



équiterre



Aller au-delà des infrastructures

Une reconstruction verte et inclusive, pour une société plus résiliente

Mémoire conjoint d'Équiterre et de la Fondation David Suzuki dans le cadre des consultations sur le projet de loi 66

Commission des finances publiques, Assemblée nationale du Québec

Octobre 2020

Liste des recommandations	3
Introduction	4
À propos d'Équiterre	4
À propos de la Fondation David Suzuki	4
De 61 à 66 : la loi du moins pire	4
Le nouveau REAFIE simplifié déjà désavoué	5
Reprise inclusive : les grandes absentes	7
Un affaiblissement réglementaire arbitraire	8
Un état d'exception trop long	9
Recommandation 1 : limiter davantage l'application dans le temps	11
Des allègements réglementaires injustifiés	11
Recommandation 2 : appliquer la procédure d'autorisation ministérielle prévue à la Loi sur la qualité de l'environnement	11
Un principe d'évitement marginal	12
Recommandation 3 : appliquer le principe d'évitement tel que défini dans la LQE	14
Des consultations publiques malmenées	14
Recommandation 4 : Maintenir l'intégrité des processus de consultation publique	15
Constat : un risque d'affaiblissement permanent	15
Propositions pour une relance verte	16
Recommandation 5 : vers une intégration de la gouvernance climatique et du PÉV avec la relance	18
Un rendez-vous manqué : marchés publics et critères environnementaux	18
Recommandation 6 : rebâtir avec les plus hauts standards environnementaux	19

Liste des recommandations

Recommandation 1

Limiter davantage l'application du PL 66 dans le temps

Recommandation 2

Appliquer la procédure d'autorisation ministérielle prévue à la Loi sur la qualité de l'environnement

Recommandation 3

Appliquer le principe d'évitement tel que défini dans la LQE

Recommandation 4

Maintenir l'intégrité des processus de consultation publique

Recommandation 5

Vers une intégration de la gouvernance climatique et du PÉV avec la relance

Recommandation 6

Rebâtir avec les plus hauts standards environnementaux

Introduction

À propos d'Équiterre

Depuis plus de 25 ans, Équiterre propose des solutions concrètes pour accélérer la transition vers une société où les citoyens, les organisations et les gouvernements font des choix écologiques qui sont également sains et équitables. Avec l'appui de ses 25 000 membres et ses 135 000 sympathisants Équiterre met en œuvre des projets de démonstration, d'éducation, de sensibilisation, de recherche, d'accompagnement et de mobilisation. L'organisation est l'interface entre le public, les organismes de la société civile, les entreprises et les gouvernements. Au fil des ans, Équiterre a participé à de nombreuses consultations et comités-conseils du gouvernement sur la question climatique.

À propos de la Fondation David Suzuki

Établie en 1990, la Fondation David Suzuki 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.

De 61 à 66 : la loi du moins pire

Alors qu'on s'apprête à construire les infrastructures qui vont façonner le Québec des 50 prochaines années, notre message aux décideurs politiques est simple : faisons ce qu'il y a de mieux, car il n'y a rien de plus permanent que des infrastructures. La situation d'exception que nous vivons requiert un processus de prise de décision sans faille et non la pression d'agir en urgence. Or, si le projet de loi 66 est moins pire que son prédécesseur, le défunt projet de loi 61, le gouvernement continue de présenter l'environnement comme étant un obstacle à la relance en proposant des assouplissements à la réglementation environnementale.

Soyons clairs, Équiterre et la FDS sont en faveur de la construction d'infrastructure qui vont permettre d'accroître la résilience de la société québécoise et répondre aux besoins économique et sociaux du Québec pour les années à venir. La construction d'infrastructures doit être réfléchiée dans une perspective durable, soit de relance verte et inclusive. Les objectifs de relance doivent permettre au Québec d'affronter aujourd'hui et dans les années à venir les crises sanitaires, économiques et environnementales.

Nous remarquons que le projet de loi 66 (ci-après PL 66) propose quatre types de modifications. Celles-ci sont liées 1) à l'expropriation, 2) à la gestion des marchés publics, 3)

à la réglementation environnementale et 4) à l'aménagement et l'urbanisme. Selon nous, le gouvernement n'a toujours pas fait la démonstration qu'une loi spéciale est requise pour modifier la réglementation environnementale pendant une période de cinq ans. Au cours de ce mémoire nous expliquerons pourquoi nous croyons qu'il est possible pour le gouvernement d'atteindre ses objectifs dans le cadre réglementaire environnemental existant.

Nous sommes d'avis que les lois et règlements environnementaux actuels permettent au gouvernement d'avancer la réalisation de ces projets au rythme souhaité. Le principal obstacle à la réalisation dans le cadre actuel réside davantage dans la capacité du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à livrer la marchandise avec les ressources disponibles plutôt que dans une approche réglementaire trop contraignante.

