

Mémoire présenté à la
Commission des transports et de l'environnement

Dans le cadre des consultations particulières 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

Par la Société pour la Nature et les Parcs du Canada (SNAP)

Section Québec

28 novembre 2016

Présentation de la SNAP Québec

La Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP) est un organisme à but non lucratif fondé en 1963 par des citoyens qui avaient à cœur la sauvegarde des espaces naturels. La SNAP a pour mission la protection du patrimoine naturel en favorisant la création de nouvelles aires protégées ainsi que la bonne gestion de celles déjà existantes. Depuis sa création en 2001, la section Québec de la SNAP a contribué à la protection de milliers d'hectares de milieux sauvages, incluant la création du Parc Tursujuq au Nunavik, la plus grande aire protégée de l'est de l'Amérique du Nord. En collaborant avec les gouvernements, les Premières Nations, les ONG, les industriels et les collectivités locales, nous travaillons également à une meilleure gestion des ressources naturelles. Nous sommes un mouvement ancré dans le milieu, avec des dizaines de bénévoles, des centaines de membres et plus de 20 000 supporters aux quatre coins du Québec.

La SNAP Québec est un organisme porteur de solutions, qui base ses recommandations sur les meilleures données scientifiques disponibles. Nous croyons en la nécessité de se doter d'un cadre réglementaire rigoureux et moderne, afin que le développement ne se fasse pas au détriment de la protection de l'environnement. Nous souhaitons voir en cette future loi un outil permettant de protéger la biodiversité et de lutter efficacement contre les changements climatiques. Étant donné nos ressources limitées, nous vous présentons ici non pas une analyse exhaustive du projet de loi 102, mais quelques recommandations qui nous apparaissent essentielles.

Liste des recommandations sur le projet de loi 102

- Recommandation 1 : La SNAP Québec recommande de préciser dans le préambule l'intention de moduler le régime d'autorisation en fonction des risques, si tel est toujours le cas.
- Recommandation 2 : La SNAP Québec recommande de rendre publiques les intentions règlementaires avant l'étude du projet de loi.
- Recommandation 3 : La SNAP Québec recommande de fonder la décision concernant le niveau de risque – si telle est l'approche retenue par le gouvernement – sur une évaluation rigoureuse et documentée des impacts potentiels, y compris les impacts sociaux et les impacts cumulatifs.
- Recommandation 4 : La SNAP Québec recommande de soumettre les activités d'exploration intermédiaire et avancée aux exigences de l'autorisation environnementale.
- Recommandation 5 : La SNAP Québec recommande 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.)
- Recommandation 6 : La SNAP Québec recommande de modifier les conditions d'exemptions relatives aux habitats scientifiquement reconnus des espèces menacées et vulnérables – et non désignés aux différents règlements relatifs aux habitats
- Recommandation 7 : La SNAP Québec recommande que la nouvelle *Loi sur la qualité de l'environnement* permette d'allouer les ressources financières et humaines nécessaires pour que les inspecteurs en environnement puissent réaliser leur travail et s'assurer du suivi environnemental.
- Recommandation 8 : La SNAP Québec recommande d'amender la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'autoriser et d'encadrer la surveillance environnementale du territoire par les Premières Nations et les Inuits, tel que notamment proposé dans le programme des Gardiens du territoire de l'Initiative de Leadership Autochtone.
- Recommandation 9 : La SNAP Québec recommande de rendre les ÉES obligatoires pour tout plan, programme et politique pouvant avoir des effets significatifs sur l'environnement et le développement social et économique.
- Recommandation 10 : La SNAP Québec recommande que le comité consultatif sur les ÉES soit composé d'experts indépendants et non de représentants ministériels.
- Recommandation 11 : La SNAP Québec recommande de soumettre le rapport de cadrage à une consultation publique.

Fonder la décision concernant le niveau de risque sur une évaluation rigoureuse et documentée des impacts potentiels, y compris les impacts sociaux et les impacts cumulatifs

La SNAP Québec s'étonne de ne retrouver dans le projet de loi 102 (PL 102) aucune mention de l'intention de moduler le régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, tel que maintes fois annoncé par le gouvernement.

