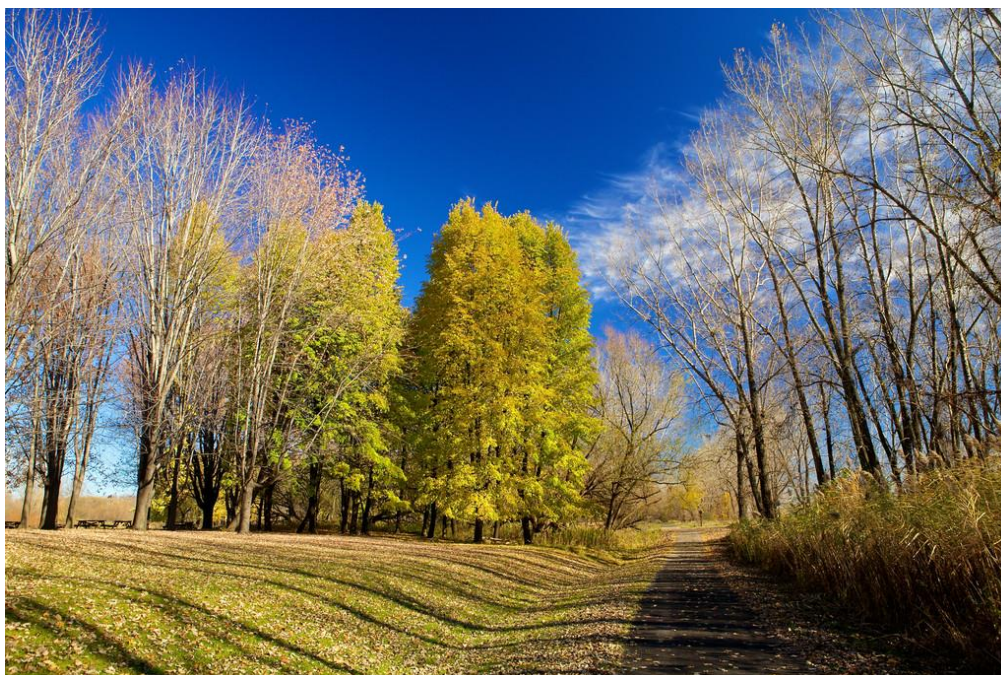


COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DE NATURE QUÉBEC

Sur le projet de loi 102 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



UN PAS EN AVANT DEUX PAS EN ARRIÈRE ?

Novembre 2016

PAR :



Nature Québec, 2016.

UN PAS EN AVANT DEUX PAS EN ARRIÈRE ?

Commentaires et recommandations de Nature Québec sur le projet de loi 102 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

Crédits photographiques (page couverture)

© CCDMD, Québec en nature, Denis Chabot

ISBN 978-2-89725-124-6 (document imprimé)

ISBN 978-2-89725-125-3 (document PDF)

© Nature Québec, 2016

870, avenue De Salaberry, bureau 207, Québec (Québec)

G1R 2T9

Table des matières

1.	LE PRINCIPAL OBJECTIF DU PROJET DE LOI 102 : L'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE ET ADMINISTRATIF...	1
2.	L'IMPORTANCE D'UNE DISPOSITION PRÉLIMINAIRE (ART.1 DU PROJET DE LOI)	3
3.	RESPECT DES JURIDICTIONS DU QUÉBEC POUR UNE MEILLEURE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : LA « SUBSTITUTION », UNE FAUSSE BONNE IDÉE	3
4.	PARTICIPATION PUBLIQUE ET ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE	4
4.1	<i>Un mécanisme obligatoire pour les politiques, plans et programmes</i>	5
4.2	<i>Un processus indépendant, transparent et participatif</i>	5
4.3	<i>Le BAPE devrait avoir la responsabilité des évaluations environnementales stratégiques</i>	7
4.4	<i>Un mécanisme de suivi à mettre en place</i>	8
4.5	<i>Les consultations ciblées</i>	9
5.	PROCESSUS D'AUTORISATION – CERTIFICAT D'AUTORISATION ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU MINISTRE	10
6.	LA SURVEILLANCE ENVIRONNEMENTALE.....	11
7.	FONDS VERT	13
8.	FONDS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DOMAINE HYDRIQUE DE L'ÉTAT	15
	CONCLUSION	15

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DE NATURE QUÉBEC sur le projet de loi 102 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

Nature Québec remercie les membres de la Commission Transports et l'Environnement de bien vouloir nous recevoir aujourd'hui.

Comme vous le savez, Nature Québec œuvre à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie et à l'utilisation durable des ressources. Travaillant depuis 1981 à la protection de la biodiversité, Nature Québec souscrit aux objectifs de la Stratégie mondiale de conservation de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), dont il est membre. Nature Québec regroupe plus de 50 000 sympathisants, donateurs et membres individuels et plus d'une centaine d'organisations affiliées.

