



**Confédération
des syndicats nationaux**

Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux (CSN)

à la Commission des transports et de l'environnement

dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le Livre vert :
Moderniser le régime d'autorisation environnementale
de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

4 septembre 2015

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction	5
Les enjeux et les objectifs de la modernisation.....	5
Orientation 1.....	6
Inclure la lutte contre les changements climatiques dans le processus d'autorisation	6
Orientation 2.....	7
Mieux intégrer les 16 principes de la <i>Loi sur le développement durable</i>	7
Orientation 3.....	8
Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales	8
Orientation 4.....	10
Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public.....	10
Orientation 5.....	11
Simplifier les autorisations et les processus d'analyse	11
Orientation 6.....	11
Revoir les responsabilités du ministère et des initiateurs de projets.....	11
Orientation 7.....	12
Mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent	12
Conclusion	13

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec. La CSN œuvre pour une société solidaire, démocratique, juste, équitable et durable et, à ce titre, elle s'engage dans plusieurs débats qui animent la société québécoise.

Nous remercions le gouvernement de nous avoir invités à participer à la consultation publique sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (livre vert). La CSN s'intéresse particulièrement aux enjeux environnementaux, car il s'agit de questions fondamentales qui touchent nos choix collectifs et nos vies individuelles. Nous croyons qu'ils interpellent les travailleuses et travailleurs dans tous les milieux de travail au Québec. Nous estimons donc qu'il faut, pour mener à bien cette modernisation, la participation de tous les intervenants.

Nous souhaitons contribuer à cette consultation publique en tant qu'acteur et partenaire social soucieux de voir le Québec se doter de politiques publiques durables en matière environnementale parce que les ressources et l'espace que nous utilisons, nous les empruntons aux générations futures.

Les enjeux et les objectifs de la modernisation

La CSN salue la publication de ce livre vert modernisant les processus de protection de l'environnement. La *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), peu modifiée depuis son entrée en vigueur en 1972, demeure le principal instrument juridique de protection de l'environnement au Québec. En 1972, le but du législateur n'était pas de remettre en question le modèle de développement, mais d'en atténuer les effets, et ce, alors que les termes « écosystème », « biosphère » et « biodiversité » étaient encore inconnus des juristes. Une modification de la Loi tenant compte des nouvelles connaissances et du contexte actuel en matière d'environnement sera, nous l'espérons, bénéfique. Le domaine de l'environnement est en constante évolution et la loi qui le régit doit être mise à jour en conséquence.

La CSN est heureuse de constater la volonté du ministre de moderniser la *Loi sur la qualité de l'environnement* en ayant le souci de ne pas diminuer les exigences environnementales et en y incluant la lutte aux changements climatiques.

Nous acquiesçons entièrement à l'objectif d'améliorer l'accès à l'information, la participation citoyenne et la transparence, car il s'agit là de conditions essentielles à la sauvegarde de notre environnement. Par ailleurs, si nous ne pouvons que souscrire à l'idée d'alléger et de clarifier le traitement des demandes et les démarches d'autorisation, nous tenons à marquer ici notre préoccupation quant à l'objectif d'implanter un processus de reddition de comptes en regard des résultats atteints et notamment les délais de délivrance des permis. Pour effectuer cette

reddition de compte, le gouvernement mettrait en place des indicateurs et des cibles à atteindre. Il faut comprendre l'unicité de chacun des projets et qu'en ce moment le gouvernement donne 5 000 certificats d'autorisation par année. Il y a donc lieu de se demander comment le gouvernement pourra trouver des indicateurs convenant à l'ensemble de ces projets. Pour la CSN, il ne faudrait jamais que par « crainte » de ne pas respecter leur délai, certains fonctionnaires délivrent des certificats sans avoir procédé à l'analyse complète d'un dossier. Une pression indue et malsaine pourrait parfois conduire les fonctionnaires à choisir la performance au détriment de la protection de l'environnement.

Orientation 1

Inclure la lutte contre les changements climatiques dans le processus d'autorisation

Pour la CSN, la lutte aux changements climatiques est incontournable et elle représente un enjeu sociétal de premier plan. Nous tenons à rappeler que nous avons toujours été favorables au protocole de Kyoto. Tout comme nous avons, à maintes reprises, appuyé les mesures de réduction des gaz à effet de serre (GES).

