

Photo : Dan Reynolds / Unsplash

Consultations particulières et auditions publiques sur le
Projet de loi n°61, *Loi visant la relance de l'économie du
Québec et l'atténuation des conséquences de l'état
d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de
la pandémie de la COVID-19*

Mémoire présenté par la Fondation David Suzuki au Ministère des
Finances publiques

Rédaction : Sylvain Perron, Mélanie Le Berre et Diego Creimer

Juin 2020

Table des matières

Table des matières	2
À propos de la Fondation David Suzuki	3
Contexte	3
La destruction des milieux humides n'est pas monnayable.....	4
La destruction de l'habitat des espèces menacées n'est pas monnayable.....	5
Les contrôles intérimaires des villes doivent être respectés.....	6
Nos parcs doivent rester intacts.....	6
Projets manquants.....	7
Conclusion	8

À propos de la Fondation David Suzuki

Établie en 1990, la Fondation David Suzuki (Fondation) a pour mission de protéger l'environnement et notre qualité de vie, maintenant et pour l'avenir. À travers la science, la sensibilisation et l'engagement du public, et des partenariats avec les entreprises, les gouvernements et les acteurs de la société civile, la Fondation œuvre à définir et à mettre en œuvre des solutions permettant de vivre en équilibre avec la nature. La Fondation compte sur l'appui de 300 000 sympathisants à travers le Canada, dont près de 100 000 au Québec.

Contexte

La relance économique du Québec est une étape fondamentale pour assurer le bien-être de nos citoyen.ne.s, de nos familles, de nos entreprises et de notre société au sens large. Elle permettra à plusieurs milliers de Québécois.es. de retrouver ou de conserver leur emploi. S'il est indéniable qu'un ensemble de décisions collectives, notamment sur les plans économique et budgétaire, doit être pris à court terme, il s'agit également d'une opportunité unique pour le Québec d'innover dans son modèle économique, et cela, sans compromettre nos valeurs et tout en renforçant les grands consensus sociaux, économiques et environnementaux que les Québécoises et les Québécois ont forgés au cours des dernières années.

Nul ne doute que la relance de l'économie québécoise à la sortie de la pandémie de COVID-19 doit être ambitieuse et inclusive d'un grand nombre de secteurs. Personne ne doute non plus qu'il s'agit d'une opportunité de faire d'une pierre deux coups en s'attaquant aux crises environnementale et économique en même temps. L'erreur ici serait, à notre avis, de s'attaquer à une crise au détriment de l'autre, ou pire encore, en aggravant l'autre.

Comme plusieurs autres acteurs sociaux et parties prenantes, nous avons été surpris par l'ampleur des mesures contemplées dans le projet de loi 61, et nous souhaitons, à travers ce mémoire, partager avec la Commission des finances publiques nos préoccupations principales. Notre équipe n'est pas composée de juristes, mais en nous basant sur l'analyse du Centre québécois de l'environnement et sur notre expérience en protection des écosystèmes à risque, nous avons identifié dans ce projet de loi des éléments qui devraient susciter l'inquiétude de l'ensemble de la population et des législateurs.

Dans les pages suivantes, nous mettons de l'avant quelques constats et propositions que nous espérons constructifs compte tenu du temps qui nous était imparti pour analyser ce projet de loi.

La destruction des milieux humides n'est pas monnayable

En 2017, la [*Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*](#) a été votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale. Elle citait ceci :

« CONSIDÉRANT l'apport fondamental des milieux associés à la ressource en eau, notamment quant à la qualité et à la quantité de l'eau, la conservation de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques ;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu d'assurer la conservation de tels milieux que ce soit pour les préserver, les protéger, les utiliser de manière durable, les restaurer ou en créer de nouveaux ;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu de fixer un objectif d'aucune perte nette de tels milieux ; »¹;

Le Québec a déployé beaucoup d'efforts pour assurer la protection de ses milieux humides. Pourtant, le projet de loi 61, dans ses articles 21 à 24, viendrait amenuiser ces efforts en escamotant les principes d'« éviter-minimiser » établis dans la [*Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*](#), pour aller directement vers les mécanismes de compensation.



