

**MODERNISATION DU RÉGIME
D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE
DE LA LOI SUR LA QUALITÉ
DE L'ENVIRONNEMENT**

MÉMOIRE DE RÉSEAU ENVIRONNEMENT
PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES
TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

15 SEPTEMBRE 2015

Table des matières

Table des matières.....	ii
Présentation de Réseau Environnement	1
1. Introduction.....	2
2. Commentaires généraux.....	3
3. Orientation 1 – Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation	4
4. Orientation 2 : Mieux intégrer les 16 principes de la Loi sur le développement durable	5
5. Orientation 3 : accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales	7
6. Orientation 4 : Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public.....	8
7. Orientation 5 : Simplifier les autorisations et les processus d'analyse	10
8. Orientation 6 : Revoir les responsabilités du ministère et des initiateurs de projets.....	12
9. Orientation 7 : Mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent	13
10. Conclusion	14

Présentation de Réseau Environnement



Réseau Environnement est le plus important regroupement de spécialistes de l'environnement au Québec. Sa mission est de *promouvoir les bonnes pratiques et l'innovation en environnement*. Il réalise sa mission en regroupant des spécialistes de l'environnement, des gens d'affaires, des municipalités et des industries du Québec, afin d'assurer, dans une perspective de développement durable, l'avancement des technologies et de la science, la promotion des expertises et le soutien des activités en environnement en favorisant et en encourageant :

- les échanges techniques et commerciaux;
- la diffusion des connaissances techniques;
- le suivi de la réglementation;
- la représentation auprès des décideurs;
- l'assistance auprès des marchés interne et externe.

L'organisme représente plus de 2 700 membres à travers ses organisations, dont 350 entreprises et 250 municipalités œuvrant dans cinq principaux champs d'activités, soit la biodiversité, l'eau potable et les eaux usées, les sols et les eaux souterraines, l'air et les changements climatiques, ainsi que les matières résiduelles.

La particularité et la force de Réseau Environnement résident dans le regroupement de membres qui proviennent autant du secteur privé que public. Ces membres, réunis au sein de comités de travail, échangent sur leurs problématiques respectives et établissent des consensus, notamment sur les modifications législatives et réglementaires mises de l'avant par le gouvernement en matière d'environnement.

De plus, pour assurer une forte présence régionale au sein de l'Association, des présidents de comités régionaux, appuyés de nombreux bénévoles, assument le rôle de courroie de transmission entre les besoins et les aspirations des professionnels de l'environnement en région et les priorités de l'Association. Ainsi, chacun des neuf territoires suivants devient un lieu de débats sur les enjeux prioritaires : Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent/Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine, Capitale-Nationale/Chaudière-Appalaches, Côte-Nord, Estrie, Mauricie/Centre-du-Québec, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Outaouais et Montréal.

1. Introduction

Réseau Environnement avait, dès février 2015, amorcé concrètement la réflexion quant à la modernisation de la LQE lors d'un colloque régional¹ qui avait réuni une cinquantaine de participants des milieux municipal, privé, universitaire et juridique.

Lors de consultations antérieures sur l'allègement réglementaire et administratif du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), Réseau Environnement a également déposé un mémoire² donnant des pistes d'allègement en lien avec le processus pour la délivrance des certificats d'autorisation (CA). Puis, lors de consultations ciblées en vue de la publication du Livre vert en avril 2015, Réseau Environnement a déposé ses commentaires préliminaires quant à la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la LQE.

Ainsi, à la suite de la publication de l'annonce de la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), Réseau Environnement a formé un comité d'experts provenant du milieu privé et du milieu juridique afin de participer à cette vaste réflexion.

Réseau Environnement possède une expertise significative et multisectorielle permettant de fournir des commentaires pour s'assurer que cette modernisation réponde aux objectifs du Ministère et aux enjeux soulevés par les parties concernées sur le terrain. L'Association souhaite faire part de ses commentaires généraux (section 2) puis adressera chacune des orientations en répondant aux questions et propositions soulevées dans le Livre vert (sections 3 à 9). Ce mémoire est le résultat des efforts concertés des membres du comité d'experts et, par conséquent, représente la position de Réseau Environnement.

