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

Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec

25 novembre 2021

SOMMAIRE

L'Ordre des ingénieurs du Québec regroupe quelque 65 000 ingénieurs et candidats à la profession d'ingénieur de toutes les disciplines, à l'exception du génie forestier. Il a pour mission d'encadrer la pratique de l'ingénieur et de soutenir le développement de la profession afin d'assurer la protection du public

Considérant les liens étroits entre l'exercice de l'ingénierie et le développement durable, l'Ordre porte un intérêt certain à la législation en matière environnementale.

Le projet de loi 102 vise principalement à accroître et améliorer les mesures d'application et de contrôle dont dispose le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pour assurer le respect des lois environnementales.

L'Ordre estime que l'uniformisation de ces mesures constitue une nette avancée pour la protection de l'environnement.

L'Ordre propose certaines mesures visant à bonifier le projet de loi. Ces propositions concernent la publicité des registres tenus par le ministère, la nomination de personnes autres que des fonctionnaires pour agir à titre d'inspecteurs, les cas ouvrant la porte à des enquêtes administratives, ainsi que le pouvoir alloué au gouvernement d'exempter de l'application des normes de sécurité certains barrages à forte contenance.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 :

Prévoir la diffusion sur le site Internet du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques des registres prévus aux articles 72 à 74 de la *Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages* et à l'article 129 de la *Loi sur les pesticides* afin de répondre aux impératifs de transparence et d'accessibilité à l'information.

Recommandation n° 2 :

Prévoir que toute personne autre qu'un fonctionnaire à qui des fonctions d'inspection sont confiées soit membre d'un ordre professionnel en modifiant l'article 4 pour y remplacer, dans la première phrase, « personne » par « membre d'un ordre professionnel régi par le Code des professions (chapitre C-26) ».

Recommandation n° 3 :

Étendre la faculté de demander la tenue d'une enquête administrative à toute personne qui constate la présence ou le rejet d'un contaminant en remplaçant le premier alinéa de l'article 14 de la *Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages* par « Si une personne croit pouvoir attribuer à la présence ou au rejet d'un contaminant dans l'environnement une atteinte à la santé des personnes ou à l'environnement, ou des dommages à des biens, elle peut, dans les 30 jours suivant la constatation de l'atteinte ou des dommages, demander au ministre la tenue d'une enquête administrative. ».

Recommandation n° 4 :

Permettre au ministre d'assujettir un barrage à faible contenance aux normes applicables aux barrages à forte contenance, en insérant à l'article 2.2 de la *Loi sur la sécurité sur la sécurité des barrages* l'alinéa suivant : « Le ministre peut catégoriser comme barrage à forte contenance un barrage dont la hauteur est inférieure à 2,5 m mais supérieure à 2m et dont la capacité de retenue est supérieure à 30 000 m², lorsque, selon l'avis d'un ingénieur, ce barrage présente des risques au moins équivalents à ceux présentés par un barrage à forte contenance. »

Recommandation n° 5 :

Retirer l'article 131 introduisant le nouvel article 22.1 à la *Loi sur la sécurité des barrages* qui permet au gouvernement d'exempter certains barrages à forte contenance des normes de sécurité prévues à cette loi.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	1
Recommandations	2
L'Ordre des ingénieurs du Québec	4
Introduction	5
Commentaires particuliers	6
Publicité des registres	6
Inspecteurs	6
Enquêtes administratives	7
Classification des barrages	8
Exemption de certains barrages aux normes de sécurité	9
Conclusion	9

L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC

L'Ordre des ingénieurs du Québec a pour mission d'encadrer la pratique de l'ingénieur et soutenir le développement de la profession afin d'assurer la protection du public. À cette fin et en misant sur la prévention et l'accompagnement, l'Ordre vise à ce que les ingénieurs répondent aux plus hauts standards de compétence.

Ses quelque 65 000 membres et candidats à la profession d'ingénieur contribuent à la sécurité, à la fiabilité et à la durabilité des ouvrages d'ingénierie, du logiciel au pont. Ils œuvrent également à la réhabilitation des terrains contaminés et à minimiser l'empreinte écologique des activités humaines.

L'exercice de l'ingénierie est intimement lié à la protection de l'environnement. Celle-ci est au cœur des obligations professionnelles des ingénieurs, puisqu'elle fait partie de leur code de déontologie depuis 1976¹, et le législateur la reconnaît comme partie intégrante de l'exercice de l'ingénierie depuis la modernisation de la *Loi sur les ingénieurs* en 2020².

