

LE CHOIX DÉLIBÉRÉ D'UN RÉGIME D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE COMPLAISANT



*Mémoire déposé dans le
cadre des consultations
de la Commission des
transports et de
l'environnement sur le
Livre vert intitulé
« Moderniser le régime
d'autorisation
environnementale de la
Loi sur la qualité de
l'environnement »*



SEPTEMBRE 2015

Recherche et rédaction

Louis-Joseph Saucier

Syndicat de la fonction publique
et parapublique du Québec

Table des matières

<i>Présentation.....</i>	<i>1</i>
<i>Introduction.....</i>	<i>2</i>
<i>Le processus actuel d'autorisation ministérielle.....</i>	<i>3</i>
Inspections de conformité aux autorisations délivrées.....	3
La promesse d'un suivi attentif des autorisations.....	4
Pas une priorité.....	4
Diminution récente des suivis d'autorisations.....	5
<i>Vers un affaiblissement généralisé du régime d'autorisation</i>	<i>6</i>
Oui à l'allègement administratif, gare à l'allègement réglementaire	6
Absence d'évaluation du degré de risque projet par projet.....	7
Catégorie d'activités dites à risque négligeable.....	8
Catégorie d'activités dites à risque faible	9
Catégorie d'activités dites à risque modéré	9
<i>Évocation d'un transfert de responsabilités vers les municipalités</i>	<i>10</i>
Vers un morcellement des normes environnementales?.....	11
Manque d'expertise interne des municipalités	12
<i>Conclusion.....</i>	<i>14</i>
Un processus d'autorisation ministérielle affaibli	14
Affaiblir le régime d'autorisation plutôt qu'y consacrer le personnel suffisant.....	15

Présentation

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est une organisation syndicale indépendante qui représente plus de 42 000 personnes. La majorité de celles-ci travaillent dans la fonction publique du Québec et occupent un emploi de bureau, de technicien ou d'ouvrier.

Le SFPQ représente aussi le personnel de plus de 30 organisations parapubliques, dont les activités relèvent du domaine public. Parmi elles, 22 sont des mandataires de l'État.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres est la défense de leurs conditions de travail et la défense des intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

Introduction

Les autorisations environnementales délivrées par les autorités publiques ne sont pas que des tracasseries administratives qui font pester ceux et celles qui voudraient voir certains projets industriels se réaliser plus rapidement. Comme souligné à juste titre en introduction du Livre vert, « le régime d'autorisation environnementale est l'instrument par lequel l'État peut assumer efficacement une grande part de ses responsabilités en matière de protection de l'environnement.¹ » De fait, le présent exercice de réforme qui s'amorce constitue la première refonte majeure de la Loi sur la qualité de l'environnement depuis son adoption en 1972. Cela représente un événement majeur en droit de l'environnement au Québec, d'autant plus qu'il a largement été démontré, ces dernières années, que les enjeux environnementaux sont des enjeux démocratiques majeurs pour lesquels le droit actuel gagnerait souvent à être amélioré. Il suffit, pour s'en convaincre, de penser aux projets d'exploitation d'uranium, de gaz ou de pétrole de schiste, aux projets de mine à ciel ouvert en milieu habité ou encore aux poussières du Port de Québec, pour ne nommer que ces cas d'envergure.

Le SFPQ, qui représente des travailleurs et travailleuses qui mettent en œuvre au quotidien le régime d'autorisation environnementale du Québec, est certes interpellé par les propositions de changements du régime avancées dans le Livre vert. Aussi, dans le présent mémoire, les principales modifications proposées aux autorisations environnementales de responsabilité ministérielle seront passées en revue, afin d'évaluer si elles contribuent à rendre le régime plus rigoureux sur le plan environnemental. Dans un premier temps, il importe toutefois de relever la principale défaillance dans la mise en œuvre du régime d'autorisation actuel, à savoir le manque de suivi des autorisations délivrées².

¹ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert », 2015, <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/livreVert.pdf>>, p. 1.