¹ Conférence régionale Capitale-Nationale/Chaudière-Appalaches, 5 février 2015. <http://www.reseau-environnement.com/fr/evenements/conference-regionale-capitale-nationalechaudiere-appalaches-2>

² Réseau Environnement. Juin 2013. Commentaires quant au Document de consultation du projet de Plan d'action de simplification réglementaire et administrative du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs 2012-2015. <http://www.reseau-environnement.com/fr/nouvelles/commentaires-du-plan-daction-de-simplification-reglementaire-et-administrative-du-mddefp-2012-2015>

2. Commentaires généraux

Réseau Environnement se réjouit de ce chantier de modernisation de la LQE, qui en effet, a grand besoin d'être révisée afin de s'adapter au contexte social, économique et environnemental actuel. L'Association est en accord avec les grandes orientations qui se dégagent du Livre vert. Ces orientations visent une optimisation législative et réglementaire nécessaire. Nous insistons d'ailleurs sur le mot « optimisation » plutôt qu'« allègement » qui laisse entendre un affaiblissement de la Loi, ce qui ne devrait aucunement être l'intention du législateur. Bien que les objectifs de cette révision doivent également viser une diminution de la lourdeur des processus administratifs reliés aux autorisations, nous sommes tout à fait en accord avec les objectifs généraux de cette modernisation, qui sont, tels que mentionnés dans le Livre vert, de « maintenir les plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement tout en étant adapté aux défis du Québec du 21e siècle ».

De façon générale, Réseau Environnement souhaite souligner quelques principes jugés essentiels dans cette modernisation :

L'équité dans l'application de la loi : nos membres experts rapportent régulièrement le manque d'équité dans le traitement des demandes de CA à travers les bureaux régionaux du Ministère. En effet, les délais, les questions posées, les documents exigés et les conditions imposées diffèrent d'une région à une autre. Il apparaît important d'uniformiser au sein des directions régionales la formation des analystes afin que les exigences règlementaires soient appliquées de la même façon partout. Réseau Environnement souhaite également que l'optimisation des processus d'autorisation permette au Ministère de renforcer les contrôles et suivis faits par les inspecteurs, particulièrement pour les cas qui sont en infraction par rapport aux exigences légales et règlementaires.

Changement de culture au sein du ministère : l'évaluation des demandes d'autorisation se fait souvent dans des conditions passives plutôt que coopératives. La perception est que les analystes responsables de l'évaluation des demandes ont un droit de vie ou de mort sur la réalisation d'un projet. Ce rapport de force entraîne parfois des dérapages, ce qui s'écarte du fondement de l'analyse d'une demande d'autorisation environnementale. Ainsi, des entreprises qui voudraient se conformer pourraient préférer garder le silence par crainte de la lourdeur administrative qui s'en suivra. Il apparaît essentiel d'équilibrer la fonction d'autoriser avec la fonction de mise en application et de prôner un esprit plus collaboratif de la part des analystes, ces derniers devant avoir un rôle d'accompagnateur dans les processus administratifs.

Clarifier et simplifier les processus liés au régime d'autorisation environnementale : cet élément a déjà été défendu par Réseau Environnement dans les documents déposés auparavant. Il est important de favoriser l'adoption de normes législatives ou réglementaires précises au détriment des documents de nature administrative (guides, procédures, stratégies ou lignes directrices) qui sont sujets à interprétation et qui n'ont aucune portée juridique. Toutefois, il faut également porter une grande attention à l'objectif d'optimisation de cette modernisation et ne pas tomber dans le piège d'alourdir plutôt que d'alléger les processus. Nous nous permettons de noter à cet effet que seulement deux des sept orientations (la 3 et la 5) visent réellement une optimisation. Les cinq autres orientations proposent des pistes de solutions pouvant mener à des processus plus complexes et donc, potentiellement moins efficaces, plus longs et plus coûteux.

3. Orientation 1 – Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation

Considérant que la lutte contre les changements climatiques est une priorité, établir une adéquation entre le marché du carbone et le régime d'autorisation environnementale apparaît essentiel. Ainsi, Réseau Environnement est d'avis que les changements climatiques pourraient être considérés dans les processus de délivrance des autorisations. Toutefois, il sera important d'évaluer les projets dans leur contexte national ou même international et en tenant compte des technologies disponibles sur le marché. Par exemple, un projet pourrait être un émetteur important de gaz à effet de serre, mais tout de même utilisateur d'une technologie efficace réduisant au maximum son empreinte carbone en comparaison de ce qui se fait ailleurs. Ces considérations sont importantes afin de favoriser l'innovation et de ne pas nuire au développement économique du Québec.