Nature Québec, par son réseau d'organismes affiliés, par l'implication de ses membres et par l'expertise de son personnel, travaille concrètement à la conservation de la nature. Il intervient pour la protection des milieux naturels directement sur le terrain, par la concertation des forces vives, la sensibilisation et la formation. Il intervient également lors de la mise en œuvre de projets publics ou privés, ou lors de l'élaboration de politiques publiques et de programmes gouvernementaux d'aménagement du territoire et de conservation des ressources, par la production de mémoires, d'analyses et de rapports scientifiques sur lesquels il fonde ses interventions publiques, cherchant ainsi à susciter réflexions et débats dans un constant souci du bien commun.

1. Le principal objectif du projet de loi 102 : L'allégement réglementaire et administratif

La question des coûts évités et des économies engendrées par l'État semble au cœur de la présente réforme, du moins dans tout le volet de l'allégement du système d'autorisation. On vise une diminution de 30% des autorisations auparavant nécessaires avant de réaliser une activité ayant des impacts sur l'environnement. Paradoxalement aucune étude n'a été encore été produite pour évaluer les économies qu'amènerait la nouvelle Loi. Si on se fie au document *Analyse d'impact réglementaire du projet de 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* de juin 2016, cette évaluation ne pourra être faite que lorsque les règlements seront rédigés.

On peut en toute légitimité remettre en question les pratiques parfois lourdes du Ministère en matière d'émission de certificats d'autorisation. Il aurait été nécessaire cependant que les

économies potentielles réalisées dans la simplification administrative puissent être réaffectées dans le contrôle sur le terrain, dans les inspections aléatoires et dans les travaux de suivi de l'état de l'environnement. Car le Ministère est nettement sous-financé. Et des coupures supplémentaires dans son personnel compromettront sa capacité globale de remplir sa mission.

Recommandation

Nature Québec recommande que les économies engendrées par la simplification administrative, si elles se réalisent, soit réaffectées dans le contrôle sur le terrain, dans les inspections aléatoires et dans les travaux de suivi de l'état de l'environnement.

La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) a été adoptée en 1972 et elle n'a pas connu de modernisation majeure en 43 ans. Bien qu'elle ait fait l'objet au préalable d'un livre Vert sur lequel nous nous sommes prononcés l'an dernier, Nature Québec est d'avis que la première modification majeure à la loi cadre qui doit garantir aux Québécois la qualité de leur environnement, du sol, de l'air et de l'eau aurait mérité la tenue d'une évaluation environnementale stratégique.

Cet exercice de réflexion aurait pu se tenir sous l'égide du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (le BAPE) pour bien cerner les priorités des Québécois face à cette nouvelle législation, fournir au législateur un portrait d'ensemble des carences de la présente législation et conseiller le gouvernement en ce qui a trait aux principes et à la mécanique d'une nouvelle législation adaptée aux défis du 21^e siècle en termes de protection de la biodiversité, de la capacité de support des écosystèmes et face à l'urgence climatique.

Au lieu de cela, Nature Québec est convié aujourd'hui à un exercice difficile : faire une analyse, apporter un jugement, faire des recommandations au législateur sur un projet de loi dont la principale motivation est de faciliter la vie aux initiateurs de projets en réduisant massivement le nombre d'autorisations à délivrer et en accélérant les temps de traitement et d'évaluation.

Et ce, alors qu'il manque des pièces maîtresses au projet de loi 102 notamment les textes de règlement qui définiront entre autres éléments essentiels les activités qui seront ou non soumises à une autorisation environnementale, le niveau de « risques » attribué aux activités. C'est pourquoi Nature Québec réitère la demande faite par communiqué le 16 novembre 2016 et acheminée au ministre responsable de l'actuel projet de loi.

Recommandation

Nature Québec demande au ministre de l'Environnement David Heurtel de déposer et d'ouvrir à la consultation, avant l'adoption du projet de loi, les textes réglementaires qui accompagneront le projet de loi et lui donneront son véritable sens.

2. L'importance d'une disposition préliminaire (art.1 du projet de loi)

Nous partageons l'analyse du Centre Québécois du droit de l'environnement quant à la faiblesse de l'article 1 du projet de loi qui semble limiter le droit pour tous à la qualité de l'environnement garanti par la Charte en introduisant la notion très relative « des réalités des territoires et des collectivités qui les habitent » qui ouvrent la porte à une protection de l'environnement relative et à vitesse variable.

Pour Nature Québec cette crainte est renforcée par la volonté du législateur d'exclure certains secteurs d'activités (et même certains territoires!) dites à « risques faibles » de toute autorisation et de limiter certaines autorisations à un simple avis de conformité. Cela vient affaiblir la portée générale des articles 20 et 22 de l'actuelle législation et leur universalité. D'autant plus que nous ignorons toujours quelles activités seront ainsi exclues de l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation.