Nous ne sommes évidemment pas opposés à la revue des mécanismes réglementaire, qui est monnaie courante. Le règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE) vient d'ailleurs d'être révisé et édicté et il entrera en vigueur le 31 décembre 2020. Il permet déjà, selon les communications gouvernementales *de réduire significativement les délais d'autorisation des projets*.

Nous sommes donc étonnés de la volonté du Conseil du trésor et de l'Administration gouvernementale de s'immiscer dans un cadre réglementaire du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, qui vient d'être adopté et nous sommes particulièrement préoccupés par la confusion qu'une nouvelle législation peut engendrer sur ledit règlement avant même son entrée en vigueur. Il revient, par ailleurs, au Conseil du trésor de doter le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques des ressources nécessaires pour effectuer son travail de façon efficace.

La réglementation environnementale a été développée au fil du temps pour répondre à des objectifs précis, notamment de préserver l'intégrité de la biodiversité. À une époque où celle-ci est gravement menacée par les changements climatiques, le meilleur rempart contre la disparition des espèces réside dans une réglementation adéquate. C'est pourquoi nous persistons à dire que l'environnement n'est pas un obstacle à la reconstruction, il doit en être le moteur. On ne saurait se satisfaire de la solution du moins pire, car les Québécois.es méritent ce qu'il y a de mieux.

Le nouveau REAFIE simplifié déjà désavoué

Dans un contexte de perte accélérée de biodiversité et de bouleversements climatiques qui fragilisent davantage les écosystèmes desquels nous dépendons, tout allègement des exigences environnementales risque de diminuer notre résilience comme société et de mettre davantage en péril notre santé et notre économie. **Adopté en septembre, le [Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement](#) (REAFIE), pièce maîtresse de la réforme de la [Loi sur la qualité de l'environnement](#) (LQE), n'est**

pas à la hauteur des objectifs de la réforme de la LQE et des enjeux environnementaux auxquels nous faisons face.

Avec le REAFIE, qui soustrait plusieurs catégories de projets de moindre envergure à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle en échange d'une simple déclaration de conformité, on assistait déjà au Québec, en pleine crise sanitaire, à un affaiblissement des exigences environnementales.

L'idée que la protection de l'environnement et les lois environnementales dont le Québec s'est doté au fil des décennies constituent un obstacle au développement économique était déjà latente dans l'adoption de ce règlement. Comme nous l'avions exprimé conjointement avec le Centre québécois du droit de l'environnement, « le Québec venait de fermer la porte à une opportunité de se doter d'un véritable test climat et d'outils lui permettant de mieux appréhender les impacts, notamment climatiques et cumulatifs, des activités se déroulant sur le territoire. »

On y évoquait, entre autres, la non-comptabilisation des émissions de GES en aval et en amont ni les émissions cumulatives de petits projets bénéficiant d'une déclaration de conformité. On s'inquiétait aussi de l'effet cumulatif des micro-perturbations anthropiques dans des milieux sensibles du sud du Québec. On espérait et on espère toujours que ces enjeux fondamentaux seront intégrés lors de la prochaine révision quinquennale du règlement.

Nous avons beau nous désoler de cet abaissement de standards environnementaux, le REAFIE a déjà été adopté. Néanmoins, il est de notre avis que le projet de loi 66 poursuit inutilement cet abaissement de standards alors même qu'il s'avère superflu, sauf dans le cas des projets autoroutiers, du moment où plusieurs des projets d'infrastructure listés à l'Annexe I n'auraient pas besoin d'obtenir une autorisation ministérielle ni de se soumettre à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement -- à moins que ceux-ci ne soient envisagés dans des milieux humides ou des terrains contaminés.

Enfin, dans ses propres communications, le gouvernement affirme que le nouveau REAFIE répond déjà aux objectifs du projet de loi 66, comme on peut le constater dans le tableau suivant. Si le REAFIE, édicté le 2 septembre 2020 et qui doit entrer en vigueur le 31 décembre 2020, *réduit de façon significative les délais d'autorisation*, force est d'admettre qu'il correspond aux objectifs du PL 66.