D'autre part, il est difficile d'établir un seuil d'émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le cadre d'une demande d'autorisation, car chaque projet est différent. Nous recommandons donc d'évaluer les projets en termes de leur performance au sein du marché actuel, plutôt qu'en termes de seuil d'émissions à considérer pour évaluer l'acceptabilité d'un projet. Il est également essentiel de ne pas évaluer les projets en fonction de leurs émissions de GES seulement, mais également en fonction de leur résilience par rapport aux changements climatiques à venir, en particulier pour les projets d'envergure ou évoluant dans un contexte géographique sensible aux impacts des changements climatiques.

Le dépôt d'un plan de réduction des émissions de GES dans le cadre de la demande d'autorisation tel que préconisé dans le Livre vert peut également s'appliquer. Toutefois, les processus ou projets déjà assujettis au Système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de GES, qui possèdent donc déjà un mécanisme de réduction des GES en place, ne devraient pas avoir à déposer un plan de réduction de GES additionnel. De plus, un questionnement demeure sur les émetteurs de moins de 10 000 t éq. CO₂ : est-ce concevable de leur demander un tel plan compte tenu des capacités humaines et financières limitées des petits projets?

La conception d'outils pour renforcer la capacité de prise en compte des risques climatiques dans les processus d'évaluation est une avenue intéressante. Mais ces outils devront absolument être clairs, flexibles et basés sur la science. Il est toutefois important de préciser que la multiplicité de ces outils pourrait venir alourdir le processus plutôt que l'optimiser.

Réseau Environnement croit que l'assujettissement ponctuel ou discrétionnaire à la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) proposé par le Ministère serait très insécurisant pour les promoteurs de projets et les investisseurs. La PEEIE doit demeurer une évaluation technique et scientifique, basée sur des expertises professionnelles. L'assujettissement ponctuel est donc à éviter absolument pour limiter l'arbitraire, de sorte que les règles pourraient changer à tout moment au cours du projet.

4. Orientation 2 : Mieux intégrer les 16 principes de la Loi sur le développement durable

Bien que l'objectif de mieux intégrer les 16 principes de la Loi sur le développement durable soit louable, Réseau Environnement se questionne sur la faisabilité d'une telle orientation. Ces principes figurent en effet déjà en toile de fond pour guider l'action du Ministère puisqu'ils sont prévus de manière souple dans la Loi sur le développement durable. L'Association considère que les principes de développement durable ont bien leur place au sein d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES), mais pas lors d'une demande de CA. Une ÉES, permettant un examen plus large et dans un échéancier de temps plus grand, permet l'examen de chacun des principes de façon approfondie. Une demande de CA d'autre part doit conserver des exigences claires et cohérentes, basées sur des expertises techniques et scientifiques. Une demande de CA doit ainsi être une discussion d'applicabilité, et non de grands principes ouvrant la voie à l'interprétation. Réseau Environnement est également d'avis qu'enchâsser les principes

de développement durable directement dans la LQE compliquerait l'application de cette loi et ouvrirait également la voie à l'interprétation.

Dans ce contexte, Réseau Environnement soutient la proposition de doter le Québec d'un encadrement législatif pour les ÉES. Toutefois, l'Association ne recommande pas d'intégrer les 16 principes de développement durable dans la LQE, ni dans le processus de demande d'autorisation. Finalement, toujours dans un esprit d'optimisation, l'Association soutient la proposition d'adapter les processus d'autorisation environnementale aux projets ayant fait l'objet d'une ÉES afin de ne pas doubler les processus d'évaluation.

L'ÉES est un très bon outil pour baliser le futur d'une filière économique. En ce sens, l'ÉES ne doit pas être appliquée pour arrêter un projet en particulier ou instaurer un moratoire, mais pour aller chercher les informations supplémentaires et pertinentes à l'évaluation d'une filière. Par exemple, l'ÉES effectuée sur la filière de traitement des matières résiduelles, ou celle sur les activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures dans les bassins en aval de l'estuaire du Saint-Laurent, ont permis de mieux comprendre les dimensions environnementales et socioéconomiques de ces filières afin de mieux encadrer les projets présents ou futurs s'y rattachant. Réseau Environnement croit que tout plan, stratégie ou programme gouvernemental pouvant s'appliquer sur l'ensemble du territoire, pouvant avoir des impacts sur un secteur industriel ou économique particulier ou concernant de nouveaux marchés pour lesquels peu de connaissances sur les impacts potentiels sont disponibles dans le contexte québécois, pourrait être visé par une ÉES. Il est important de souligner que ce mode d'évaluation doit tout de même être utilisé avec parcimonie et doit être encadré, que ce soit pour valider la décision d'effectuer une ÉES ou pour établir les procédures claires de sa mise en œuvre. Sur le point particulier des procédures, l'Association pense qu'une ÉES pourrait, pour être efficiente, durer 12 à 18 mois.

