



# Modernisation du régime d'autorisation de la Loi sur la qualité de l'environnement

Mémoire déposé par le  
Regroupement national  
des conseils régionaux de l'environnement  
À la Commission des transports et de l'environnement

Septembre 2015

La **force d'un réseau** au service  
de l'**environnement** et du **développement durable**



## Rédaction

Philippe Bourke, directeur général RNCREQ

## Collaboration

Isabelle Bonsant, CRE Centre-du-Québec

Gilles Brochu, CRE Centre-du-Québec

Bruno Gadrat, CRE Montérégie

Caroline Duchesne, CRE Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine

Clémentine Cornille, CRE Abitibi-Témiscamingue

Guy Lessard, CRE Chaudière-Appalaches

Isabelle Poyau, RNCREQ, pour la révision linguistique et l'édition



Regroupement national  
des conseils régionaux  
de l'environnement

### Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)

50, rue Sainte-Catherine Ouest  
Bureau 380.A

Montréal (Québec) H2X 3V4

514 861-7022

[www.rncreq.org](http://www.rncreq.org)

# Table des matières

<b>Présentation du RNCREQ et des CRE .....</b>	<b>2</b>
<b>Sommaire des recommandations .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Analyse globale.....</b>	<b>8</b>
Remarques sur les raisons qui sous-tendent la modernisation de la LQE .....	8
Remarque sur la méthodologie et la portée de la modernisation.....	9
Remarques sur les objectifs de la modernisation.....	10
Remarques sur les principes qui guident la modernisation.....	12
<b>2. Analyse des six orientations du Livre vert.....</b>	<b>13</b>
Orientation 1	
Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation .....	13
Orientation 2	
Mieux intégrer les seize principes de la Loi sur le développement durable .....	15
Orientation 3	
Accentuer la modulation du régime en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales.....	17
Orientation 4	
Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public.....	25
Orientation 5	
Simplifier les autorisations et les processus d'analyse .....	29
Orientation 6	
Revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projets.....	31
Orientation 7	
Mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent.....	32

# Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay–Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

*Par leurs actions, les CRE contribuent à harmoniser qualité de l'environnement, équité sociale et développement économique.*

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans chacune des régions du Québec. Par leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement et contribuent à harmoniser durabilité écologique, équité sociale et développement économique. Ils

privéligient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation en tenant compte des réalités locales et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. En 2014, les CRE comptent ensemble près de 1 500 membres – citoyens, groupes environnementaux, organismes parapublics et municipaux, entreprises privées.

## **Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec**

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

*Le RNCREQ a pour mission de contribuer à la définition d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom.*

Au fil des années, le réseau des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics mais lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable.

# Sommaire des recommandations

1

---

Le RNCREQ demande au gouvernement de donner au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de sa mission et de ses responsabilités.

2

---

Le RNCREQ demande au gouvernement de traiter la problématique des milieux humides à même l'exercice actuel de modernisation de la LQE.

3

---

Dans le cadre de la modernisation de la LQE, le gouvernement doit prévoir d'inclure une disposition qui l'oblige à procéder périodiquement à une mise à jour de la Loi afin d'éviter que la situation actuelle se répète. Il faudra aussi s'assurer qu'il sera moins difficile d'y apporter des ajustements ponctuels lorsque des circonstances le justifient.

4

---

Dans le cadre de la modernisation de la LQE, le gouvernement doit prévoir un exercice de mise à niveau des normes environnementales et assurer davantage de souplesse pour en permettre plus facilement la mise à jour.

5

---

Le RNCREQ reconnaît que la modernisation de la LQE doit permettre d'améliorer et d'optimiser le traitement des demandes d'autorisation mais estime que l'objectif premier doit demeurer celui de mieux protéger l'environnement.

6

---

Le RNCREQ recommande au gouvernement, d'ici l'adoption des modifications à la LQE, de procéder, au moins sommairement, à un diagnostic de sa capacité d'assurer « la santé et le bien-être de la population ».

7

---

Le RNCREQ recommande au gouvernement de remettre en chantier l'exercice menant périodiquement à un bilan de l'état de l'environnement du Québec.

8

---

Le RNCREQ considère que le régime d'autorisation de la LQE doit être modifié afin que la conception des ouvrages autorisés prenne nécessairement en compte les changements climatiques qui sont anticipés sur le territoire concerné. Plus fondamentalement, les projets qui risquent de nuire à la capacité de résilience du Québec face aux changements climatiques ne devraient plus être autorisés. Cela devrait être le cas, à titre d'exemple, pour les projets qui entraînent une perte nette de milieux humides.

## 9

---

Le RNCREQ recommande que toutes les politiques publiques du gouvernement du Québec (en particulier la Stratégie énergétique, la politique industrielle et les autres grandes stratégies comme le Plan Nord et la Stratégie maritime) passent sous le filtre d'une grille d'analyse des enjeux climatiques de manière à ce qu'on puisse s'assurer qu'elles concourent aux objectifs de réduction de GES et d'adaptation aux changements climatiques.

Considérant l'importance de ce secteur dans le bilan carbone québécois, il doit en être de même pour l'élaboration des politiques et projets qui touchent le développement des infrastructures de transport. L'analyse de ces projets devra tenir compte des répercussions globales sur les émissions de GES, notamment celles qui sont attribuables à la demande induites par la réalisation desdits projets

## 10

---

Le RNCREQ recommande au gouvernement de s'inspirer des Plans Climat Territoire (PCT) utilisés en France pour s'assurer que l'ensemble des collectivités québécoises planifient leur développement futur en tenant compte des impératifs de la lutte contre les changements climatiques (atténuation et adaptation). Cela pourrait se faire en revalorisant les outils d'aménagement que sont les plans d'urbanisme des villes ou encore les schémas d'aménagement des MRC.

## 11

---

Le RNCREQ considère que les demandeurs d'autorisation devraient être tenus de remplir une fiche qui témoigne de la prise en compte des enjeux climatiques dans la conception du projet (atténuation et adaptation).

## 12

---

Le RNCREQ recommande au gouvernement non seulement de mieux encadrer les évaluations environnementales stratégiques (ÉES) mais aussi de systématiser le recours à cet outil indispensable. Cela permettra d'assurer efficacement la prise en compte des seize principes de la Loi sur le développement durable, mais aussi de favoriser un régime d'autorisation plus efficace, plus cohérent et plus prévisible.

## 13

---

Les évaluations environnementales stratégiques devraient s'appliquer aux stratégies et politiques qui ont une forte incidence sur le développement telle que la stratégie énergétique, la politique industrielle, la politique agricole, le Plan Nord, la stratégie maritime, les plans de transport, etc.).

De la même manière, les choix d'investissement du gouvernement du Québec, que ce soit directement ou par l'entremise de ses sociétés d'État, incluant en particulier Investissement Québec, devraient passer l'examen d'une grille de développement durable et d'une évaluation des impacts climatiques.

## 14

---

Le RNCREQ considère que c'est le BAPE qui doit systématiquement être mandaté pour prendre en charge la consultation du public dans les processus d'évaluations environnementales stratégiques.

## 15

---

Le RNCREQ considère que les demandeurs d'autorisation doivent être tenus de remplir la grille d'évaluation des seize principes de la Loi sur le développement durable qu'utilise le BAPE pour évaluer la prise en compte de ces principes dans leur projet.

## 16

---

Le RNCREQ réitère l'importance de revaloriser le rôle des instruments de planification territoriale qui permettront de prendre en compte de la gestion du risque en fonction des particularités géophysiques, environnementales, économiques et sociales des territoires visés.

## 17

---

Le RNCREQ propose comme alternative la création d'un registre public colligeant en continu les risques identifiés dans les listes d'activités prévues par règlement. Il permettrait d'ajouter les impacts successifs occasionnés par chaque projet. En conséquence, les nouveaux projets seraient interdits dès le moment où la capacité de support serait atteinte.

## 18

---

Le RNCREQ propose que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) soit modifiée afin d'empêcher que des projets majeurs en soit soustrait de manière injustifiée.

## 19

---

Le RNCREQ recommande que la modernisation de la LQE permette de clarifier le pouvoir du Ministre de refuser l'octroi d'un certificat d'autorisation.

## 20

---

Le RNCREQ recommande au gouvernement d'accélérer le processus devant mener à la création d'un ordre professionnel pour les biologistes. Cela mettrait ainsi fin à près de 40 ans de démarches infructueuses de la part de l'Association québécoise des biologistes (ABQ).

## 21

---

Le RNCREQ recommande au gouvernement de profiter de la modernisation de la LQE pour bonifier l'application des articles 13 à 19 de la LCPN. Le RNCREQ plaide en faveur d'une application vigoureuse de ces articles pour les sites irremplaçables.

## 22

---

Le RNCREQ souhaite que la modernisation de la LQE apporte des solutions à la problématique reliées à la « non-demande » de certificat d'autorisation pour les projets assujettis au deuxième alinéa de l'article 22 de la LQE.

## 23

---

Le RNCREQ considère que les mécanismes d'autorisation ne devraient pas être allégés pour le gouvernement et les municipalités.

Cela pourrait toutefois se faire si les projets s'inscrivent dans le cadre d'un plan, d'une politique ou d'un programme ayant fait l'objet d'une ÉES.

## 24

---

Le RNCREQ recommande au gouvernement d'augmenter significativement les sanctions pour les infractions à la LQE, ce qui favorisera une réduction importante des ressources nécessaires pour le suivi et le contrôle, sans compter l'effet positif sur la protection de l'environnement.

