



Équiterre

Mémoire d'Équiterre concernant le Projet de loi n° 102 : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert

Pour une évaluation des impacts sur le climat

Présenté à la Commission des transports et de l'environnement

22 novembre 2016

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	1
Présentation d'Équiterre	1
1. INTRODUCTION.....	3
2. MISE EN CONTEXTE.....	4
2.1 Contexte général	4
2.3 Exemples de prise en compte des impacts sur le climat	6
2.3.1 Des exemples suivant le cycle de vie du projet.....	7
2.3.2 Des processus liés aux cibles nationales de réduction des émissions.....	8
3. UNE ÉVALUATION DES IMPACTS SUR LE CLIMAT	10
3.1 Champ d'application.....	10
3.2 Mesure de l'impact sur le climat	11
3.3 Processus d'évaluation : application du « test GES ».....	12
3.3.1 Évaluation des émissions de GES	12
3.3.2 Plan de réduction des émissions de GES.....	14
3.3.3 Délivrance de l'autorisation préalable à la réalisation du projet	15
3.4 Principes d'application du processus d'évaluation.....	15
3.4.1 Coopération intergouvernementale et extraterritorialité.....	16
3.4.2 Flexibilité, efficacité et efficience	16
3.4.3 Transversalité	17
3.5 Moyens de mise en œuvre	17
4. VERS UNE APPROCHE COMPARATIVE.....	18
5. CAS DE FIGURE	19
6. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	21
8. CONCLUSION	22
RÉFÉRENCES	23

AVANT-PROPOS

Présentation d'Équiterre

Équiterre s'est donné pour mission de contribuer à bâtir un mouvement de société en incitant citoyens, organisations et gouvernements à faire des choix écologiques, équitables et solidaires. Par son action, Équiterre veut porter l'attention sur les aspects fondamentaux de la vie. Manger, se transporter, habiter, jardiner et consommer : des besoins vitaux, mais aussi des moyens à la portée de chacun pour agir de façon responsable et changer le monde un geste à la fois. Équiterre propose des solutions concrètes par ses projets d'accompagnement, de sensibilisation et de recherche, afin de protéger la santé et l'environnement, de favoriser l'équité et la solidarité entre les citoyens et les peuples. L'organisation intervient également sur la scène publique et auprès des décideurs pour que les lois, règlements, politiques ou pratiques favorisent une société juste et durable.

Équiterre en quelques chiffres :

- 125 000 abonnés à notre infolettre
- 20 000 membres
- 87 200 adhérents sur Facebook
- 17 200 adhérents sur Twitter
- 50 employés, 39 stagiaires et 180 bénévoles en 2015
- 3 bureaux (Montréal, Québec et Ottawa)
- 4 groupes d'actions bénévoles (Gatineau, Lanaudière, Montréal et Québec)

Très préoccupé par le phénomène des changements climatiques, Équiterre a développé au cours des années une expertise importante en matière de politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Il a rapidement identifié les choix de modes de transport et les pratiques d'aménagement du territoire comme les causes principales d'émissions de GES au Québec et a fait de la réduction de la consommation de pétrole une des solutions privilégiées permettant leur réduction. Steven Guilbeault, directeur principal d'Équiterre, a notamment assuré la présidence du comité sur les énergies renouvelables émergentes au ministère des Ressources naturelles (2009-2010) et a été membre du comité consultatif sur l'élaboration du Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020 (2010-2012) et copréside le comité-conseil sur les changements climatiques du gouvernement du Québec depuis 2014. Monsieur Guilbeault a également assuré la coprésidence du Réseau action climat international pendant 5 ans.

Depuis 2009, Équiterre a publié une série de rapports sur la dépendance aux énergies fossiles. Toujours avec la perspective de présenter des recommandations concrètes et innovantes sur les politiques publiques, *Libérer le Québec du pétrole d'ici 2030* a lancé la série, suivi de *Changer de direction* en 2011 portant sur l'aménagement et le transport des personnes. En 2013, un rapport sur la dépendance aux énergies fossiles en agriculture a vu le jour. Le transport des marchandises et l'élimination du mazout sont les prochains chantiers.

C'est pourquoi Équiterre s'intéresse aux questions de transports collectifs et actifs depuis une vingtaine d'années, notamment à travers la promotion du concept de cocktail transport dans le cadre de grandes campagnes de sensibilisation citoyenne telle « Je m'active dans mon quartier ». Équiterre œuvre également depuis quelques années, en partenariat avec d'autres organisations, telles *Vivre en Ville* et la Fondation David Suzuki, à la promotion de politiques publiques favorisant le développement accéléré des transports collectifs et à de meilleures pratiques d'aménagement du territoire. Équiterre fait la promotion de l'énergie éolienne depuis 2003, et la campagne contre les sables bitumineux bat son plein depuis 2008.

Au cours des cinq dernières années, Équiterre a mis au jeu, seul ou en partenariat, plusieurs documents portant sur les politiques publiques à mettre en place afin de viser l'adoption de meilleures pratiques en matière d'énergie¹. Nous en suggérons la lecture, que nous jugeons pertinente au présent exercice de consultation.

Équiterre est également un membre de *TRANSIT, l'Alliance pour le financement des transports collectifs au Québec*, ainsi que membre fondateur et du comité directeur de *SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec*. Ces deux regroupements cherchent également à bonifier les politiques publiques québécoises en faveur d'un virage vers la réduction de la consommation d'énergie et de pétrole, le déploiement accéléré des transports collectifs et la transformation durable et efficiente de l'économie québécoise.

Équiterre participe aux conférences des Nations Unies sur le climat depuis plus d'une décennie, lors desquelles l'organisation joue un rôle d'analyste et fait pression sur les différentes parties prenantes afin de faire avancer au mieux les négociations internationales sur le climat. Équiterre a, en outre, joué un rôle d'expert-conseil pour la délégation québécoise lors de négociations et, depuis la rencontre de Paris, fait partie de la délégation canadienne officielle.

Équiterre possède une solide expérience dans les processus d'évaluation environnementale. Plus particulièrement, le groupe a participé aux audiences du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) à de nombreuses reprises (divers projets éoliens, gaz de schistes, usine d'engrais azotés, etc.). Équiterre participe également aux processus d'évaluation environnementale au niveau fédéral; nous avons agi en tant qu'intervenants auprès de l'Office national de l'énergie sur le projet de renversement de la Ligne 9b d'Enbridge et présentement dans le dossier Énergie Est, ainsi qu'en tant que parties prenantes dans le dossier d'agrandissement du Port de Québec sous l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Depuis 2008, Équiterre suit les projets de pipelines au Québec. Travaillant en coalition avec des groupes de partout en Amérique du Nord, Équiterre informe et mobilise les citoyens autour des enjeux de changements climatiques et de sécurité des pipelines au Québec.

¹ Pour consulter nos publications, rendez-vous sur notre site web : www.equiterre.org/choix-de-societe

1. INTRODUCTION

Dans la lutte contre les changements climatiques, le Québec s'est doté de cibles ambitieuses de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Dans le Livre vert « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement », on peut lire que la province « a adopté une ambitieuse cible de réduction des émissions de GES de 20 % sous le niveau de 1990, à l'horizon 2020, et compte poursuivre son engagement à long terme » (Gouvernement du Québec, 2015c : 11).

En effet, lors du Sommet des Amériques sur le climat tenu en juillet 2015, le premier ministre Couillard s'est engagé à réduire les émissions de GES du Québec entre 80 et 95 % sous les niveaux de 1990 d'ici 2050, soit l'engagement le plus important jamais pris par le Québec sur la question du climat (Gouvernement du Québec, 2015a). Par voie de communiqué, le premier ministre du Québec a annoncé que le Québec adhérerait à la coalition d'États fédérés et de régions signataires du Protocole d'accord sur le leadership climatique mondial, aussi appelé « *Under 2 Memorandum of Understanding* » ou « *Under 2 MOU* » (Gouvernement du Québec, 2015a). Lors de la Conférence de Paris, le Québec s'est fixé une cible de réduction de 37,5 % des GES par rapport au niveau de 1990, suite à des consultations particulières. Ces cibles doivent démontrer plus que de la bonne volonté et ne devraient pas être soumises à la discrétion des gouvernements qui se succéderont. À cet effet, **Équiterre recommande de traduire dans une loi les objectifs de réduction des émissions de GES du Québec sur les horizons 2030 (- 37,5 %) et 2050 (80 à 95 %).**

Cibles de réduction des GES sous 1990

2020	→	20 %
2030	→	37,5 %
2050	→	80-95 %

Dans son Livre vert, le gouvernement du Québec plaçait la question des changements climatiques à l'avant-plan. En vue des consultations particulières et auditions publiques sur la réforme de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), Équiterre a proposé des pistes pour mieux tenir compte des défis associés à la lutte contre les changements climatiques dans le processus d'autorisation environnementale de la LQE. Le nouveau régime vise également à permettre au Québec de relever les défis associés à la lutte contre les changements climatiques et doit mieux intégrer les 16 principes du développement durable (Gouvernement du Québec, 2015c : 15). Comme le souligne d'entrée de jeu le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, la modernisation de la LQE est « l'occasion d'intégrer l'un des plus grands enjeux de notre siècle, la lutte contre les changements climatiques » (Gouvernement du Québec, 2015c).

