

COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

Consultations particulières et auditions
publiques sur le Livre vert intitulé
« Moderniser le régime d'autorisation
environnementale de la Loi sur
la qualité de l'environnement »

Mémoire de la Fondation David Suzuki

10 septembre 2015



Fondation
David
Suzuki

À propos de la Fondation David Suzuki

Établie en 1990, la Fondation David Suzuki a pour mission de protéger l'environnement et notre qualité de vie, maintenant et pour l'avenir. À travers la science, la sensibilisation et l'engagement du public, et des partenariats avec les entreprises, les gouvernements et les acteurs de la société civile, la Fondation œuvre à définir et à mettre en œuvre des solutions permettant de vivre en équilibre avec la nature. La Fondation David Suzuki compte sur l'appui de 300 000 sympathisants à travers le Canada, dont plus de 60 000 au Québec.



Introduction

Le gouvernement du Québec a annoncé son intention de procéder à une modernisation du régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). D'emblée, la Fondation David Suzuki se montre favorable à cet exercice. Le présent mémoire vise à proposer des principes qui devraient encadrer cette modernisation, à appuyer certaines orientations et propositions et à formuler des inquiétudes à l'égard de certaines autres.

Les orientations proposées pour la modernisation sont les suivantes :

1. Inclure la lutte contre les changements climatiques;
2. Mieux intégrer les 16 principes de la Loi sur le développement durable;
3. Accentuer la modulation du régime en fonction du risque environnemental et ce, sans réduire les exigences environnementales;
4. Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public;
5. Simplifier les autorisations et les processus d'analyse;
6. Revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projets;
7. Mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent.

La Fondation appuie ces orientations mais souhaite partager ses préoccupations quant au cadrage donné à l'exercice dans son ensemble. D'après le Livre Vert du gouvernement, « *Le Québec doit se doter d'un régime d'autorisation environnementale moderne, clair et optimisé, et ce, **tout en maintenant les plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement.*** L'orientation 3 énonce également l'objectif de ne pas « **réduire les exigences environnementales** ». Le Livre Vert affirme également que « *Le Ministère doit tendre vers une culture de service qui repose sur des valeurs de transparence, de rigueur et d'équité auprès de tous les citoyens. Ainsi, la modernisation doit rendre les processus plus efficaces et plus prévisibles pour les initiateurs de projets et la population concernée par ces projets.* »

Pour la Fondation David Suzuki, la modernisation du régime d'autorisation devrait avoir pour but d'améliorer la protection de l'environnement et non pas seulement d'alléger le processus d'autorisation. La Fondation est préoccupée par la prédominance d'une volonté d'allègement du processus d'autorisation dans le Livre vert. Bien que nous reconnaissons plusieurs éléments visant à améliorer des aspects du régime, notamment l'inclusion explicite des changements climatiques, nous croyons que le cadrage d'ensemble de l'exercice gagnerait à être plus ambitieux quant aux résultats environnementaux visés. Si la modernisation ne portait que sur l'allègement procédural, le Québec raterait une occasion unique de renforcer l'une des pierres d'assise de son régime de protection de l'environnement. Les recommandations faites dans le présent mémoire vont dans ce sens.

RECOMMANDATION 1: Recadrer l'exercice de modernisation pour viser une meilleure protection de l'environnement et des droits des citoyens.

LE DROIT DE VIVRE DANS UN ENVIRONNEMENT SAIN

À l'automne 2014, la Fondation David Suzuki a lancé une campagne nationale pour faire reconnaître au Canada le droit de vivre dans un environnement sain. À ce jour, 79 municipalités canadiennes ont adopté des résolutions reconnaissant ce droit à leurs citoyens, incluant 11 municipalités québécoises totalisant une population de 2,1 millions de citoyens.

Le Québec reconnaît le droit de vivre dans un environnement sain depuis 1978. L'article 19.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) reconnaît le droit de toute personne « à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent... » Ce droit est balisé par les dispositions de la LQE et, notamment, par les différentes normes réglementaires de rejet, les ordonnances, approbations et autorisations délivrées au terme de cette loi.

Pour sa part, l'article 46.1 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne reconnaît depuis 2005 que « toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ». Cette reconnaissance est quant à elle tributaire des différentes lois adoptées par le gouvernement, lesquelles donnent la vraie mesure de ce droit fondamental.

