



Mémoire présenté
à la Commission des transports et de l'environnement

*Moderniser le régime d'autorisation environnementale
de la Loi sur la qualité de l'environnement : Livre vert*

Août 2015

Table des matières

1	Introduction	5
2	Observations du commissaire au développement durable	7
2.1	Portée de la modernisation	7
2.2	Changements climatiques	9
2.3	Principes de développement durable	11
2.4	Évaluation environnementale stratégique	12
2.5	Gestion des risques	14
	Niveaux de risque	
	Milieu récepteur	
2.6	Information publique	17
2.7	Internalisation des coûts	19
3	Conclusion	21

Annexes et sigles

Annexe 1	Rapports du Vérificateur général du Québec liés à la modernisation du régime d'autorisation environnementale	25
Annexe 2	Constats et recommandations	27

Note au lecteur :

Aux fins du présent mémoire, nous utilisons le nom actuel des ministères. Les extraits des rapports de vérification que nous présentons en annexe diffèrent donc sur ce point des rapports publiés.

Ainsi, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) a déjà porté le nom de ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et celui de ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP).

Quant au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), il a aussi été appelé ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et ministère des Ressources naturelles (MRN).

Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) a entre autres eu le nom ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

1 Introduction

1 Adoptée en 1972, la *Loi sur la qualité de l'environnement* doit être mise à jour régulièrement pour qu'elle soit adaptée aux nouvelles connaissances et aux nouveaux enjeux, comme les changements climatiques. Le document intitulé *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement : Livre vert* présente les orientations des modifications à effectuer à la loi. La consultation des diverses parties prenantes constitue une occasion unique d'enrichir son contenu.

2 Depuis 2007, j'ai mené des vérifications ayant pour objet l'application de la *Loi sur le développement durable*; j'en ai aussi effectué d'autres, dont celle portant sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel et celle relative à l'assainissement des eaux usées municipales. J'ai également réalisé des vérifications à propos du secteur minier, de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste, et des changements climatiques. Lors de ces vérifications, j'ai formulé des constats quant au respect de la *Loi sur le développement durable*, à la protection de l'environnement et à la gestion des risques.

3 Les travaux que j'ai accomplis ne touchent pas précisément le contenu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*; ils concernent plutôt son application par l'Administration et l'impact de cette application. Toutefois, ces travaux m'ont permis de porter un regard objectif sur certains aspects qui sont examinés dans le Livre vert. De même, les propositions formulées dans ce mémoire s'appuient sur la connaissance que j'ai acquise du secteur environnemental.

4 Ce mémoire présente mes observations concernant le Livre vert, particulièrement à l'égard des orientations qui y sont proposées. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 la liste des rapports que le Vérificateur général a produits et qui sont liés à la modernisation du régime d'autorisation environnementale. Quant à l'annexe 2, elle expose les observations découlant de ces rapports et donne plus de détails sur les principaux constats et les recommandations en lien avec la modernisation du régime formulés au fil des ans.

2 Observations du commissaire au développement durable

2.1 Portée de la modernisation

5 Le Livre vert propose de moderniser le régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, au moyen notamment d'une approche fondée sur le risque, de processus d'autorisation plus efficaces ainsi que de façons de faire plus claires et prévisibles pour les personnes qui lancent des projets. Les résultats escomptés sont l'allègement du traitement des demandes, la réduction du nombre d'autorisations délivrées annuellement et la diminution des délais qui y sont associés.

6 Les changements apportés à la *Loi sur la qualité de l'environnement* se doivent d'être réalisés avec le souci d'en améliorer l'efficacité, mais surtout et avant tout d'assurer une meilleure protection de l'environnement. Or, la réflexion proposée, qui se concentre sur le régime d'autorisation environnementale, est pertinente, mais laisse de côté des éléments importants pour la protection de l'environnement. J'espère que la démarche relative au régime d'autorisation environnementale sera suivie de réflexions et de démarches similaires pour les autres aspects de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

7 Le Livre vert soumis à la consultation présente une liste de rapports et de travaux qui ont alimenté les réflexions. Plusieurs de ceux-ci concernent l'allègement des processus réglementaires et administratifs. Toutefois, on ne trouve pas dans ces travaux ou ces rapports de bilan montrant l'impact de l'application de la loi sur l'état de l'environnement. La présentation d'un tel bilan, qui constitue une saine pratique de gestion, aurait apporté un éclairage utile pour déterminer les lacunes du processus et les éléments qui auraient avantage à être renforcés. À titre d'exemple, j'ai souligné dans mon allocution devant la Commission des transports et de l'environnement sur le projet de loi n° 32¹ qu'une étude récente du MDDELCC établit la superficie des milieux humides qui ont été perturbés dans les basses-terres du Saint-Laurent à un peu plus de 567 km² pendant la période 1990 à 2011, soit 19 % de la superficie des milieux humides de cette région. Ces perturbations sont survenues même si des certificats d'autorisation étaient requis pour effectuer des interventions dans ces milieux humides.

8 De plus, pour le régime d'autorisation environnementale, une bonne analyse en amont d'un projet et la formulation d'exigences à remplir doivent être accompagnées de moyens et de mécanismes pour s'assurer de leur suivi et de leur respect. Les interventions qui doivent être effectuées lors de situations de non-conformité constituent donc un élément essentiel à mentionner dans une loi consacrée à la protection de l'environnement. À cet égard, j'ai relevé plusieurs

1. Il s'agit du projet de loi intitulé *Loi modifiant la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique afin d'en prolonger l'application*.

manquements dans mon rapport portant sur la mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel, publié en 2011, et dans celui relatif au contrôle et à la surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales, publié en 2013. Cependant, le Livre vert n'aborde pas véritablement ces aspects.

2.2 Changements climatiques

9 La réduction des émissions des gaz à effet de serre (GES) et l'adaptation aux changements climatiques sont et continueront d'être une préoccupation importante des gouvernements pour plusieurs décennies. Il est essentiel de mettre en place des mesures pour limiter les émissions actuelles de GES liées aux activités de tous les secteurs de l'économie et les émissions associées aux activités à venir.

10 La prise en compte des émissions de GES et de l'adaptation aux changements climatiques dans les évaluations environnementales stratégiques est impérative. On ne saurait par exemple réaliser une évaluation de ce type dans le domaine de la production d'énergie, dans celui des transports ou dans celui du bâtiment sans considérer cet enjeu crucial. Il en va de même pour l'évaluation de l'impact environnemental de différents projets qui sont susceptibles de consommer beaucoup d'énergie et d'émettre des GES, et qui sont exposés aux conséquences des changements liés au climat.

11 Le Livre vert propose de renforcer les processus concernant l'autorisation pour les projets susceptibles d'avoir un impact significatif sur les changements climatiques. Toutefois, ne cibler que les projets pour lesquels les émissions de GES sont importantes serait faire fausse route. En effet, les changements climatiques représentent un enjeu qui illustre bien la notion d'« effet cumulatif » : un projet en lui-même n'est souvent pas déterminant; c'est plutôt la totalité des activités et des projets qui l'est. Le fait de ne prendre en compte que les projets associés à l'émission de quantités importantes de GES équivaut à ignorer les effets cumulatifs. Cela contribuerait à remettre en question les engagements pris par le Québec en termes de réduction d'émissions de GES.

12 Pour accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental que présente une activité, le ministère pourrait exiger une évaluation des émissions de GES pour les activités « à risque élevé » ou « à risque modéré » de même que la présentation des mesures de mitigation et de compensation envisagées. Quant aux projets pour lesquels le risque est considéré comme faible ou négligeable, une évaluation des émissions de GES pourrait être jugée suffisante et celle-ci pourrait appuyer le ministère dans la catégorisation des activités selon le risque.

13 Il ne faut pas tenir compte des émissions uniquement pendant la période d'exploitation. Il faut le faire également pendant toutes les phases qui y sont liées, par exemple la construction, le démantèlement, chacune des phases étant productrice de GES. Bien entendu, il faudra également inclure dans les évaluations tous les gaz à effet de serre énumérés lors du protocole de Kyoto et non seulement le CO₂, quoique celui-ci demeure le plus important. De plus, la quantification des émissions de GES devra être faite dans le respect des méthodologies reconnues et être appuyée par un processus crédible de vérification, tout comme on devrait effectuer une telle quantification pour les autres conditions stipulées dans un certificat d'autorisation.

14 La prise en compte le plus tôt possible des émissions potentielles de GES pourrait amener des changements à un projet. On pourrait notamment changer son emplacement, modifier son procédé industriel pour diminuer la consommation d'énergies fossiles ou pour réduire son exposition aux conséquences négatives de

la modification de l'intensité des précipitations, qui dépassent souvent la capacité des infrastructures existantes et des écosystèmes environnants.

15 Par ailleurs, toute évaluation environnementale stratégique ou toute évaluation d'impact sur l'environnement pourrait favoriser la détermination des moyens pour accroître la captation de carbone, particulièrement lorsque les enjeux concernent l'agriculture, la foresterie ou l'aménagement du territoire. Ces deux types d'évaluations pourraient également favoriser une meilleure intégration des programmes et des projets dans une région; dans certaines situations, elles pourraient aussi contribuer à réduire la vulnérabilité de l'environnement à l'impact des changements climatiques.

2.3 Principes de développement durable

16 La *Loi sur le développement durable* prévoit déjà que tous les ministères et les organismes doivent prendre en compte les principes qui sont mis de l'avant dans la loi. Selon moi, une façon d'étendre l'application de cette loi serait d'abord d'y assujettir les organismes municipaux et scolaires ainsi que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux. C'est d'ailleurs ce que j'ai recommandé lors de la consultation tenue par la Commission des transports et de l'environnement en février dernier sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020* (projet). À eux seuls, les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation nécessitent 40 % du budget du gouvernement. J'en déduis que le champ d'application de la loi se limite à certaines entités, alors que seulement un peu plus de la moitié de l'enveloppe budgétaire du gouvernement leur est allouée.