Nous réitérons ici l'importance **d'intégrer un critère d'évaluation des émissions de GES – un « test GES » – dans le régime d'autorisation environnementale de la LQE.** Un tel critère serait préalable à la délivrance d'une autorisation pour un projet.

Dans ce mémoire, nous avons choisi de ne pas nous concentrer sur les divers articles du projet de loi n° 102, mais de préciser notre position sur le « test GES ». Pour ce faire, nous présentons d’abord une mise en contexte des enjeux climatiques, tant à l’échelle planétaire qu’à celle du Québec. Nous consacrons également une section entière aux exemples de juridictions où les impacts sur le climat sont intégrés dans les processus d’évaluation ou d’autorisation d’un projet. Puis, nous proposons une évaluation des impacts sur le climat qui s’intégrerait dans le processus d’évaluation environnementale de la LQE. Nous exposons alors le champ d’application, la mesure des impacts, les différentes étapes du « test GES », les principes d’application et des pistes pour la mise en œuvre de ce critère nouveau. Enfin, nous démontrons l’intérêt d’adopter une approche comparative dans le régime d’autorisation environnementale et présentons quelques figures de cas.

Les idées avancées dans ce mémoire sont inspirées d’autres législations et des travaux menés par plusieurs chercheurs et experts canadiens². Les pistes d’actions et les recommandations s’appuient en outre sur l’expertise développée par Équiterre au fil des ans.

2. MISE EN CONTEXTE

2.1 Contexte général

À l’échelle internationale, les États se sont dotés de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) pour répondre au défi que pose le réchauffement planétaire. Selon son article 2, l’« objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l’atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » (CCNUCC, 1992).

Le Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) a mené des travaux importants pour traduire l’objectif de la CCNUCC en cibles chiffrées. Pour les pays de l’annexe I, dont le Canada, les cibles de réduction des émissions de GES devraient être de l’ordre de 25 à 40 % d’ici 2020 selon l’année de référence 1990, et de 50 % à 80 % d’ici 2050 (GIEC, 2007 : 776).

Gardant en tête les plus récents travaux du GIEC, les pays du G7 – dont fait partie le Canada – ont rappelé leur engagement à limiter le réchauffement en deçà de 2 °C (G7 Summit, 2015). Pour y parvenir, des réductions drastiques sont nécessaires, et les pays se sont engagés politiquement à développer des stratégies nationales à faible émission à long terme (G7 Summit, 2015).

This should enable all countries to follow a low-carbon and resilient development pathway in line with the global goal to hold the increase in global average temperature below 2 °C. Mindful of

² Équiterre tient à remercier Meinhard Doelle, Erin Flanagan, Robert B. Gibson, Émilie Godbout-Beaulieu, Erin Gray et Mark S. Winfield.

this goal and considering the latest IPCC results, we emphasize that deep cuts in global greenhouse gas emissions are required with a decarbonisation of the global economy over the course of this century. [...] To this end we also commit to develop long-term national low-carbon strategies. [nous soulignons] (G7 Summit, 2015)

Au Québec, depuis le 1^{er} janvier 2013, le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE), aussi connu sous le nom de « marché du carbone », est en vigueur (Gouvernement du Québec, 2015b). Le marché du carbone de la Western Climate Initiative (WCI) permet au Québec d'établir « un plafond annuel quant au nombre d'unités d'émission qu'il mettra en circulation chaque année. À compter de 2015, le plafond diminue progressivement chaque année. » (Gouvernement du Québec, 2015b)

Pour le moment, seuls la Californie et le Québec ont pris part au marché du carbone, bien que l'Ontario et le Manitoba ont annoncé leur intention de rejoindre prochainement le SPEDE. Pour le moment, regardons les cibles de la Californie. En fait, l'État californien s'est donné jusqu'au 31 décembre 2020 pour plafonner ses émissions de GES (AB 32, 2006). La Californie s'est également engagée à réduire ses émissions de 80 % par rapport à 1990 d'ici 2050 (UCS, 2009), une cible similaire à celle du Québec.

Dans ce contexte, la bourse du carbone apparaît comme une mesure transitoire vers un monde à faibles émissions de carbone. Alors que la plupart des pays convergeront vers des émissions de carbone nulles, le prix à la tonne du carbone deviendra si exorbitant que l'évitement ou l'atténuation des émissions ne seront plus accessibles. Ou encore, les crédits compensatoires se feront tellement rares – notamment avec l'abaissement du plafond – qu'il deviendra difficile d'en obtenir.

Il s'en suit donc que la cible de réduction du Québec d'entre 80 à 95 % devra être atteinte essentiellement par des réductions domestiques. Aussi, considérant qu'il sera extrêmement difficile de réduire un grand nombre d'émissions comme celles provenant des forêts ou de l'agriculture, l'objectif du Québec signifie, en réalité, qu'il faudra réduire à zéro l'ensemble des émissions de GES provenant d'une énergie fossile ou d'un procédé industriel. La Politique énergétique 2030 va en ce sens en proposant notamment de réduire de 40 % la quantité de produits pétroliers consommés au Québec d'ici 2030. Dans ce contexte, il devient essentiel de s'assurer que de nouveaux projets fassent systématiquement partie de la solution et non du problème ou, du moins, que l'on puisse démontrer que sur l'horizon 2050, leurs émissions seront réduites à zéro.

Par ailleurs, en matière de lutte contre les climatiques, le SPEDE ne représente qu'un des outils dont le Québec peut se servir pour atteindre ses objectifs. Notons également que tous les projets ne sont pas couverts par le SPEDE, dont ceux qui émettent moins de 25 000 tonnes métriques d'équivalents CO₂ (éq. CO₂) par année, d'où la nécessité de développer un outil additionnel pour réduire les émissions de GES du Québec.

Pour y parvenir, **Équiterre recommande d'intégrer un critère d'évaluation des émissions de GES – un « test GES » – dans le régime d'autorisation environnementale de la LQE.**

2.2 Le cas du Québec

Depuis l'adoption de la LQE, les questions environnementales ont beaucoup évolué, et la lutte contre les changements climatiques s'est imposée comme un enjeu incontournable. En outre, les principes de développement durable se sont ancrés dans la société québécoise pour devenir des valeurs fondamentales.

Or, les lois provinciales et fédérales actuelles ne permettent pas de tenir compte systématiquement des émissions de GES dans la délivrance d'autorisation des projets. En dépit de leur importance, les impacts sur le climat et les effets cumulatifs des projets ne se reflètent pas dans le régime d'autorisation environnementale en raison de la portée très restreinte des lois et des politiques climatiques. On peut le voir, par exemple, dans les projets de pipeline où on n'évalue pas les émissions liées à l'augmentation de la production de pétrole. De même, le processus d'autorisation du projet de cimenterie McInnis en Gaspésie n'a pas considéré les émissions de GES en 2030 ou en 2050 (MDDELCC, 2014).

En effet, à l'exception des projets soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE), « le ministre ne dispose pas expressément du pouvoir d'exiger que les projets soient conçus de façon à tenir compte des émissions de GES ou à les réduire. De plus, les processus d'analyse actuels considèrent peu les risques et impacts des projets sur les changements climatiques et les risques et impacts que pourraient avoir les changements climatiques sur la réalisation d'un projet » (Gouvernement du Québec, 2015c : 17). La protection de l'environnement va maintenant au-delà des considérations locales et la LQE doit en faire état.

