet et (5) Nalcor Energy (Nalcor ou le promoteur).

[5] Pêches et Océans Canada (le MPO) et Transports Canada (TC) se sont, d'entrée de jeu, identifiés comme étant les AR en ce qui concerne le projet proposé. Le MPO s'est dit d'avis que certains aspects du Projet entraîneraient la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson et qu'il faudrait donc obtenir les autorisations prévues au paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*, LRC 1985, c F-14. TC, pour sa part, s'est dit d'avis que le Projet nécessiterait l'approbation officielle prévue au paragraphe 5(1) de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, LRC 1985, c N-22 (la LPEN), étant donné que les barrages prévus dans le cadre de la réalisation du projet constituent des ouvrages visés par la LPEN.

[6] Ressources naturelles Canada est devenu une autorité responsable en août 2011 lorsque le gouvernement du Canada a accepté de fournir une aide financière au promoteur sous forme de garantie de prêt pour une partie du Projet.

[7] Le promoteur, Nalcor, est une société d'État constituée en personne morale sous le régime de l'*Energy Corporation Act*, NSL 2007, c E-11.01. Elle appartient en propriété exclusive au gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador (la province) et a été créée pour [TRADUCTION] « se livrer à des activités relatives aux ressources énergétiques de la province, y compris la production d'hydroélectricité » (dossier de demande de la défenderesse Nalcor Energy, vol. 1, page 3). Nalcor a reçu pour mandat de mettre en œuvre la politique énergétique de la province et est régie à cet égard par l'*Energy Corporation Act*, précitée, par la politique énergétique à long terme de la province, *Focusing Our Energy* (le Programme en matière d'énergie) et par l'*Electrical Power Control Act, 1994*, SNL 1994, c E-5.1.

B. *Le Projet*

[8] Le projet de Nalcor prévoit la construction et l'exploitation de deux centrales hydroélectriques dans la partie inférieure du fleuve Churchill, au Labrador : une centrale à Gull Island et l'autre à Muskrat Falls. Le projet prévoit également l'établissement de lignes de transmission et la construction de routes d'accès reliant les deux chantiers entre eux et avec le réseau électrique actuel du Labrador.

[9] La centrale de Gull Island aurait une capacité de 2 250 MW, ce qui nécessiterait la construction d'un barrage et comprendrait un réservoir de 232 km de long inondant un territoire de 85 km². La centrale de Muskrat Falls aurait, quant à elle, une capacité de 824 MW, comprenant un barrage et un réservoir de 60 km de long, inondant un territoire de 41 km².

[10] Trois versions différentes du Projet ont été proposées, à commencer par la version initiale élaborée en 1978 par le prédécesseur de Nalcor. Pour diverses raisons, aucune suite n'a été donnée aux trois versions précédentes du Projet. La proposition actuelle a été arrêtée et enregistrée en vue d'une évaluation environnementale en novembre 2006.

C. *Le processus d'évaluation environnementale prévu par la LCEE*

[11] La Cour suprême du Canada a récemment expliqué que la LCEE « constitue un ensemble détaillé de procédures auxquelles les autorités fédérales doivent se conformer avant que des projets susceptibles d'entraîner des effets environnementaux négatifs puissent être mis en œuvre » (*Mines Alert Canada c Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] ACS n° 2, au paragraphe 1). Le cadre général de l'ÉE prévu par la LCEE comporte quatre grandes composantes. Premièrement, les AR décident si la LCEE s'applique au projet et quel type d'évaluation elle effectuera. Il existe trois principaux types d'évaluation : l'examen préalable, l'étude approfondie et l'examen par une commission. Bien que l'examen par une commission soit la forme la plus complexe, l'examen préalable et l'étude approfondie constituent les deux méthodes les plus courantes utilisées par les AR. Deuxièmement, on procède à l'évaluation elle-même – en l'espèce, cette évaluation est effectuée par la CEC – conformément aux

paramètres établis par l'autorité compétente en vertu de la LCEE. Troisièmement, les AR décident, sur le fondement de l'évaluation, si on doit donner suite au projet. En quatrième et dernier lieu vient la phase postérieure à la décision au cours de laquelle le public est avisé des décisions prises par les AR, l'application des mesures d'atténuation est surveillée et les éventuels programmes de suivi sont exécutés.

[12] Comme nous l'avons déjà mentionné, en l'espèce, le Projet a été enregistré auprès des autorités fédérales à la fin de 2006. En février 2007, TC et le MPO ont estimé qu'il était nécessaire de procéder à une évaluation environnementale sous le régime de la LCEE. Le ministère de l'Environnement a par la suite confié cette évaluation à une commission d'examen conformément à la législation fédérale en juin 2007 et, comme la province avait décidé au même moment qu'il était nécessaire de tenir des audiences publiques en vue d'accorder les autorisations provinciales en matière environnementale, les deux gouvernements ont mis sur pied la commission d'examen conjoint (la CEC). À cette fin, l'« Entente relative à l'établissement d'une commission d'évaluation environnementale du Projet de centrale de production d'énergie hydroélectrique dans la partie inférieure du fleuve Churchill » (l'entente sur la CEC) a été conclue en janvier 2009, et les cinq membres de la commission ont été désignés conjointement par les ministères provinciaux de l'Environnement et de la Conservation et des Affaires intergouvernementales et le ministre fédéral de l'Environnement.

[13] L'entente sur la CEC définit le mandat de l'ÉE de la commission, lequel prévoit notamment ce qui suit (dossier de demande des demanderesse Sierra Club du Canada et Grand Riverkeeper, Labrador, Inc, vol 5, onglet 7, page 1488) :

La Commission doit tenir compte des facteurs suivants, lors de l'ÉE du Projet, comme indiqué aux paragraphes 16(1) et 16(2) de la LCEE et aux articles 57 et 69 de l'EPA :

1. le but du Projet;
2. la nécessité du Projet;
3. la raison d'être du Projet;
- [...]
5. les solutions de rechange au Projet;
- [...]
10. les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement;
11. la signification des effets environnementaux, tels que décrits aux points 9 et 10;
- [...]

[14] Avant la conclusion de l'entente finale sur la CEC, le public a été consulté au sujet de diverses ébauches incorporant le mandat en question.

[15] En juillet 2008, les gouvernements ont publié la version définitive des Lignes directrices relatives à l'étude d'impact environnemental (ÉIE) à l'intention du promoteur. Les versions provisoires des lignes directrices avaient fait l'objet de consultations publiques entre décembre 2007 et février 2008. Nalcor a soumis à la commission en février 2009 son ÉIE avec les études d'éléments qui avaient été menées simultanément. En mars de la même année, la CEC a invité le public et les organismes gouvernementaux fédéraux et provinciaux à formuler leurs observations sur la justesse de l'ÉIE. Sur le fondement de ces observations et des questions posées par la commission, cinq séries différentes de demandes de renseignements ont été transmises à Nalcor. En janvier 2011, la commission a estimé qu'elle disposait de suffisamment de renseignements pour procéder à la phase de l'ÉE consacrée aux audiences publiques.