² Signalons que, dans le présent mémoire, l'analyse se concentre sur le processus d'autorisation ministérielle – garant d'environ 99 % des autorisations émises annuellement, et non pas sur la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE), qui permet chaque année la délivrance d'une vingtaine de nouveaux certificats d'autorisation. Sous la responsabilité du gouvernement, la PEEIE porte sur les projets très complexes ou de grande envergure, avec une procédure fort exigeante supposant, entre autres, des consultations publiques. Les changements possibles à la PEEIE ne sont pas commentés ici, si ce n'est pour souligner qu'il faut s'assurer que les moyens supplémentaires de consultation publique ou de divulgation publique évoqués dans le Livre vert ne deviendront pas des alibis pour soustraire un nombre grandissant de projets d'envergure des audiences publiques tenues en bonne et due forme.

Le processus actuel d'autorisation ministérielle

INSPECTIONS DE CONFORMITÉ AUX AUTORISATIONS DÉLIVRÉES

La délivrance d'une autorisation ministérielle n'est pas une fin en soi. Souvent, note le commissaire au développement durable, elle est « accompagnée de conditions à respecter afin que le projet, une fois en marche, demeure acceptable d'un point de vue environnemental.³ » Ce suivi des autorisations environnementales est la responsabilité du Centre de contrôle environnemental du Québec (CCEQ), en collaboration avec la Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC).

Qu'importe le type de demande d'autorisation ministérielle (certificat d'autorisation, autorisation, attestation, permission, approbation ou permis), les dossiers de demande reçus sont couramment incomplets, ce qui oblige le Ministère à formuler plusieurs demandes pour obtenir l'information requise avant d'émettre l'autorisation. Dans les faits, la délivrance de l'autorisation résulte donc fréquemment d'un « processus de négociation à la suite duquel l'initiateur prend un certain nombre d'engagements visant à assurer la conformité de son projet aux normes prescrites⁴ ».

Par leur correspondance aux spécificités de chaque projet, ces engagements complémentaires établissent des balises qui viennent préciser les normes édictées en termes souvent généraux dans la réglementation. Ces engagements ciblés, adaptés à la nature de chaque projet, prennent alors force de loi au moment de la délivrance de l'autorisation, au même titre que les règlements en vigueur, en vertu de l'article 123.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Du fait de cette analyse propre à chaque projet, le rapport d'analyse en soutien à l'octroi d'une autorisation environnementale fournit des indications quant au **programme de vérification à mettre en œuvre pour assurer un suivi ministériel de l'autorisation.**

³ Vérificateur général du Québec, « Mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel », chapitre 2 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011 - Rapport du commissaire au développement durable*, <http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2010-2011-CDD/fr_Rapport2010-2011-CDD-Chap02.pdf>, p. 12.

⁴ MDDELCC, « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert », *op. cit.*, p.58.

Aussi, « le suivi de ces conditions, effectué par le CCEQ, peut consister en une inspection sur les lieux ou en une vérification des renseignements que le requérant s'est engagé à fournir lors de l'obtention [de l'autorisation]⁵ ».

LA PROMESSE D'UN SUIVI ATTENTIF DES AUTORISATIONS

Dans la documentation ministérielle, la responsabilité des inspecteurs et inspectrices en environnement est spécifiée en ces termes (nous soulignons) : « **assurer le respect attentif des lois et règlements et des exigences spécifiées aux autorisations⁶** » – ou de façon plus spécifique :

- ♦ vérification du respect de la Loi sur la qualité de l'environnement et ses règlements;
- ♦ **conformité des autorisations environnementales délivrées;**
- ♦ **suivis de manquements;**
- ♦ réponses aux plaintes;
- ♦ suivis d'urgence et de déversements accidentels.⁷

Le Ministère soutenant veiller au respect rigoureux des exigences qui découlent des autorisations, on serait donc en droit de s'attendre, de la part d'Environnement Québec, à un suivi systématique des autorisations. En réalité, dans la planification annuelle effectuée par les 17 bureaux régionaux du CCEQ, **le suivi des autorisations n'apparaît pas comme une priorité**. D'autres activités, tout aussi légitimes, tiennent le haut du pavé.

PAS UNE PRIORITÉ

Le suivi des autorisations passe ainsi **derrière le suivi des plaintes**, lequel fait plus que jamais l'objet d'une attention particulière de la part des gestionnaires. Il y a des objectifs chiffrés dans la Déclaration de services aux citoyennes et citoyens du MDDELCC quant au

⁵ Vérificateur général du Québec, « Mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel », *op. cit.*, p. 12.

⁶ Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, « Gouvernance et cadre réglementaire – responsabilités du MDDEFP », 2014, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/DB40.pdf>, p. 17.