3. Respect des juridictions du Québec pour une meilleure protection de l'environnement : La « substitution », une fausse bonne idée

Si on fit au document d'analyse réglementaire¹ qui accompagne le projet de loi, celui-ci permettra la substitution de la procédure fédérale à la procédure provinciale d'évaluation dans certains cas. Cette disposition fait écho à une disposition du projet de loi C-38 adopté sous le gouvernement Harper qui favorisait le principe « 1 projet, 1 évaluation ». Il permettait au gouvernement fédéral de confier dans certains cas à une province la responsabilité de l'évaluation environnementale. Le projet de loi 102 ouvre-t-il la porte, par une disposition miroir, au transfert de responsabilités du Québec au fédéral dans certains cas? **Par exemple, sous l'égide du projet de loi 102, est-ce que le gouvernement du Québec pourrait renoncer à examiner un projet comme le pipeline Énergie-Est en en confiant toute l'évaluation à l'Office national de l'Énergie (ONÉ) ? Ou un projet minier en territoire québécois à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE) ?**

On peut avoir intérêt à harmoniser les procédures comme le prévoit déjà l'Entente de collaboration Canada Québec en matière d'évaluation environnementale (2010) sans abdiquer ses compétences. Cette crainte de Nature Québec est partagée par le CQDE et doit être éclaircie avant toute adoption du projet de loi.

¹ op. cit. page 11 « Le Québec serait donc en mesure de demander au gouvernement fédéral la substitution ou l'équivalence de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Étant soumis à une seule procédure, les projets pourraient être analysés dans de plus brefs délais puisque cela éviterait des doublons dans les requêtes et les analyses. Les projets miniers notamment pourraient éventuellement bénéficier d'un tel avantage. »

Recommandation

Nature Québec recommande de retirer du projet de loi toute mesure qui permettrait le transfert de responsabilités du Québec vers le gouvernement fédéral en matière d'évaluation environnementale.

La récente tendance du Québec de se retirer de l'évaluation de projets en partie de compétence fédérale, laisse présager le pire à cet égard. Le récent projet de l'administration portuaire du Saguenay d'un « Terminal maritime en rive Nord du Saguenay » ne fait l'objet que d'une évaluation fédérale. De même, le projet d'agrandissement du Port de Québec appelé « Beauport 2020 » ne fait l'objet que d'une évaluation fédérale malgré les impacts majeurs qu'aura ce projet sur des éléments de compétence provinciale (qualité de l'air, de l'eau, impact sur les milieux urbanisés...). Cela est d'autant plus inexplicable dans ce cas que le gouvernement du Québec est devant les tribunaux pour défendre la Loi sur la qualité de l'environnement qui n'aurait pas été respectée lors de la construction de réservoirs dans le Port de Québec en 2007! À noter que Nature Québec et le Centre Québécois du droit de l'environnement, face à l'importance de cet enjeu, viennent de demander à la Cour d'appel d'être reconnu comme intervenants volontaires ou « amis de la cour » dans ce litige.

L'application du principe « 1 projet, 1 évaluation » est une fausse bonne idée s'il a pour conséquence pour le Québec et ses citoyens d'abdiquer ses responsabilités en matière de protection de l'environnement.

4. Participation publique et évaluation environnementale stratégique

Nature Québec se réjouit de constater que le projet de loi 102 offre un cadre légal à l'évaluation environnementale stratégique (article 116), une recommandation du rapport Lacoste datant de 1988 (!). L'ÉES est un outil d'aide à la décision qui vise à intégrer les considérations d'environnement dans l'élaboration des politiques, des plans et des programmes (PPP) et à évaluer leurs interactions avec les considérations d'ordre économique et social. L'introduction d'un cadre légal pour l'ÉES constitue donc une avancée importante.

Toutefois dans la formulation actuelle, ce cadre est insatisfaisant et pour le moins incomplet. Il est particulièrement important d'y accorder une attention majeure considérant le fait que les conclusions des ÉES seront prises en compte, le cas échéant, dans les directives entourant la réalisation des études d'impact sur l'environnement des projets (Article 20 du projet de loi qui remplace l'article Article 31.3 de la LQE).

Les commentaires de Nature Québec formulés à l'égard de la section portant sur les évaluations environnementales stratégiques visent donc à bonifier l'encadrement légal proposé.

4.1 Un mécanisme obligatoire pour les politiques, plans et programmes

L'ajout de l'article 95.5 à la LQE donne un pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre des EES : « 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 ».

Tout d'abord, il serait important de modifier l'article 95.5 pour y ajouter les « politiques » comme devant être assujetties à l'ÉES. De plus, il est important d'assujettir à l'ÉES **tous** les PPP auxquels on associe des enjeux environnementaux. Un exercice visant à établir une liste réglementaire de ces derniers devrait avoir lieu. « Ce type d'évaluation est pertinent non seulement pour les PPP des secteurs pour lesquels des enjeux relatifs à l'environnement sont évidents (transports, mines, forêts, aménagement du territoire, énergie, gestion des matières résiduelles, eau, ressources naturelles et tourisme), mais également pour les stratégies portant notamment sur le développement social d'un pays, son économie et la lutte contre les changements climatiques. »²

L'Association québécoise d'évaluation d'impact (AQEI) mentionnait, quant à elle, dans son mémoire en 2006 qu'à l'instar de l'évaluation de projets, une liste de secteurs d'activités assujettis à une obligation de réaliser une ÉES devrait être constituée. « Les secteurs potentiellement visés sont : Agriculture et aquaculture, Aménagement du territoire, Énergie, Forêt et sylviculture, Gestion des déchets, Gestion de l'eau, Industrie, Mine, Tourisme, Transport. Pour les secteurs non assujettis, une exploration préliminaire des impacts potentiels sur l'environnement de l'initiative devrait être réalisée et documentée. Cette évaluation au cas par cas devrait être guidée par des critères et faire l'objet d'un rapport sommaire. »³

4.2 Un processus indépendant, transparent et participatif

Un des objectifs d'une ÉES est de « favoriser une plus grande transparence du processus décisionnel et une participation du public plus effective sur le plan des décisions

² Crowley, M. et N. Risse (2011). « L'évaluation environnementale stratégique : un outil pour aider les administrations publiques à mettre en œuvre le développement durable », *Télescope*, vol. 17, n° 2, p. 1-29.

