

Points de vue citoyens 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

**À l'intention de la Commission des transports et de l'environnement de
l'Assemblée nationale**

**Carole Dupuis, coordonnatrice générale et porte-parole
Jacques Tétreault, coordonnateur général adjoint
Regroupement vigilance hydrocarbures Québec – RVHQ**

Le 29 novembre 2016



**REGROUPEMENT VIGILANCE
HYDROCARBURES QUÉBEC**

TABLE DES MATIÈRES

LE RVHQ, MOUVEMENT CITOYEN	2
130 groupes locaux engagés dans le dossier des hydrocarbures au Québec	2
Ni ONG environnementale, ni groupuscule de mécontents : un mouvement citoyen	2
CONTEXTE ET PORTÉE DE NOTRE MÉMOIRE	4
16 RECOMMANDATIONS.....	5
1. Que l'objectif d'efficacité ne mène pas au laxisme et que le MDDELCC bénéficie d'un financement lui permettant de réaliser sa mission	5
2. Que la Loi officialise le caractère de bien public de l'eau et de l'air tout en renforçant le rôle de gardien de l'environnement qui revient à l'État	6
3. Que la Loi oblige la tenue des débats de société préalables à l'évaluation des projets	6
4. Que la loi inclue des cibles contraignantes de consommation d'énergie jusqu'en 2050 et que ces cibles soient cohérentes avec les cibles de réduction des émissions de GES du Québec	7
5. Que les évaluations se fondent sur un scénario de réussite de l'Accord de Paris et intègrent obligatoirement le coût social des GES	7
6. Que les évaluations tiennent compte du potentiel de réchauffement planétaire des divers GES et que le Fonds vert ne serve jamais à financer le remplacement d'une énergie fossile par le gaz naturel	9
7. Que tout projet lié aux hydrocarbures fasse partie d'emblée des activités à « risque élevé » soumises aux procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	10
8. Que le BAPE soit le seul organisme de consultation du public, que son rôle ne soit pas dénaturé et qu'il coordonne toutes les étapes des évaluations environnementales stratégiques	11
9. Que tous les Québécois conservent le droit de participer à la prise de décisions	14
10. Que les projets de transport et d'aménagement du territoire, ainsi que les projets commerciaux, soient assujettis aux évaluations environnementales	14
11. Que le <i>statu quo</i> et les solutions de rechange soient évalués avec autant de rigueur que les projets	15
12. Que le palier municipal puisse imposer des règles plus sévères que les règles provinciales et que les certificats de conformité à la réglementation municipale demeurent obligatoires	15
13. Que les demandes d'autorisation soient rendues publiques au complet dès le moment de leur dépôt	16
14. Que les citoyens et les municipalités, et non seulement le promoteur, aient la possibilité de contester une décision	17
15. Que du financement soit réservé à l'éducation environnementale ainsi qu'à la participation du public aux consultations.....	17
16. Que le Québec ne renonce pas à exercer ses compétences en matière d'évaluation environnementale	17
REMERCIEMENTS.....	18

LE RVHQ, MOUVEMENT CITOYEN

130 groupes locaux engagés dans le dossier des hydrocarbures au Québec

Mouvement sans précédent dans l'histoire du Québec, le RVHQ a joué un rôle décisif dans la lutte contre l'extraction du gaz de schiste dans la vallée du Saint-Laurent, à l'époque où il s'appelait encore Regroupement interrégional sur le gaz de schiste de la vallée du Saint-Laurent (RIGSVL). Des groupes d'opposition à l'exploitation des hydrocarbures en Gaspésie, à l'Île d'Anticosti et dans le golfe du Saint-Laurent ont grossi ses rangs au cours des dernières années, de même que plusieurs groupes préoccupés par le transit du pétrole de l'Ouest via le Québec par oléoducs, par trains et par navires. Le Regroupement continue à accueillir fréquemment de nouveaux comités qui se forment dans la foulée des projets qui surgissent ici et là au Québec.

Le RVHQ est aujourd'hui le plus important mouvement citoyen engagé dans le dossier des hydrocarbures au Québec puisqu'il fédère plus de 130 comités de toutes les régions du Québec, mobilisés contre le développement de la filière pétrolière et gazière sous toutes ses formes et pour la mise en place d'un véritable plan de sortie de l'ère des hydrocarbures.

