



ASSOCIATION
QUÉBÉCOISE
POUR L'ÉVALUATION
D'IMPACTS

**MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA
COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT**

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 »

15 septembre 2015

L'AQÉI

L'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI) regroupe depuis près de 25 ans des professionnels du domaine de l'évaluation d'impacts. Quelques 200 représentants des organismes régulateurs, des promoteurs, des gestionnaires, consultants, chercheurs, organismes autochtones et groupes de sensibilisation y sont représentés. Échanger sur des expériences et des problématiques reliées à l'évaluation d'impacts et améliorer la qualité professionnelle de l'évaluation d'impacts, sont les principaux objectifs poursuivis par l'AQÉI.

L'AQÉI est active à l'échelle canadienne et internationale, en particulier grâce à son affiliation avec l'International Association of Impact Assessment (IAIA), avec le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFEE) et avec les associations ayant des préoccupations semblables dans le reste du Canada.

L'AQÉI remercie la Commission des transports et de l'environnement de lui donner l'opportunité de contribuer à la modernisation du régime d'autorisations environnementales. L'AQÉI a eu l'occasion de transmettre ses commentaires préliminaires sur les orientations de ce régime dans le cadre des pré-consultations en avril 2015.

Mentionnons d'entrée de jeu que d'une part nous saluons le travail réalisé par les intervenants qui ont mené au dépôt du Livre vert. Il s'agit d'un excellent travail. D'autre part, nous retrouvons dans ce document le fruit de nombreux travaux réalisés par l'AQÉI ou ses membres au fil des années.

En ce qui a trait à la vision exprimée (page 7), les éléments suivants sont en droite ligne avec nos interventions passées :

- Actualiser le régime d'autorisations sans pour autant réduire les exigences environnementales ;
- Rendre les processus plus efficaces et plus prévisibles pour les initiateurs de projets et la population concernée par ces projets ;
- Inscrire la modernisation dans une perspective de cohérence, de simplification et d'efficience.

Notre intervention portera essentiellement sur les thèmes de l'évaluation environnementale stratégique (orientation 2) et l'accessibilité de l'information (orientation 4).

1. L'évaluation environnementale stratégique (orientation 2)

Les mesures proposées pour l'évaluation environnementale stratégique des stratégies, plans et programmes gouvernementaux, soient l'encadrement législatif et l'arrimage avec le processus d'autorisation des projets correspondent aux recommandations principales des multiples interventions de l'AQÉI au cours des 10 dernières années¹. Les objectifs et les avantages énoncés font l'objet de larges consensus dans la littérature (pages 22 et 23).

Il nous apparaît donc non seulement indispensable mais également prioritaire que l'ÉES fasse l'objet d'un encadrement législatif au Québec. Les objectifs d'efficacité, de prévisibilité, de cohérence en dépendent.

Les sujets potentiellement visés sont Agriculture et aquaculture, Aménagement du territoire, Énergie et ses filières, Forêt et sylviculture, Gestion des déchets, Gestion de l'eau, Industrie, Mine, Tourisme et Transport.

Les ÉES peuvent être sectorielles ou régionales (ou les deux à la fois²). Pour l'AQÉI, les ÉES régionales sont aussi fondamentales dans le processus. Les références en cette matière ont été présentées à la Commission de l'aménagement du territoire, en avril 2011, dans le contexte de la refonte de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme³. Nous les reprenons ici.

- « 1. Le **Conseil canadien des ministres de l'environnement** (CCME) a publié en 2009 un document d'orientation (après consultation) intitulé *Évaluation environnementale stratégique régionale au Canada : Principes et orientations*⁴.

On y dresse les constats suivants :

¹ Voir les publications sur cette page <https://www.aqei.qc.ca/publications/aqei>

- Le Plan Nord et l'ÉES. Présentation au colloque d'AMEUS. Mars 2012
- Plan d'orientation stratégique de l'AQÉI. Novembre 2011
- L'ÉES, un outil performant à inclure à la Stratégie de développement durable du Québec. Déc. 2006
- Consultation sur le projet de Plan de développement durable du Québec. Fév. 2005
- L'avenir de l'évaluation environnementale au Québec. Nov. 2004

² À titre d'exemple, l'ÉES de la mise en valeur des hydrocarbures dans le Golfe St-Laurent était sectorielle et régionale.

