



Conseil de
**l'industrie
forestière**
du Québec

CTE – 027M
C.P. – P.L. 102
Régime d'autorisation
environnementale

COMMENTAIRES DU CIFQ

CONCERNANT LE PROJET DE LOI 102 – LOI MODIFIANT LA LOI
SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT AFIN DE MODERNISER
LE RÉGIME D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE ET D'AUTRES
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES NOTAMMENT POUR RÉFORMER
LA GOUVERNANCE DU FONDS VERT

Déposé

25 novembre 2016

MISE EN CONTEXTE

L'industrie forestière est un pilier essentiel à l'économie du Québec. En effet, cette industrie emploie plus de 60 000 personnes et génère un chiffre d'affaires dépassant les 15 milliards de dollars annuellement. Elle compte 35 usines de pâtes et papiers, plus de 120 usines de sciage d'importance et près de 30 usines de panneaux auxquels s'ajoute un grand nombre d'entreprises d'opérations forestières et de transport qui en assurent les approvisionnements en fibre. Bien qu'elle soit encore principalement dans la fabrication de produits traditionnels, mais écologiques, de grands espoirs se fondent sur de nouveaux bioproduits en développement comme base d'une économie plus « verte » et plus durable.

C'est aussi une industrie qui a connu des avancés remarquables à son bilan environnemental, notamment au chapitre des ses émissions de gaz à effet de serre. Selon le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques du Québec (MDDELCC), les émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'industrie papetière sont passées de 4,5 à 1,4 millions de tonnes entre 1990 et 2013, alors que pour cette même période, le niveau de production était maintenu.

À PROPOS DU CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC (CIFQ)

Principal porte-parole de l'industrie forestière du Québec, le CIFQ représente les intérêts des entreprises de sciage résineux et feuillus, de déroulage, de pâtes, papiers, cartons et panneaux et des fabricants de bois d'ingénierie. Par son expertise et celle de ses partenaires, le CIFQ oriente et soutient ses membres dans les enjeux concernant, notamment, la foresterie et l'approvisionnement, l'environnement et l'énergie, la reconnaissance de la qualité des produits, les ressources humaines, la santé et la sécurité du travail et le développement des marchés. Près de 200 établissements industriels en sont membres.

Cœuvrant auprès des instances gouvernementales, des autres acteurs du secteur forestier et du grand public, il met en valeur la contribution de ses membres au développement socioéconomique, à l'utilisation responsable des ressources naturelles, à l'aménagement durable des forêts et à la qualité écologique des produits.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Bien que le but principal de cette modification de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) soit la modernisation du régime d'autorisation, plusieurs des modifications proposées auront aussi un impact sur les activités et les sites industriels, notamment sur la protection et la réhabilitation des terrains, sur les rejets et la production de matières dangereuses ainsi que sur l'accès à l'information.

Comme annoncé par le ministère, ce projet de loi ne constitue qu'un front de la modernisation. Les modifications ou l'ajout de règlements ainsi que la révision de la prestation de services suivront. Il est clair que plusieurs éléments de la modernisation se concrétiseront réellement par l'ajout ou la révision des règlements. À ce stade-ci du processus, seuls l'orientation générale et le pouvoir de réglementer sont mentionnés. Au-delà des orientations présentées dans le projet de loi 102, la réussite de cette modernisation, de laquelle est attendu une optimisation des services, plus de transparence et de prévisibilité, passera donc par les outils réglementaires. Tout en saluant l'initiative et la volonté de moderniser la LQE, le CIFQ demeure prudent sur les chances que celle-ci ait un impact réel en matière d'allègement, de cohérence et d'uniformité.

LA MODULATION DU RÉGIME D'AUTORISATION EN FONCTION DU RISQUE ENVIRONNEMENTAL, ET CE, SANS RÉDUIRE LES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES

Pour le CIFQ, cette approche de modulation des efforts consentis pour l'analyse des dossiers en fonction du risque environnemental est fondamentale. D'ailleurs, de manière générale, sans être formellement encadrée, elle est partiellement appliquée dans la pratique, par exemple, avec les avis de projet. Toutefois, on observe aussi des cas fréquents pour lesquels des demandes de certificat d'autorisation ont été exigées pour de simples remplacements d'équipements qui n'ont aucun impact sur l'environnement. Il apparaît donc important d'encadrer clairement l'approche en fonction des différents niveaux de risque et de préciser les exigences pour l'obtention des certificats en fonction des types de projet.