2.3 Exemples de prise en compte des impacts sur le climat

Il existe de nombreux exemples où les impacts sur le climat sont intégrés dans les processus d'évaluation ou d'autorisation d'un projet, et ce, à plusieurs niveaux de juridiction. Le niveau d'exigence varie d'une législation à l'autre, de lignes directrices générales à des obligations strictes.

En 2013, suite à l'ouragan Sandy, l'État de New York a adopté la *Loi sur la résilience et le risque communautaire* visant à encourager la planification à long terme et la prise en compte des impacts climatiques (Community Risk and Resiliency Act, 2013). Cette loi permet en effet de tenir compte des risques climatiques dans les programmes de financement et d'autorisation des infrastructures publiques. La *Loi sur la résilience et le risque communautaire* « exige la prise en compte par les agences d'État des futurs risques climatiques matériels causés par les marées de tempête, l'augmentation du niveau de la mer, ou les inondations, dans certaines décisions de permis, financement et réglementations » [nous soulignons] (State of New York, 2014). En fin de compte, la loi exige l'analyse des risques avant le début de la construction de projets nécessitant un permis ou financés par l'État.

L'article premier de la Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établit un système d'échange de quotas d'émission de GES. Les articles 4 à 6 de la directive portent sur

l'autorisation ainsi que les conditions de délivrance de l'autorisation d'émettre des GES. L'article 4 précise qu'une autorisation est requise pour toute installation se livrant à des activités qui entraînent des émissions de GES. En vertu de l'article 5, toute demande d'autorisation d'émettre des GES adressée à l'autorité compétente devra comprendre, entre autres, une description des sources d'émission des GES et « des mesures prévues pour surveiller et déclarer les émissions ». Enfin, l'article 6 précise que l'autorisation n'est délivrée que si « l'exploitant est en mesure de surveiller et de déclarer les émissions. »

2.3.1 Des exemples suivant le cycle de vie du projet

D'autres exemples de législations couvrent l'entièreté du cycle de vie d'un projet. Aux États-Unis, le *Department of Ecology* de l'État de Washington a publié le document « Guidance for Ecology: Including Greenhouse Gas Emissions in SEPA Reviews » pour guider l'évaluation des émissions de GES des projets sous l'autorité de l'agence en vertu du *State Environmental Policy Act*. On peut y lire que les émissions évaluées devraient comprendre celles causées directement et indirectement (*proximately caused*) par le projet (Washington Department of Ecology, 2011 : 3). Cette définition tient ainsi compte des impacts d'un projet en dehors de cette juridiction. En fait, le document reconnaît que les émissions de GES proviennent d'un large éventail de sources, allant du transport au traitement des déchets ou à la distribution du gaz et de l'électricité (Washington Department of Ecology, 2011 : 2-3).

Les directives du *Council on Environmental Quality* font référence à l'exemple d'une mine à ciel ouvert dont l'évaluation devrait tenir compte des activités liées à l'extraction, à la construction de routes d'accès, au transport de la matière extraite, au raffinement de la ressource et à son utilisation (CEQ, 2014 : 12). Ce dernier élément est particulièrement intéressant, comme il tient compte du cycle de vie du projet.

Le permis présidentiel (*Presidential Permit*) requis dans le cadre du projet de pipeline Keystone XL est un autre exemple d'une analyse globale d'un projet. Le président Barack Obama avait d'ailleurs déclaré que le projet n'irait de l'avant que s'il n'exacerbait pas l'enjeu des changements climatiques :

Allowing the Keystone pipeline to be built requires a finding that doing so would be in our nation's interest. And our national interest will be served only if this project does not significantly exacerbate the problem of carbon pollution. (The White House, 2013)

Puis, en 2014, le département d'État américain a évalué les émissions de GES suivant l'approche du cycle de vie (U.S. Department of State, 2014 : 15). Le département d'État a également évalué les alternatives au projet proposé (U.S. Department of State, 2014 : 34). En outre, les émissions de GES extraterritoriales ont été considérées :

The total direct and indirect emissions associated with the proposed Project would contribute to cumulative global GHG emissions. However, emissions associated with the proposed Project are only one source of relevant GHG emissions. In that way, GHG emissions differ from other

impact categories discussed in this Supplemental EIS in that all GHG emissions of the same magnitude contribute to global climate change equally, regardless of the source or geographic location where they are emitted. [nous soulignons] (U.S. Department of State, 2014: 17)

En 2013, la Commission européenne a publié un document dans lequel elle donne des orientations pour l'intégration des changements climatiques et de la biodiversité dans les évaluations d'impact environnemental. Intitulé « Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment », le document suggère que la portée des émissions d'un projet soit évaluée projet par projet, et que l'évaluation comprenne à la fois les émissions de GES directes et indirectes :

- direct GHG emissions caused by the construction, operation, and possible decommissioning of the proposed project, including from land use, land-use change and forestry;
- indirect GHG emissions due to increased demand for energy;
- indirect GHG emissions caused by any supporting activities or infrastructure which is directly linked to the implementation of the proposed project (Commission européenne, 2013 : 29)

Cet exemple montre que des effets en aval et en amont du projet sont pris en compte dans l'évaluation environnementale, même si le document d'orientation ne mentionne pas explicitement l'ensemble des émissions considérées.

Une telle approche permet ainsi de tenir compte des effets cumulatifs des projets en termes d'émissions de GES. À ce sujet, l'article 7(7)2 de la *Loi sur le Grand Nord de l'Ontario* mentionne que « Les écosystèmes et les fonctions et processus écologiques, y compris les considérations relatives aux effets cumulatifs, à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de celui-ci. »

En somme, la nature globale des enjeux climatiques dépasse les juridictions. Il devient alors essentiel de considérer les émissions qui dépassent les frontières, en amont comme en aval. Ce type d'analyse est particulièrement utile pour l'évaluation de projets tels que celui de l'oléoduc Énergie Est qui traverse les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, jusqu'à l'Est du Canada (TransCanada, 2015).

2.3.2 Des processus liés aux cibles nationales de réduction des émissions

Sans une transposition des cibles nationales de réduction des émissions de GES dans les régimes d'autorisation environnementale, ces cibles ont peu de signification concrète. Plusieurs processus d'évaluation tiennent ainsi compte des cibles nationales. C'est le cas du *Department of Ecology* de l'État de Washington qui, dans son document d'orientation intitulé « Guidance for Ecology: Including Greenhouse Gas Emissions in SEPA Reviews », a spécifiquement considéré les cibles de l'État pour déterminer le degré d'importance des émissions liées à un projet :

[...] *we can identify what level of greenhouse gas emissions would not be significant, especially taking into account the state's greenhouse gas reduction targets and other legal requirements to reduce or mitigate emissions.* [nous soulignons] (Washington Department of Ecology, 2011 : 6)

Si la Commission européenne n'explique pas comment intégrer la prise en compte des cibles nationales de réduction des émissions de GES, elle souligne néanmoins son importance :

Addressing climate change and biodiversity in EIA makes it easier to comply with the EIA Directive and relevant national laws. This is useful, since climate change and biodiversity are the subjects of many recent pieces of EU legislation, policies and strategies, including national binding targets [nous soulignons]. (Commission européenne, 2013 : 15)

Au Canada, le comité fédéral-provincial-territorial sur le changement climatique et l'évaluation environnementale a élaboré un guide à l'intention des praticiens. Publié en 2003, ce guide a été développé par tous les niveaux de gouvernement et est rendu disponible sur le site de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. On peut y lire que les cibles de réduction inscrites dans la législation sont un outil efficace pour évaluer les émissions d'un projet (Agence canadienne d'évaluation environnementale, 2003 : 4). La prise en compte du contexte est ainsi pertinente dans l'évaluation des impacts environnementaux d'un projet :

the environmental importance of a particular project can be assessed by placing it in the context of the policy objectives or regulations of the relevant jurisdictions, and if applicable, by the use of additional tools such as the strategic environmental assessment (SEA) of jurisdictional policies, plans or priorities. (Agence canadienne d'évaluation environnementale, 2003 : 5)

À l'été 2015, se basant sur l'obligation de l'État à protéger ses citoyens, un tribunal de La Haye aux Pays-Bas a ordonné au gouvernement néerlandais de réduire davantage ses émissions de GES. Conformément aux cibles de réduction des émissions de GES des Pays-Bas, le juge Hans Hofhuis a ordonné à l'État de réduire ses émissions de GES de 25 % par rapport à 1990 d'ici à 2020 (De rechtspraak ; Urgenda, 2015).