REAFIE ¹	PL 66 ²
Avec le REAFIE, notre gouvernement vient réduire de façon significative les délais d'autorisation des projets à risque faible ou négligeable, sans pour autant réduire les exigences environnementales. En modulant le régime d'autorisation environnementale en fonction du risque, ce règlement permet de simplifier les démarches des demandeurs tout en leur offrant plus de clarté et de prévisibilité. Cette nouvelle façon de faire permettra par ailleurs de libérer des ressources afin de les réaffecter à l'étude des projets présentant des risques plus importants et d'améliorer, par conséquent, la vitesse de traitement de ces demandes	CONSIDÉRANT qu'il est important pour le Québec d'accélérer certains projets d'infrastructure afin de faire bénéficier les Québécois plus rapidement des infrastructures qui en résultent et de contribuer à pallier les impacts de la pandémie de la COVID-19; CONSIDÉRANT qu'il est prioritaire d'assurer la protection de la qualité de l'environnement et d'éviter de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être et au confort de la population, aux écosystèmes, aux espèces vivantes et aux biens pendant la réalisation de ces projets d'infrastructure ;

Reprise inclusive : les grandes absentes

La pandémie de la COVID-19 a causé des perturbations majeures et significatives sur le marché du travail. De février à avril 2020, le Québec a perdu 821 000 emplois, représentant 19% des emplois du marché³. Selon les données de Statistique Canada, au mois de mars 2020, 120 200 femmes ont perdu leur emploi, alors que le chiffre était de 55 100 chez les hommes⁴. À la suite de la première vague et de la période de confinement, les chiffres de l'emploi se sont grandement améliorés au Québec, mais il n'en demeure pas moins qu'il y avait, en septembre 2020, environ 300 000 femmes de moins sur le marché du travail que d'hommes⁵. Il s'agit d'un écart environ deux fois plus important qu'au mois de janvier 2020.

1ère vague 2020 - Conséquences sur les emplois

	Femmes	Hommes
Perte d'emploi mars 2020	-120 000	-55 100

¹ Gouvernement du Québec, [Nouveau régime d'autorisation environnementale plus simple, plus clair et plus prévisible](#),

² Assemblée nationale, Projet de loi 66, [Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure](#), p. 5

³ Québec, Conseil du statut de la femme, [Impacts économiques de la pandémie sur les femmes](#)

⁴ Idem

⁵ [Emploi et taux de chômage, données mensuelles non désaisonnalisées, centres de population et régions rurales](#), Statistique Canada

Pré-pandémie vs. 2e vague 2020 - écart femmes vs. hommes sur le marché du travail

	Janvier	Septembre
Écart femme vs homme sur le marché du travail	-150 000	-300 000

En misant sur le PL 66 comme principal véhicule de relance, le gouvernement ne comblera pas l'écart actuel. En effet, la construction est un secteur d'emploi typiquement masculin. En 2019 les femmes ne représentaient que 2,13 % de la main-d'œuvre dans les chantiers⁶. Pourtant, au printemps 2015, l'industrie de la construction a lancé le Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction (PAEF) 2015-2024⁷. L'objectif du programme était d'atteindre au moins 3 % de femmes actives sur les chantiers en 2018, ce qui n'a pas été réalisé. La faible représentation féminine sur les chantiers de construction persiste donc, malgré les efforts des principaux intervenants du secteur.

Nous souhaitons donc que le gouvernement porte une attention particulière au principe de relance inclusive dans le cadre des efforts déployés pour bâtir un Québec plus résilient, afin que personne ne soit pas laissé pour compte. Bien qu'il ne soit pas du ressort du gouvernement de rééquilibrer le ratio homme femme du secteur de la construction en temps de pandémie, nous croyons important que l'ensemble des mesures de relance puisse répondre aux besoins de tou.te.s les travailleur.se.s.

Un affaiblissement réglementaire arbitraire

Alors que le PL 66 accorde à « l'Autorité des marchés publics (AMP) un rôle de surveillance accru sur les contrats publics qui découlent de ces projets »⁸, il diminue en contrepartie les exigences environnementales nécessaires pour la réalisation desdits projets. Le contraste entre ces deux objectifs est frappant : d'une part on donne des outils supplémentaires à l'AMP, alors que de l'autre on retire des outils de contrôle au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

⁶ Élise Dumont-Lagacé et Laurence Hamel-Roy, Action travail des femmes (ATF), La Presse, [Pour une participation pleine et entière des femmes aux chantiers](#)

⁷ Fiches statistiques par métier et occupation spécialisée dans la construction, Portrait du parcours des femmes et des hommes, Document produit dans le cadre du Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction (PAEF), Octobre 2015

⁸ Assemblée nationale du Québec, Projet de loi 66, [Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure](#), p. 2

Pouvoirs supplémentaires accordés à l'AMP vs. assouplissement des pouvoirs environnementaux

AMP ⁹	ELCC ¹⁰
Il accorde à l'Autorité des pouvoirs lui permettant entre autres d'exiger la communication de renseignements, de faire enquête, d'ordonner des mesures correctrices ainsi que de suspendre l'exécution d'un contrat ou de le résilier.	2° la possibilité d'entreprendre des travaux sur une partie du domaine de l'État avant l'obtention des droits requis; 3° l'aménagement de certains processus applicables en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, notamment ceux relatifs à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle pour effectuer des activités et ceux applicables à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement;

Vouloir ce qu'il y a de mieux en termes de bonne gestion des contrats publics est une noble intention que nous saluons. Toutefois, nous ne sommes pas en mesure de comprendre pourquoi cette volonté de mettre en place les meilleures pratiques de gestion ne trouve pas d'équivalent en matière environnementale. Si le législateur considère qu'il faut assouplir certaines dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement pour *d'accélérer certains projets d'infrastructure afin de faire bénéficier les Québécois plus rapidement des infrastructures qui en résultent et de contribuer à pallier les impacts de la pandémie de la COVID-19*¹¹, comment expliquer qu'il renforce les mécanismes de contrôle pour assurer la saine gestion des contrats publics ?