En ce qui concerne le mode de consultation à privilégier dans le cadre d'une ÉES, Réseau Environnement pense que le ministre devrait avoir la discrétion du choix du processus (passer par le Bureau d'audience publique ou mandater un consultant externe) suivant le contexte, pourvu que toute l'information soit publique et que la crédibilité du meneur des audiences de consultation soit généralement reconnue par la communauté scientifique.

5. Orientation 3 : accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales

Moduler le régime d'autorisation en fonction du risque environnemental permet d'étendre la responsabilité de la chaîne des porteurs de projets, tout en optimisant les processus administratifs. La mise en application d'un régime d'attestation d'assainissement en particulier permet un avis de conformité volontaire de la part de l'initiateur du projet, le responsabilisant et initiant une démarche de collaboration active avec le Ministère. Réseau Environnement est donc tout à fait en accord avec cette proposition. En fait, la modulation en fonction des risques (élevé, modéré, faible et négligeable) avec le type d'encadrement correspondant qui est proposé dans le Livre vert existe déjà dans la loi. L'Association encourage donc fortement sa mise en application.

Réseau Environnement pense qu'établir une liste exclusive aux projets à risque élevé assujettis à la PEEIE est une bonne chose. Tel que mentionné précédemment, il n'est pas recommandé que le gouvernement puisse assujettir de façon exceptionnelle certains projets non listés. Cela créerait un climat d'incertitude pour les promoteurs de projets et les investisseurs.

En ce qui concerne l'identification des activités à risque élevé, faible ou négligeable, il apparaît difficile de répondre directement dans ce mémoire. Ces listes devraient en effet être établies par voie réglementaire et devraient vraisemblablement faire l'objet d'un processus rigoureux d'évaluation d'impacts potentiels avec une grille d'analyse basée sur leur prévisibilité, leur intensité, leur étendue spatiale et la valorisation ou sensibilité des composantes susceptibles d'être touchées. Ces listes devraient aussi faire l'objet de consultations publiques préalablement à leur adoption, et en consultant les organismes représentant les promoteurs ou les industriels.

Éviter le fractionnement des projets apparaît irréaliste dans le sens où il est fréquent que des projets dans leur globalité ne soient pas gérés par le même promoteur (par exemple : construction d'une usine par un promoteur A alimenté au gaz naturel par un promoteur B). Nous recommandons que toutes les composantes d'un projet fassent partie d'un même processus de demande d'autorisation lorsque le promoteur de ces composantes est le même. Cela permettrait de conserver une certaine flexibilité dans le processus de demande d'autorisation d'un projet complexe impliquant plusieurs promoteurs avérés et d'éviter le fractionnement abusif d'un projet.

Toutefois, il est important de souligner que dans un processus de demande d'autorisation, la nature du projet demeure toute aussi importante que l'identité du promoteur. En effet, les impacts potentiels du projet restent les mêmes quel que soit le porteur du projet. Ainsi, l'Association ne préconise pas un processus allégé ou différencié dans le cas où le promoteur serait une instance municipale ou si le projet est à des fins d'utilité publique ou financée par des fonds publics. Dans le même ordre d'idée, un projet ayant un impact positif sur l'environnement pourrait également tout de même comporter des impacts négatifs possibles. Ce type de projet ne devrait donc pas bénéficier d'un processus d'autorisation distinct.

6. Orientation 4 : Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public

La création d'un registre d'évaluation environnementale pour les projets visés par le PEEIE permettrait une plus grande transparence en rendant plus de documents disponibles plus tôt dans le processus. Sans aucun doute, cela diminuerait les demandes d'accès à l'information, ce qui réduirait le fardeau administratif du Ministère dans ce domaine. Réseau Environnement soutient donc cette proposition.