[16] La CEC a tenu 30 jours d'audience dans diverses communautés entre le 3 mars et le 15 avril 2011. Certaines de ces audiences ont porté sur des questions précises tandis que d'autres étaient des séances générales au cours desquelles la commission invitait les participants à lui faire part de leurs opinions et conclusions générales sur le Projet. D'autres séances étaient des audiences communautaires au cours desquelles les participants étaient invités à faire connaître leurs opinions sur les incidences que le Projet était susceptible d'avoir sur leurs propres communautés. Au cours de l'audience finale du 15 avril, la commission a prononcé la clôture de ses travaux et déclaré qu'elle n'examinerait plus d'autres renseignements. Elle a publié son rapport le 23 août 2011.

[17] Les demandeurs ont introduit la présente demande de contrôle judiciaire le 20 décembre 2011. Conformément au paragraphe 37(1.1) de la LCEE, les AR, ont, avec l'agrément du gouverneur général, communiqué leur réponse au rapport le 15 mars 2012. La réponse comprenait la décision des AR au sujet de la suite à donner au Projet en vertu de l'article 37 de la même loi. Bien que les parties aient débattu de la pertinence de cette réponse au cours de leurs plaidoiries, je ne suis pas disposé à en tenir compte dans le cadre du présent contrôle judiciaire compte tenu du fait que cette réponse a été communiquée après l'envoi de l'avis de demande. Je ne suis pas convaincu qu'elle était nécessaire pour « compléter le tableau » comme le prétendent les demandeurs.

II. Le rapport contesté

[18] Le Rapport de la commission expose les vues du promoteur et celles des participants publics sur une foule de sujets et renferme plus de 80 recommandations. Globalement, la commission a estimé que le Projet aurait probablement des effets négatifs importants sur l'habitat et l'assemblage du poisson, sur l'habitat terrestre, humide et rivulaire, sur la harde de caribous des monts Red Wine, sur la pêche et la chasse au phoque dans le lac Melville, si des avis relatifs à la consommation de poisson étaient nécessaires, et sur la culture et le patrimoine (la « perte du fleuve » (Rapport, à la page 297). La commission a par ailleurs recensé divers avantages potentiels du Projet. Dans le dernier chapitre de son Rapport, la commission a livré ses réflexions sur la question de savoir si le Projet comporterait des avantages nets dans divers domaines, notamment des avantages économiques, sociaux et culturels et des avantages pour les générations futures, pour la province et ailleurs.

[19] Les éléments du rapport qui sont contestés sont ceux dans lesquels on trouve les recommandations portant sur : (i) la nécessité du Projet (recommandation 4.1), (ii) les solutions de rechange au Projet (recommandation 4.2), (iii) les effets cumulatifs (recommandations 16.1 et 16.2, bien que les effets cumulatifs de certains éléments précis aient été examinés un peu partout dans le rapport).

(i) Nécessité du Projet

[20] En ce qui concerne la nécessité du Projet, la commission est arrivée à deux conclusions à la page 26 de son rapport :

La commission conclut que, à la lumière des incertitudes associées au transport d'électricité vers des marchés d'exportation à partir de Gull Island, Nalcor n'a pas démontré que le Projet était justifié dans son ensemble sur les plans énergétiques et économiques.

La commission conclut également que des questions demeurent sans réponse, tant pour le projet de Muskrat Falls que pour le projet de Gull Island, en ce qui a trait à leur capacité de procurer les retombées financières à long terme prévues à la province, même si d'autres exigences approuvées étaient respectées.

[21] En réponse à ces conclusions, la commission a recommandé que, si le Projet devait être approuvé, la province procède à un « examen officiel distinct du flux de trésorerie projeté » de l'élément de projet en cause pour confirmer que cet élément produira effectivement « des rendements financiers à long terme élevés pour le gouvernement, dans l'intérêt de la population de la province » (recommandation 4.1).

(ii) Solutions de rechange au projet

[22] La commission a qualifié d'« inadéquate » l'analyse de Nalcor suivant laquelle Muskrat Falls était la solution la meilleure et la moins coûteuse pour répondre à la demande intérieure en énergie. La commission a par conséquent recommandé que l'on procède à une « analyse indépendante des considérations économiques, énergétiques et environnementales élargies de solutions de rechange » (recommandation 4.2, à la page 37 du Report). La

commission a précisé ce qu'elle estimait être le cadre dans lequel cette étude indépendante devant être réalisée, en suggérant que la question suivante devait être analysée :

Quelle serait la meilleure façon de répondre à la demande intérieure si le projet n'est pas réalisé, y compris la possibilité d'une interconnexion entre le Labrador et l'île de Terre-Neuve au plus tard en 2041 pour avoir accès à la centrale énergétique de Churchill Falls à cette date, ou plus tôt, en fonction de l'énergie excédentaire ?

(iii) Effets cumulatifs

[23] Enfin, la commission a consacré un chapitre à l'analyse des effets cumulatifs du Projet. Comme nous l'avons déjà dit, les autres chapitres traitaient des effets cumulatifs du Projet sur des « composantes valorisées particulières de l'écosystème et des indicateurs clés des milieux naturels et socioéconomiques » (Rapport, à la page 292). La commission a défini comme suit les « effets cumulatifs » au chapitre 16 : « modifications du milieu causées par le projet qui se recourent, se combinent ou interagissent avec les effets sur l'environnement d'autres projets ou activités en cours, antérieurs ou raisonnablement prévisibles (Rapport, à la page 292).

[24] La commission a conclu que l'approche de Nalcor pour évaluer les effets cumulatifs « n'était pas assez détaillée » et que les participants publics « ont soulevé des préoccupations légitimes qui ont permis de mieux comprendre les effets cumulatifs potentiels du projet » (Rapport, à la page 295). Elle a également signalé que l'approche utilisée par le promoteur « démontre les limites de l'évaluation des effets cumulatifs particuliers au projet » (Rapport, à la page 295). La commission a formulé la recommandation suivante à ce propos (recommandation 16.1, Rapport, à la page 295) :

Si le projet est approuvé, la commission recommande que le ministère provincial de l'Environnement et de la Conservation, en collaboration avec le ministère provincial des Affaires autochtones et du Labrador et d'autres ministères concernés, désigne des mécanismes régionaux pour évaluer et atténuer les effets cumulatifs des projets d'aménagements actuels et futurs au Labrador.