En fait, en donnant des pouvoirs supplémentaires pour enquêter, ordonner des mesures correctrices, suspendre ou résilier des contrats, le législateur dote l'AMP d'outils permettant de freiner et non d'accélérer la réalisation des projets. Il n'aurait pas été plus acceptable d'affaiblir les outils de saine gestion des contrats publics qu'il ne l'est d'affaiblir la réglementation environnementale. Or, si le PL 66 corrige certaines lacunes, voire bonifie les pouvoirs de contrôle, de son défunt prédécesseur (PL 61), il persiste et signe dans l'affaiblissement de la réglementation environnementale.

Un état d'exception trop long

Parmi les éléments problématiques du PL 66, nous avons identifié la durée d'application de ce projet de loi. En effet, l'article 12. du projet de loi dit : « une mesure d'accélération est applicable à un projet jusqu'à ce qu'il se termine. Toutefois, elle doit commencer à s'appliquer

⁹ Idem

¹⁰ Idem

¹¹ Idem

au plus tard le (indiquer ici la date qui suit de **cinq ans** celle de la sanction de la présente loi)¹². »

Selon notre interprétation, le projet de loi 61 était légèrement plus contraignant quant à la durée de l'état d'exception, tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessous. En effet, dans la version précédente du PL 66, le législateur limitait à deux ans la période pour faire entrer un projet sur la voie d'exception et cinq ans pour amorcer les travaux. Dans la nouvelle mouture du projet de loi, la première contrainte de temps a été délaissée.

PL 61 ¹³	PL 66 ¹⁴
30. Le gouvernement ne peut, en vertu de l'article 3, faire bénéficier un projet d'une mesure d'accélération prévue par la présente loi après le (indiquer ici la date qui suit de deux ans celle de la sanction de la présente loi). Les dispositions du présent chapitre cessent d'avoir effet le (indiquer ici la date qui suit de cinq ans celle de la sanction de la présente loi), sauf à l'égard des projets en cours à ce moment ou à l'égard de ceux qui ont été étudiés conformément à l'article 4 par l'Assemblée nationale avant cette date.	Une mesure d'accélération est applicable à un projet jusqu'à ce qu'il se termine. Toutefois, elle doit commencer à s'appliquer au plus tard le (indiquer ici la date qui suit de cinq ans celle de la sanction de la présente loi).

Si la contrainte de deux ans du PL 61 était principalement liée à l'ouverture du projet de loi à essentiellement tous les projets d'infrastructure possibles et inimaginables, le PL 66 semble en limiter la portée à la liste contenue à l'Annexe I. Or, l'article 42 du PL 66 introduit des imprécisions et nous invitons le législateur à préciser ses intentions, considérant que la sous-section II. — Aménagements aux dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement, de la section 5. — Mesures d'accélération relatives à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, ne fait nullement référence à l'Annexe I. En comparaison, la sous-section I de la même section 5 précise clairement à l'article 37 que la sous-section s'applique à tout projet d'infrastructure mentionné à l'annexe I.

Bref, il est certainement possible de justifier l'imposition de mesures d'accélération dans le cadre d'un état d'exception, comme c'est le cas avec la pandémie de COVID-19. Or, en déterminant une durée de cinq ans pour l'état d'exception, le gouvernement risque de normaliser l'exception.

¹² Ibid, p. 9

¹³ Assemblée nationale du Québec, [Projet de loi 61](#), pp. 15-16.

¹⁴ Projet de loi 66, *Op. Cit.* p.9

Nous sommes d'avis qu'il n'est pas justifié de demander des pouvoirs accrus pour outrepasser certains processus réglementaires environnementaux normaux pour une période de 5 ans.

Recommandation 1 : limiter davantage l'application dans le temps

Équiterre et la Fondation David Suzuki recommandent au législateur de modifier l'article 12 afin de limiter à un (1) an l'application des articles de ce projet de loi aux projets d'infrastructure. À l'échéance de cette période, le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale le prolongement de l'application des articles de ce projet de loi pour une période d'un an.

Des allègements réglementaires injustifiés

Les allègements réglementaires injustifiés contenus dans le PL 66 viennent limiter la portée de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, et de ce fait, créent le dangereux précédent que le respect de la LQE peut être subordonné à des priorités d'ordre économique.

