

COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

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

Mémoire de la Fondation David Suzuki

29 novembre 2016



Fondation
David
Suzuki

LES SOLUTIONS SONT DANS NOTRE NATURE

À propos de la Fondation David Suzuki

Établie en 1990, la Fondation David Suzuki a pour mission de protéger l'environnement et notre qualité de vie, maintenant et pour l'avenir. À travers la science, la sensibilisation et l'engagement du public, et des partenariats avec les entreprises, les gouvernements et les acteurs de la société civile, la Fondation s'emploie à définir et à mettre en œuvre des solutions permettant de vivre en équilibre avec la nature. La Fondation David Suzuki a des bureaux à Vancouver, Toronto et Montréal. Elle compte sur l'appui de 300 000 sympathisants à travers le Canada, dont plus de 70 000 au Québec.

Introduction

La Fondation David Suzuki souhaite apporter une contribution aux discussions sur le Projet de loi 102, qui par sa portée et ses dispositions, aura un impact important sur la protection de l'environnement et de la santé des citoyens au cours des prochaines années, notamment en ce qui a trait au régime d'autorisations environnementales et à la gestion du Fonds vert. La Fondation avait déjà eu l'occasion de commenter le *Livre vert* sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement. Dans son mémoire, elle avait mis l'accent sur les principes suivants :

- Recadrer l'exercice de modernisation pour viser une meilleure protection de l'environnement et des droits des citoyens.
- Faire de l'exercice du droit à un environnement sain la pierre angulaire du projet de modernisation du régime d'autorisation.

La Fondation souhaite que la modernisation du régime d'autorisation soit de nature à rehausser la protection de l'environnement et les droits des citoyens, tant sur le plan de l'accès à l'information que des recours disponibles pour exercer leurs droits environnementaux.

Nous souhaitons également renforcer la lutte aux changements climatiques et la gestion du Fonds vert, notamment par le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET).

Sur ces bases, notre mémoire portera sur trois grandes orientations qui doivent guider le projet de loi 102 :

1. Le renforcement du droit à un environnement sain;
2. Le renforcement du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE); et
3. Le renforcement de la lutte aux changements climatiques.

Orientation 1 : Le renforcement du droit à un environnement sain

L'accès à l'information

D'abord, nous sommes heureux de constater l'augmentation de l'accès à l'information par le citoyen dans le projet de loi notamment avec l'implantation de son registre. Dans le mémoire que nous avons remis dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le *Livre vert* pour la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en septembre 2015, nous avons appuyé la création d'un registre des évaluations environnementales pour faciliter la distribution de documents pour les citoyens et les villes dans un objectif de transparence, nous nous réjouissons donc de cette avancée. Cela facilitera le travail du citoyen dans son droit à un environnement sain.

Cependant, il nous faut noter que les demandes d'autorisation ne sont pas automatiquement publiques. Dans un objectif de transparence pour la population, nous recommandons clairement que l'entièreté des documents soit publique dans le registre, incluant l'information sur le contenu et les enjeux des demandes d'autorisation ministérielle.

Par ailleurs, la création d'un registre des évaluations environnementales devrait se faire sur une plate-forme web facile d'accès, en utilisant des numéros de suivis permanents, permettant de retracer l'historique d'un dossier à perpétuité, de relier électroniquement les demandes d'autorisation aux réponses provenant du gouvernement, ainsi qu'à tout mémoire ou note déposé en lien avec le projet. Ce repository pourrait être hébergé directement sur le site internet du MDDELCC qui est responsable de ces évaluations, mais ultimement, il pourrait aussi être placé sur une plate-forme multipartite reliant les dossiers sous la responsabilité de différents ministères de façon interactive. Un exemple d'un tel site gouvernemental ayant reçu de nombreux prix d'excellence pour la collaboration entre différentes agences gouvernementales, la transparence, la gouvernance ouverte, l'accès public aux informations gouvernementales et le service aux citoyens est le site américain regulations.gov.

Recommandation 1 : Nous recommandons que la totalité des documents soit automatiquement rendue publique.

Recommandation 2 : Nous recommandons qu'une plateforme web facile d'accès soit utilisée pour faciliter la consultation de la documentation.