## 25

---

En matière d'accès à l'information, à l'instar du CQDE, le RNCREQ recommande de :

- définir la notion d'« information environnementale » dans la LQE et faire en sorte que tout renseignement correspondant à cette définition soit obligatoirement rendu public et fasse l'objet de mécanismes de divulgation automatique ;
- définir la notion de « secret industriel » et limiter son application, particulièrement lorsqu'une activité affecte les choses communes que sont l'air et l'eau ;
- revoir le libellé de l'article 118.4 pour s'assurer que tous renseignements concernant des contaminants susceptibles d'être émis soit rendu disponible ;
- divulguer automatiquement sur le registre prévu à cet effet, toutes les conditions d'autorisation des projets imposées par le ministère et que ces conditions soient directement inscrites sur le certificat d'autorisation. Advenant le cas où elles apparaissent seulement sur des documents remis par des tiers, ces tiers ne devraient pas pouvoir s'opposer à leur divulgation ;
- créer un registre des évaluations environnementales, comme le propose le Livre vert, mais où le rapport d'analyse environnementale du ministère serait rendu public au moment des audiences publiques et où toutes les conditions d'autorisation d'un projet seraient indiquées ;
- faire en sorte que le registre pour les activités dites à risque faible indique clairement le type de projet qui sera entrepris et que les technologies électroniques soient utilisées pour aviser tout intéressé du dépôt de la déclaration de conformité.

## 26

---

En matière de participation du public, à l'instar du CQDE, le RNCREQ recommande de :

- encadrer le recours à la médiation, afin de préciser l'intérêt, la qualité des demandeurs et la nature des projets qui s'y prêteraient, les pouvoirs du médiateur de renvoyer un dossier à l'audience publique si les enjeux débordent l'intérêt des parties, la nature de l'entente qui en découle et tout autre aspect de mise en œuvre, de mécanisme de contrôle par les parties intéressées et de sanction ;
- faire en sorte que le décret gouvernemental d'autorisation d'un projet ayant fait l'objet d'un rapport du BAPE indique les avis qui ont été retenus ou rejetés, et les motifs au soutien de ces décisions ;
- inclure à la LQE un article accordant au ministre le pouvoir s'assujettir à la PÉEIE les projets à caractère nouveau, ceux s'approchant des seuils d'assujettissement et ceux non-inscrits au RÉEIE, mais pour lequel le ministre est d'avis que l'exercice de l'activité peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants ou que les préoccupations du public le justifient ;
- démocratiser et rendre plus transparent le processus de nomination des membres du BAPE en s'inspirant du processus en vigueur à la Commission d'accès à l'information.

## 27

---

En ce qui a trait aux consultations publiques, le RNCREQ recommande de :

- clarifier et mieux communiquer le rôle du BAPE ;
- confier au BAPE tous les mandats de consultation ayant un lieu avec l’environnement (EES, politique énergétique...) ;
- évaluer s’il y a lieu de revoir le caractère non décisionnel du BAPE ;
- proscrire les prises de positions politiques avant ou durant le mandat du BAPE ;
- identifier et mettre en place un mécanisme particulier lorsque le gouvernement est promoteur ou partenaire (incluant via Investissement Québec, Caisse de dépôt, etc.) ;
- clarifier et baliser les autres types de consultations du public pour en assurer la rigueur.

## 28

---

En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire du Ministre, à l’instar du CQDE, le RNCREQ recommande de mieux baliser. Toutefois, il considère qu’il est essentiel d’inclure les recommandations suivantes pour favoriser la sécurité juridique des promoteurs de projets tout en respectant les objectifs de la LQE :

- Le pouvoir d’autorisation dévolu au ministre doit être exercé de manière à assurer la protection de l’environnement, en tenant compte notamment des principes de précaution, de prévention, de préservation de la biodiversité, de respect de la capacité de support des écosystèmes de même que des effets des changements climatiques ;
- Lorsqu’il prend une décision dans l’exercice de son pouvoir d’autorisation, le Ministre s’assure de protéger les espèces menacées, de préserver les milieux naturels désignés, de se conformer au principe de zéro perte nette, et de tenir compte des impacts cumulatifs sur l’environnement ;
- Le pouvoir d’autorisation dévolu au Ministre doit être exercé dans le respect des principes, lignes directrices et décisions émanant des évaluations environnementales stratégiques de même que des plans, politiques et programmes mis en œuvre par le gouvernement en matière d’environnement, de ressources naturelles et d’énergie.

## 29

---

Le RNCREQ recommande au gouvernement de profiter de la révision de la LQE pour favoriser une plus grande imputabilité des initiateurs de projet et de leur transférer davantage le fardeau du suivi et du contrôle. Outre la tarification des actes administratifs, d’autres outils doivent être utilisés pour y parvenir (amende plus importante, obligation de remise en état des lieux en cas de faute, garanties financières, etc.).

## 30

---

Le RNCREQ recommande au gouvernement de profiter de la révision de la LQE pour favoriser une plus grande intégration des externalités environnementales des projets de développement et une responsabilisation accrue des demandeurs. Cela peut se faire entre autres par des outils fiscaux (taxes, droits, redevances, etc.) ou en exigeant des compensations conséquentes.

# 1. Analyse globale

## Remarques sur les raisons qui sous-tendent la modernisation de la LQE

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ) est très heureux de voir le gouvernement du Québec amorcer la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). C'est tout à l'honneur du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, David Heurtel, d'avoir réussi à mettre ce chantier en marche, sachant que plusieurs autres avant lui ont échoué dans leurs tentatives. Cela dit, la partie est loin d'être gagnée. La détermination du ministre devra être sans borne puisque la route est encore longue avant que cette modernisation ne se concrétise.

Rappelons que la LQE a été adoptée il y a plus de 40 ans, en 1972, et n'a pas été modifiée de manière globale depuis et ce, malgré l'évolution des préoccupations de la société, du tissu économique et des enjeux environnementaux. Une situation qui non seulement nuit à la protection de l'environnement mais aussi au développement économique.

Comme le RNCREQ l'avait souligné au printemps dernier dans son mémoire sur le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, le MDDELCC doit pouvoir compter sur des outils adéquats et modernes pour assurer son rôle premier de protection de l'environnement. Le RNCREQ est donc très satisfait de voir qu'une de ses grandes préoccupations a été entendue, lui qui a fait de nombreuses interventions par le passé pour réclamer cette modernisation de la LQE.

Certes, la modernisation de la LQE ne pourra pas à elle seule corriger l'ensemble de ces lacunes. La réalisation de la mission de protection de l'environnement du gouvernement du Québec est compromise non seulement par la vétusté de la LQE, mais aussi par le manque flagrant de ressources humaines et financières du MDDELCC, autre sujet sur lequel le RNCREQ insiste régulièrement. En dix ans, le budget du Ministère a chuté de 5 %, passant de 0,3 % à 0,2 % du budget global de l'État, alors même qu'il s'est vu confier des responsabilités supplémentaires en matière de développement durable et de lutte contre les changements climatiques.

### Recommandation 1

Le RNCREQ demande au gouvernement de donner au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de sa mission et de ses responsabilités.

Il est utile de rappeler que ces lacunes entraînent souvent des coûts importants pour le gouvernement. Nous pensons par exemple au cas du développement de la filière des gaz de schiste, qui en raison notamment de la confusion des règles, du manque de transparence et d'un processus d'évaluation environnementale inadapté, a engendré des coûts et des conséquences injustifiés pour le gouvernement. Deux BAPE et une ÉES ont été nécessaires alors qu'une simple étude coûts/bénéfices sérieuse, avant la délivrance de quelque permis que ce soit, aurait été suffisante.

## Remarque sur la méthodologie et la portée de la modernisation

Le RNCREQ estime que le gouvernement a fait un excellent choix en procédant d'abord à une consultation sur un livre vert traitant des principes généraux qui sous-tendent la modernisation, avant d'y aller en détails sur les moyens. Qui plus est, un projet de loi utilise un langage juridique qui est moins accessible et plus complexe à analyser.

Nous nous interrogeons toutefois sur les motifs qui ont conduit le gouvernement à limiter l'exercice de modernisation au régime d'autorisation, plutôt que la LQE dans son ensemble. En outre, le RNCREQ ne s'explique pas pourquoi le gouvernement traite séparément la réforme nécessaire de la LQE et le volet qui concerne spécifiquement les milieux humides.

### Recommandation 2

Le RNCREQ demande au gouvernement de traiter la problématique des milieux humides à même l'exercice actuel de modernisation de la LQE.

### Recommandation 3

Dans le cadre de la modernisation de la LQE, le gouvernement doit prévoir d'inclure une disposition qui l'oblige à procéder périodiquement à une mise à jour de la Loi afin d'éviter que la situation actuelle se répète. Il faudra aussi s'assurer qu'il sera moins difficile d'y apporter des ajustements ponctuels lorsque des circonstances le justifient.

#### Milieux humides : le MDDELCC dans l'illégalité

Un producteur a obtenu en Cour l'annulation d'une directive du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) sur la protection des milieux humides. Le jugement rendu en faveur de l'entreprise Atocas de l'Érable affirme que le MDDEP a agi « illégalement », et ce, depuis 2006. La Cour supérieure a estimé que le Ministère violait le droit de propriété tel que garanti par la Charte des droits et libertés en exigeant des promoteurs de compenser la perte de milieux humides, par exemple en donnant aux fins de conservation un terrain d'une valeur écologique comparable. Cette façon de faire a été instaurée dans une directive en 2006 par les fonctionnaires et elle a été utilisée des centaines de fois depuis. Le juge Martin Dallaire annule cette directive parce qu'elle ne s'appuie sur aucune loi ni aucun règlement.

Il va sans dire que le RNCREQ s'attend à ce que le gouvernement applique à l'exercice en cours le principe de non-régression. La modernisation de la LQE doit permettre de mieux protéger l'environnement et non l'inverse.

À cet égard, le RNCREQ constate que le livre vert traite de la question des normes environnementales en page 10, sans toutefois questionner la pertinence de les réviser.

*« La LQE et ses règlements contiennent plusieurs normes environnementales qui doivent être préservées. Ainsi, la modernisation proposée vise à actualiser le régime d'autorisation sans pour autant réduire les exigences environnementales. »*

Nous sommes bien d'accord pour que ces normes soient préservées, mais il est possible que certaines doivent être revues, ne serait-ce qu'à la lumière des nouvelles avancées scientifiques.