Il est impératif, selon les membres du CIFQ, que la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental jumelée aux Évaluations Environnementales Stratégiques (ÉES) permette de réduire significativement les délais d'approbation des projets. Nous avons pu observer au cours des dernières années des délais d'approbation importants dépassant souvent les douze à dix-huit mois. Des délais injustifiables qui ont des conséquences sur les entreprises et l'économie du Québec.

De plus, une approche d'accompagnement serait beaucoup plus constructive et permettrait de réduire significativement les délais d'obtention des certificats. Un « nouveau formulaire », plus long et plus détaillé à remplir, ne permettra certes pas d'atteindre les objectifs attendus de la modernisation.

Il est donc pertinent de revoir les responsabilités et les façons de faire du Ministère et des initiateurs de projets, notamment de clarifier les exigences, d'informer et d'accompagner les initiateurs de projets. Il faut également qu'une approche par résultats plutôt que par moyens soit mise en place. C'est à l'initiateur de projet et à ses ingénieurs que revient la responsabilité de la performance des systèmes et l'atteinte des exigences légales et réglementaires en matière d'environnement.

La modernisation du régime d'autorisation doit aussi être l'occasion pour modifier la forme des autorisations afin d'inclure, au début du document, un tableau ou une liste succincte des exigences et conditions particulières.

POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES

Le PL 102 contient de nombreux pouvoirs discrétionnaires au gouvernement et au ministre. La Loi sur la Qualité de l'Environnement actuelle contient déjà de tels pouvoirs, mais le projet de loi propose d'en augmenter leur nombre et certains de ces nouveaux pouvoirs pourraient créer une insécurité juridique pour les initiateurs de projets. Au stade de projet de loi, certaines pistes de simplification et de modulation des autorisations sont encourageantes; toutefois, les pouvoirs particuliers de réglementer ou les pouvoirs discrétionnaires du ministre introduits par le projet de loi pourraient en annuler les effets, voire même créer l'effet contraire.

Voici quelques exemples de pouvoirs discrétionnaires :

- ▶ Article 25 : « lorsqu'il délivre une autorisation, le ministre peut prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiquée [...] »;
- ▶ Article 26 : « prescrire dans une autorisation toute norme ou toute condition, restriction ou interdiction différente de celles prescrite par règlement du gouvernement [...] »;
- ▶ Article 28 : le projet de loi 102 octroie le pouvoir au gouvernement de réglementer ou spécifie la période de validité de certaines autorisations respectivement pour toute activité ou catégorie d'activités et pour les établissements industriels dont les catégories sont déterminées par règlement. Or, le 1^{er} alinéa de cet article ajoute aussi le pouvoir du ministre de prescrire une période de validité lors de la délivrance de l'autorisation, sans mentionner les raisons qui pourraient justifier de le faire;

- ▶ Article 30 : en lien avec une demande de changement aux activités autorisées, le dernier alinéa donne le pouvoir au ministre de modifier toute condition, restriction ou interdiction d'une activité déjà autorisée dans le cadre du projet ou en imposant de nouvelles;
- ▶ Article 31.0.3 : le ministre peut refuser de délivrer ou de modifier une autorisation en raison des motifs énumérés;
- ▶ Article 31.1.1 : sur recommandation du ministre, le gouvernement peut assujettir à la procédure d'évaluation et examen des impacts sur l'environnement, un projet qui n'est pas visé par cette procédure pour des motifs énumérés;
- ▶ Article 31.5 : le gouvernement, ou comité de ministres, peut refuser;
- ▶ Article 31.17 : le ministre peut modifier une autorisation relative à l'exploitation d'un établissement industriel visé par la section III du chapitre IV.

Certains pouvoirs discrétionnaires sont cependant les bienvenus, notamment ceux définis à l'article 31.6, dont la soustraction en tout ou en partie d'un projet à l'article 22 ou de faire l'objet d'une déclaration de conformité. De même, l'option énoncée au 3^e alinéa de l'article 31.0.12 de prévoir, dans le règlement exemptant certaines activités visées à l'article 22 d'une autorisation, une méthodologie permettant au cas par cas une exemption, nous semble prometteuse.

Le CIFQ souhaite que l'introduction de nouveaux pouvoirs discrétionnaires soient limitée en considérant les incertitudes qu'ils créent chez les promoteurs de projet et que soit ajoutée au sein de la loi des critères qui guideront l'application de ces pouvoirs.