Or, si la quantification des gaz à effet de serre est déjà incluse dans les demandes d'autorisation effectuées en vertu de l'article 22 de la LQE, la question des changements climatique est camouflée dans la section portant sur la qualité de l'air. Pour marquer son importance auprès de promoteurs, il faudrait en premier lieu créer une nouvelle section dans le formulaire de demande de certification portant uniquement sur les GES. Cela peut paraître anodin, mais les promoteurs y verront la volonté du gouvernement de lutter contre les GES.

La prise en compte des GES devrait se faire dès la conception d'un projet. Par exemple, dans le cas d'une nouvelle infrastructure, il faudrait déterminer s'il est possible de choisir des sources d'énergie moins polluante plutôt que de construire des cheminées captant les GES. L'élimination de la pollution à la source demeurera toujours la meilleure avenue pour la lutter efficacement contre les GES.

Il faut également exiger des entreprises qu'elles respectent les seuils maximum d'émissions établis en fonction de chacun des secteurs d'activité. Une entreprise qui n'atteint pas sa cible devrait se voir imposer, dans son certificat d'autorisation, un pourcentage de diminution annuel afin d'y parvenir. La CSN croit également que le système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émissions (SPEDE) ne doit pas constituer un obstacle à la détermination de cibles de réduction des GES pour les grands émetteurs. La réglementation et le SPEDE doivent être utilisés de façon complémentaire pour susciter un véritable changement dans le secteur industriel. Afin d'aider les entreprises à atteindre les objectifs de réduction des GES, un guide des meilleures pratiques devrait être élaboré. Celui-ci pourrait répertorier les technologies existantes et recenser des exemples pratiques inspirants pour les entreprises.

Orientation 2

Mieux intégrer les 16 principes de la *Loi sur le développement durable*

L'orientation numéro deux nous laisse perplexes et nous croyons qu'il aurait été plus judicieux de proposer deux orientations: une première sur le développement durable et une deuxième portant sur les évaluations stratégiques environnementales (ÉES). Nous allons donc traiter ces deux points distinctement.

Développement durable

Présentement, la *Loi sur le développement durable* ne vise que l'administration publique. Par conséquent, la majorité des projets soumis au processus d'autorisation environnementale ne sont pas assujettis à cette loi. Pour pallier cette lacune, la première étape serait d'inclure les 16 principes du développement durable à la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

S'il n'est pas question ici d'appliquer les principes du développement durable à toutes les demandes d'autorisation, nous croyons toutefois qu'ils devraient être considérés dans le cas de projets comportant des risques élevés. Même si certains pourraient prétendre que cela alourdirait le processus d'autorisation, nous croyons qu'il n'en est rien et que les conséquences sont telles qu'elles justifient cette prise de risques. De plus, il y a fort à parier, qu'avec le temps, les projets soumis au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques prendront déjà ces principes en considération. Il ne faut pas oublier que ces principes incluent l'acceptabilité sociale. Au cours des dernières années, nous avons constaté que les projets élaborés sans l'accord des populations se heurtent à des obstacles qui sont généralement beaucoup plus longs à gérer que le délai supplémentaire requis par le Ministère pour analyser les différents dossiers.

De plus, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) devrait être assujetti aux principes du développement durable inclus dans la *Loi sur le développement durable*. Ainsi, ses décisions respecteraient davantage les critères du développement durable. Pour bien ancrer cette orientation, il serait approprié de changer le nom du BAPE en Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et développement durable. Depuis sa création, cet organisme a évolué et les questions environnementales y sont maintenant traitées sur le même pied que les questions sociales et économiques. La prise en considération des 16 principes de développement durable par le BAPE est une des solutions pour que le concept de développement durable prenne véritablement racine au Québec.