Autorisation environnementale : droit de contester

Dans l'octroi des autorisations environnementales, à l'heure actuelle, les initiateurs de projets, se voyant refuser un certificat d'autorisation par le ministre, peuvent contester la décision devant le Tribunal

administratif du Québec. Un recours équivalent devrait être donné aux citoyens, aux organisations et aux villes pour contester une autorisation octroyée qui a un impact sur leur droit de vivre dans un environnement sain. Un tel recours est fondamental pour permettre aux citoyens, aux organisations et aux villes d'exercer leur droit. Il s'agit également d'une égalité de justice pour tous, car il y a un déséquilibre des pouvoirs actuellement.

Recommandation 3 : Nous recommandons que les autorisations environnementales soient contestables pour respecter le droit des citoyens à un environnement sain.

L'importance des municipalités dans les projets assujettis aux PEEIE

Dans le projet de loi 102, les promoteurs n'ont plus à avoir d'attestation de conformité à la réglementation municipale. La Fondation David Suzuki craint donc que les villes ne soient plus considérées par les promoteurs dans la planification de leur projet. Les villes étant des pièces maîtresses dans la relation avec les citoyens et dans l'organisation de leur territoire, les promoteurs doivent avoir une relation serrée avec les municipalités impactées par leur projet ne serait-ce que dans un objectif d'acceptabilité sociale. En enlevant le seul lien entre le projet et les villes, le projet de loi viendrait briser le seul levier de pouvoir des municipalités.

Dans un sujet plus large, les villes devraient également pouvoir réglementer de manière plus sévère certains éléments d'une loi pour protéger de manière plus efficace leurs citoyens. Étant le pôle de gouvernance le plus proche des citoyens, celles-ci sont mieux placées pour juger et comprendre les impacts d'un projet sur ses citoyens.

Recommandation 4 : Nous recommandons de rétablir l'attestation de conformité à la réglementation municipale pour les demandes d'autorisation.

Déclaration de conformité et exemption : un risque à évaluer

La Fondation David Suzuki est favorable en principe à un exercice de simplification des autorisations et des processus d'analyse. Encore une fois, la Fondation souhaite préciser que cette simplification ne doit pas se faire au détriment de la protection de la santé et de la sécurité des citoyens et du droit à un environnement sain. Certaines activités ont un risque négligeable et un processus d'autorisation simplifié pourrait être acceptable.

Cependant, la notion de risque est très subjective et intimement liée à la question de l'acceptabilité sociale. L'analyse de risque repose sur la détermination de la probabilité et de la gravité d'un impact potentiel. Or,

la perception de la probabilité et de la gravité, de même que les seuils de risque acceptables varient grandement dans la population. Un niveau de risque déterminé techniquement par des experts pourrait être contesté – à raison – par les citoyens. Il est donc essentiel d'intégrer les perspectives citoyennes et scientifiques, en plus des expertises techniques, dans la détermination des secteurs d'activité faisant l'objet de simplification ou d'exemption.

Recommandation 5 : Nous recommandons de créer des processus de participation des citoyens dans l'analyse des seuils de risque la menant à une exemption ou à un processus allégé.

Orientation 2 : Le renforcement du BAPE

Le BAPE constitue le fleuron du régime d'évaluation environnementale du Québec, et l'une des pierres d'assise de la crédibilité du régime aux yeux du public. Toute réforme ayant comme résultat d'affaiblir ou de contourner le BAPE aura pour effet de diminuer la confiance du public, et la possibilité de rehausser l'acceptabilité sociale des projets. Les réformes mises en place au fédéral en 2012, qui avaient pour but d'alléger les évaluations environnementales et de restreindre la participation du public, ont eu pour effet de briser la confiance du public envers les processus fédéraux d'évaluation environnementale, et de diminuer l'acceptabilité sociale pour des projets énergétiques notamment. La même erreur ne doit pas se reproduire au Québec. Des processus transparents, participatifs et rigoureux ont pour effet de renforcer l'acceptabilité sociale et d'assurer que les projets se réalisent en respectant l'équilibre entre les risques pour l'environnement et pour la santé publique, d'une part, et les intérêts financiers des promoteurs, d'autre part. De plus, le renforcement du BAPE permettrait de dépolitiser en partie le processus d'approbation des projets en limitant le pouvoir discrétionnaire du ministre, ce pouvoir nourrissant la perception dans le public que les décisions sont prises derrière des portes closes par le ministre et le promoteur. Nous recommandons donc des mesures pour renforcer le BAPE, de manière à rehausser la confiance du public dans un processus transparent, ouvert et impartial.