³ AQEI. 2006. L'évaluation environnementale stratégique : un outil performant et éprouvé à inclure dans la Stratégie de développement durable du Québec. Mémoire présenté au gouvernement du Québec. En ligne : https://www.aqei.qc.ca/static/uploaded/Files/publications/2006-decembre_AQEIMemoireEES2006.pdf

stratégiques »⁴. Actuellement, le cadre présenté dans le projet de loi 102 ne garantit pas d'atteindre cet objectif.

L'ajout de l'article 95.6 à la LQE prévoit la constitution d'un « Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques ». L'idée de mettre en place un tel comité composé de représentant de cinq ministères différents nous semble inacceptable. Crowley et Risse suggéraient de former « une équipe de soutien, c'est-à-dire une équipe d'experts en EES ayant pour objet d'aider l'Administration à préciser les éléments à considérer dans le processus et de développer des méthodes appropriées ». À des fins de transparence, de confiance du public, il nous apparaît important que ce comité soit composé majoritairement d'experts indépendants.

Recommandation

Nature Québec recommande que le « comité consultatif sur les évaluations environnementales » soit composé en majorité d'experts indépendants »

L'insertion de l'article 95.8 à la LQE nous semble particulièrement faible en ce qui concerne l'étape du cadrage de l'ÉES. Cette étape est pourtant cruciale puisque le cadrage définit la portée de l'ÉES et détermine ce qu'elle doit prendre en compte. Le cadrage a notamment pour fonction :

- « (1) de s'assurer que l'EES fournit un portrait fidèle de la situation actuelle, particulièrement sur les plans environnemental, social, politique et institutionnel ;
- (2) de déterminer les objectifs environnementaux, sociaux et économiques à considérer dans le cadre de l'analyse, ces objectifs constituent en quelque sorte l'image du futur désiré ou la référence à partir de laquelle l'analyse se fera ;
- (3) de cibler les efforts d'analyse sur les enjeux environnementaux, sociaux et économiques les plus significatifs de façon à éviter de se perdre dans des considérations qui, bien qu'intéressantes, auront peu ou pas d'incidence sur la décision ;
- (4) de proposer un cadre permettant de comparer les possibilités de PPP (options de solution) ainsi que leurs effets potentiels à l'égard des enjeux ;
- (5) d'établir, lorsque possible, un lien entre l'EES et la ou les EIE qui seront entreprises dans le cadre du projet de PPP ;

⁴ AQEI. 2006. L'évaluation environnementale stratégique : un outil performant et éprouvé à inclure dans la Stratégie de développement durable du Québec. Mémoire présenté au gouvernement du Québec. En ligne : https://www.aqe.qc.ca/static/uploaded/Files/publications/2006-decembre_AQEIMemoireEES2006.pdf

- (6) de définir l'approche générale à utiliser (principes directeurs, méthodologie, données requises, consultations à réaliser, etc.) dans la préparation du rapport d'EES. »⁵

L'article 95.10 proposé prévoit notamment que le cadrage va déterminer la portée de la consultation publique (ciblée ou élargie). Ainsi, considérant l'importance de cette étape, il est reconnu qu'il est particulièrement important d'avoir une période de consultation avec les représentants de la société civile, des groupes d'experts particuliers et les autorités compétentes⁶ lors du cadrage. Ainsi l'article 95.8 devrait être modifié pour stipuler que le rapport de cadrage (scoping) doit être soumis en consultation publique. Comme il est prévu de le faire pour les projets à impacts majeurs soumis à la procédure d'évaluation.

Dans une optique de transparence et d'accès à l'information, il serait sage de rendre publics les documents issus du processus d'évaluation environnementale stratégique. L'article 95.13 prévoit que seuls le rapport de cadrage et le rapport environnemental final le soient, ce qui est insuffisant.

Recommandation

Nature Québec recommande que l'ensemble de la documentation et de l'information issues du processus d'évaluation environnementale stratégique soit rendue publique tel que prévu par ailleurs pour les études d'impact environnemental.