Évaluation environnementale stratégique

La CSN est heureuse de constater la volonté du ministre de réglementer les évaluations environnementales stratégiques (EES). Les EES, qui ont pour but de limiter les impacts environnementaux, sociaux et économiques des projets, servent de plus en plus partout dans le monde à déterminer les impacts des projets

analysés. De plus, par leur définition, les EES tiennent compte, obligatoirement, des principes du développement durable. Elles servent donc à baliser le développement de nouveaux secteurs d'activité ou à approfondir l'étude un secteur sur lequel les connaissances scientifiques sont insuffisantes pour l'analyser adéquatement et mesurer les risques qu'il présente. Les balises définies seront ensuite utilisées par le ministère et le BAPE pour accorder des certificats d'autorisation ou des permis à certains projets. Compte tenu de leurs portées il devenait primordial de bien règlementer ce processus.

Il est donc crucial que la future réglementation encadre bien la réalisation des EES. Ainsi, la responsabilité du processus d'évaluation, l'espace laissé à la participation du public et le temps alloué à leur réalisation devrait faire l'objet de cette réglementation. De plus, il faudrait départager les responsabilités entre celles relevant du BAPE génériques et celles qui doivent être attribuées à l'EES.

À la page 22 du livre vert, on lit que le BAPE pourrait jouer un rôle lors des EES. Pour la CSN, le BAPE doit obligatoirement jouer ce rôle. Nous croyons que les EES doivent fournir les données scientifiques qui serviront de base aux consultations des citoyennes et des citoyens menées par le BAPE. Rappelons qu'en ce moment, lors des EES, la population a un rôle bien marginal et n'est consultée qu'au milieu du processus. Selon nous, afin d'éviter de semer la confusion, un seul le BAPE, qui jouit d'une grande crédibilité, devrait mener des consultations publiques. En donnant cette responsabilité au BAPE, on permet un arrimage entre les procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) et les EES.

Orientation 3

Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales

Selon la CSN, la modulation du régime d'autorisation est une avenue prometteuse, mais certaines conditions essentielles devront être respectées pour assurer son succès. Il faudra, en priorité, bien circonscrire les différentes catégories de risques qui peuvent caractériser un projet. Il ne doit subsister aucun flou entre les différents niveaux de risque, sinon des recours juridiques seront entrepris afin de faire modifier les catégories de risques. Il faut également éviter que cette modulation ne soit qu'une manière d'accélérer le processus d'autorisation.

Afin de décider à quelle catégorie de risques un projet est associé, le ministère a fixé cinq critères, soit la complexité; les impacts appréhendés sur l'environnement et la vulnérabilité du milieu récepteur ; les mesures d'atténuation prévues; le potentiel de conformité réglementaire; et les préoccupations des citoyennes et des citoyens ainsi que des organisations. Nous remarquons d'emblée que trois des cinq critères n'ont pas de lien avec l'environnement. Nous nous interrogeons donc sur le poids le ministère accordera à chacun d'entre eux.

En ce qui a trait au critère relatif aux impacts appréhendés sur l'environnement et à la vulnérabilité du milieu récepteur, il faut se demander si le Québec possède une banque de données détaillant l'état du milieu naturel et ses réactions aux différents types de projets. L'effet cumulatif des risques est aussi un facteur dont il faut tenir compte, et ce, même s'il est extrêmement difficile à prévoir. Sans ces données, comment le gouvernement balisera-t-il les différents risques? En cas d'incertitude quant au risque, le projet sera-t-il automatiquement soumis aux règles régissant les activités à risques élevés ?

Selon nous, il faut éviter une trop grande standardisation dans le processus d'autorisation des projets, car les réalités écologiques ne répondant pas toujours à un standard préétabli, car cela pourrait permettre à certains projets de passer entre les mailles du filet et d'être classés dans une catégorie de risques moindres.

Il faudra aussi examiner les projets dans leur ensemble, car les demandeurs pourraient être tentés de diviser leur projet afin de le faire changer de catégorie. La LQE doit comporter des dispositions permettant aux directions régionales de demander des informations supplémentaires si elles sont confrontées à ce type de pratique, et ce, même si le certificat est délivré. Il faudra également prévoir des mesures permettant de sanctionner sévèrement ces façons de faire.