#### **Recommandation 4**

Dans le cadre de la modernisation de la LQE, le gouvernement doit prévoir un exercice de mise à niveau des normes environnementales et assurer davantage de souplesse pour en permettre plus facilement la mise à jour.

#### **De plus en plus « à sec » en matière de milieux humides dans les zones urbaines**

À l'échelle de l'île de Laval, les milieux humides se sont dégradés rapidement et de manière dramatique au cours des dernières décennies en dépit des mesures de protection prévues à la LQE.

En fait, les pressions intenses de développement ont eu gain de cause face à la capacité limitée de la LQE et du MDDELCC à protéger la santé de ces écosystèmes fragiles. Des sites qui apportent pourtant de nombreux services écologiques entre autres en purifiant l'eau, en prévenant les inondations et en constituant des habitats très prisés par la faune et la flore. La présence suffisante de ces milieux risque d'être déterminante dans le futur pour s'adapter aux changements climatiques.

Soulignons qu'à Laval, la perte et l'altération des milieux humides a pu être constaté non seulement lorsque des travaux ont été réalisés dans l'illégalité (sans certificat d'autorisation) mais aussi malgré le processus prévu pour l'émission d'un CA en vertu l'article 22, 2<sup>e</sup> aliéna de la LQE.

## **Remarques sur les objectifs de la modernisation**

En analysant le Livre vert et les objectifs qu'on y décrit pour motiver l'exercice de modernisation, le RNCREQ constate un biais évident en faveur des demandeurs d'autorisation (« les clients »). Grâce à la réforme, le gouvernement cherche à mieux satisfaire ces « clients » en leur offrant notamment un régime plus clair, plus prévisible, et plus efficace. Le RNCREQ n'a rien contre ces objectifs, mais il est d'avis que ceux-ci doivent passer après le tout premier objectif de la Loi, **protéger l'environnement**.

À la toute première page du Livre vert, on souligne d'ailleurs que « La LQE vise à protéger la santé et le bien-être de la population ainsi que la qualité des milieux de vie ».

Il est utile de rappeler ici l'un des articles fondamentaux de la LQE, soit l'article 19.1 :

*19.1. Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi...*

Ainsi, pour le RNCREQ, le principal « client » du MDDELCC n'est pas le demandeur d'autorisation, c'est la « personne qui a droit à la qualité de l'environnement ».

#### **Recommandation 5**

Le RNCREQ reconnaît que la modernisation de la LQE doit permettre d'améliorer et d'optimiser le traitement des demandes d'autorisation mais estime que l'objectif premier doit demeurer celui de mieux protéger l'environnement.

##### **► Modification conséquente dans le Livre vert**

À la figure de la page 6, qui traite dans la colonne de droite des résultats escomptés par la modernisation du régime d'autorisation, on devrait absolument retrouver, de façon prioritaire, par ailleurs, « une meilleure protection de l'environnement ».

Dans le même esprit, le RNCREQ constate que le Livre vert dresse un portrait assez détaillé des problèmes d'efficacité de la loi en regard des demandeurs, notamment quant aux délais de traitement, du nombre d'autorisation à délivrées, à la lourdeur des procédures, etc. Toutefois, un tel diagnostic n'existe pas quant à la capacité de la Loi à protéger efficacement l'environnement, ce qui est pour le moins surprenant.

Rappelons que depuis plus de vingt ans maintenant, le Québec ne dresse plus minimalement un portrait de l'état de l'environnement, un outil pourtant indispensable pour mesurer la capacité de l'État d'exercer son rôle de gardien du patrimoine naturel des Québécoises et des Québécois.

#### **Recommandation 6**

Le RNCREQ recommande au gouvernement, d'ici l'adoption des modifications à la LQE, de procéder, au moins sommairement, à un diagnostic de sa capacité d'assurer « la santé et le bien-être de la population ».

#### **Recommandation 7**

Le RNCREQ recommande au gouvernement de remettre en chantier l'exercice menant périodiquement à un bilan de l'état de l'environnement du Québec.

## Remarques sur les principes qui guident la modernisation

Comme nous l'avons dit précédemment, le RNCREQ partage les objectifs que poursuit le gouvernement du Québec avec la modernisation de la LQE. Nous considérons que trois éléments cruciaux sont de nature à améliorer significativement la clarté, la prévisibilité et l'efficacité du régime d'autorisation.

Pour avoir un régime plus clair et plus prévisible, il faudra faire en sorte que le gouvernement balise davantage le pouvoir discrétionnaire que la LQE confère au ministre de l'environnement. Citons à cet effet le juge Jean-Louis Baudouin de la Cour d'Appel, qui mentionnait ceci dans le dossier Bellefleur c. Québec, en 1993 :

*« Comme je l'ai déjà souligné, une première lecture de la loi donne l'impression que la discrétion ministérielle est bien encadrée et s'insère dans un large processus de démocratie participative où chacun peut faire valoir son point de vue et où le Ministre est obligé de tenir compte des opinions exprimées. Ce sont les apparences. La réalité est toute autre. En fait, la loi retire dans les textes, ce qu'elle semble donner par de grandes déclarations de principe. Le Ministre jouit d'une large discrétion sur le déroulement de l'ensemble de l'opération, presque du "bon plaisir" du Prince. Sans revenir sur l'analyse faite plus haut, la seule véritable obligation du Ministre, sur le strict plan formel, dans le processus complexe aboutissant à sa prise de décision est, en réalité, de rendre publique l'étude d'impact et de tenir une audience publique si la chose lui est demandée (art. 31.3) et ne lui apparaît pas comme frivole. »<sup>1</sup>*

En ce qui concerne spécifiquement la prévisibilité, notamment à l'égard des enjeux incontournables comme la prise en compte de la capacité de support des écosystèmes, les effets cumulatifs et l'acceptabilité sociale, le RNCREQ estime qu'il faut absolument revaloriser l'importance de l'évaluation globale (comme l'évaluation environnementale stratégique) ainsi des processus de planification territoriale (schéma d'aménagement, plan de conservation, PMAD, plan d'urbanisme, Plan climat territoire, etc.).

Nous reviendrons plus loin sur cet aspect de manière plus détaillé. Nous en profitons toutefois pour citer ici l'un des seize principes de la Loi sur le développement durable (LDD), que le gouvernement souhaite par ailleurs mieux intégrer dans le contexte de la modernisation de la LQE, et qui concerne spécifiquement cette question importante :

*« respect de la capacité de support des écosystèmes » : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité.*

Enfin, en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité du MDDELCC dans le traitement des demandes d'autorisation, nous devons à nouveau réitérer ici notre toute première recommandation à l'effet d'accroître les ressources financières et humaines à sa disposition. Si les procédures sont parfois longues ou inefficaces, c'est aussi parce que le MDDELCC manque de ressources.

---

1. (Procureur général), 1993 CanLII 4067 (QC CA)

## 2. Analyse des six orientations du Livre vert

### **Orientation 1 Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation**

Le RNCREQ est tout à fait d'accord pour que la lutte contre les changements climatiques soit prise en compte dans le cadre de la modernisation de la LQE. Un des arguments clefs en faveur de cette modernisation est justement d'y ajouter des problématiques environnementales qui n'existaient pas, ou n'avaient pas la même importance, au moment de l'adoption de la Loi dans les années 70.

Or, si le besoin d'intégrer cet enjeu semble évident, les moyens pour y arriver, eux, ne le sont pas nécessairement. Si on n'y prend garde, on risque même de faire exploser les procédures d'autorisation alors qu'on recherche notamment à les alléger.

Il est important de mentionner ici le fait que, même si le régime d'autorisation de la LQE ne traite pas de changements climatiques pour le moment, le gouvernement du Québec a pris d'autres moyens jusqu'ici pour traiter cette problématique, du moins en ce qui concerne l'atténuation, c'est-à-dire la réduction des émissions des GES. Le Québec a notamment adopté un Plan d'action sur les changements climatiques ainsi qu'un marché du carbone (SPEDE), lequel est encadré par les dispositions de l'article 46 de la LQE. En outre, d'autres politiques publiques, telle que la Stratégie de développement durable, permettent d'intégrer les enjeux climatiques.

Si on doit inclure des dispositions en matière de lutte aux changements climatiques dans le régime d'autorisation de la LQE, elles doivent servir à combler les espaces que ces autres mesures n'arrivent pas à juguler. Et avant de le faire, il faut se questionner sur les autres mécanismes : ne doivent-ils pas être bonifiés au lieu de chercher à compenser en tout ou en partie les lacunes par de nouvelles dispositions dans le régime d'autorisation de la LQE.

Cela dit, les enjeux d'adaptation aux changements climatiques associés aux régimes d'autorisation paraissent plus faciles et plus essentiels à considérer dans la modernisation.

#### **Recommandation 8**

Le RNCREQ considère que le régime d'autorisation de la LQE doit être modifié afin que la conception des ouvrages autorisés prenne nécessairement en compte les changements climatiques qui sont anticipés sur le territoire concerné. Plus fondamentalement, les projets qui risquent de nuire à la capacité de résilience du Québec face aux changements climatiques ne devraient plus être autorisés. Cela devrait être le cas, à titre d'exemple, pour les projets qui entraînent une perte nette de milieux humides.

En ce qui concerne la réduction des émissions de GES, il nous paraît difficile d'envisager des règles qui entraîneraient un refus d'autorisation dès qu'un projet est susceptible d'entraîner une augmentation des émissions de GES. Cela dit, il y a lieu de prendre en compte les enjeux d'équité.

En raison des objectifs ambitieux du Québec en matière de réduction des émissions de GES, toute augmentation des émissions accordée entraîne une augmentation conséquente du fardeau de réduction pour les autres émetteurs.