⁷ MDDELCC, « Exigences environnementales dans le secteur minier », <<http://www.18octobre2014.org/sites/default/files/Pr%C3%A9sentation%20MDDELCC%20-%20Colloque%20mines%20ciel%20ouvert.pdf>>, p. 19.

suivi des plaintes, tout comme il y a des attentes de la part des personnes ou organisations qui déposent ces plaintes. En comparaison, les suivis des autorisations sont loin de faire l'objet d'attentes pressantes et passent plutôt incognito, sauf auprès des promoteurs, qui ne se plaignent assurément pas lorsque l'on omet de vérifier leur conformité aux exigences stipulées dans les autorisations.

Ces suivis des autorisations sont par ailleurs relégués au rang de considérations secondaires derrière les programmes de contrôle. Ces programmes d'inspection sectorielle, pouvant porter par exemple sur les usines d'asphalte, sur les carrières, sur les BPC ou encore sur les eaux usées dans les campings, peuvent être circonscrits dans le temps, comme ils peuvent être qualifiés de « systématiques », dans la mesure où chaque entreprise d'un secteur d'activité fait l'objet d'au moins un contrôle par période donnée. Ces programmes conçus et pilotés par le MDDELCC depuis Québec font l'objet d'une planification serrée et ont préséance sur les suivis d'autorisations, qui deviennent moins fréquents lorsque les ressources et le temps manquent.

Pour les inspecteurs et inspectrices en environnement, le traitement des plaintes et les programmes de contrôle supposent des tâches administratives, auxquelles s'ajoutent d'autres tâches liées, par exemple, aux demandes de renseignements. Au bout du compte, en moyenne actuellement, les inspecteurs et inspectrices ne peuvent consacrer **qu'environ 10 % à 15 % de leur temps pour sortir du bureau et aller sur le terrain procéder à des inspections *in situ*.**

DIMINUTION RÉCENTE DES SUIVIS D'AUTORISATIONS

Faute de personnel et donc de temps, les suivis d'autorisations ne sont pas tous réalisés. Il en était de même il y a cinq ans, alors que le commissaire au développement durable avait constaté, lors de sa vérification de l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel, que 26 autorisations sur 45 nécessitant une inspection sur le terrain avaient bel et bien été inspectées, tandis que 17 autorisations sur 27 qui requéraient la transmission de documents au Ministère avaient fait l'objet de suivis. En 2011, le commissaire avait alors déploré « un suivi des conditions d'autorisation déficient⁸ ». Le pourcentage de suivis vérifiés était tout de même supérieur à 50 %.

⁸ Vérificateur général du Québec, « Mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel », *op. cit.*, p. 12.

Or, depuis, la cible de suivi des autorisations a été fixée à 25 %, puis plus récemment – entre autres en 2015 dans certains bureaux du CCEQ – cette cible a été abaissée à 10 %. Les administrateurs du MDDELCC se contentent donc de faire en sorte qu’à **peine 10 % des autorisations environnementales émises fassent l’objet d’une vérification visant à s’assurer que les exigences stipulées dans l’octroi des autorisations sont respectées**. Autrement dit, parce que moins de temps peut y être consacré, le suivi des engagements associés aux autorisations environnementales se fait de moins en moins scrupuleusement. Cette gestion du risque, comme on l’appelle dans le jargon administratif, apparaît de plus en plus comme une gestion risquée. **Au lieu d’engager le personnel suffisant pour assurer un suivi adéquat des autorisations environnementales, le gouvernement propose plutôt d’affaiblir le régime d’autorisation environnementale** sous prétexte de le moduler en fonction des risques.

Vers un affaiblissement généralisé du régime d’autorisation

L’objectif central de la refonte du régime d’autorisation environnementale annoncé dans le Livre vert est de passer de quelque 5000 autorisations émises chaque année à environ 3500 autorisations, le reste des projets n’étant soumis au mieux qu’à une déclaration de conformité, sinon à aucune exigence.

OUI À L’ALLÈGEMENT ADMINISTRATIF, GARE À L’ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE

À cet égard, il est notamment proposé d’instaurer un seul type d’autorisation ministérielle et de permettre la révision des autorisations au fil du temps. Le SFPQ accueille favorablement ces propositions, qui s’inscrivent dans une démarche de simplification administrative.