17 Par ailleurs, j'accorde une attention soutenue à la prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de ce qu'il est convenu d'appeler les activités structurantes des entités, par exemple les lois, les règlements, les programmes. J'ai mené plusieurs vérifications sur le sujet. Dans mon rapport publié en 2014, je conclus que, plus de sept ans après l'adoption de la loi et malgré l'accompagnement offert par le MDDELCC, les entités vérifiées sont toujours à l'étape de l'expérimentation des pratiques rattachées à la prise en compte des principes de développement durable et que leurs pratiques doivent être améliorées.

18 Le Livre vert précise que l'évaluation environnementale stratégique est un moyen pour favoriser et intensifier la prise en compte des principes de développement durable. Or, je m'interroge sur les mesures qui seront mises en œuvre pour éviter que cette prise en compte comporte les mêmes lacunes que celles relevées en 2014.

19 Somme toute, si l'Administration veut un développement durable dans tous les secteurs, il faut que celle-ci prenne en compte de façon accrue les principes de développement durable dans ses activités. À cet égard, le MDDELCC doit promouvoir et soutenir les meilleures pratiques en matière de développement durable pour ses divers processus d'autorisation et la lutte aux changements climatiques. De fait je suis d'accord avec le ministère au sujet de l'orientation 2 du Livre vert, Mieux intégrer les 16 principes de la *Loi sur le développement durable*.

20 Cependant, pour l'intention d'enchâsser les principes de développement durable dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, il m'apparaît plus cohérent d'imposer sur le plan législatif une prise en compte accrue de ces principes par l'intermédiaire de la *Loi sur le développement durable*. En effet, il ne me semble pas nécessaire de légiférer de manière ciblée aux seules fins des processus d'autorisation du MDDELCC.

21 Pour les évaluations environnementales stratégiques, j'estime qu'il est judicieux qu'elles soient encadrées par une loi afin d'offrir davantage de transparence pour les intervenants, les parties prenantes et l'Administration elle-même.

2.4 Évaluation environnementale stratégique

22 L'expression *évaluation environnementale stratégique* désigne « un processus systématique d'évaluation des conséquences pour l'environnement de politiques, plans, programmes ou propositions, qui a pour but de garantir que l'on en tient compte dès le début du processus décisionnel et qu'on y accorde autant d'importance que les considérations économiques et sociales ». Je crois que l'utilisation de ce type d'évaluation est une avenue prometteuse. En effet, l'évaluation des décisions stratégiques en amont d'un projet précis permet d'inclure des préoccupations relatives au développement durable tôt dans le processus de décision et elle facilite et accélère l'évaluation de l'impact sur l'environnement, les enjeux stratégiques ayant déjà été réglés.

23 Quant à l'évaluation environnementale d'un projet, elle doit prendre en compte les incidences environnementales, sociales ou économiques sur le territoire pour lequel ce projet est planifié. Son objectif premier est de fournir aux décideurs de l'information sur les conséquences de leur décision. Il ne s'agit pas d'un processus pour justifier l'approbation d'un projet, mais plutôt pour aider à cerner les effets négatifs potentiels de manière à ce que la décision soit la plus éclairée possible. Ce type d'évaluation peut contribuer à prévoir les problèmes, à trouver des moyens pour les éviter et à accroître les effets positifs des projets. La réalisation d'une évaluation environnementale stratégique ne peut ni ne doit remplacer l'évaluation d'un projet particulier.

24 D'autre part, lorsque les politiques, les plans et les programmes qui encadrent les projets n'ont pas fait l'objet, au préalable, d'une évaluation environnementale stratégique, il y aurait lieu de prévoir une évaluation plus détaillée des projets. Ainsi, on pourrait collecter toute l'information que l'on aurait obtenue au moyen d'une évaluation environnementale stratégique.

25 Le Livre vert propose d'intégrer des dispositions dans une loi pour encadrer l'évaluation environnementale stratégique. Il y aurait lieu de déterminer les stratégies, les plans et les programmes qui devront faire l'objet d'évaluations. Il faudra aussi définir la portée, l'ampleur et le moment de leur réalisation. Qui assurera la qualité, la cohérence méthodologique et la coordination de ces évaluations? Quelle information rendra-t-on publique? De quelle façon et à quel moment le fera-t-on? Le rôle du MDDELCC peut-il se restreindre uniquement à celui d'accompagnateur, comme cela est mentionné dans le Livre vert? Selon moi, ce rôle ne confère pas au ministère la responsabilité et l'autorité requises pour assurer la surveillance et la qualité des évaluations environnementales stratégiques, et pour apporter les améliorations nécessaires aux processus.

26 Il convient également de considérer l'expérience des entités fédérales, qui sont tenues de réaliser depuis 25 ans des évaluations environnementales stratégiques pour les projets de politiques, de plans et de programmes qui peuvent entraîner des effets environnementaux importants, projets qui sont soumis à l'approbation du ministre. Les problèmes auxquels les entités ont dû faire face et les limites de ces évaluations ont été exposés dans différents rapports publiés par le ou la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada.

27 Ces rapports mentionnent que les entités fédérales ont mis du temps avant de s'engager véritablement dans la réalisation des évaluations environnementales

stratégiques. De plus, l'information publiée n'a pas été suffisante pour donner aux intervenants et au public la garantie que les facteurs environnementaux ont été intégrés dans le processus décisionnel. Ces dernières années, malgré des améliorations notables aux processus appuyant les évaluations environnementales stratégiques, l'insuffisance de l'information sur les risques environnementaux a limité la capacité du gouvernement à éviter ces risques ou à les réduire au maximum. D'autre part, les rapports publiés par le ou la commissaire à l'environnement et au développement durable démontrent la nécessité que des mécanismes de contrôle ainsi que de reddition de comptes soient mis en place par les ministères et organismes qui auront à réaliser les évaluations environnementales stratégiques.

28 Le gouvernement québécois doit être vigilant quant aux solutions qu'il retiendra à la suite des présentes consultations; en effet, il lui faut s'assurer que les lacunes relevées pour les entités fédérales ne seront pas observées pour celles provinciales.

29 De fait, l'administration publique québécoise possède une expérience plutôt limitée en matière d'évaluation environnementale stratégique. Il est nécessaire que des formations soient données à cet égard au personnel des ministères et organismes pour que celui-ci soit en mesure de mener des évaluations de qualité.

30 D'autre part, le ministère devra s'assurer de compiler et d'utiliser l'information qui découle de chacune des évaluations environnementales stratégiques, et ce, sans attendre qu'une évaluation d'un projet particulier soit réalisée. Cette information permettrait d'alimenter les connaissances liées au territoire et d'appuyer les besoins d'actualisation des politiques, des plans d'aménagement et des autres documents pour qu'ils intègrent mieux les fondements du développement durable.

31 Le Livre vert mentionne que l'un des avantages de l'évaluation environnementale stratégique est de considérer les effets cumulatifs que peut avoir un projet sur un milieu précis. Il serait bon de spécifier comment une telle évaluation peut tenir compte de l'impact d'un projet particulier. Par exemple, la construction d'une usine dans un milieu urbain pourrait accroître le bruit ambiant au point qu'il devienne infernal, même si toutes les usines dans le même milieu respectent les normes de bruit ambiant.

2.5 Gestion des risques

Niveaux de risque

32 Au cours des dernières années, j'ai recommandé à diverses entités de revoir la planification de leurs activités selon le niveau de risque. Le Livre vert contient des propositions qui rejoignent l'esprit de mes recommandations; cependant, j'aurais des observations à présenter sur certaines de ces propositions.

33 La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qui est entrée en vigueur en 2012, vise à mettre l'accent sur les projets qui sont les plus susceptibles d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants. Or, un rapport publié en 2014 par la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada mentionne que les motifs sur lesquels se fonde la désignation des projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale manquent de clarté et de transparence. Par conséquent, si le législateur québécois choisit de moduler le régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, il sera nécessaire de bien définir les critères qui devront être remplis pour que les activités soient qualifiées de « à risque faible ». De même, pour que le public ait confiance dans la façon dont l'État gère les risques, il sera nécessaire que ces critères soient rendus publics et discutés.

34 Le Livre vert présente, entre autres, le régime d'autorisation environnementale de l'Ontario comme un exemple intéressant d'approche fondée sur le niveau de risque environnemental associé aux activités. Pourtant, dans son rapport 2007-2008, le commissaire à l'environnement de l'Ontario a fait part de ses craintes quant aux résultats obtenus par ce régime.

35 En effet, en vertu du régime, une autorisation ministérielle pour les projets courants dont les effets sur l'environnement sont prévisibles et gérables n'est pas nécessaire pourvu que certaines exigences soient respectées. Des critiques ont été formulées à cet égard : des projets bénéficiaient de cette procédure allégée, alors que leur impact sur l'environnement est important. Le commissaire à l'environnement de l'Ontario a noté que le ministère responsable de l'environnement ne jouait pas suffisamment son rôle de gardien du processus d'évaluation environnementale, ce qui a comme conséquence une perte de crédibilité quant à l'ensemble du processus. En outre, le commissaire à l'environnement de l'Ontario a indiqué en 2014 que les interrogations soulevées en 2007-2008 étaient toujours pertinentes.

