



THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION

L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN

CTE – 034M
C.P. – P.L. 102
Régime d'autorisation
environnementale

Mémoire - Projet de loi n°102

SECTION ENVIRONNEMENT, ÉNERGIE ET RESSOURCES NATURELLES

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN – DIVISION QUÉBEC

Novembre 2016

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien (l' « **ABC** ») est une association nationale qui regroupe plus de 36 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'ABC comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

La Division Québec de l'ABC (l' « **ABC-Québec** ») collabore de manière active à la vie juridique du Québec ainsi qu'aux travaux des principaux comités nationaux de l'ABC. Cette association est perçue comme une voix impartiale et éclairée sur des questions juridiques d'importance.

Le présent mémoire a été préparé par la Section Environnement, Énergie et Ressources naturelles de l'ABC-Québec (la « **Section** »). Ce mémoire a été examiné par le Comité de la législation et de la réforme du droit de l'ABC-Québec et a été approuvé à titre de déclaration publique de la Section.

Mémoire – Projet de loi n°102

C'est avec grand intérêt que la Section a appris que la Commission des transports et de l'environnement procède à l'étude du 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* (« **Projet de loi n°102** »), qui revoit en profondeur le régime des autorisations dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (« **LQE** »).

Ainsi, nous avons cru pertinent de vous transmettre en quelques lignes nos observations à ce sujet, en espérant qu'elles vous seront utiles.

Nous saluons cette démarche de modernisation de la LQE qui apporterait des améliorations significatives au statu quo, notamment en termes de prévisibilité et d'allègement réglementaire, lesquels sont des objectifs importants d'une telle démarche, mais nous vous soumettons respectueusement que le Projet de loi n°102 pourrait être bonifié à cet égard. Nous vous soumettons quelques exemples pour illustrer notre propos.

Le Projet de loi n°102 prévoit la possibilité pour le ministre d'imposer dans le cadre d'une autorisation environnementale des normes, conditions, restrictions ou interdictions différentes de celles prévues par règlement (nouvel article 26 proposé par le Projet de loi n°102). Ceci se comprend dans un contexte où ce sont les caractéristiques particulières d'un projet et du milieu récepteur qui justifient que des précautions additionnelles soient prises.

Le Projet de loi n°102 prévoit également la possibilité pour le gouvernement d'assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement,

de manière exceptionnelle, un projet qui n'est pas prévu par règlement (nouvel article 31.1.1 proposé par le Projet de loi n°102). Encore, ceci se comprend dans un contexte où ce sont les caractéristiques particulières d'un projet, et non une catégorie objective à laquelle il appartient, qui justifieraient son assujettissement.

Dans les deux cas, toutefois, les circonstances pouvant donner ouverture à l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires nous semblent peu balisées et nous craignons que ce manque de prévisibilité puisse compliquer et rallonger significativement le processus d'obtention d'une autorisation environnementale.

L'expérience notamment des industries minière et papetière dans le cadre du processus de délivrance des attestations d'assainissement, à l'égard de l'imposition de normes, conditions, restrictions ou interdictions différentes de celles prévues par règlement, nous laisse craindre que tous les projets à risque modéré auxquels le nouvel article 26 s'appliquerait pourraient faire face aux mêmes délais de traitement. Les directions régionales auront-elles l'expertise suffisante pour faire les déterminations nécessaires pour imposer des normes différentes de celles prescrites par règlement, par exemple en ce qui concerne les modélisations de dispersion atmosphériques?

En ce qui concerne l'assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, qu'est-ce qu'un enjeu environnemental majeur? Qu'est-ce qu'un impact majeur sur l'environnement? Y aura-t-il un seuil d'émission pour déterminer qu'un projet comporte un enjeu majeur pour le changement climatique? Quels critères seront utilisés afin de déterminer si les préoccupations du public justifient l'assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts? Par ailleurs, le délai de trois (3) mois accordé au ministre pour indiquer son intention de faire une recommandation d'assujettissement nous semble une période trop longue d'incertitude. Nous craignons qu'un tel manque de prévisibilité puisse constituer un frein à des projets pouvant avoir des retombées économiques et sociales importantes pour le Québec, par exemple, en compromettant leur financement.