4.3 Le BAPE devrait avoir la responsabilité des évaluations environnementales stratégiques

L'article 95.10 qui serait inséré à la LQE stipule que « L'Administration **peut** également demander au ministre de mandater le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour tenir cette consultation. »

Nature Québec regrette que le BAPE ne soit pas systématiquement l'organisme en charge de la consultation publique. Considérant l'expertise du BAPE en matière de consultation du public, le rôle que ce dernier a joué dans plusieurs mandats de nature stratégique (la gestion de l'eau (1999-2000), la production porcine (2003), la filière uranifère, etc.) et la crédibilité de cet organisme (un sondage⁷ réalisé en 2011 concernant la satisfaction des utilisateurs du BAPE révélait que 81% des participants

⁵ Crowley, M. et N. Risse (2011).

⁶ Crowley, M. et N. Risse (2011).

⁷ CROP. 2011. BAPE – Sondage de satisfaction – Résultats et discussion – Présenté par CROP. En ligne : http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Sondage_2011.pdf

étaient satisfaits des services du BAPE), Nature Québec recommande de modifier l'article 95.10 afin que la consultation soit obligatoirement réalisée par le BAPE⁸.

D'ailleurs, lorsque plusieurs experts des ÉES ont été interrogés à ce sujet⁹, ils ont signifié que le mandat du BAPE doit être élargi pour prendre en charge le processus de participation du public dans le cadre des ÉES. L'attribution de cette responsabilité au BAPE favorise l'arrimage de l'ÉES avec l'ÉIE puisque les consultations publiques des études d'impact sont déjà réalisées par cet organisme.

Le fait que le BAPE ne soit qu'une option parmi d'autres pour l'encadrement d'une évaluation environnementale stratégique va maintenir la confusion qui règne depuis des années et qu'un encadrement légal devrait normalement solutionner. Selon les ministères ce type d'exercice prenait tous les styles : consultations en ligne seulement, publication ou non des mémoires déposées, campagne d'études, réunions d'information aléatoires, etc., etc.

Le maintien de cette confusion trouve peut-être son origine dans la mauvaise presse qu'a le BAPE dans certains ministères à vocation économique. La malheureuse expression : on va « passer au BAPE » ne correspond selon nous à aucune réalité, le BAPE ne produisant que très rarement des avis majoritairement négatifs sur les projets qu'il examine. De plus le BAPE n'a pas de pouvoir de décision, mais seulement de recommandation.

Recommandation

Nature Québec recommande que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement soit l'instance reconnue pour la tenue d'évaluations environnementales stratégiques compte tenu de son expertise et de son expérience en la matière.

4.4 Un mécanisme de suivi à mettre en place

L'article 95.11 prévoit que le rapport final contienne, le cas échéant, « un énoncé des mesures de suivi des incidences environnementales identifiées ».

Recommandation

Nature Québec recommande de mettre en place un mécanisme formel de suivi des EES afin de s'assurer que les mesures proposées dans l'ÉES sont mises en œuvre et qu'elles sont adéquates.

⁸ D'autres modalités pourraient s'appliquer sur territoire conventionné (rôle du CCEBJ, etc.)

⁹ Boursier-Lépine, Dominique. 2012. L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE : UNE PROCÉDURE À INTÉGRER AU SYSTÈME D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE QUÉBÉCOIS. Essai présenté au Centre Universitaire de Formation en Environnement en vue de l'obtention du grade de maître en environnement (M. Env.). En ligne : https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais_2012/Boursier-Lepine_D__23-10-2012_.pdf

4.5 Les consultations ciblées

Tel que libellé, le projet de loi ouvre la porte à des évaluations stratégiques bâclées ou de complaisance menées selon diverses approches par plusieurs autorités responsables. Ces évaluations stratégiques auront pourtant comme conséquence de réduire la portée de la consultation et de l'examen public des projets qui en découleront en réduisant les étapes et les délais d'examen ou en conduisant à de simples « consultations ciblées » même s'il s'agit de projets à impacts ou à risques majeurs.

La notion de consultations ciblées introduite dans le projet de loi ouvre la place à beaucoup d'arbitraire et réduire la portée des examens réalisés par le bureau d'audiences publiques. On a vécu récemment un exemple de consultations ciblées qui ne respectaient ni la loi ni les règles de l'art en matière d'évaluation environnementale et qui s'est mal terminée.

En effet, en juin 2015, devant le refus de la compagnie TransCanada de se soumettre à la Loi québécoise sur la qualité de l'environnement, le ministre a utilisé son pouvoir discrétionnaire (article 6.3) pour mandater le BAPE pour un examen public de ce projet. Il en limitait le mandat d'où étaient exclues nommément les questions économiques et de justification du projet¹⁰. Devant la contestation judiciaire qui s'en est suivie, à l'initiative première de groupes environnementaux dont Nature Québec, cet exercice a été suspendu et Énergie Est a finalement accepté de se soumettre au processus d'examen public complet avec dépôt d'étude d'impact prévu par la LQE. Avec le projet de loi 102, rien n'empêcherait le ministre de limiter encore l'examen d'un projet aussi majeur, en ciblant la consultation, que celui d'Énergie Est. Et les citoyens n'auraient plus aucun recours pour le contester.

Le recours aux consultations ciblées à la discrétion du ministre, la possibilité élargie de refuser la tenue d'audiences par le Bape, la possibilité de tronquer le processus d'examen en raccourcissant les délais, en éliminant l'étape d'information, introduise une notion d'arbitraire et peuvent induire les conclusions d'un examen en balisant un corridor d'examen beaucoup trop étroit.