36 Par conséquent, je suis d'avis que, même pour les projets dont les risques sont considérés comme moindres, des mécanismes transparents doivent être mis en place afin de permettre au public de faire état de ses préoccupations et de savoir dans quelle mesure ses questions et ses suggestions sont prises en compte.

37 D'autre part, l'un des critères mis de l'avant dans le Livre vert pour déterminer le niveau de risque associé aux activités est l'importance de l'impact potentiel sur l'environnement. À cet égard, je tiens à rappeler que d'autres types de risques doivent également être considérés lors du classement des activités et des projets, comme les risques pour la santé humaine et la sécurité civile.

38 Le Livre vert propose de répartir les activités en fonction de quatre catégories de risque. Pour que ce classement reflète vraiment le risque, je suggère d'y intégrer la capacité de support du milieu récepteur à recevoir un stress environnemental ou une charge polluante additionnelle. Mentionnons par exemple le cas d'une activité planifiée dans un milieu fragile, comme une rivière à saumon, l'habitat d'une espèce menacée ou une source d'eau potable. Ainsi, il pourrait arriver que, pour une activité jugée « à risque faible », on doive respecter des exigences semblables à celles liées à une activité dite « à risque élevé ».

39 D'autre part, comme le souligne à juste titre le Livre vert, des mécanismes devront être mis en place pour éviter le fractionnement des projets, lequel permet de les soustraire à l'application de procédures administratives. Le commissaire à l'environnement de l'Ontario a souligné dans son rapport 2007-2008 que la possibilité d'opter pour une approche d'évaluation environnementale allégée a eu la conséquence suivante : des initiatives régionales importantes en matière d'infrastructures liées à l'aménagement hydraulique, aux eaux usées et aux transports ont été divisées en différents petits projets, chacun étant analysé séparément. Par conséquent, lors de la prise de décision, l'ensemble du développement du territoire est perdu de vue et il devient difficile de prendre en considération les incidences régionales de ces projets.

40 Je me demande également si le MDDELCC dispose de l'information suffisante lui permettant d'être au courant de l'implantation de nouvelles entreprises ou de modifications apportées aux procédés de fabrication d'entreprises existantes. Lors d'une vérification menée en 2010-2011, j'ai observé que le ministère se basait principalement sur l'information présentée dans les médias ou sur les plaintes reçues des citoyens pour l'obtention de ces renseignements essentiels.

Milieu récepteur

41 L'une des questions soulevées par le Livre vert concerne l'imposition de conditions permettant de tenir compte des effets cumulatifs sur les milieux récepteurs.

42 Au cours de mes travaux, j'ai insisté sur la nécessité de considérer, lors de la délivrance des certificats d'autorisation, la capacité de support du milieu récepteur et sa « fragilité ». Or, mon rapport sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel mentionne que le ministère a délivré les certificats d'autorisation lorsque les normes prévues dans le règlement étaient respectées, et ce, peu importe le degré de « fragilité » du milieu récepteur. Je notais alors : « Bien que cette façon de faire soit conforme à la jurisprudence qui s'est développée au fil des ans, nous croyons qu'il est également important d'évaluer si le milieu récepteur possède la capacité d'accepter un stress environnemental additionnel et d'établir les charges polluantes que le milieu peut tolérer. En effet, malgré toute la rigueur avec laquelle les normes peuvent être élaborées, elles ne pourront jamais convenir parfaitement à toutes les situations et à tous les milieux dans lesquels elles sont appliquées ».

43 Le commissaire à l'environnement de l'Ontario, dans sa revue de la *Loi sur les évaluations environnementales*, publiée en 2014, a souligné que la prise en

compte de la capacité du milieu récepteur dans le processus d'évaluation environnementale était insuffisante. Celui-ci a souligné que l'on trouve cette lacune lorsque plusieurs projets différents se réalisent sur le même territoire. Celle-ci est aussi présente lorsqu'un même projet est fractionné en plusieurs composantes : ainsi, chacune d'elles est considérée comme un projet routinier ne requérant qu'une évaluation sommaire.

44 Les exigences contenues dans les documents administratifs doivent être suffisamment claires et précises pour que les deux objectifs liés au respect de la capacité de support des écosystèmes soient atteints. Ce principe de développement durable énonce que les activités humaines « doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes » et « en assurer la pérennité ». Les situations où le ministre pourrait utiliser son pouvoir discrétionnaire pour diminuer les conditions de protection du milieu récepteur devraient être limitées.

45 Cette préoccupation à l'égard du milieu récepteur devrait, à mon avis, être au cœur de la modernisation du régime d'autorisation environnementale. En effet, c'est en répondant à cette préoccupation que le nouveau régime peut concrètement contribuer au développement durable. Ainsi, il m'apparaît important de revoir périodiquement les conditions d'autorisation liées aux activités afin que ces conditions tiennent compte des caractéristiques changeantes du milieu. Dans certains cas, des initiatives de restauration pourraient concourir à améliorer le milieu récepteur. Cette révision périodique contribuerait de plus à minimiser les problèmes d'équité pour les personnes qui lancent de nouveaux projets par rapport à ceux qui bénéficient déjà d'autorisations pour le même milieu.

2.6 Information publique

46 Je suis d'avis qu'une information complète, précise, fiable et compréhensible doit être facilement accessible. Le Livre vert propose d'accroître l'information disponible sur les autorisations et de donner au public plus d'occasions d'intervenir. J'encourage le ministère à aller dans ce sens.

47 L'information mise à la disposition du public doit lui permettre de connaître l'impact sur le milieu des contaminants qui peuvent être rejetés dans l'environnement en vertu des certificats d'autorisation, la nature de ces contaminants et leur concentration. En effet, la nature des substances et des polluants rejetés dans l'environnement, c'est-à-dire dans l'espace public, doit être connue de la population qui habite sur le territoire ou qui l'exploite, et qui, dans le cas de l'eau et de l'air, est exposée directement à ces polluants. Les résultats des inspections effectuées par les représentants du MDDELCC et les cas de non-conformité doivent également être rendus publics. De plus, selon le Livre vert, on veut favoriser l'évaluation des effets cumulatifs. Pour ce faire, il serait pertinent que les indicateurs retenus pour cette mesure soient rendus publics et qu'ils accompagnent l'information concernant les conditions d'émission de polluants définies dans le certificat.

48 Pour sa part, l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis permet au public d'accéder facilement à bon nombre de renseignements sur la conformité et les mesures de surveillance, notamment les actions engagées contre des contrevenants nommément cités. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), cette pratique contribue de manière significative à promouvoir la conformité. La base de données de cette agence contient, pour 800 000 installations réglementées, de l'information publique sur les permis et les mesures prises pour faire respecter les dispositions environnementales (autorisations délivrées, inspections, infractions, actions de mise en conformité, amendes payées, mesures pour améliorer la conformité, avantages environnementaux).

49 De même, le site Internet du ministère responsable de l'environnement en Ontario contient un outil de recherche avec lequel on peut consulter en ligne les certificats d'autorisation délivrés, y compris les conditions d'autorisation. Un registre environnemental est également consacré au public; on veut ainsi lui permettre d'obtenir de l'information sur les propositions, les décisions et les événements qui pourraient avoir un impact important sur l'environnement. Les ministères doivent y afficher des avis sur des propositions gouvernementales importantes sur le plan environnemental et accorder au public au moins 30 jours pour qu'il soumette des commentaires avant de prendre leur décision. Dès qu'un ministère a pris une décision, il doit afficher un avis qui explique l'incidence des commentaires du public sur sa décision.

50 Par ailleurs, bien que le Livre vert propose des moyens visant à accroître l'information destinée au public et les interventions de celui-ci, l'information mise à la disposition des parties prenantes lors de la présente consultation m'apparaît insuffisante, compte tenu surtout de l'importance du sujet à l'étude. En effet, même si le Livre vert énumère les rapports et les travaux qui ont alimenté la réflexion, plusieurs de ceux-ci renvoient à des actions qui sont en cours ou à des

documents qui ne sont pas disponibles sur le site du MDDELCC. Somme toute, comme je le mentionnais dans la section concernant la portée de la modernisation, un bilan quant au régime d'autorisation environnementale aurait apporté un éclairage important pour déterminer les éléments du régime à renforcer.

2.7 Internalisation des coûts

51 Le Livre vert présente la modernisation du régime d'autorisation environnementale comme une occasion d'augmenter le niveau d'autofinancement des services et de mieux internaliser les coûts.

52 Je suis favorable à ce que les frais associés aux actes administratifs soient assumés par les demandeurs plutôt que par l'ensemble de la société, et ce, dans le respect du principe de l'utilisateur-payeur, principe qui a été élaboré par l'OCDE. Pour les autorisations environnementales, les tarifs sont fixés depuis 2008 par un arrêté du MDDELCC. Ils sont indexés annuellement selon l'indice des prix à la consommation. Lors de l'entrée en vigueur de cet arrêté, on a établi les tarifs en ayant l'objectif de récupérer environ 45 % des coûts engendrés par le traitement des demandes d'autorisation. Il serait, à mon avis, indiqué de majorer ces tarifs pour récupérer l'ensemble des coûts. Une modification de l'arrêté ministériel permettrait d'atteindre cet objectif.

53 La présente réflexion devrait être une occasion de progresser par rapport à une compensation des coûts et des risques assumés par la société qui soit plus juste. Dans plusieurs secteurs réglementés par les gouvernements, les exigences en termes d'assurance responsabilité sont différentes, voire moindres, que celles pour les individus.