Encore une fois, la fausse opposition entre économie et environnement vient fragiliser ce dernier et renforcer l'idée que la relance économique du Québec justifie des régressions dans la protection de notre patrimoine naturel.

Nous sommes d'avis que pour que les normes du REAFIE s'appliquent de manière cohérente, il faut qu'il y ait une procédure d'autorisation ministérielle qui s'applique en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Selon notre interprétation de l'articles 23, qui établit des exceptions pour les milieux hydriques et humides qui seront remis en état et de l'article 33, qui établit des exigences moindres en matière de documentation à fournir, tous les projets de l'Annexe I en milieux hydriques et humides seraient affectés en vertu du projet de loi 66. On peut conclure qu'ils seraient soumis à des procédures allégées puisqu'ils seraient soit soustraits de l'obligation d'obtenir une autorisation, soit ils se verraient attribuer des obligations allégées s'ils doivent être autorisés.

Recommandation 2 : appliquer la procédure d'autorisation ministérielle prévue à la Loi sur la qualité de l'environnement

Malgré les critiques et les craintes exprimées relativement au REAFIE adopté en septembre, et pour éviter de fragiliser davantage les normes de protection de l'environnement et les modalités d'évaluation et d'approbation des projets au Québec, **nous recommandons au législateur d'appliquer la procédure d'autorisation ministérielle prévue à la Loi sur la qualité de l'environnement, et précisée par le REAFIE, à tous les projets et sous-projets de l'annexe 1 qui devraient normalement obtenir une telle autorisation.**

Un principe d'évitement marginal

Le principe d'évitement consacré dans le premier paragraphe de l'article 25 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* devient, à notre avis, marginal dans le projet de loi 66, même s'il est cité dans les trois considérants qui précèdent les soixante-dix-sept articles. Il est surtout question, dans ce projet de loi, de mesures de minimisation.

Même pour les mesures de minimisation, ce n'est dans les faits pas une minimisation des impacts pour éviter la destruction permanente des milieux humides et hydriques dont il est question. **À l'annexe II du PL66, la minimisation fait référence au fait de minimiser les polluants émis dans les milieux humides et hydriques et non de minimiser la perte de milieux humides et hydriques. Ce n'est plus du tout le même concept que ce qu'on applique en ce moment avec la Loi sur la qualité de l'environnement.**

Par exemple, il est de notre compréhension que l'article 26 al.1 para. 2 du présent projet de loi permettrait que certains travaux de moindre envergure dans des milieux humides ou hydriques puissent faire l'objet d'une simple déclaration de conformité selon les dispositions de l'article 41 par. 4 c) du REAFIE. Peu importe la taille de la perturbation, nous savons que les milieux humides ayant subi des perturbations retrouvent difficilement ses qualités originales.

Nous constatons donc qu'il y a inadéquation entre la définition d'évitement de la LQE et le principe défini dans le projet de loi 66, tel que représenté dans le tableau ci-dessous.

L'évitement selon le PL 66 ¹⁵	L'Évitement selon la LQE ¹⁶
“les milieux humides et hydriques sont délimités en tout temps pendant les travaux, notamment à l'aide de piquets et de rubans ou de clôtures temporaires pour limiter la circulation dans ces zones, et les zones de traversée et de circulation sont balisées;” “pour les matières en suspension, les travaux sont effectués de manière à limiter leur rejet dans les milieux humides et hydriques jusqu'à la reprise complète de la végétation,” “pour les autres contaminants, les travaux sont effectués de manière à ne pas contaminer les milieux humides et hydriques, en éliminant le risque de	Lorsqu'il délivre une autorisation, le ministre peut prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiquée pour protéger la qualité de l'environnement et pour éviter de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux espèces vivantes ou aux biens

¹⁵ Ibid, pp. 46-47

¹⁶ Gouvernement du Québec, [Loi sur la qualité de l'environnement](#), chapitre Q-2

déversements de déchets, d'huile, de produits chimiques ou d'autres contaminants"

Notons cependant que ce morcellement et destruction des milieux humides qui réduit drastiquement la quantité et qualité des services écosystémiques qu'ils peuvent fournir n'est pas l'apanage du projet de loi 66. Au contraire, il s'inscrit dans un continuum de dégradation. Déjà, en 2019, le gouvernement québécois avait autorisé la destruction de 444 hectares de milieux humides, soit l'équivalent de 700 terrains de football. [Selon les informations publiées dans le journal La Presse](#)¹⁷, qui reprennent des sources officielles, «des documents déposés à l'Assemblée nationale révèlent qu'entre le 1^{er} avril 2018 et le 28 février dernier, le ministère de l'Environnement a délivré 520 certificats d'autorisation pour des travaux dans des plaines inondables, des rives ou des milieux humides.»