Ni ONG environnementale, ni groupuscule de mécontents : un mouvement citoyen

Pour comprendre la portée des interventions du RVHQ, il importe de ne pas assimiler notre regroupement aux ONG environnementales, même si nous travaillons en étroite collaboration avec elles et même si nous leur portons un grand respect.

En effet, le RVHQ n'est pas une organisation environnementale mais bien une coalition de comités locaux créés par des citoyens « ordinaires » dans les diverses municipalités, MRC et régions touchées par un ou plusieurs projets de développement de la filière des hydrocarbures. En tant que mouvement citoyen, il se distingue des ONG environnementales par son ancrage dans les collectivités locales, par son mode de fonctionnement décentralisé et par l'indépendance de chacun des groupes qui le composent.

Les citoyens qui œuvrent au sein des comités du RVHQ et de ses instances travaillent bénévolement et il leur arrive même fréquemment d'assumer

personnellement des coûts liés à leur bénévolat. Plusieurs portent des valeurs environnementales fortes, plusieurs ont une formation avancée en science ou en génie mais peu d'entre eux sont des environnementalistes de carrière; au contraire, ils forment globalement un échantillon assez représentatif de la société québécoise puisqu'on y retrouve entre autres des enseignants, des juristes, des économistes, des agriculteurs, des artistes, des gens d'affaires, des travailleurs de la santé, des communicateurs et bien d'autres métiers et professions. La lutte pour l'environnement est pour eux « un à-côté », pour ainsi dire, motivé par l'urgence de protéger leur territoire et la planète, même si certains y consacrent tout leur temps.

Plusieurs des groupes locaux du RVHQ sont très actifs sur le terrain, multipliant les activités d'information et de mobilisation. Plusieurs de ses militants effectuent des recherches d'une grande rigueur, dans leurs secteurs d'expertise particuliers, et les mettent à la disposition des groupes afin d'alimenter leurs réflexions et leurs interventions. Le comité exécutif du RVHQ se réunit au moins toutes les deux semaines, le comité de coordination se réunit chaque mois et le regroupement a une assemblée générale tous les trois ou quatre mois. De tout cela, il résulte une intelligence collective et une maturité citoyenne maintes fois remarquées.

Grâce à la diversité des arrimages régionaux des groupes du RVHQ, à la richesse des champs de compétences de ses militants, à la profondeur des connaissances qu'ils partagent et à l'intensité des interactions qu'ils entretiennent entre eux, le RVHQ bénéficie d'une compréhension approfondie et très large des dossiers environnementaux – à l'opposé du syndrome « pas dans ma cour ». C'est ainsi que tout en se concentrant à l'occasion sur un dossier en particulier, le RVHQ et ses groupes membres ancrent toujours leurs actions dans leur refus global de la vision extractiviste et de l'ensemble des projets de développement de la filière pétrolière et gazière.

CONTEXTE ET PORTÉE DE NOTRE MÉMOIRE

Remarque préliminaire

Le lecteur notera que plusieurs des expériences dont nous témoignons dans les pages qui suivent touchent le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) et non le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), dont relève le projet de loi à l'étude. Tout en étant conscients que cet « amalgame » constitue une anomalie, il nous semble incontournable dans la mesure où les dossiers qui nous préoccupent chevauchent inévitablement les deux ministères et où les dossiers en cours nous ont amenés à interagir plus fréquemment avec le MERN qu'avec le MDDELCC au cours des dernières années.

Contexte et portée

En tant que mouvement citoyen, le RVHQ aurait vivement souhaité participer aux consultations particulières sur l'acceptabilité sociale, à laquelle la Commission responsable avait jugé bon d'inviter entre autres l'Association pétrolière et gazière du Québec, Repsol Pétrole et Gaz Canada ainsi que Pétrolia. Nous n'avons jamais obtenu de réponse à notre demande en ce sens. Le RVHQ a aussi manifesté son vif désir d'être entendu lors des consultations sur le projet de loi n° 106¹, en août dernier, où l'industrie était encore une fois lourdement représentée mais où les groupes citoyens étaient totalement absents. Il n'a finalement eu droit qu'à quelques minutes.

Votre Commission a tout au contraire pris l'initiative de nous inviter et nous vous en sommes reconnaissants. Nous vous avouons toutefois d'emblée que nous sommes moins familiers avec la Loi sur la qualité de l'environnement qu'avec le dossier des hydrocarbures comme tel. Nos commentaires n'en seront pas moins importants ou pertinents, du moins nous le croyons, mais ils seront toutefois de nature assez générale. Nous nous en remettons à vous pour transposer l'esprit de nos recommandations en langage juridique et nous vous en remercions à l'avance.