Nomination des membres du BAPE et rapport à l'Assemblée nationale

Comme mentionné dans notre mémoire sur le *Livre vert*, la nomination des commissaires du BAPE devrait être faite par l'Assemblée nationale. Ceci renforcerait l'intégrité et l'indépendance du BAPE. Nous devons également souligner l'importance que le BAPE relève de l'autorité de l'Assemblée nationale.

Recommandation 6 : Nous recommandons que la nomination des commissaires du BAPE soit faite par l'Assemblée nationale et que le BAPE relève de l'Assemblée nationale.

L'inclusion de projet habituellement non assujetti aux PEEIE

Nous sommes heureux de constater que le ministre puisse désormais assujettir des projets aux PEEIE même s'ils ne rentrent pas dans les critères habituels. Ainsi, des projets de grande envergure pourront désormais être soumis aux Procédures et au BAPE pour une plus grande transparence et une meilleure acceptabilité sociale. Ceci permettra également au gouvernement de prendre de meilleures décisions en prenant en considération toutes les informations recueillies. L'inclusion pourra également servir à contrer le morcellement de projets visant à passer outre les critères minimaux des PEEIE.

Mécanisme de refus

Sans conférer au BAPE un pouvoir décisionnel absolu, nous croyons qu'il serait souhaitable que le BAPE ait le pouvoir de refuser un projet lorsqu'il le juge inacceptable. La mise en place d'un mécanisme de refus par le BAPE permettrait de lui conférer un pouvoir réel et démontrerait le sérieux et l'importance de cette étape dans la planification d'un projet.

Recommandation 7 : Nous recommandons l'établissement d'un mécanisme de refus par le BAPE.

Projets pilotes

Nous tenons également à mentionner que la proposition de faciliter la réalisation de projets pilotes peut sembler intéressante. Cependant, il sera essentiel d'encadrer cette mesure de manière très rigoureuse. En effet, un projet pilote de fracturation hydraulique ou une nouvelle activité sur laquelle on détient peu d'informations seraient-ils autorisés dans le cadre d'un processus simplifié simplement parce que les initiateurs les ont qualifiés de projets pilotes? Une grande prudence est donc nécessaire pour éviter les dérives et nous constatons que ce n'est pas le cas dans le présent projet de loi.

Recommandation 8 : Nous recommandons de confier au BAPE l'encadrement des projets pilotes.

Les évaluations environnementales stratégiques (ÉES) : un encadrement nécessaire

Nous sommes d'avis que les évaluations environnementales stratégiques « [favorisent] une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux ainsi que des principes de développement durable lors de l'élaboration des stratégies, plans et programmes des ministères et organismes gouvernementaux. » Pour la Fondation, un tel encadrement est justifié vu la grande variation dans la qualité et la rigueur des ÉES réalisées au cours des dernières années, notamment en ce qui a trait aux consultations du public. Il est donc intéressant de les inclure dans la modernisation de la LQE.

Cependant, nous souhaitons mettre en garde contre le risque de faire des ÉES des alternatives moins exigeantes qu'une évaluation environnementale en bonne et due forme. Des ÉES rigoureuses peuvent

contribuer à renforcer l'acceptabilité sociale, à améliorer la collecte de données et à alléger le processus d'autorisation environnementale, mais elles ne doivent pas se transformer en voie de contournement du processus du BAPE.

Recommandation 9 : Nous recommandons d'encadrer rigoureusement les évaluations environnementales stratégiques.

Recommandation 10 : Nous recommandons que le BAPE soit l'organisme responsable de l'ensemble des consultations tenues dans le cadre d'ÉES

Orientation 3 : Le renforcement de la lutte aux changements climatiques

Inclure la lutte aux changements climatiques dans les autorisations et les PEEIE

Nous sommes heureux de constater que le ministre pourra désormais, dans l'analyse d'une demande, tenir compte des émissions de gaz à effet de serre. Cependant, nous demandons à ce que le critère « émissions de gaz à effet de serre » soit automatiquement considéré plutôt qu'il s'agisse d'une possibilité. Nous demandons également que les activités soumises aient un plan de réduction de gaz à effet de serre, que ce plan soit compatible avec les objectifs du gouvernement du Québec et surtout que l'analyse soit sur l'entièreté du cycle de vie du projet, incluant les émissions cumulatives et extraterritoriales. Par exemple, un projet d'autoroute devra inclure l'impact de l'augmentation de la quantité de voitures induite par l'accroissement de l'offre routière dans son analyse d'impact ou encore le projet d'oléoduc devra tenir compte de l'accroissement de la production d'hydrocarbure induite par sa construction. En somme, il est nécessaire de considérer toutes les émissions indirectes et cumulatives des projets pour bien en comprendre l'incidence sur le climat.