³ L'avant-projet de loi *Loi du l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* prévoyait l'introduction de dispositions pour l'évaluation des incidences sur l'économie, le social et l'environnement des modifications aux schémas d'aménagement et plans d'urbanisme.

⁴ http://www.aqei.qc.ca/posit/eesr_au_canada_principes_et_orientations_1429.pdf

- Après plus de 35 années de pratique de l'évaluation environnementale au Canada, une unanimité émerge aujourd'hui quant au besoin de l'assujettir à une approche explicitement régionale et stratégique, une approche qui englobe les effets environnementaux cumulatifs des mesures de développement humain et qui permet de donner aux activités de planification et de prise de décisions une orientation dont l'horizon dépasse celui autorisé par l'évaluation strictement axée sur les projets. (page 6)
- La nécessité de mieux évaluer et gérer les effets environnementaux cumulatifs des activités de développement humain est bien établie; cependant, tous les observateurs s'entendent pour dire que le processus d'évaluation des effets cumulatifs et de leur gestion, dans sa forme actuelle au Canada, ne fonctionne tout simplement pas. Dans notre pays, l'évaluation environnementale a traditionnellement consisté à traiter les symptômes ou les résultats des répercussions associées à des projets individuels pour les atténuer jusqu'à les rendre acceptables, plutôt qu'à confronter également les changements environnementaux plus globaux d'envergure régionale et les effets cumulatifs des actions humaines sur les composantes valorisées de l'écosystème.

On y présente l'évaluation environnementale stratégique régionale (EES-R) comme une procédure susceptible de résoudre ces lacunes. L'EES-R est définie ainsi :

- *Un processus visant à évaluer systématiquement les effets environnementaux potentiels, y compris les effets cumulatifs, d'une diversité d'initiatives, de politiques, de plans ou de programmes stratégiques dans une région donnée.*
- Dans ce contexte, l'ÉES-R ne consiste pas simplement à élargir le cadre géographique de l'évaluation des incidences; elle représente une façon différente d'aborder les interrelations entre l'environnement et la prise de décisions d'aménagement. Un des concepts intrinsèques de l'ÉES-R est que l'évaluation des effets cumulatifs n'est pas une composante d'appoint, mais plutôt un élément pleinement intégré au processus d'évaluation et d'aide à la décision.
- L'ÉES-R a pour but de faire reposer sur une meilleure information l'élaboration des initiatives, politiques, plans ou programmes stratégiques visant une région, et ainsi de favoriser en aval l'exécution de programmes plus éclairés et plus efficaces d'étude d'impact sur l'environnement à l'échelle des projets et de gestion de l'environnement régional. On vise davantage la durabilité d'une région et l'atteinte d'un niveau souhaité de qualité environnementale, sur les plans biophysique et socioéconomique, plutôt qu'une simple atténuation des incidences. (page 7)

- L'ÉES-R permet une analyse précoce et globale des relations qui existent entre les divers scénarios d'avenir d'une région et les éventuels effets environnementaux cumulatifs pouvant résulter de ces scénarios. Les diverses options stratégiques sont considérées tôt dans le processus décisionnel, idéalement avant la prise de décisions d'aménagement irréversibles. (page 12)

II. **L'Agence canadienne d'évaluation environnementale** présente les avantages de l'EES régionale⁵ :

- Elle influence la planification des investissements dans la région;
- Elle invite à adopter une perspective à long terme en matière de planification régionale;
- Elle recueille et organise les données sur l'environnement de la région;
- Elle permet une planification globale de la surveillance et de la gestion de l'environnement à l'échelle d'une région;
- Elle offre une base pour la planification et la prise de décision à l'échelle des limites administratives;
- Elle aide à identifier les programmes ou projets conflictuels et à les éviter.