Ce qui n’est pas du même ordre que l’allègement des démarches administratives et qui y est trop souvent assimilé, c’est l’allègement réglementaire. Quand des démarches administratives sont simplifiées, tout en demeurant rigoureuses et impartiales, c’est l’intérêt public qui y gagne. **Lorsque des seuils réglementaires sont abaissés ou éliminés pour faciliter la conformité des entreprises, c’est une tout autre chose, et il convient là d’être très vigilant.**

Or il est précisément proposé, dans le Livre vert, un allègement – ou affaiblissement – réglementaire pour rendre le régime d'autorisation environnementale plus laxiste, à défaut d'avoir le personnel suffisant pour protéger rigoureusement l'environnement.

ABSENCE D'ÉVALUATION DU DEGRÉ DE RISQUE PROJET PAR PROJET

Ce qui est en fait proposé, c'est un régime d'autorisation fondé sur quatre catégories d'activités : activités à risque négligeable, activités à risque faible, activités à risque modéré et activités à risque élevé.

Comme le présent mémoire ne porte pas sur la procédure – plutôt exceptionnelle et associée au risque élevé – d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE), ce sont les trois catégories d'autorisations de responsabilité ministérielle qui seront ici passées en revue. Mais avant de procéder à cet examen, il convient de souligner que, minimalement, l'établissement et la révision de ces catégories d'activités devraient faire l'objet de consultations publiques plus importantes que le simple avis qui accompagne habituellement les projets réglementaires.

Observation cruciale d'abord, le Livre vert apporte cette précision : « Le niveau de risque ne serait pas évalué projet par projet. En effet, les activités à risques élevé, faible ou négligeable seraient préalablement identifiées par règlement.⁹ » Conséquemment, la catégorie d'activités à risque modérée serait résiduelle. Alors que l'on prétend « accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental que représente un projet¹⁰ », on module en réalité le régime d'autorisation en fonction de catégories d'activités décrétées par règlement, au lieu de le moduler en fonction du véritable risque environnemental que représente chaque projet. Une telle évaluation du risque projet par projet est pourtant possible, comme le spécifiait le Ministère dans son rapport annuel de 2010-2011 :

Le Ministère a choisi d'adopter progressivement une approche de contrôle basée sur le risque. Il utilise une méthode rigoureuse pour établir la cote de risque de chaque

⁹ MDDELCC, « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert », *op. cit.*, p. 29.

¹⁰ *Ibid.*, p. 29.

établissement dans un secteur d'activité donné. Ainsi, des sites particulièrement à risque font l'objet d'une fréquence d'inspection accrue.¹¹

S'en tenir à une évaluation du risque environnemental par le biais de catégories d'activités, à l'intérieur desquelles on présume que le risque est homogène, constitue donc un recul par rapport à l'évaluation des risques projet par projet. Par conséquent, **le Livre vert propose en réalité d'atténuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental que représente chaque projet.**

CATÉGORIE D'ACTIVITÉS DITES À RISQUE NÉGLIGEABLE

Le Livre vert propose de soustraire certaines catégories d'activités de toute exigence administrative initiale en matière d'environnement. Pour certaines catégories d'activités préalablement déterminées par voie de règlement comme étant à risque négligeable, il n'y aurait ainsi « aucun encadrement ou obligation de produire une déclaration d'activité¹² ».

Pour les activités ayant été classées dans cette catégorie, il n'y aurait pas, bien entendu, d'exigences environnementales proportionnelles au risque que représente chaque projet, car il n'y aurait carrément plus d'obligations ou d'encadrement préalable. Les projets correspondant à cette catégorie ne seraient soumis qu'à une conformité réglementaire générale, qui pourrait faire l'objet de suivi en cas de plainte. **Ces projets ne feraient donc pas l'objet d'inspections de conformité liées aux autorisations**, puisqu'aucune autorisation ne serait émise. Il s'agirait là sans conteste d'un affaiblissement du régime d'autorisation environnementale.

Dans le régime actuel, les projets s'inscrivant dans certaines catégories d'activités définies selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) ont l'obligation d'obtenir une autorisation environnementale. Il est maintenant proposé que certaines catégories d'activités soient automatiquement exclues de ces exigences. Ce système de passe-droits représenterait assurément un recul du point de vue de la rigueur environnementale. En effet, les façons de vérifier la conformité aux normes seraient alors beaucoup plus limitées : le suivi de plaintes, qui suppose que les plaignants connaissent la

¹¹ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, « Rapport annuel de gestion 2010-2011 », <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/ministere/rapports_annuels/rapport2010-2011.pdf>, p. 23.