Recommandation 11 : Nous recommandons l'assujettissement automatique du critère « gaz à effet de serre », d'en inclure les émissions cumulatives et extraterritoriales et que les activités soient soumises à un plan de réduction de gaz à effet de serre compatible avec ceux de la province.

Gestion du Fonds vert

La Fondation David Suzuki souhaite que la loi force le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) à utiliser les transferts du Fonds vert pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, à faire preuve de transparence et à rendre des comptes quant à la gestion de ces sommes, afin de répondre aux objectifs de lutte aux changements climatiques formulés par le gouvernement plutôt que de répondre aux objectifs courants du MTMDET. En ce moment, le transfert des fonds du Fonds vert vers le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) rend l'utilisation de ces sommes par le MTMDET opaque, en plus de ne comporter aucune obligation directe de réduction des émissions de

GES. Nous nous inquiétons particulièrement d'une somme de 500 millions \$ dont l'utilisation n'a toujours pas été déterminée par le MTMDET. Comme ce ministère reçoit les deux tiers du financement du fonds vert, cette situation compromet l'intégrité du Fonds vert et de l'ensemble de la lutte aux changements climatiques au Québec.

L'usage des revenus du marché du carbone doit refléter expressément les finalités du Fonds vert, soit la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et être transparent quant à ses usages, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle notamment en ce qui a trait des fonds utilisés par le MTMDET.

Recommandation 12 : Nous recommandons que l'usage des revenus du marché du carbone reflète expressément les finalités du Fonds vert.

Recommandation 13 : Nous recommandons que le MDDELCC et le ministère des Finances du Québec - et non seulement ce dernier - déterminent la répartition des sommes entre les mesures en transport.

Recommandation 14 : Nous recommandons que les fonds spéciaux demeurent indépendants les uns des autres, et que l'on retire notamment la provision pour le versement dans le FORT des sommes sous gestion du MTMDET.

Recommandation 15 : Nous recommandons que le MDDELCC et le nouveau Conseil de gestion du Fonds vert soient dotés de comptes totalement transparents dans leur usage.

Annexe

Les 15 recommandations mentionnées pour le projet de loi 102

1. **Rendre la totalité des documents automatiquement publique.**
2. **Créer une plateforme web facile d'accès pour faciliter la consultation de la documentation.**
3. **Rendre les autorisations environnementales contestables pour respecter le droit des citoyens à un environnement sain.**
4. **Rétablir l'attestation de conformité à la réglementation municipale pour les demandes d'autorisation.**
5. **Créer des processus de participation des citoyens dans l'analyse des seuils de risque la menant à une exemption ou à un processus allégé.**
6. **Confier à l'Assemblée nationale la nomination des commissaires du BAPE et rendre le BAPE redevable à l'Assemblée nationale.**
7. **Établir un mécanisme de refus par le BAPE.**
8. **Confier au BAPE l'encadrement des projets pilotes.**
9. **Encadrer rigoureusement les évaluations environnementales stratégiques.**
10. **Faire du BAPE l'organisme responsable de l'ensemble des consultations tenues dans le cadre d'ÉES**
11. **Assujettir automatiquement au critère « gaz à effet de serre », et inclure les émissions cumulatives et extraterritoriales et soumettre les activités à un plan de réduction de gaz à effet de serre compatible avec ceux du Québec.**
12. **Assurer que l'usage des revenus du marché du carbone doit refléter les finalités du Fonds vert**
13. **Confier au MDDELCC et au ministère des Finances du Québec - et non seulement à ce dernier – la détermination de la répartition des sommes entre les mesures en transport**
14. **Assurer que les fonds spéciaux demeurent indépendants les uns des autres, et que l'on retire notamment la provision pour le versement dans le FORT des sommes sous gestion du MTMDET.**
15. **Doter le MDDELCC et le nouveau Conseil de gestion du Fonds vert de comptes totalement transparents dans leur usage.**