Par ailleurs, en septembre 2020, l'Ordre a publié ses engagements en matière de développement durable³. Ces engagements sont regroupés sous les trois principes d'intervention suivants :

- viser l'amélioration continue des compétences et des pratiques, notamment pour mesurer l'impact environnemental des interventions ;
- miser sur la collaboration avec les autorités publiques, les scientifiques, les associations, les autres ordres professionnels, les universités, les assureurs et les climatologues, notamment ;
- soutenir l'innovation et la rigueur scientifique afin de développer de nouvelles connaissances, des solutions durables et adaptatives et des technologies propres, ainsi que favoriser la transition énergétique et l'adoption des principes de l'économie circulaire .

Considérant les liens étroits entre l'exercice de l'ingénierie et la protection de l'environnement, l'Ordre porte un intérêt certain envers la législation environnementale.

¹ *Code de déontologie des ingénieurs*, RLRQ c. I-9, r. 6.1, art. 2.01

² *Loi sur les ingénieurs*, RLRQ c. I-9, art. 1.1.

³ ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC, *Énoncé de position et engagement en matière de développement durable*, septembre 2020.

INTRODUCTION

En juin 1972, les participants de ce qui fut la première conférence mondiale sur l'environnement convinrent de ce qui suit :

« La protection et l'amélioration de l'environnement est une question d'importance majeure qui affecte le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier ; elle correspond au vœu ardent des peuples du monde entier, et constitue un devoir pour tous les gouvernements. »⁴

Le 21 décembre suivant, le Québec adoptait sa première véritable loi environnementale⁵. Au fil des années, cette loi a été modifiée et complétée par divers règlements, d'autres lois, ainsi que certaines politiques. Cette multiplication a entraîné une certaine disparité dans les mesures d'application et de contrôle des lois environnementales⁶.

Principale mesure du projet de loi 102, la *Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages* vient uniformiser les mesures d'application et de contrôle des lois environnementales.

L'Ordre estime que l'instauration d'un cadre uniforme d'application et de contrôle en matière d'environnement était nécessaire à la fois pour assurer un meilleur respect des lois et pour éviter des incohérences en matière d'application des normes environnementales.

La *Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages* s'inspire des meilleures dispositions des lois plus récentes en matière d'environnement. L'Ordre souligne à cet effet les articles 31 et 32 de la loi qui répondent clairement à des enjeux de probité soulevés par différents intervenants⁷.

L'Ordre accueille aussi le nouvel article 51 de cette loi, qui prévoit que le syndic d'un ordre professionnel est averti d'une plainte pénale déposée contre un professionnel qui a produit un renseignement faux ou trompeur.

Cela dit, l'Ordre croit que le projet de loi pourrait faire l'objet de bonifications et désire faire part aux parlementaires de ses propositions en ce sens.

⁴ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement*, New York, 1973.

⁵ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c. Q-2.

⁶ Par « mesures d'application et de contrôle », l'Ordre entend l'ensemble des moyens visant à assurer le respect des normes environnementales, notamment les pouvoirs en matière d'enquête et d'inspection, les sanctions et les motifs de retrait d'autorisation.

⁷ BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL DE MONTRÉAL, *Rapport de mi-mandat 2019*, Montréal, 2019, p. 8 et Ernesto SAVONA et al, *Les aspects peu étudiés du crime organisé : une discussion de la situation au Canada dans le contexte international*, Ottawa, Sécurité publique Canada, 2011.

COMMENTAIRES PARTICULIERS

Publicité des registres

Le projet de loi prévoit la tenue de plusieurs registres, dont certains existent déjà, relatifs aux mesures prises pour assurer l'application des lois environnementales. Ces registres portent sur les avis d'exécution, les sanctions pécuniaires administratives et les déclarations de culpabilité se rapportant aux lois environnementales⁸, ainsi que sur les matières liées aux pesticides⁹ et sur les autorisations et approbations liées aux barrages¹⁰.

Selon le projet de loi, seuls les registres prévus à la *Loi sur la sécurité des barrages* doivent faire l'objet d'une publication sur le site Internet du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques¹¹.

L'Ordre s'explique mal cette distinction quant à la publication des registres sur le site Internet du ministère, puisqu'elle semble contraire aux objectifs du projet de loi.

Le caractère public des registres vise à assurer la confiance du public envers l'administration des lois environnementales. Toutefois, ce caractère public est relativement théorique si un registre ne peut être consulté aisément par les citoyens.

