

CQDE.ORG

CFP- 013M
C.P. – PL 66
Accélération de
certains projets
d'infrastructure

Consultation sur le projet de loi 66 :

*Loi concernant l'accélération de
certains projets d'infrastructure*

MÉMOIRE

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Présenté à la Commission des finances publiques
de l'Assemblée nationale

LE 21 OCTOBRE 2020

Rédaction du mémoire

Anne-Sophie Doré
Avocate, CQDE

Geneviève Paul
Directrice générale du CQDE

Collaborateurs

Prunelle Thibault-Bédard
Stéphanie Roy
Jean Baril
Marc-Antoine Racicot

© 2020

Centre québécois du droit de
l'environnement

Courriel : info@cqde.org

Reproduction permise d'extraits de ce document en citant la source de la façon suivante :
CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté à la Commission des
finances publiques de l'Assemblée nationale*, dans le cadre de la *Consultation sur le projet de
loi 66 intitulé : Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, le 21 octobre
2020.

Présentation du Centre québécois du droit de l'environnement

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressé·e·s par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme à but non lucratif fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 250 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service des citoyen·ne·s et de la protection de l'environnement.

Le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires ainsi que devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyen·ne·s et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain pour tous les Québécois·se·s.

Il est le seul organisme sans but lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant au développement d'un droit répondant aux défis environnementaux auxquels nous faisons face, le CQDE œuvre au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes pour leur valeur intrinsèque.

Table des matières

Présentation du Centre québécois du droit de l'environnement	iii
Recommandations du CQDE.....	1
Positions du CQDE	2
Alléger les exigences environnementales : une solution disproportionnée	2
Un risque pour l'affaiblissement permanent du cadre législatif et réglementaire environnemental	2
Assurer une application limitée du projet de loi	3
Application à un nombre limité de projets	3
Application durant un espace temporel plus court	4
Modification de la procédure d'autorisation ministérielle (activité à risque modéré)	4
Les activités soustraites à l'application de la LQE	4
Les activités devant être autorisées en vertu de la LQE	8
Modification de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (activité à risque élevé)	10
Recevabilité d'une étude d'impact	10
Participation du public - BAPE.....	10
Audiences publiques exceptionnelles	11
Consultations ciblées ou médiation	11
Mandat restreint du BAPE.....	12
Les projets soustraits de toute évaluation environnementale	12
Caractérisation des espèces menacées ou vulnérables	13
Mesures d'accélération en aménagement du territoire.....	13
Reddition de comptes.....	15
Conclusion.....	15

Recommandations du CQDE

- Renoncer aux allègements des exigences environnementales, à plus forte raison pour les projets posant un risque élevé pour l'environnement
- Circonscrire la portée du projet de loi en précisant explicitement que celui-ci ne serait applicable qu'aux projets prévus à l'Annexe I du projet de loi.
- Garantir la possibilité pour le public de demander la tenue d'audiences publiques pour tout projet soulevant des préoccupations, dès lors que la demande n'est pas jugée frivole.

Positions du CQDE

Alléger les exigences environnementales : une solution disproportionnée

Un risque pour l'affaiblissement permanent du cadre législatif et réglementaire environnemental

Le CQDE reconnaît le caractère exceptionnel de la crise sanitaire actuelle et la nécessité d'assurer une relance verte, juste et durable. Cependant, le CQDE est d'avis qu'il est impératif de concilier relance économique et respect de l'environnement. Faire le sacrifice des règles environnementales ou encore des règles d'aménagement du territoire ne devrait pas être la solution privilégiée afin de concrétiser des projets d'infrastructure.

Le projet de loi 66 semble reposer sur cette prémisse que les délais entourant la planification des travaux et l'autorisation des projets sont considérés comme étant trop longs. Une question se pose dès lors : si l'objectif est d'accélérer les délais de traitement des demandes, la solution ne devrait-elle pas être administrative ? Le CQDE estime qu'il existe effectivement des solutions administratives et que rien ne justifie d'abaisser les exigences réglementaires et législatives applicables.

À titre d'exemple, plutôt que de miser sur une diminution des exigences environnementales et en aménagement du territoire, le CQDE propose de mettre en place une équipe dédiée qui serait chargée de l'analyse exclusive des autorisations des projets visés à l'Annexe 1. Une telle équipe pourrait être composée d'analystes régionaux chargés de l'analyse des demandes d'autorisation ministérielle, de même que d'analystes chargés de l'évaluation environnementale. Le travail de cette équipe serait consacré à l'analyse des projets identifiés par le projet de loi.

Le CQDE note, avec réserve étant donné l'impossibilité de connaître l'ensemble des détails de tous les projets visés par l'Annexe 1, que pour plusieurs de ces projets, une autorisation ministérielle ou une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ne seraient pas nécessaires. Ainsi, la solution semble d'autant plus pragmatique que **la construction de résidences pour personnes âgées et d'écoles - soit la majorité des projets listés à l'Annexe 1 - ne nécessite pas, a priori, d'autorisation environnementale**, à moins d'être réalisée dans des milieux humides ou sur des sites contaminés.