Ce bref survol nous a permis de constater qu'il y a de plus en plus de cas où on considère les émissions de GES en amont de l'approbation des projets. Par ailleurs, plusieurs juridictions souhaitent évaluer les émissions d'un projet au regard des cibles nationales fixées par leurs gouvernements. On recherche ainsi une plus grande cohérence entre les objectifs de réduction des émissions de GES et les processus d'autorisation des projets.

3. UNE ÉVALUATION DES IMPACTS SUR LE CLIMAT

3.1 Champ d'application

Comme nous avons pu le constater, plusieurs exemples de prise en compte des émissions de GES existent. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a d'ailleurs considéré les émissions de GES dans plusieurs de ses décisions. Or, il n'existe pas d'outil pour en tenir compte de manière systématique ni pour restreindre ou même interdire un projet émetteur de GES, et encore moins à long terme. C'est pourquoi Équiterre propose le « test GES » comme critère additionnel pour l'autorisation d'un projet.

Dans un premier temps, la délimitation du champ d'application des projets soumis à une évaluation des impacts sur le climat, le « test GES », est un élément crucial. Équiterre recommande de considérer un champ d'application large, tant dans le type de projet que dans les phases d'un même projet (de la planification ou l'exploration à la fin de vie).

Équiterre recommande d'appliquer le « test GES » à tout projet faisant l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la LQE, tout en accordant une analyse des extraterritorialités du projet.

Le « test GES » couvrirait alors toutes les catégories de projet soumis à la LQE. Comme nous le verrons plus loin, les exigences, notamment au niveau de l'évaluation, pourraient être modulées selon la catégorie du projet. Ainsi, même pour un projet à impact faible ou négligeable, le promoteur devra se pencher sur les émissions de GES associées à son projet.

Par ailleurs, le champ d'application du « test GES » doit couvrir les institutions publiques. Dans un souci d'exemplarité et d'atteinte de ses cibles à long terme, le gouvernement du Québec doit refuser tout projet mettant à péril ou diminuant les capacités de la province à atteindre ses cibles de réduction de GES. De surcroît, le « test GES » devrait être renforcé pour les projets proposés par le gouvernement, comparativement aux projets privés. Ainsi, le gouvernement ne doit pas uniquement se questionner sur les impacts de ses projets sur les cibles, mais aussi sur l'apport de ses projets pour l'atteinte de ses cibles. La question ne doit plus être simplement « est-ce que le projet porte atteinte aux cibles du Québec et du Canada et des recommandations du GIEC ? », mais « est-ce que le projet contribue à l'atteinte des cibles du Québec et du Canada et des recommandations du GIEC ? ». Cette évaluation des impacts sur le climat doit s'appliquer à toutes les politiques publiques, notamment les planifications des transports et de l'aménagement du territoire, et ce, de la loi jusqu'aux programmes et mesures offerts aux citoyens. **Équiterre recommande que le gouvernement du Québec s'assure que les impacts de ses lois, politiques, mesures et programmes lui permettent d'atteindre les cibles de réduction de GES du Québec et du Canada et des recommandations du GIEC.**

3.2 Mesure de l'impact sur le climat

Dans un deuxième temps, la définition du niveau d'impact est un élément crucial pour décider si un projet doit présenter un plan de réduction de ses émissions, et si le plan présenté est acceptable. Définir le niveau d'impact est un défi en soi, mais cela demeure un exercice absolument essentiel. Nous présentons des exemples qui nous permettent de proposer un critère adapté à la réalité québécoise.

L'État de Washington reconnaît le défi que pose la mesure des impacts sur le climat. En conséquence, il a recours à ses propres cibles de réduction pour bâtir son analyse d'impact (Washington Department of Ecology, 2011). Il fait également référence au seuil de 10 000 tonnes métriques d'émissions causées directement et indirectement (*proximately caused*) par le projet en éq. CO₂ (Washington Department of Ecology, 2011 : 3). Dans le même document, on distingue deux catégories de projet selon leurs émissions : les projets allant de 10 000 à 25 000 tonnes métriques, et ceux au-delà de 25 000 tonnes métriques d'émissions éq. CO₂. Pour reprendre les directives du *Council on Environmental Quality*, en deçà de 25 000 tonnes métriques, une analyse quantitative n'est pas justifiée à moins qu'elle puisse être facilement réalisée (CEQ, 2014 : 18). Il est à noter que le seuil de 25 000 tonnes métriques en éq. CO₂ rejoint le seuil fixé par le gouvernement du Québec dans le cadre du SPEDE (Gouvernement du Québec, 2015b).

La Commission européenne tient compte à la fois du contexte dans lequel s'inscrit le projet et des cibles de réduction de GES :

Judging an impact's magnitude and significance must be context-specific. For an individual project — e.g. a road project — the contribution to GHGs may be insignificant on the global scale, but may well be significant on the local/regional scale, in terms of its contribution to set GHG-reduction targets. [nous soulignons] (Commission européenne, 2013 : 40)

Ainsi, le recours aux objectifs que s'est fixés le gouvernement présente un avantage pratique indéniable. Comme il est difficile de quantifier les changements climatiques, les cibles de réduction peuvent alors être un outil ou un indicateur très pertinent.

La mesure de l'impact sur le climat d'un projet peut se faire en procédant à une évaluation des émissions de GES de celui-ci. Les objectifs de réduction des émissions de GES établis par le gouvernement du Québec devraient être considérés comme des indicateurs de l'impact sur le climat. Les cibles recommandées par le GIEC de même que les engagements pris par le Canada devraient aussi être considérés.

Équiterre recommande d'évaluer l'impact à court, à moyen et à long terme, d'un projet suivant les objectifs de réduction de GES du gouvernement du Québec, les engagements du Canada et les cibles recommandées par le GIEC, ainsi que toute autre cible pertinente visant un secteur ou une énergie fossile. À titre d'exemple, l'on devrait tenir compte dans l'évaluation de projet de cibles pertinentes comme l'objectif de réduction de 40 % de la

consommation de produits pétroliers de la politique énergétique du Québec.

3.3 Processus d'évaluation : application du « test GES »

Dans un troisième temps, **Équiterre recommande d'appliquer un « test GES » en trois étapes, suivant les principes de coopération intergouvernementale et d'extraterritorialité, de flexibilité, d'efficacité et d'efficience, et de transversalité³ :**

- (1) Évaluer les émissions de GES du projet ;**
- (2) Présenter un plan de réduction des émissions de GES ;**
- (3) Prendre une décision quant à la délivrance de l'autorisation.**

Le processus d'évaluation proposé par Équiterre est notamment inspiré des conditions 106 et 107 présentées par le président de l'Office national de l'énergie dans le cadre du projet d'agrandissement de l'oléoduc Trans Mountain (ONÉ, 2015).

3.3.1 Évaluation des émissions de GES

Pour cette première étape du « test GES », le défi consiste à déterminer l'étendue des émissions de GES qui devraient être prises en compte. En effet, doit-on seulement se pencher sur les émissions approximatives du projet, ou ne devrait-on pas plutôt évaluer les émissions à long terme et indirectes ? Équiterre est d'avis que les émissions de GES devraient être considérées de manière large, suivant le cycle de vie du projet.

L'évaluation des émissions de GES anticipées d'un projet couvre notamment la construction, l'opération, la fin de vie et les impacts en amont et en aval associés au projet (y compris les émissions de GES en dehors du Québec). Cette évaluation des émissions de GES du projet doit suivre les cibles à long terme du Québec et du Canada et des recommandations du GIEC : 2020, 2030, 2040, 2050, etc. À titre d'exemple, des entreprises telles que Cascades, Desjardins et Rio Tinto Alcan évaluent déjà l'impact de leurs activités en termes d'émissions de GES puisqu'elles doivent faire des projections budgétaires en lien avec le SPEDE.