Nous nous questionnons donc sur le fait de savoir si cette intention a été abandonnée ou si elle sera uniquement tranchée dans les nouveaux règlements découlant de la nouvelle loi. La SNAP déplore d'ailleurs le fait que les intentions réglementaires n'aient pas été rendues disponibles dans le cadre des consultations sur le PL 102.

Recommandation 1 :

La SNAP Québec recommande de préciser dans le préambule l'intention de moduler le régime d'autorisation en fonction des risques, si tel est toujours le cas.

Recommandation 2 :

La SNAP Québec recommande de rendre publiques les intentions réglementaires avant l'étude du projet de loi.

Quoi qu'il en soit, la SNAP Québec tient à exprimer son inquiétude quant à une telle approche par « risques ». Comme d'autres intervenants, la SNAP y voit un recul potentiel par rapport à la situation actuelle, puisque le régime d'évaluation environnementale en vigueur présentement évalue les impacts environnementaux et sociaux.. Cette approche fondée sur l'importance des impacts apparaît également conforme aux instruments internationaux signés par le Canada en matière d'évaluation internationale.

En ne précisant pas si l'intention de moduler le régime d'autorisation en fonction du risque environnemental est maintenue ou non, le projet de loi manque de préciser plusieurs éléments extrêmement importants quant à la mise en œuvre du nouveau régime.

- Comment seraient définis les risques par rapport aux impacts ?
- Comment les risques seraient-ils évalués ? (instance, méthodologie, encadrement scientifique, etc)
- Est-ce que l'analyse des risques prendrait en compte la capacité de support du milieu récepteur ?
- Est-ce que l'analyse des risques prendrait en compte les impacts cumulatifs ?

Comme le recommande le Comité Consultatif de l'Environnement de la Baie-James : «la catégorisation des projets en fonction des risques doit tenir compte des milieux biophysiques, sociaux et culturels spécifiques du Nord. Des mesures doivent être prises pour que la catégorisation des projets fondée sur les risques – et les autorisations en découlant (ou non) – accorde toute l'importance requise aux impacts sociaux potentiels et à la capacité des milieux récepteurs à soutenir les effets cumulatifs potentiels de multiples développements ». ¹

Recommandation 3 :

La SNAP Québec recommande de fonder la décision concernant le niveau de risque – si telle est l'approche retenue par le gouvernement – sur une évaluation rigoureuse et documentée des impacts potentiels, y compris les impacts sociaux et les impacts cumulatifs.

Exiger un certificat d'autorisation pour les activités d'exploration minière intermédiaire et avancée

Procédure d'autorisation (article 16)

À nouveau, la SNAP déplore le fait que les intentions réglementaires du gouvernement n'aient pas été rendues publiques à ce stade. En effet, **il est absolument crucial pour la SNAP que le nouveau régime d'autorisation soumette les activités d'exploration intermédiaire et avancée (voir tableau ci-dessous) à la procédure d'autorisation environnementale**, notamment en raison des impacts qu'elles occasionnent et de la fragilité des milieux dans lesquels elles ont le plus souvent lieu.

L'exploration minière : des activités invasives qui ont des impacts sur les milieux naturels

Contrairement aux idées reçues, les impacts environnementaux de la filière minière se font sentir dès la phase de l'exploration et ce, jusqu'à la phase de démantèlement des infrastructures. Dès la première phase des travaux, le décapage, le dynamitage, les forages, les coupes de lignes l'établissement de camps sont toutes des activités invasives qui ont des impacts sur les milieux naturels, d'autant plus quand ils se cumulent dans le temps ou sur un même territoire.

De plus, les activités d'exploration peuvent avoir des répercussions directes sur la faune, notamment le caribou, en réduisant son habitat et en augmentant les taux de dérangement et de mortalité. Aussi, les bruits intenses produits durant les activités d'exploration peuvent perturber le caribou au point de le faire fuir et ainsi accroître sa dépense énergétique. Sur l'île de Terre-Neuve, il a été trouvé que le

¹ Comité consultatif de l'environnement de la Baie-James, 2016. Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale dans le cadre de la Modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ c. Q-2)

caribou évite ou utilise moins les habitats qui se trouvent à l'intérieur d'un rayon de 4 km d'un site minier².