¹⁰ « Par ailleurs, je vous précise que d'autres instances seront mises à contribution dans le cadre de l'analyse de certains enjeux du projet. En outre, la Régie de l'énergie a produit un Rapport portant sur l'approvisionnement en gaz naturel alors que le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, en collaboration avec le ministère des Finances, a été mandaté pour analyser la cinquième condition relative au volet économique. De plus, le gouvernement s'assurera que les obligations de consultations envers les Premières Nations seront respectées. Par conséquent, le mandat qui est confié au SAPE exclut formellement ces trois éléments. » Lettre mandat du ministre au BAPE, 8 juin 2015

5. Processus d'autorisation – Certificat d'autorisation et pouvoir discrétionnaire du ministre

L'article 16 du projet de loi 102 modifie notamment l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement. Il détaille les activités nécessitant l'obtention préalable d'une autorisation du ministre. Le point 10^o de cet article stipule « Toute autre activité déterminée par règlement. »

Nature Québec réitère donc le fait qu'il est regrettable que les règlements associés à la Loi sur la qualité de l'environnement n'aient pas été rendus public en même temps que le présent projet de loi.

À l'instar du CQDE, Nature Québec est étonné du grand pouvoir discrétionnaire accordé au ministre dans le projet de loi sur une multitude d'aspects. Ce pouvoir est peu balisé et peut aller jusqu'à l'autorisation de projets qui ne seraient pas totalement conformes à la loi.

Ce plus ce pouvoir élargi ne peut faire l'objet de contestations de la part de citoyens ou d'organismes non initiateurs de projets. Par exemple, dans les paramètres prévus par le projet de loi 102, Nature Québec n'aurait pu contester comme l'a fait dans le dossier du terminal pétrolier de Cacouna le fait que le ministre ait accordé une autorisation sans avoir pris connaissance d'un avis scientifique sur la situation des bélugas du Saint-Laurent. Selon les dispositions du présent projet de loi, la discrétion du ministre est élargie et n'a pas à tenir compte de tous les éléments et des exigences de la loi pour s'exercer. Ce qui est très inquiétant autant pour les initiateurs de projets que pour les organismes de conservation ou les simples citoyens.

Par ailleurs, Nature Québec juge qu'il y aurait lieu d'assujettir les carrières, les sablières ainsi que les travaux d'exploration minière aux autorisations environnementales. En effet, la Coalition pour que le Québec ait meilleure mine mentionnait en 2015 qu'une très faible proportion des travaux d'exploration sont assujettis à une autorisation environnementale. « Selon les dernières statistiques disponibles pour le territoire conventionné de la Baie-James, à peine 10% des quelque 400 projets d'exploration ont fait l'objet d'un certificat d'autorisation environnementale ces dernières années. »¹¹

Il y aurait lieu de catégoriser les projets d'exploration selon les impacts et de soumettre les projets d'exploration intermédiaire et avancée à une demande d'autorisation

¹¹ Coalition Pour que le Québec ait meilleure mine. 2015. Pour un meilleur encadrement du secteur minier. Mémoire présenté dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le Livre vert intitulé « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement ». En ligne : http://www.quebecmeilleuremine.org/sites/default/files/M%C3%A9moire%20livre%20vert%20final_0.pdf

environnementale. En 2009, Écojustice Canada¹² proposait d'établir un encadrement selon le stade des travaux d'exploration « préliminaires », « intermédiaires » et « avancés ».

Recommandation

Pour les travaux d'exploration intermédiaire ou avancée, Nature Québec recommande qu'un certificat d'autorisation environnementale soit exigible.

Malheureusement, le projet de loi 102 ouvre la voie à un nombre encore plus réduit d'autorisations pour des activités de ce type en prévoyant l'exclusion de territoires entiers de l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation et même d'une déclaration de conformité.

Processus d'étude d'impact sur l'environnement

L'article 19 du projet de loi 102 ajoute un article faisant suite à l'article 31,1 de la Loi sur la qualité de l'environnement. Rappelons que l'article 31.1. de la LQE stipule que « Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement. »

L'article 31.1.1 prévoit que d'autres projets peuvent, exceptionnellement, être soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement notamment lorsque les enjeux environnementaux, les préoccupations du public, les enjeux en matière de changements climatiques le justifient. Nature Québec souligne cette ouverture. Nature Québec souhaite que les règlements d'application soient modifiés afin d'inclure tous les projets d'exploitation minière (mines de métaux de moins de 2000 tonnes par jour). Aussi, dans certains cas, l'article 31.1.1 devrait permettre d'exiger la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement pour un projet d'exploration avancée, lorsqu'une instance locale ou régionale concernée en fait la demande (ex. : municipalité, collectivité autochtone, etc.).

6. La surveillance environnementale

L'article 25 du présent projet de loi stipule que lorsque le ministre délivre une autorisation environnementale, il peut « prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiquée pour protéger la qualité de l'environnement, la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes » notamment les mesures d'atténuation des impacts, un programme de suivi environnemental, des mesures de surveillance, etc.