Le RNCREQ n'est pas en mesure de valider si les mécanismes du marché du carbone offrent une protection efficace pour cet enjeu d'équité, mais il recommande au gouvernement du Québec de s'en assurer. Que ce soit par le régime d'autorisation ou par l'entremise d'autres dispositions, le gouvernement doit s'assurer que c'est le demandeur d'une nouvelle autorisation qui assumera l'ensemble des augmentations d'émission associées à son projet tout au long du cycle de vie, et conséquemment, que cette autorisation ne compromet pas la capacité du Québec d'atteindre ses objectifs de réduction.

Comme nous l'avons souligné plus tôt, une des manières les plus efficace pour assurer l'intégration des enjeux de réduction de GES est de systématiser l'analyse environnementale globale des politiques et programmes ainsi que la planification à l'échelle territoriale.

#### **Recommandation 9**

Le RNCREQ recommande que toutes les politiques publiques du gouvernement du Québec (en particulier la Stratégie énergétique, la politique industrielle et les autres grandes stratégies comme le Plan Nord et la Stratégie maritime) passent sous le filtre d'une grille d'analyse des enjeux climatiques de manière à ce qu'on puisse s'assurer qu'elles concourent aux objectifs de réduction de GES et d'adaptation aux changements climatiques.

Considérant l'importance de ce secteur dans le bilan carbone québécois, il doit en être de même pour l'élaboration des politiques et projets qui touchent le développement des infrastructures de transport. L'analyse de ces projets devra tenir compte des répercussions globales sur les émissions de GES, notamment celles qui sont attribuables à la demande induites par la réalisation desdits projets

#### **Recommandation 10**

Le RNCREQ recommande au gouvernement de s'inspirer des Plans Climat Territoire (PCT) utilisés en France pour s'assurer que l'ensemble des collectivités québécoises planifient leur développement futur en tenant compte des impératifs de la lutte contre les changements climatiques (atténuation et adaptation). Cela pourrait se faire en revalorisant les outils d'aménagement que sont les plans d'urbanisme des villes ou encore les schémas d'aménagement des MRC.

#### **Recommandation 11**

Le RNCREQ considère que les demandeurs d'autorisation devraient être tenus de remplir une fiche qui témoigne de la prise en compte des enjeux climatiques dans la conception du projet (atténuation et adaptation).

## Orientation 2

### Mieux intégrer les seize principes de la Loi sur le développement durable

Le RNCREQ est très satisfait de voir que le gouvernement du Québec a le souci de voir à ce que la modernisation de la LQE puisse assurer l'intégration des 16 principes de la Loi sur le développement durable (LDD) au régime d'autorisation.

À cet égard, le RNCREQ souligne que le Livre vert devrait parler « d'intégrer » les 16 principes de la LDD, plutôt que de « mieux » les intégrer. Formulé ainsi, cela manque de fermeté et laisse sous-entendre qu'ils sont actuellement déjà intégrés, du moins en partie, ce qui n'est pas le cas à notre avis. Si on souhaite que tous les principes de la LDD soit désormais pris en compte adéquatement, il faut que ce soit plus clairement formulé.

#### ► Modifications conséquentes dans le Livre vert :

- Page 12, 3<sup>e</sup> paragraphe : « *En ce sens, la modernisation du régime d'autorisation environnementale est une occasion de ~~mieux~~ intégrer les 16 principes du développement durable au Québec.* »
- Page 13, 3<sup>e</sup> picot : « *En assurant ~~une meilleure~~ l'intégration des 16 principes...* »
- Page 15, numéro 2 : « *~~Mieux~~ intégrer les 16 principes de la Loi sur le développement durable* »
- Page 20 : « *~~Mieux~~ intégrer les 16 principes de la Loi sur le DD* »

Comme le suggère le Livre vert, l'un des meilleurs moyens d'y arriver est par l'entremise des évaluations environnementales stratégiques (ÉES). Bien que cet outil ne soit « *pas un processus d'autorisation, l'ÉES peut être considérée comme une étape préalable* » qui va grandement contribuer à favoriser la prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et économiques dans la prise de décision. Cela va en outre favoriser la prévisibilité et l'efficacité en simplifiant énormément les processus d'autorisation des projets qui donneront suite à l'ÉES, le cas échéant.

#### Recommandation 12

Le RNCREQ recommande au gouvernement non seulement de mieux encadrer les évaluations environnementales stratégiques (ÉES) mais aussi de systématiser le recours à cet outil indispensable. Cela permettra d'assurer efficacement la prise en compte des seize principes de la Loi sur le développement durable, mais aussi de favoriser un régime d'autorisation plus efficace, plus cohérent et plus prévisible.

#### ► Modifications conséquentes dans le Livre vert :

- Page 13, dans enjeux actuels, plutôt que seulement dire « *En encadrant les évaluations environnementales stratégiques (ÉES)* », dire : « *En systématisant l'évaluation environnementale stratégique (ÉES), tout en normalisant son déroulement* » ;
- Page 22 : ajouter le terme « assujettissement » à l'énumération : « *Cette absence d'encadrement a entraîné une grande variabilité dans la pratique de l'ÉES en termes d'assujettissement, de forme, de durée, de participation citoyenne, de coûts et de résultats.* »

### Projets cumulatifs associés à des développements intensifs

À de nombreuses reprises, le CRE Bas-Saint-Laurent a soulevé les problèmes d'impacts cumulatifs associés à des développements intensifs, rapides ou étendus dans un secteur donné et qui sont présentés par plusieurs promoteurs. Ce problème a été particulièrement criant à trois moments de son histoire : les épandages de phytocides en forêt privée, l'expansion porcine au Bas-Saint-Laurent et le déploiement intensif des premiers parcs éoliens. Une évaluation environnementale stratégique (ÉES) aurait été fort utile dans chacun de ces cas.

1) Les épandages de phytocides en forêts privées : ces arrosages s'effectuaient sur près de 35 % du total de la superficie terrestre régionale dans les années 1980 et 1990 par des groupements de propriétaires, chaque surface d'épandage étant planifiée sous le seuil prévu par le RÉEIE, tandis que la portion publique était soumise à un BAPE.

2) L'expansion porcine des années 1990 : l'implantation d'une centaine d'établissements pour un cheptel porcin total d'environ 100 000 têtes qui ont été autorisés en quelques d'années au Bas-Saint-Laurent ont généré des crises sociales importantes. Une commission du BAPE sur la production porcine a eu lieu mais seulement après que l'expansion porcine soit presque terminée dans la région.

2) Développements éoliens intensifs dans l'Est du Québec : au début de la filière, le déploiement rapide de plusieurs parcs éoliens rapprochés ont mené à la tenue de quatre commissions du BAPE en 2005-2006 qui ont relevé à maintes reprises que les impacts cumulatifs sur la voie migratoire et les paysages étaient insuffisamment documentés. Des centaines d'éoliennes ont pourtant été autorisés.

#### Recommandation 13

Les ÉES devraient s'appliquer aux stratégies et politiques qui ont une forte incidence sur le développement telle que la stratégie énergétique, la politique industrielle, la politique agricole, le Plan Nord, la stratégie maritime, les plans de transport, etc.).

De la même manière, les choix d'investissement du gouvernement du Québec, que ce soit directement ou par l'entremise de ses sociétés d'État, incluant en particulier Investissement Québec, devraient passer l'examen d'une grille de développement durable et d'une évaluation des impacts climatiques.

Cela dit, comme l'ÉES est un outil destiné à encadrer directement les activités publiques, et donc seulement indirectement les projets privés qui en découlent, il n'y a possiblement pas lieu que cet enjeu fasse l'objet d'un encadrement dans la LQE. L'ÉES s'adresse essentiellement au gouvernement et pourrait donc faire plutôt l'objet d'un cadre administratif rigoureux. Si on veut lui donner une portée légale, ce serait peut-être davantage par l'entremise de la Loi sur le développement durable qu'il faudrait l'aborder.

En ce qui concerne le régime d'autorisation de la LQE, il suffirait dans ces conditions d'assurer la concordance en spécifiant que certains projets ne sont autorisés que s'ils s'inscrivent en conformité avec l'ÉES qui a été préalablement menée pour ce secteur ou ce territoire.

Par ailleurs, comme nous l'avons énoncé plus tôt, une manière efficace d'intégrer les seize principes de la LDD est de revaloriser aussi les exercices de planification à l'échelle territoriale (schéma d'aménagement, plan de conservation, plan d'urbanisme, PMAD, etc.). C'est de cette façon que le gouvernement pourra le plus efficacement inclure à son analyse des enjeux essentiels comme les effets cumulatifs et la capacité de support des écosystèmes, et ce, en tenant compte des particularités spécifiques de chaque milieu.

#### **Recommandation 14**

Le RNCREQ considère que c'est le BAPE qui doit systématiquement être mandaté pour prendre en charge la consultation du public dans les processus d'évaluation environnementale stratégiques.

#### **Recommandation 15**

Le RNCREQ considère que les demandeurs d'autorisation doivent être tenus de remplir la grille d'évaluation des seize principes de la Loi sur le développement durable qu'utilise le BAPE pour évaluer la prise en compte de ces principes dans leur projet.

### **Orientation 3**

## **Accentuer la modulation du régime en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales**

Cette section du Livre vert interpelle plusieurs enjeux que nous allons traiter séparément.

- **Modulation du régime d'autorisation**

Le RNCREQ ne s'oppose pas à l'idée de moduler le régime d'autorisation en fonction du niveau de risque (risque élevé, faible ou négligeable). Toutefois, cela nécessitera des précisions quant à l'évaluation de ce risque. En outre, cette proposition soulève plusieurs questions. L'évaluation du risque tiendra-t-elle compte de la dimension territoriale (c'est-à-dire la capacité de support du milieu récepteur) ? – en effet, un même projet peut être à risque à un endroit et ne pas l'être à un autre. Comment prendre en compte les milieux d'intérêt écologique ? Comment tenir compte des impacts cumulatifs de plusieurs projets, par exemple situés sur un même bassin versant ?

Une partie de la réponse se trouve sans doute dans la réalisation d'un diagnostic à l'échelle territoriale à partir duquel sera élaboré un plan de développement construit autour d'un consensus collectif (schéma d'aménagement et plan d'urbanisme).