¹² MDDELCC, « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert », *op. cit.*, p. 32.

réglementation et ont pu constater une atteinte à la qualité de l'environnement; ou encore les programmes sectoriels de contrôle, qui bien souvent permettent d'inspecter seulement un échantillon des sites.

CATÉGORIE D'ACTIVITÉS DITES À RISQUE FAIBLE

En fait, le Livre vert propose de soustraire encore davantage de projets de l'obligation d'obtenir une autorisation environnementale. En effet, même les activités ayant été décrétées par règlement comme correspondant à un risque faible n'auraient plus à être cautionnées par une autorisation environnementale. Dans ce cas-ci non plus, il n'y aurait pas d'exigences environnementales correspondant au risque et aux caractéristiques de chaque projet.

Au lieu d'exigences environnementales ciblées découlant de l'analyse des projets par le Ministère, une simple conformité réglementaire devrait désormais être respectée. **Les manquements pourraient alors être relevés en cas de plainte, dans le cadre de programmes de contrôle ou en cas d'autodéclaration de la faute..., mais non plus au moyen d'inspections de conformité en suivi aux autorisations émises.**

Cette possible soustraction de nombreux projets à l'analyse ministérielle et aux inspections de conformité, qui seraient remplacées par l'autodéclaration de conformité, correspondrait évidemment à un affaiblissement du régime d'autorisation environnementale. À n'en pas douter, bien des associations d'entreprises tenteraient assidûment de faire valoir que leur secteur industriel doit bénéficier de cette procédure « allégée » d'homologation ministérielle quasi automatique.

CATÉGORIE D'ACTIVITÉS DITES À RISQUE MODÉRÉ

Beaucoup de projets ne seraient plus soumis aux demandes d'autorisation environnementales si les recommandations du Livre vert étaient mises en œuvre, si bien que le nombre d'autorisations émises annuellement passerait de plus ou moins 5000 à environ 3500¹³.

¹³ MDDELCC, « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert », *op. cit.*, p. 6.

Ce nombre restreint d'autorisations correspondrait aux projets dont les activités ne seraient pas classées dans les catégories à risque négligeable, faible ou élevé. Cette catégorie résiduelle des activités à risque modéré supposerait toujours la délivrance d'autorisations environnementales ministérielles. Cependant, le Ministère peinerait à obtenir des engagements plus spécifiques que ce que la réglementation générale exige lors de la délivrance, du renouvellement ou de la modification d'une autorisation.

Le Livre vert spécifie qu'à cette fin « le Ministère se doterait des outils administratifs et des règlements nécessaires pour préciser et faire connaître les conditions qui pourraient être fixées, selon la nature ou le secteur d'activité visé.¹⁴ » En encadrant étroitement – et donc **en restreignant – la capacité ministérielle d'imposer des conditions associées aux autorisations, on affecterait la capacité du Ministère à faire respecter les normes environnementales de façon précise et circonstanciée. Conséquemment, les inspections de conformité s'en trouveraient moins ciblées aux spécificités de chacun des projets.** Le public reproche d'ailleurs fréquemment à l'appareil étatique de mettre en œuvre des politiques uniformes qui ne tiennent pas compte des caractéristiques propres à chaque projet; pourquoi alors priver les autorisations gouvernementales de ce processus différencié qui existe actuellement dans le domaine environnemental?

Évocation d'un transfert de responsabilités vers les municipalités

Le Livre vert propose par ailleurs non pas une orientation, mais une réflexion sur la capacité des municipalités, des MRC et des communautés métropolitaines à prendre en charge davantage de responsabilités en matière environnementale, dans la perspective d'un projet de loi-cadre de décentralisation qui donnerait aux municipalités le statut de gouvernements de proximité.

Il est ainsi mentionné dans le document de consultation que les « enjeux environnementaux sont au cœur des activités municipales. Dans le contexte où le gouvernement souhaite reconnaître les municipalités comme un gouvernement de proximité, les responsabilités de

¹⁴ MDDELCC, « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert », *op. cit.*, p. 49.

ces dernières doivent être prises en compte.¹⁵ » Puis, dans un chapitre subséquent, la question suivante est posée : « Dans les cas où le gouvernement du Québec a délégué une responsabilité au milieu municipal, devrait-il y avoir un allègement du processus d'autorisation ou un processus différent?¹⁶ »

Parce que, de toute évidence, les municipalités n'auraient pas les ressources suffisantes pour assumer des responsabilités environnementales actuellement sous l'égide du gouvernement du Québec, le SFPQ s'oppose à une telle cession de responsabilités ministérielles.