La reconnaissance du droit à un environnement sain demeure symbolique si elle ne s'accompagne pas de dispositions juridiques, réglementaires et législatives lui donnant une application concrète. L'accès à l'information environnementale, l'existence de recours juridiques pour exercer les droits des citoyens, et l'accès à la justice sont les pierres angulaires du droit à un environnement sain.

Les autorisations environnementales permettent la tenue d'activités qui affectent la qualité et la protection de l'environnement et des espèces vivantes. En ce sens, elles ont pour effet de limiter le droit des citoyens à un environnement sain. C'est pourquoi il est essentiel d'assurer au citoyen l'accès à une information environnementale complète, à des recours juridiques efficaces, et à des processus consultatifs adéquats. La modernisation du régime d'autorisation environnementale fournit une occasion unique de renforcer les dispositions de mise en œuvre du droit à un environnement sain pour les citoyens.

RECOMMANDATION 2: Faire de l'exercice du droit à un environnement sain la pierre angulaire du projet de modernisation du régime d'autorisation.

ORIENTATION 1 : INCLURE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DANS LES PROCESSUS D'AUTORISATION

L'enjeu climatique est au cœur de la reconnaissance du droit de vivre dans un environnement sain puisqu'il pose avec acuité la question des droits des générations à venir et de leur considération dans la prise de décision. La Fondation appuie cette orientation et suggère de la renforcer. En premier lieu, le Livre vert propose d'assujettir à la PEEIE, *dans certains cas*, les activités qui comportent des enjeux importants concernant les changements climatiques.

Pour la Fondation, les activités qui atteignent certains seuils d'émissions devraient être automatiquement assujetties à la PEEIE.

RECOMMANDATION 3: Déterminer un seuil d'émissions qui rend automatique l'assujettissement d'une activité à la PEEIE.

La Fondation David Suzuki appuie également la proposition de renforcer le processus ministériel d'autorisation. À cet égard, elle souhaite attirer l'attention sur les problématiques liées aux émissions cumulatives et extraterritoriales des projets, de même que sur la question de la compatibilité de certaines activités avec l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions adopté par le Québec pour 2050.

En signant à l'été 2015 le *Under 2 MOU*, le Québec s'est engagé à réduire de 80% à 95% ses émissions de GES en 2050, soit dans 35 ans. Cette cible, fondée scientifiquement, est la seule qui puisse permettre d'éviter un dérèglement irréversible du climat au cours du présent siècle. Pour s'assurer d'atteindre cette cible, le Québec devrait exiger des initiateurs qu'ils justifient comment ils peuvent inscrire leur activité dans la trajectoire d'émissions que le Québec doit se donner au cours des trois prochaines décennies.

RECOMMANDATION 4: Exiger des activités soumises à la PEEIE un plan de réduction d'émissions compatible avec la trajectoire de réduction d'émissions du Québec pour 2050.

La Fondation David Suzuki propose également de renforcer l'évaluation des émissions de GES dans le processus d'approbation des projets en incluant les émissions cumulatives, de même que les émissions extraterritoriales des projets. Trop souvent les promoteurs de projet omettent d'inclure dans leur analyse les émissions induites par leurs projets. Par exemple, un projet d'autoroute qui ne considère pas l'augmentation de circulation induite par l'accroissement de l'offre routière, ou alors un projet d'oléoduc qui ne tient pas compte de l'accroissement de la production induite par sa construction. La lutte contre les changements climatiques ne peut se faire en considérant la majorité des émissions comme des facteurs exogènes à nos analyses. Il est nécessaire de considérer les émissions indirectes et cumulatives des projets pour bien en comprendre l'incidence sur le climat.

Par ailleurs, puisque les changements climatiques sont un phénomène global, il est essentiel de considérer les émissions induites ou évitées à l'extérieur du Québec lorsqu'un projet voit le jour. On a souvent vu des promoteurs ou le gouvernement du Québec arguer que la réalisation de projets au Québec permettait de réduire les émissions de GES ailleurs dans le monde en raison de la propreté relative de notre approvisionnement énergétique. Cependant, on oppose un refus systématique à la considération des émissions de GES à l'extérieur du Québec lorsque celles-ci augmentent suite à la réalisation d'un projet en sol québécois. Ainsi, on vante les émissions évitées par nos alumineries en les comparant aux alumineries chinoises, mais on refuse de considérer les émissions induites par le projet Énergie Est de TransCanada. Ce double standard doit cesser. Bien entendu le Québec ne peut s'arroger le pouvoir d'intervenir sur les émissions à l'extérieur de son territoire, mais rien ne lui interdit de considérer ces émissions dans son analyse, et rien ne pourrait justifier qu'il ferme les yeux sur ces enjeux.

