



Mémoire d'Hydro-Québec présenté à la Commission des transports et de l'environnement

**Consultations particulières et auditions publiques sur 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**

**Madame Stella Leney, directrice principale – Environnement et
affaires corporatives**

**Monsieur Mathieu Bolullo, gérant de projets – Projets de
transport et construction**

Novembre 2016

Commentaires généraux

Nous tenons à remercier les membres de la Commission des transports et de l'environnement de cette invitation à participer aux consultations particulières sur le projet de loi 102.

Hydro-Québec mène simultanément plusieurs centaines de projets, allant de simples travaux d'entretien à la construction de grands aménagements hydroélectriques comme le complexe de la Romaine. Ces travaux visent notamment à assurer la pérennité de nos installations et à répondre à la croissance de la demande en électricité.

Hydro-Québec est présente partout au Québec et intervient dans différents types de milieux, qu'il s'agisse de forêts publiques, de terres agricoles ou de grands centres urbains. Chaque intervention est susceptible de requérir une ou plusieurs autorisations de la part de diverses autorités gouvernementales.

Un grand nombre des autorisations requises pour les projets de l'entreprise découle de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après la « **LQE** »). On estime qu'Hydro-Québec procède en moyenne par année à près de 150 demandes d'autorisation; ce qui fait de l'entreprise sans doute l'un des plus importants «requérants» en vertu des dispositions de la LQE (et de ses règlements d'application) au Québec.

Plus l'intervention à effectuer est simple, plus les modalités de réalisation sont allégées, et donc, plus les délais d'autorisation sont critiques pour une bonne gestion du projet. En revanche, plus l'activité projetée est complexe, plus nombreuses sont les autorisations requises, auquel cas s'ajoute un enjeu important, celui de la coordination entre les diverses autorités gouvernementales concernées (ex. : CPTAQ : processus décisionnel et préalable). Dans ce contexte, un assouplissement du processus d'autorisation de la LQE est positif.

Hydro-Québec est une entreprise performante en matière d'environnement, qui va très souvent au-delà des exigences légales afin d'assurer l'acceptabilité de ses projets. Grâce à un dialogue constant avec le milieu d'insertion et à la mise en place de mesures d'atténuation intégrées à même la conception des projets, la vaste majorité des projets d'Hydro-Québec fait l'objet de consensus.

Lorsqu'une autorisation est requise, le processus menant à son obtention exige une attention soutenue de la part des gestionnaires de projet, notamment pour veiller au respect des échéanciers des projets mais aussi pour assurer une fluidité dans les communications et dans l'échange d'informations avec le ministère.

Hydro-Québec offre un service essentiel. Elle doit le faire à des tarifs devant demeurer à un niveau inférieur ou égal à l'inflation et elle doit chaque année, au bénéfice de la collectivité, atteindre ses objectifs de rendement. Il est donc impératif que ses projets soient réalisés de manière à respecter les échéanciers et contrôler les coûts.

Hydro-Québec reconnaît le caractère incontournable d'un régime d'autorisations environnementales strict et performant. Il est tout à fait sain, dans la société actuelle, que toute personne soit en mesure de démontrer au ministère que ses interventions sont conformes à la loi et que les impacts environnementaux sont évités ou atténués. Cela étant dit, nous comptons sur l'exercice de modernisation pour que les interventions simples, récurrentes et bien contrôlées par l'entreprise fassent l'objet d'allègements en regard des procédures administratives.

Hydro-Québec souscrit aux objectifs poursuivis par le projet de loi 102. Nous sommes d'avis que son adoption pourrait avoir un impact positif sur les activités d'Hydro-Québec, tant au niveau de nos projets de construction qu'au niveau des travaux d'entretien et d'exploitation de nos installations existantes. Nous souhaitons toutefois proposer quelques ajustements au projet de loi ainsi que certaines précisions dans les règlements d'application.

Plusieurs dispositions et modifications mises de l'avant pour atteindre ces objectifs méritent d'être soulignées.