VERS UN MORCELLEMENT DES NORMES ENVIRONNEMENTALES?

Déléguer aux municipalités des responsabilités en environnement actuellement dévolues au gouvernement du Québec conduirait inévitablement à un morcellement de certaines normes nationales au profit d'un régime de normes environnementales éclatées, possiblement fort variables d'une région à l'autre, voire d'une municipalité à l'autre. S'il fallait que des processus d'autorisation soient également concédés aux municipalités, tout en étant « allégés », le morcellement des normes et des processus de suivis de ces normes s'en trouverait d'autant plus aggravé.

Aussi, pour quelque 250 municipalités qui souhaitent aujourd'hui imposer des normes plus sévères pour protéger leur eau potable contre les dangers de contamination industrielle par les hydrocarbures¹⁷, combien de municipalités adopteraient localement des normes environnementales plus laxistes que ce qui prévaut actuellement à l'échelle québécoise dans l'espoir de retombées économiques locales? À n'en pas douter, les municipalités du Québec n'ont actuellement pas les capacités réglementaires pour que prévale, de façon cohérente à la grandeur du Québec, un rehaussement des normes environnementales ou une amélioration marginale du régime d'autorisation environnementale. **Tout renforcement de la capacité réglementaire des municipalités à cet égard, au détriment de la**

¹⁵ MDDELCC, « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert », *op. cit.*, p. 34.

¹⁶ MDDELCC, « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert », *op. cit.*, p. 53.

¹⁷ Alexandra Shields, « Fronde municipale pour protéger l'eau potable », *Le Devoir*, 11 août 2015, <<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/447245/protection-des-sources-d-eau-potable-250-municipalites-du-quebec-reclament-le-droit-d-y-deroger>>.

responsabilité gouvernementale, se ferait au coût d'un éclatement des exigences environnementales sur le territoire.

MANQUE D'EXPERTISE INTERNE DES MUNICIPALITÉS

En ce moment, trop souvent déjà, les municipalités n'ont pas les moyens d'assumer pleinement les responsabilités qui leur incombent en matière d'environnement. Par conséquent, une capacité fiscale légèrement supérieure, assortie de nouvelles responsabilités environnementales, ne ferait assurément pas des municipalités des administrations capables de prendre soudainement la relève du gouvernement québécois dans ce domaine complexe. D'ailleurs, **quelles municipalités pourraient s'offrir un Service de l'environnement possédant la même expertise que le MDDELCC?**

Au Québec, lorsque les eaux usées d'une industrie sont rejetées dans un réseau d'égout municipal, il en va de la responsabilité de la municipalité de s'assurer que ces eaux ne contiennent pas de charges excessives de contaminants. À cette fin, des normes municipales sont communément édictées, mais les municipalités n'ont généralement pas les moyens de vérifier si elles sont scrupuleusement respectées.

Même lorsqu'une contamination est évidente, n'ayant pas l'expertise interne du MDDELCC, les municipalités peuvent devenir vite dépassées par les événements. Par exemple, le Service de l'environnement de Laval, qui est la troisième ville la plus peuplée du Québec, s'est déjà avéré incapable de trouver l'origine d'un refoulement d'égout en pleine rue, alors que les enquêteurs d'Environnement Québec qui ont pris le relais ont découvert qu'à quelques kilomètres de là, une usine de creton déversait du gras liquide dans le réseau d'égout municipal...

Dans les plus petites municipalités, maintenant, alors qu'il est absolument exclu d'engager du personnel sur une base permanente pour les dossiers environnementaux, les coûts peuvent s'avérer prohibitifs, même pour recourir à des services ponctuels. Sur la Basse-Côte-Nord, à titre d'exemple, des administrations locales ayant peu de moyens pourraient hésiter à recourir couramment au service d'experts en matière environnementale, sachant que le seul transport de la personne ressource peut coûter au bas mot 2 000 \$.