III. Questions en litige

[25] Les principales questions en litige soulevées par la présente demande peuvent être formulées de la manière suivante :

- A. Quelle est la norme de contrôle applicable?
- B. La CEC a-t-elle rempli son mandat en ce qui concerne :
 - i. la nécessité du Projet et les solutions de rechange au Projet;
 - ii. les effets cumulatifs du Projet ?

[26] NunatuKavut affirme également que la CEC a violé les principes d'équité procédurale et porté atteinte à son droit de se faire entendre.

IV. Analyse

- A. *Norme de contrôle*

[27] L'arrêt *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] ACS n° 9 exige que la Cour commence par vérifier si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à la question (au paragraphe 62; voir également *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53,

[2011] ACS n° 53, aux paragraphes 16 et 17). Si la jurisprudence ne permet pas de répondre à cette question, la Cour doit alors apprécier les facteurs énoncés par la Cour suprême dans l'arrêt *Dunsmuir*, précité, notamment : (1) l'existence ou l'inexistence d'une clause privative, (2) la raison d'être du tribunal administratif suivant l'interprétation de sa loi habilitante, (3) l'expertise du tribunal administratif, (4) la nature de la question en cause (arrêt *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 64). À la lumière de la tendance récente de la jurisprudence canadienne en matière de norme de contrôle, je conclus que, même si elles sont instructives, les décisions antérieures à l'arrêt *Dunsmuir*, telles que *Alberta Wilderness Association c Express Pipelines Ltd*, [1996] ACF n° 1016 (*Express Pipelines*), *Alberta Wilderness Association c Cardinal River Coals, Ltd*, [1999] ACF n° 441, [1999] 3 CF 425 (*Cheviot*), ne font pas autorité. Il est donc nécessaire de procéder à une analyse des facteurs énoncés dans l'arrêt *Dunsmuir*.

(1) Clause privative

[28] Bien que la LCEE ne comporte aucune clause privative, la présence ou l'absence de clause privative n'a aucun effet déterminant quant à la question de savoir s'il convient de faire preuve de déférence à l'égard d'un organisme particulier (arrêt *Commission canadienne des droits de la personne*, précité, au paragraphe 17; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] ACS n° 12, au paragraphe 25; arrêt *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 52). On devrait accorder plus de poids aux autres facteurs à la lumière de cette déclaration de la Cour suprême.

(2) et (3) Raison d'être et expertise de la commission

[29] Une CEC est constituée en vue de recueillir des renseignements et de formuler des recommandations conformément à la LCEE (article 34 de la LCEE; arrêt *Express Pipelines*, précité, au paragraphe 14). La commission ne rend aucune décision définitive en ce qui concerne le Projet et les recommandations qu'elle formule n'ont aucun caractère obligatoire. Son objectif principal consiste plutôt à aider les AR, qui sont les décideurs ultimes, à obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées sur le plan environnemental. La commission n'est qu'un des rouages du processus de prise de décisions prévu par la LCEE.

[30] Ainsi que les tribunaux l'ont jugé tant dans les décisions *Cheviot* et *Express Pipelines*, précitées, on peut s'attendre à ce qu'une commission conjointe possède « une expertise poussée dans les questions environnementales » (décision *Cheviot*, précitée, au paragraphe 24; arrêt *Express Pipelines*, précité, au paragraphe 10). En l'espèce, la CEC ne fait pas exception; elle est composée de quatre membres hautement qualifiés. La commission était coprésidée par M^{me} Lesley Griffiths, codirectrice d'un cabinet de consultants qui offre notamment des services en matière d'évaluation des impacts environnementaux, et par M. Herbert Clarke, qui possède de l'expérience dans les questions autochtones et en matière de négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages avec les communautés autochtones et qui s'est également occupé de conservation des ressources halieutiques. Les autres membres étaient M. Meinhard Doelle, professeur de droit de l'environnement à l'Université Dalhousie et avocat spécialisé en droit de l'environnement exerçant au sein d'un cabinet d'avocats privé dans les Maritimes,

M^{me} Catherine Jong, consultante dans le domaine de la santé et de l'éducation travaillant dans le secteur de Happy Valley-Goose Bay, et M. James Igloliorte, ex-juge de la Cour provinciale de Terre-Neuve-et-Labrador.

[31] Le fait que le rôle de la commission consiste à recueillir des renseignements et à formuler des recommandations et qu'elle soit experte dans les questions qui lui sont soumises indique que c'est la norme de contrôle de la décision raisonnable qui s'applique dans son cas.

(4) Nature de la question en cause

[32] Le désaccord des parties au sujet de la norme de contrôle applicable découle principalement de leur mésentente en ce qui concerne la façon dont il convient de qualifier les questions soulevées par la présente demande. Les demandeurs affirment que le présumé défaut de la commission de se conformer aux obligations que lui impose la LCEE constitue une erreur de droit ou une question de compétence, à savoir deux questions qui se rapportent à l'interprétation que la commission a faite de la LCEE. Ils affirment donc que ces questions sont assujetties à la norme de contrôle de la décision correcte.

[33] Le promoteur, pour sa part, préfère formuler les questions soulevées par les demandeurs comme des contestations de la qualité de la preuve soumise à la commission et de la justesse des conclusions qu'elle en a tirées, soutenant par conséquent que ces questions sont assujetties à la norme de contrôle de la décision raisonnable.

[34] Les défendeurs représentant le gouvernement fédéral proposent que la question de savoir si la commission devait tirer des conclusions fermes en ce qui concerne la nécessité du Projet et des solutions de rechange au Projet est une question de droit assujettie à la norme de contrôle de la décision correcte. Ils affirment que toutes les autres questions devraient être assujetties à la norme de contrôle de la décision raisonnable, ainsi que le promoteur le soutient.

[35] Ce débat quant à la nature de la question n'est pas nouveau. La présente Cour et la Cour d'appel fédérale ont, à l'instar des parties, jugé qu'« il est important de caractériser de la façon appropriée une présumée omission de satisfaire [aux exigences de la LCEE], à savoir s'il s'agit d'une question de droit ou simplement d'une contestation de la "qualité" de la preuve et, par conséquent, le "bien-fondé" des conclusions tirées à partir de cette preuve » (décision *Cheviot*, précitée, au paragraphe 24; arrêt *Express Pipelines*, précité, au paragraphe 10). Dans le premier cas, c'est la norme de contrôle de la décision correcte qui s'applique tandis que, dans le second, « il ne faut pas modifier à la légère les conclusions » (décision *Cheviot*, précitée, au paragraphe 24).