III. **Le Parlement européen a adopté en 2001 une directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement**⁶. Cette directive devait être transposée dans les états membres en 2004. L'aménagement du territoire urbain et rural et l'affectation des sols sont inclus dans le champ d'application de la directive (article 3)

- La directive européenne prévoit que les plans et programmes publics assujettis font l'objet d'une évaluation environnementale au cours de leur élaboration et avant leur adoption. Cette évaluation inclut l'établissement d'un rapport sur les incidences environnementales (indiquant les incidences notables probables sur l'environnement et les solutions de substitution raisonnables) ainsi que la réalisation de consultations (du public, des autorités chargées des questions d'environnement et des autres États membres en cas d'incidences transfrontières notables).
- Le rapport sur les incidences environnementales et les résultats des consultations sont pris en compte avant l'adoption du plan

⁵ <http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=570DC764-1&offset=8&toc=show>

⁶ Directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:FR:HTML>

ou du programme. Une fois que celui-ci est adopté, les autorités chargées des questions d'environnement, le public et tout État membre consulté sont informés, et les renseignements pertinents mis à leur disposition. Afin de déterminer le plus tôt possible les effets négatifs imprévus, il y a lieu d'assurer un suivi des incidences notables sur l'environnement des plans et programmes.

- La directive européenne prévoit des exclusions pour les modifications mineures des plans et programmes pour les petites zones au niveau local, sauf s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Selon notre analyse et à la lecture de ces constats, nous avons présenté les recommandations et conclusion suivantes à la Commission de l'aménagement du territoire :

- L'évaluation des incidences environnementales dans le cadre de l'aménagement du territoire est incontournable;
- Un des défis consiste à définir les critères de décision quant à ce qui peut être qualifié « d'important » ou de « mineur » et qui déclenche une évaluation des incidences environnementales.
- Il y a nécessité d'étudier les expériences en la matière afin d'en tirer des enseignements profitables;
- Des lignes directrices devront être établies et différents outils devront être développés;
- Compte tenu de l'ampleur d'un tel virage et des ressources qui y seront éventuellement consacrées, il y aurait lieu de prévoir deux ou trois projets-pilotes dans autant de MRC afin de bien évaluer les besoins des intervenants, de mettre à l'épreuve les outils et de procéder aux ajustements nécessaires avant de les rendre obligatoires à grande échelle.

L'aménagement du territoire est au cœur du développement durable. Les nouvelles dispositions prévues à l'avant-projet de loi permettront une prise de décision mieux documentée et donc, plus éclairée. Elles viendront également combler des lacunes importantes des connaissances à une échelle plus grande que celle des projets, notamment quant aux effets cumulatifs. »

Pour faire suite à cette intervention, après de nombreux échanges avec les intervenants concernés (Ordre des urbanistes, Association des aménagistes régionaux, etc) et compte tenu des impacts potentiels importants des décisions d'aménagement sur l'environnement, l'AQÉI, conjointement avec le SIFEE a organisé en mai 2015 un séminaire portant spécifiquement sur cette

thématique : « ÉES en matière d'aménagement et d'urbanisme : un luxe ou une nécessité ? »⁷

Bref, un cadre législatif est indispensable aux ÉES à la fois pour la procédure d'évaluation environnementale et, adapté au contexte municipal, à l'aménagement du territoire.

Quant au rôle du MDDELCC dans la réalisation des ÉES, en plus d'être un accompagnateur (page 23), il devra s'assurer de la qualité des rapports et du suivi des engagements des organismes et ministères.

2. Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public (orientation 4)

Les deux premières mesures présentées pour cette orientation, à savoir la création d'un registre pour regrouper l'ensemble de l'information et des documents relatifs aux projets et la consultation du public en amont de la PEEIE, ont été maintes fois identifiées par l'AQÉI comme étant indispensables à l'efficacité, la prévisibilité et la rigueur, pour tous les acteurs concernés.