Notez qu'en raison de la mission de notre Regroupement, l'ensemble de nos témoignages se situent dans le contexte du secteur pétrolier et gazier. Nous laissons à la discrétion de la Commission le soin de déterminer si certains de nos constats peuvent avoir une portée plus générale.

¹ Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives

16 RECOMMANDATIONS

1. Que l'objectif d'efficacité ne mène pas au laxisme et que le MDDELCC bénéficie d'un financement lui permettant de réaliser sa mission

Le RVHQ appuie les efforts visant à améliorer la performance de l'appareil d'État. Il estime toutefois que ces efforts ne doivent pas servir de prétexte pour affaiblir la Loi sur la qualité de l'environnement ou l'empêcher de jouer son rôle, qui est de protéger l'environnement.

Selon le projet de loi n° 102, les projets seraient dorénavant classés selon quatre niveaux de risque nécessitant quatre types d'encadrement différents :

- Risque élevé : procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement
- Risque modéré : autorisation ministérielle
- Risque faible : déclaration de conformité (Nouveau)
- Risque négligeable : exemption

L'analyse d'impact indique que les modifications auraient pour effet de réduire de 30 % le nombre de projets soumis aux autorisations. Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer les conséquences environnementales d'une telle diminution, d'autant moins que les activités exemptées ou admissibles à la déclaration de conformité seront déterminées par le ministre, par règlement, et ne sont donc pas connues. Nous nous étonnons néanmoins de constater que la priorité du gouvernement est de simplifier la tâche des promoteurs et de réduire ses coûts, et non de renforcer la protection du territoire, en cette période de fragilisation des écosystèmes, de réchauffement climatique accéléré et de multiplication des projets à haut risque environnemental. Dans le domaine des hydrocarbures, en l'occurrence, l'autosurveillance n'a pas donné des résultats convaincants jusqu'ici. Le projet de loi devrait selon nous être revu de manière à y intégrer des remparts robustes contre le laxisme et les abus, notamment en précisant clairement dans la loi elle-même les activités relevant de chaque type d'encadrement.

Par ailleurs, le budget et les effectifs dont le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) dispose pour assumer ses responsabilités ont eu tendance à diminuer plutôt qu'à augmenter au cours des dernières années, alors que les enjeux environnementaux ont gagné en acuité. Le ministère devrait disposer des ressources nécessaires à la réalisation de sa mission. Oui à l'efficacité. Non à l'austérité aveugle.

2. Que la Loi officialise le caractère de bien public de l'eau et de l'air tout en renforçant le rôle de gardien de l'environnement qui revient à l'État

Tel que mentionné précédemment, la recherche d'efficacité crée certaines vulnérabilités qu'il importe d'atténuer. Dans cette optique, le RVHQ appuie la recommandation du Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) de mieux baliser les décisions qui seront prises en vertu de la loi révisée en renforçant la disposition préliminaire par l'ajout de principes importants.

Selon nous, la disposition préliminaire devrait officialiser le caractère de bien public de l'eau et de l'air. Elle devrait aussi affirmer le rôle de restauration et de protection que l'État a le devoir de jouer en tant que gardien de l'environnement.

3. Que la Loi oblige la tenue des débats de société préalables à l'évaluation des projets

Si les consultations publiques ressemblent souvent à des dialogues de sourds et mènent parfois à des crises sociales, c'est dans bien des cas parce que la population est consultée sur les modalités d'un projet et non sur l'opportunité du modèle économique qui le sous-tend, ou parce que les principes sous-jacents à la consultation n'ont pas été clairement débattus et acceptés. Les évaluations environnementales stratégiques et les consultations « génériques » du BAPE pourraient combler ces lacunes, à la condition qu'elles soient neutres et crédibles. Comme nous l'expliquons dans la section qui suit, leur neutralité et leur crédibilité ont été mises à mal récemment – et nous craignons que les nouvelles dispositions du projet de loi les affaiblissent encore davantage.