Le CQDE estime qu'il serait injustifié et disproportionné de fragiliser le système d'autorisation environnementale dans son entièreté afin de faire bénéficier certains projets d'infrastructures de mesures d'accélération.

Cela apparaît d'autant plus pertinent que le Québec vient tout juste de se doter d'un nouveau régime d'autorisation environnementale qui visait notamment à réduire de façon significative les délais d'autorisation des projets soumis à l'autorisation ministérielle. Alors même que le

Règlement encadrant les activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE) vient d'être adopté officiellement (et que celui-ci est déjà en deçà des standards environnementaux attendus) et tandis qu'il n'est même pas encore entré en vigueur, **le CQDE s'inquiète des conséquences du projet de loi qui vient assouplir encore davantage les exigences environnementales.**

Dans les sections subséquentes de ce mémoire, le CQDE explicite certains des impacts du projet de loi et s'attarde sur les risques liés à la mise en place d'un tel régime parallèle pour les projets visés par l'Annexe 1.

Assurer une application limitée du projet de loi

Application à un nombre limité de projets

La volonté du législateur semble être que les mesures d'accélération soient applicables uniquement aux projets d'infrastructure identifiés à l'Annexe 1. En effet, lors de la conférence de presse présentant le projet de loi 66, la présidente du Conseil du trésor a assuré que l'application des mesures d'accélération serait limitée à cette liste.

Cependant, le projet de loi n'est pas explicite à cet effet, et ce pour l'ensemble des mesures d'accélération.

Le CQDE comprend que l'alinéa 1 de l'article 11 peut être interprété comme assurant l'application exclusive du projet de loi aux infrastructures listées à l'Annexe 1. Cette référence est insuffisante pour circonscrire l'application du projet de loi. Afin d'assurer une interprétation uniforme et prévisible, il est impératif que le législateur soit clair dans ses intentions. L'ajout d'un article indiquant que les seuls projets d'infrastructures qui pourront bénéficier des mesures d'accélération sont ceux de l'Annexe 1 est essentiel.

De plus, le vocabulaire employé pourrait ouvrir la porte à ce que des projets non identifiés bénéficient de certaines mesures d'accélération. À titre d'exemple, les articles 42 et 43 du projet de loi prévoient que lorsqu'un projet d'infrastructure est autorisé par le gouvernement à la suite d'une procédure d'évaluation environnementale, les autorisations ministérielles portant sur les conditions ou restrictions du projet pourront bénéficier des mesures d'accélération. Lus de façon autonome, ces articles pourraient permettre que des projets non identifiés par l'Annexe 1 et pour lesquels des autorisations ministérielles sont requises à la suite d'une évaluation environnementale bénéficient de mesures d'accélération.

La comparaison entre les articles 23 et 37 du projet de loi 66 ouvre également la porte à une interprétation large de l'application du projet de loi. L'article 37 PL66 prévoit que les mesures d'accélération portant sur la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement s'appliquent à tout projet d'infrastructure identifié par l'Annexe 1 et visé par

l'article 31.1 *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et l'article 2 du *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, c'est-à-dire les projets normalement visés par la loi. Une précision sur le champ d'application des articles qui mettraient en place les mesures d'accélération relatives à l'autorisation environnementale est cependant absente. L'article 23 du PL66 prévoit simplement que lorsqu'un organisme public réalise une activité visée par l'article 22 ou l'article 30 de la LQE, il n'a pas à obtenir d'autorisation ministérielle. L'absence de mention que cette soustraction est possible seulement pour les projets d'infrastructure mentionnés à l'Annexe I pourrait par exemple permettre l'inclusion de multiples projets non explicitement visés par le projet de loi. Il apparaît donc important de venir préciser l'intention du législateur afin de limiter toutes les mesures d'accélération aux seuls projets visés par l'Annexe I.

Application durant un espace temporel plus court

Le projet de loi prévoit dans sa facture actuelle que la déclaration de projet (art. 28 al.2 PL66) ou encore l'étude d'impact d'un projet (art.40 PL66) doivent être déposées dans un délai de cinq ans suivant la sanction de la loi pour pouvoir bénéficier des mesures d'accélération du projet de loi 66. Cela implique que certains projets d'infrastructure se réalisant par exemple dans une perspective de cinq à huit ans suivant la sanction de la loi pourraient toujours bénéficier de mesures d'accélération. **Une telle période apparaît démesurément longue et injustifiée.**

Modification de la procédure d'autorisation ministérielle (activité à risque modéré)

Les activités soustraites à l'application de la LQE

La LQE impose des conditions d'autorisation variable selon le niveau de risque associé aux projets. Les projets qui sont considérés comme présentant un risque modéré pour l'environnement doivent, de manière générale, obtenir une autorisation ministérielle. Le projet de loi 66 propose de modifier cette situation pour une partie des projets, soit pour les activités soustraites à l'application de la loi sur la LQE. La plupart des activités normalement assujetties à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle n'auraient plus à obtenir une telle autorisation par l'effet du projet de loi. En résumé, **le projet de loi 66 a pour effet de créer un régime en tout point similaire à celui applicable aux activités à risque faible en vertu de la LQE.**