Bien que la consultation du public en amont du dépôt de l'avis de projet soit louable, cette démarche semble hasardeuse puisque plusieurs données ne sont pas forcément connues avant le dépôt de l'avis de projet. Plusieurs aspects financiers ne sont également pas totalement finalisés, ayant une influence sur les caractéristiques générales du projet. Inciter l'initiateur du projet à consulter les citoyens au préalable est une démarche à favoriser grandement. Toutefois, la rendre obligatoire serait impraticable, puisque tous les initiateurs de projets n'ont pas forcément les capacités financières et humaines de mettre en place un processus encadré visant la consultation des citoyens. Par ailleurs, la consultation des citoyens par voie électronique une fois l'avis de projet déposé est une option efficace et transparente, pourvu que les commentaires déposés soient nominatifs et retraçables (la personne devrait obligatoirement et minimalement donner son nom et son courriel/téléphone pour pouvoir déposer officiellement son commentaire). L'anonymat n'a aucune raison d'être dans le cadre d'un processus de consultation publique.

Le processus du BAPE est maintenant bien rodé et Réseau Environnement n'a pas de commentaires particuliers à faire sur les mécanismes de consultation et les approches à adopter pour mieux consulter la population. En ce qui concerne le processus de sélection des membres du BAPE, l'Association est en accord avec le fait que la LQE prévoit

clairement le mode de sélection et de nomination pour tous les membres à temps plein. Réseau Environnement n'a pas réfléchi en profondeur sur les critères qui devraient être retenus dans le processus de sélection, mais de façon générale, il est évident que l'impartialité et les compétences dans le domaine environnemental et de l'acceptabilité sociale soient des critères essentiels.

Réseau Environnement est d'avis que tous les renseignements contenus dans les autorisations devraient être rendus publics, à l'exception des secrets industriels et des renseignements financiers. L'Association recommande à cet effet de consulter l'initiateur du projet pour identifier les documents et informations à rendre public. En cas de mésentente sur les renseignements à publier, la Commission d'accès à l'information du Québec devrait être saisie du dossier selon les processus déjà existants. Il est également recommandé que les aspects environnementaux énoncés dans les CA en particulier soient plus élaborés qu'ils le sont actuellement, afin de donner des informations plus claires et compréhensibles au public.

Le recours à la médiation est tout à fait pertinent afin d'éviter des procédures de consultations publiques non pertinentes et dans le contexte d'optimisation dans lequel cette modernisation a été amorcée. Réseau Environnement est en accord avec la proposition de baliser ce processus dans la loi afin qu'il soit clairement expliqué et plus prévisible.

En lien avec l'information générée par les processus d'autorisation, en particulier lors des évaluations d'impact, Réseau Environnement souhaite souligner le potentiel important de partage de données scientifiques brutes dont le gouvernement pourrait bénéficier pour alimenter ses bases de données dans le domaine climatique, hydrologique, géologique, faunique et floral et de la biodiversité en général. Il y a en effet une importante quantité de données générées par les initiateurs de projets (et les consultants) lors des études d'impact mises en œuvre notamment lors de grands projets industriels, miniers, de transport ou énergétiques. Ces données, souvent tablettées sans pouvoir en bénéficier sur le long terme, sont essentielles dans l'acquisition de connaissances et pourraient servir pour d'autres projets ou études par la suite. Réseau Environnement recommande donc d'intégrer un mécanisme dans les processus d'autorisation qui permette au gouvernement de récupérer ces données, et de les rendre publiques, pourvu qu'elles ne soient pas jugées stratégiques pour le développement du projet.

7. Orientation 5 : Simplifier les autorisations et les processus d'analyse

Réseau Environnement avait déjà affirmé dans un mémoire³ sur la simplification réglementaire et administrative déposé en juin 2013 que l'optimisation administrative du régime d'autorisation devait passer par la réduction de la documentation exigée et par la mise en place de rencontres pré-demande d'autorisation, pour faciliter la tâche au demandeur, mais également favoriser dès le départ la compréhension des analystes du Ministère quant à la nature du projet déposé (briser le lien papier).

Réduire le nombre de projets soumis à l'obtention d'une autorisation (pourvu que ces projets respectent les conditions prévues dans le règlement) et regrouper les différents types d'autorisations liées à un même projet sont des avenues très pertinentes pour réduire la longueur et la complexité des processus d'autorisation et donc les coûts totaux d'un projet.