Sans nécessairement faire appel à des instruments aussi englobants, on peut aussi s'appuyer sur des plans de gestion des milieux naturels d'intérêt. Ce dernier plan est un exercice d'aménagement et de conservation d'un territoire et de ses milieux naturels basé sur la connaissance des usages potentiels et des contraintes territoriales.

### Recommandation 16

Le RNCREQ réitère l'importance de revaloriser le rôle des instruments de planification territoriale qui permettront de favoriser la prise en compte de la gestion du risque en fonction des particularités géophysiques, environnementales, économiques et sociales des territoires visés.

### Recommandation 17

Le RNCREQ propose comme alternative la création d'un registre public colligeant en continu les risques identifiés dans les listes d'activités prévues par règlement. Il permettrait d'ajouter les impacts successifs occasionnés par chaque projet. En conséquence, les nouveaux projets seraient interdits dès le moment où la capacité de support serait atteinte.

- **Assujettissement des projets à la PEEIE**

Le RNCREQ et les seize CRE peuvent témoigner de nombreux cas qui justifient d'apporter des ajustements à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. En fait, plusieurs dispositions actuelles permettent à des projets de se soustraire de manière injustifiée à une évaluation en bonne et due forme ou à une consultation adéquate du public.

#### On peut tout faire tant qu'on reste sur la même propriété

L'usine Vaudreuil a été construite en 1936 et est aujourd'hui la seule raffinerie d'alumine au pays. Rio Tinto Alcan (TRA) importe la bauxite par bateau et la transforme en alumine, la matière première pour produire de l'aluminium. La production d'alumine engendre des résidus de bauxite, que RTA doit gérer.

La technique utilisée jusqu'ici par RTA pour gérer ces résidus est le *mud-farming* qui consiste à étendre les boues liquides pour les faire sécher. Cela ne suffit plus à assurer la production à long terme. RTA prévoit donc l'implantation d'une nouvelle technologie de filtration industrielle, ce qui implique la construction d'une nouvelle usine de filtration et la création d'un nouveau site de résidus.

En vertu du « Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement », le projet de nouvelle usine n'est toutefois pas assujéti au BAPE puisqu'il est considéré « uniquement » comme un agrandissement qui se réalisera sur la propriété du promoteur (à quelques kilomètres du premier site).

### Évaluation environnementale d'Énergie Est : la patate chaude

Le CRE Mauricie, tout comme les autres CRE concernés par le projet d'oléoduc Énergie Est, est préoccupé par le fait qu'un projet aussi important puisse échapper à une évaluation environnementale complète et à un processus de participation publique adéquat. En outre, les questions concernant l'exploitation des sables bitumineux et les émissions de GES qui y sont associées ne font pas actuellement partie des enjeux qu'il sera possible de considérer dans l'analyse.

Ce projet n'est pas couvert par des règles claires quant à l'assujettissement des projets à l'évaluation environnementale et aux exigences qui y sont liées en matière de participation du public. On assiste par ailleurs depuis des mois à de nombreux débats stériles sur la place publique quant à savoir qui porte la responsabilité d'autoriser le projet, et/ou celle d'imposer des conditions de réalisation.

En Mauricie, l'oléoduc traverserait plusieurs rivières, dont au moins trois d'importance, et dont plusieurs se déversent dans le lac Saint-Pierre, un écosystème primordial du fleuve Saint-Laurent, ou encore alimentent les réseaux d'eau potable des municipalités avoisinantes.

Il est donc essentiel que la LQE soit modifiée afin d'éviter que des projets qui présentent de tels risques environnementaux ne puissent pas se réaliser sans que le BAPE analyse de façon rigoureuse l'ensemble des impacts environnementaux possibles, incluant la prise en compte des émissions de GES des projets sur l'ensemble de leur cycle de vie.

### Une autorisation qui mène loin, ou : les droits acquis du MTQ font du chemin

En 2013, dans la foulée du chantier de l'élargissement de l'autoroute Henri-IV, le CRE - Capitale nationale a fait part de ses préoccupations au ministre de l'Environnement concernant une vieille exception contenue dans le règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et dont se prévaut régulièrement le ministère des Transports du Québec (MTQ). Le paragraphe e) de l'article 2 se lit en effet comme suit : « la construction, la reconstruction ou l'élargissement, sur une longueur de plus de 1 km, d'une route ou autre infrastructure routière publique prévue pour 4 voies de circulation ou plus ou dont l'emprise possède une largeur moyenne de 35 m ou plus [sont assujetties à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement], à l'exception de la reconstruction ou de l'élargissement d'une telle route ou infrastructure routière dans une emprise qui, le 30 décembre 1980, appartient déjà à l'initiateur du projet ».

Cette exception, qui correspond à la date d'entrée en vigueur de la réglementation, touche beaucoup de chantiers routiers sous la supervision du MTQ, dont celui d'Henri-IV. À cet égard, nous sommes d'avis qu'il est inacceptable que de nos jours, des projets majeurs ne s'accompagnent pas de l'obligation de réaliser une étude d'impact environnemental sous le seul prétexte que l'initiateur du projet était propriétaire de l'emprise il y a 35 ans. Par cet unique critère, des projets susceptibles d'avoir des impacts environnementaux majeurs et extrêmement importants échappent à tout contrôle, alors que des projets beaucoup moins dommageables, eux, y sont soumis. Nous croyons donc que l'élimination du passe-droit qui permet de lever l'obligation de consulter le public doit faire partie de la mise à jour de la Loi sur la qualité de l'environnement et de la réglementation associée.

### **La construction d'une route de niveau national (138) en vertu du Règlement sur les normes d'intervention sur les terres de l'État (RNI)**

Lors de la construction du pont permettant de poursuivre la route 138 au-delà de la rivière Natashquan, plusieurs membres influents de la communauté innue, dont le chef, s'opposaient au choix d'un pont avec pilier central en raison d'un impact appréhendé pour le saumon. Ce qui est ressorti de cet épisode, c'est l'absence de moyens disponibles à la population pour questionner des aspects du projet. On a d'abord accusé le promoteur d'opérer illégalement puisqu'il n'avait pas de CA, ce qui a été immédiatement rejeté par le ministère, qui spécifiait qu'il n'en avait pas de besoin puisque la construction de la route était encadrée par le RNI.

Par quelle logique est-ce que la « réfection » de la route 389 (route secondaire) déclenche-t-elle des processus d'ÉIE fédéraux et provinciaux, alors que le prolongement de la route 138 ne le fait pas ? Parce qu'on a décidé que le prolongement serait un chemin forestier ? Et quand on la mettra aux normes dans dix ou quinze ans, on déclenchera un processus ? On devrait s'assurer que ça ne soit pas seulement l'ampleur des travaux ou la division en étapes qui détermine le déclenchement des processus, mais la finalité. On prolonge une route nationale (niveau 100), ça devrait déclencher un processus conséquent.

### **Des CA avec de bons agents de conservation**

Le cas de la cimenterie McInnis à Port-Daniel en Gaspésie constitue assurément l'un des exemples récents les plus éloquentes pour justifier des ajustements aux règles d'assujettissement des projets à la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement.

Grâce à une autorisation délivrée il y a 20 ans pour un projet similaire mais plus petit, le promoteur profite d'un droit acquis qui lui permet de se soustraire aux exigences normalement prévues à la LQE pour des projets d'envergure semblable.

Résultats : un projet industriel majeur qui sera à lui seul responsable de l'émission de 1,75 million de tonnes de GES par année (2 % de toute la production québécois) échappe à une évaluation environnementale complète.

### **Recommandation 18**

Le RNCREQ propose que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) soit modifiée afin d'empêcher que des projets majeurs en soit soustrait de manière injustifiée.

- **Le pouvoir de dire non**

Au fil du temps s'est installée une compréhension erronée de l'objet de la LQE. S'appuyant sur le fait qu'elle s'appuie essentiellement sur un régime d'autorisation, certains ont conclu que la LQE ne permettait pas au Ministre de refuser la délivrance d'une autorisation, mais seulement d'imposer des conditions. La modernisation de la LQE doit être l'occasion de corriger cette erreur d'interprétation.

Ainsi, le RNCREQ estime que la loi actuelle ne soutient pas adéquatement le droit de refus d'un certificat d'autorisation. Le cas des projets assujettis à une autorisation ministérielle en vertu de l'article 22 est un exemple plutôt évocateur. Bien que l'énoncé de loi précise théoriquement le droit du ministre de refuser l'octroi d'un certificat d'autorisation, ce droit est très peu utilisé dans la réalité. Le rapport « Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable » (Pellerin, Poulin 2013) mentionne :

*« Au Québec, les cas de refus de CA semblent anecdotiques selon les informations fournies par le MDDEFP. Même si plusieurs projets sont dans les faits modifiés en cours d'analyse de projet, lors du travail d'accompagnement avec le consultant ou le promoteur, et que des évitements de zones sensibles ou une certaine réduction des impacts ont souvent lieu avant l'émission des permis, il en demeure pas moins que l'étape d'évitement reste peu appliquée officiellement dans la séquence d'atténuation des impacts. »*

La LQE devrait être un outil visant à orienter le développement économique en faveur du développement durable, ce qui implique de refuser des activités ou certains types de développement qui vont à l'encontre de cet idéal (voir la section sur l'intégration des seize principes de la LDD).

#### **Recommandation 19**

Le RNCREQ recommande que la modernisation de la LQE permette de clarifier le pouvoir du Ministre de refuser l'octroi d'un certificat d'autorisation.

##### **► Modification conséquente dans le Livre vert :**

Page 18, il est possible de clarifier le pouvoir du Ministre de refuser de délivrer une autorisation en ajoutant les mots soulignés : « Les activités à risque élevé : activités complexes ou de grande envergure entraînant des préoccupations sociales et des impacts environnementaux importants et qui, par conséquent, risque d'être rejeté ou de faire l'objet de mesures d'atténuation importantes; »

#### **• Fragmentation des projets**

Le RNCREQ est satisfait de constater que le gouvernement du Québec souhaite mettre fin à la pratique du fractionnement de projet.