Pourtant, actuellement, très peu de travaux d'exploration sont soumis à autorisation environnementale. La Coalition pour que le Québec ait meilleure mine mentionnait en 2015 que « 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. »³

Selon la SNAP Québec, **il faut donc établir un encadrement selon le stade des travaux d'exploration « préliminaires », « intermédiaires » et « avancés »** (voir encadré ci-après). Écojustice Canada⁴ avait déjà recommandé cette distinction des stades d'exploration selon leurs impacts sur le milieu. Pour les travaux d'exploration intermédiaire ou avancée, un certificat d'autorisation environnementale devrait être obtenu préalablement.

Définition des différents types de travaux d'exploration

Exploration préliminaire

- a. Les levés cartographiques, géologiques, géophysiques, géochimiques et biogéochimiques n'impliquant pas la réalisation de travaux d'exploration intermédiaire ou avancée, tels qu'énumérés ci-dessous;

Exploration intermédiaire

- b. Tout travail de forage, de décapage ou d'excavation impliquant l'utilisation de machinerie lourde, dont le poids excède 2 tonnes métriques;
- c. Tout déplacement ou échantillonnage de sols ou de roches au-delà de 1000 m³, ou sur une superficie de plus de 1 hectare;
- d. Tout déboisement nécessaire aux travaux miniers (chemins d'accès, campements, sites de forage, décapage, hélicoptère, etc.), dont la superficie cumulative est supérieure à 1 hectare sur l'ensemble des claims miniers visés par lesdits travaux;
- e. Tous vols répétés en basses altitudes (moins de 600 m) dans un même secteur, à raison de 6 heures de vols ou plus par jour, pendant plus de 5 jours consécutifs ou cumulatifs à l'intérieur d'une période de 30 jours;
- f. Tout campement d'exploration utilisé par plus de 4 personnes pendant plus de 200 jours-personnes à l'intérieur d'une période d'un an;

Exploration avancée

- g. Tout travail de forage, de décapage ou d'excavation impliquant le forage de plus de 15 000 mètres

² Initiative boréale canadienne. 2008. Conflits soulevés par l'exploration minérale dans la forêt boréale du Canada. 12p. En ligne : http://www.borealbirds.org/sites/default/files/publications/MineralExplorationConflicts_FINAL-FR.pdf

³ 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

⁴ 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>

linéaires à l'intérieur d'une période d'un an, le déplacement de sols ou de roches au-delà de 10 000 m³, ou le décapage sur une superficie de plus de 4 hectares;

- h. Tout déboisement nécessaire aux travaux miniers (chemins d'accès, campements, sites de forage, décapage, hélicoptère, etc.) et dont la superficie cumulative est supérieure à 4 hectares sur l'ensemble des claims miniers visés par lesdits travaux;
- i. Tous vols répétés en basses altitudes (moins de 600 m) dans un même secteur, à raison de 6 heures de vols ou plus par jour, pendant plus de 20 jours consécutifs ou cumulatifs à l'intérieur d'une période de 60 jours;
- j. Tout campement d'exploration utilisé par plus de 8 personnes pendant plus de 2000 jours-personnes à l'intérieur d'une période d'un an;
- k. Le fonçage de rampes, de galeries, de puits et autres ouvrages connexes;
- l. Tout travail nécessitant l'achat, la destruction ou la relocalisation d'un ou plusieurs immeubles appartenant à des tiers, incluant les habitations et les institutions publiques.

Les critères servant à subdiviser ces différentes catégories de travaux d'exploration s'inspirent des définitions et des critères déjà présents dans d'autres textes réglementaires et législatifs au Québec et au Canada, de même que par les décisions et les recommandations émises par les différents organismes encadrés par ces lois et règlements.

Recommandation 4 :

La SNAP Québec recommande de soumettre les activités d'exploration intermédiaire et avancée aux exigences de l'autorisation environnementale.

Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (article 19)

Par ailleurs, le ministre de l'environnement devrait pouvoir 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.).

Recommandation 5 :

La SNAP Québec recommande 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.).

Conditions d'exemptions pour les habitats fauniques (Article 254)

La SNAP Québec s'inquiète de voir que le projet de loi 102 risque de fragiliser encore plus les espèces menacées et vulnérables en rendant caduque l'application des conditions d'exemption.

En effet, bien que les espèces vulnérables ou menacées soient inscrites au *Règlement sur les habitats fauniques*, au *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats* ou encore au *Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats* **la plupart des espèces menacées ou vulnérables n'ont pas d'habitat clairement désignés ou cartographiés.**

Selon la SNAP Québec, **aucune exemption ne doit donc être permise pour toute partie de l'habitat d'espèce menacée ou vulnérable scientifiquement reconnue.**

Recommandation 6

La SNAP Québec recommande de modifier les conditions d'exemptions relatives aux habitats des espèces menacées et vulnérables :

2° les travaux ne sont pas réalisés dans un habitat faunique scientifiquement reconnu comme étant l'habitat d'une espèce menacées ou vulnérable visé par le Règlement sur les habitats fauniques (chapitre C-61.1, r. 18), ~~dans un habitat d'une espèce faunique visée par le Règlement sur les espèces fauniques¹²³ menacées ou vulnérables et leurs habitats (chapitre E-12.01, r. 2) ou dans un habitat d'une espèce floristique visée par le Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats (chapitre E-12.01, r. 3) ou~~, s'ils le sont, ils ont été autorisés en vertu de la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables (chapitre E-12.01) ou de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (chapitre C-61.1), selon le cas;

3° les travaux ne sont pas réalisés dans l'habitat scientifiquement reconnu d'une espèce faunique ou d'une espèce floristique visée par la Liste des espèces floristiques et fauniques susceptibles d'être désignées menacées ou vulnérables (chapitre E-12.01, r. 5) lorsqu'un tel habitat n'est pas déjà visé par le Règlement sur les habitats fauniques, le cas échéant;

Surveillance environnementale et programme des Gardiens du territoire (article 25)

Failles du système de surveillance environnementale

La SNAP Québec s'inquiète de l'absence de mesures pour améliorer le système de surveillance et de suivi environnemental dans le PL102, alors qu'il est plus que jamais nécessaire d'éliminer le système d'auto-surveillance environnementale et de renforcer les capacités en terme de suivi des conditions d'autorisation.

En effet, si l'on prend l'exemple des mines, le Vérificateur général du Québec a déjà relevé à trois reprises depuis 2009 de nombreuses failles et lacunes dans les méthodes de suivi et de contrôle des impacts des projets miniers (rapports de 2009, 2011 et 2013). Or, la tendance ne s'est pas améliorée.

Comme l'a noté le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ), la cible de suivi des autorisations est en effet passée à 25 %, pour ensuite être abaissée plus récemment à seulement 10 % des projets assujettis à un CA. Le MDDELCC ne vérifierait donc que seulement 10 % des autorisations environnementales émises pour s'assurer que les exigences stipulées dans l'octroi des autorisations soient bel et bien respectées.

A titre d'exemple, en Ontario, nos collègues de la SNAP Wildlands League révélaient en juin 2016 que les failles de l'auto-surveillance de la mine DeBeers contribuaient à la contamination au méthylmercure dans la rivière Attawapiskat ⁵

Manque de moyens du MDDELCC

Cet état de fait pose également la question des moyens dont dispose le MDDELCC pour assurer le suivi environnemental. Le SFPQ mentionnait 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. ⁶

La situation est particulièrement criante pour le territoire nordique. Le SFPQ du Québec 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. »

⁵ CPAWS Wildlands League (2015). Nothing to See Here - Failures of self-monitoring and reporting at De Beers Victor diamond mine in Canada. Special Report, Toronto <http://wildlandsleague.org/victor-report/>
Sommaire exécutif en français : <http://wildlandsleague.org/media/Special-report-exec-sum-francais-final.pdf>

⁶ Ibid

Recommandation 7

La SNAP Québec recommande que la nouvelle *Loi sur la qualité de l'environnement* permette d'allouer les ressources financières et humaines nécessaires pour que les inspecteurs en environnement puissent réaliser leur travail et s'assurer du suivi environnemental.