L'amélioration de l'accessibilité et de l'échange d'information par les demandeurs d'autorisations, notamment par les prestations électroniques de service (PES), est également recommandée.

Faciliter la réalisation de projet pilote est également une très bonne proposition. En lien avec le marché du carbone notamment, le développement de protocoles de crédits compensatoires nécessite la mise en place de projets pilotes. De plus, cette proposition permettra de favoriser l'innovation environnementale sur le marché québécois.

Toutefois, Réseau Environnement est d'avis que la révision des autorisations après 10 ans serait contreproductive et alourdirait le processus administratif, venant ainsi contrecarrer les objectifs d'optimisation de la présente modernisation. Le pouvoir d'inspection et d'enquête du Ministère, qui est déjà là pour assurer la protection de l'environnement, pourrait être amélioré à cet effet. De plus, la proposition d'instaurer une autorisation évolutive tout au long de l'exercice de l'activité d'un projet permettrait également de s'assurer que l'évolution du projet dans le temps se fait dans le respect de l'environnement.

Tel que souligné dans l'orientation 3 (section 5), l'Association ne préconise pas un processus allégé ou différencié dans le cas où le promoteur serait une instance

³ Réseau Environnement. Juin 2013. Commentaires quant au Document de consultation du projet de Plan d'action de simplification réglementaire et administrative du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs 2012-2015. <http://www.reseau-environnement.com/fr/nouvelles/commentaires-du-plan-daction-de-simplification-reglementaire-et-administrative-du-mddefp-2012-2015>

municipale. Ainsi, dans le cas où le gouvernement du Québec délègue une responsabilité au milieu municipal, le processus devrait demeurer le même.

Il est plutôt compliqué de mesurer les effets cumulatifs d'un projet. Dans le cadre d'une étude d'impacts pour un projet assujéti, le Ministère a déjà des exigences en matière d'évaluation des impacts cumulatifs. Dans le cadre d'un CA, cela complexifierait grandement l'analyse et augmenterait substantiellement les délais, ce qui va à l'encontre de la présente modernisation. Réseau Environnement pense que le recours à des ÉES serait plutôt à privilégier pour l'étude des impacts cumulatifs pour des activités ou des filières précises.

Ainsi, à l'exception de la révision après 10 ans et du processus allégé pour le milieu municipal, Réseau Environnement est d'accord avec les propositions qui sont faites dans le Livre vert au sein de cette orientation, qui permettront de réduire significativement la longueur et la complexité des processus d'autorisation environnementale.

En lien avec ces pistes de solutions prometteuses, Réseau Environnement souhaite tout de même souligner le manque d'uniformité dans les pratiques et processus administratifs des différentes directions régionales, qui viennent complexifier les autorisations et le processus d'analyse. Plusieurs autres pistes de solution sont proposées à cet effet :

- Améliorer la précision des règlements pour réduire les interprétations possibles des fonctionnaires qui se fient aux différents guides et lignes directrices lors de l'évaluation d'un dossier.
- Favoriser un contexte collaboratif et encadrer les analystes pour éviter les abus de pouvoir et les situations inévitables causées par une application inconstante de la réglementation applicable.
- Instaurer une synergie interrégionale et multisectorielle en mettant en place des mécanismes favorisant les transferts de l'analyse de demandes d'autorisation à la direction régionale ou la direction sectorielle ayant développé l'expertise pertinente à l'analyse de l'ensemble ou d'une partie du projet. Tout en reconnaissant l'importance des enjeux régionaux dans une demande d'autorisation, cela permettrait de réduire les difficultés et les délais liés à un déficit des connaissances qui peut survenir pour certains types de projets comprenant des enjeux environnementaux complexes ou peu fréquents pour une région donnée ou une absence de ressources ayant des connaissances techniques suffisantes pour juger de l'acceptabilité d'un projet. Dans un tel scénario, le dépôt des demandes d'autorisation pourrait continuer de s'effectuer auprès de la direction régionale au sein de laquelle le projet a lieu et l'analyste régional aurait

plus un rôle de coordonnateur du dossier. Notamment, il se chargerait de déléguer à un ou plusieurs experts les aspects du dossier qui le requiert, s'assurerait des communications avec le demandeur et si requises, entre ce dernier et les experts. En résumé, il agirait à titre de facilitateur du processus pour le projet en question.