Ainsi, afin de répondre aux impératifs de transparence et d'accessibilité à l'information, il serait nécessaire d'étendre la diffusion sur le site Internet du Ministère à l'ensemble des registres tenus en vertu des lois environnementales.

Recommandation n° 1 :

Prévoir la diffusion sur le site Internet du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques des registres prévus aux articles 72 à 74 de la *Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages* et à l'article 129 de la *Loi sur les pesticides* afin de répondre aux impératifs de transparence et d'accessibilité à l'information.

Inspecteurs

Le projet de loi confie plusieurs pouvoirs aux inspecteurs pour leur permettre de vérifier l'application des différentes lois environnementales. Comme indiqué plus haut, l'Ordre accueille favorablement cette initiative.

L'article 4 de la *Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages* autorise le ministre à nommer des personnes pour exercer des fonctions d'inspecteur.

⁸ *Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages*, art. 72 à 74

⁹ *Loi sur les pesticides*, RLRQ c. P-9.3, art. 129.

¹⁰ *Loi sur la sécurité des barrages*, RLRQ c. S-3.1.01, art. 13, 17.1 et 34.6.

¹¹ Idem.

L'Ordre comprend que des circonstances exceptionnelles peuvent justifier de recourir aux services de personnes autres que des fonctionnaires pour exercer certaines activités d'inspection.

L'article 4 tel que libellé ouvre cependant la porte à des situations qui pourraient être problématiques, par exemple, confier des fonctions d'inspection à des personnes liées à des entreprises qui sont susceptibles de faire l'objet d'une inspection.

Les inspecteurs du ministère sont encadrés par des règles déontologiques applicables à la fonction publique¹² et, s'ils sont membres d'un ordre professionnel, par le code de déontologie adopté par celui-ci.

L'Ordre estime qu'il serait essentiel que les personnes qui ne sont pas fonctionnaires et à qui sont confiés des pouvoirs d'inspection soient membres d'un ordre professionnel. Ceci permettrait de s'assurer que toute personne qui exerce la fonction d'inspecteur soit assujettie à un encadrement déontologique minimal.

Recommandation n° 2 :

Prévoir que toute personne autre qu'un fonctionnaire à qui des fonctions d'inspection sont confiées soit membre d'un ordre professionnel en modifiant l'article 4 pour y remplacer, dans la première phrase, « personne » par « membre d'un ordre professionnel régi par le Code des professions (chapitre C-26) ».

Enquêtes administratives

Les articles 13 et 14 de la *Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages* permettent au ministre de nommer une personne pour mener une enquête administrative sur la présence ou le rejet d'un contaminant dans l'environnement qui cause une atteinte à sa santé, des dommages à ses biens ou sur un prélèvement d'eau qui nuit à son accès à une eau potable.

Ainsi, seule une personne directement touchée par le problème constaté peut demander la tenue d'une enquête administrative. Par exemple, une personne qui constate la présence d'un contaminant sur un terrain public ne pourrait pas demander la tenue d'une enquête administrative. Il en va de même pour une municipalité qui ne pourrait demander la tenue d'une telle enquête dans un cas où des dommages seraient causés aux biens de ses citoyens.

Or, la protection de l'environnement est un enjeu collectif qui dépasse les simples intérêts des citoyens qui peuvent être directement lésés par la présence d'un contaminant. En ce sens, l'Ordre estime qu'il serait opportun d'ouvrir à d'autres personnes la possibilité de demander une enquête administrative. Cela dit, il y aurait lieu que le ministre conserve sa discrétion pour ne pas donner suite à une demande qu'il estime frivole ou inopportune.

L'Ordre est d'avis que ces restrictions quant à la tenue d'une enquête administrative se justifient difficilement et semblent peu conciliables avec l'esprit de l'article 46.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹³ qui consacre le droit de vivre dans un environnement sain.

¹² *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, RLRQ c. F-3.1.1, r. 3.

¹³ RLRQ c. C-12, art. 46.1.

Recommandation n° 3 :

Étendre la faculté de demander la tenue d'une enquête administrative à toute personne qui constate la présence ou le rejet d'un contaminant en remplaçant le premier alinéa de l'article 14 de la *Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages* par « Si une personne croit pouvoir attribuer à la présence ou au rejet d'un contaminant dans l'environnement une atteinte à la santé des personnes ou à l'environnement, ou des dommages à des biens, elle peut, dans les 30 jours suivant la constatation de l'atteinte ou des dommages, demander au ministre la tenue d'une enquête administrative ».

