



PAR COURRIEL

Québec, le 16 octobre 2020

Monsieur Marc Croteau
Sous-ministre
Ministère de l'Environnement et de la
Lutte contre les changements climatiques
Édifice Marie-Guyart, 30^e étage (boîte 02)
675, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5V7
marc.croteau@environnement.gouv.qc.ca

Objet : **Commentaires et propositions du BAPE sur le Projet de loi n° 66**

Monsieur le Sous-Ministre,

Faisant suite à la rencontre du 23 septembre dernier lors de laquelle vous m'avez présenté le Projet de loi n° 66 - Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure (ci-après PL66), et de la lecture attentive que j'en ai faite depuis, je vous partage ici mes commentaires et propositions d'ajustements.

Considérations générales

Le PL66 vise à accélérer certains projets d'infrastructure tout en assurant la protection de la qualité de l'environnement (i.e. 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). À cet égard, le projet de loi propose notamment de mettre en place des mesures d'accélération relatives à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE).

Le BAPE prend acte que ce projet de loi est proposé pour répondre à un contexte exceptionnel, qu'il concerne des projets d'infrastructures spécifiques identifiés dans le projet de loi, et que ses dispositions seront en vigueur pour une durée maximale de 5 ans.

.../6

Comme ce projet de loi touche directement les travaux du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), je souhaite proposer des ajustements qui, j'en suis convaincu, permettront d'améliorer certains aspects du projet de loi tout en respectant les objectifs gouvernementaux qu'il poursuit.

À priori, deux éléments nous apparaissent préoccupants eut égard à la participation publique:

1. Pour les projets identifiés dans le PL66 qui répondent aux critères d'assujettissement à la PÉEIE, les citoyens ne pourront plus demander la tenue d'une audience publique du BAPE. En effet, pour les projets qui feront l'objet d'une période d'information publique, le citoyen ne pourra désormais demander que la tenue d'une consultation ciblée ou d'une médiation. Seul le ministre pourra déclencher l'audience publique s'il considère que ce type de mandat apparaît souhaitable en raison de la nature des enjeux que soulève le projet, notamment lorsque des préoccupations du public le justifient. Cette audience sera cependant « ciblée » au regard des enjeux que le ministre aura identifiés.
2. Le citoyen héritera d'un fardeau important puisqu'il devra alors faire la démonstration du sérieux de sa demande d'examen du projet par le BAPE, ainsi que de l'utilité de cet examen pour la prise de décision gouvernementale. Le ministre peut aussi, à tout moment, demander à cette personne, à ce groupe ou à cette municipalité de fournir davantage d'explications au soutien de sa demande avant de déterminer s'il confie un mandat de consultation au BAPE (article 41 du PL66).

J'estime que ces deux éléments du PL66 ébranlent les fondements historiques quant au rôle du citoyen dans la procédure d'évaluation environnementale. Rappelons que dès la mise en place de cette procédure, à la fin des années 1970, le rôle du citoyen a été reconnu et valorisé par le législateur, tel qu'en témoigne cette citation du ministre Marcel Léger datant du 25 septembre 1978 : « *Nous voulons que le citoyen soit un agent actif et responsable de l'environnement et devienne un partenaire indispensable dans le processus de prise de décision* ».

Je suis d'avis que ces deux éléments du PL66 devraient être retirés, d'autant plus qu'ils n'apportent aucun gain eut égard aux objectifs poursuivis d'accélération des évaluations environnementales.

Considérations spécifiques sur l'accélération de la PÉEIE

A. Consultations ciblées vs audiences publiques

Le projet de loi prévoit, pour certains projets, une période d'information publique puis une consultation ciblée ou une médiation si le ministre reçoit une ou des demandes à cet égard. Nous sommes d'avis que cette proposition n'est pas optimale eut égard à l'objectif de réduction des délais qui caractérise le PL66.