Les milieux humides et hydriques constituent de véritables infrastructures naturelles et sont nécessaires dans nos efforts d'adaptation aux changements climatiques. Les municipalités gagnent à les protéger, notamment afin de bénéficier des multiples services écosystémiques

qu'ils leur rendent. Les milieux humides et hydriques contribuent aussi à améliorer la qualité de leur eau potable et à gérer l'eau pluviale sur leur territoire, ce qui a pour effet de diminuer les risques d'inondations et leurs impacts potentiels.

La possibilité que la relance économique du Québec souhaitée par toutes et tous puisse accélérer la destruction des milieux humides nous préoccupe au plus haut point. Il nous est aussi permis de croire que les villes disposent de terrains disponibles qui ne sont pas des milieux humides, ni l'habitat d'espèces menacées, et qui par la même occasion permettraient d'optimiser leur tissu urbain en comblant des sites abandonnés.

Spécifiquement, dans les articles **15 et 16** du projet de loi 61, nous constatons un risque additionnel, et nous nous demandons comment les articles 15 et 16 du PL61, et les articles 22 et 30 de la Loi sur la qualité de l'environnement, pourraient être renforcés justement quand des catégories de projets énumérées en PL61 peuvent concorder, de par leur nature, avec les

¹ <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2017C14F.PDF>

projets qui seraient exemptés de subir une évaluation et d'obtenir une autorisation du MELCC en vertu de la flexibilisation des normes prévue dans le [Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement \(REAFIE\)](#)² dans sa version actuelle, que nous avons commentée il y a quelques jours. Ces articles, combinés à la version du REAFIE soumise à commentaire, créent une zone d'incertitude pour plusieurs types de projets devant obtenir une autorisation du MELCC.

Autrement dit, à la possibilité qu'aurait le ministre d'exempter certains projets d'une évaluation environnementale en vertu du PL61, s'ajoute la possibilité que ces mêmes projets puissent bénéficier d'une simple déclaration de conformité de la part des administrés ou qu'ils soient exemptés de l'obligation d'obtenir une autorisation sous le règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (encore une fois, dans sa version actuelle). La fragilisation des évaluations et exigences environnementales devient ainsi multiple et cumulative.

La destruction de l'habitat des espèces menacées n'est pas monnayable

Les mesures d'accélération relatives à la flore (l'article 20) viennent contredire les fondements de la [Loi sur les espèces menacées ou vulnérables](#). Dès 1989, le Québec se donnait avec cette loi les capacités de protéger la diversité biologique sur son territoire.

L'article 8 de cette loi établit : « Le ministre peut également, aux fins de la protection et de la gestion des espèces floristiques menacées ou vulnérables désignées, prendre toutes les mesures nécessaires afin de réparer ou atténuer un dommage subi par une espèce floristique menacée ou vulnérable désignée ou par son habitat et, en la manière de toute dette due au gouvernement, réclamer de l'auteur du dommage les frais entraînés par ces mesures. »



En monnayant la destruction de l'habitat d'espèce menacée, le projet de loi vient contrecarrer 30 ans d'efforts du ministère de l'Environnement pour protéger la biodiversité. Le ministre ouvre ainsi la porte à la destruction de l'habitat d'espèces menacées avec une compensation financière, ce qui constitue un recul majeur et inquiétant pour la résilience de la société québécoise, qui dépend inévitablement de la santé de ses écosystèmes.

² <http://www.environnement.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/reafe/>

Les contrôles intérimaires des villes doivent être respectés

Un des éléments les plus inusités de ce projet de loi sont les mesures d'accélération relatives à l'aménagement et à l'urbanisme, notamment celle-ci:

« Déroger à toute mesure de contrôle intérimaire d'une municipalité régionale de comté ou d'une communauté métropolitaine. »

Les municipalités connaissent bien leurs milieux et cette connaissance fine du terrain doit être respectée. En ce sens, les règlements de contrôle intérimaire (RCI) constituent l'un de leurs outils fondamentaux. En effet, elles utilisent cette approche dans l'optique « d'agir immédiatement dans l'aménagement et le développement du territoire afin d'empêcher l'amplification de certains problèmes. »³ En appliquant cette mesure d'accélération, le gouvernement vient empêcher les villes de régler par elles-mêmes les problèmes qu'elles identifient au sein de leur propre population et vient amplifier les problématiques d'aménagement sur leur territoire.