4. Que la loi inclue des cibles contraignantes de consommation d'énergie jusqu'en 2050 et que ces cibles soient cohérentes avec les cibles de réduction des émissions de GES du Québec

Le Québec s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 20 % d'ici 2020, de 37,5 % d'ici 2030 et de 80 à 95 % d'ici 2050, par rapport à 1990. Pour que ces cibles puissent être atteintes, la Loi sur la qualité de l'environnement doit selon nous comporter une cible de réduction globale de la consommation d'énergie, des cibles par filière (négawatts, pétrole, gaz, électricité, etc.) ainsi que des cibles sectorielles (transport, bâtiment, agriculture, industries, etc.). Ces cibles devront inclure l'horizon 2050 et les étapes intermédiaires, afin d'assurer la cohérence avec les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

5. Que les évaluations se fondent sur un scénario de réussite de l'Accord de Paris et intègrent obligatoirement le coût social des GES

Le Québec a participé activement aux efforts internationaux qui ont mené à l'Accord de Paris et a affiché à cet égard un leadership que plusieurs ont louangé. Il s'est ainsi donné un devoir de cohérence qu'il doit assumer en exigeant que les analyses présentées à l'appui des projets se fassent dans une optique de cycle de vie complet et se fondent sur un scénario de réussite de l'Accord de Paris. Dans le cas des hydrocarbures, cela signifie que toutes les émissions de GES doivent être prises en compte, y compris celles qui résultent de la recherche, de l'extraction, de la transformation, du transport et de la consommation, où qu'elles soient susceptibles de se produire dans le monde.

Par ailleurs, le Québec s'est fixé des cibles précises de réduction de ses propres émissions de GES. Parmi les nombreux moyens concrets qu'il doit prendre pour respecter cet engagement, nous croyons que la quantification des coûts des émissions de gaz à effet de serre compte parmi les incontournables.

À cette fin, nous recommandons que le Québec fasse preuve de leadership en étant le premier à intégrer le concept de « coût social des

GES »¹ aux normes d'évaluation des projets prévues dans la Loi sur la qualité de l'environnement.

Le coût social des GES est une mesure monétaire des dommages qui seraient causés par les changements climatiques découlant de l'émission d'une tonne supplémentaire de gaz à effet de serre dans l'atmosphère pendant une année donnée. Ce concept a été développé par le gouvernement américain afin d'évaluer les bénéfices d'un règlement et le Canada a recommandé son utilisation au terme d'un examen interministériel dirigé par Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) en 2010 et 2011.

De l'aveu même d'ECCC, le coût social des GES est un outil imparfait, en raison des limites de la science et de la complexité des modèles, et les estimations actuelles doivent être considérées comme provisoires. Néanmoins, selon l'ECCC, « Bien que l'incertitude considérable rattachée aux estimations du CSC soit ouvertement reconnue, les examens effectués par les spécialistes tant dans l'administration fédérale des États-Unis que du Canada ont permis de conclure que l'approche actuellement utilisée pour estimer le CSC est la plus crédible dont nous disposons à l'heure actuelle ». Est-il utile de rappeler que les méthodes de calcul des retombées attendues des projets comportent elles aussi une grande part d'incertitude?

Les estimations actuelles indiquent qu'en 2016, en \$CAN de 2012, le coût social d'une tonne de CO₂ est de 41 \$ (estimation centrale) à 167 \$ (estimations au 95^e centile)². Pour sa part, le coût social d'une tonne de méthane atteindrait plus de 1 000 \$ en 2016 (estimation centrale) à plus de 4 000 \$ (estimations au 95^e centile). Le coût social du protoxyde d'azote serait encore beaucoup plus élevé.

¹ Toutes les explications et tous les chiffres relatifs au coût social des GES présentés dans cette section proviennent d'[Environnement et Changement climatique Canada](#). Le concept de « coût social des GES » s'applique à tous les gaz à effet de serre. Néanmoins, ECCC utilise indifféremment ce terme ou le terme « coût social du carbone » (CSC) pour désigner ce concept. Pour être plus précis, on devrait utiliser « coût social des GES » comme terme générique et un terme particulier pour chaque type de gaz : « coût social du carbone » pour le CO₂ (CSC), « coût social du méthane » (CSCH₄), « coût social du protoxyde d'azote » (CSN₂O) etc. C'est l'approche que nous avons utilisée dans ce document.

² L'utilisation du 95^e centile vise à saisir les coûts rattachés aux impacts plus élevés que prévus, pouvant inclure des conséquences catastrophiques des changements climatiques.

Nous croyons qu'en adhérant aux valeurs de coût social des GES reconnues à l'échelle américaine et canadienne et en rendant leur utilisation obligatoire dans le cadre des analyses économiques des projets soumis pour approbation, le Québec agirait en leader et ferait un pas significatif vers la cohérence par rapport à ses engagements climatiques. De plus, cette approche créerait un environnement beaucoup plus prévisible pour les promoteurs autant que pour les citoyens en permettant l'élaboration de prévisions où les coûts attendus pourraient être quantifiés et comparés aux retombées attendues.