8. Orientation 6 : Revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projets

Réseau Environnement est en accord avec une plus grande responsabilisation des promoteurs et du Ministère, et les propositions faites dans le Livre vert amélioreraient probablement la qualité des demandes et du processus de traitement, et la prévisibilité des exigences pour l'initiateur de projet. Il est essentiel que cette amélioration passe par des directives et des instructions claires et prenant en compte les enjeux de la région dès le début du mandat. Cela vient rejoindre une approche axée sur les engagements et la discussion tout au long du processus d'évaluation et répond ainsi pleinement au principe de changement de culture que l'Association défend globalement dans ce mémoire.

En ce qui concerne l'extension des pouvoirs de refus, nous soulignons que les articles 115.5 et suivants prévoient déjà le manquement à la loi (donc non-respect d'une autorisation) comme motif pour ne pas délivrer toute autre autorisation. L'Association ne voit donc pas pourquoi il faudrait bonifier ce régime.

Quant à la réflexion du Ministère sur les instruments économiques évitant le passif environnemental après cessation d'activités, Réseau Environnement souhaite souligner les points suivants :

- L'exigence de garanties financières est un outil pertinent pour pallier le passif environnemental potentiel d'un projet, mais elle demeure un ajout administratif dont il faut assurer l'efficacité dans l'application afin d'éviter le ralentissement du traitement de l'autorisation. Il est donc essentiel d'être précis sur l'objectif, les fins des garanties, la façon de la mettre en œuvre et le temps requis pour relâcher les garanties financières exigées.
- Il faut que l'exigence de garantie financière soit une exigence réglementaire pour assurer la prévisibilité et la clarté d'application.
- Il faut déterminer le passif environnemental potentiel en amont afin de déterminer correctement les conditions des garanties financières.

- Élargir la garantie financière à toute demande de CA n'est pas recommandée, mais l'associer à des activités pouvant effectivement mener à un passif environnemental est souhaitable (comme cela est déjà prévu dans certains projets de grande envergure comme les mines ou dans les domaines à haut risque de passif environnemental comme le domaine des sols contaminés).

9. Orientation 7 : Mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent

Réseau Environnement approuve le principe d'utilisateur-payeur et n'est donc pas contre une révision de la grille tarifaire et une modification du ratio d'autofinancement. Toutefois, l'imposition d'un tarif pour recouvrer la totalité des dépenses d'ouverture et d'analyse des demandes d'autorisation n'apparaît pas souhaitable pour maintenir l'efficacité des processus administratifs. En effet, le partage des coûts permet d'assurer la responsabilisation des deux parties : de l'initiateur de projet qui doit déposer une demande complète et conforme et du Ministère qui doit s'assurer du traitement équitable et efficace de la demande. Cela garantit un incitatif pour les deux parties dans l'objectif de traiter la demande d'autorisation correctement et dans des délais raisonnables. De plus, si les tarifs doivent être revus, ils devront être fixes et non prohibitifs. La part assumée par l'État d'un côté et par l'initiateur du projet de l'autre pourrait être revue, mais ce changement devrait être accompagné de garanties de performances du Ministère en terme de délai de traitement et d'expertise dédiée à la demande. La mesure des performances du Ministère dans ce domaine contribuerait au principe de changement de culture défendu de façon générale dans cette modernisation (approche client collaborative). D'ailleurs, la mesure des performances devrait faire l'objet d'une référence spécifique dans le rapport annuel du Ministère ou dans un rapport distinct à ce sujet.

Il est aussi évident que les fonds récoltés avec cette tarification doivent être dédiés directement au processus de demande (améliorer la gestion des dossiers, engager plus d'analystes ou de meilleurs experts...etc.) et non utilisés dans d'autres domaines ou budgets du gouvernement (fonds consolidé ou dédié à l'équilibre budgétaire).

Pour finir, l'Association ne pense pas que l'initiateur du projet devrait payer davantage pour les services du Bureau d'audiences publiques pour l'environnement. Tel que discuté précédemment, l'Association souhaite une application uniforme du tarif, incluant pour les projets municipaux.

10. Conclusion

Dans l'ensemble, Réseau Environnement soutient le projet de modernisation du régime d'autorisation environnementale de la LQE proposé par le Ministère. L'Association avait d'ailleurs soumis lors de consultations antérieures un mémoire⁴ donnant des pistes d'allègement en lien avec le processus pour la délivrance des certificats d'autorisation (CA).