On doit regarder la réalité dans les yeux : la compensation financière d'aujourd'hui ne fera pas contrepoids à la perte des milieux humides intacts. Les mesures de minimisation d'impacts ne pourront pas non plus restituer la qualité des services écosystémiques, ni garantir la préservation de la biodiversité d'origine. Dans un contexte de perte de biodiversité accélérée et de crise climatique, c'est tout le Québec qui en sort perdant.

Comme nos organisations l'ont signalé par voie de communiqué ces derniers jours, le projet de loi 66 ne serait pas nécessaire pour la seule construction d'écoles et maisons d'aînés. Mais il s'avère nécessaire pour faire passer des autoroutes dans des milieux sensibles.

Déjà en 2018, la Direction de l'évaluation environnementale des projets terrestres du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques affirmait dans son [Rapport d'analyse environnementale pour le projet de parachèvement de l'autoroute 19 entre l'autoroute 440 et l'autoroute 640](#) que «les principaux impacts appréhendés sont liés au maintien de la qualité de vie des riverains, notamment en lien avec la protection du climat sonore et de la qualité de l'air, à l'étalement urbain et à l'utilisation de l'automobile, à l'intégration du projet dans les tissus urbain et agricole du secteur, **à l'altération ou la destruction de milieux naturels fragiles, dont les milieux humides et les boisés d'intérêt, ainsi qu'à la perturbation d'habitats floristiques et fauniques.**»

On le sait trop bien, les grands projets autoroutiers, dont certains se trouvent à l'Annexe I du présent projet de loi, annoncent exactement ce type de perturbation. Les législateurs ont alors un choix clair devant eux : fermer les yeux sur cette destruction appréhendée et se dire que minimiser et compenser sera suffisant, ou amender ce projet de loi pour que la relance

¹⁷ Près de 450 hectares de milieux humides détruits en un an, La Presse, 10 mai 2019, <https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2019-05-10/pres-de-450-hectares-de-milieux-humides-detruits-en-un-an>

économique du Québec ne se fasse plus au détriment de la nature dont nous sommes toutes et tous dépendants.

Dans le cas des milieux humides et hydriques, cette relance verte et juste envers les générations présentes et futures exige la primauté absolue du principe d'évitement. Pour ce faire, les activités doivent être autorisées en respectant le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement et doivent être évaluées selon leur niveau de risque environnemental réel.

Recommandation 3 : appliquer le principe d'évitement tel que défini dans la LQE

Équiterre et la Fondation David Suzuki recommandent au législateur de modifier les références au principe d'évitement à l'Annexe II du PL 66 afin qu'elle concorde avec la définition de la LQE.

Des consultations publiques malmenées

Équiterre et la Fondation David Suzuki sont extrêmement préoccupés par l'atteinte à la crédibilité du processus québécois de consultation publique introduit dans le PL 66. Nous sommes d'avis que d'institutionnaliser le principe de BAPE ciblé dans un projet de loi s'appliquant à près de 200 infrastructures pour une période de 5 ans, et pour toute la durée de la construction, est un dangereux précédent qui risquerait d'affaiblir l'institution du BAPE et pourrait contribuer à la décrédibiliser aux yeux des Québécois.es.

Qu'est-ce qu'une consultation ciblée ?

Les consultations ciblées sont réservées aux seules personnes et organismes retenus par le ministre (comme lors des commissions parlementaires) et d'une durée maximum de 3 mois.

Ce concept « d'audiences ciblées » a été introduit en 2018 et a fait l'objet de nombreuses critiques lors de l'adoption de la réforme de la LQE. Ce type de consultation devrait être utilisé avec parcimonie et il avait été précisé que le BAPE lui-même puisse avoir le mandat de recommander, ou non, ce type de consultation.¹⁸

Tel que stipulé à l'alinéa 7 de l'article 38 du PL 66 : « le modèle d'avis prévu à l'annexe 3 du Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets **doit se lire en [...] y remplaçant « consultation publique » par « consultation ciblée »**¹⁹. Or, l'article 31.3.5. de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) donne

¹⁸ Centre québécois du droit de l'environnement

¹⁹ *Op. Cit.* Projet de loi 66, p.20

justement au ministre de l'environnement le pouvoir de déterminer quelle forme de consultation publique il souhaite privilégier.

La LQE stipule que :

Le ministre confie par la suite au Bureau l'un des mandats suivants:

- 1° tenir une audience publique;
- 2° tenir une consultation ciblée relativement aux préoccupations identifiées par le ministre ou par rapport aux personnes, aux groupes ou aux municipalités devant être consultés;
- 3° tenir une médiation, lorsqu'il juge que la nature des préoccupations soulevées le justifie et qu'il existe une possibilité de compromis entre les parties intéressées²⁰.

Nous considérons que le législateur n'a pas fait la démonstration qui justifie de retirer au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques son pouvoir de décider du mandat qu'il entend confier au BAPE.