[36] Dans le cas qui nous occupe, les demandeurs ne contestent pas les conclusions tirées par la commission au sujet des éléments de preuve portés à sa connaissance; en fait, ils sont d'accord avec elle pour dire qu'elle ne disposait pas de suffisamment de renseignements au sujet de la nécessité du Projet, des solutions de rechange au Projet ou de ses effets cumulatifs. La contestation des demandeurs vise plutôt essentiellement les recommandations formulées à la suite des conclusions tirées par la commission. Ils soutiennent que la commission aurait dû adopter une ligne de conduite différente compte tenu des renseignements dont elle disposait – ou

du présumé manque de renseignements –, ce qui démontre que les demandeurs contestent la « justesse » des conclusions tirées par la commission au vu de la preuve dont elle disposait et non son défaut d'exercer sa compétence.

[37] Cette qualification des questions en litige est particulièrement juste compte tenu de la tendance récente observée dans la jurisprudence. Ainsi que le juge David Stratas l'a souligné dans l'arrêt *Le chef et le Conseil de la Première nation de Fort McKay c Mike Orr*, 2012 CAF 269, [2012] ACF n° 1353 au paragraphe 10, la Cour suprême a indiqué qu'il faut éviter de qualifier une disposition législative de « question de compétence » aux fins d'un contrôle judiciaire (*Halifax (Regional Municipality) c Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, [2012] ACS n° 10, au paragraphe 34) tout en s'interrogeant sur l'existence même de « véritables questions de compétence » (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c Alberta Teachers' Association*, (2011 CSC 61, [2011] ACS n° 61, au paragraphe 34). La Cour d'appel fédérale a fait de même dans l'arrêt *Fort McKay*, précité, et la Cour devrait en faire autant.

[38] Par ailleurs, les arguments des demandeurs suivant lesquels la CEC n'a pas motivé ses conclusions doivent être analysés en corrélation avec les arrêts *Dunsmuir*, précité, et *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] ACS n° 62. Dans cet arrêt, la Cour suprême s'est dite d'avis que l'arrêt *Dunsmuir* ne signifiait pas que « l'«insuffisance» des motifs permet à elle seule de casser une décision, ou que les cours de révision doivent effectuer deux analyses distinctes, l'une portant sur les motifs et l'autre, sur le résultat [...] Il s'agit d'un exercice plus global : les motifs doivent être

examinés en corrélation avec le résultat et ils doivent permettre de savoir si ce dernier fait partie des issues possibles » (au paragraphe 14). La Cour suprême a consolidé son avis sur la question dans l'arrêt *Construction Labour Relations c Driver Iron Inc*, 2012 SCC 65, [2012] ACS n° 65 :

[3] La Commission n'était pas tenue de traiter expressément de toutes les interprétations possibles de ces dispositions. Notre Cour a insisté sur le fait qu'un tribunal administratif n'a pas l'obligation d'examiner et de commenter dans ses motifs chaque argument soulevé par les parties. La question que doit trancher le tribunal judiciaire siégeant en révision demeure celle de savoir si la décision attaquée, considérée dans son ensemble, à la lumière du dossier, est raisonnable [...]

[39] Bien que la CEC ne soit pas un organisme judiciaire ou quasi judiciaire, je conclus que les « motifs » formulés par ce genre de décideur s'apparentent aux « justifications » que la LCEE et le mandat de la CEC imposent à celle-ci à l'égard de ses conclusions et qu'il convient donc de faire preuve de déférence envers ses conclusions.

Conclusions

[40] Ainsi, conformément à la jurisprudence récente, et compte tenu de la raison d'être et de l'expertise de la CEC, ainsi que de la nature des questions qui lui étaient soumises, je suis convaincu que la totalité de la question (B) devrait être assujettie à la norme de contrôle de la décision raisonnable.

[41] La Cour d'appel fédérale a fait observer dans l'arrêt *Iverhuron & District Ratepayers' Association c Canada (Ministre de l'Environnement)*, 2001 CAF 203, [2001] AFJ n° 1008, au paragraphe 40, qu'elle devait simplement pouvoir trouver un fondement rationnel dans les

conclusions de la commission. La présente Cour a approfondi la question dans la décision *Pembina Institute for Appropriate Development c Canada (Procureur général)*, 2008 CF 302, [2008] ACF n° 324 (*Pembina*), dans laquelle elle a déclaré que « la retenue à l'égard de l'expertise se fonde sur la formulation convaincante des justifications aux conclusions qui ont été tirées » (au paragraphe 75). Cette façon de voir s'accorde avec l'arrêt *Dunsmuir*, précité, dans lequel la Cour suprême explique que « [l]e caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (au paragraphe 47).

[42] Enfin, il est bien établi que les questions d'équité procédurale doivent être appréciées en fonction de la norme de la décision correcte (arrêt *Khosa*, précité, au paragraphe 43). Les arguments de NunatuKavut qui se rapportent à son droit d'être entendu seront donc examinés en fonction de cette norme.

B. *Mandat de la CEC*

Raison d'être et rôle de la CEC dans le cadre du processus d'ÉE

[43] Les objectifs fondamentaux de l'évaluation environnementale consistent de façon générale à [TRADUCTION] « 1) déterminer et évaluer avant coup toutes les conséquences environnementales possibles d'une entreprise proposée; (2) permettre une prise de décisions qui à la fois garantira l'à-propos du processus et conciliera le plus possible les désirs d'aménagement du promoteur et la protection et la préservation de l'environnement » (*Friends of the Oldman*

River Society c Canada (Ministre des Transports), [1992] ACS n° 1, [1992] 1 RCS 3, au paragraphe 95). L'article 4 de la LCEE précise l'objet de la Loi :

<u>Objet</u>	<u>Purposes</u>
4. (1) La présente loi a pour objet :	4. (1) The purposes of this Act are
<i>a)</i> de veiller à ce que les projets soient étudiés avec soin et prudence avant que les autorités fédérales prennent des mesures à leur égard, afin qu'ils n'entraînent pas d'effets environnementaux négatifs importants;	<i>(a)</i> to ensure that projects are considered in a careful and precautionary manner before federal authorities take action in connection with them, in order to ensure that such projects do not cause significant adverse environmental effects;
<i>b)</i> d'inciter ces autorités à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie;	<i>(b)</i> to encourage responsible authorities to take actions that promote sustainable development and thereby achieve or maintain a healthy environment and a healthy economy;

[44] Les commissions d'examen ont pour mission de remplir le premier de ces objectifs. À cette fin, la LCEE leur impose certaines obligations en matière de cueillette de renseignements et d'établissement de rapports (voir également l'arrêt *Express Pipelines*, précité, au paragraphe 14), qui sont énoncées à l'article 34 :