En ce qui a trait aux projets à risques faibles, on lit dans le document de consultation qu'ils recevront du gouvernement une déclaration de conformité plutôt qu'un certificat d'autorisation. Les promoteurs jugeront donc eux-mêmes le niveau de risque de leur projet. La CSN croit que le niveau de risque devrait être déterminé par un expert indépendant. Selon nous, les promoteurs ne peuvent être les seuls juges des niveaux de risque de leurs projets; il est indispensable qu'une vérification externe soit effectuée. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) devra également affecter les ressources nécessaires à la vérification supplémentaire des déclarations des promoteurs sur le niveau de risque de leurs projets.

Les processus administratifs ne doivent pas freiner des avancées comme, par exemple, une nouvelle technologie conçue au Québec contribuant à améliorer la qualité de l'environnement ou à lutter contre les changements climatiques. De telles innovations devraient être analysées de façon prioritaire tout en tenant compte de leur niveau de risque. Quant au tarif imposé par le gouvernement pour l'octroi d'un certificat d'autorisation, la CSN croit qu'il devrait être moindre dans le cas de nouvelles technologies ayant un effet positif sur l'environnement.

Des inspecteurs seront nécessaires sur le terrain afin vérifier que les projets en voie de réalisation ont bel et bien été autorisés. Trop d'entreprises ne demandent pas de certification en se disant que, de cette manière, elles passeront sous le radar réglementaire. Il faudra donc s'assurer que le Ministère aura les moyens de faire respecter sa loi.

Orientation 4

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

La CSN accueille favorablement l'orientation 4 qui vise à accroître la disponibilité de l'information et à faire des consultations publiques un élément-clé du développement plus du Québec.

L'intention du gouvernement de consulter le public à l'étape de la réalisation de l'étude d'impact d'un projet favorisera son acceptation sociale. Si les citoyennes et les citoyens peuvent intervenir en amont de la réalisation des projets, les changements proposés coûteront moins cher au prometteur. C'est en partie de cette manière que les études d'impact pourront mieux considérer les préoccupations des citoyens.

Il est important que le gouvernement précise la notion de frivolité et rende publiques les demandes rejetées en raison de leur frivolité. De plus, afin de rendre plus transparent ce processus de certification, nous suggérons la mise en place d'un registre regroupant ces demandes jugées frivoles.

L'orientation 4 devrait également prévoir de façon explicite le droit des travailleuses et des travailleurs à l'information. En effet, l'importance que nous accordons à l'information et à la consultation de la population se traduit aussi par une préoccupation particulière quant à l'information diffusée à celles et ceux qui œuvrent au sein des entreprises. Cette seule proximité avec les milieux qui sont visés par les certificats justifie l'importance de rendre accessible les informations. Il est inacceptable que les travailleuses et les travailleurs doivent tenter des recours en vertu de la *Loi d'accès à l'information* pour obtenir une copie du certificat d'autorisation délivré à l'entreprise. Selon nous, il est également nécessaire que les inspections soient effectuées de façon paritaire, comme c'est le cas pour les inspections en matière de santé et de sécurité du travail. Ne perdons pas de vue que ce sont les travailleurs qui mettent en opération les certificats d'autorisation accordés et qu'ils sont souvent les mieux placés pour savoir si une entreprise respecte ou non l'autorisation qui lui a été délivré.

La création d'un registre des activités à risques faibles et d'un guichet où les citoyennes et les citoyens pourront formuler leur avis sur les différents projets est primordiale. On ne doit pas seulement renseigner le citoyen, on doit aussi l'écouter.

Soulignons que le document ne mentionne pas la désuétude de la *Loi d'accès à l'information* alors qu'il faut renforcer ce droit. L'accès à l'information sur les questions environnementales est la pierre angulaire de la participation du public, du droit de l'environnement et du développement durable.

Orientation 5

Simplifier les autorisations et les processus d'analyse

La première étape du processus d'octroi d'un certificat d'autorisation qui devrait être balisée est celle de l'autorisation municipale. Le document de consultation n'en fait pourtant aucunement mention. En effet, avant de pouvoir déposer une demande à une direction régionale du Ministère, le promoteur doit avoir obtenu la signature du greffier de la municipalité qui n'a que très peu de directives, voire aucune, sur la marche à suivre concernant les certificats d'autorisation. Nous croyons que le ministère devrait baliser et uniformiser la procédure au niveau municipal.