Rappelons que le processus de consultation publique est déjà mis à mal à l'heure actuelle avec la pandémie de COVID-19 et le passage au mode virtuel exclusivement dans le cadre des consultations publiques sur le projet de liquéfaction de gaz au Saguenay. Par ailleurs, les consultations dans le cadre de ce projet sont limitées au territoire précis où doit être située l'usine de liquéfaction de gaz malgré les impacts pancanadiens du projet. Nous pouvons donc constater que la possibilité de limiter la participation publique est déjà prévue par les mécanismes de consultation actuels et nous ne voyons pas la pertinence, ni la nécessité, d'ajouter de nouvelle limitation de participation publique en systématisant le principe de consultation ciblé dans le PL 66.

Recommandation 4 : Maintenir l'intégrité des processus de consultation publique

Équiterre et la Fondation David Suzuki recommandent d'abroger l'alinéa 7 de l'article 38 du présent projet de loi puisque le pouvoir de recourir à des consultations ciblées est déjà inscrit dans la Loi sur la qualité de l'environnement à l'article 31.3.5.

Constat : un risque d'affaiblissement permanent

À la lumière des informations mentionnées précédemment, nous en arrivons à la conclusion que le PL 66 est un véhicule pour créer les conditions parfaites d'un affaiblissement permanent de la réglementation environnementale.

²⁰ Op. Cit. Loi sur la qualité de l'environnement

En déterminant un état d'exception d'une durée de cinq ans, sans mécanismes de contrôle intermédiaire, le Conseil du trésor s'arroge de pouvoirs sur la réglementation environnementale qui est contraire à ceux qui sont en voie d'être accordés au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques en vertu du PL 44. Le rapport de force qui devait être rétabli sous l'égide du PL 44 vient d'être débalancé. Avec le PL 66, on coupe l'herbe sous le pied du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Le gouvernement dispose, par ailleurs, déjà d'outils réglementaires qu'il qualifie lui-même de simplifiés, pour réaliser le travail. Une demande d'allégement réglementaire d'un règlement adopté en septembre et en voie d'entrer en vigueur risque de le décrédibiliser.

Soulignons également que le principe d'évitement contenu dans la Loi sur la qualité de l'environnement est réduit à sa plus simple expression pour se concentrer principalement dans le PL 66 sur l'enjeu des rejets.

Finalement, les consultations sont affaiblies par l'imposition du principe de consultation ciblée, ce qui risque de miner la confiance du public envers la principale institution de consultation publique environnementale du Québec.

Propositions pour une relance verte

Comme Équiterre l'écrivait à la veille de la pandémie de COVID-19, le plan climat du gouvernement du Québec, dont le dévoilement a été retardé par l'urgence sanitaire, doit répondre à un objectif fondamental, soit d'assurer la sécurité de tous les citoyens²¹.

C'est d'ailleurs ce que fait le gouvernement au jour le jour depuis le début de la pandémie. La reconstruction est donc l'occasion d'arrimer les objectifs de développement des infrastructures avec les objectifs climatiques, pour éviter que les populations que nous venons de protéger de la pandémie se retrouvent vulnérabilisées par la crise climatique.

Il nous semble également pertinent de remettre en contexte les discussions sur la relance. Partout dans le monde, les décideurs réfléchissent aux moyens pour faire de ce moment de l'Histoire une opportunité de construire des économies et des sociétés plus résilientes aux chocs du futur. Pour emprunter les mots du Secrétaire Général des Nations Unies Antonio Guterres : « Nous devons agir de façon décisive pour protéger la planète autant du coronavirus que la menace existentielle des changements climatiques. La crise actuelle est un *wake-up call* sans précédent. Nous devons transformer la relance en une vraie opportunité de bien faire les choses pour l'avenir²². »

²¹ Colleen Thorpe, La Presse, [Plan climat: assurer la sécurité et la résilience du Québec](#)

²² ONU, [L'ONU invite à inclure l'urgence climatique dans les plans post-COVID-19](#)

La sécurité et le bien-être de la population nécessitent donc des investissements et des choix politiques réfléchis pour bâtir la résilience des collectivités touchées tant par la pandémie que par les changements climatiques. Or, nous sommes d'avis que ce projet de loi ne va pas pleinement dans le sens de ces objectifs.

Les infrastructures que nous allons construire au cours des prochaines années vont transformer le visage des municipalités du Québec. Elles doivent répondre non seulement aux aspirations des Québécois.es en matière de mobilité, d'éducation et de santé, mais également à leurs préoccupations et aspirations environnementales.

C'est avec cela en tête que nous mettons en garde le gouvernement face à une relance qui met uniquement l'accent sur les infrastructures en oubliant l'arrimage nécessaire avec les objectifs environnementaux. Pourtant les clés de la réussite sont dans les mains du gouvernement. En effet, l'adoption du projet de loi 44 (PL 44) sur la gouvernance climatique est imminente et le plan pour une économie verte doit être présenté incessamment. Nous sommes d'avis que les objectifs du PL 66 sur les infrastructures doivent être arrimés avec ceux du PEV et que les pouvoirs du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques prévus au PL 44 doivent avoir préséance sur les articles du PL 66.