<u>Commission d'évaluation environnementale</u>	<u>Assessment by review panel</u>
34. La commission, conformément à son mandat et aux règlements pris à cette fin :	34. A review panel shall, in accordance with any regulations made for that purpose and with its term of reference,
<i>a)</i> veille à l'obtention des	<i>(a)</i> ensure that the information

renseignements nécessaires à l'évaluation environnementale d'un projet et veille à ce que le public y ait accès;	required for an assessment by a review panel is obtained and made available to the public;
<i>b)</i> tient des audiences de façon à donner au public la possibilité de participer à l'évaluation environnementale du projet;	<i>(b)</i> hold hearings in a manner that offers the public an opportunity to participate in the assessment;
<i>c)</i> établit un rapport assorti de sa justification, de ses conclusions et recommandations relativement à l'évaluation environnementale du projet, notamment aux mesures d'atténuation et au programme de suivi, et énonçant, sous la forme d'un résumé, les observations reçues du public;	<i>(c)</i> prepare a report setting out <i>(i)</i> the rationale, conclusions and recommendations of the panel relating to the environmental assessment of the project, including any mitigation measures and follow-up program, and <i>(ii)</i> a summary of any comments received from the public; and
<i>d)</i> présente son rapport au ministre et à l'autorité responsable.	<i>(d)</i> submit the report to the Minister and the responsible authority.

[45] L'article 16 de la LCEE énumère un certain nombre de facteurs dont la commission d'examen doit tenir compte :

<u>Éléments à examiner</u>	<u>Factors to be considered</u>
16. (1) L'examen préalable, l'étude approfondie, la médiation ou l'examen par une commission d'un projet portent notamment sur les éléments suivants :	16. (1) Every screening or comprehensive study of a project and every mediation or assessment by a review panel shall include a consideration of the following factors:
<i>a)</i> les effets environnementaux du projet, y compris ceux	<i>(a)</i> the environmental effects of the project, including the

causés par les accidents ou défaillances pouvant en résulter, et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement;

environmental effects of malfunctions or accidents that may occur in connection with the project and any cumulative environmental effects that are likely to result from the project in combination with other projects or activities that have been or will be carried out;

b) l'importance des effets visés à l'alinéa *a)*;

(b) the significance of the effects referred to in paragraph *(a)*;

c) les observations du public à cet égard, reçues conformément à la présente loi et aux règlements;

(c) comments from the public that are received in accordance with this Act and the regulations;

d) les mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique, des effets environnementaux importants du projet;

(d) measures that are technically and economically feasible and that would mitigate any significant adverse environmental effects of the project; and

e) tout autre élément utile à l'examen préalable, à l'étude approfondie, à la médiation ou à l'examen par une commission, notamment la nécessité du projet et ses solutions de rechange — dont l'autorité responsable ou, sauf dans le cas d'un examen préalable, le ministre, après consultation de celle-ci, peut exiger la prise en compte.

(e) any other matter relevant to the screening, comprehensive study, mediation or assessment by a review panel, such as the need for the project and alternatives to the project, that the responsible authority or, except in the case of a screening, the Minister after consulting with the responsible authority, may require to be considered.

Éléments supplémentaires

Additional factors

(2) L'étude approfondie d'un projet et l'évaluation environnementale qui fait l'objet d'une médiation ou

(2) In addition to the factors set out in subsection (1), every comprehensive study of a project and every mediation or

d'un examen par une commission portent également sur les éléments suivants :

a) les raisons d'être du projet;

b) les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique, et leurs effets environnementaux;

c) la nécessité d'un programme de suivi du projet, ainsi que ses modalités;

d) la capacité des ressources renouvelables, risquant d'être touchées de façon importante par le projet, de répondre aux besoins du présent et à ceux des générations futures.

Obligations

(3) L'évaluation de la portée des éléments visés aux alinéas (1)*a)*, *b)* et *d)* et (2)*b)*, *c)* et *d)* incombe :

a) à l'autorité responsable;

b) au ministre, après consultation de l'autorité responsable, lors de la détermination du mandat du médiateur ou de la commission d'examen.

assessment by a review panel shall include a consideration of the following factors:

(*a*) the purpose of the project;

(*b*) alternative means of carrying out the project that are technically and economically feasible and the environmental effects of any such alternative means;

(*c*) the need for, and the requirements of, any follow-up program in respect of the project; and

(*d*) the capacity of renewable resources that are likely to be significantly affected by the project to meet the needs of the present and those of the future.

Determination of factors

(3) The scope of the factors to be taken into consideration pursuant to paragraphs (1)(*a*), (*b*) and (*d*) and (2)(*b*), (*c*) and (*d*) shall be determined

(*a*) by the responsible authority; or

(*b*) where a project is referred to a mediator or a review panel, by the Minister, after consulting the responsible authority, when fixing the terms of reference of the mediation or review panel.

[46] L'article 57 de l'*Environmental Protection Act*, SNL 2002, c E-14.2 de Terre-Neuve-et-Labrador énumère les exigences auxquelles est assujettie une [TRADUCTION] « étude d'impact environnemental » que la loi définit comme suit [TRADUCTION] « rapport exposant les résultats d'une évaluation environnementale » (alinéa 45e)) pour l'application de la loi en question :

[TRADUCTION]

Étude d'impact environnemental

57. L'étude d'impact environnemental est rédigée conformément aux Lignes directrices. Elle comprend :

- a) une description du projet;
- b) les raisons d'être du projet;
- c) d'autres moyens de réaliser le projet et des solutions de rechange au projet;
- d) une description :
 - (i) de l'environnement actuel qui sera touché ou dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il soit touché directement ou indirectement par le projet;
 - (ii) l'état futur prévu de l'environnement dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il soit pendant la durée de vie du projet si celui-ci n'est pas approuvé;
- e) une description :
 - (i) des effets qui seraient causés ou dont on pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'ils soient causés à l'environnement par le projet en

ce qui concerne la description
fournie à l'alinéa *d*);

(ii) les mesures nécessaires ou dont
on pourrait raisonnablement
s'attendre à ce qu'elles soient
nécessaires pour empêcher,
modifier, atténuer ou corriger les
effets causés à l'environnement par
le projet ou dont on pourrait
raisonnablement s'attendre à ce
que le projet cause à
l'environnement;

f) une évaluation des avantages et des
inconvenients causés à l'environnement
par le projet, les autres moyens de réaliser
le projet et les solutions de rechange au
projet;

g) une série de mesures de contrôle ou de
mesures correctives qui pourraient être
proposées pour minimiser en tout ou en
partie les effets préjudiciables importants
énumérés à l'alinéa *e*);

h) un programme d'étude proposé conçu
pour surveiller toutes les substances
dégagées en raison du projet ainsi que tous
les effets préjudiciables causés par
celui-ci;

i) un programme d'information publique
proposé conformément à l'article 58.