RECOMMANDATION 5: Considérer les émissions de GES indirectes, cumulatives et extraterritoriales dans le processus ministériel d'autorisation.

Afin de renforcer la considération de l'enjeu climatique dans l'élaboration des stratégies, plans et programmes mis en place par le gouvernement du Québec, la Fondation propose que les ministères et organismes du gouvernement doivent produire des ÉES-climat et produisent des plans qui permettent de rendre leurs activités compatibles avec la trajectoire d'émissions permettant au Québec d'atteindre ses cibles de réduction des GES pour 2020, 2030 et 2050.

RECOMMANDATION 6: Soumettre l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux à la réalisation d'ÉES-climat de leurs plans et programmes et à l'adoption de plans visant l'atteinte des objectifs de réduction des GES du Québec pour 2020, 2030 et 2050.

En ce qui a trait à l'adaptation aux changements climatiques, il est essentiel de renforcer le processus ministériel d'autorisation et notamment les capacités scientifiques permettant de comprendre les impacts des changements climatiques au Québec. Les coûts liés aux inondations, à l'érosion des berges et aux îlots de chaleur notamment grimperont en flèche au cours des prochaines décennies et il est urgent pour le Québec d'intégrer le risque climatique dans son aménagement du territoire et dans ses décisions économiques. La Fondation David Suzuki propose que des analyses de risque et des plans d'adaptation aux changements climatiques soient exigées des initiateurs de projets, et ce particulièrement pour faire face aux risques d'inondation, d'érosion des berges ou pour assurer la résilience des écosystèmes.

RECOMMANDATION 7: Exiger des analyses de risque et des plans d'adaptation aux changements climatiques des initiateurs de projets et des ministères et organismes gouvernementaux.

ORIENTATION 2 : MIEUX INTÉGRER LES 16 PRINCIPES DE LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La Fondation est généralement favorable à cette orientation. Le Livre vert propose d'encadrer législativement les évaluations environnementales stratégiques (ÉES) et d'adapter les processus d'autorisation environnementale aux projets découlant d'une stratégie, d'un plan ou d'un programme ayant fait l'objet d'une ÉES. Pour la Fondation, un tel encadrement est justifié vu la grande variation dans la qualité et la rigueur des ÉES réalisées au cours des dernières années, notamment en ce qui a trait aux consultations du public.

L'encadrement législatif proposé pour les ÉES permettrait de :

- Déterminer les conditions d'acceptabilité environnementale, sociale et économique dans des secteurs d'activité prédéfinis.
- Intensifier la prise en compte des principes de développement durable et de lutte contre les changements climatiques dans les stratégies, plans et programmes des ministères et organismes environnementaux.

- Définir les critères qui détermineraient les stratégies, les plans et les programmes qui doivent faire l'objet d'une ÉES.
- Prendre en compte les effets cumulatifs et offrir une vision d'ensemble.

La Fondation appuie cette approche qui permettra d'intégrer l'environnement en amont dans l'élaboration de stratégies, plans et programmes. Elle encourage le gouvernement à bien définir les critères et standards requis pour les ÉES. Cet encadrement permettra notamment de minimiser les conflits d'intérêts inhérents à la réalisation d'ÉES par les organismes promoteurs eux-mêmes.

Le Livre vert propose également un processus de consultation dans lequel le BAPE *pourrait être appelé* à jouer un rôle. La Fondation recommande au gouvernement de faire du BAPE l'organisme responsable de l'ensemble des consultations tenues dans le cadre d'ÉES.