Il nous semble pertinent que tous les types d'autorisation ou de permis liés à une activité soient regroupés en une seule autorisation. Actuellement, la demande de permis en vertu de la LQE et la demande de certificat d'autorisation doivent souvent être effectuée simultanément. Or, nous croyons qu'en traitant les demandes de façon regroupée, il sera plus difficile pour les promoteurs de diviser leurs projets afin de changer de niveau de risque et qu'il sera en outre plus facile pour le Ministère de tenir compte des effets cumulatifs d'un projet sur l'environnement. Si le Ministère décide de regrouper les autorisations, il faudra examiner la question de la durée de l'autorisation et de son renouvellement. Présentement, un certificat d'autorisation a une durée souvent illimitée alors que certains permis doivent être renouvelés tous les cinq ans. Il ne faudrait pas que ce renouvellement ne soit plus obligatoire, car c'est souvent à cette occasion que le ministère découvre des changements au sein des entreprises. De plus, le ministère devrait conserver le pouvoir de réviser des certificats d'autorisation après une période de dix ans.

Orientation 6

Revoir les responsabilités du ministère et des initiateurs de projets

La CSN est heureuse de constater que les promoteurs de projets devront respecter les conditions de tous leurs certificats d'autorisation avant qu'une nouvelle autorisation ne leur soit accordée. Il est en effet illogique qu'une entreprise ne respectant pas les normes auxquelles est assujettie se voie accorder une autorisation pour l'installation d'un nouvel équipement.

Le ministère réfléchit à des instruments économiques qui permettraient d'assurer qu'un passif environnemental ne soit pas créé lors de la cessation d'activité d'une entreprise. Pour la CSN, cette idée doit se réaliser. Trop souvent, lorsqu'une entreprise met fin à ses activités, le Ministère se retrouve avec des sites à décontaminer dispendieux. Il faudrait songer à une garantie semblable à celle incluse dans la *Loi sur les mines*, afin de limiter le nombre de sites orphelins. Il faut absolument effectuer davantage de suivis lors de la fermeture d'une entreprise. De plus, une entreprise ayant abandonné un ou des sites contaminés ne devrait pas obtenir de certificats d'autorisation tant qu'elle n'aura pas payé leur décontamination.

Orientation 7

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

Selon la CSN, toute entreprise ayant présenté une demande de certification au Ministère devrait payer le coût de son traitement. Cette avenue est également intéressante pour contrer celles et ceux qui seraient tentés de diviser à outrance leur projet. Nous souhaitons aussi que les sommes récoltées continuent d'être versées dans le Fonds vert.

L'idée de diviser les coûts d'ouverture d'un dossier et de traitement d'une demande est intéressante, car un promoteur qui tous les documents requis dès l'ouverture de son dossier ne devrait pas payer le même tarif que celui qui remet ses documents en plusieurs étapes. Plus le Ministère disposera de dossiers complets dès leur ouverture, plus le processus d'autorisation sera accéléré.

Conclusion

La CSN réitère que la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* est nécessaire. Nous partageons l'idée du gouvernement de faire de l'accès du public à l'information une orientation importante, car l'information du public et l'écoute des préoccupations des citoyennes et des citoyens sont essentielles.

La LQE doit continuer de jouer son rôle de protection de l'environnement. Il ne faut en aucun cas que la modulation du niveau de risque protège moins adéquatement l'environnement : notre passif environnemental ne doit pas augmenter davantage.

Nous sommes en accord avec la plus grande place que le gouvernement accordera à la lutte au changement climatique avant d'accepter un projet. Par contre, nous regrettons que le développement durable, bien que cité comme un enjeu incontournable, ne se retrouve pas dans l'orientation 2.

Finalement, la CSN tient à souligner l'importance d'accorder au Ministère les moyens de faire respecter cette loi, car, aussi sévère que soit-elle, elle ne servira à rien si elle n'est pas respectée.