[47] Comme nous l'avons déjà expliqué, le mandat de la CEC précisait sa mission en tenant
compte des facteurs énumérés dans la législation fédérale et dans la législation provinciale :

La Commission doit tenir compte des facteurs suivants, lors de
l'EE du Projet, comme indiqué aux paragraphes 16(1) et 16(2) de
la LCEE et aux articles 57 et 69 de l'EPA :

1. le but du Projet;
2. la nécessité du Projet;

3. la raison d'être du Projet;
[...]
5. les solutions de rechange au Projet;
[...]
10. les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement;
11. la signification des effets environnementaux, tels que décrits aux points 9 et 10;
[...]

[48] La Cour a jugé que, pour satisfaire à l'obligation d'« examen » que lui impose l'article 16 de la LCEE, la CEC était tenue de « faire preuve d'énormément de diligence » (décision *Cheviot*, précitée, au paragraphe 36).

[49] L'obligation faite à CEC de recueillir des renseignements est également précisée dans la décision *Cheviot*, précitée. Le juge Douglas Campbell souligne que, dans cette affaire, le mandat avait pour effet d'élargir la portée des exigences prévues à l'alinéa 34a) de la LCEE et d'obliger la commission à « obtenir tous les renseignements disponibles nécessaires à l'évaluation environnementale » (au paragraphe 39). Il poursuit en expliquant que, par « nécessaire », il faut entendre les renseignements qui satisfont à la norme de diligence élevée que la CEC doit respecter pour satisfaire à son obligation d'examen. Le juge Campbell a également estimé que la CEC devait utiliser les pouvoirs que lui confère l'article 35 de la LCEE dans la mesure nécessaire pour obtenir et faire connaître tous les renseignements nécessaires à son examen (au paragraphe 48). Il est important de signaler que, dans la décision *Cheviot*, précitée, les dispositions législatives albertaines applicables qui faisaient partie du mandat de la commission obligeaient cette dernière à déterminer si le projet proposé en matière énergétique était conforme

à l'intérêt public, autrement dit, à déterminer s'il était justifié (décision *Cheviot*, précitée, au paragraphe 28). On ne trouve rien de semblable dans le mandat confié à la CEC en l'espèce.

[50] Enfin, pour s'acquitter de ses obligations en matière d'établissement de rapports, la CEC devait clairement énoncer ses recommandations dans son rapport et notamment les éléments de preuve sur lesquels elle se fondait pour parvenir à chacune de ses recommandations (décision *Cheviot*, précitée, aux paragraphes 43 à 51). En d'autres termes, la CEC doit justifier les recommandations qu'elle formule pour l'application de la LCEE, permettant ainsi au public, aux décideurs gouvernementaux et aux tribunaux de connaître le fondement rationnel sur lequel elle s'appuie pour formuler ses recommandations (arrêt *Iverhuron*, précité, au paragraphe 40).

[51] Dans l'affaire qui nous occupe, le principal point de discorde entre les parties a trait à la mesure dans laquelle la CEC avait reçu pour mandat d'examiner les facteurs énumérés à l'article 16 de la LCEE et de tirer des conclusions à leur sujet. Les conditions générales rattachées à l'examen auquel procède la commission qui sont énoncées dans la décision *Cheviot*, précitée, offrent un cadre utile pour analyser le rapport de la commission. Je vais donc aborder les trois questions principales en ce qui concerne : (i) la nécessité du Projet et les solutions de rechange au Projet et (ii) ses effets cumulatifs, pour déterminer si la commission s'est acquittée de façon raisonnable du mandat qui lui était confié en matière : a) d'examen; b) de cueillette de renseignements; c) d'établissement de rapports.

[52] À titre de remarque préliminaire, je mentionne que les parties s'entendent sur la portée du mandat de la CEC en ce qui concerne la formulation de conclusions sur la justification du Projet.

Les parties s'entendent aussi pour dire que la commission n'était pas obligée de formuler de telles conclusions. J'estime par ailleurs qu'il n'est pas nécessaire de trancher de façon définitive la question de la valeur à accorder à l'affidavit souscrit par M. Stephen Chapman dans le cadre de la présente instance.

(i) « Nécessité du Projet » et « Solutions de rechange au Projet »

a) Examen

[53] Les défendeurs avancent l'idée que le sens de l'obligation d'examen de la commission devrait être précisé par le sens courant de ce mot. Ils citent la définition que *l'Oxford English Dictionary* donne du mot anglais « *consider* » : « *to contemplate mentally, fix the mind upon; to think over, meditate or reflect on, bestow attentive thought upon, give heed to, take note of* » (« considérer mentalement, réfléchir sur; réfléchir à, méditer sur ou se pencher sur; considérer avec attention, tenir compte de, prendre en compte ») (Mémoire de la défenderesse Nalcor Energy, au paragraphe 65). Les défendeurs représentant le gouvernement fédéral estiment que l'obligation en question exige simplement que la CEC [TRADUCTION] « se penche sur ces questions sans tirer de conclusion ferme » (Mémoire des défendeurs représentant le gouvernement fédéral, au paragraphe 66). Elles soutiennent par ailleurs que, dès lors que la commission a satisfait à l'exigence minimale en se penchant sur les questions qui lui sont soumises, elle a toute latitude pour définir les paramètres de l'examen auxquels elle doit procéder.

[54] Bien que les demandeurs préconisent une conception davantage axée sur la finalité, soutenant que le défaut de la commission de bien analyser la question de la nécessité du Projet et ses solutions de rechange l'ont empêché de tirer des conclusions au sujet de la justification du Projet, je me rallie à la thèse défendue par les défendeurs. Il ne fait pas de doute que la CEC s'est penchée sur la question de la nécessité du Projet et de ses solutions de rechange. Ces questions se situaient au cœur même d'au moins une des audiences publiques portant sur une question précise et elles faisaient partie des nombreuses demandes de renseignements et des réponses pendant tout le déroulement du processus d'ÉE. D'ailleurs, c'est à la CEC qu'il appartenait de déterminer dans quelle mesure il y avait lieu de réclamer d'autres renseignements, et notre Cour n'est pas disposée à s'ingérer dans cette décision. À mon sens, la commission ne s'est pas méprise au sujet de ses obligations en ce qui concerne l'appréciation de la nécessité du Projet et de ses solutions de rechange. Je conclus que la commission a examiné la question de la nécessité du Projet et des solutions de rechange au Projet de façon transparente, justifiable et intelligible. La façon dont elle a procédé appartenait donc aux issues possibles acceptables et était raisonnable.

b) Cueillette de renseignements

[55] Les arguments formulés par les parties au sujet de l'obligation de la commission de recueillir des renseignements comportent deux volets : (1) La conclusion de la CEC suivant laquelle la preuve était insuffisante signifiait-elle que la preuve était insuffisante aux fins de son ÉE ou aux fins du décideur final ? (2) La recommandation concernant la cueillette de « renseignements supplémentaires » adressée par la CEC à (i) la province et à (ii) une commission d'étude indépendante était-elle raisonnable ?