D'ailleurs, les personnes qui interviennent sur les équipements de production et de distribution d'eau potable des petites municipalités du Québec sont-elles toutes dûment

qualifiées en tant qu'opérateurs et opératrices d'installation d'eau potable, comme l'exige le Règlement sur la qualité de l'eau potable depuis 2001? La réponse est non.

À vrai dire, faute d'expertise interne, les municipalités peinent trop souvent déjà à assurer un suivi serré des normes environnementales dont elles ont la responsabilité. L'expertise interne du MDDELCC en la matière permet des économies d'échelle et, surtout, assure une cohérence du régime d'autorisation et des normes environnementales à la grandeur du Québec. Pour cette raison, il vaudrait mieux renforcer cette expertise gouvernementale, plutôt que de déléguer des responsabilités environnementales additionnelles aux municipalités. Le SFPQ recommande donc de redonner des moyens supplémentaires aux 17 bureaux régionaux du Centre de contrôle environnemental du Québec et de la Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales.

Conclusion

UN PROCESSUS D'AUTORISATION MINISTÉRIELLE AFFAIBLI

Mis à part la vingtaine d'autorisations émises annuellement par le gouvernement en vertu de l'exigeante procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, les autorisations environnementales ministérielles constituent l'essentiel des quelque 5 000 autorisations environnementales émises chaque année par Québec. Il convient de rappeler à cet égard que le SFPQ accueille favorablement la proposition d'instaurer un seul type d'autorisation ministérielle, qui pourrait être amendée tout au long de l'activité autorisée. Cette mesure d'allègement administratif n'est toutefois pas à confondre avec ce qui est proposé en fait d'assouplissements réglementaires.

Le Livre vert annonçait une approche permettant d'« accentuer la modulation du régime en fonction du risque environnemental »¹⁸ afin de « concentrer les efforts sur les projets ayant des impacts importants sur l'environnement »¹⁹. Ce qui est véritablement proposé dans le document de consultation, c'est plutôt une approche où le régime d'autorisation n'est plus modulé en fonction du risque environnemental de chaque projet.

En effet, le régime ne serait plus modulé qu'en fonction de catégories d'activités, auxquelles serait attribué un niveau de risque. Les projets correspondant à une activité dont le niveau de risque a été classé comme négligeable ou faible n'auraient plus besoin d'obtenir une autorisation environnementale. Soit il n'y aurait plus d'exigences préalables, soit une simple autodéclaration de conformité serait demandée. Pour tous ces dossiers, il n'y aurait donc plus de rapport d'analyse, de possibilité d'ajout de conditions spécifiques et d'inspections de conformité en suivi des autorisations. Une voie d'évitement des autorisations environnementales, en somme, pour des milliers de projets dont le risque environnemental ne serait pas systématiquement analysé.

Même pour les projets s'inscrivant dans une catégorie d'activités associée au risque modéré, le processus d'autorisation pourrait s'avérer moins rigoureux, du fait de la volonté de restreindre la capacité ministérielle d'imposer des conditions associées aux autorisations. Le

¹⁸ MDDELCC, « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert », *op. cit.*, p. 15.

¹⁹ MDDELCC, « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert », *op. cit.*, p. 7.

cas échéant, les programmes de vérification et les inspections de conformité associés aux autorisations environnementales s'en trouveraient moins adaptés aux spécificités de chaque projet.

Au regard du régime d'autorisation ministérielle actuel, il y aurait moins d'exigences environnementales, donc moins de suivis des exigences. Bref, sous prétexte de modulation du régime en fonction des risques, le Livre vert ne propose aucun renforcement du régime d'autorisation environnementale, seulement des affaiblissements. Que le risque environnemental – approximativement classé par catégorie d'activités – des projets soit classé comme négligeable, faible ou modéré, les exigences environnementales y seraient couramment moindres que dans le régime actuel.

AFFAIBLIR LE RÉGIME D'AUTORISATION PLUTÔT QU'Y CONSACRER LE PERSONNEL SUFFISANT

Mais pourquoi le Livre vert propose-t-il de rendre le processus d'autorisation ministérielle moins rigoureux? Bien entendu, un travail de lobbying de la part d'associations d'entreprises est continuellement en cours pour tenter d'abaisser les exigences environnementales au profit d'intérêts corporatifs. Au Québec, la démarche a été institutionnalisée récemment dans le Comité-conseil sur l'allègement réglementaire et administratif²⁰, qui est d'ailleurs mentionné en introduction du Livre vert dans les « rapports et travaux qui alimentent la réflexion²¹ ».