Hydro-Québec salue la modulation du régime d'autorisation selon les quatre catégories de risque identifiées (élevé, modéré, faible et négligeable), ce qui devrait favoriser l'optimisation de l'encadrement législatif et, par conséquent, la réalisation des projets et des travaux requis pour le développement et la fiabilité du réseau électrique.

L'instauration d'un régime d'autorisation ministérielle unique devrait également constituer une amélioration notable du régime actuel et faciliter l'harmonisation des diverses exigences applicables à un même projet ou activité.

L'abrogation de l'article 8 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* est aussi une initiative intéressante. Rappelons que l'entreprise offre un service essentiel et que bon nombre de ses projets touchent plus d'une municipalité et sont d'intérêt régional ou national. C'est pourquoi cette abrogation constitue à notre avis, une modification importante qui s'inscrit dans les objectifs d'allègement réglementaire, de simplification des processus d'autorisation et d'efficience visés par le projet de loi.

Par ailleurs, nous estimons que certaines modifications ou précisions pourraient aussi être apportées au texte de loi tel que proposé afin de donner le plein effet aux objectifs recherchés par le gouvernement. Les commentaires qui suivent s'inscrivent dans cette optique.

Commentaires spécifiques

1. Modulation du régime d'autorisation selon quatre catégories de risque (élevé, modéré, faible et négligeable)

1.1 Catégorie d'activités à risque élevé : le régime d'autorisation gouvernementale

Hydro-Québec apprécie la volonté d'optimiser la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement par l'introduction de délais, de délégation de pouvoirs ou l'officialisation de modes alternatifs de consultation publique comme la médiation et les consultations ciblées.

i. L'élaboration de la liste d'activités assujetties doit prendre en considération les connaissances scientifiques acquises

Dans un souci d'efficience, il serait pertinent de prendre en compte, lors de l'élaboration des listes réglementaires d'activités à risque élevé assujetties à la procédure, les impacts environnementaux réels qui ont été documentés dans le cadre de suivis environnementaux de projets antérieurs similaires, ainsi que les mesures d'atténuation et les pratiques environnementales développées au cours des dernières décennies. Hydro-Québec ayant été l'une des premières entreprises à mettre en application la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement lors de son introduction dans la Loi, nous tenons à offrir notre entière collaboration au ministère dans l'élaboration de la liste d'activités assujetties.

Hydro-Québec a réalisé, depuis le début des années 90, des centaines d'évaluations environnementales de projets de lignes et de postes appuyées par des méthodes reconnues par les ministères. Par conséquent, certains projets récurrents avec bilan environnemental positif (par exemple la reconstruction d'un poste sur un même site) ou dont les impacts environnementaux et les mesures d'atténuation requises sont connus et documentés, devraient être considérés comme des activités à risque modéré ou à risque faible et donc, exclus de la procédure d'évaluation.

ii. Le régime d'autorisation gouvernemental doit être prévisible

Le nouveau pouvoir du gouvernement d'assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts un projet non inclus dans la liste réglementaire nous préoccupe grandement car il rend incertain le régime d'autorisation applicable à un projet. La décision d'assujettir ou non un projet à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts engendrera des délais additionnels qui influenceront sur ses coûts et sur sa date de mise en service, et pourrait même remettre en question sa viabilité.

Ce pouvoir «discrétionnaire» pourrait être exercé par le gouvernement s'il est d'avis notamment que les enjeux environnementaux suscités par le projet sont majeurs et que les préoccupations du public le justifient. Cela nous préoccupe car la prise en compte d'enjeux sociopolitiques ou de perception du public pour déterminer le régime d'autorisation applicable crée une source d'incertitude juridique, surtout si les études d'avant-projet sont en cours

Pour ces raisons, Hydro-Québec souhaiterait que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts soit uniquement appliquée aux projets listés dans le règlement.

iii. La consultation à l'étape de la directive

Hydro-Québec reconnaît le bien-fondé des objectifs poursuivis par la tenue d'une consultation à l'étape de la directive. Néanmoins, la procédure telle que proposée ne permet pas à l'initiateur de projet de présenter ses observations sur la pertinence d'intégrer dans l'étude d'impacts certains éléments soulevés lors de cette consultation.