Par exemple, la Ville de Laval a adopté un RCI pour protéger plus de 1 000 hectares de milieux humides. Concrètement, nous ne voyons pas comment le gouvernement du Québec gagnerait du temps dans la réalisation de ses projets de relance en choisissant de ne pas respecter ce RCI. Ainsi, nous sommes d'avis que le gouvernement doit respecter pleinement le leadership des villes sur leur propre territoire, et qu'il doit les consulter pour définir où il serait le plus pertinent de construire les maisons des aînés et les écoles mentionnées dans l'Annexe 1, de manière à respecter leur plan d'urbanisme et leurs volontés dans l'aménagement de leur propre territoire.

Nos parcs doivent rester intacts

L'importance des parcs prend tout son sens pour le tourisme québécois pendant la pandémie. En effet, les Québécois voudront, dans les prochains mois, aller dans les parcs pour profiter, malgré toutes les contraintes, des vacances dans la nature.

Avec les articles 25 et 26, le projet de loi 61 vient réduire les limites des parcs provinciaux en faveur des projets d'autoroute.

À l'heure actuelle, le Québec peine à atteindre ses objectifs d'aires protégées, et la possibilité que des projets d'infrastructures routières puissent amenuiser davantage les efforts de conservation soulève notre inquiétude.

³ <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/mesures-de-contrôle-interimaires/#:~:text=Le%20contr%C3%B4le%20int%C3%A9rimaire%20permet%20donc,et%20des%20consensus%20politiques%20d%C3%A9gag%C3%A9s.>

Aussi, dans le projet de loi 46 déposé en novembre 2019, la *Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, à son article 73, on venait clarifier et hausser les amendes pouvant aller jusqu'à 6 000 000\$ à quiconque :

« 2° endommager un milieu naturel ou un territoire visé par la présente loi ou détruire ou endommager un bien en faisant partie »⁴

Malheureusement, cette sanction financière ne sera pas applicable pour les projets de l'Annexe 1, et ce, peu importe l'impact sur la biodiversité de la nouvelle délimitation sur le parc.

En somme, toute modification aux limites d'un parc doit être faite sans nuire à l'atteinte des objectifs d'aires protégées de 17% en milieu terrestre pour 2020 et sans nuire non plus à l'habitat d'espèces protégées.

Projets manquants

Nous sommes également d'avis qu'un projet important est manquant dans l'Annexe 1 : le prolongement de la ligne orange vers une station du Réseau express métropolitain (REM) à Montréal. En effet, un projet faisant l'unanimité pourrait aisément s'ajouter à la liste des 202 projets identifiés : le raccordement entre la station de métro Côte-Vertu et la gare Bois-Franc du REM. Ce projet,



hautement important pour désengorger la ligne orange, est essentiel pour implémenter la *Politique de mobilité durable* dans la grande région de Montréal.

Le projet de dalle-parc, composante essentielle du futur parc de l'écoterritoire de la falaise Saint-Jacques à Montréal, ne fait pas non plus partie des projets de relance, alors qu'il a été largement démontré qu'une telle structure permettrait de connecter des quartiers et des pôles d'emplois dans le grand Sud-Ouest de l'île⁵.

Nous devons également souligner que nous n'identifions aucun des 202 projets comme favorisant la relance économique chez les Premières nations et les Inuits au Québec.

⁴ <http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-46-42-1.html>

⁵ OCPM. (2019-05-27). Rapport de consultation publique : un nouveau parc-nature dans la cour Turcot.
https://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P98/rapport_final_parc-nature_turcot.pdf

Conclusion

Comme Québécois.e.s, nous sommes fiers de l'ensemble de lois et règlements dont le Québec s'est doté au fil des ans pour garantir la protection de ses écosystèmes et, par extension, de notre santé et de notre qualité de vie.

Nous nous réjouissons que le gouvernement du Québec souhaite accélérer, à travers le projet de loi 61, la réalisation de nombreux projets qui avaient déjà été identifiés, avant la crise, pour répondre à des besoins essentiels de la population sur le long terme (grands projets de transport en commun, projets favorisant l'autonomie alimentaire du Québec, etc.) Cela dit, la crise sanitaire et économique inouïe déclenchée par la COVID-19 a clairement démontré que la résilience de notre société peut être très rapidement mise à dure épreuve. C'est pourquoi cette période si particulière ne saurait être l'occasion de fragiliser et de contourner les nombreuses et solides règles environnementales que le Québec a su développer au cours des dernières décennies, puisque ce sont précisément elles qui contribuent à renforcer notre résilience présente et future face aux changements climatiques et à la perte de biodiversité sur notre territoire, et face à tous les impacts sociaux et sanitaires qui en découleront inévitablement⁶. Rappelons que la crise sanitaire actuelle est le résultat direct de la crise environnementale en cours⁷.