Le CQDE conclut à la suite de son analyse du processus applicable aux projets soustraits de l'application de la LQE qu'il s'agit d'un abaissement des exigences environnementales. Les effets de la mise en place de la procédure de déclaration de projet pour des projets d'infrastructure qui seraient normalement assujettis à la LQE auraient pour résultat de traiter ces projets comme des projets à risque environnemental faible alors qu'ils sont considérés selon le cadre légal régulier comme étant des projets à risque modéré. Les sept obligations qui s'appliqueraient aux activités soustraites de l'application de la LQE en vertu du projet de loi 66 sont détaillées ci-dessous :

1. Respecter les conditions de réalisation prévues au *Règlement sur les activités dans les milieux humides, hydriques et sensibles* et au *Règlement concernant la valorisation des matières résiduelles* (art. 25 al.2 PL66).

Le *Règlement sur les activités dans les milieux humides, hydriques et sensibles* a pour objet de prévoir les normes générales applicables à la réalisation d'activités dans ces milieux. Les activités visées par ce règlement sont celles qui sont admissibles à une déclaration de conformité et celles exemptées en vertu du *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement*. Ce règlement s'applique donc en temps normal aux activités considérées comme présentant un risque faible (déclaration de conformité) ou négligeable (exemption).

Le projet de loi propose donc de traiter des activités considérées comme ayant un risque environnemental modéré et qui pourraient affecter des milieux humides et hydriques de la même manière que des activités considérées comme présentant un risque environnemental faible ou négligeable.

Le *Règlement sur les activités dans les milieux humides et hydriques* impose des normes pour l'exercice de plusieurs activités, notamment la construction d'ouvrages ou de bâtiments, la circulation de véhicules motorisés ou des activités connexes à la réalisation de travaux. Les milieux visés sont les milieux humides, les milieux hydriques, les rives, les plaines inondables et les milieux sensibles. Comme ce règlement ne s'applique pas à des activités soumises à une autorisation ministérielle, il ne participe pas à la séquence éviter-minimiser-compenser. Il participe à la préservation de milieux sensibles sans avoir pour objet d'assurer le respect de l'objectif de zéro perte nette de milieux humides sur le territoire.

2. Respecter l'Annexe II du projet de loi (art. 25 al.2 PL66)

Cette annexe est présentée comme si elle visait l'application des concepts d'évitement et de minimisation de la séquence éviter-minimiser-compenser en milieux humides et hydriques des articles 46.0.1 et suivants de la LQE.

L'Annexe II prévoit la mise en place de mesures de protection temporaires durant les travaux, afin d'éviter la circulation, l'entreposage et le rejet de contaminants dans les milieux humides et hydriques. Il ne s'agit toutefois pas de mesures assurant d'éviter la perte nette de milieux humides et hydriques ou de minimiser les impacts permanents sur ceux-ci. Il est davantage question de normes de gestion de chantier que de réelles mesures écologiques. Il en ressort donc que le projet de loi 66 écarte la séquence éviter-minimiser-compenser pour les projets bénéficiant de mesures d'accélération et qui ne seraient soustraits de l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle. **Le respect des mesures prévues à l'Annexe II ne permettrait donc pas d'assurer l'objectif de zéro perte nette de milieux humides sur le territoire québécois reconnu**

par la LQE. L'évitement demeure l'étape cruciale de la séquence d'atténuation et, sans le respect de cette première étape, l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette serait illusoire.

3. Faire une déclaration de projet (art. 26 PL66)

Le projet de loi 66 permettrait à une activité de débuter immédiatement à la suite du dépôt d'une déclaration de projet au ministère de l'Environnement.

En résumé, la déclaration de projet qui serait mise en place par le projet de loi 66 prévoirait les mêmes obligations que pour la déclaration de conformité (art. 26 al. 1 PL66 et art. 41 REAFIE). En plus, le déclarant devrait identifier la nature, la quantité, la concentration et la localisation des contaminants qui seraient émis dans l'environnement (art. 26 al.1 PL66, art. 23 LQE). Le déclarant devrait également attester de son respect des obligations prévues au projet de loi 66, notamment celle de remettre en état des milieux humides et hydriques un an après la fin des travaux et du respect de l'Annexe II du projet de loi (art. 26 (5) et (4)).

Encore une fois, cette procédure s'apparente à celle mise en place par la LQE et le REAFIE pour les activités à risque faible, soit la déclaration de conformité. Certaines différences, somme toute mineures, distinguent la déclaration de projet de la déclaration de conformité.

Il est questionnable de créer un nouveau régime parallèle au nouveau régime de la déclaration de conformité. Le ministère de l'Environnement est déjà au travail afin de s'adapter aux nouvelles procédures qui devront être appliquées le 31 décembre 2002 alors que le REAFIE entrera en vigueur. Alors que le nouveau régime d'autorisation environnementale visait à optimiser les procédures, une telle approche nous semble susceptible de générer de la confusion, en plus d'ajouter à la complexité des procédures déjà existantes.