54 Dans le rapport portant sur la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste que j'ai déposé à l'Assemblée nationale en 2011, je soulignais que le montant de l'assurance pour la responsabilité civile exigé des propriétaires d'entreprise réalisant l'exploration par fracturation horizontale était limité à un million de dollars par sinistre et qu'il n'avait pas été révisé depuis 1988. À titre de comparaison, la couverture d'assurance relative à la responsabilité civile pour une résidence personnelle est généralement fixée à un ou à deux millions, alors que les risques sont considérablement moindres.

55 Ainsi, l'État court le risque d'avoir à assumer des coûts de restauration et de compensation à la suite de désastres qui dépassent les couvertures minimales d'assurance exigées des entreprises. La réflexion en cours devrait être élargie pour examiner aussi cette question.

56 Lors de ma vérification sur la gestion des eaux usées municipales, j'ai observé que les conséquences financières à long terme ne sont pas suffisamment considérées dans la prise de décision. En effet, « le MDDELCC n'a pas les méthodes et outils lui permettant de baser sa décision sur une comparaison des économies réalisées à court terme avec les coûts futurs qui seront engendrés par une exigence de rejet moins sévère ». Sans une réelle analyse coût-avantage, il n'est pas possible de déterminer ce qui pourrait représenter une juste compensation des coûts et des risques assumés par la société.

3 Conclusion

57 Le Livre vert propose des changements au régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, notamment afin d'alléger le traitement des demandes, de réduire le nombre d'autorisations délivrées annuellement et de diminuer les délais qui y sont associés. Je partage la préoccupation du ministère, soit celle d'avoir un régime plus économique, plus efficient et plus efficace.

58 Toutefois, à titre de commissaire au développement durable, j'aimerais aussi avoir l'assurance que les changements apportés au régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement* vont permettre de mieux protéger l'environnement, et ce, avec plus de transparence. En effet, devant l'ampleur des enjeux environnementaux actuels, il faut s'assurer que les changements apportés vont contribuer à améliorer la qualité de l'environnement et des écosystèmes naturels et le bien-être des générations actuelles et futures.

59 Le Livre vert propose de moduler le régime d'autorisation environnementale en fonction des risques qui sont associés aux activités. Bien que je sois favorable à cette proposition, je m'interroge sur la façon dont le MDDELCC parviendra à évaluer les activités et à les catégoriser. Si le ministère choisit d'aller de l'avant avec cette modulation, il devra acquérir une connaissance suffisante des risques et s'appuyer sur un bilan environnemental détaillant ce qui est adéquatement protégé et ce qui ne l'est pas.

60 Par ailleurs, j'insiste dans mon mémoire sur quelques éléments qui devront être inclus dans les modifications apportées au régime d'autorisation environnementale. Avant toute chose, il est essentiel de prendre en compte les effets cumulatifs des pressions sur l'environnement et la « fragilité » du milieu récepteur dans le régime d'autorisation environnementale. Cette prise en compte devra notamment se faire lors des actions suivantes : caractérisation des activités en fonction des risques, analyse des demandes d'autorisation, détermination des conditions d'émission de polluants dans les autorisations, réalisation des évaluations environnementales stratégiques.

61 En somme, je souhaite que les changements apportés favorisent l'application la plus efficiente possible de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ainsi qu'une cohérence par rapport à l'esprit de la *Loi sur le développement durable*.

Annexes et sigles

- Annexe 1 Rapports du Vérificateur général du Québec liés à la modernisation
du régime d'autorisation environnementale
- Annexe 2 Constats et recommandations

Sigles

GES	Gaz à effet de serre	MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques		

Annexe 1 Rapports du Vérificateur général du Québec liés à la modernisation du régime d'autorisation environnementale

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004, tome I

- Chapitre 3 *Développement durable au gouvernement du Québec*

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, tome II, Rapport du commissaire au développement durable

- Chapitre 3 *Application de la Loi sur le développement durable [2007]*

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, tome II

- Chapitre 2 *Interventions gouvernementales dans le secteur minier*
- Chapitre 4 *Application de la Loi sur le développement durable : 2008*

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010, Rapport du commissaire au développement durable

- Chapitre 4 *Application de la Loi sur le développement durable : 2009*

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, Rapport du commissaire au développement durable

- Chapitre 2 *Mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel*
- Chapitre 3 *Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste*

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013, Rapport du commissaire au développement durable (hiver 2013)

- Chapitre 5 *Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales*

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, Rapport du commissaire au développement durable (printemps 2014)

- Chapitre 1 *Observations du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars*
 - Chapitre 2 *Application de la Loi sur le développement durable : 2013*
 - Chapitre 3 *Terres du domaine de l'État*
-

Annexe 2 Constats et recommandations

Des constats et des recommandations liés à *Loi de la qualité de l'environnement* et au contenu du Livre vert ont été formulés dans nos rapports de vérifications antérieurs. Ces constats et ces recommandations sont présentés dans la présente annexe. Nous les avons regroupés en fonction de la portée et des orientations du Livre vert.

1. Portée de la modernisation

Observations

Le commissaire au développement durable a relevé plusieurs lacunes relatives au suivi réalisé par les ministères des exigences imposées aux détenteurs de certificats d'autorisation. De plus, lorsque les exigences établies ne sont pas respectées, les délais sont souvent longs avant le retour à la conformité.

Recommandations du commissaire au développement durable

Recommandations au MDDELCC, en ce qui concerne la délivrance des certificats d'autorisation (Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel)

- **S'assurer du respect des conditions de délivrance des certificats d'autorisation, notamment en communiquant clairement aux responsables des inspections le degré de priorité, la nature et la périodicité des suivis nécessaires. (Paragr. 2.42.)**
- **Se doter des moyens de détecter de manière plus efficace l'implantation de nouvelles entreprises ou les modifications aux procédés de fabrication d'entreprises existantes. (Paragr. 2.42.)**

Recommandations au MDDELCC, en ce qui concerne les activités de contrôle de la conformité (Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel)

- **Structurer la planification de l'ensemble des activités d'inspection sur la base du risque global, qui considère à la fois les risques inhérents au secteur industriel, les risques environnementaux et les risques liés à la santé humaine. (Paragr. 2.64)**
- **Mesurer l'efficacité des inspections, notamment en fonction du taux de conformité. (Paragr. 2.64)**
- **Mettre en œuvre des moyens efficaces pour obliger le retour à la conformité des contrevenants de manière diligente. (Paragr. 2.64)**
- **Établir la priorité de traitement des plaintes selon le niveau de risque que représentent les activités en cause pour la santé humaine et l'environnement. (Paragr. 2.64)**

Recommandations au MAMOT (Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales)

- **Se doter de moyens pour que l'ensemble des municipalités respecte ses engagements relatifs aux délais de transmission des données concernant les rejets et les déversements. (Paragr. 58.)**

- **Mettre en œuvre des mécanismes de contrôle de qualité qui assurent l'intégrité des données transmises par les municipalités. (Paragr. 58.)**
- **Obtenir un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue des visites d'évaluation et s'assurer que les correctifs sont apportés comme prévu et en temps opportun. (Paragr. 58.)**

Recommandation au MDDELCC et au MAMOT (Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales)

- **Se doter de moyens coercitifs additionnels pour faire respecter les exigences de rejet prescrites pour les infrastructures municipales d'assainissement, notamment obtenir, préalablement à l'autorisation de tout nouveau développement, une assurance suffisante du règlement diligent des situations non conformes. (Paragr. 73.)**

Extraits des rapports

Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel

La délivrance d'un CA [certificat d'autorisation] est souvent accompagnée de conditions à respecter afin que le projet, une fois en marche, demeure acceptable d'un point de vue environnemental. Le suivi de ces conditions, effectué par le CCEQ [Centre de contrôle environnemental du Québec] peut consister en une inspection sur les lieux ou en une vérification des renseignements que le requérant s'est engagé à fournir lors de l'obtention du CA [certificat d'autorisation]. Pour certains des 70 dossiers vérifiés, des déficiences ont été observées à cet égard :

- 45 dossiers nécessitaient une inspection, selon le rapport d'analyse. Parmi ceux-ci, 19 n'ont pas été inspectés [...]; 27 dossiers requéraient la transmission de renseignements au ministère, selon les conditions du CA [certificat d'autorisation] : 10 d'entre eux n'ont pas fait l'objet du suivi exigé. (Paragr. 2.36.)

Par exemple, en ce qui a trait au rejet de contaminants au réseau municipal – cas duquel nous avons fait mention dans la section précédente, le CA [certificat d'autorisation] exigeait une inspection de même que la transmission au MDDELCC de rapports périodiques, dans le cadre du programme d'autosurveillance. Or, aucune inspection n'a eu lieu et ces rapports n'ont jamais été transmis au ministère. (Paragr. 2.37.)

Nous avons tenté de déterminer les causes de ces manquements. Nous avons constaté les faits suivants :

- écart entre le nombre de suivis demandés par les analystes et la disponibilité des inspecteurs pour leur réalisation;
- absence de procédure afin d'établir les priorités de suivi des conditions des CA [certificats d'autorisation] délivrés;
- absence de mécanisme permettant au CCEQ [Centre de contrôle environnemental du Québec] d'être systématiquement avisé du fait qu'un tel suivi est requis. (Paragr. 2.38.)

En outre, dans 30 des 70 dossiers vérifiés, l'information disponible fournit peu d'indications sur le travail de suivi des conditions devant être accompli par les inspecteurs et se limitait à des généralités. Cette carence engendre de l'inefficience puisque les inspecteurs doivent consulter le rapport d'analyse s'ils veulent connaître toutes les conditions d'autorisation pour lesquelles un suivi est requis. Le guide est pourtant précis quant au programme de suivi et de contrôle qui doit être complété par l'analyste. Il indique que ce programme est un élément important,

car il détermine les conditions d'acceptabilité environnementale (normes, exigences, renseignements à recevoir) et précise le contrôle que le CCEQ [Centre de contrôle environnemental du Québec] doit effectuer. (Paragr. 2.39.)