En ce qui concerne les moyens que devrait choisir le Ministère pour y parvenir, voici quelques exemples de solutions qu'il est possible d'explorer :

- Abaisser ou éviter les seuils d'assujettissement liés à la taille du projet;
- Refuser le traitement d'une demande qui n'inclut pas toutes les composantes du projet (par exemple l'autorisation pour construire une centrale électrique sans l'analyse des impacts de ligne de transport);
- Faire appel au principe d'utilisateur-payeur en augmentant sensiblement les frais de gestion pour les 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> 4<sup>e</sup> composantes déposées par le même promoteur dans la même période.

### **Se fendre en quatre pour passer son projet**

Le promoteur des Fermes boréales (La Coop fédérée), au Témiscamingue, plutôt que de présenter en un bloc son projet a préféré morceler son projet en cinq maternités porcines dans plusieurs municipalités voisines de la MRC de Témiscamingue. En raison du nombre d'unités animales par maternités porcines (juste en-dessous de la limite de 600 UA) et des distances séparant les bâtiments (>150 m), le projet de Fermes boréales est considéré comme cinq projets distincts et, ainsi, il n'est pas assujéti au RÉEIE.

Ce morcellement du projet a pour conséquence de complexifier l'évaluation des impacts cumulés de l'ensemble des cinq maternités porcines. Dans un contexte de gestion intégrée par bassin versant, entre autres, il serait primordial que la Loi sur la qualité de l'environnement soit modifiée pour éviter un tel fractionnement, pour qu'au contraire, on puisse toujours évaluer l'ensemble des impacts d'un projet sur l'environnement.

- **Pouvoir discrétionnaire, compétence et évaluation**

Pour le moment, le mécanisme d'autorisation de la LQE repose en grande partie sur le jugement professionnel des analystes et sur la volonté politique de faire appliquer correctement la Loi. Comme nous l'avons souligné précédemment, le pouvoir discrétionnaire du Ministre doit donc être mieux balisé. Il serait donc utile d'avoir une définition claire du champ d'application de la LQE et des balises partagées pour son application. Pour limiter l'appréciation personnelle, nous croyons encore une fois que les instruments de planification territoriale, élaborés collectivement et régionalement, sont un des moyens d'y arriver.

### **Des CA et des mesures compensatoires à géométrie variable (Art. 22, Art. 32 - LQE)**

Depuis plusieurs années, le CRE Montérégie observe des irrégularités lors de l'attribution des certificats d'autorisation permettant aux promoteurs, aux villes et aux propriétaires de développer des projets immobiliers dans des milieux naturels (boisés ou humides).

Les balises de protection et de compensation lors de l'attribution des CA paraissent aléatoires et difficiles à justifier. La LQE semble permettre un jugement discrétionnaire, délégué aux Directions régionales du MDDELCC dans ce cas-ci, qui plonge dans la confusion l'ensemble des acteurs qui doivent se référer aux articles 22 et 32.

Le CRE Montérégie est étonné de constater la variabilité des exigences de compensation émises sans pouvoir connaître les paramètres considérés par la Direction régionale. Il y a une absence de critères établis précis, mesurables, justifiables et uniformisés. Dans certains cas, les exigences sont clairement insuffisantes, tandis que pour d'autres, elles sont nettement exagérées. Cette inconstance de la part de la Direction régionale démontre à quel point les décisions et les exigences semblent discrétionnaires, arbitraires et surtout opaques.

De surcroît, dans plusieurs cas de figure en Montérégie, des négociations se tiennent à l'insu des propriétaires des lots proposés en compensation d'un développement par un autre promoteur immobilier. C'est notamment le cas des milieux humides situés au sud de la Route 116, à Saint-Bruno-de-Montarville, et pour le Boisé de la Commune situé à La Prairie. Ces situations pourraient entraîner des procédures judiciaires envers le Ministère, les villes et les MRC. .../...

Il est impératif de clarifier et de faciliter toute procédure ultérieure concernant les processus de compensation et de conservation des milieux naturels. Cela doit être réalisé sur la base d'une vision régionale et provinciale de conservation des milieux naturels, avec des critères établis précis, mesurables, justifiables et uniformisés.

Par ailleurs, dans une perspective de protection de l'environnement, nous sommes d'avis qu'il serait essentiel de pouvoir compter sur un encadrement scientifique très rigoureux du processus d'autorisation, avec les moyens nécessaires (une équipe d'experts dédiés, des méthodes objectives d'évaluation de la valeur écologique des milieux adaptés aux principales régions, un programme de formation renforcé, des plans de conservation entérinés aux bons niveaux de gouvernance, etc.).

### **Encadrer la profession de biologiste**

Le rôle du biologiste est central dans la délivrance des autorisations. Où est la ligne des hautes eaux ? De quelle superficie est le milieu humide ? Quelles espèces menacées sont présentes ?

Or, cette profession n'est encadrée par aucun ordre professionnel au Québec. Le ministère fonde ainsi ses évaluations de demande de CA sur la foi d'acteurs sans garantie de qualification. Cette réalité pose aussi un problème d'intégrité puisque qu'à peu près n'importe qui actuellement peut s'autoproclamer biologiste et ainsi cautionner des inventaires et études contre rémunération d'un promoteur. Manque de compétences, manque de connaissances, complaisance, conflit d'intérêt ? Une chose est certaine, le manque d'encadrement de la profession de biologiste a des impacts majeurs sur la protection de l'environnement.

Dans un contexte global de protection de la biodiversité, et particulièrement de changements climatiques, il apparaît que ceci constitue une lacune importante qui devrait être examinée dans le cadre de la présente réforme. Accompagner la mise en place d'un ordre professionnel solide et crédible encadrant la profession de biologistes est une piste de solution pour favoriser de meilleures pratiques. Une deuxième touche la question du fardeau de la preuve qui appartient au promoteur qui paie et qui donne l'ordre tout en étant bénéficiaire du résultat.

### **Recommandation 20**

Le RNCREQ recommande au gouvernement d'accélérer le processus devant mener à la création d'un ordre professionnel pour les biologistes. Cela mettrait ainsi fin à près de 40 ans de démarches infructueuses de la part de l'Association québécoise des biologistes (ABQ).

Enfin, les conditions exigées pour chaque activité devraient être élargies de façon à inclure le respect de toutes les lois connexes pouvant être interpellées (ex : Loi sur les espèces menacées ou vulnérables). Ultimement, des ajouts à la Loi sur la conservation du patrimoine naturel permettraient de mieux arrimer les pouvoirs prévus aux lois de conservation existantes (LCMVF, LADTF, même LAU). Ces ajustements permettront de clarifier les moyens pour assurer la

conservation des écosystèmes auxquels nous aurons accordé une priorité de conservation en terres privées.

Le RNCREQ souhaite en outre que la mise à jour de la LQE réponde à la problématique juridique de la protection des milieux naturels, tels que les *écosystèmes forestiers exceptionnels* (EFE). Bien que les articles 13 et 19 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN) ouvrent la voie à la prise en compte de ces milieux et leur préservation éventuelle, nous notons qu'il manque le soutien du milieu juridique qui doit souvent trancher entre les pouvoirs de l'État et les droits de propriété individuels garantis par le code civil. Cette lacune fragilise la capacité du gouvernement d'appliquer la LCPN et l'article 13 est dans la réalité très peu appliqué depuis son entrée en vigueur en 2002.

#### **Recommandation 21**

Le RNCREQ recommande au gouvernement de profiter de la modernisation de la LQE pour bonifier l'application des articles 13 à 19 de la LCPN. Le RNCREQ plaide en faveur d'une application vigoureuse de ces articles pour les sites irremplaçables.

- **Délinquants**

Le rapport « Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable » (Pellerin, Poulin 2013) confirme que :

« Les activités agricoles et forestières sont presque absentes des CA analysés, deux secteurs d'activité pourtant assujettis au deuxième alinéa de l'article 22 de la L.Q.E., et qui se sont révélées les deux sources les plus importantes de perturbations de milieux humides selon l'analyse cartographique des perturbations. »

#### **Recommandation 22**

Le RNCREQ souhaite que la modernisation de la LQE apporte des solutions à la problématique reliées à la « non-demande » de certificat d'autorisation pour les projets assujettis au deuxième alinéa de l'article 22 de la LQE.

- **Des gouvernements pas nécessairement exemplaires**

Malheureusement, les gouvernements provinciaux et municipaux ne sont pas nécessairement plus sensibles aux respects des règles environnementales. Qui plus est, leurs choix de développement sont généralement lourds de conséquences et durables (structurants).

Sur le plan municipal, la multitude d'intérêts à concilier dans les décisions de développement peut en outre influencer la rigueur de l'application réglementaire. La difficulté de se conformer à la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables est un bel exemple. Plus fondamentalement, tant que la fiscalité municipale n'aura pas été revue en profondeur, les contraintes auxquelles elles sont confrontées les incitent en général à favoriser le développement économique à court terme plutôt que d'avoir un regard de développement durable.

Par ailleurs, les plus petites municipalités n'ont pas, pour la plupart, les ressources nécessaires pour analyser et contrôler avec rigueur les processus d'autorisations.

### Recommandation 23

Le RNCREQ considère que les mécanismes d'autorisation ne devraient pas être allégés pour le gouvernement et les municipalités.

Cela pourrait toutefois se faire si les projets s'inscrivent dans le cadre d'un plan, d'une politique ou d'un programme ayant fait l'objet d'une ÉES.

- **Sanctions**

### Recommandation 24

Le RNCREQ recommande au gouvernement d'augmenter significativement les sanctions pour les infractions à la LQE, ce qui favorisera une réduction importante des ressources nécessaires pour le suivi et le contrôle, sans compter l'effet positif sur la protection de l'environnement.