Maintenant, par-delà l'intérêt de certains secteurs industriels à assouplir le régime d'autorisation environnementale, on peut également présumer que la proposition d'affaiblissement du régime tient beaucoup au fait qu'Environnement Québec n'a plus les ressources suffisantes pour assurer un suivi rigoureux des autorisations environnementales.

²⁰ Dans ce comité où le secteur privé détient la coprésidence et la moitié des sièges, des rencontres thématiques sont menées avec des acteurs du milieu des affaires, à l'abri du regard public, pour revoir à la baisse les exigences administratives ou réglementaires propres aux secteurs de la construction, du transport, du commerce de détail, du tourisme, de la restauration et de l'hébergement, de l'agroalimentaire, du secteur manufacturier et des ressources naturelles... Cet exercice singulier s'inscrit dans un processus plus large de déréglementation en cours au gouvernement du Québec.

²¹ MDDELCC, « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Livre vert », *op. cit.*, p. 5.

Le problème n'est pas nouveau. En 2004 déjà, le gouvernement Charest avait promis publiquement d'ajouter 70 inspecteurs aux effectifs du CCEQ avant la fin de 2007²², ce qui ne s'était pas concrétisé. En 2011, pour expliquer les omissions de suivis des autorisations – pourtant moindres qu'aujourd'hui –, le commissaire au développement durable évoquait un « écart entre le nombre de suivis demandés par les analystes et la disponibilité des inspecteurs pour leur réalisation²³ ».

Au gouvernement du Québec, ce sont des techniciens et techniciennes en eau et assainissement qui assument la fonction d'**inspecteur et d'inspectrice en environnement**. **De 319 en 2010, leur nombre est passé à 283 en janvier 2015 et à 267 en août 2015, soit une baisse de 16 % en cinq ans²⁴**, alors que leur nombre était déjà reconnu comme insuffisant en 2004 par le gouvernement Charest et en 2011 par le commissaire au développement durable.

Une analyse statistique des changements apportés aux lois et aux procédures environnementales par les conservateurs dans la dernière décennie, qui sera publiée sous peu dans le *Journal of Environmental Law & Practice*, montre qu'Ottawa a emprunté une voie que le Québec devrait se garder d'imiter en matière d'environnement (nous soulignons) :

Dans son article, le professeur Olszynski explique tout d'abord qu'en 2004, le gouvernement a décidé de **minimiser la surveillance des projets qualifiés peu risqués**, ce qui a réduit de moitié le nombre de projets évalués. Une **seconde baisse dans le nombre de demandes d'autorisation** a été constatée après 2012, année où les conservateurs ont modifié les lois environnementales. [Conclusion], les changements à la législation environnementale en 2012 **n'avaient pas pour objectif de réduire les formalités administratives comme le gouvernement l'a laissé entendre, mais bien d'abaisser la barre en matière de protection environnementale**.²⁵

²² Louis-Gilles Francoeur, « Des pollueurs s'en tirent faute de personnel – Québec n'a pas rempli son engagement d'ajouter 70 inspecteurs environnementaux », *Le Devoir*, 8 novembre 2007, <<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/163561/des-pollueurs-s-en-tirent-faute-de-personnel>>.

²³ Vérificateur général du Québec, « Mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel », *op. cit.*, p. 12.

²⁴ Données extraites des listes de cotisantes et de cotisants du SFPQ.

²⁵ Bob Weber, « Ottawa a “abandonné” la protection des cours d'eau, dit un professeur », *La Presse*, 1^{er} septembre 2015, <<http://www.lapresse.ca/environnement/201509/01/01-4897028-ottawa-a-abandonne-la-protection-des-cours-deau-dit-un-professeur.php>>.

Alors que la gravité des enjeux environnementaux en ce 21^e siècle commanderait plus de rigueur dans l'émission et le suivi des autorisations environnementales, le gouvernement Couillard, dans son entêtement à poursuivre dans la voie de l'austérité, coupe indûment dans les budgets du MDDELCC. Conséquemment, au lieu de se donner les moyens d'assurer un suivi rigoureux des autorisations émises, ce gouvernement tente de livrer en héritage aux Québécois et aux Québécoises un régime d'autorisation environnementale plus laxiste.