4. Informer la municipalité de la réalisation de l'activité (art. 27 PL66)

Le CQDE estime qu'il est impératif que les municipalités soient informées des projets qui se réaliseraient sur leur territoire. Par ailleurs, l'information devrait être diffusée plus largement, soit par l'entremise du registre de 118,5 LQE, lorsqu'une municipalité est informée de la réalisation d'un projet afin que la population soit également mise au courant.

5. Déposer au ministre de l'Environnement une attestation de conformité une fois l'activité terminée (art. 29 PL66)

Le projet de loi prévoit que lorsqu'un projet est complété, le promoteur doit remplir un formulaire attestant que toutes les exigences du projet de loi ont été respectées.

Selon le CQDE, une telle obligation est insuffisante. Le projet de loi devrait également prévoir qu'une inspection de conformité soit nécessairement faite par le ministère de l'Environnement pour tous les projets qui pourraient être exécutés à la suite du dépôt d'une déclaration de projet. **Il est important de rappeler que le CQDE s'oppose à l'idée de traiter de projets à risque environnemental modéré comme des projets à risque faible.** Cet état de fait semble encore plus problématique lorsqu'on y conjugue le fait que des contrôles par le ministère de l'Environnement ne seraient pas obligatoires. Considérant que ces projets bénéficieraient déjà d'un allègement procédural et normatif important, un suivi serré de la mise en œuvre de ces projets d'infrastructure prévus à même le texte du projet de loi semble indispensable.

Cela apparaît d'autant plus pertinent que si les conditions de réalisation des articles 25 à 32 du PL66 ne sont pas respectées, l'activité sera considérée comme ayant été réalisée sans autorisation et le responsable de l'activité pourra être visé par une sanction administrative pécuniaire de la LQE (art. 24 PL66).

6. Lorsqu'il y a des travaux de remise en état de milieux humides et hydriques, envoyer un avis de remise en état et faire un suivi un an après les travaux (art. 30 PL66)

Le paragraphe 2 de l'alinéa 1 de l'article 30 prévoit qu'un rapport de suivi des travaux devra être effectué un an après les travaux de remise en état de milieux humides et hydriques. Ce paragraphe précise que ce rapport pourrait être fait par un professionnel ou par toute autre personne mentionnée au paragraphe 1 de l'article 46.0.3 de la LQE. Dans sa version actuelle, tout professionnel, sans que ne soit spécifié aucun critère pour pouvoir prétendre à une telle qualification, pourrait procéder à une telle étude. Si cet article est conservé, seules les personnes mentionnées au paragraphe 1 de l'article 46.0.3 de la LQE devraient pouvoir être autorisées à procéder à une caractérisation dans le cadre d'un processus d'autorisation environnementale.

7. Conserver la déclaration de projet pour la durée du projet et pour un minimum de cinq ans suivants les travaux certains renseignements identifiés.

Les renseignements qui devront être conservés par les initiateurs de projet devraient être rendus publics dans le registre des autorisations ministérielles prévu à l'article 118.5 de la LQE. Il s'agit de renseignements environnementaux très importants pour l'ensemble de la population de même que pour les municipalités. Aucune urgence ne peut justifier que ces renseignements ne soient pas obligatoirement remis au ministre et rendus publics sur le registre environnemental. Le CQDE estime que les projets qui seraient soustraits de l'obligation d'obtenir une autorisation environnementale par les effets du projet de loi 66 devraient être traités comme des projets soumis à cette obligation aux fins de l'accès à l'information. Les informations relatives à ces projets devraient être rendues publiques sur le registre dès que celui-ci sera en ligne. Rappelons en effet que bien que la nouvelle version de la *Loi sur la qualité de l'environnement* a été

adoptée en 2017 et est entrée en vigueur en 2018, le registre des autorisations ministérielles est toujours inexistant.

Le CQDE conclut à la suite de son analyse du processus applicable aux projets soustraits de l'application de la LQE qu'il s'agit d'un abaissement des exigences environnementales. Les effets de la mise en place de la procédure de déclaration de projet pour des projets d'infrastructure qui seraient normalement assujettis à la LQE auraient pour résultat de traiter ces projets comme des projets à risque faible alors qu'ils sont considérés selon le cadre légal régulier comme étant des projets à risque modéré.

Les activités devant être autorisées en vertu de la LQE

Certains projets devront se soumettre à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle de la LQE (art. 23 al.2 PL66). C'est le cas pour les activités suivantes (art. 23 al.2 PL66) :

- Réalisées en milieu humide ou hydrique **sans qu'une remise en état ne soit possible**
- Réalisées en présence d'une espèce menacée ou vulnérable dans des circonstances où une autorisation ministérielle en vertu de la LQE est requise
- Réalisées sur un ancien lieu d'élimination de matières résiduelles
- Impliquant un prélèvement d'eau au sens de 31,75 et 31,75 LQE

Selon la compréhension qu'a le CQDE du projet de loi, les projets d'infrastructure qui engendreraient une perte permanente de milieux humides ou hydriques, donc les projets d'infrastructure dans le cadre desquels une remise en état ne serait pas possible, ne bénéficieraient pas de certaines mesures d'accélération.

