

Mémoire de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI)

déposé à la Commission des Transports et de l'Environnement

Dans le cadre des

***Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi
no 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***



28 novembre 2016

L'AQÉI

L'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI) regroupe depuis 25 ans des professionnels du domaine de l'évaluation d'impacts au Québec. Ses membres représentent des organismes régulateurs, des promoteurs, des gestionnaires, des consultants, des organismes autochtones, des chercheurs et étudiants et des groupes de sensibilisation. Intervenir dans les grands enjeux liés aux évaluations environnementales est l'un des objectifs poursuivis par notre association ; il va de soi que le *Projet de loi no. 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* interpelle hautement notre association. Étant donné l'expérience et l'expertise des membres de l'AQÉI, nous souhaitons que l'analyse du projet de loi par notre association puisse appuyer les efforts déployés par le gouvernement en vue de moderniser la LQE et de faire évoluer la procédure d'évaluation environnementale québécoise.

Nous tenons à préciser que les réflexions et les opinions exprimées dans ce document n'engagent que l'AQÉI et ne représentent pas nécessairement les positions des organisations de ses membres.

Commentaires généraux

D'emblée, l'AQEI souhaite partager sa satisfaction par rapport aux orientations générales du projet de loi ; plusieurs propositions correspondent aux recommandations passées de notre association, notamment en ce qui a trait à l'inclusion des évaluations environnementales stratégiques pour les plans, politiques et programmes gouvernementaux dans la loi, ainsi que plusieurs propositions permettant un meilleur accès à l'information et une plus grande transparence.

De nombreuses dispositions, importantes, seront toutefois détaillées au sein de futurs règlements. Il est donc hasardeux, voire impossible de les commenter ici. En voici quelques exemples :

Concernant la possibilité ou non, de tenir compte des émissions de gaz à effet de serre
Art. 24 (...) Le ministre peut également, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, tenir compte des émissions de gaz à effet de serre attribuables au projet et évaluer les mesures d'atténuation des impacts des changements climatiques et les mesures d'adaptation à ces impacts que peut nécessiter un projet. (page 14)

Concernant la période de validité et la possibilité de renouvellement
28. En outre des cas prévus par la présente loi, le gouvernement peut prescrire, par règlement, pour toute activité ou catégorie d'activités qu'il détermine, une période de validité de l'autorisation. Toutefois, le ministre peut, pour toute activité qui n'est pas visée par un tel règlement, prescrire une période de validité lors de la délivrance de l'autorisation. Le gouvernement peut également déterminer par règlement des activités ou des catégories d'activités pour lesquelles l'autorisation peut faire l'objet d'un renouvellement, selon les conditions et modalités qui y sont déterminées. Un tel règlement peut également prévoir les dispositions de la présente loi qui sont applicables à un renouvellement d'autorisation. (page 16)

Concernant le nouveau concept de déclaration de conformité

31.0.6. *Le ministre peut, par règlement, désigner des activités prévues à l'article 22 qui, aux conditions, restrictions et interdictions qui y sont déterminées, sont admissibles à une déclaration de conformité en application de la présente sous-section. La personne ou la municipalité doit produire cette déclaration de conformité au ministre au moins 30 jours avant de débiter l'activité et attester que sa réalisation sera conforme aux conditions, restrictions et interdictions déterminées en vertu du premier alinéa. Les dispositions de ce règlement peuvent varier en fonction de catégories d'activités, de personnes ou de municipalités, du territoire concerné ou des caractéristiques d'un milieu. Ce règlement peut également prévoir toute mesure transitoire applicable aux activités en cours qui deviennent admissibles à une telle déclaration à la date de son entrée en vigueur. (page 19)*

31.0.7. *La déclaration de conformité fournie au ministre doit comprendre les renseignements et les documents déterminés par règlement du ministre, selon les modalités qui y sont déterminées. Ce règlement peut notamment exiger que la déclaration soit signée par un professionnel ou toute autre personne compétente dans le domaine visé, lequel doit attester que l'activité projetée satisfait aux conditions, restrictions et interdictions que peut déterminer le règlement du ministre. Il peut également exiger que cette déclaration soit accompagnée d'une garantie financière. (page 19)*