RECOMMANDATION 8: Faire du BAPE l'organisme responsable de l'ensemble des consultations tenues dans le cadre d'ÉES

La Fondation appuie également la proposition d'adapter le processus d'autorisation aux projets découlant d'une stratégie, d'un plan ou d'un projet ayant fait l'objet d'une ÉES. Elle souhaite cependant mettre en garde contre le risque de faire des ÉES des alternatives moins exigeantes qu'une évaluation environnementale en bonne et due forme. Des ÉES rigoureuses peuvent contribuer à renforcer l'acceptabilité sociale, à améliorer la collecte de données et à alléger le processus d'autorisation environnementale mais elles ne doivent pas se transformer en voie de contournement du processus du BAPE qui a fait ses preuves et demeure un fleuron de notre régime d'autorisation environnementale.

ORIENTATION 3 : ACCENTUER LA MODULATION DU RÉGIME D'AUTORISATION EN FONCTION DU RISQUE ENVIRONNEMENTAL, ET CE, SANS RÉDUIRE LES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES

Le Livre vert propose de créer quatre processus d'autorisation en fonction de quatre catégories de projets sur la base du niveau de risque environnemental. Dans le cas d'activités à risque faible ou négligeable, les processus d'autorisation seraient simplifiés alors que dans le cas d'activités à risque modéré ou élevé les processus seraient *optimisés*. La Fondation se questionne sur la signification du terme optimisé et souhaite que le gouvernement clarifie ses intentions à cet égard.

Par ailleurs, la Fondation propose que la notion d'impact remplace le concept de risque dans la détermination du processus d'autorisation approprié. La notion de risque est très subjective et intimement liée à la question de l'acceptabilité sociale. L'analyse de risque repose sur la détermination de la probabilité et de la gravité d'un impact potentiel. Or, la perception de la probabilité et de la gravité, de même que les seuils de risque acceptables varient grandement dans la population. Certains risques sont aussi mieux acceptés que d'autres. Par exemple, les risques liés à la conduite automobile sont bien acceptés malgré la probabilité élevée d'accidents, alors que ceux liés aux déplacements en avion provoquent plus de craintes,

malgré que les accidents soient beaucoup moins fréquents. Ainsi il est impossible de déterminer des seuils de risques acceptables sans consulter les populations potentiellement affectées. Un niveau de risque déterminé techniquement par des experts pourrait être contesté – à raison – par les citoyens. Il est donc essentiel d'intégrer les perspectives citoyennes et scientifiques, en plus des expertises techniques, dans la détermination des seuils de risque.

RECOMMANDATION 9: Établir des modalités de consultation des citoyens dans la détermination du niveau de risque d'une activité.

Dans d'autres circonstances, les risques peuvent être mal perçus en raison du manque de connaissances scientifiques. C'est le cas lors de l'introduction de nouvelles activités – par exemple la fracturation hydraulique. Dans ces situations le gouvernement se verra forcé de prendre une décision sans disposer des informations pertinentes. Pour la Fondation David Suzuki, le principe de précaution devrait prévaloir dans l'évaluation du risque et la décision d'autoriser ou non une activité.

RECOMMANDATION 10: Appliquer le principe de précaution dans la détermination du niveau de risque lors de l'introduction de nouvelles activités.

ORIENTATION 4 : ACCROÎTRE L'INFORMATION DISPONIBLE SUR LES AUTORISATIONS ET LES OCCASIONS D'INTERVENIR POUR LE PUBLIC

Le Livre vert propose plusieurs avancées intéressantes qui permettraient aux citoyens de disposer d'un meilleur accès à l'information et d'être mieux consultés. À cet égard, la Fondation appuie la création d'un registre des évaluations environnementales et le fait de bonifier le registre actuel pour les activités à risque faible. La Fondation est aussi favorable à ce que le contenu des autorisations ministérielles soit bonifié et rendu disponible. Pour la Fondation, la transparence et l'accès à l'information exigent que toutes les conditions d'autorisations soient rendues accessibles au public. Le fait de garder confidentielles ces conditions va à l'encontre de l'exercice par le citoyen de son droit à un environnement sain. Dans de trop nombreux cas, le citoyen doit se fier à la bonne volonté du promoteur, ou alors s'adresser aux tribunaux pour obtenir ces informations qui sont nécessaires à l'exercice de ses droits.

RECOMMANDATION 11:

Rendre disponible au public l'ensemble des conditions d'autorisations.