Ainsi, nous vous encourageons à baliser davantage les pouvoirs discrétionnaires du ministre et du gouvernement, prévus par le Projet de loi n°102, dans la loi ou dans des règlements ayant force de loi. Par exemple, au lieu d'un pouvoir discrétionnaire général applicable au cas par cas, des règlements sectoriels pourraient être adoptés et révisés périodiquement pour prévoir des normes, conditions, restrictions ou interdictions spécifiques selon la nature des activités et les milieux récepteurs anticipés. Sinon, vous pourriez vouloir prévoir dans le Projet de loi n°102, un processus de consultation dans l'élaboration des guides administratifs qui ont déjà et auront certainement de plus en plus d'importance pour baliser ces pouvoirs discrétionnaires, afin notamment de réduire au minimum les iniquités régionales dans l'application de la loi.

Un processus de préavis en vertu de la *Loi sur la justice administrative* permettant de faire valoir des observations ainsi qu'un droit de contestation devant le Tribunal administratif du Québec nous semblent essentiels dans tous les cas donnant ouverture à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par le ministre, ce qui n'est pas le cas présentement pour une décision du ministre de recommander l'assujettissement d'un projet au processus d'évaluation et d'examen des impacts.

Nous croyons également pertinent de vous transmettre les observations que la Section a présentées à l'honorable David Heurtel, ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques dans le cadre de la pré-consultation sur la publication du Livre Vert ayant mené à la rédaction du Projet de loi n°102, que vous trouverez ci-joint.

En espérant que nos observations sauront alimenter votre réflexion sur le Projet de loi n°102 et mener à une réforme de la LQE qui assurera la protection de l'environnement, une préoccupation primordiale pour les générations présentes et futures, le tout en assurant la prévisibilité et un allègement réglementaire.

RECOMMANDATIONS :

1. Baliser davantage les pouvoirs discrétionnaires du ministre et du gouvernement prévus par le Projet de loi n°102.
2. Remplacer le pouvoir discrétionnaire, applicable au cas par cas, d'imposer des normes, conditions, restrictions ou interdictions différentes de celles prévues par règlement, par des règlements sectoriels prévoyant des normes, conditions, restrictions ou interdictions spécifiques selon la nature des activités et les milieux récepteurs anticipés, pouvant être adoptés et révisés périodiquement.
3. Prévoir un processus de consultation dans l'élaboration des guides administratifs qui seront adoptés pour baliser les pouvoirs discrétionnaires du ministre et du gouvernement prévus par le Projet de loi n°102.
4. Prévoir un processus de préavis en vertu de la *Loi sur la justice administrative* permettant de faire valoir des observations ainsi qu'un droit de contestation devant le Tribunal administratif du Québec dans tous les cas donnant ouverture à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par le ministre.



L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

THE CANADIAN BAR ASSOCIATION

Division du Québec • Québec Branch



Montréal, le 10 avril 2015

Hon. David Heurtel, Ministre
Ministère du Développement durable, de l'Environnement
et de la Lutte contre les changements climatiques
Édifice Marie-Guyart
675, boul. René-Lévesque Est, 30^e étage
Québec (Québec) G1R 5V7

Objet : Pré-consultation / Révision du processus d'autorisation

Monsieur le Ministre,

Créée en 1896, l'Association du Barreau canadien (l'« **ABC** ») est un organisme national qui représente plus de 37 000 juristes, avocats, notaires, juges, professeurs et étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Elle est une organisation de premier plan dont l'essentiel de la mission est de défendre et promouvoir les intérêts professionnels de son membership diversifié et de protéger l'indépendance de la magistrature et du Barreau.

La Division Québec de l'ABC (l'« **ABC-Québec** ») collabore de manière active à la vie juridique du Québec ainsi qu'aux travaux des principaux comités nationaux de l'ABC. Cette association est perçue comme une voix impartiale et éclairée sur des questions juridiques d'importance. La Section Environnement, Énergie et Ressources naturelles de l'ABC-Québec (la « **Section** ») participe activement à l'examen des lois et règlements relatifs à ces domaines, tant sur le plan provincial que fédéral.

C'est avec grand intérêt que la Section a appris que votre ministère s'apprête à revoir en profondeur le régime des autorisations dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Nous sommes informés que vous effectuez une consultation ciblée à l'heure actuelle, laquelle débouchera sur la publication d'un livre vert. À cette fin, nous avons cru pertinent de vous transmettre en quelques lignes nos observations à ce sujet, en espérant qu'elles vous seront utiles. Nous demeurons évidemment à votre disposition pour fournir sur demande tout complément d'information ou répondre à toute question que vous auriez en lien avec la présente.