Gardiens du territoire

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.

Le programme des Gardiens du territoire⁷ mené par l'Initiative de Leadership Autochtone – un programme visant à augmenter la présence de gardiens autochtones sur le territoire afin d'assurer le suivi de la santé écologique, le maintien des valeurs culturelles et la protection des espèces et des espaces sensibles – pourrait grandement contribuer à la surveillance environnementale sur le territoire.

Recommandation 8 :

La SNAP Québec recommande d'amender la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'autoriser et d'encadrer la surveillance environnementale du territoire par les Premières Nations et les Inuits, tel que notamment proposé dans le programme des Gardiens du territoire de l'Initiative de Leadership Autochtone.

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

Systematiser le recours à des évaluations environnementales stratégiques (ÉES) et assurer un processus transparent et participatif (article 95)

Déclenchement des ÉES (article 95.5)

La SNAP Québec accueille favorablement la proposition d'établir un cadre pour la tenue d'évaluation environnementale stratégique mais croit ardemment que les éléments déclencheurs d'une ÉES devraient être plus clairs pour éviter que cela relève du pouvoir discrétionnaire du gouvernement.

Comme de nombreux intervenants (CCEBJ, RNCREQ, Nature Québec), la SNAP Québec croit que la nouvelle Loi sur la qualité de l'environnement doit systématiser le recours à cet outil indispensable.

«Les évaluations environnementales stratégiques devraient systématiquement s'appliquer aux stratégies et politiques qui ont une forte incidence sur le développement telles que la stratégie énergétique, la politique industrielle, la politique agricole, le Plan Nord, la stratégie maritime, les plans de transport, etc.»⁸

«Toutes les stratégies, les plans, les programmes et les politiques (PPP) s'appliquant à un territoire ou une filière de développement devraient être assujettis à une ÉES. Celles-ci devraient aussi prendre en compte les enjeux intercommunautaires et transfrontaliers ainsi que les effets cumulatifs.»⁹

Recommandation 9 :

L'évaluation environnementale stratégique (ÉES) est reconnue par de nombreux pays, conventions multilatérales et organisations internationales comme étant un outil fondamental pour la mise en œuvre du développement durable. La SNAP Québec recommande de rendre les ÉES obligatoires pour tout plan, programme et politique pouvant avoir des effets significatifs sur l'environnement et le développement social et économique. À cet égard, la SNAP est d'avis que la loi devrait établir un mécanisme transparent et des critères explicites par lesquels le recours à une ÉES sera déterminé.

⁸ Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement, 2016. Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale dans le cadre de la Modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ c. Q-2)

⁹ Comité consultatif de l'environnement de la Baie-James, 2016. Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale dans le cadre de la Modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ c. Q-2)

Comité consultatif sur les ÉES (article 95.6)

L'idée de mettre en place un comité consultatif sur les ÉES composé de représentant de cinq ministères différents n'est pas conforme aux meilleures pratiques en matière d'ÉES. Comme Crowley et Risse le suggéraient, il est plutôt nécessaire 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 »¹⁰. À des fins de transparence, de confiance du public, il nous apparaît important que ce comité soit composé majoritairement d'experts indépendants.

Recommandation 10 :

La SNAP Québec recommande que le comité consultatif sur les ÉES soit composé d'experts indépendants et non de représentants ministériels.

Cadrage des ÉES (article 95.8)

L'étape du cadrage des ÉES est cruciale puisqu'elle 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 ;
- (6) de définir l'approche générale à utiliser (principes directeurs, méthodologie, données requises, consultations à réaliser, etc.) dans la préparation du rapport d'EES. »¹¹

Recommandation 11 :

La SNAP Québec recommande de soumettre le rapport de cadrage à une consultation publique.

¹⁰ 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.

¹¹ Ibid