6. Que les évaluations tiennent compte du potentiel de réchauffement planétaire des divers GES et que le Fonds vert ne serve jamais à financer le remplacement d'une énergie fossile par le gaz naturel

Nous avons noté avec consternation que la politique énergétique du Québec fait une large place au gaz naturel, que le gouvernement appuie publiquement les projets d'usines de liquéfaction de gaz naturel, pour usage domestique ou pour l'exportation, et que le Fonds vert sert souvent à remplacer des énergies fossiles comme le diesel ou le mazout par une autre énergie fossile, le gaz naturel.

Cette prédilection du gouvernement du Québec pour le gaz naturel se fonde sur le prétexte que le gaz émet légèrement moins de CO₂ que le pétrole au moment de la combustion, alors que la contribution du gaz au réchauffement planétaire peut être au moins aussi importante que celle du pétrole. Cela est dû aux fuites de méthane qui se produisent aux moments de la production, du transport et de la consommation du gaz naturel, ainsi qu'après l'abandon des puits, sachant que l'impact du méthane fossile sur le réchauffement climatique est 34 fois plus grand que celui du CO₂ sur 100 ans et 86 fois plus grand que celui du CO₂ sur les 20 premières années¹. Les estimations du coût social d'une tonne de méthane mentionnées

1

http://www.biologicaldiversity.org/programs/climate_law_institute/global_warming_what_how_why/methane/pdfs/Scientist_letter_re_methane_GWP_7-29-14.pdf

précédemment témoignent également de l'importance d'éviter tout projet qui accroîtrait le « verrouillage méthane » dans l'économie québécoise.

C'est pourquoi nous recommandons que les évaluations tiennent compte du potentiel de réchauffement planétaire des divers GES, dans une optique de cycle de vie complet et sur la base des recherches les plus récentes, et que le Fonds vert ne serve jamais à financer le remplacement d'une énergie fossile par le gaz naturel.

7. Que tout projet lié aux hydrocarbures fasse partie d'emblée des activités à « risque élevé » soumises aux procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Nous ne vous cachons pas que le dépôt simultané, le 7 juin dernier, du projet de loi n° 102 et du projet de loi n° 106, dont le chapitre IV est le projet de loi sur les hydrocarbures, nous a fortement interpellés. L'impression a été d'autant plus forte que l'une des notes explicatives du projet de loi n° 102 précise qu'il vise à « faciliter la réalisation de projets pilotes en introduisant la possibilité, pour le ministre, de délivrer, à certaines conditions, une autorisation à des fins de recherche et d'expérimentation lorsque le projet a comme objectif d'évaluer la performance environnementale d'une nouvelle technologie ou d'une nouvelle pratique ».

Le projet de loi n° 102 aurait-il entre autres pour but de faciliter la mise en œuvre du projet de loi sur les hydrocarbures? Viserait-il à ouvrir la voie aux gazières qui ont déjà annoncé publiquement leur désir de faire des projets pilotes dans la vallée du Saint-Laurent¹?

Sans que le langage de la note explicative soit assez limpide pour nous permettre d'en tirer une conclusion claire, nous tenons à vous assurer que la population n'est disposée à accepter aucun nouveau projet de forage au Québec, quelle que soit son échelle et quelle que soit l'étiquette qu'on lui accole.

¹ [Le Devoir](#), 15 novembre 2015. [Le Devoir](#), 4 novembre 2014.

Au contraire, dans la mesure où le projet de loi vise notamment à mieux prendre en compte les enjeux liés aux changements climatiques, ses dispositions devraient concourir à la sortie du Québec des énergies fossiles. En ce sens, aucun projet lié aux hydrocarbures ne devrait être admissible à l'exemption ou aux procédures accélérées d'autorisation que sont la déclaration de conformité et l'autorisation ministérielle. Au contraire, tous et chacun de ces projets devraient être classés d'emblée parmi les activités à « risque élevé » et soumis aux procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Malgré la petite envergure du projet étudié, le récent BAPE sur le projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de regazéification à Bécancour a une fois de plus démontré à quel point le regard critique d'une commission indépendante et des citoyens est nécessaire pour remettre en question les paradigmes que l'industrie considère souvent comme des évidences. Nous sommes persuadés que malgré la petite envergure du projet, cet exercice a obligé Hydro-Québec à approfondir sa réflexion sur la gestion de la demande et sur la place des énergies fossiles dans ses stratégies d'avenir.