Comme l'illustre le tableau suivant, le délai pour une consultation ciblée serait, dans les circonstances, jusqu'à 20 jours plus long que pour une audience publique.

| Types de mandat | Délais en jours | | | | | | |
|---------------------|---|-----------------------|--|---|--|--------|-------|
| | Préparation de la lettre-mandat pour signature du ministre et envoi au BAPE | Période d'information | Réception des requêtes, analyse et suivi auprès des requérants, le cas échéant | Préparation de la lettre-mandat pour signature du ministre et envoi au BAPE | Publication de la lettre mandat au registre et Préparation du mandat par la commission d'enquête | Mandat | Total |
| Consultation ciblée | 10 j | 30 j | 10 j | 10 j | 25 j | 90 j | 175 j |
| Audience publique | 0 | 0 | 0 | 10 j | 25 j | 120 j | 155 j |

En m'appuyant sur l'expérience du BAPE, j'estime que parmi la dizaine de projets inscrits au PL66 susceptibles d'être assujetti à la PÉEIE, la très grande majorité sont des projets majeurs qui feraient vraisemblablement en temps normal l'objet d'une audience publique. Dans ce contexte, nous croyons qu'il serait plus efficace de soumettre systématiquement tous ces projets à une audience publique sans période d'information.

Une telle approche offrirait en outre les avantages suivants :

- Pas nécessaire de limiter le rôle du citoyen à l'égard des requêtes ;
- Pas nécessaire, pour le ministre, d'arbitrer la qualité des requêtes ni le type de mandat à confier ;
- Plus de transparence et de prévisibilité ;
- Meilleure préparation de la part des initiateurs, des municipalités et des personnes-ressources des ministères et organismes ;
- Meilleure gestion des effectifs, tant pour le BAPE que pour le MELCC et le MTQ ;
- Simplification des activités administratives nécessaires à la délivrance des mandats à être confiés au BAPE.

En contrepartie de cette proposition, il faudra que la consultation publique sur la directive soit publicisée adéquatement, que l'étude d'impact soit rendue disponible pour consultation du public au Registre des évaluations environnementales dès son dépôt et que le public en soit informé sans délai. S'ensuivrait le délai minimal de 25 jours, déjà prévu aux Règles de procédure du BAPE, qui doit s'écouler entre la date de la publication du mandat d'audience confié au BAPE au registre des évaluations environnementales et le début de ce mandat.

B. Audience publique limitée à certains enjeux

Je suis d'avis que la mention « *relativement aux enjeux qu'il a identifiés* » qui se trouve au dernier alinéa de l'article 41 du PL66 devrait être retirée :

Lorsque l'étude d'impact est complète, et que, en raison de la nature des enjeux que soulève le projet, la tenue d'une audience publique apparaît souhaitable, notamment lorsque des préoccupations du public le justifient, le ministre peut, ~~relativement aux enjeux qu'il a identifiés,~~ mandater le Bureau de tenir cette audience sans que l'organisme public n'ait à entreprendre la période d'information publique prévue à la sous-section 2 de la section V du Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets.

Encore une fois, cette disposition n'aura pas d'effet sur la réduction des délais qui est recherché puisque peu importe le nombre d'enjeux traités par la commission d'enquête, une audience publique aura toujours une durée maximale de 4 mois. En contrepartie, elle peut laisser croire à tort au citoyen qu'il ne pourra pas soulever en séances publiques des enjeux, légitimes à son point de vue, qui n'ont pas été identifiés par le ministre dans sa lettre mandat du BAPE.

Soulignons que la consultation sur les enjeux réalisée en début de processus, ainsi que l'exercice réalisé dans le cadre de l'étude d'impact, doivent permettre d'identifier les enjeux majeurs du projet. Toutefois, il ne sera pas exclu que des enjeux autres soient soulevés par les citoyens lors des travaux d'une commission, comme c'est souvent le cas. Rappelons à cet effet que le paragraphe 2 de l'article 38 du PL66 définit la notion d'enjeux comme étant une préoccupation majeure pour le gouvernement, la communauté scientifique ou la population, y compris les communautés autochtones concernées, dont l'analyse pourrait influencer la décision du gouvernement quant à l'autorisation d'un projet.

En outre, je suis d'avis que cette mention pourrait avoir pour effet :

- de nuire à la crédibilité de l'audience publique sur des projets susceptibles d'entraîner des impacts majeurs ;
- de nuire à l'acceptabilité des projets eux-mêmes ;
- de faire en sorte que les citoyens se sentent muselés si la commission d'enquête refuse d'entendre leurs questions ou leur intervention si celles-ci ne sont pas directement liées aux cibles identifiées ;
- de nuire à l'acquisition du savoir et au partage des connaissances locales ou autochtones qui permettent une meilleure compréhension des enjeux.

Par ailleurs, cette mention soulève aussi un enjeu de cohérence, voire de confusion, entre la consultation ciblée et l'audience publique limitée à certains enjeux. Dans les règles de procédure du BAPE, l'article 43 permet aux commissions, dans le cadre des consultations ciblées, de traiter de toute autre préoccupation non identifiée comme cible par le ministre. Aucune disposition de cette nature n'est prévue pour les mandats d'audience publique puisqu'aucune cible n'est habituellement identifiée dans ce type de mandat. Ainsi, en l'absence d'une disposition dans nos règles de procédure qui permettrait aux commissions, dans le cadre d'une audience publique, de traiter de toute autre préoccupation non identifiée comme enjeux pas le ministre, ce que propose le libellé de l'article 41 du PL66, cela aura pour effet de limiter la participation publique et les travaux des commissions dans le cadre de ce type de mandat. L'intention du législateur n'est pourtant pas de limiter la participation publique, mais plutôt de réduire les délais menant à la décision gouvernementale.

Autres considérations importantes

C. La recevabilité de l'étude d'impact

Les mesures d'accélération relatives à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement font en sorte que l'étape de la recevabilité de l'étude d'impact pilotée par le MELCC, appuyée par les avis des différents ministères et organismes consultés, sera remplacée par une simple vérification que l'étude d'impact contient tous les renseignements identifiés dans la directive du ministre.

Ce nouveau processus peut avoir des impacts directs sur la qualité de l'information disponible aux citoyens de même que sur la profondeur des analyses de nos commissions d'enquête, notamment si l'on ne s'assure pas que la documentation déposée par l'initiateur soit pertinente, complète, de qualité et prenne en compte les principaux enjeux dont ceux soulevés par la communauté d'accueil. Une étude incomplète et de mauvaise qualité aura pour effet d'accentuer les préoccupations et la méfiance des citoyens et de complexifier grandement l'analyse de la commission.

Au final, le décideur risque de ne pas avoir l'ensemble des éléments pertinents pour prendre une décision éclairée. Le temps économisé au début du processus pourrait être vain si des études et des analyses supplémentaires devenaient nécessaires après le rapport du BAPE et avant l'adoption du décret d'autorisation.

L'imputabilité de l'initiateur de projet à l'effet de fournir une étude d'impact de qualité sera d'autant plus grande et déterminante pour la crédibilité de l'évaluation environnementale du projet et ultimement de la décision gouvernementale. Il aura aussi tout intérêt à s'assurer de ne pas négliger les étapes de consultation des parties prenantes qui se tiennent normalement durant la réalisation de son étude d'impact.

D. La pression sur les ressources

Enfin, l'impact du PL66 sur le volume des mandats susceptibles d'être confiés au BAPE dans les prochaines années mettra une pression accrue sur les ressources normalement accordées au BAPE. Actuellement, le volume élevé de mandats force le Bureau à repousser certains d'entre eux faute de ressources suffisantes, entraînant des délais dans le cheminement des dossiers inscrits à la PÉEIE. Afin de pouvoir réaliser tous les mandats que souhaite lui confier le ministre, dans les délais impartis, avec rigueur et crédibilité, il va de soi que le Bureau devra inévitablement bénéficier d'une hausse de ses crédits budgétaires (rémunération et fonctionnement) et de son niveau d'effectif autorisé.

Espérant que ces commentaires et propositions sauront vous être utiles, veuillez agréer, Monsieur le Sous-Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président,



Philippe Bourke

c. c. Emmanuelle Géhin, chef de cabinet adjointe et responsable des dossiers du BAPE