L'article 23 al.2 (1) précise en effet qu'une autorisation ministérielle demeure nécessaire pour les travaux, les constructions et toute autre intervention réalisés dans les milieux humides et hydriques lorsque le projet ne prévoit pas la remise en état, dans l'année suivant la fin des travaux, des milieux affectés.

Ainsi, si un projet d'infrastructure implique une destruction permanente de milieux humides ou hydriques, l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle par le processus régulier de la *Loi sur la qualité de l'environnement* s'applique. La compréhension du CQDE est donc que les seuls projets visés à l'Annexe I qui pourraient être exemptés de l'obligation d'obtenir une autorisation malgré le fait qu'ils comportent une intervention en milieux humides et hydriques sont ceux pour lesquels l'infrastructure se trouve entièrement hors de ces milieux, mais dont l'aménagement implique une présence en milieux humides et hydriques. Toute autre interprétation serait une dénaturation de la notion de remise en état (réparation) et un recul direct par rapport à l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette. Le CQDE note par ailleurs avec préoccupation que la remise en état est habituellement acceptée pour des activités qui sont

considérées comme ayant un caractère temporaire, ce qui ne serait pas le cas pour les projets d'infrastructure du projet de loi 66.

Le CQDE est cependant inquiet de constater que les projets ayant l'obligation d'obtenir une autorisation et réalisés dans les milieux humides et hydriques pourraient bénéficier de mesures d'accélération (art. 33 et suivants du PL66). Cette situation est préoccupante en raison des potentielles pertes permanentes de milieux humides et hydriques qui pourraient découler de l'application du PL66 en l'état. En fait, parmi les activités qui devront toujours obtenir une autorisation ministérielle, seules celles réalisées en milieux humides et hydriques bénéficieraient tout de même de mesures d'accélération.

En effet, la procédure d'autorisation est modifiée pour les activités réalisées en milieux humides et hydriques (art. 33 PL66). Les organismes publics seraient soustraits de l'obligation de déposer certains documents normalement exigés en vertu de la LQE. L'article 34 du PL66 prévoit à ce titre qu'un organisme public n'aurait pas à soumettre une étude de caractérisation, mais devrait plutôt fournir une caractérisation de repérage. L'absence de définition de ce qu'est une caractérisation de repérage et l'absence de normes minimales, notamment sur les méthodes de caractérisation, laissent des doutes sur la suffisance des renseignements qui seraient collectés afin de procéder adéquatement à l'analyse du projet. Parmi les normes à clarifier, il est impératif de déterminer si les protocoles de caractérisations trouveraient application. Le respect des protocoles normalement applicables en matière de caractérisation serait pratiquement impossible si le repérage se fait seulement sur une journée. Les normes de durée de la caractérisation doivent donc être établies de manière à permettre une caractérisation utile du milieu qui serait affecté. En plus, la caractérisation de repérage exige de fournir une description des fonctions écologiques du milieu (art. 34 (2) PL66). Or, une telle description ne peut être possible par une simple inspection visuelle telle que le prévoit l'article 35 PL66.

Le CQDE remarque aussi que le projet de loi 66 prévoit que la caractérisation de repérage pourrait être préparée par un professionnel ou par toute autre personne mentionnée au paragraphe 1 de l'article 46.0.3 de la LQE. Dans sa version actuelle, le CQDE comprend de l'article que tout professionnel, sans répondre à aucun critère pour être qualifié de professionnel, pourrait procéder à une telle étude. Si cet article est conservé, il devrait être modifié afin que seules les personnes mentionnées au paragraphe 1 de l'article 46.0.3 de la LQE puissent être autorisées à procéder à une caractérisation dans le cadre d'un processus d'autorisation environnementale.

En plus, le CQDE note que le paragraphe 7 précise que **le cas échéant**, une description des scénarios alternatifs étudiés doit être présentée au soutien de la demande. Or, **pour mettre en œuvre le principe d'évitement de la destruction de milieux humides et hydriques, de tels scénarios alternatifs devraient impérativement être déposés au soutien de la**

demande. Ces scénarios sont en plus nécessaires pour que le ministre de l'Environnement puisse adéquatement évaluer le projet, les effets environnementaux de celui-ci et prendre une décision sur la délivrance d'une autorisation.

Modification de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (activité à risque élevé)

Le projet de loi 66 propose de modifier à plusieurs égards la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, soit la procédure applicable pour l'évaluation des projets considérés comme étant à risque élevé.