Nouveaux pouvoirs accordés au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques selon le PL 44²³

Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions visées à l'article 10.1, le ministre peut donner des directives aux ministères et aux organismes publics quant aux méthodes qu'ils doivent appliquer afin de calculer la quantité de gaz à effet de serre émise, réduite, évitée ou limitée ou celle retirée de l'atmosphère, ou encore afin d'évaluer et d'intégrer les risques liés aux impacts du réchauffement planétaire et des changements climatiques dans l'adaptation à ces derniers si de telles méthodes ne sont pas autrement prescrites par la loi. De telles directives lient les ministères et les organismes publics concernés

Le PL 44 s'oppose au PL 66 en ce sens que le Conseil du trésor souhaite imposer au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques des directives en matière environnementales, alors que le PL 44 donne des pouvoirs inverse au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Nous sommes également d'avis que l'augmentation de la capacité autoroutière prévu au PL 66 ne s'inscrit pas dans la perspective d'une relance du 21^e siècle et nous croyons fermement que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques devrait être consulté, tel qu'indiqué dans le PL 44, dans le cadre du développement de ces projets.

²³ Assemblée nationale du Québec, Projet de loi 44, [Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification](#), p. 8

Nouveau rôle du ministre dans l'élaboration des mesures qui pourraient avoir un impact significatif en matière de lutte contre les changements climatiques selon le PL 44²⁴

Le ministre doit être consulté lors de l'élaboration des mesures qui pourraient avoir un impact significatif en matière de lutte contre les changements climatiques. Il donne aux autres ministres et aux organismes publics tout avis qu'il estime opportun pour favoriser la lutte contre les changements climatiques, notamment lorsqu'une mesure proposée n'est pas, à son avis, conforme aux principes et aux objectifs énoncés dans la politique cadre sur les changements climatiques prévue à l'article 46.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ou aux cibles de réduction ou de limitation des émissions de gaz à effet de serre fixées en application de l'article 46.4 de cette loi, et peut leur recommander les ajustements requis pour en assurer la conformité

Recommandation 5 : vers une intégration de la gouvernance climatique et du PÉV avec la relance

Équiterre et la Fondation David Suzuki recommandent d'assujettir les projets visés dans l'Annexe I du projet de loi 66 aux principes du PL 44 conformément aux nouveaux pouvoirs qui sont accordés au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques dans le projet de loi sur la gouvernance climatique. Nous recommandons également de respecter les principes du PL 44 quant aux pouvoirs du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de donner des directives à différents ministères et organismes.

Un rendez-vous manqué : marchés publics et critères environnementaux

En tant que membres de SWITCH, l'alliance pour une économie verte et du G15+, créé en mars 2020 pour réfléchir à la façon dont le Québec pourra sortir plus fort et plus uni de cette crise sanitaire sans précédent, Équiterre et la Fondation David Suzuki estiment que le gouvernement du Québec devrait bonifier ses appels d'offres afin de répondre aux standards environnementaux les plus élevés.

G15+

Préciser dans la Loi sur les contrats des organismes publics et la Loi sur les cités et villes le pouvoir de l'État québécois et des municipalités d'imposer des normes de qualité et de performances sociale et environnementale dans les appels d'offres publics, parapublics et municipaux.

²⁴ Idem

Intégrer dans un court laps de temps des critères sociaux et environnementaux dans le processus d'attribution des marchés publics et municipaux de manière à favoriser le déploiement accéléré d'une économie sobre en carbone, résiliente, locale et circulaire.

SWITCH

Actualiser et consolider les pratiques gouvernementales ayant pour effet d'augmenter le volume des acquisitions écoresponsables de l'administration publique par l'élaboration d'un Plan d'action gouvernemental visant l'intégration de critères de performance écoresponsables dans les processus d'appels d'offres publics de même que du coût total de possession (réévaluer l'impact du critère du plus bas soumissionnaire en fonction des externalités économiques et l'atteinte de critères environnementaux évalués à l'échelle du cycle de vie).

Recommandation 6 : rebâtir avec les plus hauts standards environnementaux

Équiterre et la Fondation David Suzuki recommandent que l'exemplarité de l'État prenne forme de modifications législatives et réglementaires nécessaires pour renforcer la Loi sur les contrats des organismes publics et la Loi sur les cités et villes. Ceci permettra d'augmenter le volume des acquisitions écoresponsables de l'administration publique par l'élaboration d'un Plan d'action gouvernemental visant l'intégration de critères de performance écoresponsables dans les processus d'appels d'offres publics