Concernant le délai de transmission de la directive

31.3. *À la suite de la réception de l'avis prévu à l'article 31.2, le ministre transmet à l'initiateur du projet, dans un délai raisonnable prescrit par règlement du gouvernement, une directive qui précise la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement que celui-ci doit préparer. Cette directive peut également prévoir le délai dans lequel l'étude d'impact doit être transmise au ministre. À défaut par l'initiateur de transmettre l'étude dans ce délai, le ministre peut actualiser la directive. (page 22)*

Parmi tous les pouvoirs réglementaires en 95.1, entre autres :

Concernant la possibilité d'exemption

9° *Exempter de l'application de tout ou partie des dispositions de la présente loi toute personne ou municipalité ou toute catégorie d'activités qu'il détermine et prévoir, le cas échéant, des normes de protection et de qualité de l'environnement applicables aux personnes ou municipalités ou aux activités exemptées, lesquelles peuvent varier selon le type d'activités, le territoire concerné ou les caractéristiques d'un milieu ; (page 61)*

Concernant les garanties financières

14° *Exiger d'une personne ou d'une municipalité, pour les activités ou catégories d'activités qu'il détermine ou en fonction des impacts potentiels d'une activité sur l'environnement, qu'elle fournisse une garantie financière pour, en cas de défaut, permettre au ministre de remplir toute obligation qui incombe à cette personne ou municipalité en application de la présente loi ou de ses règlements et dont le coût peut lui être imputé, et fixer la nature et le montant de la garantie ainsi que les conditions d'utilisation de la garantie par le ministre et celles de sa remise; ce montant peut notamment varier selon la catégorie, la nature ou les impacts potentiels sur l'environnement de l'activité pour laquelle la garantie est exigée; (page 62)*

Concernant les assurances responsabilités

15° Exiger d'une personne ou d'une municipalité, pour les activités ou catégories d'activités qu'il détermine ou en fonction des impacts potentiels d'une activité sur l'environnement, qu'elle contracte une assurance responsabilité et en déterminer l'étendue, la durée, le montant, lequel peut notamment varier selon la catégorie, la nature ou les impacts potentiels sur l'environnement de l'activité pour laquelle l'assurance est exigée, et les autres conditions qui s'y appliquent; (page 62)

Concernant un nouveau concept d'accréditation et de certification

118.6. Le ministre peut accréditer ou certifier une personne ou une municipalité pour effectuer un prélèvement, une analyse, un calcul, une évaluation, une expertise ou une vérification. Le ministre peut délivrer, aux conditions qu'il détermine, une telle accréditation ou certification à toute personne ou municipalité qui : 1° satisfait aux conditions prévues à cette fin par règlement du gouvernement, notamment des conditions d'admission ou de délivrance; 2° acquitte les droits fixés par règlement du gouvernement. (page 86)

118.10. Le ministre peut constituer des comités consultatifs pour le conseiller sur toute question qu'il peut leur soumettre concernant notamment la délivrance d'une accréditation ou d'une certification, sa modification, son renouvellement, sa suspension ou sa révocation. Il détermine le nombre de ces comités, leur composition et le mandat qu'il leur confie. (page 87)

Chacun de ces futurs règlements (et de nombreux autres) méritera une attention particulière. Nous souhaitons que leur publication soit annoncée largement (non seulement par la Gazette officielle, mais par communiqué de presse) et que les délais de consultation soient systématiquement respectés (45 à 60 jours). En ce qui a trait au dernier exemple cité, soit celui sur la certification (118.10), l'AQÉI souhaite faire partie du comité consultatif s'il est constitué.

Commentaires spécifiques

Les commentaires de l'AQEI se limiteront, pour le moment, aux points d'intérêts et à la portée du mandat de notre association. Notre analyse porte ainsi sur la participation publique, les évaluations environnementales stratégiques et l'accès à l'information.