Recevabilité d'une étude d'impact

L'alinéa 3 de l'article 40 PL66 ferait en sorte que le ou la ministre responsable de l'environnement ne bénéficierait plus du pouvoir d'analyser la recevabilité d'une étude d'impact remise par un promoteur ni de celui de faire des commentaires sur les lacunes éventuelles de son contenu. En plus, le ou la ministre responsable de l'environnement ne pourrait faire valoir son nouveau pouvoir prévu à l'article 31.3.4 de la LQE de mettre fin à l'évaluation environnementale d'un projet devant les lacunes d'une étude d'impact et l'absence de réponses aux questions soulevées. Or, l'article 46 PL66 prévoit expressément que cet article de la LQE, en plus des articles 31.3.3 (questions du ministre sur l'étude d'impact) et plusieurs alinéas de l'article 31.3.5 (demande de consultation publique), ne s'applique pas dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement allégée proposée par le projet de loi 66.

Ainsi, une étude d'impact déposée par un organisme public pour un projet visé par le projet de loi 66 sera considérée d'office comme exempte de toute lacune. Le projet de loi met à mal l'un des rares nouveaux pouvoirs octroyés au ministre responsable de la protection de l'environnement dans la réforme de la LQE. Qui plus est, une telle approche est susceptible de causer des dommages sérieux, voire irréparables, en plus de paver la voie à un affaiblissement permanent des exigences environnementales alors même que les projets concernés présentent des risques élevés. L'absence d'analyse de la recevabilité d'une étude d'impact risque en plus de mener à un nivellement par le bas des études produites.

Participation du public - BAPE

Le projet de loi limite à plusieurs égards la participation du public et le rôle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) dans l'évaluation des projets. Le projet de loi 66 fait fi de la plus ancienne et plus connue forme de participation du public au Québec en matière d'environnement, soit les audiences publiques ouvertes à tous et toutes, peu importe leur statut d'expert·e ou de simple citoyen·ne. Un des principes fondamentaux de l'évaluation environnementale et de la démocratie délibérative, mis de l'avant dans de nombreuses

conventions internationales et pour lequel le Québec a fait figure de pionnier en 1978, est ainsi sérieusement remis en question par le projet de loi 66.

Audiences publiques exceptionnelles

Selon les dispositions de la LQE, lorsqu'il y a consultation du public sur un projet à risque élevé, cette consultation est faite par la tenue d'audiences publiques ouvertes à toute personne intéressée. Le projet de loi 66 propose plutôt que la consultation se fasse par l'entremise de consultations ciblées ou de médiation, des formes de consultations restreintes et privilégiées de façon exceptionnelle par le cadre légal actuel.

Le projet de loi accorde de manière exceptionnelle au ministre la possibilité de donner au BAPE un mandat d'audiences publiques en bonne et due forme s'il juge les enjeux suffisamment importants, en retirant toutefois la période de 30 jours d'information préalable du public (art. 41 al. 3 PL66). Ce pouvoir discrétionnaire du ministre pourrait être utilisé par ce dernier en raison de la nature des enjeux que soulève un projet.

Le CQDE estime que les audiences publiques devraient toujours être le paramètre par défaut en fonction duquel le public est consulté. Ce mécanisme peut contribuer à l'acceptabilité sociale d'un projet, mais permet également et surtout de soulever les enjeux environnementaux, économiques et sociaux d'un projet et d'identifier des aspects problématiques ou des lacunes méritant d'être débattus.

Consultations ciblées ou médiation

Les **consultations ciblées** sont réservées aux seules personnes et organismes retenus par le ministre et sont d'une durée maximum de trois mois. Le ministre jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour décider qui participera aux audiences ciblées et qui pourra s'exprimer sur des projets pilotés le gouvernement, ce qui soulève d'importantes questions quant aux droits des individus de contribuer à la prise de décision en matière environnementale. 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. En privilégiant cette forme de consultation publique, un nombre limité de citoyens pourront s'informer sur un projet et présenter leurs préoccupations.

L'autre forme possible de consultation, la médiation (durée maximale de 2 mois), a également été introduite lors de la réforme de la LQE et concerne un nombre très limité d'intervenants et se déroule à huis clos. Cette forme de consultation est normalement privilégiée lorsque projet pourrait causer des impacts localisés et concernent un nombre peu élevé de personnes. **Privilégier cette forme de consultation pour tout type de projet est un dangereux précédent que de miser sur cette forme de consultation du public très restrictive.**

En plus, le CQDE trouve alarmant de constater qu'une personne, un groupe ou une municipalité devrait motiver par écrit une demande d'audience publique (art. 41 al.1 PL66). Le ou la ministre aurait également le pouvoir d'exiger des précisions afin d'évaluer s'il ou elle juge pertinent la tenue d'une consultation publique. Cet article impute donc aux citoyen·ne·s et aux municipalités un devoir de surveillance des projets susceptibles de les affecter, alors que c'est plutôt le rôle du ministère de l'Environnement de procéder à ce suivi. Cet article pourrait faire en sorte qu'un nombre minime de projets soient analysés par le BAPE, et ce, malgré des préoccupations citoyennes importantes et nombreuses (voir aussi art. 38 al.2 (3) PL66). Ces limitations additionnelles n'ont pas lieu d'être, surtout juxtaposées au texte de l'article 41 PL66 qui limite déjà fortement la consultation du public. Seules les demandes de consultation jugées frivoles devraient pouvoir être écartées, tel que le prévoit actuellement l'article 31.3.5 al.3 LQE.