Durée de la consultation

À moins qu'il y ait urgence, étant donné l'importance des enjeux et la complexité de la matière, il serait pertinent de songer à prévoir un délai plus important pour l'étape de la pré-consultation et, après le dépôt du livre vert, celle de la consultation.

Renseignements de base

Il serait souhaitable que le livre vert soit accompagné d'une étude en profondeur du régime d'autorisation en environnement qui s'apparente aux études réalisées par des chercheurs du Centre de la Science de la Biodiversité du Québec à la demande du MDDELCC concernant les milieux humides. Le rapport d'étude fournirait un portrait détaillé et comparatif du régime québécois d'autorisation en matière environnementale. Si désiré, il pourrait contenir des recommandations pouvant servir de base à une consultation publique.

Parmi les questions importantes auxquelles une étude du genre mentionné ci-haut permettrait de répondre, il y a la suivante : Avant le Québec, les autres grandes provinces (Alberta, Ontario, Colombie-Britannique) se sont livrées à des exercices d'allégement réglementaire en environnement en parallèle avec des programmes de retour à l'équilibre budgétaire. Qu'est-ce qu'on retient de leurs expériences?

Incidence du retrait du gouvernement fédéral sur les modalités de protection de l'environnement au Québec

Depuis 2012, le gouvernement fédéral, par des amendements législatifs et des réductions d'effectifs, s'est largement retiré de la protection de l'environnement dans les domaines de compétence provinciale, de sorte que chaque province pourra dorénavant être plus ou moins protectrice de l'environnement, selon ses propres priorités, sujet évidemment aux dispositions du chapitre quinze de l'Accord sur le commerce intérieur. Comment le Québec tient-il compte de cette nouvelle réalité dans le cadre du processus de modernisation de son régime d'autorisation?

Facteurs qui s'inscrivent mal dans le processus d'émission d'une autorisation administrative

L'empreinte carbone et le développement durable sont peu propices à être évalués par les employé(e)s du MDDELCC dans le cadre de l'émission d'autorisations administratives. La prise en compte de ces facteurs risque de mener (et selon certains, mène déjà) à des décisions qui semblent arbitraires. L'ajout par règlement de ces éléments aux facteurs dont doivent tenir compte les personnes chargées de l'étude des dossiers, loin de régler le problème, rendra encore plus difficile l'atteinte de l'uniformité dans le traitement des demandes d'autorisation d'une direction régionale à l'autre. Évidemment, il en va autrement des projets assujettis à l'autorisation du Gouvernement.

Risques liés à la subsidiarité

Si la province se retire de la régulation par autorisation dans certains domaines jugés non prioritaires, cela ne fera-t-il qu'alourdir le fardeau des municipalités, qui bénéficient actuellement du soutien du MDDELCC pour assurer la cohérence, la prévisibilité, et l'uniformité en matière de surveillance et de contrôle de l'incidence des activités sur la qualité de l'environnement au Québec?

Il s'agit selon nous d'un risque important dans le contexte actuel, où les populations locales exercent une pression croissante sur les autorités locales en ce qui concerne la dimension environnementale et sociale des projets, sans pour autant que ces dernières n'aient dans tous les cas les ressources et l'expertise voulues pour répondre à ces attentes. Notons que ces facteurs sont parfois déterminant dans la décision d'une entreprise, d'implanter (ou non) une nouvelle installation dans une région ou un pays plutôt qu'un autre.

Nous tenons à souligner que nous sommes intéressés à prendre part aux prochaines étapes du processus de révision. Jusqu'à nouvel ordre, nous vous remercions de votre attention et vous prions de recevoir, cher Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les plus distingués.



Katia Opalka, présidente
Section du droit de l'environnement, de l'énergie et des ressources naturelles
Association du Barreau canadien, Division du Québec

- c. Me Anne-Frédérique Bourret, vice-présidente
- Me Martin Thiboutot, responsable de la veille législative
- Me Antoine Leduc, président de l'Association du Barreau canadien,
Division du Québec
- Me Claude Beaudoin, directrice générale de l'Association du Barreau canadien,
Division du Québec