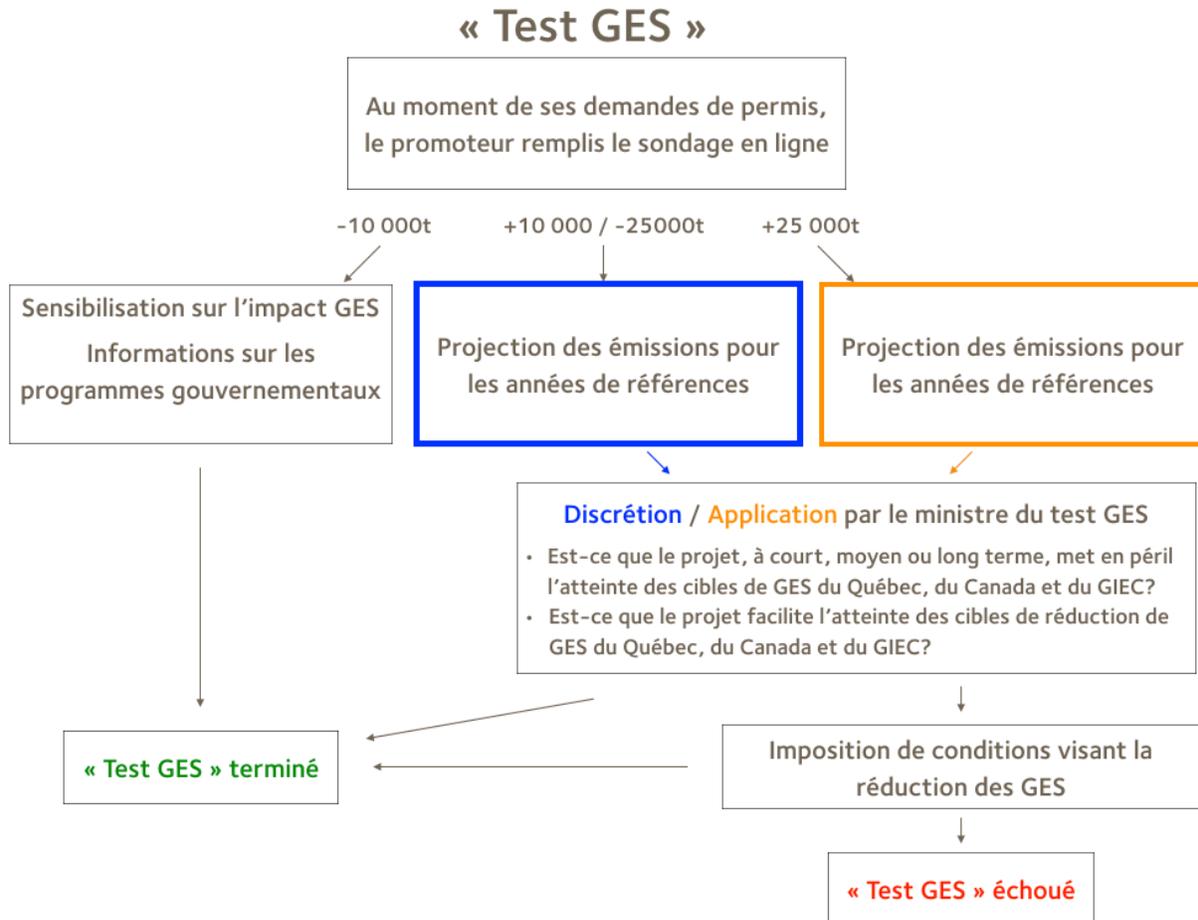
Les modes d'évaluation pourraient suivre le niveau d'impact du projet : une évaluation simplifiée pour les émetteurs de moins de 10 000 tonnes métriques en éq CO₂ dont l'objectif serait la sensibilisation, une évaluation modérée pour les émetteurs entre 10 000 et 25 000 tonnes métriques en éq. CO₂, et une évaluation plus complexe pour les grands émetteurs, dépassant le seuil de 25 000 tonnes métriques en éq. CO₂. Ces évaluations devraient se faire au tout début du projet, moment des demandes d'obtention des divers permis, ainsi qu'une révision aux cinq ans.

³ Les principes d'application sont décrits à la section 3.4.

Ainsi, nous suggérons une catégorisation des émetteurs à l'instar du SEPA de l'État de Washington :

- 1) pour les petits émetteurs (-10 000 tonnes métriques en éq. CO₂), le promoteur devrait simplement remplir un formulaire en ligne lui permettant d'évaluer ses émissions et de mieux comprendre son impact carbone. Le résultat du formulaire pourrait informer le promoteur des émissions de GES de son projet et lui suggérer différents programmes environnementaux du gouvernement auquel le projet pourrait s'inscrire. En somme, l'exercice en est un, ici, de sensibilisation.
- 2) pour les moyens émetteurs (+10 000 / -25 000 tonnes métriques en éq. CO₂), le promoteur devrait faire la projection des émissions de son projet selon les années de références des cibles de réduction du Québec, du Canada et des recommandations du GIEC. Un formulaire dirigé pourrait permettre un certain contrôle des informations demandées au promoteur. Ici, encore, le formulaire pourrait rediriger le promoteur vers les programmes gouvernementaux ou des pistes de solutions en vue de réduire les émissions émises par le projet.
Le ministre pourrait alors déterminer si le projet doit être soumis à un « test GES », c'est à dire, justifier pour chaque cible en quoi le projet ne compromet pas son atteinte. De plus le ministre pourrait imposer des mesures de réduction des GES. Le ministre pourrait ainsi émettre un certificat d'autorisation comportant des conditions ou même refuser le projet s'il compromet l'atteinte d'une des cibles mentionnées ci-dessus.
- 3) pour les grands émetteurs (+25 000 tonnes métriques en éq. CO₂), le promoteur devrait aussi faire la projection des émissions de son projet selon les années de références des cibles de réduction du Québec et du Canada et des recommandations du GIEC. ainsi qu'un plan de réduction des GES au fil des ans. De plus, chaque projet serait soumis au « test GES » c'est à dire, justifier pour chaque cible en quoi le projet ne compromet pas son atteinte. Le ministre pourrait imposer des conditions visant la réduction des GES. Le ministre pourrait ainsi émettre un certificat d'autorisation comportant des conditions ou même refuser le projet s'il compromet l'atteinte d'une des cibles mentionnées cités ci-dessus. Bien sûr, ces émetteurs seraient, le cas échéant, assujettis au SPEDE.

Par ailleurs, l'image suivante démontre le processus d'approbation de manière simplifiée pour les « test GES » publics et privés:



Dans un souci de transparence et de participation du public, les divulgations qualitatives et quantitatives des émissions de GES devraient être rendues publiques, accessibles et soumises à une révision critique.

3.3.2 Plan de réduction des émissions de GES

Pour cette deuxième étape du « test GES », le promoteur du projet ayant des émissions au-delà de 25 000 tonnes métriques en éq. CO₂ doit présenter un plan de réduction des émissions de GES et de mise en œuvre du plan. Le promoteur du projet devrait faire le maximum d'efforts afin d'éviter et d'atténuer les émissions de GES, et opter pour la compensation – l'achat de crédits compensatoires – seulement si les mesures d'évitement et d'atténuation sont insuffisantes. Pour les mesures d'atténuation et de compensation, le promoteur devrait présenter les options considérées, expliciter les critères appliqués et justifier le choix des mesures retenues dans son plan de réduction des émissions de GES.

Comme à l'étape précédente, le plan devra comporter des cibles à court, à moyen et à long terme, notamment aux dates butoirs établies par le gouvernement du Québec, du Canada et des

recommandations du GIEC. Pour les cibles à court et à moyen terme, le promoteur devra faire la démonstration de la rentabilité de son projet lorsqu'il prévoit acheter des crédits compensatoires en tenant compte des prévisions d'évolution du prix de ceux-ci. Par exemple, il pourrait prévoir un prix minimal de 15,45 \$ par tonne en éq. CO₂ en 2020, et de 25,15 \$ en 2030. Pour les cibles à long terme, le promoteur pourra intégrer à son plan des prévisions d'évolutions technologiques. Il pourrait alors inclure le déploiement de véhicules électriques ou encore l'évolution de la technologie de chauffage par énergie solaire.

Dans le cas de projets impliquant des émissions de GES en amont et en aval, et lorsque ces émissions sont émises en dehors du Québec, le promoteur devrait soumettre le plan d'atténuation des émissions de GES dans les juridictions impliquées. Il serait souhaitable d'exiger du promoteur du projet évalué de combler les lacunes au niveau des émissions de GES en amont et en aval.

Dans un souci de transparence et de participation du public, le plan de réduction des émissions de GES et de sa mise en œuvre est également rendu public, accessible et soumis à une révision critique.