[...] de longs délais sont souvent nécessaires avant le retour à la conformité, et une grande proportion de dossiers demeurent non conformes. Dans un cas, le retour à la conformité s'est fait après 17 ans et dans un autre, la situation demeure non conforme 12 ans plus tard. (Paragr. 2.56.)

À titre d'exemple, dans un dossier examiné, l'entreprise en cause avait amorcé ses opérations sans obtenir le [CA] certificat d'autorisation prescrit par la LQE [*Loi sur la qualité de l'environnement*] et rejetait ses contaminants dans l'environnement. Malgré deux avis d'infraction et l'envoi du dossier aux enquêtes, elle était toujours en exploitation sans CA [certificat d'autorisation] au moment de notre vérification, et ce, depuis plus de cinq ans. (Paragr. 2.59.)

Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales

Les données recueillies par le MAMOT ne sont pas toutes obtenues dans les délais requis et ne sont pas suffisamment fiables pour lui permettre de suivre avec efficacité le respect des exigences de rejet auxquelles sont soumises les infrastructures municipales d'assainissement. (Paragr. 42.)

[...] selon les résultats compilés par le MAMOT, il appert que de nombreuses municipalités ne respectent pas leurs obligations en matière de suivi. Cette situation existe depuis au moins 2006. (Paragr. 43.)

Lorsqu'une situation de non-conformité est relevée, les interventions du MDDELCC et du MAMOT auprès des municipalités ne donnent pas toujours lieu à un retour rapide au respect des exigences de rejet. (Paragr. 60.)

Même dans ces situations, l'approche retenue par le ministère a d'importantes limites : les municipalités concernées doivent, avant que ne soit délivrée une autorisation, s'engager à apporter les modifications requises; cependant, le MDDELCC n'a pas d'assurance que cet engagement est vraiment mis en œuvre. Ainsi, les problèmes peuvent perdurer pendant plusieurs années et le MDDELCC continue tout de même à délivrer des autorisations pour le prolongement de réseaux d'égout, ce qui augmente la quantité d'eau à traiter, donc la fréquence ou le volume des débordements. (Paragr. 66.)

2. Principes de développement durable

Observations

À plusieurs occasions, le commissaire au développement durable a rappelé l'importance pour les entités de prendre en compte les principes définis dans la *Loi sur le développement durable* pour orienter la prise de décision, la planification et la mise en œuvre des actions. Or, le commissaire a observé au cours des ans que les entités avaient de la difficulté par rapport à cette prise en compte. Lors d'une vérification menée en 2013 dans quatre entités, il a noté la même lacune.

Recommandations du commissaire au développement durable

Recommandation au MDDELCC (Application de la *Loi sur le développement durable* (2007))

- **Créer des mécanismes d'échange pour faire en sorte que les entités assujetties à la loi prennent en compte les principes du développement durable et collaborent à l'élaboration de leurs plans d'action respectifs. (Paragr. 3.63.)**

Recommandations aux ministères concernés (Application de la *Loi sur le développement durable* : 2008)

- **S'assurer que l'ensemble du personnel comprend les exigences de la loi, notamment en ce qui a trait à la prise en compte des principes prévus par celle-ci, ainsi que la portée de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. (Paragr. 4.50.)**
- **Poursuivre leurs efforts quant à l'adaptation et à l'utilisation d'outils d'aide à la décision pour assurer la prise en compte des principes de développement durable. (Paragr. 4.50.)**

Recommandations au MDDELCC (Application de la *Loi sur le développement durable* : 2009)

- **Aider les entités à mieux comprendre la portée exacte des objectifs contenus dans la stratégie gouvernementale. (Paragr. 4.136.)**
- **Poursuivre le soutien aux entités de manière à ce qu'elles soient en mesure de prendre en compte les principes de la *Loi sur le développement durable* dans leurs principales activités. (Paragr. 4.136.)**

Recommandations aux entités vérifiées (Application de la *Loi sur le développement durable* : 2009)

- **Faire une analyse détaillée et documentée des objectifs liés à la stratégie gouvernementale afin d'améliorer leur contribution à l'atteinte de ceux-ci. (Paragr. 4.139.)**
- **Se doter des mécanismes et des outils nécessaires à la prise en compte des principes de la *Loi sur le développement durable* dans leurs principales activités. (Paragr. 4.139.)**

Recommandation aux entités vérifiées (Application de la *Loi sur le développement durable* : 2013)

- **Accroître les efforts afin d'adapter leurs pratiques de gestion pour que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. (Paragr. 80.)**

Extraits des rapports

Application de la *Loi sur le développement durable* (2007)

Dès son entrée en vigueur, la loi obligeait les entités assujetties à intégrer les principes de développement durable dans leurs décisions et leurs actions, et cela, sans attendre l'approbation de la stratégie. Cependant, la moitié des entités sondées indiquent ne pas avoir encore formellement pris en compte ces principes dans la gestion de leurs activités. (Paragr. 3.61.)

Il serait donc important que les entités prennent rapidement en compte les principes du développement durable dans la planification et la réalisation de leurs activités et qu'elles se mettent à la tâche afin de développer leurs plans d'action. Certaines soulèvent d'ailleurs la nécessité de renforcer les échanges et de profiter des expériences de celles qui ont mis ces principes en application. Pour y parvenir, des mécanismes de réseautage et d'échanges devront être instaurés afin d'en arriver à une synergie et de favoriser la création de chantiers interministériels. (Paragr. 3.62.)

Application de la *Loi sur le développement durable* : 2008

Comme il est mentionné dans la *Loi sur le développement durable*, il est essentiel de disposer d'outils d'aide à la décision pour prendre en compte les principes de développement durable et les considérer dans les lois, la réglementation, les politiques et les programmes. La version pilote du guide pour la prise en compte des principes de développement durable a été produite par le MDDELCC. (Paragr. 4.36.)

L'utilisation d'outils de cette nature est encore à ses débuts. (Paragr. 4.37.)

Somme toute, près de trois ans après le début de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*, la révision des lois, de la réglementation, des politiques et des programmes par rapport à celle-ci en est toujours à ses premiers pas. (Paragr. 4.39.)

Application de la *Loi sur le développement durable* : 2009

Bien que l'obligation de prendre en compte les principes remonte à la promulgation de la *Loi sur le développement durable* en avril 2006, peu d'entités y étaient parvenues, de manière tangible, au moment de notre vérification. L'élaboration des plans d'action de développement durable constituait pourtant une occasion de s'approprier ces principes, mais celle-ci n'a pas été saisie. (Paragr. 4.131.)

Pour expliquer le fait que les principes de développement durable sont encore trop peu intégrés dans les actions gouvernementales, certaines entités ont mentionné que le guide du MDDELCC n'était pas assez pratique du point de vue opérationnel. En effet, il y a encore de l'incompréhension de leur part quant aux actions qu'elles doivent accomplir et aux modifications qu'elles doivent apporter à leurs façons de faire pour pouvoir répondre aux exigences de la loi à cet égard. Afin de renverser la tendance, il faudra démontrer que la prise en compte des principes permet d'améliorer la prise de décision et non d'alourdir le processus. (Paragr. 4.135.)

Application de la *Loi sur le développement durable* : 2013

Aucune des entités vérifiées n'a réellement intégré la prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes. (Paragr. 44.)

Les entités vérifiées ont commencé tardivement à prendre en compte les principes de développement durable. En outre, des actions structurantes qu'elles ont élaborées ou révisées récemment n'ont pas fait l'objet d'une prise en compte des principes. (Paragr. 47.)

Les quatre entités vérifiées doivent, à divers degrés, améliorer leurs pratiques relatives à la prise en compte des principes de développement durable. Ainsi, aucune d'elles n'a pu démontrer qu'une méthode complète a été utilisée, pas plus qu'elles n'ont réussi à réunir toutes les conditions favorisant le succès de la prise en compte des principes. (Paragr. 58.)

Force est de constater que, plus de sept ans après l'adoption de la loi, les entités vérifiées sont toujours à l'étape de l'expérimentation des pratiques rattachées à la prise en compte des principes de développement durable. (Paragr. 63.)

La lenteur des entités à concrétiser la prise en compte des principes de développement durable, les occasions manquées à ce chapitre de même que les lacunes à l'égard de la prise en compte démontrent qu'il reste un travail important à faire pour que les entités vérifiées intègrent la recherche d'un développement durable dans la réalisation de leur mission respective. (Paragr. 64.)

3. Évaluation environnementale stratégique

Observations

Nous avons mentionné en 2003-2004 que le fait de mener des évaluations environnementales stratégiques facilitait la prise en compte des conséquences environnementales lors de l'adoption ou de la révision de politiques, de plans ou de programmes gouvernementaux. Pour sa part, le commissaire au développement durable a noté que, pour mieux assurer la protection de l'environnement, on pourrait augmenter l'efficacité du processus de délivrance des certificats d'autorisation, notamment en s'assurant que les conclusions des analyses sont fondées sur une information suffisante.

Recommandation de la vérificatrice générale par intérim

Recommandation au ministère du Conseil exécutif (Développement durable au gouvernement du Québec)

- **Veiller à ce que des outils méthodologiques soient mis à la disposition des ministères pour les aider à mettre en œuvre le développement durable dans leurs activités. (Paragr. 3.54.)**

Recommandation du commissaire au développement durable

Recommandation au MDDELCC, en ce qui concerne la délivrance des certificats d'autorisation (Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel)

- **Documenter adéquatement l'analyse des demandes de certificat d'autorisation par rapport à l'évaluation du respect des normes. (Paragr. 2.42.)**

Extraits des rapports

Développement durable au gouvernement du Québec

[...], même si des travaux ont été réalisés pour développer des outils méthodologiques, peu ont abouti. Des outils tels l'évaluation environnementale stratégique et les guides d'accompagnement se font attendre. (Paragr. 3.5.)