L'AQÉI a réalisé de nombreux travaux plus spécifiquement sur la question des suivis environnementaux, dont une étude intitulée « Stratégie de diffusion des résultats de suivi environnemental »⁸. Les avantages de la connaissance des résultats de suivis y sont présentés :

« Le suivi environnemental permet d'introduire de manière systématique une boucle de rétroaction dans le système des EIE, ce qui permet de tirer les leçons des expériences passées et d'améliorer continuellement le processus. Dans ce contexte, les informations recueillies auprès de projets ou d'activités en cours depuis plusieurs années constituent une source de connaissance inestimable permettant :

- de vérifier la justesse de l'évaluation environnementale d'un projet;
- de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs;
- de juger de l'efficacité de mesures de mise en valeur, le cas échéant.

L'intégration des enseignements tirés des études de suivis environnementaux représente un gain pour l'ensemble des intervenants dans ce secteur de

⁷ Détails du séminaire <https://www.aqei.qc.ca/archives?id=139>

⁸ Sur cette page <https://www.aqei.qc.ca/publications/aqei> voir Élaboration d'une stratégie de diffusion des résultats du suivi environnemental. 2001

même que pour la société et l'environnement. Elle permet de valider de nouvelles approches et de nouvelles méthodes ayant démontré leur efficacité à assurer une meilleure intégration des projets dans leur milieu, ce qui devrait résulter en des gains économiques ainsi qu'en une meilleure prise en compte des préoccupations sociales et une protection accrue des ressources environnementales. En effet, les connaissances et les expériences acquises au cours des suivis peuvent être mises à profit pour rendre meilleures les prévisions et les évaluations relatives aux impacts, mais aussi pour mettre au point des mesures d'atténuation et éventuellement pour réviser les normes, les directives ou les principes directeurs relatifs à la protection de l'environnement. »

Au gré des discussions, il a souvent été mentionné que la publication des résultats de suivis environnementaux commande certaines précautions. Les rapports de suivi ne sont pas uniformes, présentent des résultats d'analyse parfois sans introduction. Ils peuvent être mal interprétés et sujets à mauvais usage. Il faudra donc se demander comment diffuser ces informations (par exemple en y ajoutant systématiquement une fiche synthèse qui présente le contexte et les faits saillants).

Par ailleurs, en 2011, dans le cadre de la révision de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCÉE)⁹, nous avons déjà imaginé l'effet levier de mesures similaires à celles présentées dans le Livre vert, dans l'hypothèse où elles seraient parfaitement déployées et intégrées. Nous écrivions alors ceci :

« (...) Les plans et programmes gouvernementaux, incluant les filières énergétiques, doivent faire l'objet d'évaluations environnementales stratégiques rigoureuses, pilotées par les ministères concernés, soit au moment de leur adoption ou de modifications significatives.

Les instances responsables de l'aménagement du territoire doivent réaliser des évaluations environnementales stratégiques régionales, préalables aux révisions ou modifications importantes de leurs schémas d'aménagement ou de leur plan d'urbanisme.

Les informations issues de ces évaluations, nécessairement publiques, seraient accessibles aux promoteurs et amélioreraient significativement la qualité de leurs analyses.

Inversement, différentes données des études d'impacts de projets ainsi que du suivi environnemental, devraient être compilées de telle façon qu'elles pourraient servir à l'analyse plus globale lors d'évaluations stratégiques.

⁹ Sur cette page <https://www.aqei.qc.ca/publications/aqei> voir Modifications à la LCÉE : propositions de l'AQEI, Juin 2011.

Avec ces trois paliers d'évaluation, incluant l'évaluation par projet, le gouvernement, les décideurs régionaux et locaux ainsi que les promoteurs auraient à leur disposition l'éclairage nécessaire à leurs responsabilités respectives et enrichiraient mutuellement leurs travaux. Graduellement, de nombreux paramètres et considérations de portée générale, analysés au bon moment et au bon niveau, assureraient l'efficacité de tout le système d'évaluation et permettraient des décisions bien avisées.