Classification des barrages

Le projet de loi prévoit la classification des barrages en trois catégories, en fonction de leurs caractéristiques, comme le montre le tableau suivant :

Barrages à forte contenance	Barrages à faible contenance	Petits barrages
Hauteur d'au moins 1 m et capacité de retenue supérieure à 1 000 000 m ³ OU Hauteur d'au moins 2,5 m et capacité de retenue supérieure à 30 000 m ²	Hauteur d'au moins 2 m mais de moins de 2,5 m et capacité de retenue inférieure ou égale à 1 000 000 m ³ OU Hauteur d'au moins 2,5 et capacité de retenue inférieure ou égale à 30 000 m ³	Hauteur entre 1m et 2 m, peu importe la capacité de retenue

L'encadrement applicable à un barrage est tributaire de sa classification. La plupart des obligations en matière de sécurité prévues à la *Loi sur la sécurité des barrages* ne s'appliquent qu'aux barrages à forte contenance.

Un barrage qui serait considéré à faible contenance peut cependant présenter un risque important pour la sécurité du public. Par exemple, un barrage dont la hauteur est de 2,4 m et la capacité de retenue est de 950 000 m³ posera plus de risque que certains barrages à forte contenance.

En ce sens, l'Ordre croit qu'il serait nécessaire d'allouer au ministre une certaine discrétion pour assujettir aux normes applicables aux barrages à forte contenance, un barrage à faible contenance dont la capacité de retenue est supérieure à 30 000 m³, lorsqu'il présente un risque équivalent à ceux posés par un barrage à forte contenance. Le ministre devrait fonder sa décision sur l'avis d'un ingénieur.

Recommandation n° 4 :

Permettre au ministre d'assujettir un barrage à faible contenance aux normes applicables aux barrages à forte contenance, en insérant à l'article 2.2 de la *Loi sur la sécurité des barrages* l'alinéa suivant : « Le ministre peut catégoriser comme barrage à forte contenance un barrage dont la hauteur est inférieure à 2,5 m mais supérieure à 2m et dont la capacité de retenue est supérieure à 30 000 m², lorsque, selon l'avis d'un ingénieur, ce barrage présente des risques au moins équivalents à ceux présentés par un barrage à forte contenance. »

Exemption de certains barrages aux normes de sécurité

Le nouvel article 22.1 de la *Loi sur la sécurité des barrages*¹⁴ permettra au gouvernement d'exempter certains ensembles de barrages à forte contenance de l'ensemble des normes de sécurité prévues à la section III du chapitre II de cette loi.

Ainsi, le gouvernement pourra exempter certains barrages des normes minimales de sécurité en matière de résistance aux crues et aux séismes¹⁵, de l'étude de sécurité faite par un ingénieur, de l'obligation d'avoir un plan de gestion des eaux retenues préparé par un ingénieur, ainsi que des mesures de surveillance et d'entretien¹⁶.

L'Ordre ignore les motifs qui justifieraient de dispenser de ces obligations l'exploitant d'un barrage à forte contenance, considérant que ce type de barrage présente un risque élevé de préjudice. Cet article semble difficilement compatible avec l'esprit des modifications apportées à la *Loi sur la sécurité des barrages*.

Dans ce contexte, l'Ordre entretient d'importantes réserves par rapport à l'article 22.1 et suggère de le retirer du projet de loi.

Recommandation n° 5 :

Retirer l'article 131 introduisant le nouvel article 22.1 à la *Loi sur la sécurité des barrages* qui permet au gouvernement d'exempter certains barrages à forte contenance des normes de sécurité prévues à cette loi.

CONCLUSION

L'Ordre accueille favorablement ce projet de loi, lequel devrait contribuer à une meilleure application des lois environnementales et, par conséquent, à maintenir la confiance du public envers l'administration de celles-ci.

L'Ordre espère que ses commentaires et ses propositions pourront contribuer à la réflexion des parlementaires sur le contenu de cet important effort de modernisation des dispositions d'application des lois environnementales.

¹⁴ Art. 131 du projet de loi.

¹⁵ *Règlement sur la sécurité des barrages*, RLRQ c. S-3.01.01, r. 1, art. 20 à 29.

¹⁶ Voir les articles 16, 19 et 20 de la *Loi sur la sécurité des barrages*.