Depuis 1995, le gouvernement reconnaît que l'EES [évaluation environnementale stratégique] est un outil potentiel de développement durable. À la suite des travaux du CIDD [Comité interministériel de développement durable], le MDDELCC a élaboré en 2002 une proposition de politique gouvernementale à ce sujet. Cette proposition fait toujours l'objet de discussions. Bref, même si près de neuf ans se sont écoulés, l'outil n'est toujours pas employé dans le processus de prise de décision gouvernemental. (Paragr. 3.43.)

Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel

Pour certains des 70 dossiers de CA [certificat d'autorisation] vérifiés, l'analyse ne démontrait pas clairement les fondements de l'évaluation. Ainsi, dans 23 dossiers, nous avons observé soit que les quantités prévues de contaminants rejetés n'étaient pas mentionnées, soit que la limite de rejet fixée par les normes applicables n'était pas clairement indiquée. Il en découle que la conclusion de l'analyste quant aux suites à donner à la demande de CA [certificat d'autorisation] est insuffisamment appuyée. (Paragr. 2.25.)

4. Gestion des risques

4.1. Niveau de risques

Observations

Le commissaire au développement durable a invité le Québec à développer une culture de prévention, par exemple en accordant plus d'attention aux activités à haut risque et en appliquant avec rigueur la réglementation environnementale.

Recommandations du commissaire au développement durable

Recommandations au MDDELCC, en ce qui concerne la délivrance des certificats d'autorisation (Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel)

- **Se doter des moyens de détecter de manière plus efficace l'implantation de nouvelles entreprises ou les modifications aux procédés de fabrication d'entreprises existantes. (Paragr. 2.42.)**
- **Structurer la planification de l'ensemble des activités d'inspection sur la base du risque global, qui considère à la fois les risques inhérents au secteur industriel, les risques environnementaux et les risques liés à la santé humaine. (Paragr. 2.64.)**

Recommandation au MDDELCC, en ce qui concerne les activités de contrôle de la conformité (Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel)

- **Établir la priorité de traitement des plaintes selon le niveau de risque que représentent les activités en cause pour la santé humaine et l'environnement. (Paragr. 2.64.)**

Extraits des rapports

Observations du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars

[...], dans plusieurs secteurs réglementés par les gouvernements, les exigences en termes d'assurance responsabilité sont différentes, voire moindres que celles exigées des individus. (Paragr. 16.)

[...], l'État court le risque d'assumer les coûts de restauration et de compensation à la suite de désastres qui dépassent les couvertures minimales d'assurance exigées de la part de ces entreprises par les gouvernements. (Paragr. 19.)

Le manque de rigueur dans l'application de la réglementation environnementale est un autre facteur qui peut engendrer des coûts importants, et ce, même après plusieurs années. Un passif additionnel de 3,17 milliards de dollars apparaît maintenant aux états financiers du gouvernement du Québec. Ce passif est une estimation des coûts de décontamination des terrains contaminés et de sites miniers abandonnés qui appartiennent au Québec. (Paragr. 24.)

Au cours des dernières années, j'ai souvent recommandé aux entités de revoir la planification de leurs opérations en matière d'inspection ou de suivi sur une base des risques plutôt que sur une base aléatoire ou périodique. Cette approche permet d'accorder plus d'attention aux opérations à haut risque et de réduire la possibilité que celles-ci donnent lieu à des réalités coûteuses ou tragiques. J'ai aussi souligné, dans plusieurs de mes rapports, la faiblesse dans l'application de la réglementation environnementale, et ce, malgré le fait que celle-ci ait pour objet de prévenir des problèmes de pollution pouvant affecter la santé humaine, l'environnement et les finances publiques. La fréquence et l'ampleur des sinistres sont très préoccupantes et doivent porter l'Administration à reconsidérer son mode de gestion des risques. (Paragr. 27.)

Les approches novatrices en matière de gestion des risques qui se développent dans les grandes entreprises et certaines administrations publiques m'apparaissent comme de nouvelles pistes à explorer dans l'élaboration de la prochaine stratégie de développement durable. (Paragr. 41.)

Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel

Les façons de faire actuelles du ministère ne sont pas suffisantes pour lui permettre d'obtenir ces renseignements essentiels. Il se base principalement sur les informations obtenues dans les médias ou sur les plaintes reçues des citoyens. [...] Ainsi, le risque est accru que des entreprises rejettent des contaminants dans l'environnement au-delà des normes permises, à l'insu du MDDELCC. (Paragr. 2.41.)

Dans le contexte de restriction budgétaire au sein de l'appareil gouvernemental, il importe d'allouer les ressources de la manière la plus optimale possible, afin d'exercer une surveillance efficace et efficiente de l'application de la LQE [*Loi sur la qualité de l'environnement*]. Il est donc essentiel que les priorités d'intervention au regard des activités industrielles soient déterminées en fonction des risques qu'elles comportent pour la santé humaine et pour l'environnement. En même temps, un processus d'inspection efficace doit faire en sorte que tous les détenteurs de CA [certificat d'autorisation] soient susceptibles d'être visités à tout moment. (Paragr. 2.46.)

4.2. Milieu récepteur

Observations

Le commissaire au développement durable a insisté sur la nécessité de tenir compte, lors de la délivrance d'un certificat d'autorisation, de la capacité de support du milieu récepteur et de sa « fragilité ». Cependant, bien que la capacité de support diffère selon les milieux et malgré les effets cumulatifs que peuvent avoir différents projets sur un même milieu, le commissaire a relevé que les normes d'émission et de rejet de contaminants ne sont pas modulées en fonction du milieu. De plus, elles ne sont pas révisées de façon à tenir compte des changements dans la capacité de support du milieu.

Recommandations du commissaire au développement durable

Recommandation au MDDELCC, en ce qui concerne la délivrance des certificats d'autorisation (Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel)

- **Se doter des moyens permettant une meilleure prise en compte des effets cumulatifs des activités projetées et de la capacité de support du milieu récepteur. (Paragr. 2.42.)**

Recommandations au MDDELCC, en collaboration avec le MAMOT (Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales)

- **Fixer des exigences de rejet qui assurent le respect de la capacité de support des milieux récepteurs et le maintien des usages de l'eau. À cet effet, ils doivent :**
 - améliorer la cohérence des exigences avec les objectifs environnementaux de rejet et les objectifs de débordement établis;
 - mettre à jour la liste des milieux nécessitant d'être protégés et établir des exigences pour tous ces milieux. (Paragr. 35.)
- **Adopter un calendrier de révision périodique des exigences de rejet qui tient compte de la capacité de support du milieu récepteur et qui favorise le maintien des usages de l'eau. (Paragr. 35.)**

Extraits des rapports

Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel

Selon le fonctionnement actuel, le ministère délivre le CA [certificat d'autorisation] s'il y a respect des normes prévues au règlement, et ce, peu importe le degré de fragilité du milieu récepteur. (Paragr. 2.29.)

Bien que cette façon de faire soit conforme à la jurisprudence qui s'est développée au fil des ans, nous croyons qu'il est également important d'évaluer si le milieu récepteur a la capacité d'accepter un stress environnemental additionnel et d'établir les charges polluantes que le milieu peut tolérer. En effet, malgré toute la rigueur avec laquelle les normes peuvent être élaborées, elles ne pourront jamais convenir parfaitement à toutes les situations et à tous les milieux dans lesquels elles sont appliquées. (Paragr. 2.30.)

L'examen de certains dossiers nous a permis de valider cette affirmation. À titre d'exemple, un CA [certificat d'autorisation] a été délivré alors que l'analyse indiquait que le système municipal avait déjà de la difficulté à traiter adéquatement un des contaminants principaux que l'industrie prévoyait rejeter. La surcharge de contaminants engendrée par ce projet représentait un risque pour l'intégrité du milieu récepteur. Selon le rapport de l'analyste, l'effluent de la station d'épuration se jetait dans un cours d'eau déjà jugé sensible par le MDDELCC. De plus, des déversements excédentaires de contaminants y avaient été observés au moins à deux reprises au cours des deux années précédentes. Dans ce cas, bien que l'analyse ait conclu que les normes d'effluent étaient respectées, il n'est pas certain que le CA [certificat d'autorisation] aurait été délivré si les effets cumulatifs sur le milieu récepteur avaient été pris en considération. (Paragr. 2.31.)

Avec l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, en 2006, l'analyse du milieu récepteur devient incontournable si l'on veut tenir compte des principes qu'elle contient, notamment ceux associés à la précaution et au respect de la capacité de support des écosystèmes. Ces deux principes s'énoncent ainsi :

- précaution : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement ;
- 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. (Paragr. 2.32.)

Cette loi donne l'occasion à l'Administration de revoir ses façons de faire et les moyens dont elle dispose afin de tenir compte des principes qu'elle contient. (Paragr. 2.33.)

En l'absence d'une véritable évaluation des effets cumulatifs des pressions sur l'environnement, il y a risque de porter atteinte à la santé humaine, à la qualité de l'environnement et à la pérennité des écosystèmes, bien que les projets pris individuellement puissent respecter les normes d'émission ou de rejet. (Paragr. 2.34.)

Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales

Globalement, la protection des milieux récepteurs et le maintien des usages de l'eau ne sont pas assurés par les mesures mises en œuvre par le MDDELCC et le MAMOT pour encadrer les rejets d'eaux usées dans le secteur municipal. (Paragr. 16.)

