

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA
COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT
(ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC)

DANS LE CADRE DES 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 »

COMMENTAIRES SUR LE LIVRE VERT
MODERNISER LE RÉGIME D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE
DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

POUR UNE LOI DE PROTECTION
PLUTÔT QUE D'AUTORISATION

Septembre 2015

PAR



Nature Québec, 2015 (septembre).

Pour une loi de protection plutôt que d'autorisation.

Commentaires sur le Livre vert « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement ». Mémoire présenté à la

Commission des transports et de l'environnement (Assemblée nationale du Québec), dans le cadre des 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 », 9 p.

ISBN 978-2-89725-104-8 (document imprimé)

ISBN 978-2-89725-105-5 (document PDF)

© Nature Québec, 2015

870, avenue De Salaberry, bureau 207, Québec (Québec) G1R 2T9

Table des matières

INTRODUCTION	1
COMMENTAIRES	2
<i>Une réforme d'ensemble ou une réforme du régime d'autorisations ?</i>	<i>2</i>
Quels sont les principes qui sous-tendent la réforme proposée ?	2
<i>Un trop grand nombre de certificats d'autorisation ?</i>	<i>3</i>
La réalité des milieux humides met à mal la logique du Livre vert	3
<i>Risques, impacts, capacité des milieux récepteurs</i>	<i>4</i>
<i>Nouveaux types de consultation et délégation de responsabilité</i>	<i>5</i>
<i>La prévisibilité passe par des textes clairs et... une réglementation adaptée : l'exemple des mines</i>	<i>5</i>
<i>Coûts et économies liés à la réforme</i>	<i>6</i>
<i>Malus, bonus, écoconditionnalité et outils fiscaux pour préserver l'environnement</i>	<i>8</i>
Où en êtes vous dans le Livre Vert ?	8
CONCLUSION	9

INTRODUCTION

Nature Québec soutient l'ensemble des recommandations proposées par le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) à l'intérieur d'un imposant mémoire qui vous a été présenté précédemment. Nature Québec (avec des représentants d'autres organisations) a été consulté par les avocats du CQDE. Ceux-ci ont bien voulu intégrer nos commentaires dans leurs recommandations.

Les présents commentaires et recommandations se veulent complémentaires à ceux émis par le CQDE.

COMMENTAIRES

UNE RÉFORME D'ENSEMBLE OU UNE RÉFORME DU RÉGIME D'AUTORISATIONS ?

Le MDLCC note avec raison que « La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) a été adoptée en 1972 et elle n'a pas connu de modernisation majeure en 43 ans ! » Une fois cela dit, le Livre vert ne propose pas une révision globale de la Loi, mais principalement de son système d'autorisations.

Quels sont les principes qui sous-tendent la réforme proposée ?

En introduction, on nous parle « de règles plus claires, plus efficaces, plus prévisibles et plus actuelles pour encadrer les projets et les activités susceptibles d'affecter l'environnement, et ce, sans pour autant diminuer les exigences. » On aurait préféré lire : « accroître la protection de l'environnement et des milieux de vie des citoyens par des règles plus claires, plus efficaces... »

Malheureusement, les seuls indicateurs chiffrés dans le Livre vert ne font pas référence à l'efficacité environnementale de la Loi ni à la notion de risques ou d'impacts du système d'autorisation (ou de la Loi elle-même). Par contre, ils ont tous des liens avec la volonté de diminuer le nombre de certificats émis (de 5000 à 3500) et celle de diminuer les délais de traitement par le BAPE, déjà courts (15 mois actuellement à compter du dépôt de l'avis de projet, soit le même que l'Office national de l'Énergie), en le faisant passer d'environ 10 à 12 mois selon qu'il y ait audiences ou non. Dans le premier document produit lors de l'annonce de la réforme, on parlait également des coûts du ministère de l'Environnement :