SECTION IV.1

ÉVALUATION ET EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT DE CERTAINS PROJETS

Participation publique

1. La consultation sur la directive prévue à l'article 31.3.1 répond à une demande régulièrement exprimée par l'AQÉI car elle permet de déterminer les enjeux prioritaires du projet. Tel que libellé toutefois, l'article ne prévoit qu'une transmission écrite des observations sur les enjeux au ministre, lequel restitue ces observations au promoteur et les rend publiques. L'expérience et la recherche nous dictent que les enjeux doivent être discutés et arbitrés et qu'une forme de consultation en présence des parties prenantes devra être envisagée.

31.3.1. *Après avoir reçu la directive du ministre, l'initiateur du projet doit, dans le délai prescrit par règlement du gouvernement, publier un avis annonçant le début de l'évaluation environnementale du projet de même que le dépôt au registre des évaluations environnementales constitué en vertu de l'article 118.5.0.1 de l'avis prévu à l'article 31.2 et de la directive du ministre. L'avis annonçant le début de l'évaluation doit également mentionner que toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut faire part au ministre, par écrit et dans le délai prévu par règlement du gouvernement, de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder. À la suite de cette consultation, le ministre transmet à l'initiateur du projet et publie au registre des évaluations environnementales les observations et les enjeux soulevés qui devront être pris en compte dans l'étude d'impact. (page 22)*

2. Le projet de loi introduit la nouvelle notion de consultation ciblée. Beaucoup de questions se posent autour de cette option : ciblée sur des parties prenantes en particulier, sur des aspects du projet ? Ignorant à quel besoin répond cette notion, il est difficile de la commenter. Il est à prévoir toutefois que ces consultations seront difficiles à mener car lorsqu'entamées, les consultations déborderont sur tous les aspects d'une part, et la légitimité du résultat du processus risque d'être systématiquement contesté.

31.3.5. *Lorsque le ministre juge l'étude d'impact recevable, il indique par écrit à l'initiateur du projet d'entreprendre la période d'information publique prévue par règlement du gouvernement. Une personne, un groupe ou une municipalité peut, durant cette période, demander au ministre la tenue d'une consultation publique ou d'une médiation relativement à ce projet. À moins qu'il ne juge la demande frivole, notamment s'il estime que les motifs invoqués au soutien de la demande ne sont pas sérieux ou qu'une consultation publique ou une médiation relative aux préoccupations soulevées ne serait pas utile à l'analyse du projet, le ministre confie au Bureau un des mandats suivants :*

- 1° tenir une audience publique, s'il juge que les préoccupations du public sont multiples ;*
- 2° tenir une consultation ciblée ;*
- 3° tenir une médiation, lorsqu'il juge que la nature des préoccupations soulevées le justifie et qu'il existe une possibilité de compromis entre les parties intéressées.*

(page 23)

Nous croyons que les conséquences de cette nouvelle notion sont très importantes et que les règles de procédures que le BAPE doit produire à cet effet dans un délai d'un an après la sanction de la loi devraient faire l'objet de consultations.

287. *Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement doit, au plus tard le (indiquer ici la date qui suit de 12 mois celle de la sanction de la présente loi), soumettre au gouvernement, pour approbation, des règles de procédure relatives au déroulement des consultations ciblées et des médiations conformément au premier alinéa de l'article 6.6 de la Loi sur la qualité de l'environnement, modifié par l'article 11 de la présente loi. (page 132)*

CHAPITRE V ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE

1. En tant qu'organisation professionnelle ayant maintes fois prôné l'instauration de dispositions législatives permettant d'appliquer l'évaluation environnementale stratégique aux plans, politiques et programmes (PPP) gouvernementaux, l'AQEI ne peut que se réjouir de l'introduction d'un chapitre à cet effet dans la LQE. Nous avons documenté les bénéfices reconnus d'une telle pratique dans notre mémoire déposé lors de la consultation sur le Livre vert en septembre 2015¹
2. Pour que ces bénéfices se matérialisent, encore faut-il que des ÉES soient effectivement réalisées et qu'elles le soient dans les règles de l'art.
3. Deux problèmes sérieux se posent dans le chapitre V, tel que libellé :
 - a. Il n'y a pas de déclencheur automatique pour la réalisation d'une ÉES ;
 - b. La validation de l'importante étape du cadrage est effectuée par un comité ministériel.

a) Le déclencheur

95.5. Les programmes de l'Administration, incluant les stratégies, les plans ou les autres formes d'orientations qu'elle élabore, peuvent, lorsque ceux-ci sont susceptibles d'avoir des incidences environnementales, faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique en application des dispositions du présent chapitre. Il en est de même pour tout projet de modification de ces programmes, avec les adaptations nécessaires.