Les 10 dossiers vérifiés comportent des écarts entre des OER [objectifs environnementaux de rejet] établis préalablement par le MDDELCC et des exigences de rejet finalement prescrites aux municipalités. (Paragr. 21.)

[...], la capacité de support du milieu récepteur évolue en raison de l'accroissement des pressions sur l'environnement provenant notamment du développement économique, de l'accroissement de la population et de l'étalement urbain, ou des conséquences liées aux changements climatiques. Or, le MDDELCC ne révisé pas les exigences de rejet de façon régulière. Il le fait essentiellement lorsqu'une municipalité demande une autorisation pour modifier ou agrandir sa station d'assainissement. En conséquence, les exigences risquent de ne plus respecter la capacité de support du milieu récepteur. (Paragr. 27.)

5. Information publique

Observations

Le commissaire au développement durable a relevé que l'information diffusée par le MDDELCC est parfois insuffisante.

Recommandation du commissaire au développement durable

Recommandation au MDDELCC, en ce qui concerne la gestion de l'information (Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel)

- **Réévaluer et modifier les mécanismes actuels afin de rendre disponible de façon plus facile et rapide l'information nécessaire aux citoyens afin qu'ils puissent évaluer les risques environnementaux auxquels ils sont exposés, dans l'esprit de la *Loi sur le développement durable*. (Paragr. 2.75.)**

Extraits du rapport

Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel

[...], contrairement à ses homologues ontarien et américain [...], le MDDELCC n'utilise pas son site Internet dans le but de rendre systématiquement accessibles les renseignements de première importance dont il dispose pour la protection de l'environnement, tels que :

- la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés ou rejetés dans l'environnement par une entreprise détenant un CA [certificat d'autorisation];
- les résultats des inspections effectuées par les représentants du MDDELCC;
- les cas de non-conformité actuels et ceux qui perdurent. (Paragr. 2.67.)

À notre avis, le MDDELCC devrait faire une analyse plus globale et approfondie de la question, afin de faciliter l'accès des citoyens à l'information leur permettant d'évaluer les risques environnementaux auxquels ils sont exposés [...]. (Paragr. 2.69.)

6. Internalisation des coûts

Observations

Selon le commissaire au développement durable, les frais d'administration exigibles par le gouvernement ne représentent pas toujours les coûts associés au traitement des demandes. D'autre part, le gouvernement, qui est fiduciaire de la ressource naturelle publique, ne procède pas toujours à l'évaluation des bénéfices environnementaux, sociaux et économiques que l'on attend des projets et ne les compare pas aux coûts qui y sont associés, tant à court qu'à long terme. Dans certains de ses rapports, le commissaire a aussi remarqué que le gouvernement ne minimise pas le risque qu'il y a pour l'État de devoir supporter une part des coûts de restauration qui découlent d'activités autorisées. Même si une partie de ces observations ont été formulées à l'égard d'interventions encadrées par une autre loi que celle à l'étude, elles sont pertinentes pour alimenter la réflexion actuelle.

Recommandations du commissaire au développement durable

Recommandation au MERN (Terres du domaine de l'État)

- **S'assurer que la tarification des frais d'administration relatifs à la location et à l'aliénation des terres de l'État couvre l'ensemble des coûts. (Paragr. 87.)**

Recommandations au MERN (Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste)

- **Analyser les bénéfices et les coûts économiques, sociaux et environnementaux liés au développement des gaz de schiste pour la société selon différents scénarios basés sur des hypothèses réalistes afin d'aider les décideurs dans leur planification. (Paragr. 3.72.)**
- **Préciser clairement les exigences requises pour les puits qui ne sont pas en période de forage ou de complétion et pour lesquels la procédure de fermeture temporaire ou définitive n'a pas été entreprise. (Paragr. 3.112.)**

Recommandations au MERN (Interventions gouvernementales dans le secteur minier)

- **Se munir de mécanismes permettant de s'assurer du respect des exigences à l'égard du dépôt des plans de réaménagement et de restauration et de leur révision. (Paragr. 2.71.)**
- **Renforcer le processus d'autorisation des plans de réaménagement et de restauration, notamment d'effectuer les actions suivantes :**
 - documenter adéquatement les raisons qui mènent à l'acceptation ou au refus d'un plan;
 - obtenir un avis favorable du MDDELCC avant d'approuver un plan ou documenter les motifs d'agir en l'absence d'un tel avis;
 - déterminer un délai raisonnable pour l'approbation des plans. (Paragr. 2.71.)
- **Réévaluer la suffisance de la garantie actuellement exigée afin de protéger adéquatement l'État contre le risque de devoir supporter des coûts additionnels de restauration dans l'avenir. (Paragr. 2.84.)**

- **Se doter de moyens de contrôle permettant d'apprécier la plausibilité de l'état des réserves divulgué dans le plan de réaménagement et de restauration déposé par les compagnies minières. (Paragr. 2.84.)**
- **Améliorer le processus de suivi des versements de la garantie par les compagnies afin de s'assurer du respect de la réglementation. (Paragr. 2.84.)**

Extraits des rapports

Terres du domaine de l'État

Les frais d'administration exigibles lors de la location et de l'aliénation des terres ne couvrent pas les coûts pris en charge par le MERN et, si l'on tient compte de l'inflation, ils sont inférieurs aux frais exigés en 1989. De plus, les tarifs pour la location des terres du domaine de l'État ne sont pas établis en fonction du risque. (Paragr. 77.)

Pour les frais d'administration exigibles pour la vente, la location et l'échange, les modifications au règlement apportées en 2010 les ont fait passer de 200 à 300 dollars. Ce tarif ne tient pas compte de l'inflation. De surcroît, il est insuffisant pour supporter tous les coûts puisque, selon une analyse effectuée par le MERN en 2004, ceux-ci sont nettement supérieurs, et ce, pour tous ces types de transactions. Selon cette analyse, les coûts de la gestion d'un dossier de vente sont évalués à 831 dollars pour une demande simple et à 2 325 dollars pour une demande complexe. (Paragr. 81.)

Par ailleurs, pour les dossiers vérifiés portant sur des échanges de terrains, la transaction peut prendre de deux à neuf ans. Pourtant, peu importe la durée du traitement et la complexité du dossier, les frais exigés étaient de 325 dollars au 1^{er} octobre 2010, soit 25 dollars pour l'ouverture du dossier et 300 dollars pour les frais exigibles lors de la transaction. De plus, pour une vente de 25 000 dollars en 1989, les frais exigés étaient moindres en 2010 (300 dollars) qu'en 1989 (430 dollars). Malgré l'ajustement annuel, il en résulte un manque à gagner qui doit être compensé par la collectivité. (Paragr. 82.)

Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste

Dans le cadre du mandat de vérification portant sur le secteur minier, dont le rapport a été publié en avril 2009, nous avons constaté que le MERN effectuait des analyses incomplètes des bénéfices et des coûts relativement à ses décisions. La situation observée est similaire pour le développement des gaz de schiste. En vertu des principes d'équité et d'internalisation des coûts, il est essentiel de prendre en compte les bénéfices et les coûts à long terme dans la préservation et la mise en valeur des ressources naturelles. (Paragr. 3.54.)

À ce jour, le MERN n'a procédé à aucune analyse d'impact socioéconomique à long terme, que ce soit à l'aide d'une analyse des bénéfices et des coûts ou d'autres outils comme l'approche du cycle de vie d'un puits, l'évaluation environnementale stratégique ou le Sustainability Impact Assessment. (Paragr. 3.56.)

En vertu du principe d'internalisation des coûts, il importe d'établir un arrimage entre les compensations versées à la société et les risques auxquels celle-ci fait face. (Paragr. 3.60.)

Nous avons cependant constaté que les 26 autres puits étaient situés dans une zone grise quant à leur statut étant donné l'ambiguïté dans l'interprétation du règlement [*Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*] par le MERN. En effet, les articles du règlement qui concernent le permis de forage ou de complétion prévoient qu'au moment de la fermeture temporaire ou définitive, le titulaire du permis doit respecter les conditions qui y sont liées. Cependant, le règlement n'oblige pas la fermeture d'un puits à la suite de l'arrêt

des travaux de forage ou de complétion. Qui plus est, la notion d'arrêt des travaux n'a pas fait l'objet d'une interprétation claire par le ministère. Donc, ce dernier n'est pas en mesure d'exiger que les conditions portant sur la fermeture soient appliquées pour les puits. (Paragr. 3.109.)

Interventions gouvernementales dans le secteur minier

D'entrée de jeu, le MERN n'a pas développé de mécanisme lui permettant de connaître et de surveiller le début des activités minières d'une entreprise. Ainsi, il lui est impossible d'arrimer le commencement des travaux à l'obtention du plan. D'ailleurs, dans notre échantillon, deux compagnies avaient démarré leurs activités sans lui avoir soumis de plan et neuf n'avaient pas pris en compte la période prescrite pour sa révision. En fait, pour ces dossiers, les délais prévus concernant le dépôt ou la révision du plan n'avaient pas été respectés. De plus, aucune amende n'avait été exigée. (Paragr. 2.66.)

Dans 10 dossiers, le MERN a approuvé le plan de réaménagement et de restauration même si l'avis du MDDELCC n'était pas concluant, s'il était défavorable, s'il spécifiait des conditions ou s'il était absent. Dans tous ces cas, la communication avec le MDDELCC et la décision du MERN n'étaient pas suffisamment documentées pour comprendre ce qui justifiait malgré tout l'approbation. (Paragr. 2.69.)