¹² Écojustice Canada. 2009. Pour que le Québec ait meilleure mine - Réforme en profondeur de la Loi sur les mines du Québec. 34p. En ligne : <http://www.quebecmeilleuremine.org/sites/default/files/RapportEcojustice&Coalition.pdf>

L'application de l'article 25 pose toutefois la question du suivi des autorisations délivrées. Le suivi des autorisations environnementales est la responsabilité du Centre de contrôle environnemental du Québec (CCEQ), en collaboration avec la Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC).¹³

Toutefois, le Commissaire au développement durable rappelait en 2011 que « le suivi des conditions d'autorisation est déficient »¹⁴. Le pourcentage de suivis vérifiés était tout de même supérieur à 50 % à ce moment. Depuis, la cible de suivi des autorisations a été fixée à 25 %, et plus récemment – entre autres en 2015 dans certains bureaux du CCEQ – cette cible a été abaissée à 10 %.¹⁵

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) mentionnait d'ailleurs que les inspecteurs et inspectrices ne peuvent consacrer qu'environ 10 % à 15 % de leur temps pour sortir du bureau et aller sur le terrain procéder à des inspections in situ.¹⁶

Ce constat mène à la question des ressources suffisantes pour le suivi des autorisations et de la délégation possible de cette responsabilité. En effet, il est important d'augmenter les ressources financières et humaines nécessaires pour que les inspecteurs en environnement puissent réaliser leur travail et s'assurer du suivi environnemental.

La situation est particulièrement criante pour le territoire nordique. Le SFPQ mentionnait en 2013 «qu'aucun inspecteur en environnement n'était présent dans la région du Nord-du-Québec et que la situation n'avait changé ni sur la Côte-Nord (13 techniciens) ni en Abitibi-Témiscamingue (14 techniciens) à la fin de l'année 2012. Pourtant, c'est plus de 90 % des projets miniers qui se retrouvent sur ces territoires. »

¹³ Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec. 2016. VERS UN RÉGIME D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE AFFAIBLI. Mémoire déposé dans le cadre des consultations de la Commission des transports et de l'environnement 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. 15p. http://cdn.sfpq.qc.ca.s3.amazonaws.com/M%C3%A9moires/2016-11-22_SFPQ_memoire_PL-102_LQE-autorisations-environnementales_v2.pdf

¹⁴ Vérificateur général du Québec. 2011. Mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel – Chapitre 2. Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011 - Rapport du commissaire au développement durable. P12. En ligne : http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2010-2011-CDD/fr_Rapport2010-2011-CDD-Chap02.pdf

¹⁵ Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec. 2016.

¹⁶ Idem.

Ainsi, en territoire nordique, il serait intéressant de collaborer avec les Inuits et les Premières Nations afin de combler le manque de surveillance environnementale. Cela pourrait contribuer au renforcement des capacités des communautés autochtones tout en diminuant les coûts d'opérations et d'application du respect des conditions d'autorisations.

La Loi sur la qualité de l'environnement et les règlements associés devraient être amendés pour encadrer une telle collaboration, qui serait bénéfique tant pour la protection de l'environnement que pour la participation des communautés autochtones à la surveillance du territoire. Le programme des Gardiens du territoire¹⁷, mené par l'Initiative de Leadership Autochtone pourrait remplir ce rôle de surveillance des activités industrielles sur le territoire.

6.1 Registre public des autorisations environnementales

Dans les notes explicatives du présent projet de loi, la volonté de donner un caractère public à davantage d'information de nature environnementale est mise de l'avant. Nature Québec appuie cette volonté de transparence. Il est notamment prévu, « que les autorisations ministérielles seront rendues publiques dans un registre accessible sur le site Internet du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, avec la majorité des documents qui en font partie intégrante de même que les études sur lesquelles se fonde une autorisation. »

Recommandation

L'article 118.5 du projet de loi 102 fait état de l'information qui sera rendue publique dans ce registre. Nature Québec recommande que le suivi des conditions d'autorisation réalisé apparaisse dans ce registre.

7. Fonds Vert

Nature Québec est en accord avec les mesures d'amélioration de la gouvernance du Fonds Vert notamment au fait d'encadrer convenablement les projets financés par le Fonds vert et les ramener très clairement à des objectifs chiffrés de réduction des GES.

Nature Québec fait quelques recommandations pour en améliorer l'efficacité :

Le Fonds Vert ne devrait pas servir à subventionner la conformité légale des entreprises à la réglementation, mais bien les activités de réduction de GES et d'adaptation aux changements climatiques qui vont au-delà des exigences légales ou réglementaires.

¹⁷ Indigenous Leadership Initiative. 2016. A National Indigenous Guardians Network.
<http://www.ilinationhood.ca/wp-content/uploads/2016/10/Backgrounder-Indigenous-Guardians.pdf>

Le Fonds Vert risque par exemple de corrompre le marché du carbone s'il finance les entreprises au-delà des mécanismes de marché prévus par la réglementation¹⁸.

Recommandation

Nature Québec recommande d'exclure comme bénéficiaires du Fonds Vert les entreprises soumises par réglementation au marché du carbone (SPEDE).