En outre, nous craignons que l'ajout d'une consultation allonge et rende plus complexe la réalisation de l'étude d'impact. Dans l'état actuel des choses, l'utilisation par le MDDELCC de directives types finales constitue un acquis majeur en ce que celles-ci sont émises sans délai et ont un contenu prévisible. En effet, l'utilisation de ces directives types a permis de réduire les délais d'émission d'une directive de plusieurs mois sans diminuer la qualité des études d'impact.

De plus, Hydro-Québec désire souligner qu'elle met déjà systématiquement en œuvre dans le cadre de la réalisation de ses études d'impacts, plusieurs activités d'information et de consultation du public et ce, dès les premières étapes du projet. Les préoccupations recueillies lors de ces échanges sont ainsi prises en compte dans la réalisation de l'étude d'impact et dans la conception du projet.

1.2 Un nouveau régime d'autorisation ministérielle unique (activité à risque modéré) :

Il s'agit en apparence d'une simplification du régime actuel qui pourrait mener à des gains d'efficience dans la mesure où il permettrait l'harmonisation des exigences applicables à un même projet ou activité.

i. Régime d'autorisation unique / autorisation préalable

L'instauration de ce nouveau régime ne doit pas conduire à la délivrance d'une autorisation unique préalable visant l'ensemble d'un projet.

D'une part, l'introduction de la notion de « projet » apparaît problématique car elle dénuée de sens les régimes de déclaration de conformité et d'exemption pour certains travaux ou activités à réaliser dans le cadre d'un projet. En effet, l'autorisation délivrée en vertu de l'article 22 couvrirait l'ensemble du projet et supposerait ainsi l'analyse d'éléments qui seraient normalement soustraits à une autorisation.

D'autre part, une autorisation préalable pour l'ensemble d'un projet pourrait poser problème pour certains projets élaborés en phases successives. Dans bien des cas, les spécificités de certaines composantes d'un projet ne peuvent être finalisées avant que ne débutent les principaux travaux. À titre d'exemple, la construction d'un nouveau poste doit pouvoir débuter avant que ne soit finalisée la conception des installations de gestion des eaux usées et, à plus forte raison, avant de connaître toutes les modalités de démantèlement du poste existant rendu désuet.

Pour toutes ces raisons, la notion de projet devrait être retirée du libellé de l'article 22. Ainsi, le promoteur d'un projet pourrait aller de l'avant et faire autoriser les activités à réaliser dans un premier temps par le ministre.

ii. La durée de validité limitée des autorisations non souhaitable

Par ailleurs, Hydro-Québec n'est pas favorable à ce que la validité des autorisations touchant ses activités ait une durée limitée ou que ses autorisations doivent faire l'objet d'un renouvellement, notamment parce qu'il s'agit d'un service essentiel, que nos installations nécessitent d'importants investissements et qu'il s'agit d'infrastructures ayant une longue durée de vie (ex. : barrages, centrales, digues ou lignes).

iii. D'importants pouvoirs discrétionnaires conférés au ministre

Hydro-Québec suggère respectueusement que les nouveaux pouvoirs alloués au ministre soient bien balisés afin qu'ils ne deviennent pas une source d'incertitude pour un promoteur quant à l'application de la loi et des règlements

afférents et qu'ils atténuent les bénéfices attendus de la modulation du régime en quatre catégories (exemples : pouvoir d'imposer une technologie particulière, un procédé ou une source d'énergie afin de réduire les émissions de GES ; pouvoir d'imposer de nouvelles conditions lors d'une modification d'autorisation, etc.).

1.3 Exemption à l'obligation d'obtenir une autorisation pour les activités à risque faible (déclaration de conformité) et à risque négligeable (aucune démarche)

Afin de bénéficier des connaissances acquises au cours des dernières décennies, il serait important que les impacts environnementaux réels qui ont été documentés ainsi que les mesures d'atténuation appliquées soient pris en compte dans l'élaboration des listes réglementaires d'activités à risque faible et négligeable.