On observe dans les articles 18 et 19, que le ministre «peut», mais ne «doit» imposer des conditions supplémentaires aux critères d'évaluation. Ce pouvoir discrétionnaire nous semble dangereux. L'application de nos lois et règlements environnementaux, adoptés à la suite des années de recherche scientifique et de débat démocratique, ne saurait pas être subitement subordonnée à l'arbitre et au jugement du ministre, aussi bons soient ceux-ci. Dans ce contexte de nécessaire relance économique, le jugement du ministre ne peut pas se substituer à l'application rigoureuse de la loi.

Comme plusieurs autres intervenants qui se sont exprimés publiquement dans les derniers jours, nous affirmons qu'il est possible et impératif de concilier relance économique et respect de l'environnement. Tout en favorisant une relance économique à court terme pour le Québec, le projet de loi 61 doit absolument prendre en considération les conséquences à long terme de ses propres dispositions.

En ce sens, il constitue une opportunité pour le gouvernement de reconnaître pleinement le rôle des écosystèmes dans la résilience de la société québécoise. Le projet de loi actuel semble considérer toute mesure de protection ou de restauration des infrastructures

⁶ S'il est adopté, le projet de loi permettrait au gouvernement de contourner la Loi sur la qualité de l'environnement (p.10), la Loi sur les espèces menacées et vulnérables (p. 11-12), la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (p.12), la Loi sur les Parcs (p.14) et les règles d'aménagement de l'urbanisme (p.14)

⁷ Shields, Alexandre. (2020-03-28). La destruction de la nature, une source de pandémies. Le Devoir. <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/575925/la-destruction-de-la-nature-une-source-de-pandemies>

naturelles comme un obstacle à la relance économique, alors qu'il est aujourd'hui amplement démontré qu'elles contribuent non seulement à sauver des vies, mais aussi de l'argent⁸. Celles-ci représentent des solutions à la fois efficaces et économiques pour atténuer l'impact des événements météorologiques extrêmes, réduire la pression sur les infrastructures traditionnelles et rendre nos milieux de vie plus résilients. Il est donc aujourd'hui primordial que Québec les protège et même, les finance adéquatement et de façon récurrente (par exemple, à même les budgets des infrastructures).

Par ailleurs, comme nous l'avons avancé dans un communiqué conjoint émis avec le Centre québécois du droit de l'environnement⁹ aux côtés de plus de 110 autres organisations et acteurs de la société civile, afin de favoriser l'accélération des délais associés au processus d'autorisation environnementale, nous proposons d'augmenter les effectifs du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, ainsi que le personnel, tout en s'appuyant sur le travail important déjà réalisé en matière d'analyse de la biodiversité et de planification territoriale. Ceci permettrait d'allier concrètement protection de l'environnement et réduction des délais dans l'approbation et la réalisation des projets de relance économique.

Nous avons insisté au cours de derniers mois sur le principe de l'exemplarité de l'État en relation avec les politiques environnementales dans l'ensemble des ministères. Le gouvernement semble en avoir fait le nord de sa boussole dans de nombreuses prises de position publiques.

Nous ne pouvons que saluer cette attitude, tout en espérant que l'exemplarité de l'État sera comprise au sens large pour y inclure aussi l'exemplarité dans le respect et l'application des lois préexistantes, adoptées à l'issue de sains débats démocratiques.

Aucune crise, aucune relance ne devrait compromettre cette exemplarité dans le respect de nos lois.

*

⁸ Hénault-Ethier, Louise, Guillaume Grégoire, Jacques Brisson, Pierre Gosselin, François Reeves et Johanne Elsener. Le pouvoir inégalé du verdissement. Québec Vert. Décembre 2019. P. 14-21.

⁹ <https://www.cgde.org/fr/nouvelles/communiqu%C3%A9-conjoint-pl61-de-lurgence-dinvestir-dans-les-effectifs-plut%C3%B4t-que-dassouplir-les-exigences-environnementales/>