CET - 002M
C.P. - PL 102
Loi sur la qualité
de l'environement

Mémoire

Consultation sur le projet de loi 102

Loi visant principalement à renforcer l'application des lois
en matière d'environnement et de sécurité des barrages,
à assurer une gestion responsable des pesticides et à mettre
en œuvre certaines mesures du plan pour une économie verte 2030
concernant les véhicules zéro émission

Présenté à
la Commission des transports et de l'environnement

19 Novembre 2021

RNCREQ
Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

Rédaction :

Clémentine Cornille, directrice générale, conseil régional de l'environnement l'Abitibi-Témiscamingue

Gabriel Larocque, coordonnateur de projet, RNCREQ

Bérénice La Selve, recherchiste, RNCREQ

Martin Vaillancourt, directeur général, RNCREQ

Vicky Violette, directrice générale, conseil régional de l'environnement de Lanaudière

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)

Maison du développement durable
50, rue Sainte-Catherine Ouest
Bureau 380.A
Montréal H2X 3V4
514 861-7022
www.rncreq.org

La **force d'un réseau** au service
de l'environnement et du développement durable

Table des matières

Présentation du RNCREQ et des CRE 4
Introduction 5
Pouvoir d'inspection et d'enquête 5
Loi sur les pesticides 6
Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec .. 8
Loi sur les mines 9
Loi sur le ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs 10
Conclusion 11
Bibliographie 11
Sommaire des recommandations 12

Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay–Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environne-mentaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Par leurs actions, les CRE contribuent à harmoniser qualité de l'environnement, équité sociale et développement économique.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans chacune des régions du Québec. Par leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement et contribuent à harmoniser la préservation de l'environnement, l'équité sociale et le développement économique. Ils privilégient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation, en tenant compte des réalités locales et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. En 2018, les CRE comptent ensemble près de 1 600 membres – principalement des groupes environnementaux, des organismes parapublics et municipaux, ainsi que des citoyens et quelques entreprises privées.

Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux : changements climatiques, protection de la biodiversité, matières résiduelles, santé des lacs, gestion de l'eau, énergie, forêts, etc.

Le RNCREQ a pour mission de contribuer à la définition d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom.

Au fil des années, le Regroupement des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics mais qui lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable.

Introduction

Le projet de loi n°102 (PL 102) est un projet omnibus dont la finalité est exposée dans l'analyse d'impact réglementaire comme s'inscrivant dans la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif et visant à uniformiser et rehausser les mesures d'application des principales lois concernées ainsi qu'à renforcer la gestion des pesticides et de consolider la sécurité des barrages (page ix).

Ce projet de loi apporte des modifications à un peu plus d'une dizaine de lois. Les intentions derrière les modifications sont expliquées dans l'analyse d'impact réglementaire, cependant cette dernière ne couvre pas toutes les modifications apportées, ce qui laisse planer un certain manque de clarté quant à certaines d'entre elles.

Le RNCREQ salue les effets positifs de ce projet de loi et présente une analyse accompagnée de recommandations pour en tempérer les effets que nous jugeons préoccupants voire négatifs.

Le RNCREQ ne prétend pas avoir réalisé une analyse exhaustive du projet de loi et nous avons délibérément ciblé nos interventions sur certaines sections en fonction du temps et des ressources disponibles au sein du RNCREQ. L'absence de commentaire pour une section ne signifie pas une adhésion inconditionnelle du RNCREQ aux changements proposés.

Pouvoir d'inspection et d'enquête

Le PL 102 propose d'améliorer et d'uniformiser les mesures d'application communes à six lois sous la responsabilité du ministère de l'Environnement et des Changements climatiques (MELCC). Cette loi rassemblera les pouvoirs d'inspection, d'enquêtes pénales et d'enquêtes administratives, l'exécution des jugements qui en découlent ainsi que les mesures de réclamation et de recouvrement applicables pour récupérer une somme due.

Le projet de loi propose également une modification qui permet au ministre de « désigner toute personne à agir comme inspecteur pour veiller à l'application de la présente loi et des lois concernées » (chapitre II, article 4).

L'analyse d'impact réglementaire semble limiter ce pouvoir d'inspection aux cas complexes et en appui aux inspecteurs du MELCC : « (...) d'attribuer les pouvoirs d'inspection à des experts qui viennent en aide aux inspecteurs du MELCC pour des cas complexes, notamment l'inspection des véhicules lourds. » (MELCC, 2021, p. 16).