« *Chaque année :*

- *plus de 5 000 autorisations ministérielles sont délivrées en vertu de la LQE ;*
- *jusqu'à 45 autorisations gouvernementales sont prises par décret dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale, dont un certain nombre ont fait l'objet d'un mandat d'audience du BAPE.*

Budget global : 195,4 M\$ en 2014-2015

Effectif total : 1 712 équivalents temps complet (ETC)

9 directions régionales réparties dans 17 régions du Québec »¹

La perspective privilégiée semble répondre davantage aux préoccupations des demandeurs d'autorisation et du Conseil du trésor, au détriment, si cet allègement est mal réalisé, des citoyens et de la protection des écosystèmes.

¹ Québec, [2015]. *Ensemble, développons le Québec de façon responsable. Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Section « Le MDDELCC en bref ». [En ligne.] <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/onepagerLQE.pdf>

Le présent exercice semble s'inscrire dans la volonté d'alléger au maximum la structure de l'État et les coûts qui y sont associés, davantage que dans une volonté de maintien des exigences environnementales. Les délais extrêmement courts pour réaliser cet exercice nous font craindre au dépôt d'un projet mal ficelé, qui risque d'amener dans son application plus de problèmes qu'il n'en réglera. Les juristes du contentieux ont besoin de temps pour bien faire les choses, pour vérifier les meilleures pratiques et écrire la nouvelle loi de la manière la plus claire possible afin de faciliter son interprétation par les tribunaux.

Nature Québec recommande d'entreprendre une véritable réforme de la LQE, orientée vers la protection de l'environnement davantage que sur son système d'autorisations.

UN TROP GRAND NOMBRE DE CERTIFICATS D'AUTORISATION ?

La réalité des milieux humides met à mal la logique du Livre vert

On estime que jusqu'à 80 % des milieux humides ont disparu dans les basses terres du Saint-Laurent depuis la colonisation, proportion qui atteint 85 % dans la grande région de Montréal. Au cours des 22 dernières années, 567 km² de milieux humides ont été perturbés, soit 19 % de la superficie restante en milieux humides. Les activités agricoles et sylvicoles sont les principales sources de perturbations, représentant respectivement 44 % et 26 % des superficies perturbées totales.

L'étude la plus approfondie sur cette question, réalisée à la demande du ministère faisait entre autres ce constat : « l'agriculture est la principale cause de destruction des milieux humides dans les Basses-terres du Saint-Laurent selon l'analyse de photographies aériennes, représentant 44 % des pertes de milieux humides, alors qu'elle est presque absente des demandes de CA (...) En effet, seulement 0,2 % des demandes de CA ont été faites pour des fins agricoles »²

La question se pose. Y a-t-il eu trop de certificats d'autorisation et trop de contraintes liées à la protection des milieux humides ? Alors même que la majorité des pertes de milieux humides au Québec s'est faite sans autorisation et à l'insu du ministère ? Comment concilier le désir de ramener le nombre des de CA de 5000 à 3500 est-il compatible avec cette réalité ? Entre 2006 et 2010, 558 certificats d'autorisation ont été émis pour des interventions dans les milieux humides, sans compter les grands

² Pellerin, S., et M. Poulin, 2013. *Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable*. Rapport final préparé pour le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs. 104 p. [En ligne.] <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/rives/Analyse-situation-milieux-humides-recommandations.pdf>

travaux ayant un impact sur ces milieux et faisant l'objet d'un autre type d'autorisation (barrage, route, oléoduc, ligne de transport). Et on applique déjà une règle de gradation liée à la superficie.

Comme le système d'autorisation et la protection des milieux naturels sont intimement liés, il apparaît fondamental de réaliser de concert les deux réformes afin de s'assurer que le système alternatif proposé permettra de mettre un terme à l'hécatombe des milieux humides des 22 dernières années. Après deux ans de travail de consultation, et parce qu'il n'était pas prêt, le Ministère désirait retarder de trois années supplémentaires son obligation d'adopter une nouvelle loi sur les milieux humides (ce délai a finalement été ramené à deux ans). Et on veut réformer la *Loi sur la qualité de l'environnement* sur les chapeaux de roue en à peine quelques mois ? La question des autorisations et celle de milieux humides essentiels ne peuvent être réfléchies chacune de leur côté.