Au plan des consultations du public, le Livre vert propose de consulter le public en amont de la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE). La Fondation appuie cette orientation mais estime qu'elle devrait être renforcée. Sous sa forme actuelle, la consultation en amont se limiterait à inciter le promoteur à consulter lui-même les citoyens, ou à inviter les citoyens à faire part de leurs commentaires par écrit par voie électronique par l'intermédiaire du registre d'évaluation environnemental. Le promoteur devrait ensuite

considérer ces commentaires dans son étude d'impact. Ce processus est trop faible pour pouvoir être véritablement qualifié de consultation. Nous encourageons le gouvernement à le renforcer et à le confier au Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE).

RECOMMANDATION 12:

Renforcer la proposition de consultation en amont de la PEEIE et la confier au BAPE.

La création du BAPE en 1978 a concorde avec la reconnaissance par le Québec du droit à un environnement sain. Cela n'est le fruit du hasard. Dès lors qu'un droit nouveau est proclamé, il doit s'accompagner de recours et d'institutions permettant au citoyen de le défendre. On a lu et entendu de nombreuses critiques du BAPE au cours des dernières années, principalement du côté des initiateurs de projets qui y voient parfois un obstacle à la réalisation de leurs projets. La Fondation David Suzuki y voit au contraire l'une des pierres d'assises du droit à un environnement sain au Québec. En ce sens, toute volonté d'affaiblir le BAPE ou de le contourner sera considérée par la Fondation comme une atteinte au droit des citoyens à un environnement sain.

Le Livre vert propose de mieux définir le recours à l'audience publique et de prévoir des moyens complémentaires aux processus existants de participation publique devant le BAPE. La Fondation souhaite s'assurer que l'intégrité, l'indépendance, la transparence et la rigueur des travaux du BAPE soient maintenus et même renforcés. Pour la Fondation, la volonté de mieux définir le recours à l'audience publique ne devrait pas signifier de restreindre son utilisation. La Fondation s'inquiète par ailleurs de la possibilité de voir le mandat du BAPE dilué dans des processus allégés qui permettraient de contourner les exigences de rigueur auxquelles l'organisme nous a habitués.

La Fondation appuie la proposition de publier les rapports des commissions du BAPE au maximum cinq jours après leur dépôt. Elle s'inquiète cependant de l'intention d'utiliser davantage les technologies de l'information et des communications dans les consultations publiques. Sans s'opposer à cette proposition, la Fondation souhaite s'assurer que le BAPE ne substitue pas des consultations en ligne aux consultations publiques, particulièrement en région éloignée.

RECOMMANDATION 13: Assurer que l'intégrité, l'indépendance, la transparence et la rigueur des travaux du BAPE soient maintenus et même renforcés.

Le Livre vert propose par ailleurs de modifier le processus de sélection des membres du BAPE, sans élaborer sur le sujet. La Fondation y voit une occasion de renforcer l'intégrité, la compétence et l'indépendance du BAPE. Elle propose que ce soit l'Assemblée Nationale qui nomme les membres du BAPE.

RECOMMANDATION 14: Confier la nomination des membres du BAPE à l'Assemblée Nationale.

ORIENTATION 5 : SIMPLIFIER LES AUTORISATIONS ET LES PROCESSUS D'ANALYSE

La Fondation David Suzuki est favorable en principe à un exercice de simplification des autorisations et des processus d'analyse. Encore une fois, la Fondation souhaite préciser que cette simplification ne doit pas se faire au détriment de la protection de la santé et de la sécurité des citoyens et du droit à un environnement sain. À cet égard, certaines propositions soulèvent des questionnements.

À priori, l'idée de prévoir une seule autorisation ministérielle évolutive tout au long de l'exercice de l'activité semble intéressante, mais elle doit être encadrée correctement. Le gouvernement doit conserver le droit de juger si une modification apportée à une activité constitue une nouvelle activité qui requiert une autorisation propre. L'autorisation d'une activité ne doit pas devenir un droit acquis qui s'applique à toutes les transformations subséquentes. Le gouvernement doit se réserver le droit de refuser une modification et d'exiger une autre demande d'autorisation si les circonstances le nécessitent.

L'encadrement du pouvoir du ministre d'imposer des conditions est de nature à clarifier et à rendre plus prévisible le processus d'autorisation environnementale. Cependant, cet encadrement ne doit pas se faire de manière à limiter le pouvoir du ministre de protéger le public et l'environnement. Un encadrement trop contraignant pourrait empêcher le ministre d'intervenir si les circonstances le requièrent.