8. Que le BAPE soit le seul organisme de consultation du public, que son rôle ne soit pas dénaturé et qu'il coordonne toutes les étapes des évaluations environnementales stratégiques

Les expériences récentes du RVHQ touchant les évaluations environnementales stratégiques et le BAPE nous rendent très circonspects par rapport à certaines dispositions du projet de loi. Ces dispositions diminuant l'indépendance et la portée du rôle du BAPE, nous croyons qu'elles mèneraient à une amplification des embûches auxquelles nous nous sommes heurtés plutôt qu'à leur atténuation.

En ce qui concerne l'évaluation environnementale stratégique, notre expérience la plus récente est celle des ÉES sur les hydrocarbures, dont le cadre a été défini par le MERN, les chercheurs choisis par le MERN, la consultation effectuée par le MERN et la synthèse réalisée par le MERN. Nous avons suivi cette démarche de très près et y avons participé avec toute l'intensité et la rigueur possibles. Les grands reproches que nous lui adressons sont :

- l'absence de neutralité du cadre, qui ne prenait en compte ni la possibilité de *statu quo* ni les solutions de rechange; entre autres, les coûts d'opportunité du développement de la filière des hydrocarbures n'ont jamais été évalués en comparant les « gains » attendus de cette filière à ceux qui découleraient du développement de la filière de la transition énergétique;
- les délais absurdes accordés pour la consultation qui a été tenue du 16 au 19 novembre 2015, et que plusieurs ont assimilé à une parodie de démocratie : on a donné aux groupes trois semaines pour lire 64 nouvelles études qui avaient exigé un an et demi de travail, et préparer un mémoire pour commenter ces études ainsi que celles qui étaient déjà disponibles auparavant. Plusieurs études n'avaient pas encore été publiées pendant la consultation;
- la manipulation des résultats de la consultation et des recherches : une vaste majorité des participants ayant affirmé avec force qu'ils ne voulaient pas un plan d'action gouvernemental sur les hydrocarbures mais bien un plan d'action gouvernemental sur la transition énergétique, le MERN a formulé un projet de loi sur la transition énergétique dont le chapitre IV, le projet de loi sur les hydrocarbures, pave la voie à la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental sur les hydrocarbures. Ce projet de loi sur les hydrocarbures fait fi des conclusions du BAPE sur le gaz de schiste ainsi que des résultats des recherches effectuées dans le cadre des ÉES sur les hydrocarbures en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES) et d'impacts sur la santé.

Cette expérience illustre selon nous certains des problèmes auxquels il faut s'attendre en confiant la direction des démarches d'évaluation aux ministères mais qui ne se poseront pas si l'on réserve ce type d'exercice à la gouverne du BAPE.

En ce qui concerne l'ingérence du Gouvernement dans les activités du BAPE, l'expérience récente est la consultation générique sur le projet Énergie Est de TransCanada, à laquelle le RVHQ a participé très activement. La principale lacune observée dans ce contexte, dans l'optique des dispositions du projet de loi, est celle du mandat restreint qui a

été confié au BAPE. Le gouvernement a en effet retiré le volet économique du mandat de la Commission, alors que les prétendues retombées économiques de ce projet sont au cœur de l'argumentaire du promoteur. Aux yeux de nombreux citoyens, cette restriction rendait futile la consultation car elle menait à une confrontation entre le point de vue d'une instance consultative sur le volet environnemental et le point de vue des décideurs publics sur le volet économique.

Dans la foulée de ces expériences, voici quelques exemples de dispositions du projet de loi qui nous semblent inadmissibles :