Il faut cependant que le Fonds puisse agir de manière significative pour assurer l'adaptation de nos milieux naturels face aux changements climatiques et par le fait même la possibilité de financer certaines mesures extraordinaires d'adaptation de nos écosystèmes aux CC par exemple l'Établissement de grands corridors de connectivité: restauration de la connectivité/ mesures de mitigation des barrières routières pour la faune/ protection de zones critiques au maintien de la connectivité. Ces activités peuvent et doivent également faire l'objet d'objectifs chiffrés et de mécanismes de reddition de comptes.

Cette recommandation s'appuie principalement sur 3 socles : la pratique et l'expertise des acteurs les plus éminents du domaine de la conservation et de la recherche en ce sens, notamment le rapport de Dominique Berteaux et la résolution 40.3 de la dernière conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada.

De plus, Nature Québec appuie les recommandations de l'Alliance pour le financement des transports collectifs au Québec visant à mettre fin aux privilèges qui permettent encore aujourd'hui au ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports du Québec (MTMDET) de se soustraire aux exigences en matière de transparence et de reddition de compte dans la lutte aux changements climatiques.

Pour pallier la situation qui prévaut actuellement au ministère des Transports et éviter qu'elle ne se reproduise dans d'autres volets du PACC 2013-2020, la réforme de la gestion du Fonds vert doit s'assurer, selon les organisations (a) que l'usage des revenus du marché du carbone reflète expressément les finalités du Fonds vert; (b) 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; (c) 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 et (d) que le MDDELCC et le nouveau Conseil de gestion du Fonds Verts soient dotés de comptes totalement transparents.

¹⁸ <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/464193/fonds-vert-quebec-est-il-en-train-de-corrompre-le-marche-du-carbone>

8. Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État

À l'instar d'organismes comme Canards Illimité, Nature Québec accueille positivement la création du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État cependant il importe que la disponibilité de fonds provenant de mesures compensatoires exigées par la loi ne fasse pas en sorte de diminuer le financement public visant à soutenir les actions de conservation. Les fonds obtenus via la compensation doivent être dirigés vers la création et la restauration afin de combler une perte précise. Hormis le besoin de compenser une perte de milieux humides, les besoins de restauration et de protection de milieux humides sont toujours réels et il serait dangereux, voire pervers, que le seul moteur de la conservation devienne les fonds disponibles via les mesures de compensation. La gestion du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État doit permettre, premièrement, de s'assurer du lien entre les fonds provenant de compensations et les mesures de compensation financées, et deuxièmement de distinguer les fonds de compensation des autres sources de financement pour la conservation qui y seraient dirigées.

Conclusion

Le projet de loi 102 est une pièce législative majeure mais qui est malheureusement peu débattue dans les médias et dans le public en général. La future loi risque pourtant d'avoir des impacts importants, et malheureusement négatifs dans de nombreux cas sur la participation citoyenne, le droit à un environnement de qualité, sur la protection de la biodiversité et la prise en compte des effets cumulatifs.

S'il contient des avancées intéressantes en matière d'accès à l'information (registre des autorisations), de simplification des procédures et d'évaluation stratégique, celles-ci sont plus que compensées par des reculs majeurs au niveau de l'universalité de l'application de la loi, de la trop grande discrétion accordée au ministre qui pourra même exclure des pans entiers d'activités, et même des territoires à toute autorisation ou en se contentant de simples avis de conformité selon des niveaux de risques, que nous ne sommes pas à même d'estimer en l'absence de textes réglementaires.

L'objectif avoué du projet de loi est de réduire de 30% le nombre d'autorisations émises et on le devine l'encadrement bureaucratique qui lui est associé. On promet de « moderniser » le système d'autorisations sans affecter négativement la protection de l'environnement. Pourtant, avant la réforme, environ 70 % des milieux humides détruits sur une période de plus de 20 ans l'ont été au noir sans l'ombre d'une autorisation. Seulement 10 % des 400 projets d'exploration minière ont fait l'objet d'une autorisation.

Pour ce faire, il aurait fallu comme le souligne le CQDE « réaffirmer haut et fort le caractère collectif caractère collectif et d'intérêt public de l'environnement ainsi que le rôle de l'État, son gardien, de le protéger et de l'améliorer, l'importance de lutter contre les changements

climatiques, de préserver la biodiversité en respectant la capacité de support des écosystèmes et d'assurer une gestion équitable de l'environnement et de ses ressources afin de répondre aux besoins des générations futures» . En lieu et place, on a pondu un article général flou qui ouvre la porte à une protection variable en fonction de considérations territoriales et économiques.

Tel que rédigé, le projet de loi risque de manquer ces cibles. L'introduction d'interventions plus fréquentes du ministre dans tous les processus via la généralisation de son pouvoir discrétionnaire risque d'exiger beaucoup de travail de ses fonctionnaires et annihiler une bonne partie des économies anticipées.

Quant à l'appréciation d'ensemble, les éléments négatifs l'emportent sur les avancées. On fait un pas en avant et deux pas en arrière. Alors qu'il y aurait tant à faire.