En principe, la création d'un nouveau processus d'autorisation des activités à risque faible est également une idée qui n'est pas sans mérite. Cependant, compte tenu des problématiques énoncées plus haut à propos de la notion de risque et de subjectivité, il est possible que la détermination du niveau de risque devienne le talon d'Achille du nouveau processus. On peut penser que de nombreux promoteurs souhaiteront faire passer leurs activités dans cette nouvelle catégorie pour alléger les exigences auxquelles ils doivent se conformer. Il sera donc important de bien cadrer la nature des activités dont on juge le niveau de risque faible.

De la même manière, la proposition de faciliter la réalisation de projets pilotes peut sembler intéressante à première vue, mais il sera essentiel d'encadrer de manière très rigoureuse la tenue de tels projets. Par exemple, un projet pilote de fracturation hydraulique ou une nouvelle activité sur laquelle on détient peu d'information seraient-ils autorisés dans le cadre d'un processus simplifié simplement parce que les initiateurs les ont qualifiés de projets pilotes ? La plus grande prudence sera nécessaire pour éviter une dérive vers la multiplication des projets pilotes.

Dans la liste des avantages mis de l'avant dans le Livre vert, on retrouve le passage suivant : « Assurer la protection des droits des initiateurs de projets par un recours possible devant le Tribunal administratif du Québec pour contester une condition imposée. » L'existence d'un tel recours n'est pas problématique mais la Fondation se questionne sur la nature des droits conférés aux initiateurs de projet. L'obtention d'un permis de conduire ou d'un permis d'alcool ne sont pas des droits mais des privilèges, que l'on obtient lorsque l'on remplit des critères et exigences bien définis. L'obtention d'une autorisation environnementale n'est pas un droit et ne devrait pas être considérée comme telle.

D'autre part, si un droit d'appel est donné aux initiateurs de projets dans l'obtention d'une autorisation environnementale ou pour contester les conditions auxquelles ils sont soumis, un recours équivalent devrait être donné aux citoyens pour contester les conditions d'une autorisation qui ont un impact sur le droit de vivre dans un environnement sain qui leur est garanti dans la LQE et la Charte québécoise des droits et libertés. Un tel recours est fondamental pour permettre aux citoyens d'exercer leurs droits. Également, compte tenu de l'histoire récente, le droit d'appel déjà prévu dans la LQE devrait être élargi dans les cas où des autorisations ont été délivrées sans respecter les processus décisionnels prévus ou sur la base d'informations erronées ou incomplètes.

RECOMMANDATION 15: Donner aux citoyens le droit d'en appeler des conditions d'une autorisation environnementale pour protéger leur droit de vivre dans un environnement sain.

RECOMMANDATION 16: Élargir le droit d'appel à tout bénéficiaire du droit à la qualité de l'environnement, dans les cas où une autorisation est délivrée en contravention du cadre décisionnel prévu ou sur la foi d'informations erronées ou incomplètes.

ORIENTATION 6 : REVOIR LES RESPONSABILITÉS DU MINISTÈRE ET DES INITIATEURS DE PROJETS

La Fondation David Suzuki est favorable aux propositions mises de l'avant dans cette orientation. Elle note cependant qu'un seul nouveau pouvoir de refus est donné au ministre, soit celui de refuser une nouvelle autorisation lorsque l'initiateur est en contravention avec les conditions d'une autorisation précédente. Cette proposition est à notre avis un minimum, et le gouvernement devrait définir des pouvoirs de refus plus étendus pour le ministre.

RECOMMANDATION 17:
Envisager d'étendre les pouvoirs de refus du ministre

ORIENTATION 7 : MIEUX INTERNALISER LES COÛTS DES AUTORISATIONS ENVIRONNEMENTALES ET DES ACTIVITÉS QUI EN DÉCOULENT

La Fondation David Suzuki est favorable à cette orientation qui vise à accroître le niveau d'autofinancement du régime. Le Livre vert affirme que le ministère doit développer une culture de service, mais la Fondation souhaite mettre en garde le gouvernement contre un risque de glissement vers une approche qui ferait des initiateurs des clients à satisfaire à tout prix. Le fait de défrayer une part plus importante des coûts administratifs ne garantit pas aux initiateurs l'obtention d'une autorisation ou le droit de négocier à la baisse ses exigences. En d'autres termes, les initiateurs ne s'achètent pas un permis. Le premier client du ministère doit demeurer le citoyen.