L'Association est en accord avec les grandes orientations et plusieurs des propositions soumises dans le Livre vert. Parmi les propositions et questionnements soulevés, voici ceux que l'Association tient à souligner particulièrement :

- Considérant que la lutte contre les changements climatiques est une priorité, établir une adéquation entre le marché du carbone et le régime d'autorisation environnementale est essentiel.
- Pour ce qui est des émissions de GES, nous recommandons d'évaluer les projets dans leur contexte national ou même international, en comparaison des technologies disponibles sur le marché, en termes de leur performance au sein du marché actuel (plutôt qu'en termes de seuil d'émissions simplement) et également en fonction de leur résilience par rapport aux changements climatiques à venir.
- Nous ne sommes pas en accord avec l'assujettissement ponctuel ou discrétionnaire à la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) proposé par le Ministère qui serait très insécurisant pour les promoteurs de projets et les investisseurs.
- L'Association considère que les principes de développement durable ont bien leur place au sein d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES), qui serait encadrée législativement, mais pas dans le cadre d'une demande de CA.
- Nous sommes totalement en accord avec la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental.
- L'identification des activités à risque élevé, faible ou négligeable devrait être établie par voie réglementaire et devrait faire l'objet d'un processus rigoureux d'évaluation d'impacts potentiels.

⁴ Réseau Environnement. Juin 2013. Commentaires quant au Document de consultation du projet de Plan d'action de simplification réglementaire et administrative du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs 2012-2015. <http://www.reseau-environnement.com/fr/nouvelles/commentaires-du-plan-daction-de-simplification-reglementaire-et-administrative-du-mddefp-2012-2015>

- Pour une question d'équité et dans l'optique où la nature du projet prévaut sur l'identité du promoteur, l'Association ne préconise pas un processus allégé ou différencié dans le cas où le promoteur serait une instance municipale ou si le projet est à des fins d'utilité publique ou financée par des fonds publics.
- Nous soutenons la création d'un registre d'évaluation environnementale pour les projets visés par le PEEIE qui permettrait une plus grande transparence en rendant plus de documents disponibles plus tôt dans le processus.
- Nous ne recommandons pas de rendre obligatoire la consultation du public en amont du dépôt de l'avis de projet puisque l'avis de projet est le minimum d'information nécessaire pour entamer des consultations. Toutefois, inciter l'initiateur du projet à consulter les citoyens au préalable est une démarche à favoriser grandement.
- Nous recommandons d'intégrer un mécanisme dans les processus d'autorisation qui permette au gouvernement de récupérer les données générées lors des évaluations, et de les rendre publiques, pourvu qu'elles ne soient pas jugées stratégiques pour le développement du projet.
- Nous soutenons la proposition d'instaurer une autorisation évolutive tout au long de l'exercice de l'activité d'un projet, mais pensons que la révision des autorisations après 10 ans serait contreproductive et alourdirait le processus administratif.
- Nous recommandons d'instaurer une synergie interrégionale et multisectorielle en mettant en place des mécanismes favorisant les transferts de l'analyse de demandes d'autorisation à la direction régionale ou la direction sectorielle ayant développé l'expertise pertinente à l'analyse de l'ensemble ou d'une partie du projet.
- Élargir la garantie financière à toute demande de CA n'est pas souhaitable, car cela augmenterait le fardeau administratif, mais l'associer à des activités pouvant effectivement mener à un passif environnemental serait pertinent.
- Réseau Environnement est en accord avec une plus grande responsabilisation des promoteurs et du Ministère dans le processus d'évaluation.
- Nous approuvons le principe d'utilisateur-payeur et ne sommes donc pas contre une révision de la grille tarifaire et une modification du ratio d'autofinancement des autorisations environnementales pourvu qu'un partage des coûts demeure et que cela soit accompagné de garanties de performances du Ministère.

Pour conclure, nous aimerions ajouter à ces commentaires principaux trois principes généraux qui nous apparaissent comme primordiaux dans cette modernisation et représentent la toile de fond de la position de Réseau Environnement:

- L'équité dans l'application de la loi : uniformisation des traitements entre les directions régionales
- Changement de culture au sein du Ministère : atténuation du rapport de force entre analyste et initiateur du projet pour un esprit plus collaboratif
- Clarifier et simplifier les processus liés au régime d'autorisation environnementale, et notamment favoriser l'adoption de normes législatives ou réglementaires précises plutôt que des documents de nature administrative sujets à interprétation.