3.3.3 Délivrance de l'autorisation préalable à la réalisation du projet

Afin de délivrer l'autorisation au promoteur d'un projet, le gouvernement du Québec devra tenir compte de l'évaluation des émissions de GES par le promoteur, de son plan de réduction des émissions de GES ainsi que des critiques issues de l'évaluation du MDDELCC et du BAPE. Si la poursuite du projet compromet l'atteinte des cibles du Québec, du Canada et des recommandations du GIEC – notamment pour 2050, il échoue le « test GES » et n'obtient pas l'autorisation.

Évidemment, le promoteur aura toujours l'option de faire la démonstration que son plan d'affaires prévoit une durée de vie et une rentabilité du projet qui amène la fermeture du projet avant d'atteindre l'échéance d'une cible gouvernementale (2020, 2030, 2040, 2050, etc.). Dans ce cas, le projet serait autorisé avec une date de péremption, date à laquelle le promoteur devrait soit cesser ses activités ou resoumettre une nouvelle demande d'autorisation. Si, par exemple, une aluminerie ou une cimenterie n'est pas en mesure de respecter les cibles gouvernementales pour 2030, son autorisation pourrait être valide jusqu'au 31 décembre 2029.

3.4 Principes d'application du processus d'évaluation

Tel que mentionné à la section précédente, le « test GES » tient compte de plusieurs principes dans son application. Si certains semblent évidents, dont la transparence ou la participation du public, nous avons choisi de présenter trois principes qui méritent davantage d'attention :

- (1) La coopération intergouvernementale et l'extraterritorialité ;
- (2) La flexibilité, l'efficacité et l'efficience ;
- (3) La transversalité.

3.4.1 Coopération intergouvernementale et extraterritorialité

Les émissions de GES dans les secteurs en amont et en aval doivent obligatoirement être prises en compte par le régime d'autorisation environnementale de la LQE. Comme les effets des changements climatiques ne suivent pas les frontières, leurs impacts doivent être évalués de manière globale. Ce principe pourrait d'ailleurs encourager d'autres juridictions à éviter, à atténuer ou à compenser les émissions de GES d'un projet en amont et en aval.

Au Québec, la *Loi sur le développement durable* évoque les notions de coopération intergouvernementale et d'extraterritorialité à son article 6 h) :

Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes suivants : [...] « partenariat et coopération intergouvernementale » : les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci. [nous soulignons]

3.4.2 Flexibilité, efficacité et efficience

L'application du « test GES » vise aussi à offrir davantage de flexibilité, une efficacité dans le traitement des demandes d'autorisation et une efficience des outils dans l'optique de lutter contre les changements climatiques. La recherche d'une plus grande flexibilité vise à faciliter la mise à jour dans le temps de la procédure. En raison de l'évolution rapide des changements climatiques, du développement attendu des connaissances et des solutions aux enjeux environnementaux, la procédure doit être pensée de manière à s'adapter au fil des années.

Quant à l'efficacité de la procédure, elle repose sur l'intégration d'une évaluation obligatoire des émissions de GES dès les premières étapes du projet. Si un projet est susceptible de nuire à l'atteinte des objectifs du Québec, du Canada ou des recommandations du GIEC, le promoteur devrait en être informé le plus tôt possible afin de modifier ses plans pour réduire les émissions de GES anticipées, ou annuler complètement le projet. À un stade ultérieur, le projet pourrait avoir généré des émissions de GES compromettant l'atteinte des cibles établies par le gouvernement. En outre, plus la procédure est entamée rapidement, le moins de ressources sont dépensées pour procéder au traitement de la demande d'autorisation du promoteur. En suivant la même logique, nous suggérons d'éviter le dédoublement des procédures et préférons suivre le principe « un projet, une évaluation » (Gouvernement du Québec, 2014 : 48).

En termes d'efficience, nous insistons pour concentrer les efforts sur les projets dont les impacts sur l'environnement sont les plus importants, en partie parce que les évaluations environnementales requièrent beaucoup de ressources. Comme mentionné, les émetteurs de moins de 25 000 tonnes

métriques en éq. CO₂ seraient soumis à une procédure simplifiée, alors que les projets dépassant ce seuil suivraient une évaluation plus complexe. En fait, il est logique que les projets assujettis à la délivrance d'une autorisation fassent l'objet de processus d'autorisation adaptés à la nature et à l'ampleur des impacts appréhendés sur l'environnement. Cela permettrait par exemple de varier les exigences pour un projet dont les impacts sont moindres ou d'élever les exigences d'un projet à fort impact sur l'environnement et le climat. Les projets de faible envergure qui n'auront pas d'impacts significatifs sur le climat ne devraient donc pas monopoliser les ressources gouvernementales dans le cadre de cette procédure. La modulation des processus se ferait ainsi suivant le potentiel d'émissions de GES d'un projet, et ce, tout en maintenant des exigences environnementales élevées. Dans une optique d'efficacité, nous suggérons également de moduler le degré de précision dans les évaluations et les plans de réduction selon l'échéance : plus l'échéance est rapprochée, plus le degré de précision serait élevé, et inversement.

3.4.3 Transversalité

La question de la transversalité implique une démarche globale pour mieux répondre à un enjeu précis. Dans le cas présent, la prise en compte des impacts sur le climat requiert par exemple une harmonisation des politiques entre elles et une cohérence accrue avec le SPEDE. Nous suggérons également de suivre le calendrier des plans d'action sur les changements climatiques de même que les objectifs établis par le gouvernement du Québec dans l'adoption d'un nouveau critère ou « test GES ».

De même, la lutte contre les changements climatiques ne devrait pas se limiter à l'atténuation des émissions de GES. Aujourd'hui, les solutions aux changements climatiques ne sont plus seulement vues sous l'angle de la réduction ou de l'atténuation des émissions de GES. On développe de plus en plus d'approches combinant l'atténuation et l'adaptation. En plus de l'évaluation des émissions de GES, un promoteur devrait considérer les impacts actuels et anticipés des changements climatiques, et prévoir un plan d'adaptation adéquat.

Enfin, les évaluations et les plans de réduction des émissions de GES réalisés dans le cadre de ce nouveau critère d'impact sur le climat pourraient alimenter les travaux du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC).

3.5 Moyens de mise en œuvre

Afin de faciliter la mise en œuvre du « test GES », nous émettons plusieurs moyens regroupés en trois catégories : formation et sensibilisation, accès à l'information, et incitation à réduire les émissions de GES. Pour assurer la formation et la sensibilisation, nous suggérons d'élaborer des guides d'accompagnement techniques à l'intention des promoteurs ; d'organiser des rencontres d'information sur le « test GES » et ses exigences ; d'élaborer des guides méthodologiques pour soutenir la réalisation

des évaluations et des plans de réduction des émissions de GES ; et de produire des guides pour le public et les promoteurs pour une intervention plus efficace.

Au niveau de l'accès à l'information, nous proposons de rendre publique toute la documentation dès son dépôt. Pour améliorer la transparence de la procédure, les documents devraient être accessibles gratuitement et en ligne, et ce, tout au long de la procédure.

Enfin, pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES du Québec, nous conseillons de mettre en place des incitatifs significatifs pour encourager les entreprises à poursuivre des mesures d'évitement et d'atténuation des émissions de GES. Ces incitatifs pourraient prendre la forme de programmes de subvention à la réduction des émissions de GES, de programmes de formation en entreprise, de mesures fiscales, etc. Ces incitatifs doivent être diffusés et connus auprès de l'ensemble des promoteurs. Tel que mentionné, l'achat de crédits compensatoires devrait être une option de dernier recours et une mesure transitoire uniquement.

4. VERS UNE APPROCHE COMPARATIVE

De manière générale, avec une préoccupation grandissante pour la réduction des émissions de GES et plusieurs autres aspects économiques ou sociaux, politiques, il est possible que ces enjeux soient plus efficacement traités sous la forme de processus d'évaluation qui permettent de comparer les alternatives plutôt que d'évaluer l'acceptabilité d'une proposition. Le processus d'évaluation décrit dans ce mémoire est utile dans les évaluations d'acceptabilité d'un projet.

Toutefois, les critères du processus pourraient être davantage utiles dans l'évaluation de différentes options pour répondre à un besoin (ou un ensemble de besoins) commun et explicite de la société québécoise. De cette manière, nous parviendrions à identifier les meilleures alternatives plutôt qu'à débattre des options sur la table. Par ailleurs, une évaluation comparative donne des résultats optimaux lorsqu'on utilise des critères basés sur les principes de développement durable. Un bilan carbone neutre, par exemple, pourrait être un critère spécifique à toutes les évaluations de projet au Québec.