- *L'introduction de la notion de « consultations ciblées » pour éclairer la décision gouvernementale sur des projets à risque majeur – qui nous inquiète tout particulièrement. Que signifie cette nouvelle notion, qui n'est pas définie et donne une grande discrétion au ministre? Qu'on voudra restreindre le concept de « parties intéressées » aux personnes appelées à vivre avec le projet dans leur arrière-cour, comme c'est maintenant la norme à l'Office national de l'énergie? Que le choix des groupes ou personnes entendus sera discrétionnaire? Qu'on pourra interdire l'évaluation de certains aspects des projets? Toutes ces hypothèses sont inacceptables à nos yeux.*
- *L'introduction du principe de médiation – Bien que la médiation soit en elle-même un mécanisme très souhaitable, dans bien des cas, nous craignons qu'il puisse être utilisé pour apaiser les citoyens ou les municipalités en leur consentant certains avantages. Nous rappelons respectueusement au législateur que son rôle n'est pas d'agir comme arbitre entre les promoteurs et la population, mais bien de veiller au bien collectif.*
- *La création d'un « Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques » composé de cinq membres représentant cinq ministères, qui veillera au cadrage des évaluations environnementales stratégiques – Ce concept pave la voie à des ÉES dépourvues de neutralité (comme celles dont nous avons été témoins récemment) sur fond d'échanges de bons procédés entre ministères. Il doit à notre avis être complètement retiré du projet de loi : le BAPE doit être le seul organisme de consultation du public et il doit coordonner*

toutes les étapes des évaluations environnementales stratégiques, y compris le cadrage.

9. Que tous les Québécois conservent le droit de participer à la prise de décisions

Nous décelons dans le projet de loi des indices faisant croire que dorénavant, seuls les « voisins immédiats » pourraient être consultés sur certains projets. Entre autres, la disposition préliminaire précise que « Les dispositions de la présente loi (...) permettent de considérer (...) les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent. » L'introduction de la notion de « consultations ciblées » pourrait aussi nous amener dans cette direction.

Le RVHQ s'objecte avec force à une telle orientation. Les enjeux liés au réchauffement climatique font l'objet de conférences internationales où nos plus hauts dirigeants, y compris les premiers ministres du Canada et du Québec, prennent des engagements solennels. Il serait indigne de s'afficher de la sorte sur la scène internationale sans permettre à l'ensemble des citoyens du Québec de se prononcer sur des projets qui signeront la réussite ou l'échec de nos stratégies de lutte contre les changements climatiques.

10. Que les projets de transport et d'aménagement du territoire, ainsi que les projets commerciaux, soient assujettis aux évaluations environnementales

Les projets de transport et d'aménagement du territoire ont un impact majeur sur les émissions de GES car ils ont un effet direct sur l'étalement urbain, la croissance du parc automobile et l'utilisation de l'automobile individuelle (ou, au contraire, sur la densification des villes et l'utilisation des modes de transport collectifs et actifs). Les grands projets commerciaux qui les accompagnent, les déclenchent ou leur succèdent jouent également un rôle important. Pour illustrer ce constat, on peut par exemple penser au prolongement de l'autoroute 30, au projet de Réseau électrique métropolitain (REM), au projet de centre commercial Quinze40 ou au fameux troisième lien qui semble faire rêver les maires de Québec et Lévis ces temps-ci.

Le contexte de ce mémoire est trop restreint pour nous permettre de proposer une façon d'arrimer les enjeux liés à ce type de projets à la Loi sur la qualité de l'environnement, en tenant compte de la multiplicité et de la nature des acteurs en présence. Il nous semble toutefois important d'attirer l'attention de la Commission sur le fait que la portée de la Loi présente des angles morts importants.

11. Que le *statu quo* et les solutions de rechange soient évalués avec autant de rigueur que les projets

Qu'il s'agisse d'Énergie Est, du plan d'action gouvernemental sur les hydrocarbures ou du BAPE sur le Projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de regazéification à Bécancour, les expériences récentes ont engagé les groupes citoyens dans des couloirs où la seule issue semblait être « l'acceptation du projet tel quel » ou « l'acceptation du projet légèrement modifié ». Dans tous ces cas, la documentation ne présentait aucun scénario de *statu quo*, aucune solution de rechange. Les citoyens ont dû se livrer à des recherches approfondies dépassant largement les limites raisonnables de l'engagement citoyen pour obtenir le recul nécessaire à une juste appréciation des projets.

Selon nous, l'« option zéro » doit toujours être analysée avec la même rigueur que le projet lui-même. L'évaluation doit aussi fournir une analyse rigoureuse des coûts d'opportunité – c'est-à-dire une analyse de la meilleure option à laquelle on renoncerait en choisissant le projet qui nous est proposé. Dans le cas du plan d'action gouvernemental sur les hydrocarbures, une analyse d'opportunité aurait donné lieu à un ensemble comparable d'ÉES sur la filière de la transition énergétique et à une comparaison entre les gains attendus de l'une et l'autre filière.