RÈGLEMENT DU MINISTRE

Les pouvoirs de réglementation devraient essentiellement être donnés au gouvernement. Or, dans le projet de loi 102, plusieurs de ces pouvoirs sont prévus être octroyés au ministre. Le CIFQ est d'avis que la consultation au sein du Conseil des ministres augmente les probabilités qu'une juste balance des enjeux sociaux, économiques et environnementaux soit faite.

AUTORISATION MINISTÉRIELLE UNIQUE

L'autorisation unique pourrait créer une incertitude réglementaire pour les projets de grande envergure et éloigner les promoteurs. La pratique actuelle permet de faire autoriser séparément certaines parties d'un même projet lorsque les détails requis pour l'autorisation ne peuvent être fournis dès l'initiation de l'autorisation. Le morcellement des projets, une approche décriée par certains, est cependant nécessaire afin d'optimiser le cheminement critique de réalisation. En effet, s'il fallait mettre bout à bout chaque étape d'un projet, le temps de réalisation serait facilement doublé.

Les membres du CIFQ ne contestent pas qu'il faille une connaissance assez précise des impacts environnementaux d'un projet pour en réaliser le processus d'autorisation. Cependant, il y a un équilibre à trouver et le morcellement doit demeurer une option, notamment pour la part de travaux qui n'ont aucun impact environnemental. Il faut donc trouver, à l'intérieur de la réforme du régime d'autorisation, un mécanisme simple et efficace pour permettre que débute les projets d'envergure même si certains aspects du projet ne sont pas encore suffisamment définis pour l'autoriser globalement.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

LA RÉDUCTION DES GES DANS LES PROCESSUS D'AUTORISATION

La lutte aux changements climatiques est certes un enjeu de première importance au plan mondial et plus spécifiquement pour la société québécoise par les choix politiques qui ont mené à la mise en place d'une législation encadrant les efforts d'adaptation et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Pour les membres du CIFQ, il est pertinent que le gouvernement soit informé des enjeux particuliers en matière de changements climatiques d'un projet. Toutefois, ils s'interrogent sur le pouvoir d'exiger des conditions particulières de conception ou encore un plan de réduction des GES. En effet, cette position nous apparaît incompatible avec le choix d'un système de plafonnement et d'échange des émissions (SPEDE), un instrument économique qui donne le signal de prix du carbone. L'entreprise est ainsi en mesure de faire le meilleur choix économique : réduire ses émissions de GES par des technologies plus efficaces, mais plus onéreuses, ou encore acheter des permis d'émission sur le marché du carbone.

Dans le cas des nouveaux projets d'envergure qui pourraient avoir des impacts à la hausse importants sur les émissions des GES et dont les choix technologiques ne sont pas optimaux pour répondre à cet enjeu, la solution réside probablement plutôt dans la méthode d'établissement de l'intensité de référence établie par règlement. Cette approche donnerait rapidement à l'entreprise une bonne idée des coûts de participation au SPEDE et la responsabilité de ses choix économiques. Des contraintes supplémentaires en cette matière, en plus d'augmenter l'incertitude et le fardeau financier des entreprises, alourdira le processus d'autorisation et risque fort de placer le gouvernement face à un arbitrage difficile.

Les entreprises déjà établies sont, elles aussi, préoccupées par l'accroissement des émissions lors de la venue de nouveaux projets en sol québécois. La cible de réduction du Québec ne sera pas rajustée et ces dernières pourraient donc se voir dans l'obligation de partager ce fardeau supplémentaire malgré les mécanismes mis en place dans le SPEDE. Le gouvernement doit être soucieux de cette question et assurer l'équité pour tous les participants au système.

Par ailleurs, si pour le gouvernement le dilemme environnement/économie est toujours présent, les entreprises, elles, prennent leurs décisions d'investissement en fonction des coûts et bénéfices globaux. Le choix d'une localisation plus compétitive est toujours possible. Une issue défavorable à la fois pour l'économie du Québec et pour la lutte aux changements climatiques, si la localisation choisie est moins exigeante en cette matière.

Ces arguments, selon nous, militent en faveur de ne pas ajouter d'exigences supplémentaires aux demandeurs de certificats d'autorisation et de laisser libre cours aux instruments économiques de lutte aux changements climatiques dont s'est doté le Québec. Des règles connues et claires, qui permettront aux entreprises de faire correctement leur analyse de risques.