Si cette obligation de considérer les alternatives peut paraître ambitieuse, elle était comprise dans la loi d'évaluation environnementale aux États-Unis dès 1969 (*National Environmental Policy Act*) et en Ontario en 1975. La Commission européenne fait également référence à l'option « pas-de-développement » (zero option) dans son document de référence « Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment ». En fait, l'approche comparative devrait tenir compte du scénario en l'absence de développement, une option « pas-de-développement ». Ce scénario permettrait de connaître les impacts de toutes les alternatives possibles et de les comparer sur la base de leurs émissions de GES respectives (CEQ, 2014 : 19).

Cette approche pourrait être adoptée dans un premier temps par le gouvernement du Québec et les organismes parapublics.

Équiterre recommande d'inclure une obligation de considérer les alternatives, suivant une approche comparative, dans la procédure d'évaluation.

5. CAS DE FIGURE

Le « test GES » semble complexe, alors qu'il n'en est rien. Prenons quelques cas de figure afin d'illustrer notre proposition.

Projet d'agrandissement d'une marina

Petit émetteur, -10 000 tonnes métriques en éq. CO₂

Objectif : Sensibilisation

Le promoteur se rend sur le site du ministère afin de remplir un formulaire simple pour petit émetteur. Il doit alors estimer sa consommation électrique annuelle (KWH). Le cas échéant, sa consommation annuelle de gaz naturel (1000 ft³), de mazout (gallons) et/ou de propane (gallons). Il devra également estimer ses déplacements pour la réalisation de son projet (camionnage, dragage, etc.). Grâce à un calculateur, le promoteur est maintenant conscient de son impact GES et le formulaire lui propose programmes et meilleures pratiques publics et privés dans son milieu (programme Écoperformance, Technoclimat, guide des meilleures pratiques nautiques, incitatifs d'achat de crédit-carbone, etc.).

Une station d'épuration des eaux usées

Moyen émetteur, +10 000 / -25 000 tonnes métriques en éq. CO₂

Objectif : Sensibilisation et vérification

Le promoteur, ici une municipalité, doit compléter le formulaire simple pour moyen émetteur. Il doit estimer ses émissions de GES sur les années de références des cibles de réduction du Québec, du Canada et des recommandations du GIEC. Le ministère procède à l'analyse du formulaire et peut demander d'approfondir l'analyse des impacts du projet en réclamant un « test GES ». Il peut s'en suivre l'approbation du projet ou l'imposition de conditions permettant la réduction des GES du projet. Le ministère pourrait, à titre d'exemple, exiger des filtres de haute technologie afin d'approuver le projet.

Projet de développement périurbain

Grand émetteur, +25 000 tonnes métriques en éq. CO₂

Objectif : Réduction des GES

Le promoteur, ici une municipalité ou une MRC, propose le développement de son territoire. L'examen du projet doit être élargi au schéma d'aménagement de la MRC et non pas soumis à la pièce selon les projets immobiliers. Par la modélisation des impacts du projet (protection des milieux humides, des boisés et terres agricoles, hausse du transit routier, développement des infrastructures publiques, etc.), le promoteur aura fait l'analyse de divers scénarios tout en quantifiant les émissions de GES et en

évaluant la vulnérabilité du projet face aux changements climatiques. Il doit démontrer que son projet ne met pas en péril les cibles de réduction de GES du Québec et du Canada, tout en respectant les recommandations du GIEC. Il devra également déposer un plan de réduction des GES. Il pourrait s'agir ici de développer le réseau de transport en commun d'ici 2030, d'abolir l'usage du mazout d'ici 2040, etc. Tout comme pour le moyen émetteur, des conditions du ministère peuvent être imposés afin d'obtenir l'approbation du projet.

6. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

En résumé, voici la liste des recommandations d'Équiterre :

Recommandation 1 – Traduire dans une loi les objectifs de réduction des émissions de GES du Québec sur les horizons 2030 (- 37,5 %) et 2050 (80 à 95 %).

Recommandation 2 – Intégrer un critère d'évaluation des émissions de GES – un « test GES » – dans le régime d'autorisation environnementale de la LQE.

Recommandation 3 – Appliquer le « test GES » à tout projet faisant l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la LQE, tout en accordant une analyse des extraterritorialités du projet.

Recommandation 4 – Le gouvernement du Québec doit s'assurer que les impacts de ses lois, politiques, mesures et programmes lui permettent d'atteindre les cibles de réduction de GES du Québec, et du Canada et des recommandations du GIEC.

Recommandation 5 – Évaluer l'impact à court, à moyen et à long terme, d'un projet suivant les objectifs de réduction de GES du gouvernement du Québec, les engagements du Canada et les cibles recommandées par le GIEC, ainsi que toute autre cible pertinente visant un secteur ou une énergie fossile.

Recommandation 6 – Intégrer un « test GES » en trois étapes dans la LQE, suivant les principes de coopération intergouvernementale et d'extraterritorialité, de flexibilité, d'efficacité et d'efficience, et de transversalité :

- (1) Évaluer les émissions de GES du projet ;
- (2) Présenter un plan de réduction des émissions de GES ;
- (3) Prendre une décision quant à la délivrance de l'autorisation.

Recommandation 7 – Inclure une obligation de considérer les alternatives, suivant une approche comparative, dans la procédure d'évaluation.

8. CONCLUSION

Le régime d'autorisation environnementale actuel ne prend pas en compte les enjeux climatiques de manière systématique. Si la plupart des législations environnementales sont formulées dans des termes suffisamment larges pour inclure des préoccupations d'ordre climatique, il semble que les juridictions n'aient pas été proactives dans l'intégration explicite des enjeux climatiques tels que les émissions de GES, l'atténuation ou l'adaptation aux changements climatiques. On a pu constater que plusieurs juridictions ont néanmoins publié des directives, des guides ou des politiques pour faciliter la prise en compte de ces enjeux. Toutefois, ces documents ont une faible portée légale lorsqu'ils en ont une et, par conséquent, peuvent plus facilement être écartés. La prise en compte des émissions de GES est laissée à l'arbitraire, ce qui ne permet pas à la LQE de s'harmoniser aux objectifs du Québec en matière de lutte contre les changements climatiques. Une approche plus rigide et mieux définie contribuerait à l'atteinte des cibles du Québec en matière de lutte contre les changements climatiques en plus de faciliter l'interprétation de la LQE par les tribunaux.

Dans son mémoire, Équiterre recommande au gouvernement du Québec d'adopter une approche plus robuste pour lutter contre les changements climatiques. Nous proposons d'encadrer légalement les émissions de GES associées à un projet et de se projeter à la fois dans le temps – aux horizons de 2020, de 2030 et de 2050 – et dans l'espace – en dehors des frontières du Québec. L'approche proposée par Équiterre est inspirée de plusieurs exemples de législations et revêt un caractère inédit. Le Québec pourrait saisir l'occasion d'innover en matière de législation climatique, et nous espérons que les pistes évoquées dans ce mémoire de même que le « test GES » constitueront les bases d'un critère d'évaluation des impacts sur le climat.

Enfin, comme Équiterre le reconnaît, le processus d'évaluation proposé ne saurait être parfait. Si nous souhaitons faire de réels progrès en matière de lutte contre les changements climatiques, nous devons nous doter de processus d'évaluation qui transforment la manière dont nous répondons aux besoins de la société québécoise. Le « test GES » vise à faire transiter le Québec vers une société carboneutre d'abord en sensibilisant chacun des émetteurs et, ultimement, à développer des projets n'ayant plus ou très peu d'impacts en terme d'émissions de GES. Le « test GES » doit permettre au gouvernement de refuser ou d'imposer des conditions aux projets mettant en péril les cibles de réduction de GES du Québec et du Canada. Nous devons collectivement nous interroger à savoir si un projet proposé est la meilleure manière de répondre aux besoins du Québec, tout en traçant le chemin vers une société carboneutre.

RÉFÉRENCES

Agence canadienne d'évaluation environnementale. 2003. « Intégration des considérations relatives au changement climatique à l'évaluation environnementale : Guide général des praticiens ». *Comité fédéral-provincial-territorial sur le changement climatique et l'évaluation environnementale*. En ligne : <https://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=A41F45C5-1> (page consultée le 20 août 2015).