Cependant, le PL 102 est plus large et édicte ce pouvoir comme suit : « Le ministre peut également autoriser, par entente, toute personne autre qu'un fonctionnaire à exercer, en l'absence d'un inspecteur, certains pouvoirs normalement dévolus à un inspecteur en vertu de la présente section. L'entente précise notamment le ou les pouvoirs dévolus ainsi que l'encadrement applicable à la personne concernée. » (chapitre II, article 4). Cet article autorise donc le ministère de l'environnement à déléguer ses pouvoirs d'inspection et d'enquête.

Le RNCREQ souhaite souligner d'une part qu'il doit être établi que les personnes auxquelles le ministère délègue ces fonctions n'ont aucun conflit d'intérêt avec l'objet de l'inspection ou d'enquête.

D’autre part, le RNCREQ souhaite être assuré que la réalisation d’une analyse d’impact environnemental, qui est le principal outil servant au ministère à déterminer la recevabilité d’un projet, ne peut en aucun cas être déléguée à un tiers parti.

Il est capital que cet outil demeure entre les mains du ministère afin de s’assurer que le bien-être public soit toujours le principe directeur guidant l’analyse, et non pas de possibles intérêts privés qui pourraient influencer l’analyse effectuée par un tiers.

Pour cette raison, le RNCREQ fait les recommandations suivantes.

Recommandation 1

Le RNCREQ recommande qu’il soit indiqué clairement dans le projet de loi que, si les pouvoirs d’inspection du ministère peuvent être délégués, l’absence de conflit d’intérêt de la personne déléguée doit être considérée.

Recommandation 2

Le RNCREQ recommande qu’il soit indiqué clairement dans le projet de loi que la réalisation d’une analyse d’impact environnemental ne peut en aucun cas être déléguée à un tiers parti.

Loi sur les pesticides

Le RNCREQ tient à souligner plusieurs modifications qui vont dans le sens de l’intérêt public et de la protection de l’environnement :

- L’assujettissement au Règlement des semences enrobées de pesticides en tant que pesticides (art. 41, 2◦) ;
- La modulation par règlement de la surveillance des activités de vente de pesticides (art. 68, 1◦) ;
- L’introduction d’une obligation de formation comme condition de délivrance d’un certificat (art. 55-58) et d'une évaluation des connaissances pour son renouvellement (art. 61) ;
- L’encadrement réglementaire de la possession de pesticides (art. 68) ;
- L’application du concept de pollueur-payeur qui introduit des outils économiques permettant de mieux internaliser les coûts sociaux et environnementaux de l’usage de pesticides (art. 69, 2◦) — cette disposition fait écho à la recommandation 8 faite par le RNCREQ dans son rapport « Impacts des pesticides sur la santé publique et l’environnement » de 2019 ;
- L’introduction d’une liste des ingrédients actifs revue tous les deux ans (art. 69, 3◦).

Afin de maximiser les retombées bénéfiques de ces modifications et en minimiser les retombées négatives, le RNCREQ souhaite émettre plusieurs recommandations.

La modulation par règlement et la surveillance des activités de vente des pesticides pourrait être poussée plus loin en établissant un registre public des ventes (RNCREQ, 2019, recommandation 2). Ce registre devrait être tenu par les vendeurs et être accessible au public, tout en protégeant l’anonymat des fermiers. Ces données offriraient une traçabilité par pesticide et par MRC qui permettrait de bonifier la

recherche en analysant la prévalence de certaines pathologies en fonction du type de pesticide vendu dans une région donnée et ainsi de collecter les données permettant d'observer des corrélations entre présence de pesticides dans l'environnement et impact sur la santé publique.

Recommandation 3

Le RNCREQ recommande d'établir un registre public des ventes tenu par les vendeurs de pesticides permettant une traçabilité par substance au niveau des MRC.

Lorsque la recherche indique qu'une substance présente des risques toxicologiques, il faudrait mettre sur pied un moratoire sur son utilisation ainsi qu'un plan d'intervention, le temps de valider l'impact réel de la substance sur la santé. Pendant ce temps, des alternatives devraient être analysées et suggérées. Cette mesure contribuerait à l'efficacité de la mesure d'évaluation tous les deux ans de la liste d'ingrédients actifs des pesticides en faisant le lien entre ces informations et la recherche scientifique sur les impacts sociaux et environnementaux des pesticides.

Recommandation 4

Le RNCREQ recommande d'appliquer le principe de précaution en élaborant un plan d'intervention législatif lorsque certains pesticides présentent un risque potentiel sur la santé.

Les gains financiers permis par les outils économiques devraient être investis dans le soutien aux alternatives aux pesticides de synthèse telles que l'insertion d'insectes bénéfiques, les biopesticides, et les méthodes telles que les filets. Cela augmenterait l'efficacité de ces instruments ainsi que leur acceptabilité sociale.

Recommandation 5

Le RNCREQ recommande que les gains financiers permis par les outils économiques soient investis dans le soutien aux alternatives aux pesticides de synthèse.

Les outils économiques mentionnés dans le projet de Loi pourraient être modulés pour les rendre plus dissuasifs suivant le degré de risque de la substance concernée. Cette modulation pourrait être mise à jour en fonction de la révision périodique de la liste des ingrédients actifs contenus dans les pesticides et de l'évolution de la science concernant leur niveau de toxicité.

Recommandation 6

Le RNCREQ recommande que les outils économiques soient modulés suivant une hiérarchie dans l'usage des pesticides afin que le recours aux alternatives aux pesticides de synthèse soit d'abord privilégié, suivi du recours aux pesticides à faible risque.

Recommandation 7

Le RNCREQ recommande que la hiérarchie des substances suivie par les outils économiques soit modulée suivant l'analyse de la toxicité des principes actifs dont la liste sera mise à jour tous les deux ans.

Enfin, nous estimons que la responsabilité des impacts environnementaux et sociaux de l'usage des pesticides ne doit pas être portée uniquement par les utilisateurs, mais également par les fabricants et distributeurs. Ainsi, nous recommandons que le gouvernement, lors de l'application de l'article 69 —11.4°

qui l'autorise à déterminer qui sont les personnes assujetties aux droits et redevances — étudie la possibilité d'une taxation de tous ces acteurs afin de les encourager à participer au développement de solutions moins toxiques.

Recommandation 8

Le RNCREQ recommande la mise en place d'une taxation sur les acteurs en amont des utilisateurs dans la chaîne de fabrication et de distribution des pesticides.

Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec

L'analyse d'impact réglementaire définit l'intention de la modification apportée à cette Loi comme suit : « limiter la vente ou la location de certaines catégories de véhicules et de régir l'utilisation des crédits accumulés par les constructeurs d'automobiles » (page ix).

Le RNCREQ approuve cette initiative car toute diminution des véhicules à énergie fossile est appréciable, et la limitation du transfert de crédits dans le temps encourage les constructeurs automobiles à adopter un comportement vertueux.

Cependant un flou demeure autour du facteur de conversion des crédits accumulés par les constructeurs automobiles (Chapitre II, article 2, 2°). Tant que ce facteur de conversion ne sera pas connu, il ne sera pas possible au RNCREQ de se positionner avec certitude sur le caractère bénéfique ou néfaste du nouveau système proposé.

Le RNCREQ saisit cette occasion de réitérer certains des commentaires formulés dans son mémoire déposé en août 2016 à la Commission des transports et de l'environnement (CTE) au sujet du projet de loi n°104 (Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants) ainsi que celui remis en septembre 2021 au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le cadre de la consultation sur la Stratégie nationale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Les véhicules électriques sont préférables aux véhicules à énergie fossile, mais ils causent tout de même des problèmes environnementaux par le biais de l'augmentation du parc automobile (RNCREQ, 2016, p.3). En effet, l'augmentation de l'utilisation de l'auto solo engendre l'étalement urbain, et donc, la destruction de milieux naturels et agricoles (RNCREQ, 2021, p.5).

Favoriser uniquement l'ajout de voitures électriques n'est pas une stratégie de transition viable. En effet, pour respecter l'approche de priorisation des actions « Réduire–Transférer– Améliorer » du plan d'action 2018-2023 de la Politique de mobilité durable 2030 du Québec, il faut penser la gestion de véhicules en termes de transport de personnes efficace, c'est-à-dire plus d'individus par véhicule (RNCREQ, 2021, recommandation 7). Seuls les transports en commun électrifiés et les transports actifs apportent une vraie solution aux problèmes de transports nationaux (RNCREQ, 2016).

Par conséquent, une loi qui favorise l'augmentation de la proportion de véhicules zéro émission au sein de parc automobile est louable seulement dans la mesure où ce parc automobile plafonne et, dans un meilleur scénario, diminue (RNCREQ, 2016).

Ainsi donc, le cadre de la Loi actuelle ne répond pas entièrement aux besoins de la Politique de mobilité durable. Au lieu d'une « Loi qui vise l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission », il faut envisager une « Loi qui vise l'augmentation de la **proportion** de véhicules automo-biles zéro émission dans un parc automobile global en diminution ». Or, pour diminuer le nombre de véhicules sur les routes, on doit favoriser les modes de transport efficaces des personnes —transport collectif, autopartage… (RNCREQ, 2016, recommandation 3).

Recommandation 9

Le RNCREQ recommande de viser l'augmentation de la proportion de véhicules automobiles zéro émission et d'encourager la réduction du parc automobile, en favorisant le développement d'une offre de transport des personne efficace (transport collectif, autopartage…).

Loi sur les mines

La modification du chapitre M-13.1 de la Loi sur les mines proposée comporte des éléments que le RNCREQ salue. On note l'avancée positive représentée par la modification à l'article 69 admettant que les travaux d'exploration minières occasionnent des impacts. On note également divers ajouts et précisions qui affirment le pouvoir discrétionnaire du ministre et lui confèrent plus de mécanismes pour y répondre.

Ainsi, le ministre pourrait désormais exiger au titulaire du *claim* de fournir une garantie financière (alinéa 2) ainsi que d'autres conditions (alinéa 3) en plus d'acquitter les droits fixés par règlement (alinéa 1) ; il pourrait également exiger tout document et tout renseignement relatifs aux travaux d'exploration à impacts visés par la demande d'autorisation.

De plus, Selon le nouvel article 69.1, le ministre peut imposer des conditions et obligations pour les travaux et selon l'article 69.2, il a le pouvoir de renouveler ou non son autorisation.

Cependant on note également des points qui pourraient être bonifiés.

Ainsi, la définition et la catégorisation des travaux d'exploration à impacts ne sont pas encore connues, car celles-ci seront déterminées par règlement. Nous ne savons donc pas si des composantes territoriales seront prises en compte dans cette définition ni quels seront les types de travaux d'exploration visés. Par exemple, la gravité des impacts pourrait être plus élevée si les travaux d'exploration se situent à proximité d'écosystèmes exceptionnels, d'eaux de surface d'intérêt public (eaux potables), d'aquifères granulaires (moraines et eskers) ou d'un territoire incompatible avec l'activité minière (TIAM) déterminé par une MRC.

Dans ce contexte, le RNCREQ est préoccupé par le fait que le projet de loi ne prévoit pas d'autorisation au stade préalable de l'enregistrement des claims. En effet, c'est à cette étape que des démarches pourraient être bénéfiques afin de s'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'usage avec un projet d'aire protégée (dont les zones à l'étude issues de demandes citoyennes et d'organismes) ou avec une communauté autochtone. Après l'étape de l'enregistrement des claims, il est souvent trop tard pour faire marche arrière.

Recommandation 10

Le RNCREQ recommande que les *claims* soient soumis à autorisation avant leur enregistrement.

Recommandation 11

Le RNCREQ recommande que les particularités territoriales ainsi que la consultation des communautés autochtones soient des facteurs déterminants dans la délivrance ou le refus d'autorisation de *claims*.

Recommandation 12

Le RNCREQ recommande que soit d'emblée refusée toute nouvelle demande d'autorisation de *claim* portant sur une ou des zones dont la candidature est à l'étude pour le réseau d'aires protégées.

Loi sur le ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs

La modification de la Loi sur le ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs n'est pas abordée dans l'analyse d'impact réglementaire. Cependant le RNCREQ note les deux points suivants :

L'article 30 introduit une modification du statut de l'eau, qui est désormais nommée une « ressource naturelle » alors que la mouture précédente de la Loi la nommait une « richesse naturelle » (art. 13). Ce changement semble être dicté par une uniformisation des termes employés, la notion de richesse naturelle étant en usage dans les textes de la Politique nationale de l'eau (2002).

Toutefois, cet article indique également que le ministre doit exercer ses droits « de manière compatible avec l'attribution des terres ».

Le RNCREQ est inquiet à l'égard d'une subordination des prérogatives du ministre de l'Environnement à celles d'autres ministères voulant faire une exploitation économique des territoires visés par la loi, qui sont alors vus comme une ressource et non plus comme une richesse du patrimoine québécois.

Recommandation 13

Le RNCREQ recommande de réaffirmer le caractère de protection de la nature et d'exploitation durables des ressources qui doit guider la gestion des terres.

Conclusion

Le projet de loi n°102 apporte quelques avancées positives que le RNCREQ approuve. Cependant, il comporte également des aspects qui doivent être amendés afin d'éviter un impact environnemental négatif qui serait à l'opposé de l'effet attendu de cette loi, qui est exposé dans l'analyse d'impact réglementaire comme étant avant tout « la protection de l'environnement » (page ix).

Bibliographie

Assemblée nationale du Québec, 2021. Projet de loi 102.

Direction générale de la politique de mobilité durable et de l'électrification,2018. Plan d'action 2018-2023 de la politique de mobilité durable 2030.

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2021. Analyse d'impact réglementaire Projet de loi visant principalement à renforcer l'application des lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages, à assurer une gestion responsable des pesticides et à mettre en œuvre certaines mesures du Plan pour une économie verte 2030 concernant les véhicules zéro émission.

Ministère des transports, Politique de mobilité durable - 2030.

RNCREQ, 2016. Mémoire sur le Projet de loi n°104.

RNCREQ,2019. Impacts des pesticides sur la santé publique et l'environnement.

RNCREQ, 2021. Mémoire sur la Stratégie nationale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Sommaire des recommandations

Pouvoir d'inspection et d'enquête

1. Le RNCREQ recommande qu'il soit indiqué clairement dans le projet de loi que, si les pouvoirs d'inspection du ministère peuvent être délégués, l'absence de conflit d'intérêt de la personne déléguée doit être considérée.
2. Le RNCREQ recommande qu'il soit indiqué clairement dans le projet de loi que la réalisation d'une analyse d'impact environnemental ne peut en aucun cas être déléguée à un tiers parti.

Loi sur les pesticides

3. Le RNCREQ recommande d'établir un registre public des ventes tenu par les vendeurs de pesticides permettant une traçabilité par substance au niveau des MRC.
4. Le RNCREQ recommande d'appliquer le principe de précaution en élaborant un plan d'intervention législatif lorsque certains pesticides présentent un risque potentiel sur la santé.
5. Le RNCREQ recommande que les gains financiers permis par les outils économiques soient investis dans le soutien aux alternatives aux pesticides de synthèse.
6. Le RNCREQ recommande que les outils économiques soient modulés suivant une hiérarchie dans l'usage des pesticides afin que le recours aux alternatives aux pesticides de synthèse soit d'abord privilégié, suivi du recours aux pesticides à faible risque.
7. Le RNCREQ recommande que la hiérarchie des substances suivie par les outils économiques soit modulée suivant l'analyse de la toxicité des principes actifs dont la liste sera mise à jour tous les deux ans.
8. Le RNCREQ recommande la mise en place d'une taxation sur les acteurs en amont des utilisateurs dans la chaîne de fabrication et de distribution des pesticides.

Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec

9. Le RNCREQ recommande de viser l'augmentation de la proportion de véhicules automobiles zéro émission et d'encourager la réduction du parc automobile, en favorisant le développement d'une offre de transport des personne efficace (transport collectif, autopartage…).

Loi sur les mines

10. Le RNCREQ recommande que les claims soient soumis à autorisation avant leur enregistrement.
11. Le RNCREQ recommande et que les particularités territoriales ainsi que la consultation des communautés autochtones soient des facteurs déterminants dans la délivrance ou le refus d'autorisation de claims.
12. Le RNCREQ recommande que soit d'emblée refusée toute nouvelle demande d'autorisation de claim portant sur une ou des zones dont la candidature est à l'étude pour le réseau d'aires protégées.

Loi sur le ministère de l'environnement, du développement durable et des parcs

13. Le RNCREQ recommande de réaffirmer le caractère de protection de la nature et d'exploitation durables des ressources qui doit guider la gestion des terres.