[56] D'une part, les demandeurs sont d'accord avec la conclusion de la commission suivant laquelle il n'existait pas suffisamment d'éléments de preuve au sujet de la nécessité du Projet et des solutions de rechange au Projet, mais les demandeurs ajoutent que, compte tenu de la minceur de la preuve, la commission aurait dû obtenir des éléments de preuve en utilisant ses pouvoirs en matière de pouvoir d'assignation pour ensuite évaluer les renseignements requis. Les demandeurs n'ont toutefois présenté aucun élément de preuve permettant de penser qu'il existait de tels renseignements que la commission pouvait obtenir et utiliser.

[57] Je suis par ailleurs d'accord avec l'argument des défendeurs représentant le gouvernement fédéral suivant lequel le pouvoir d'assignation de la commission ne peut être utilisé pour forcer quelqu'un à créer de nouveaux renseignements. Les demandeurs soutiennent essentiellement que la commission devait se servir de son pouvoir d'assignation pour faire une recherche à l'aveuglette en vue de découvrir si d'autres renseignements pouvaient exister. Toutefois, comme je l'ai déjà mentionné, rien ne permet de penser en l'espèce que de tels renseignements existaient effectivement lors des travaux de la commission. Sinon, les demandeurs affirment que le pouvoir d'assignation doit être constamment utilisé pour forcer la création de nouveaux renseignements avant que la commission ne publie son rapport. À mon avis aucun de ces arguments n'est fondé. Rien ne permet de penser qu'on a refusé de communiquer des renseignements à la commission au cours de ses travaux. De plus, la commission a de toute évidence fait appel à son expérience pour conclure que les renseignements dont elle disposait suffisaient pour lui permettre de s'acquitter de son mandat. La Cour ne saurait modifier à la légère cette conclusion.

[58] Il s'ensuit donc que le promoteur a correctement qualifié les conclusions tirées par la CEC en ce qui concerne les renseignements supplémentaires à recueillir conformément aux recommandations 4.1 et 4.2. Plutôt que de se rapporter à la suffisance des éléments de preuve aux fins de mener à terme l'ÉE, ces conclusions constituaient des éléments que la commission estimait que les décideurs gouvernementaux pouvaient trouver utiles pour décider s'il y avait lieu de recommander d'autoriser ou non le projet.

[59] Ainsi, en ce qui concerne le second volet de la question, il était parfaitement raisonnable de la part de la commission de recommander que la province et une commission d'étude indépendante complètent à une date ultérieure les renseignements recueillis en ce qui concerne la question de la nécessité du Projet et des solutions de rechange au Projet. Il s'agit d'ailleurs du comportement attendu de la part de la commission vu le caractère « permanent et dynamique » de ces grands projets (décision *Pembina*, précitée, au paragraphe 24; *Union of Nova Scotia Indians c Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1996] ACF n° 1373, au paragraphe 65). Comme la Cour l'a expliqué dans la décision *Pembina*, précitée, l'évaluation environnementale « ne doit pas se concevoir comme un événement précis et isolé » (au paragraphe 24).

[60] Cela est particulièrement vrai compte tenu de l'incertitude du processus et de la phase initiale à laquelle l'ÉE intervient. Le sous-alinéa 5(2)b)(i) de la LCEE prévoit que l'AR « est tenue de veiller à ce que l'évaluation environnementale du projet soit effectuée le plus tôt possible au stade de la planification de celui-ci, avant la prise d'une décision irrévocable ».

[61] La Cour d'appel fédérale a exploré la question dans l'arrêt *Express Pipelines*, précité :

[14] Finalement, on nous demande de conclure que la commission a irrégulièrement délégué certaines de ses fonctions lorsqu'elle a recommandé que certaines autres études et rapports en cours destinés à l'Office national de l'énergie soient réalisés avant, pendant et après les travaux de construction. Cet argument démontre que les requérants comprennent mal la fonction de la commission, qui joue simplement un rôle de cueillette d'éléments d'information et de formulation de recommandations. La Cour se refuse de modifier à la légère l'opinion de la commission suivant laquelle elle disposait de suffisamment d'éléments de preuve pour pouvoir s'acquitter de cette fonction « le plus tôt possible au stade de la planification du projet, avant la prise d'une décision irrévocable » (voir le paragraphe 11(1)). De par sa nature, le rôle de la commission consiste à faire des prévisions et il n'est pas étonnant que la loi envisage explicitement la possibilité de programmes « de suivi ». D'ailleurs, compte tenu de cette tâche, nous doutons qu'on puisse jamais en arriver à une évaluation environnementale définitive et infaillible.

[62] Je souscris à l'analyse de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Express Pipelines*, précité, et je conclus que la commission s'est acquittée de façon raisonnable de sa mission en matière de cueillette de renseignements dans le cas qui nous occupe.

c) Établissement de rapports

[63] Enfin, je suis convaincu que la commission a justifié suffisamment sa conclusion que d'autres études étaient nécessaires relativement à deux des aspects du Projet. Elle a expliqué, dans ses conclusions sur la nécessité du Projet, qu'on ne disposait pas de suffisamment de renseignements sur la viabilité financière à long terme du Projet et qu'elle recommandait donc que d'autres études soient réalisées à ce sujet. Dans le même ordre d'idées, la commission a cité le manque de renseignements pour expliquer la raison pour laquelle elle recommandait que des

études plus approfondies soient réalisées au sujet des éventuelles solutions de rechange au Projet. Ces explications constituent un fondement rationnel qui satisfait aux exigences auxquelles la commission est assujettie en ce qui concerne son obligation d'établir des rapports sur ces questions.