12. Que le palier municipal puisse imposer des règles plus sévères que les règles provinciales et que les certificats de conformité à la réglementation municipale demeurent obligatoires

À la lumière de l'évolution récente du dossier des hydrocarbures, nous nous interrogeons sur la capacité des municipalités de continuer à assumer leurs responsabilités. Le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection

(RPEP) du MDDELCC leur interdit d'imposer des normes plus sévères en ce qui concerne les distances séparatrices entre les puits de pétrole et de gaz et les réserves d'eau potable. Le projet de loi sur les hydrocarbures du MERN donne préséance aux pétrolières et aux gazières en matière de puisements d'eau, d'aménagement du territoire, de zonage et de lotissement.

Il est impossible de ne pas voir dans cette convergence un parti pris gouvernemental pour le développement de la filière des hydrocarbures, au détriment du pouvoir des citoyens de disposer de leur territoire et des municipalités de gérer ce territoire en tant que milieu de vie. Cette orientation est selon nous inacceptable et nous réitérons une fois de plus notre demande de permettre aux municipalités d'adopter des règlements plus stricts que les normes prévues dans un règlement provincial.

De même, le projet de loi n° 102 élimine l'obligation qui était faite au promoteur de déposer un certificat de conformité à la réglementation municipale. Il s'agit là d'un deuxième accroc au principe de subsidiarité, qui fait pourtant partie des 16 principes de base de la Loi sur le développement durable, ce qui nous inquiète en soi. Faut-il en plus faire un lien entre cette modification et l'entêtement de la MRC de Vaudreuil-Soulanges à interdire à TransCanada de forer sous le lit de la rivière des Outaouais? Si oui, elle nous inquiète encore davantage.

13. Que les demandes d'autorisation soient rendues publiques au complet dès le moment de leur dépôt

Nous apprécions le fait que le projet de loi n° 102 renforce sensiblement l'accès à l'information. Néanmoins, nous souhaitons que l'ensemble des documents liés à une demande d'autorisation soient rendus publics dès le moment de son dépôt. Ceci permettrait en effet aux citoyens d'intervenir pour demander au ministre d'utiliser son pouvoir discrétionnaire d'assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen un projet qui ne ferait pas partie des activités mentionnées dans le règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts.

14. Que les citoyens et les municipalités, et non seulement le promoteur, aient la possibilité de contester une décision

Selon le projet de loi n° 102, la population et les municipalités n'obtiendraient toujours pas le pouvoir de contester une autorisation accordée à un promoteur, alors que les promoteurs conserveraient le privilège de contester un refus ou des conditions qu'ils jugeraient trop contraignantes. Nous nous objectons avec vigueur à ce déni de justice infligé aux citoyens et aux municipalités et vous demandons d'intégrer à la loi une disposition leur permettant de contester des autorisations ministérielles ou gouvernementales.

15. Que du financement soit réservé à l'éducation environnementale ainsi qu'à la participation du public aux consultations

Nous notons avec satisfaction que le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État peut servir au financement d'activités d'éducation de la population. Nous suggérons qu'une enveloppe spécifique soit réservée à cette fin, de manière à stimuler, soutenir et promouvoir les initiatives d'éducation environnementale au sein de la société.

Le projet de loi devrait également prévoir du financement pour favoriser la participation du public aux consultations. Ceci pallierait au moins un peu au formidable déséquilibre de moyens qui existe entre les promoteurs et les habitants des territoires que leurs projets auraient pour effet de transformer – de manière parfois radicale et irrémédiable.

16. Que le Québec ne renonce pas à exercer ses compétences en matière d'évaluation environnementale

Selon l'analyse du Centre québécois du droit de l'environnement, l'harmonisation des procédures d'évaluation permettrait au Québec de demander au gouvernement fédéral la substitution ou l'équivalence de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Nous appuyons sans réserve la position du CQDE qui se dit « d'accord avec

l'harmonisation des procédures, mais pas avec l'abandon des compétences du Québec en matière d'évaluation environnementale ».

Le RVHQ accorde une importance toute particulière à cette dernière recommandation qui garantit aux citoyens du Québec un minimum d'écoute et de participation aux choix de société qui s'effectuent sur leur territoire.

REMERCIEMENTS

Le Regroupement vigilance hydrocarbures Québec remercie la Commission de sa bienveillante attention et espère que ce mémoire contribuera à faire du Québec un milieu de vie sain et durable pour les humains et tous les êtres vivants qui l'habitent.