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). 2015. *La foire aux questions*. En ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/faq/> (page consultée le 16 août 2015).

California Global Warming Solutions Act of 2006 (AB 32). Government of the State of California, 3 avril 2006, Assembly Bill No. 32, chapter 488 (entrée en vigueur : 27 septembre 2006).

Cascades. 2012. *Bilan des résultats du plan de développement durable 2010-2012*. En ligne : http://www.cascades.com/media/multiuploader_images/26/80/82/RDD1012FRinteractif_1.pdf (page consultée le 20 août 2015).

Code de l'environnement. République française, 18 septembre 2000, ordonnance n° 2000-914. En ligne : <http://codes.droit.org/cod/environnement.pdf?ts=1319705573> (page consultée le 17 août 2015).

Commission européenne. 2013. *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment*. En ligne : <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf> (page consultée le 20 août 2015).

Community Risk and Resiliency Act. New York State Assembly, 4 septembre 2013, Bill No. A06558B, 2013, chapter 355 (entrée en vigueur : 22 septembre 2014).

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). 9 mai 1992, 1771 R.T.N.U. 107 (entrée en vigueur : 21 mars 1994).

Council on Environmental Quality (CEQ). 2014. *DRAFT published for public review and comment*. En ligne : https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nepa_revised_draft_ghg_guidance.pdf (page consultée le 20 août 2015).

De rechtspraak. 2015. « State ordered to further limit greenhouse gas emissions ». *Communiqué de presse*. La Haye, 24 juin 2015. En ligne : <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Den-Haag/Nieuws/Pages/State-ordered-to-further-limit-greenhouse-gas-emissions.aspx> (page consultée le 14 août 2015).

Desjardins. 2014. *Notre bilan en responsabilité sociale et corporative : Émissions de gaz à effet de serre*. En ligne : <https://www.desjardins.com/a-propos/relations-investisseurs/rapports-annuels-trimestriels/mouvement-caisses-desjardins/rapport-annuel-2014/2014-coup-oeil/bilan-responsabilite-sociale-cooperative/performance-environnementale/> (page consultée le 20 août 2015).

Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil. Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, 13 octobre 2003, 2001/0245/COD (entrée en vigueur : 25 octobre 2003). En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32003L0087> (page consultée le 17 août 2015).

Environnement Canada. 2014. *Rapport d'inventaire national 1990-2013 : Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada - Sommaire*. En ligne : <https://www.ec.gc.ca/ges-ghg/default.asp?lang=Fr&n=5B59470C-1> (page consultée le 14 août 2015).

Flanagan, Erin et Clare Demerse. 2014. *Climate Implications of the Proposed Energy East Pipeline – A preliminary Assessment*. The Pembina Institute. En ligne : <http://www.pembina.org/pub/2519> (page consultée le 16 août 2015).

G7 Summit. 2015. *Think Ahead. Act Together*. Allemagne, 7 et 8 juin 2015. En ligne : https://www.g7germany.de/Content/DE/_Anlagen/G8_G20/2015-06-08-g7-abschluss-eng.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (page consultée le 14 août 2015).

Gouvernement du Québec. 2014. *Rapport du Comité sur la modernisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du processus de participation publique*. En ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Rapport-modern-proced-impacts-particip-pub.pdf> (page consultée le 10 août 2015).

Gouvernement du Québec. 2015a. « Le Québec adhère au Protocole d'accord sur le leadership climatique mondial (Under 2 MOU) ». *Communiqué de presse*. Toronto, 8 juillet 2015. En ligne : <http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiques/details.asp?idCommunique=2732> (page consultée le 14 août 2015).

Gouvernement du Québec. 2015b. *Le système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission en bref*. En ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/documents-spede/en-bref.pdf> (page consultée le 14 août 2015).

Gouvernement du Québec. 2015c. *Livre vert - Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la loi sur la qualité de l'environnement*. En ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/livreVert.pdf> (page consultée le 10 août 2015).

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). 2013. *Cinquième rapport d'évaluation - Groupe de travail I. Résumé à l'intention des décideurs publics*. En ligne : http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_SPM_brochure_fr.pdf (page consultée le 14 août 2015).

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). 2007. *Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. En ligne : http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4_wg3_full_report.pdf (page consultée le 14 août 2015).

Loi de 2010 sur le Grand Nord. Gouvernement de l'Ontario, 25 octobre 2010, SO 2010, chapitre 18 (entrée en vigueur : 31 janvier 2011). En ligne : <http://canlii.ca/t/ppt8> (page consultée le 16 août 2015).

Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Gazette officielle du Québec, 21 décembre 1972, RLRQ, chapitre Q-2. En ligne : <http://canlii.ca/t/69c5s> (page consultée le 10 août 2015).

Loi sur le développement durable (LDD). Gazette officielle du Québec, 19 avril 2006, RLRQ, chapitre D-8.1.1. En ligne : <http://canlii.ca/t/694f1> (page consultée le 10 août 2015).

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). 2012. *Le Québec en action vert 2020 - Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (Phase 1)*. En ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/plan_action/pacc2020.pdf (page consultée le 14 août 2015).

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). 2014. « Cimenterie de Port-Daniel : le ministre Heurtel fait le point ». *Communiqué de presse*. Québec. 18 juillet 2014. En ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communiquer.asp?no=2928> (page consultée le 20 août 2015).

Office national de l'énergie (ONÉ). 2015. *Hearing Order OH-001-2014 - Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) - Application for the Trans Mountain Expansion Project (Project) - Procedural Direction No. 17 - Draft conditions for comment*. Lettre du président datée du 12 août 2015. En ligne : <https://docs.neb-one.gc.ca/ll-eng/llisapi.dll/properties/2810721> (page consultée le 16 août 2015).

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. Gazette officielle du Québec, 30 décembre 1980, RLRQ, chapitre Q-2, r 23. En ligne : <http://canlii.ca/t/698jn> (page consultée le 16 août 2015).

Rio Tinto Alcan. 2014. *Rapport de développement durable pour le Québec*. En ligne : http://www.riotintoalcan.com/documents/2014_Rapport_de_developpement_durable_pour_le_Quebec.pdf (page consultée le 20 août 2015).

State of New York. 2014. « Le gouverneur Cuomo ratifie la Loi sur la résilience et le risque communautaire ». *Communiqué de presse*. 22 septembre 2014. En ligne : https://www.governor.ny.gov/sites/governor.ny.gov/files/archive/governor_files/language_documents/french/Press_releases/09.22.14.rel_Community%20Risk%20and%20Resiliency%20Act%20French.pdf (page consultée le 29 août 2015).

The Pembina Institute. 2012. *The case against the proposed Shell Jackpine oilsands mine expansion*. En ligne : <http://www.pembina.org/pub/2378> (page consultée le 16 août 2015).

The White House. 2013. « Remarks by the President on Climate Change » *Communiqué de presse*. Georgetown University, Washington D.C., 25 juin 2013. En ligne : <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/25/remarks-president-climate-change> (page consultée le 20 août 2015).

TransCanada. 2015. *Projet Oléoduc Énergie Est*. En ligne : <http://www.transcanada.com/oleoduc-energie-est.html> (page consultée le 20 août 2015).

Union of Concerned Scientists (UCS). 2009. *Factsheet - AB 32: California Global Warming Solutions Act of 2006*. En ligne : http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global_warming/ab-32-as-signed-fact-sheet-1.pdf (page consultée le 14 août 2015).

United States Department of State. 2014. « Final Supplemental Environmental Impact Statement for the Keystone XL Project – Executive Summary », Bureau of Oceans and International, Environmental and Scientific Affairs. En ligne : <http://keystonepipeline-xl.state.gov/documents/organization/221135.pdf> (page consultée le 28 février 2014).

Urgenda. 2015. « Urgenda wins the case for better Dutch climate policies ». *Communiqué de presse*. La Haye, 24 juin 2015. En ligne : <http://us1.campaign-archive2.com/?u=91ffff7bfd16e26db7bee63af&id=11fab56e93&e=46588a629e> (page consultée le 14 août 2015).

Washington Department of Ecology. 2011. *Guidance for Ecology: Including Greenhouse Gas Emissions in SEPA Reviews*. En ligne : http://www.ecy.wa.gov/climatechange/docs/sepa/20110603_SEPA_GHGinternalguidance.pdf (page consultée le 20 août 2015).