Mandat restreint du BAPE

Le projet de loi donne la latitude complète au ministre de l'Environnement de déterminer les enjeux d'un projet qui devraient être examinés par le BAPE dans le cadre d'une consultation. Le projet de loi indique en effet à plusieurs reprises que les consultations porteraient exclusivement sur les enjeux identifiés par le ministre (art. 41 al.2 (1) et (2) et art. 41 al. 3). Ceux-ci sont normalement déterminés par le BAPE en consultation avec les personnes, municipalités ou groupes qui ont fait la demande de consultation. Ce travail du BAPE permet normalement à ce que les consultations puissent répondre, dans la mesure du possible, aux attentes de la population.

Le CQDE s'inquiète de la portée limitée des mandats qui pourraient être octroyés au BAPE et des effets que risquent d'entraîner des consultations basées sur un mandat restreint limité par le pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Environnement.

En conférence de presse, la ministre de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor a précisé que seuls les impacts environnementaux identifiés par le ministre pourraient faire l'objet d'une consultation par le BAPE. Si tel est en effet la portée de l'art. 41 al. 2 (1), le projet de loi doit être précisé. Le CQDE tient cependant à préciser qu'il est de son avis qu'au regard de l'interdépendance des droits et des enjeux, limiter les enjeux aux aspects environnementaux d'un projet est faire abstraction des impacts sociaux et économiques n'est ni justifié ni souhaitable.

Les projets soustraits de toute évaluation environnementale

Le CQDE critique vivement l'article 52 du projet de loi 66. Cet article prévoit que **deux projets routiers considérés comme posant un risque élevé pour l'environnement** seraient complètement soustraits de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

En plus de poser un enjeu environnemental majeur, cet article pose également un enjeu important de participation du public. La population ne pourra pas demander quelque forme de consultation sur ces projets afin de pouvoir poser des questions ou encore présenter son opinion sur celui-ci.

L'alinéa 2 de l'article 52 précise que l'obtention des autorisations ministérielles des articles 22 et 30 de la LQE demeurera nécessaire. Cet article ne précise cependant pas si le régime régulier de la LQE ou si les normes allégées d'analyse mises en place par le projet de loi 66 s'appliqueront pour la procédure d'obtention des autorisations ministérielles. Dans tous les cas, cette situation est hautement problématique puisqu'elle suppose de traiter un projet ayant des risques élevés pour l'environnement comme une activité posant un risque faible ou modéré sur l'environnement.

Caractérisation des espèces menacées ou vulnérables

Le projet de loi précise que les travaux, les constructions et toute autre intervention réalisés en présence d'une espèce menacée ou vulnérable devront toujours obtenir une autorisation ministérielle (art. 24 al. 2 (2) PL66). Or, pour qu'il soit possible d'établir qu'une autorisation ministérielle est toujours nécessaire, il est essentiel d'être en mesure de déterminer s'il y a en effet présence d'une espèce menacée ou vulnérable. L'identification de certaines espèces ne peut cependant se faire qu'à des moments précis de l'année. Le projet de loi ne contient pas les balises nécessaires afin de s'assurer que l'identification des espèces soit faite à des moments de l'année qui soient appropriés. À titre d'exemple, l'article 35 prévoit qu'une visite de repérage puisse être effectuée en présence d'un faible couvert de neige. Au regard de la phénologie des espèces, de quelle manière le gouvernement s'assurera-t-il de la protection d'espèces vulnérables ou menacées avant le démarrage des projets afin d'éviter de causer un dommage irréparable à une espèce menacée ou vulnérable ?

Le texte du projet de loi ne propose pas de mesures d'accélération explicites concernant la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (LCMVF). Cependant, le fait que la LCMVF et ses règlements s'appliquent sans mesures d'accélération ne peut permettre de déduire que les observations fauniques faites lors des visites de repérage seraient effectuées de manière adéquate et suffisante. L'absence d'arrimage entre les lois entourant la protection de la faune et de la flore et le projet de loi 66 laisse craindre des impacts sur des espèces menacées ou vulnérables.

Mesures d'accélération en aménagement du territoire

Le projet de loi 66 propose, en plus des mesures d'accélération allégeant les exigences environnementales, des mesures d'accélération en aménagement du territoire et en urbanisme qui permettront de faire fi des règlements et documents de planification municipaux.

D'abord, l'article 53 PL66 prévoit que lorsqu'un projet d'infrastructure est une intervention gouvernementale au sens de l'article 149 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), l'ensemble des dispositions de cette loi ne trouveraient plus application. Une intervention gouvernementale comprend notamment la construction, d'un bâtiment, d'un équipement ou d'une infrastructure¹ ou encore la création ou l'abolition d'une réserve faunique².