Il serait également pertinent que la classification des activités dans les catégories à risque faible ou négligeable préserve les exemptions et assouplissements prévus par le régime actuel en vertu de règlements et de notes d'instructions ou d'interprétation du MDDELCC, notamment en termes de délai de traitement.

Dans le cadre des projets soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, le remplacement d'autorisations par des déclarations de conformité peut représenter un allègement particulièrement significatif (ex. multiples ouvrages d'un complexe hydroélectrique autorisé par décret). C'est une fort bonne initiative. Il faut s'assurer que cette mesure soit préservée. À titre d'exemple, dans le projet hydroélectrique Eastmain-1A–Sarcelle-Rupert, plus de 70 certificats d'autorisation ont été émis en vertu de l'article 22 de la LQE pour les principaux ouvrages tels les barrages, digues et autres structures. Ces certificats d'autorisation pourraient être remplacés par des déclarations de conformité.

Enfin, Hydro-Québec considère que l'ajout de tarifications à la pièce, pour des déclarations de conformité pourrait s'avérer contraire à l'objectif recherché d'un allègement administratif, car cela risque d'accroître la lourdeur administrative et d'occasionner des coûts de traitement et de suivi de la facturation, autant pour les promoteurs que pour le ministère.

2. Importance d'une consultation directe d'Hydro-Québec dans le cadre de l'élaboration des listes réglementaires des activités à risque élevé, faible et négligeable

Dans le cadre des travaux actuels, le MDDELCC est à élaborer les règlements d'application qui viendront notamment déterminer et encadrer les activités visées par la PÉEIE (activités à risque élevé) et celles soustraites à une autorisation en vertu de la LQE (activités à risque faible ou négligeable). Considérant que ces règlements encadreront de façon plus spécifique certaines activités de l'entreprise, il serait souhaitable qu'Hydro-Québec ait l'opportunité d'être consultée directement par le ministère, avant toute prépublication dans la *Gazette officielle du Québec* de tels projets de règlements, afin que ces encadrements réglementaires tiennent compte des obligations et des contraintes opérationnelles de l'entreprise.

3. Accès à l'information et registres publics

Hydro-Québec est favorable à la publication d'informations permettant de mieux renseigner le public mais formule de vives préoccupations quant à la sensibilité des informations qui pourraient faire l'objet d'une obligation de divulgation. Nous croyons que les encadrements prévus à la Loi sur l'accès devraient être maintenus. Un promoteur devrait pouvoir protéger ses secrets industriels ou commerciaux ou les informations qui pourraient par exemple favoriser la spéculation immobilière.

Il faut rappeler que cela ne vise pas à limiter le droit du public à l'information et à la transparence. Hydro-Québec s'est d'ailleurs engagée à fournir les renseignements qui lui sont demandés dans le respect des trois balises suivantes :

- La divulgation doit se faire en conformité avec les lois, la réglementation et les encadrements applicables ;
- La divulgation ne doit pas affecter les intérêts financiers et commerciaux de l'entreprise ;
- La divulgation doit représenter une charge de travail raisonnable.

Conclusion

Hydro-Québec appuie le dépôt du projet de loi 102. Toute volonté de simplification, d'allégement, de clarification ou de modernisation du processus d'autorisation est en soi une bonne nouvelle.

Hydro-Québec salue la modulation du régime d'autorisation selon les quatre catégories de risque identifiées, ce qui devrait favoriser l'optimisation de l'encadrement législatif et, par conséquent, la réalisation des projets.

Hydro-Québec souligne également l'instauration du régime unique d'autorisations, ce qui permettra de simplifier l'obtention des autorisations pour un projet et réduire le délai de complétion.

Enfin, Hydro-Québec se réjouit de l'encadrement de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement par l'introduction de délais, de délégation de pouvoirs ou l'officialisation de modes alternatifs de consultation publique. Ces mesures offrent de la souplesse tout en apportant des précisions essentielles en regard de l'application de la loi.

Nous vous remercions de votre attention.