Cette conception de l'application de l'ÉES est sous les standards internationaux. En effet, à titre d'exemple, la Directive européenne²: prévoit qu'une évaluation environnementale doit être effectuée « pour tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols (...) (articles 3 et 4). Ces déclencheurs sont indispensables aux objectifs de prévisibilité et d'efficacité de la modernisation du régime.

b) Le cadrage

La recherche a largement démontré à quel point cette étape est déterminante tant pour la qualité que la légitimité de l'ÉES. Aucune raison ne justifie de se priver d'une consultation, ciblée (sur invitation) ou élargie pour la bonifier. Cette consultation est parfois réalisée par écrit. Or, le projet de loi prévoit une validation par un comité constitué uniquement de représentants ministériels.

¹ www.quei.qc.ca/static/uploaded/Files/publications/AQEI-Memoire-CTE-Livre_Vert.pdf

² Directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil relative a l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0042:FR:HTML>

95.6. *Un comité est constitué sous le nom de « Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques ». Ce comité est composé de cinq membres qui représentent le ministre responsable de l'application de la présente loi, le ministre responsable des affaires municipales, le ministre responsable des ressources naturelles, le ministre responsable de la santé et le ministre responsable des forêts, de la faune et des parcs. Chacun de ces ministres désigne le membre qui le représente et est responsable de sa rémunération. Le ministre assure la coordination des activités du Comité (page 65)*

95.8. *L'Administration doit rédiger un rapport de cadrage de l'évaluation environnementale stratégique, lequel vise à en définir la portée de même que la nature et l'étendue des consultations publiques à réaliser et doit comprendre tout autre renseignement prévu par règlement du gouvernement. Ce rapport est soumis pour avis au Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques, lequel doit donner ses commentaires, par écrit, dans les délais prévus par règlement du gouvernement. Si le Comité est d'avis que le rapport de cadrage est insatisfaisant, l'Administration doit le modifier en tenant compte des commentaires du Comité. Une copie du rapport de cadrage final est transmise au Comité et au ministre. (page 66)*

Ces dispositions devraient être modifiées d'une part pour assurer une consultation externe sur le cadrage et d'autre part pour modifier la constitution du comité de validation auquel devrait s'ajouter des experts externes indépendants.

CHAPITRE X

ACCÈS À L'INFORMATION ET REGISTRES

118.5.0.1. *Le ministre tient un registre des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue à la sous-section 4 de la section II du chapitre IV dans lequel sont rendus accessibles au public les renseignements et les documents suivants : (...) (page 85)*

Le gouvernement peut, par règlement, prescrire toute modalité applicable à la publication de renseignements ou de documents au registre des évaluations environnementales constitué en vertu du présent article. (page 86)

1. L'instauration d'un seul registre public pour toutes les autorisations et tous les documents attenants est une proposition appuyée par l'AQÉI et conforme à nos recommandations antérieures. Ce registre central favorisera la transparence et l'accessibilité à l'information pour la population et renforcera la crédibilité de la procédure d'évaluation environnementale. Nous comprenons toutefois que ce dossier touche à la notion de droits de propriété et d'information stratégique pour les promoteurs et que ces aspects restent à être éclaircis.
2. Les déclarations de conformité prévues dans la présente réforme devraient également se retrouver au registre.
3. Un des éléments les plus importants dans la notion d'accès à l'information est qu'elle doit être livrée dans des délais suffisants pour une compréhension éclairée et permettant au public d'intervenir lorsque requis.

Nous terminons en réaffirmant notre intérêt à participer aux différentes consultations qui se tiendront sur les nombreux projets de règlements à venir et à d'éventuels comités (notamment sur les ÉES ou les accréditations de professionnels) qui seraient constitués.