(ii) Effets cumulatifs

a) Examen et b) Cueillette de renseignements

[64] Les demandeurs allèguent qu'outre l'évaluation des effets cumulatifs découlant du Projet sur le caribou des Monts Red Wine, la commission n'a procédé à aucune évaluation des effets cumulatifs. Il ressort toutefois clairement du rapport que la CEC s'est penchée sur la question. Elle a consacré un chapitre entier à l'approche adoptée par le promoteur en ce qui concerne les effets cumulatifs et l'on retrouve cette idée dans de nombreux autres chapitres portant sur des questions plus précises. La commission a demandé à au moins deux reprises au promoteur de plus amples renseignements portant précisément sur les effets cumulatifs et elle a recueilli des renseignements auprès des participants publics sur la question. Elle a expressément déclaré que les participants publics « ont soulevé des préoccupations légitimes qui ont permis de mieux comprendre les effets cumulatifs potentiels du Projet » (Rapport, à la page 295). Je suis donc convaincu que la commission a satisfait aux exigences auxquelles elle était astreinte en ce qui concerne l'examen et la cueillette de renseignements sur les effets cumulatifs.

c) Établissement de rapports

[65] La principale question qui se pose en ce qui concerne les effets cumulatifs est l'exigence en matière d'établissement de rapports, et plus précisément l'obligation d'énoncer des conclusions de façon claire et de les justifier par des éléments de preuve. Les demandeurs affirment que le fait pour la commission de se fonder sur des processus régionaux futurs relevant du contrôle d'organismes provinciaux à sa recommandation 16.1 constitue un défaut de formuler une conclusion en ce qui concerne ce projet précis. Je ne suis pas de cet avis. La commission a traité des effets cumulatifs à divers endroits du rapport. Elle a également clairement examiné les effets cumulatifs et conclu dans son rapport qu'un examen plus approfondi était nécessaire à ce sujet. La commission a recommandé que l'on mette en oeuvre un éventuel mécanisme à cette fin, ce qui, à mon avis, était entièrement raisonnable compte tenu du caractère permanent et dynamique de ce grand projet (décision *Pembina*, précitée, au paragraphe 24). Il n'est pas logique de s'attendre à ce que la commission ait achevé son analyse de tous les aspects informatifs des éventuels effets cumulatifs avant de faire rapport aux AR. Ses conclusions sur les effets cumulatifs reposent sur un fondement rationnel; je conclus donc que la commission s'est raisonnablement acquittée de son obligation de rendre compte des effets cumulatifs.

NunatuKavut : Équité procédurale et droit de se faire entendre

[66] NunatuKavut affirme que le défaut de la commission d'examiner la nécessité du Projet, les solutions de rechange au Projet et les effets cumulatifs du Projet ont eu pour effet de la priver

de son droit de se faire entendre. Comme j'ai déjà conclu que la commission s'est acquittée de l'obligation que l'article 16 lui imposait d'examiner la question, cet argument doit être rejeté.

[67] Je rejette également les arguments formulés par NunatuKavut sur le fondement de la présumée obligation de la commission de la consulter sur toutes les questions et de la forcer à présenter des éléments de preuve sur les trois questions en litige dans la présente instance. Le mandat de la commission n'était pas aussi étendu que ce que prétend NunatuKavut. Voici un extrait du mandat de la commission :

La Commission pourra recevoir de la part des Autochtones, des groupes ou des gouvernements autochtones des renseignements liés aux droits ancestraux et aux titres autochtones, revendiqués ou établis, dans le secteur visé par le Projet ainsi que des renseignements sur la manière dont ces droits ancestraux et titres autochtones revendiqués ou établis pourraient être touchés par les effets environnementaux possibles du Projet (Mandat, annexe 1 de l'entente sur la CEC).

[68] On ne saurait affirmer que l'invitation de communiquer des renseignements contenus dans ce mandat permet de forcer les intéressés à produire des éléments de preuve.

[69] En outre, la commission s'est acquittée de son mandat en invitant à diverses reprises NunatuKavut à lui soumettre ses observations écrites et en acceptant celles-ci. Qui plus est, la commission a entendu les interventions de représentants de ce groupe lors des audiences générales qu'elle a tenues à Happy Valley-Goose Bay et à St. John's. D'ailleurs, ce groupe a reçu plus de 130 000 \$ par l'intermédiaire du Fonds d'aide financière aux participants pour participer au processus d'ÉE. Le choix de NunatuKavut de ne pas participer à certaines audiences en raison de sa requête en injonction, indépendamment de la valeur de ses intentions,

ne saurait imposer à la commission l'obligation de contraindre NunatuKavut à produire des éléments de preuve.

[70] Pour tous ces motifs, je conclus que le droit de NunatuKavut de se faire entendre n'a pas été violé, pas plus que tout autre principe d'équité procédurale en ce qui concerne la participation de ce groupe au processus d'ÉE.

V. Conclusion

[71] Vu mes conclusions suivant lesquelles la commission s'est raisonnablement acquittée de son mandat en matière d'examen, de cueillette de renseignements et d'établissement de rapports relativement à la nécessité du Projet, aux solutions de rechange au Projet et aux effets cumulatifs du Projet, les réparations sollicitées par les demandeurs sont refusées. Vu la nature du sujet et des questions en litige, aucuns dépens ne seront adjugés.

JUGEMENT

LA COUR REJETTE la demande de contrôle judiciaire. Aucuns dépens ne seront adjugés.

« D. G. Near »

Juge

Traduction certifiée conforme
Sandra de Azevedo, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2060-11

INTITULÉ : GRAND RIVERKEEPER, LABRADOR INC. et autres c PGC et autres

LIEU DE L'AUDIENCE : Ottawa

DATE DE L'AUDIENCE : Les 26 et 27 novembre 2012

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT : LE JUGE NEAR

DATE DES MOTIFS : Le 20 décembre 2012

COMPARUTIONS :

Lara Tessaro
Robert Peterson

POUR LES DEMANDEURS
Grand Riverkeeper, Labrador Inc.,
Sierra Club du Canada

Charles O'Brien

POUR LE DEMANDEUR
NunatuKavut Community Council Inc.

Maureen Killoran
Thomas Gelbman

POUR LA DÉFENDERESSE
Nalcor Energy

Vincent Veilleux
Bernard Letarte

POUR LES DÉFENDEURS
Procureur général du Canada
Ministre des Ressources naturelles
Ministre des Pêches et des Océans
Ministre des Transports

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

EcoJustice Canada
Vancouver (Colombie-Britannique)

Charles O'Brien
Montréal (Québec)

Osler, Hoskin, Harcourt LLP
Calgary (Alberta)

Ministère de la Justice
Ottawa (Ontario)

POUR LES DEMANDEURS
Grand Riverkeeper, Labrador Inc.,
Sierra Club of Canada

POUR LE DEMANDEUR
NunatuKavut Community Council Inc.

POUR LA DÉFENDERESSE
Nalcor Energy

POUR LES DÉFENDEURS
Procureur général du Canada
Ministre des Ressources naturelles
Ministre des Pêches et des Océans
Ministre des Transports