ACCÈS À L'INFORMATION ET REGISTRES

Le CIFQ considère important de maintenir, voire d'améliorer le droit du public à l'information et à plus de transparence, offrant ainsi au public l'occasion d'intervenir plus rapidement dans le processus d'évaluation des impacts environnementaux. La publication d'un registre facilement accessible est certes un moyen plus simple et plus rapide que des demandes d'accès à l'information. Il est cependant essentiel que les renseignements à caractère confidentiel et touchant la sécurité ainsi que les secrets commerciaux, industriels et stratégiques demeurent protégés.

Plusieurs législations fédérales ou provinciales ont retenu cette orientation. L'Ontario, par exemple, présente le contenu des permis d'opérer, une appellation plus juste selon nous, via un registre des informations spécifiques à une installation disponible sur le site internet du ministère. Le Livre vert mentionnait d'ailleurs le cas de l'Ontario, qui tient un tel registre de toutes les autorisations délivrées. Toutefois, on ne peut y trouver de secrets industriels.

Une plus grande transparence est probablement souhaitable en matière d'accès public à l'information, il faut cependant trouver le bon équilibre entre la quantité d'informations présentées en fonction des coûts de fonctionnement et de mise à jour du registre et assurer la protection des secrets commerciaux et industriels. Or, l'article 118.5 du projet de loi 102, notamment, n'assure pas la protection des informations confidentielles d'une entreprise. Cette lacune doit être corrigée.

La publication des données de suivi d'opération soulève également des préoccupations en raison, d'une part, de leur très grand nombre et, d'autre part, du niveau de connaissances techniques nécessaires pour interpréter ces données dans leur contexte. La diffusion de données plus techniques de suivi devrait, selon nous, se faire au besoin à travers des forums comme des comités de citoyens.

Enfin, lorsqu'il est pertinent de le faire, les effets positifs d'un projet sur l'environnement devraient être divulgués, notamment en ce qui a trait à la réduction des risques ou des impacts par rapport aux conditions originales, par exemple.

PÉRIODE DE DÉLAI POUR COMMENTAIRES (ART. 2.2 ET 124)

La réduction de soixante à quarante-cinq jours de la période de délai pour commentaires des règlements est un enjeu pour le CIFQ. Les règlements ont souvent des aspects techniques qui requièrent du temps d'analyse.

Le CIFQ demande que la période de délai pour commentaires soit conservée à soixante jours. Au besoin, le délai peut être raccourci à quarante-cinq jours comme c'est le cas avec la consultation actuellement en cours pour le projet de règlement modifiant le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère.

CESSION DES AUTORISATIONS (ART. 16 ÉDICTANT L'ART. 31.0.2)

Les propositions de modification des règles pour la cession des autorisations ministérielles sont bien accueillies par les entreprises membres du CIFQ.

PROTECTION ET RÉHABILITATION DES TERRAINS

Le cadre législatif de protection et réhabilitation des terrains existe depuis 2003. Le projet de loi 102 y amène cependant plusieurs modifications notables. Le retrait de l'adverbe « définitivement » pour qualifier la cessation à l'article 31.51 est sûrement la plus préoccupante pour les membres du CIFQ. En effet, certaines installations, notamment du secteur des produits du bois et des pâtes et papiers, subissent périodiquement des arrêts en raison des réalités des marchés. Ces types d'arrêt ne peuvent pas constituer des déclencheurs des obligations de l'article 31.51 sans mettre à risque les usines de ces secteurs plus cycliques. L'ajout du qualificatif « totale » prête aussi à confusion. Une distinction basée sur le caractère « définitif » nous semble mieux convenir.

De plus, l'application actuelle des articles 31.51 et 31.53 cause certaines difficultés déjà soulevées^[1] et ces dernières ne seront pas réglées par les modifications proposées au projet de loi. Plus précisément, le critère utilisé par le MDDELCC pour conclure à la cessation définitive d'une activité visée ou à un changement d'utilisation d'un terrain où s'est tenue une activité visée est généralement le code SCIAN. Le projet de Politique de protection des sols et de réhabilitation s'oriente aussi vers cette référence.

Or, ces codes n'ont pas été créés dans cette perspective. La référence à un changement de code, surtout ceux à cinq ou six chiffres qui détaillent de manière très spécifique l'activité d'une installation, peut être un faux déclencheur lorsque les activités sont semblables ou qu'elles sont réalisées avec

^[1] Notamment dans le cadre de la consultation sur le projet de Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés : lettre du 9 mai 2016 à M. Laurent Pilon, Réseau Environnement.

des équipements qui demeurent essentiellement les mêmes et ne génèrent pas d'autres types de contaminants. Dans le contexte de transformation qui caractérise le secteur forestier, il y a déjà eu plusieurs exemples de changements mineurs d'utilisation et il y en aura d'autres. Il y a donc lieu de conclure avec souplesse à une cessation ou un changement d'activités visées lorsque les activités demeurent similaires et ne pas se fier de façon stricte aux codes SCIAN comme déclencheur d'obligations réglementaires.