## **Orientation 4**

### **Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public**

La question de la participation publique et de l'accès à l'information est un enjeu qui est cher aux CRE. Le président fondateur du RNCREQ, Marc Turgeon, disait régulièrement : « *Lorsque les Québécois ont la bonne information, ils prennent les bonnes décisions.* »

Deux des seize principes de la LDD, que le gouvernement souhaite par ailleurs mieux intégrer dans le contexte de la modernisation de la LQE, font directement référence à cette réflexion :

« **participation et engagement** » : *la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;*

« **accès au savoir** » : *les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable;*

Nous saluons donc la volonté gouvernementale de profiter de la modernisation de la LQE pour corriger plusieurs lacunes que celle-ci contient à cet égard.

Cela est d'autant plus important que la tendance actuelle s'inscrit plutôt dans le sens contraire. Sur la scène fédérale en particulier, les exemples sont nombreux: scientifiques muselés, procédures d'évaluation environnementale amputées, droit de participation limité, etc. Nous ne sommes pas en reste sur la scène québécoise. Le RNCREQ a souligné ci-haut que le Québec ne dresse plus de portrait de l'état de l'environnement. En outre, les dispositions de la Loi d'accès à l'information sont venues limiter la disponibilité de l'information environnementale que prévoit pourtant la LQE.

Même les municipalités n'ont pas accès aux conditions d'autorisation des projets qui sont permis sur leur territoire.

En ces temps où le gouvernement se questionne en particulier sur la manière d'améliorer l'acceptabilité sociale, il doit prendre acte d'un fait indéniable : plus on enlève les moyens au public de s'informer et de participer, et plus on réduit les lieux de concertation et de dialogue, plus on nuit à l'acceptabilité.

Le RNCREQ appuie les propositions qu'avance le gouvernement dans le Livre vert, notamment celle de prévoir, comme au fédéral, une consultation sur la directive de l'étude d'impact, ainsi que la création d'un registre des évaluations environnementales.

Nous nous appuyons par ailleurs sur l'expertise du centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) en matière d'accès à l'information et de participation publique pour formuler une série de recommandations pour bonifier ces propositions.

### **Recommandation 25**

En matière d'accès à l'information, à l'instar du CQDE, le RNCREQ recommande de :

- définir la notion d'« information environnementale » dans la LQE et faire en sorte que tout renseignement correspondant à cette définition soit obligatoirement rendu public et fasse l'objet de mécanismes de divulgation automatique ;
- définir la notion de « secret industriel » et limiter son application, particulièrement lorsqu'une activité affecte les choses communes que sont l'air et l'eau ;
- revoir le libellé de l'article 118.4 pour s'assurer que tous renseignements concernant des contaminants susceptibles d'être émis soit rendu disponible ;
- divulguer automatiquement sur le registre prévu à cet effet, toutes les conditions d'autorisation des projets imposées par le ministère et que ces conditions soient directement inscrites sur le certificat d'autorisation. Advenant le cas où elles apparaissent seulement sur des documents remis par des tiers, ces tiers ne devraient pas pouvoir s'opposer à leur divulgation ;
- créer un registre des évaluations environnementales, comme le propose le Livre vert, mais où le rapport d'analyse environnementale du ministère serait rendu public au moment des audiences publiques et où toutes les conditions d'autorisation d'un projet seraient indiquées ;
- faire en sorte que le registre pour les activités dites à risque faible indique clairement le type de projet qui sera entrepris et que les technologies électroniques soient utilisées pour aviser tout intéressé du dépôt de la déclaration de conformité.

## Recommandation 26

En matière de participation du public, à l'instar du CQDE, le RNCREQ recommande de :

- encadrer le recours à la médiation, afin de préciser l'intérêt, la qualité des demandeurs et la nature des projets qui s'y prêteraient, les pouvoirs du médiateur de renvoyer un dossier à l'audience publique si les enjeux débordent l'intérêt des parties, la nature de l'entente qui en découle et tout autre aspect de mise en œuvre, de mécanisme de contrôle par les parties intéressées et de sanction ;
- faire en sorte que le décret gouvernemental d'autorisation d'un projet ayant fait l'objet d'un rapport du BAPE indique les avis qui ont été retenus ou rejetés, et les motifs au soutien de ces décisions ;
- inclure à la LQE un article accordant au ministre le pouvoir s'assujettir à la PÉEIE les projets à caractère nouveau, ceux s'approchant des seuils d'assujettissement et ceux non-inscrits au RÉEIE, mais pour lequel le ministre est d'avis que l'exercice de l'activité peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants ou que les préoccupations du public le justifient ;
- démocratiser et rendre plus transparent le processus de nomination des membres du BAPE en s'inspirant du processus en vigueur à la Commission d'accès à l'information.

Par ailleurs, au chapitre de la participation publique, le RNCREQ estime que la médiation, bien qu'elle mérite d'être mieux encadrée, comme nous le soulignons précédemment, doit être une avenue à valoriser et à privilégier par le gouvernement du Québec dans le cas où une large consultation publique n'est pas justifiée. Les CRE ont eu l'occasion de participer à de tel processus, que ce soit de manière formelle ou non, parfois en amont de la procédure d'évaluation. Soulignons que la médiation en amont peut permettre d'alléger significativement le reste de la procédure et favoriser l'acceptabilité sociale.

Enfin, concernant le BAPE, le RNCREQ souhaite apporter plusieurs observations susceptibles de conduire à des améliorations significatives quant à son rôle, à sa pertinence, et à sa capacité à accompagner le Québec sur la voie du développement durable :

- En offrant l'occasion aux citoyens de s'informer et de s'exprimer, le BAPE peut assurément jouer un rôle en matière d'acceptabilité sociale. Toutefois, c'est une erreur de croire que le BAPE peut offrir une garantie d'acceptabilité, ou qu'il peut à tout coup être un bon juge d'un caractère socialement acceptable ou non d'un projet ;
- Il existe actuellement une confusion, accentuée par les médias, les leaders d'opinion et les élus, entre autres, quant au rôle du BAPE ;
- L'indépendance du BAPE est régulièrement affectée par des prises de position politique en faveur des projets alors que le processus est en cours ou n'est pas entamé ;
- Il existe un conflit d'intérêt réel lorsque devant le BAPE, le gouvernement est à la fois juge et partie, soit parce que le promoteur est un ministère ou une société d'État, soit parce que le gouvernement est partenaire du promoteur de diverses manières (Ressources Québec - Investissement Québec - Fonds Capital Mines Hydrocarbures, etc.).

### **Le BAPE dit « non », Québec dit « oui »**

En juillet 2005, le Ministre de l'environnement de l'époque, M. Claude Béchar, émettait un décret autorisant le projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Thomas.

Le mois précédent, le BAPE avait déposé son rapport # 211 sur ce projet, dans lequel il concluait : « ...le projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Thomas par Dépôt Rive-Nord est inacceptable parce qu'il ne permet pas de concilier les composantes environnementales, sociales et économiques du développement durable. » Bien sûr, la commission d'enquête du BAPE expliquait les raisons qui l'ont amenée à cette conclusion sans équivoque.

Présentement, la loi considère les conclusions et recommandations du BAPE comme un des éléments susceptibles de nuancer la décision du gouvernement en ce qui concerne l'autorisation d'un projet. Le BAPE est cependant la seule instance d'évaluation de la pertinence des projets en ce qui concerne le développement durable et dispose des pouvoirs d'enquête nécessaires à faire cette évaluation en profondeur.

Sans conférer au BAPE un pouvoir décisionnel absolu, nous croyons qu'il serait souhaitable que le BAPE ait le pouvoir de refuser un projet lorsqu'il le juge inacceptable. Ainsi, la future loi pourrait donner au BAPE un droit de veto au regard du développement durable.

#### **Recommandation 27**

En ce qui a trait aux consultations publiques :

- clarifier et mieux communiquer le rôle du BAPE ;
- confier au BAPE tous les mandats de consultation ayant un lien avec l'environnement (EES, politique énergétique...) ;
- évaluer s'il y a lieu de revoir le caractère non décisionnel du BAPE ;
- proscrire les prises de positions politiques avant ou durant le mandat du BAPE ;
- identifier et mettre en place un mécanisme particulier lorsque le gouvernement est promoteur ou partenaire (incluant via Investissement Québec, Caisse de dépôt, etc.) ;
- clarifier et baliser les autres types de consultations du public pour en assurer la rigueur.

## Orientation 5

### Simplifier les autorisations et les processus d'analyse

Le RNCREQ appui la volonté gouvernementale à l'effet de simplifier et d'alléger les mécanismes d'autorisation (sans bien entendu réduire le niveau de protection de l'environnement). La lourdeur actuelle des processus nuit au développement et constitue un frein à l'innovation et à la capacité du Québec à saisir les opportunités.

Comme nous l'avons souligné précédemment, dans un souci d'améliorer la prévisibilité des processus, entre autres, le RNCREQ considère aussi qu'il est essentiel de mieux baliser le pouvoir discrétionnaire du Ministre.

#### Recommandation 28

En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire du Ministre, à l'instar du CQDE, le RNCREQ recommande de mieux le baliser. Toutefois, il considère qu'il est essentiel d'inclure les recommandations suivantes pour favoriser la sécurité juridique des promoteurs de projets tout en respectant les objectifs de la LQE :

- Le pouvoir d'autorisation dévolu au ministre doit être exercé de manière à assurer la protection de l'environnement, en tenant compte notamment des principes de précaution, de prévention, de préservation de la biodiversité, de respect de la capacité de support des écosystèmes de même que des effets des changements climatiques ;
- Lorsqu'il prend une décision dans l'exercice de son pouvoir d'autorisation, le Ministre s'assure de protéger les espèces menacées, de préserver les milieux naturels désignés, de se conforme au principe de zéro perte nette, et de tenir compte des impacts cumulatifs sur l'environnement ;
- Le pouvoir d'autorisation dévolu au Ministre doit être exercé dans le respect des principes, lignes directrices et décisions émanant des évaluations environnementales stratégiques de même que des plans, politiques et programmes mis en œuvre par le gouvernement en matière d'environnement, de ressources naturelles et d'énergie.