Nature Québec recommande que le Ministère prenne le temps de bien faire les choses et qu'il intègre la future *Loi sur la protection des milieux humides* dans l'exercice de réflexion et de modernisation de la LQE en faisant coïncider leur agenda, c'est-à-dire d'ici avril 2017.

RISQUES, IMPACTS, CAPACITÉ DESUPPORT DES MILIEUX RÉCEPTEURS

Le Livre vert propose de s'inspirer de l'Ontario et de la Colombie-Britannique afin d'introduire le degré de risques dans la modulation des exigences que pourrait avoir le Ministère face à tel ou tel projet. Nature Québec considère que la notion de risque est souvent très subjective, difficile à quantifier et limitée dans son application. Elle lui préfère la notion d'impacts, laquelle peut aussi faire l'objet d'une gradation d'impacts mineurs à impacts majeurs. Et qui inclut aussi la question des impacts cumulatifs.

La notion de risque est ambiguë. La disparition d'un milieu humide ne pose généralement pas de risques à court terme. Mais l'ensemble des perturbations au cours des 22 dernières années a entraîné la perte de 567 km², ce qui a eu des impacts directs sur la qualité de l'eau, la biodiversité, l'érosion des berges, les inondations et notre capacité d'adaptation aux changements climatiques. Projet par projet, l'analyse de risque ne tient pas la route quant il s'agit de projets qui entraînent des pertes nettes d'habitats.

Dans la réforme, Nature Québec recommande d'adopter la notion d'impacts au lieu de celle de risques, de ne plus autoriser de projets lorsqu'ils entraînent une perte nette d'habitats ou lorsque la capacité de support des milieux récepteurs est compromise (dans un bassin versant par exemple).

NOUVEAUX TYPES DE CONSULTATION ET DÉLÉGATION DE RESPONSABILITÉ

Le Livre vert introduit de nouvelles formules de consultation afin de diminuer les délais, notamment lors des premières étapes de la Procédure d'évaluation environnementale des impacts (PEEI). Il soulève la question de confier des responsabilités aux villes en matière d'autorisation. Nature Québec met en garde le Ministère quant au risque de multiplier les types de consultation. En ce qui concerne les municipalités, tant que la réforme foncière n'est pas réalisée, c'est les placer dans une situation difficile que de leur faire appliquer une réglementation qui limiterait la construction ou l'étalement urbain sur leur territoire afin de préserver des milieux naturels d'intérêt, par exemple.

LA PRÉVISIBILITÉ PASSE PAR DES TEXTES CLAIRS ET... UNE RÉGLEMENTATION ADAPTÉE : L'EXEMPLE DES MINES

En mars 2012, un jugement de Cour a pratiquement invalidé des milliers de certificats d'autorisation émis en vertu d'une simple directive qui n'avait pas d'ancrage ni dans la Loi ni dans un règlement.³ Il a fallu adopter une loi d'urgence pour rendre valides rétroactivement ces certificats d'autorisation et les conditions qui y étaient rattachées. C'est cette loi, amendée cette année, qui force le gouvernement à adopter une législation sur cette question d'ici 2017.

On semble présumer dans le Livre vert qu'efficacité, clarté et prévisibilité passent par une simplification des règles et une diminution des autorisations formelles.