Les nouvelles obligations d'avis de cessation du projet de loi aux articles 31.0.5 et 31.24 risquent de poser les mêmes problèmes si la cessation est interprétée strictement sur la base d'une modification des codes SCIAN. Selon le CIFQ, le maintien d'activités similaires, par exemple, pour la fabrication de papiers, de cartons ou encore de produits du bois, mais qui requiert un changement mineur de code SCIAN, ne devrait pas enclencher les obligations des articles 31.53, 31.54 et 31.54.1 et 31.51.0.1.

Enfin, le CIFQ appuie l'ajout de l'article 31.68.1 par lequel le gouvernement peut désigner par règlement des mesures de réhabilitation admissibles à une déclaration de conformité. Cette situation ne requerrait pas le dépôt d'un plan de réhabilitation. Cependant, la signature de l'expert (2^e alinéa) à l'effet que la réhabilitation sera réalisée conformément aux conditions, restrictions et interdictions n'est pas justifiée. En effet, l'expert ne peut que spécifier ou recommander le respect de conditions, mais ne peut en garantir la réalisation.

REJET ACCIDENTEL DE MATIÈRE DANGEREUSE

Le projet d'art. 70.5.1 répète l'obligation du 1^{er} alinéa de l'article 9 du Règlement sur les matières dangereuses^[2]. Il ouvre cependant la porte à une possibilité de maintenir sur place des matières contaminées selon des cas et des conditions à établir dans un règlement du gouvernement. Cet ajout viendrait officialiser l'existence de telles situations et l'application en serait balisée dans un règlement à venir. L'intention est la bienvenue, mais les balises à définir dans un règlement à venir devront être réellement applicables.

Le projet d'article 70.5.2 ajouterait une obligation de procéder à une étude de caractérisation dans les cas déterminés par règlement du gouvernement. Le CIFQ mentionne l'importance d'une approche qui limitera cette obligation aux cas où il pourrait y avoir un impact sur le terrain et non aux situations où les rejets accidentels ont été confinés et récupérés. La zone qui devra faire l'objet de la caractérisation devra être balisée afin de ne pas donner lieu à

[2] 9. Quiconque rejette accidentellement une matière dangereuse dans l'environnement doit sans délai remplir les obligations suivantes:

1° il doit faire cesser le déversement;

2° il doit aviser le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs;

3° il doit récupérer la matière dangereuse et enlever toute matière contaminée qui n'est pas nettoyée ou traitée sur place.

l'interprétation que l'ensemble du terrain est visé.

Le nouvel article 70.5.4 du projet de loi 102 ajoute l'obligation de procéder à l'inscription d'un avis de contamination au registre foncier de tout rejet accidentel de matières dangereuses dans les cas déterminés par règlement. Les balises à inclure dans le règlement devraient viser l'inscription seulement dans les cas où le rejet cause une contamination significative, par exemple, par l'établissement d'un seuil, ou encore lorsque des contaminants sont maintenus en place. La mention de « quiconque » effectuée accidentellement ce rejet est aussi problématique. Cette obligation devrait être remplie par le propriétaire, l'exploitant ou le gardien du site.

POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES ET FRAIS EXIGIBLES

Les membres du CIFQ reconnaissent que l'internalisation d'une partie des coûts de délivrance des autorisations et des activités de suivi est souhaitable. Toutefois, il est réducteur de considérer que ces derniers sont assumés exclusivement par la collectivité, puisque qu'il faut aussi prendre en compte les bénéfices économiques et sociaux des projets souvent passés sous silence. Il en est de même pour les contributions à la fiscalité et à la parafiscalité que les entreprises doivent assumer pour les trois paliers de gouvernement. Des versements à l'État qui doivent servir notamment à payer pour les services distribués. La compétitivité fiscale du Québec est aussi un enjeu. Il faut donc trouver le juste équilibre entre les responsabilités du gouvernement et la part du financement des services par les promoteurs.

De plus, les enjeux de la qualité et de l'efficacité des services rendus, une question des plus pertinentes selon le CIFQ, devrait faire partie des préoccupations du MDDELCC comme de chacun des ministères, d'ailleurs.