La Fondation ne saurait passer sous silence le fait que le budget du ministère du développement durable, de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) a diminué de 5%, alors que l'indice des prix à la consommation augmentait de 18% et que les dépenses de programme du gouvernement du Québec progressaient de 37%. La part du budget de l'État consacrée à la protection de l'environnement et au développement durable est passée de 0,3 % à 0,2 % du budget, et l'effectif du ministère est passé de 1 960 employés en 2003 à 1 559 en 2011, soit une diminution de 20 %. À titre de comparaison, l'Ontario consacre près du double, soit 0,38% de son budget à l'environnement. Si le Québec investissait un montant comparable, le budget du MDDELCC passerait de 148 millions \$ à 281 millions \$.

Dans ces circonstances, l'augmentation du ratio d'autofinancement du régime est un pas dans la bonne direction, mais la Fondation s'inquiète de la perte de capacité du MDDELCC d'assurer la surveillance et l'application de ses conditions, deux enjeux qui sont complètement passés sous silence dans le Livre vert. À quoi servent les autorisations si le MDDELCC n'a pas les moyens de les faire respecter ? Comment établir les bonnes conditions si le ministère ne détient pas les informations scientifiques requises pour les déterminer ? Toutes ces questions et bien d'autres sont liées à la question du sous-financement chronique du MDDELCC qui doit de toute urgence être prise de front.

RECOMMANDATION 18: Rehausser le budget du MDDELCC pour rétablir son niveau de financement de 2005, en tenant compte de l'inflation.

LISTE DE RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1: Recadrer l'exercice de modernisation pour viser une meilleure protection de l'environnement et des droits des citoyens.

RECOMMANDATION 2: Faire de l'exercice du droit à un environnement sain la pierre angulaire du projet de modernisation du régime d'autorisation.

RECOMMANDATION 3: Déterminer un seuil d'émissions qui rend automatique l'assujettissement d'une activité à la PEEIE.

RECOMMANDATION 4: Exiger des activités soumises à la PEEIE un plan de réduction d'émissions compatible avec la trajectoire de réduction d'émissions du Québec pour 2050.

RECOMMANDATION 5: Considérer les émissions de GES indirectes, cumulatives et extraterritoriales dans le processus ministériel d'autorisation.

RECOMMANDATION 6: Soumettre l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux à la réalisation d'ÉES-climat de leurs plans et programmes et à l'adoption de plans visant l'atteinte des objectifs de réduction des GES du Québec pour 2020, 2030 et 2050.

RECOMMANDATION 7: Exiger des analyses de risque et des plans d'adaptation aux changements climatiques des initiateurs de projets et des ministères et organismes gouvernementaux.

RECOMMANDATION 8: Faire du BAPE l'organisme responsable de l'ensemble des consultations tenues dans le cadre d'ÉES

RECOMMANDATION 9: Établir des modalités de consultation des citoyens dans la détermination du niveau de risque d'une activité.

RECOMMANDATION 10: Appliquer le principe de précaution dans la détermination du niveau de risque lors de l'introduction de nouvelles activités.

RECOMMANDATION 11: Rendre disponible au public l'ensemble des conditions d'autorisations.

RECOMMANDATION 12: Renforcer la proposition de consultation en amont de la PEEIE et la confier au BAPE.

RECOMMANDATION 13: Assurer que l'intégrité, l'indépendance, la transparence et la rigueur des travaux du BAPE soient maintenus et même renforcés.

RECOMMANDATION 14: Confier la nomination des membres du BAPE à l'Assemblée Nationale.

RECOMMANDATION 15: Donner aux citoyens le droit d'en appeler des conditions d'une autorisation environnementale pour protéger leur droit de vivre dans un environnement sain.

RECOMMANDATION 16: Élargir le droit d'appel à tout bénéficiaire du droit à la qualité de l'environnement, dans les cas où une autorisation est délivrée en contravention du cadre décisionnel prévu ou sur la foi d'informations erronées ou incomplètes.

RECOMMANDATION 17: Envisager d'étendre les pouvoirs de refus du ministre

RECOMMANDATION 18: Rehausser le budget du MDDELCC pour rétablir son niveau de financement de 2005, en tenant compte de l'inflation.