Dans le contexte de la refonte de la LCEE, la mesure principale qui contribuerait à faciliter cet exercice, est la création d'une banque de données qui regrouperait l'information sur les études d'impacts et les suivis environnementaux réalisés dans le cadre de la LCÉE. Ces informations permettraient aux praticiens de vérifier la qualité de leurs évaluations et l'efficacité des mesures d'atténuation appliquées dans le cadre de différents types de projets. On assisterait alors à l'amélioration continue des pratiques en matière d'évaluation environnementale au pays.

Ainsi, l'AQEI recommande que :

L'ACÉE développe et entretienne une banque de données géoréférencée, accessible sur son site Internet, en lien avec le Registre existant, pour colliger les données provenant des évaluations environnementales fédérales. Les gouvernements provinciaux devraient faire de même, avec des systèmes compatibles entre eux. »

Cette même recommandation peut être répétée dans le cadre de la présente consultation. Elle correspond à la 1^{ère} mesure de l'orientation 2 (pages 39 et 40)

Autre mesure importante prévue dans cette orientation : la consultation en amont sur les enjeux. Cette question a également fait l'objet de nombreuses réflexions au sein de l'association. Le congrès de l'année 2014 ayant pour thème *Repenser les études d'impacts pour en améliorer la crédibilité et l'efficacité*¹⁰ y a fait une large place. Lors de ce congrès qui a connu un record d'assistance (225 participants), les délégués étaient invités à réfléchir au défi posé par le malaise grandissant de plusieurs intervenants face à des rapports de plus en plus détaillés et volumineux (rapports souvent qualifiés d'encyclopédiques) simultanément au plus grand nombre d'enjeux complexes au regard, par exemple, de l'évolution des écosystèmes, des impacts cumulatifs ou de la dynamique des milieux humains.

La consultation sur les enjeux offre autant de potentiel d'efficacité et de pertinence qu'elle présente de défis pour tous les acteurs concernés. En effet, cette nouvelle façon de faire implique que des enjeux prioritaires puissent être plus détaillés ou approfondis alors que le traitement d'autres éléments, jugés moins ou non pertinents au projet, pourrait être plus général.

¹⁰ https://www.agei.qc.ca/static/uploaded/Files/site_agei/neuf/Congres2014.html

Lors des consultations interministérielles, ces enjeux prioritaires doivent être présentés aux analystes chargés de rédiger des avis afin que ces derniers sachent à quel niveau doit se situer leurs questions. L'orientation 5 portant sur la simplification des processus d'analyse et l'objectif de réduire les nombreux allers-retours entre le ministère et les promoteurs, est intimement liée à cette condition.

3. Mécanismes de révisions périodiques

La mise en contexte du Livre vert souligne le fait que le régime d'autorisation environnementale n'a fait l'objet d'aucune modification en profondeur depuis près de 40 ans. C'est beaucoup trop long. Dans les faits, depuis la fin des années 80 (avec le rapport Lacoste en 1988 plus précisément), des constats et recommandations précis étaient posés. Et ça a continué au fil des années, sans interruption.

Afin d'assurer la qualité de l'environnement à la mesure des enjeux environnementaux émergents (...) le Livre vert prévoit un mécanisme de révision périodique de la liste des projets assujettis à la PEEIE (page 30).

À notre avis, l'ensemble du régime devrait faire l'objet d'une telle révision périodique. De nombreux changements sont prévus, qui devront être évalués et éventuellement ajustés, s'ils ne vont pas dans le sens des objectifs généraux.

L'exercice réalisé pour la présentation du Livre vert devrait être renouvelé à une fréquence décennale. Ainsi, dans l'hypothèse d'une adoption des modifications législatives en 2016, il pourrait être déjà prévu qu'en 2024, le ministère amorce sa réflexion sur le régime et prépare une consultation comme celle qui nous réunit en ce moment. En 2025, nous aurions un régime toujours aussi efficace et moderne, bien branché sur les enjeux de son temps.