De plus, les délais d'approbation étaient très longs. Pour les dossiers examinés, il s'était écoulé en moyenne trois ans entre le dépôt du plan et son approbation, ce qui avait contribué à augmenter le risque auquel le gouvernement était exposé. En effet, le versement de la garantie [...] débute seulement après que le plan a été approuvé alors que l'entreprise peut démarrer ses activités dès qu'elle a déposé son plan. Ainsi, plus les délais sont longs, plus les versements tardent. (Paragr. 2.70.)

Nous avons constaté des limites quant à la valeur de cette garantie [financière] pour éviter au gouvernement d'avoir à payer d'éventuels coûts associés à l'abandon d'un site minier. Tout d'abord, le calendrier des versements de la garantie décrit dans le règlement prévoit une gradation de ces derniers en fonction de la durée de vie de la mine. [...] C'est donc dire que, si la mine connaît des problèmes financiers dans les 10 premières années, comme le gouvernement est censé n'avoir reçu que 40 p. cent du montant environ, il risque de devoir payer une grande part de la restauration. (Paragr. 2.74.)

Ensuite, la garantie n'est basée que sur le coût de restauration des aires d'accumulation et non sur celui de tout le site. Ainsi, en cas de défaut de la compagnie, le risque financier pour l'État est beaucoup plus élevé que les 30 p. cent de coût de restauration des aires d'accumulation auxquels la garantie ne s'applique pas. (Paragr. 2.75.)

[...] l'analyse des dossiers nous a démontré des lacunes dans le suivi des versements de cette garantie. Ainsi, ces derniers ne correspondaient pas toujours à l'échéancier établi par le MERN, les retards pouvant dépasser deux ans. Dans certains cas, les versements prévus n'étaient tout simplement pas faits. (Paragr. 2.79.)

De plus, le non-versement de la garantie a également été constaté dans deux autres dossiers pour lesquels les plans révisés n'avaient jamais été approuvés, compte tenu du fait que le ministère n'était pas satisfait des réponses à ses questions. Dans un autre dossier, le ministère a demandé un nouveau plan sans avoir approuvé le précédent et, par conséquent, sans avoir obtenu de garanties financières. (Paragr. 2.80.)

Ensuite, pour trois dossiers vérifiés, aucun versement n'a été fait puisqu'il a été décidé d'appliquer la garantie à partir du moment où il ne restera que 15 années d'activité. (Paragr. 2.81.)

Enfin, nous avons observé d'autres cas qui illustrent aussi le suivi déficient des dossiers en ce qui a trait aux garanties financières. (Paragr. 2.83.)

Commission des transports et de l'environnement

Séance publique du 31 août 2015

**Consultations particulières et auditions publiques portant sur le document
intitulé *Moderniser le régime d'autorisation environnementale
de la Loi sur la qualité de l'environnement : Livre vert***

Introduction de la vérificatrice générale, M^{me} Guylaine Leclerc

Allocution du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre,

Mesdames, Messieurs les membres de la Commission,

C'est avec grand intérêt que je participe à la séance concernant le document *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement : Livre vert*.

Le commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars, qui m'assiste dans l'exercice de mes responsabilités relatives à la vérification législative en matière de développement durable, m'accompagne de même que M^{me} Marie Claude Ouimet, directrice principale, M^{me} Caroline Rivard, directrice de vérification, M. Gérard Croteau, conseiller en développement durable, M^e Pierre Morissette, conseiller juridique.

Puisque le rapport dont nous discutons aujourd'hui résulte des travaux du commissaire au développement durable, je lui cède la parole.

Mesdames, Messieurs,

Bonjour,

À titre de commissaire au développement durable, la protection de l'environnement fait partie intégrante de mes préoccupations. Ainsi, plusieurs éléments soulevés dans le Livre vert ont fait l'objet de constats et de recommandations formulés à la suite des travaux que j'ai effectués au fil des ans. Mentionnons notamment la vérification de l'optimisation des ressources concernant la mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel ainsi que celle sur le contrôle et la surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales. Vous trouverez d'ailleurs dans l'annexe 2 du mémoire qui vous a été fourni des recommandations et des extraits de vérifications contenues dans mes rapports.

J'accueille favorablement l'intention du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (le MDDELCC) de moderniser le régime d'autorisation environnementale. Cette modernisation lui permet de privilégier une approche fondée sur le risque, un processus d'autorisation plus efficace ainsi que des façons de faire plus claires et prévisibles pour les personnes qui lancent des projets. Les résultats escomptés sont l'allègement du traitement des demandes, la réduction du nombre d'autorisations délivrées annuellement et la diminution des délais qui y sont associés.

Les propositions du Livre vert sont intéressantes; cependant, il aurait été utile que le ministère s'appuie sur un bilan de l'impact du régime d'autorisation environnementale sur l'état de l'environnement. Or, il n'y a pas de bilan dans les rapports et les travaux qui ont alimenté les réflexions

sur le Livre vert; notons que plusieurs portent sur l'allègement du processus réglementaire. Un bilan afférent au régime d'autorisation environnementale, qui est en vigueur depuis 40 ans, aurait apporté un éclairage sur les points forts et les lacunes du processus actuel et les éléments qui auraient avantage à être renforcés.

À titre d'exemple, une étude récente du ministère établit la superficie des milieux humides qui ont été perturbés dans les basses-terres du Saint-Laurent à un peu plus de 567 km² au cours de la période 1990-2011, soit 19 % de la superficie des milieux humides de cette région. Un bilan aurait aussi donné de l'information pertinente aux parties prenantes afin qu'elles puissent faire des commentaires sur les activités qui sont présentées par catégories de risque dans l'annexe 5 du Livre vert.

Selon mes travaux de vérification, le suivi des exigences liées aux certificats d'autorisation n'est pas toujours adéquat. De même, lors de situations de non-respect des exigences, les actions du ministère n'entraînent pas systématiquement un retour rapide à la conformité.

Il ne suffit pas de mener une bonne analyse en amont du projet et de formuler des exigences à remplir; il est aussi impératif de se doter des moyens et des mécanismes pour s'assurer de leur respect. La capacité d'intervention du ministère lors de situations de non-conformité est un élément crucial pour le régime d'autorisation environnementale. Cependant, le Livre vert n'aborde pas véritablement ces aspects.

Ce livre propose de répartir les activités en fonction de quatre catégories de risque. Pour que ce classement reflète vraiment le risque, je suggère d'y intégrer la prise en compte de la capacité du milieu récepteur à recevoir un stress environnemental additionnel. Par exemple, une activité

dite « à risque faible » ou « à risque négligeable » pourrait être considérée comme « à risque élevé » si elle se réalisait à proximité d'une rivière à saumon ou dans l'habitat d'une espèce menacée.

Une telle préoccupation à l'égard du milieu récepteur devrait, à mon avis, être au cœur de la modernisation du régime d'autorisation environnementale. En effet, c'est en répondant à cette préoccupation que le nouveau régime peut concrètement contribuer au développement durable. Ainsi, il m'apparaît important de revoir périodiquement les conditions d'autorisation liées aux activités afin que ces conditions tiennent compte des caractéristiques changeantes du milieu. Dans certains cas, des initiatives de restauration pourraient concourir à améliorer le milieu récepteur. La révision périodique contribuerait de plus à minimiser les problèmes d'équité pour les personnes qui lancent de nouveaux projets par rapport à ceux qui bénéficient déjà d'autorisations pour le même milieu.

Le fait de mener des évaluations environnementales stratégiques permettant de prendre en compte les préoccupations relatives au développement durable est une avenue prometteuse. Les modalités quant à l'encadrement des évaluations environnementales stratégiques doivent toutefois être précisées. Il faudra aussi définir la portée, l'ampleur et le moment de la réalisation de ces évaluations. De plus, le ministère devrait avoir le rôle de définir les modalités et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (le BAPE), la responsabilité de les réaliser en collaboration avec le ministère concerné.

La considération des changements climatiques dans le régime d'autorisation environnementale est une avancée du Livre vert, compte

tenu de l'importance de cet enjeu à l'échelle planétaire et québécoise et des engagements du Québec en la matière. Le mémoire soumis à la Commission présente différentes mesures pour la mitigation des gaz à effet de serre et l'adaptation aux changements climatiques. Lors de l'évaluation des activités, il est important de tenir compte de l'impact additionnel des émissions quant aux engagements que le Québec a pris. Par ailleurs, pour l'autorisation de nouvelles activités, les incidences potentielles des changements climatiques devraient être considérées, notamment la modification de l'intensité des précipitations, qui peut provoquer un dépassement de la capacité des infrastructures existantes ou des écosystèmes environnants. Dans certains cas, de nouvelles infrastructures pourraient être planifiées pour diminuer le risque associé à ces changements.

Le Livre vert propose de mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales en tarifant davantage les services offerts par le ministère. Je suis généralement favorable à l'idée de faire assumer les frais associés aux actes administratifs par les demandeurs plutôt que par l'ensemble de la société.

Pour l'orientation du Livre vert qui vise à accroître l'information disponible sur les autorisations, j'invite le législateur à être proactif. En effet, le public devrait être en mesure de connaître la nature des activités autorisées et la charge polluante qu'elles peuvent rejeter dans l'environnement selon les certificats d'autorisation; il devrait aussi savoir quels sont les résultats des inspections effectuées par les représentants du ministère et les cas de non-conformité. Selon l'OCDE, la diffusion d'une telle information contribue de manière significative à promouvoir la conformité : elle augmente la probabilité de détecter les infractions, elle a un effet dissuasif et elle réduit

le coût administratif des actions mises en œuvre pour faire respecter les dispositions environnementales.

Voilà l'essentiel des constatations qui découlent de ma lecture du Livre vert. Je suis maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions.