

DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN CANADÁ*

Irène ARTRU

I. INTRODUCCIÓN

En este documento se ofrece una visión general de la función de las instituciones gubernamentales federales, provinciales, territoriales y locales de Canadá en materia de protección ambiental, ya sea mediante la promulgación e instrumentación de leyes y reglamentos ambientales, la expedición de licencias y permisos, la evaluación de los impactos ambientales, el monitoreo del cumplimiento o la aplicación de la normativa ambiental. Asimismo, se describen las responsabilidades respectivas de estas instituciones y cómo se coordinan.

II. FACULTADES LEGISLATIVAS Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

En Canadá, la protección ambiental no se encuentra definida en la Constitución como materia de legislación federal o provincial. Se trata más bien de un conjunto de elementos que se sitúan dentro de diferentes clases de asuntos, algunos sometidos a la jurisdicción federal y otros a la jurisdicción provincial.

Las facultades en el ámbito federal residen en una jurisdicción exclusiva sobre algunos recursos naturales;¹ las actividades de algunas

* Secretariado de la CCA, Programa educacional de corta duración, 2008.

¹ Aguas costeras localizadas fuera de las fronteras de las provincias; ríos internacionales e interprovinciales; tierras públicas federales; tierras indígenas.

² Pesca; navegación y transporte marítimo; transporte y comunicación interprovinciales e internacionales, y “Aquellos trabajos [...] declarados por el Parlamento de Canadá como representantes de la ventaja general de Canadá o la ventaja de dos o más provincias” como, por ejemplo, energía nuclear.

industrias;² la ley penal, que incluye la prohibición de actividades perjudiciales para el medio ambiente,³ y, por último, la facultad residual de “proponer leyes para garantizar la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá” (Constitución de 1867 [*Constitution Act*], s. 91, preámbulo), la cual, de acuerdo con la interpretación jurisprudencial, comprende dos ramas: emergencia e interés nacional, con esta última de utilidad para establecer medidas dirigidas a controlar la contaminación que rebase la capacidad de control de una sola provincia.⁴

La facultad provincial reside en la jurisdicción exclusiva sobre recursos forestales, recursos naturales no renovables y energía eléctrica; derechos de propiedad y derechos civiles, que autorizan la reglamentación del uso de tierras y la mayor parte de las actividades de manufactura y comerciales, además de que permiten la adopción de leyes como la Carta de Derechos Ambientales (*Environmental Bill of Rights*); tierras públicas provinciales, incluidas minería y explotación maderera, e instituciones municipales (véase más adelante la sección sobre municipalidades).

Los gobiernos federal y provinciales poseen facultades concurrentes sobre las materias de agricultura e impuestos.

III. FACULTADES JUDICIALES Y APLICACIÓN DE LA NORMATIVA AMBIENTAL

Los tribunales provinciales o federales son responsables de hacer cumplir las leyes y la reglamentación ambientales, así como los actos administrativos ambientales, dependiendo de la materia del asunto, los cuales, por lo general, están sujetos al control de su legalidad por los tribunales administrativos y la revisión judicial.

Sin embargo, en lo que se refiere al control de su legalidad, algunas provincias consideran más eficiente que un tribunal conozca de las apelaciones administrativas relacionadas con problemas ambientales. Estas provincias han promulgado una legislación provincial que establece organismos cuasijudiciales supeditados a los principios de derecho natural

² *R. v. Hydro-Quebec* (1997), 3 SCR 213.

³ En *R. v. Crown Zellerback* (1988), 1 SCR 399, por ejemplo, la rama de interés nacional se consideró, para propósitos de protección marítima, como fundamento válido de la prohibición federal de verter desperdicios en el mar.

⁴ Disponible en: http://www.ccm.ca/ourwork/air.html?category_id=31.

y dedicados exclusivamente a asuntos ambientales. Entre sus miembros figuran abogados, académicos, planificadores y mediadores ambientales, cuyas decisiones quedan sujetas a revisión judicial. Por ejemplo, en Ontario, el Tribunal de Revisión Ambiental (*Environmental Review Tribunal*) celebra audiencias públicas sobre apelaciones que surgen de decisiones administrativas fundamentadas en diversas leyes ambientales y de planeación, además decide lo procedente en la solicitud de concesión de recursos conforme a lo previsto en la Ley de Derechos Ambientales (*Environmental Bill of Rights*). En Alberta, el Consejo de Apelaciones Ambientales (*Environmental Appeals Board*) también se encarga del fallo de las apelaciones de decisiones ambientales y ofrece servicios de mediación antes de que se celebren estas audiencias.

IV. FACULTADES ADMINISTRATIVAS Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

1. *Departamentos, dependencias y abogados en materia ambiental*

Cada nivel de gobierno tiene asignado un departamento de medio ambiente, el cual cuenta con facultades reglamentarias y de expedición de licencias, permisos, órdenes, etcétera. Los procuradores generales del gobierno federal y de los gobiernos provinciales son los responsables de llevar a juicio los incumplimientos ambientales. Aunque no existe, como tal, la figura de *procurador general ambiental*, los fiscales de la Corona de la administración de justicia especializados en asuntos ambientales trabajan muy de cerca con el servicio jurídico del departamento ambiental.

2. *Comisiones encargadas de la realización de monitoreos y auditorías*

El gobierno federal y algunas provincias han creado instituciones independientes que realizan monitoreos y auditorías de políticas y actividades gubernamentales. Estas instituciones han sido investidas con facultades de investigación, de emisión de recomendaciones y de informe al Parlamento o a las legislaturas provinciales. En el rubro federal, esta facultad se ha conferido al Comisionado del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (*Commissioner of the Environment and Sustainable Development*), cuyo cargo forma parte de la Oficina de Auditoría General de Canadá (*Office of the Auditor General*). Cada tres años, el comisionado

evalúa la calidad de las estrategias de desarrollo sustentable que preparan y actualizan los departamentos y las dependencias designados. El comisionado lleva a cabo auditorías de desempeño relativas a la aplicación de políticas ambientales, así como auditorías de seguimiento de actividades informadas previamente y del avance del departamento en relación con recomendaciones emitidas en auditorías pasadas. El comisionado entrega informes, análisis y recomendaciones al Parlamento. Asimismo, supervisa el proceso de peticiones ambientales, se asegura de que los ministros respondan de manera oportuna a las peticiones y se encarga del seguimiento de presuntas infracciones. En el ámbito provincial, existen ejemplos de puestos paralelos como es el caso del comisionado de Desarrollo Sustentable (*Commissaire au développement durable*) en Quebec y el Comisionado del Medio Ambiente (*Environmental Commissioner*) de Ontario.

3. *Comisiones encargadas de la realización de acciones de escrutinio público*

Los gobiernos canadienses han incrementado la participación pública en sus procesos de toma de decisiones, en particular mediante el otorgamiento de facultades a comisiones independientes a fin de que puedan llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental con escrutinio público. En la esfera federal, la Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Agency*) no realiza por sí misma evaluaciones ambientales, sino que administra el proceso de dichas evaluaciones, durante el cual paneles de revisión permiten a la ciudadanía presentar pruebas, informar sus preocupaciones y emitir recomendaciones en audiencias públicas, así como generar informes de evaluaciones ambientales con conclusiones y recomendaciones, además de un resumen de los comentarios recibidos por parte de la ciudadanía. En el ámbito provincial, la Oficina de Audiencias Públicas sobre el Medio Ambiente (*Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, BAPE) de Quebec, la Comisión para un Medio Ambiente Limpio (*Clean Environment Commission*, CEC) de Manitoba y el Tribunal de Revisión Ambiental (*Environmental Review Tribunal*) de Ontario llevan a cabo un proceso similar, excepto que el último organismo mencionado pronuncia fallos obligatorios sobre otorgamiento de autorizaciones, las cuales están sujetas a apelación administrativa y revisión judicial.

4. *Municipios e instituciones locales*

Los municipios, que se encuentran bajo la jurisdicción exclusiva de las legislaturas provinciales, están facultados para adoptar la reglamentación sobre materias delegadas por la legislatura provincial. En lo concerniente a actividades que afectan el medio ambiente, los municipios suelen controlar asuntos de planificación urbana, construcción, purificación de aguas, aguas residuales, disposición de basura, generación de ruido y plaguicidas. Por ejemplo, en Quebec, la Ley de Poderes Municipales (*Municipal Powers Act*) otorga a los municipios facultades reglamentarias que incluyen prohibiciones, sistemas de permisos y aplicación normativa, como inspecciones, en una variedad de áreas, incluidos el medio ambiente mismo y asuntos indirectamente relacionados con la protección del medio ambiente. Los municipios de Quebec pueden instituir un organismo para la protección ambiental, además de que algunos están facultados para decretar áreas locales protegidas. En el artículo 19.3 de la Ley de Calidad Ambiental (*Environment Quality Act*) de Quebec se permite a los municipios solicitar medidas precautorias dirigidas a detener alguna actividad que afecte la calidad ambiental.

V. COORDINACIÓN ENTRE GOBIERNOS FEDERALES Y PROVINCIALES

La administración ambiental coordinada es un objetivo del Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente (*Canadian Council of Ministers of the Environment*, CCME), cuyos miembros son los 13 ministros del medio ambiente de los gobiernos federal, provinciales y territoriales en Canadá. Este foro se encarga de la armonización de leyes ambientales, políticas, procedimientos y programas, así como de la determinación de objetivos, límites y bases de datos científicos nacionalmente homogéneos. Por ejemplo, el CCME ha promovido la Estrategia contra la Lluvia Ácida en Canadá (*Canada-wide Acid Rain Strategy*)⁵ y el Código de Prácticas sobre Uso de Tanques de Almacenamiento de Petróleo (*Code of Practice for Petroleum Storage Tanks*).⁶ Actualmente trabaja en los siguientes proyectos: armonización de la estructura reglamentaria y obtención de fondos sustentables para la administración de efluentes de

⁵ Disponible en: http://www.ccme.ca/publications/list_publications.html - link4.

⁶ El 29 de enero de 1998, con excepción de Quebec.

aguas residuales municipales; información adecuada sobre calidad y cantidad del agua, y herramientas comunes. Sus miembros se adhirieron al Acuerdo de Homologación Ambiental de Canadá (*Canada-wide Accord on Environmental Harmonization*),⁷ el cual condujo a la celebración de acuerdos subsidiarios sobre evaluación, límites, inspección, aplicación normativa, supervisión e informes en materia ambiental. Estos acuerdos, mediante un enfoque unilateral, buscan asignar responsabilidades sobre cada aspecto de la administración ambiental a un solo nivel de gobierno, el que mejor posicionado esté para asumirlas. Los acuerdos bilaterales o multilaterales de instrumentación establecen los pormenores al respecto.⁷

⁷ Véase, por ejemplo, el Acuerdo sobre Cooperación de Evaluación Ambiental entre Canadá y Manitoba (*Canada-Manitoba Agreement on Environmental Assessment Cooperation*). Con respecto a proyectos donde también existe jurisdicción federal, se establece un proceso que vincula la revisión conjunta. Las audiencias de la Comisión de Medio Ambiente de Manitoba (*Manitoba Clean Environment Commission*) pueden aprovecharse como fuente de información para la revisión federal o puede integrarse un panel de revisión conjunta de proyectos específicos. Los miembros de la Comisión de Manitoba formarían parte de estos paneles.

DISTRIBUTION OF RESPONSIBILITIES IN ENVIRONMENTAL PROTECTION IN CANADA*

Irène ARTRU

I. INTRODUCTION

This paper provides a broad overview of the role of federal, provincial/territorial, and local governmental institutions in Canada in environmental protection, be it enacting environmental laws, implementing them, enacting regulations, emitting licenses and permits, assessing environmental impacts, or monitoring environmental enforcement and compliance. The paper describes what the respective responsibilities of these institutions are and how they coordinate.

II. LEGISLATIVE POWERS AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

In Canada, environmental protection is not defined in the Constitution as a subject matter of federal or provincial legislation, but is rather an aggregate of matters which lie within different classes of subjects, some under federal jurisdiction and others under provincial jurisdiction.

Power at the federal level resides in exclusive jurisdiction over some natural resources;¹ over the activities of some industries;² over criminal law, which includes the prohibition of activities that are harmful to the

* CEC Secretariat Short-Term Educational Program, 2008.

¹ Coastal waters outside the boundaries of the provinces; international and interprovincial rivers; federal public lands; Indian lands.

² Fisheries; navigation and shipping; interprovincial and international transportation and communication; and “Such Works [...] declared by the Parliament of Canada to be for the general Advantage of Canada or for the Advantage of Two or more of the Provinces,” such as nuclear power.

environment;³ and, finally, in the residuary power to “make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada” (*Constitution Act, 1867*, s. 91, preamble), which has been interpreted by case law as implying two branches: the emergency branch and the national concern branch, the latter being useful for establishing measures to control pollutions that are beyond the capacity of a province alone to control.⁴

Power at the provincial level resides in exclusive jurisdiction over forestry resources, non-renewable natural resources, and electrical energy; over property and civil rights, which authorizes the regulation of land use and most manufacturing and business activity and allows the adoption of laws such as Ontario’s *Environmental Bill of Rights*; over provincial public lands, including mining and lumbering; and over municipal institutions (see section on municipalities below).

Federal and provincial governments have concurrent powers over agriculture and taxing.

III. JUDICIARY POWERS AND ENVIRONMENTAL LAW ENFORCEMENT

Environmental laws and regulations, as well as environmental administration acts, are enforced by provincial or federal courts, depending on the matter of the case, and they are usually subject to control of their legality by administrative tribunals and by judicial review.

Regarding the control of their legality, however, some provinces consider it more efficient that one tribunal hear all administrative appeals involving environmental issues. These provinces have enacted provincial legislation establishing quasi-judicial bodies that are subject to the rule of natural justice and are exclusively dedicated to environmental matters. Their members include environmental lawyers, academics, planners and mediators, and their decisions remain subject to judicial review. In Ontario, for instance, the Environmental Review Tribunal holds public hearings on appeals arising from administrative decisions under various environmental and planning statutes, and adjudicates leave-to-appeal applications under the *Environmental Bill of Rights*. In Alberta, the En-

³ *R. v. Hydro-Quebec* (1997), 3 SCR 213.

⁴ In *R. v. Crown Zellerback* (1988), 1 SCR 399, for instance, the national concern branch was considered for marine protection, as a valid basis for a federal prohibition of dumping waste at sea.

vironmental Appeals Board also adjudicates appeals of environmental decisions and offers mediation services prior to those hearings.

IV. ADMINISTRATIVE POWERS AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

1. *Environmental Departments, Agencies and Attorneys*

Each level of government is provided with a department of environment. Environmental departments have regulatory power and the authority to emit licenses and permits, orders, etc. Prosecutions of environmental offenses are conducted by the attorneys general of the federal and provincial governments. Although there are no *environmental* attorneys general, as such, crown prosecutors of the justice administration who are specialized in environmental cases work closely with the environment department's legal service.

2. *Commissions Performing Monitoring and Auditing*

The federal government and some provinces have established independent institutions which perform monitoring and auditing of government activities and policies, providing these institutions with investigative powers and entitling them to produce recommendations and to report to Parliament or to the provincial legislatures. At the federal level, this power is granted to the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, which position is part of the Office of the Auditor General of Canada. Every three years, the Commissioner assesses the quality of the sustainable development strategies prepared and updated by designated departments and agencies. The Commissioner conducts performance audits on the implementation of environmental policies and follow-up audits of activities reported on previously and on departmental progress on recommendations from past audits. The Commissioner provides the Parliament with reports, analysis and recommendations. He/she also oversees the environmental petitions process, ensuring that Ministers respond in a timely fashion to petitions, and conducts follow-up on alleged violations. At the provincial level, examples of parallel positions are the *Commissaire au développement durable*, in Quebec, and the Environmental Commissioner of Ontario.

3. *Commissions Performing Public Scrutiny*

Canadian governments have increased public participation in their decision-making processes, in particular by empowering independent commissions to conduct environmental impact assessments, with public scrutiny. At the federal level, the Canadian Environmental Assessment Agency does not conduct environmental assessment itself, but administers the environmental assessment process, during which review panels allow the public to present evidence, concerns and recommendations at public hearings and produce environmental assessment reports containing conclusions and recommendations and a summary of comments received from the public. At the provincial level, the *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) of Quebec, the Clean Environment Commission (CEC) of Manitoba, and the Ontario Environmental Review Tribunal conduct a similar process, except that the latter renders a binding decision on grant approvals, which are subject to administrative appeal and judicial review.

4. *Municipalities and Local Institutions*

Municipalities, which are under the exclusive jurisdiction of provincial legislatures, are entitled to adopt regulation on subjects delegated by the provincial legislature. Regarding activities that affect the environment, municipalities usually control zoning, construction, water purification, sewage, garbage disposal, noise, and pesticides. For example, in Quebec the *Municipal Powers Act* grants municipalities regulatory powers which include prohibitions, permits systems, and enforcement powers, such as inspections, in a variety of areas, including the environment itself and on matters indirectly related to the protection of the environment. Municipalities in Quebec can establish an organism for environmental protection, and some of them can create local protected areas. Section 19.3 of the *Environment Quality Act* of Quebec allows municipalities to make an application for an injunction to stop an activity affecting environment quality.

V. COORDINATION AMONG FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS

Coordinated environmental management is an objective of the Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME), whose members are the thirteen ministers of the environment for the federal, provincial and territorial governments in Canada. This forum undertakes the harmonization of environmental legislation, policies, procedures and programs, and the development of nationally consistent environmental objectives, standards and scientific databases. The CCME has, for instance, developed the Canada-wide Acid Rain Strategy⁵ and the Code of Practice for Petroleum Storage Tanks,⁶ and works currently on projects such as a harmonized regulatory framework and sustainable funding for the management of municipal wastewater effluents; adequate information on water quality and quantity; and common tools. Its members entered into the Canada-wide Accord on Environmental Harmonization,⁷ which led to the signing of sub-agreements on environmental assessment, standards, inspections and enforcement, and monitoring and reporting. These sub-agreements, through a one-window approach, seek to allocate responsibility over each aspect of environmental management to just one level of government, the best situated to take them on. Bilateral or multilateral implementation agreements set out the details of these arrangements.⁸

⁵ Available at: http://www.ccme.ca/ourwork/air.html?category_id=31.

⁶ Available at: http://www.ccme.ca/publications/list_publications.html - link4.

⁷ On 29 January 1998; with the exception of Quebec.

⁸ See, for instance, the Canada-Manitoba Agreement on Environmental Assessment Cooperation. Regarding projects where there is also federal jurisdiction, a process is set out entailing joint review. Manitoba Clean Environment Commission hearings may be used as a source of information for the federal review or there may be a joint review panel formed for specific projects. Manitoba Commission members would be part of these panels.