Dans le domaine minier, c'est encore une simple directive qui encadre toujours l'émission de certificats d'autorisation pour l'exploitation de gisements miniers (la directive 019 sur l'industrie minière), une directive qui s'est appliquée différemment au fil du temps et qui comporte une bonne part d'arbitraire. Une directive qui pourrait être aussi sanctionnée par les tribunaux. Le Ministère a travaillé à l'interne afin de transformer cette directive en règlement. Où en est-on ? Le Livre vert est muet sur cette importante question qui est au cœur des questions qu'il soulève. Nous vous référons à l'étude que Nature Québec a produite sur le sujet.⁴

³ Atocas de l'érable inc. c. Procureur général du Québec. Jugement 200-17-014831-119, 12 mars 2012. [En ligne.] <http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2012/03/Jugement-Atocas-12-03-2012.pdf>

⁴ Gagnon, H.-G., 2014. La directive 019 sur l'industrie minière : vers un règlement. Rapport préparé dans le cadre d'un stage au Service juridique DRT-2206, Faculté de droit, Université Laval. 21 p. [En ligne.] http://www.naturequebec.org/fileadmin/fichiers/Energie_climat/RA14-09-12_Directive19.pdf

COÛTS ET ÉCONOMIES LIÉS À LA RÉFORME

La question des coûts évités et des économies engendrées par l'État semble au cœur de la présente réforme, du moins dans tout le volet de l'allègement du système d'autorisation.

Parmi les neuf sources d'inspiration du Livre vert, quatre rapports touchent directement l'allègement réglementaire soit :

- Le rapport Audet sur la simplification réglementaire et administrative.
- Les consultations menées dans le cadre des travaux du comité-conseil sur l'allègement réglementaire et administratif.
- Les travaux en cours visant la redéfinition des relations entre le gouvernement du Québec et les municipalités, y compris la simplification réglementaire et administrative.
- Les travaux de la Commission de révision permanente des programmes.

Les questions soulevées par le ministre titulaire (M. Heurtel) au commissaire au développement durable (M. Cinq-Mars) lors de son témoignage devant cette commission n'ont d'ailleurs touché que cette question.⁵

Nature Québec se permet bien respectueusement de retourner la même question au ministre : le MDDELCC a-t-il une estimation des coûts ou des économies engendrés par sa réforme ?

On peut en toute légitimité remettre en question les pratiques parfois lourdes du Ministère en matière d'émission de certificats d'autorisation. Il aurait été intéressant cependant que les économies potentielles réalisées dans la simplification administrative puissent être réaffectées dans le contrôle sur le terrain, dans les inspections aléatoires et dans les travaux de suivi de l'état de l'environnement. Car le Ministère est nettement sous-financé. Et des coupures supplémentaires compromettraient sa capacité de remplir sa mission.

Dans une lettre qu'adressaient le 2 septembre dernier les principaux chefs de file du mouvement environnement au premier ministre Couillard, on traçait ce sombre portrait des finances du MDDELCC :

« Depuis 2005, le budget du 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 ont augmenté de 15 %... »

⁵ **M. Heurtel** : (...) J'ai une seule question. Au niveau de l'élaboration de votre rapport, est-ce que vous avez évalué les impacts financiers de vos recommandations sur les effectifs du ministère ou les besoins additionnels en financement que le ministère aurait besoin pour suivre vos recommandations ?

M. Cinq-Mars (Jean) : Non, on n'a pas évalué l'impact financier pour le ministère. Habituellement, quand que les ministères proposent des modifications législatives, dans certaines administrations, du moins, les ministères fournissent un aperçu de ce que ça pourrait coûter ou ce que ça pourrait exiger comme expertise additionnelle. Alors, ça, ce n'est pas un aspect qu'on a examiné.

M. Heurtel : Alors, au niveau de vos travaux, quand vous évaluez... quand vous faites des recommandations, vous ne tenez pas du tout compte de l'impact financier de vos recommandations sur le ministère ?

M. Cinq-Mars (Jean) : Non.

M. Heurtel : O.K. Merci. C'est tout pour moi, M. le Président.

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 \$. »⁶

Depuis cette période, les responsabilités du MDDELCC ont augmenté, notamment au chapitre du développement durable et des changements climatiques. Pour Nature Québec, le défi de « maintenir les exigences environnementales » dans le cadre de cette réforme ne pourra se concrétiser sans ajout de ressources.