Le RNCREQ ne s'oppose pas au principe d'alléger le processus d'autorisation dans le cas de situations d'urgence. Il faudra toutefois clairement définir et baliser ce qui est entendu comme situations d'urgence « réelles ou appréhendées ».

En ce qui concerne le caractère évolutif des autorisations délivrées, il serait sage de prévoir une disposition à l'effet qu'une autorisation puisse faire l'objet d'une réévaluation après quelques années. L'autorisation d'exercer l'activité demeurerait valide; seules certaines conditions d'exploitation pourraient faire l'objet de modifications afin de tenir compte de nouveaux enjeux ou de nouveaux constats scientifiques par exemple.

### **Des projets qui changent, des consultations inutiles, des engagements qui se perdent**

En Chaudière-Appalaches, le parc éolien Des Moulins a été initialement développé par une compagnie québécoise, 3Ci. Le projet prévoyait alors une puissance totale installée de 156 MW répartie sur 78 éoliennes de 2 MW chaque. Le projet a été sélectionné par Hydro-Québec dans le cadre du deuxième appel d'offres lancé en 2008 et devait être construit entièrement dans la MRC des Appalaches sur les territoires des municipalités de Thetford Mines, Kinnebar's Mills et Saint-Jean-de-Brébeuf.

Lors des audiences du BAPE, en 2009, la population et les organismes concernés se sont prononcés sur la proposition de configuration du projet du promoteur (la disposition de chacun des 78 éoliennes sur le territoire). Suite à la publication du rapport du BAPE et à l'autorisation gouvernementale qui en découle, le projet « Énergie éolienne Des Moulins » est vendu par 3Ci à la société américaine Invenergy.

Coup de théâtre : celle-ci change alors complètement la configuration du projet. Ce n'est pas uniquement le positionnement de certaines éoliennes qui a changé, mais aussi la puissance totale installée qui a été revue (135,7 MW en 59 éoliennes de 2,3 MW chacune). Pour compenser le manque à gagner en puissance, pour laquelle le promoteur s'est engagé envers Hydro-Québec, une seconde phase du projet Des Moulins a été développée en 2013, dans la MRC d'Avignon, en Gaspésie.

Deux éléments soulèvent des questionnements dans ce cas. Premièrement, il faut se demander à quoi ont servi les audiences du BAPE de 2009, considérant que le projet a été par la suite complètement modifié et scindé en deux. Deuxièmement, il faut se demander si les garanties environnementales auxquelles s'est engagé le promoteur initial pour répondre aux exigences de l'appel d'offres d'Hydro-Québec, seront respectées par le nouveau propriétaire.

La problématique dont témoigne le CRE Chaudière-Appalaches concernant le projet éolien Des Moulins montre à quel point les enjeux entourant la cession des autorisations doivent être étudiés avec rigueur. Alors que le gouvernement souhaite alléger les procédures entourant ces situations, le RNCREQ estime qu'il y a plutôt lieu de resserrer le contrôle quant au respect des conditions avant et après ladite cession d'autorisation.

## Orientation 6

### Revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projets

Plusieurs éléments très intéressants sont proposés dans le Livre vert pour alléger le fardeau du traitement des demandes d'autorisation par le MDDELCC, dont l'idée de davantage transférer ce fardeau aux demandeurs eux-mêmes.

C'est une excellente piste que de prévoir une étape d'évaluation de la recevabilité de la demande, étape qui pourrait alors se conclure par un refus de traitement si la demande est incomplète ou irrecevable. S'il y a lieu, le RNCREQ considère que le promoteur devrait se voir imposer des pénalités lorsque le manque de rigueur de sa demande impose des frais injustifiés au MDDELCC.

Le RNCREQ est moins chaud à l'idée de favoriser un meilleur encadrement par le MDDELCC. Cela semble contraire à la volonté de transférer davantage de responsabilité au demandeur. En outre, nous avons déjà souligné plus tôt à quel point le MDDELCC manque déjà cruellement de ressources humaines et financières pour assurer la réalisation de son mandat de protection de l'environnement.

Plusieurs exemples témoignent des conséquences économiques pour l'État qui sont liées au manque de moyens dont dispose le MDDELCC pour agir (moyens légaux et en ressources), ainsi qu'au déséquilibre actuel en matière de responsabilité.

#### Un centre de tri de matériaux secs délinquant en Estrie

Conteneur Rock Forest est une entreprise qui opérait un centre de tri de matériaux secs à Sherbrooke jusqu'à la révocation de son certificat d'autorisation en 2013 par le MDDELCC. Pendant plusieurs années, des matériaux secs résiduels se sont accumulés sur le terrain de l'entreprise contrevenant ainsi à la limite d'entreposage fixé par son certificat d'autorisation. Le site présentait un risque entre autres pour la contamination des eaux de surface et souterraines. L'entreprise a reçu plusieurs avis de non-conformité et ordonnances en raison des nombreux manquements à la LQE constatés.

Le MDDELCC aurait probablement dû privilégier dès le début du dossier une approche plus ferme et contraignante qu'une approche volontaire. Le Ministère, ayant peur que l'entreprise ferme ses portes et qu'il soit obligé de disposer de ces matières, a laissé perdurer une situation qui s'est finalement détériorée jusqu'à la fermeture du site. Le coût total des activités de nettoyage a été évalué à 6 M\$ et a été refilé au Ministère.

En outre, le besoin de corriger les lacunes en matière de remise en états des sites contaminés et aussi d'exiger des garanties financières pour le suivi post-fermeture est particulièrement éloquent dans le secteur minier. Rappelons que ce seul secteur a conduit à un gigantesque passif environnemental évalué à 1,2 milliards de \$ pour le gouvernement du Québec. Pour l'ensemble des contaminés du territoire, tout secteur confondus, le journal *Les Affaires* parlait en 2014 d'une facture d'environ 3,17 milliards de \$ pour Québec.

### Recommandation 29

Le RNCREQ recommande au gouvernement de profiter de la révision de la LQE pour favoriser une plus grande imputabilité des initiateurs de projet et de leur transférer davantage le fardeau du suivi et du contrôle. Outre la tarification des actes administratifs, d'autres outils doivent être utilisés pour y parvenir (amende plus importante, obligation de remise en état des lieux en cas de faute, garanties financières, etc.).

#### ► Modification conséquente dans le Livre vert :

Page 61, dernière ligne, remplacer « effectuer » par « garantir ».

## Orientation 7 Mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent

Deux des seize principes de la loi sur le développement durable, que le gouvernement souhaite par ailleurs mieux intégrer dans le contexte de la modernisation de la LQE, font directement référence à cette orientation :

*« pollueur payeur » : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci.*

*« internalisation des coûts » : la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.*

Le RNCREQ constate que le gouvernement se limite essentiellement ici à favoriser une meilleure application du principe « utilisateur-payeur ». Bien que le RNCREQ appuie la volonté du gouvernement de réviser la grille tarifaire pour s'assurer de couvrir adéquatement les frais occasionnés, il considère que l'on doit aller plus loin.

Certes, le principe « utilisateur-payeur » permet d'internaliser les coûts qui sont occasionnés au MDDELCC pour assurer le traitement et le contrôle des autorisations. Mais il faut aussi trouver une façon d'internaliser les coûts environnementaux, économiques, et sociaux des activités qui découlent de l'autorisation, c'est-à-dire de la réalisation du projet lui-même (principe « pollueur-payeur »).

Cela interpelle donc la prise en compte des externalités environnementales des projets autorisés et la manière de les imputer correctement aux promoteurs.

### Catégorie poids lourds : la gestion des terrains contaminés

La métropole, selon une enquête de six mois réalisée par *Les Affaires*, compterait pas moins de 629 sites considérés comme contaminés par Québec, en plus d'environ 365 terrains fédéraux contaminés dans la région métropolitaine. Écoulements toxiques des vieux sites industriels, gares de triage sur d'anciens dépotoirs, fuites de pétrole et de BPC... en sont notamment la cause.

À titre d'exemple, le Technoparc est un terrain contaminé situé en bordure du fleuve à deux pas du centre-ville. Non-utilisé, ce terrain est la source de déversements de contaminants inquiétants (hydrocarbures, BPC) depuis de nombreuses années dans l'eau du Saint-Laurent. Selon un rapport du Centre d'excellence de Montréal en réhabilitation de sites (CEMRS), publié en 2009, 530 m<sup>3</sup> d'eau souterraine contaminée s'écouleraient tous les jours de ce terrain.

Inutile de dire que ce bilan coûte cher, soit parce que des terrains de grande valeur sont inutilisables, soit en raison des coûts de décontamination qui doivent être assumés par des fonds publics.

#### Recommandation 30

Le RNCREQ recommande au gouvernement de profiter de la révision de la LQE pour favoriser une plus grande intégration des externalités environnementales des projets de développement et une responsabilisation accrue des demandeurs. Cela peut se faire entre autres par des outils fiscaux (taxes, droits, redevances, etc.) ou en exigeant des compensations conséquentes.

## Conclusion

La modernisation de la LQE est une nécessité et il était plus que temps que le gouvernement se penche sur ce chantier important. Le RNCREQ, qui avait manifesté son appui au Ministre David Heurtel dès février dernier, encourage le gouvernement à poursuivre les travaux sans précipitation et à poursuivre le dialogue. Le réseau des CRE, très interpellé par cet exercice comme en témoigne le présent mémoire, est prêt à contribuer à la suite des choses en jouant son rôle : celui d'un partenaire qui connaît les réalités partout au Québec, qui intervient avec rigueur et qui s'exprime toujours sur le mode constructif.



**Regroupement national  
des conseils régionaux de l'environnement du Québec  
(RNCREQ)**

50, rue Sainte-Catherine Ouest  
Bureau 380  
Montréal (Québec) H2X 3V4  
514 861-7022



La **force d'un réseau** au service  
de l'**environnement** et du **développement durable**