Or, la LAU prévoit déjà pour les interventions gouvernementales des exceptions à l'application des règles de la LAU. Par l'effet de l'article 53 PL66, le législateur viendrait ainsi créer une voie d'exception draconienne qui aurait pour effet de court-circuiter la planification territoire en plus de mettre de côté toute forme de consultation de la population et des instances municipales.

Ensuite, les articles 54 et s. s'appliqueraient à toute les activités du gouvernement qui ne sont pas des interventions gouvernementales. Ces articles prévoient le contournement des règlements municipaux qui empêcheraient la mise en place d'un projet d'infrastructure à la localisation choisie par le promoteur, soit un organisme gouvernemental.

Ces mesures d'accélération sont inacceptables à plusieurs égards. Elles menacent la pérennité des règles d'aménagement du territoire qui tendent à donner une cohérence au développement dans un secteur donné sur le moyen terme.

Ces articles du projet de loi sont également contraires au principe de subsidiarité, définit ainsi par la *Loi sur le développement durable* :

[L]es pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernées.

Le développement durable met de l'avant le principe de subsidiarité afin de favoriser l'intervention des instances locales. L'approche adoptée par le projet de loi 66 est en contradiction complète avec ce principe alors que le gouvernement se permettrait de ne pas respecter les pouvoirs accordés aux municipalités. Les mesures d'accélération du projet de loi 66 seraient en plus contraires au nouveau statut de gouvernement de proximité accordé aux municipalités en 2017. Cette réforme prône une autonomie municipale et un changement de ton pour ne plus considérer les municipalités comme de simples créatures du gouvernement provincial.

Par la mise à mal du principe de subsidiarité et le non-respect des outils de planification, le projet de loi 66 pourrait une fois de plus nuire à la protection de l'environnement. En effet, ces

¹ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ c. A -19.1, art. 149 al.1 (3).

² *Id.*, art. 149 al. 1 (4).

mesures pourraient également impliquer un risque accentué pour la perte de milieux naturels. À titre d'exemple, si un schéma d'aménagement et d'urbanisme prévoit le développement d'un quartier à proximité d'un boisé et prévoit la protection de ce boisé, un organisme gouvernemental pourrait décider d'y implanter un projet d'infrastructure.

Reddition de comptes

Le CQDE est d'avis que la mise en place de mesures de reddition de comptes est essentielle. Il se questionne cependant sur la portée des dispositions du projet de loi 66. Celui-ci prévoit que le ministre de l'Environnement devra déposer au Conseil du trésor une reddition de comptes semestriels. Une question subsiste cependant : à quoi servira cette reddition de comptes ? Servira-t-elle par exemple à assurer un suivi sur le maintien de l'objectif de zéro perte nette de milieu humide ou encore à limiter les mesures d'accélération au regard de leurs impacts trop élevés sur l'environnement ?

Le CQDE estime que le projet de loi doit stipuler clairement quelles seraient les implications concrètes de ces redditions de comptes. Celles-ci devraient permettre d'assurer la préservation de l'environnement et la prévention d'atteintes majeures et irréversibles subséquentes. Par le projet de loi 66, le législateur créerait un régime parallèle de soustraction, d'autorisation et d'évaluation de projets. Ce régime parallèle ne devrait pas être considéré comme une opportunité de « tester » des normes allégées afin de mettre en place un régime pouvant mener à un affaiblissement permanent de la protection environnementale.

Conclusion

Au regard des impacts anticipés du projet de loi 66 et face aux enjeux environnementaux titanesques auxquels nous faisons face, le CQDE estime qu'il est nécessaire que le législateur renonce à tout allègement des exigences environnementales et en aménagement du territoire.

Le CQDE comprend que le projet de loi 66 ne serait que l'un des éléments s'inscrivant dans une relance post-COVID. Cependant, force est de constater que cette proposition n'est pas à la hauteur des défis environnementaux auxquels le Québec est confronté et qui s'accroîtront dans l'avenir. Au contraire, elle vient nuire à notre capacité d'y répondre.

Il est plus que temps de miser sur une relance verte, juste et durable. Le développement économique et social est indissociable de la protection de l'environnement. À vouloir affaiblir les exigences environnementales pour relancer l'économie à court terme, le Québec s'expose à des coûts humains et économiques à long terme de même qu'à une perte de services écologiques rendus par la nature, des impacts sur la santé et une plus faible résilience aux changements climatiques, y compris pour les secteurs économiques qui dépendent de l'environnement. En misant sur une relance verte, inclusive et durable dans le respect de nos lois et règlements, le gouvernement pourrait contribuer à se relever de la crise sanitaire actuelle

en saisissant l'opportunité d'investir dans l'environnement et dans l'économie locale à long terme, au bénéfice de toutes et tous et plus particulièrement des groupes vulnérables. L'approche préconisée par le projet de loi 66 se trouve néanmoins aux antipodes : prioriser un gain sur le court terme au risque de générer des coûts importants sur le long terme et des dommages environnementaux irréparables.