À ce sujet, la lettre cosignée par Nature Québec, précise :

« La protection de notre capital naturel est une condition essentielle à la pérennité de notre développement économique, en plus d'être une condition d'accès à des marchés étrangers de plus en plus exigeants en la matière. Dans cette perspective, un MDDELCC fort n'est pas un frein au développement économique, mais un atout dont nous ne pouvons nous passer. C'est pourquoi nous vous écrivons aujourd'hui pour vous demander d'amorcer dès 2016-2017 un réinvestissement dans la mission environnementale de l'État québécois. Nos organismes estiment que le Québec doit amorcer un rattrapage nécessaire et urgent »⁷

Nature Québec recommande au Ministère de reconnaître que les nouvelles contraintes économiques qui lui sont imposées sont une entrave à l'application de la Loi et que toute réforme ne pourra être efficace que par le biais d'un réinvestissement de l'État dans la protection de l'environnement.

⁶ Lettre adressée à M. Couillard, en date du 2 septembre 2015, et signée par les dirigeants de : Nature Québec, Fondation David Suzuki, Équiterre, Environnement jeunesse, Greenpeace, Vivre en ville, Snap-Québec, WWFCanada, Jour de la terre, CQDE, RNCREQ et AQLPA.

⁷ Même référence.

MALUS/BONUS, ÉCOCONDITIONNALITÉ ET OUTILS FISCAUX POUR PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT

Où en êtes-vous dans le Livre vert ?

Le Livre vert n'aborde pas l'utilisation de mesures économiques pour assurer une meilleure protection de l'environnement et qui vont bien au-delà des exigences réglementaires ou des conditions d'autorisation. L'**écoconditionnalité par exemple**, consiste à lier l'**aide financière gouvernementale** à l'atteinte d'**objectifs environnementaux**. Selon ce principe, les promoteurs doivent respecter et même dépasser les dispositions de la législation et de la réglementation environnementale pour recevoir l'aide financière du gouvernement.

Nature Québec recommande l'utilisation de nouveaux outils économiques comme l'introduction de malus bonus, de mesures d'écoconditionnalité et d'écofiscalité, notamment pour financer la lutte aux changements climatiques et assurer la protection des milieux naturels.

CONCLUSION

Le Livre vert contient des avancées intéressantes en ce qui a trait notamment à la prise en charge des changements climatiques, à l'encadrement des évaluations environnementales stratégiques de même qu'en ce qui concerne les questions d'accès à l'information.

Toutefois, avant d'en arriver à un nouveau projet de loi, beaucoup de travail reste à faire en matière de réflexion globale et d'évaluation de l'efficacité des mesures proposées.

Nature Québec et partisan d'une approche législative d'ensemble, incluant de nouveaux outils incitatifs, lesquels vont bien au-delà d'une réforme du système d'autorisations. Après 43 ans, un bilan de l'efficacité globale de la LQE doit être réalisé et nous amener à nous démarquer comme des chefs de file mondiaux en matière de législation environnementale, comme l'était le Québec à l'époque de l'adoption de la LQE. Il ne faut que cette démarche s'éternise, mais elle ne doit pas se faire dans la précipitation pour des motifs d'économies à court terme.



Nature Québec œuvre à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie et à l'utilisation durable des ressources. Travaillant depuis 1981 à la protection de la biodiversité, Nature Québec souscrit aux objectifs de la Stratégie mondiale de conservation de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), dont il est membre. Nature Québec regroupe plus de 50 000 sympathisants, donateurs, membres individuels et plus d'une centaine d'organisations affiliées. Nature Québec est un organisme de bienfaisance reconnu.

870, avenue De Salaberry, bureau 270
Québec (Québec) G1R 2T9

Tél. (418) 648-2104 ■ Téléc. (418) 648-0991

conservons@naturequebec.org
www.naturequebec.org