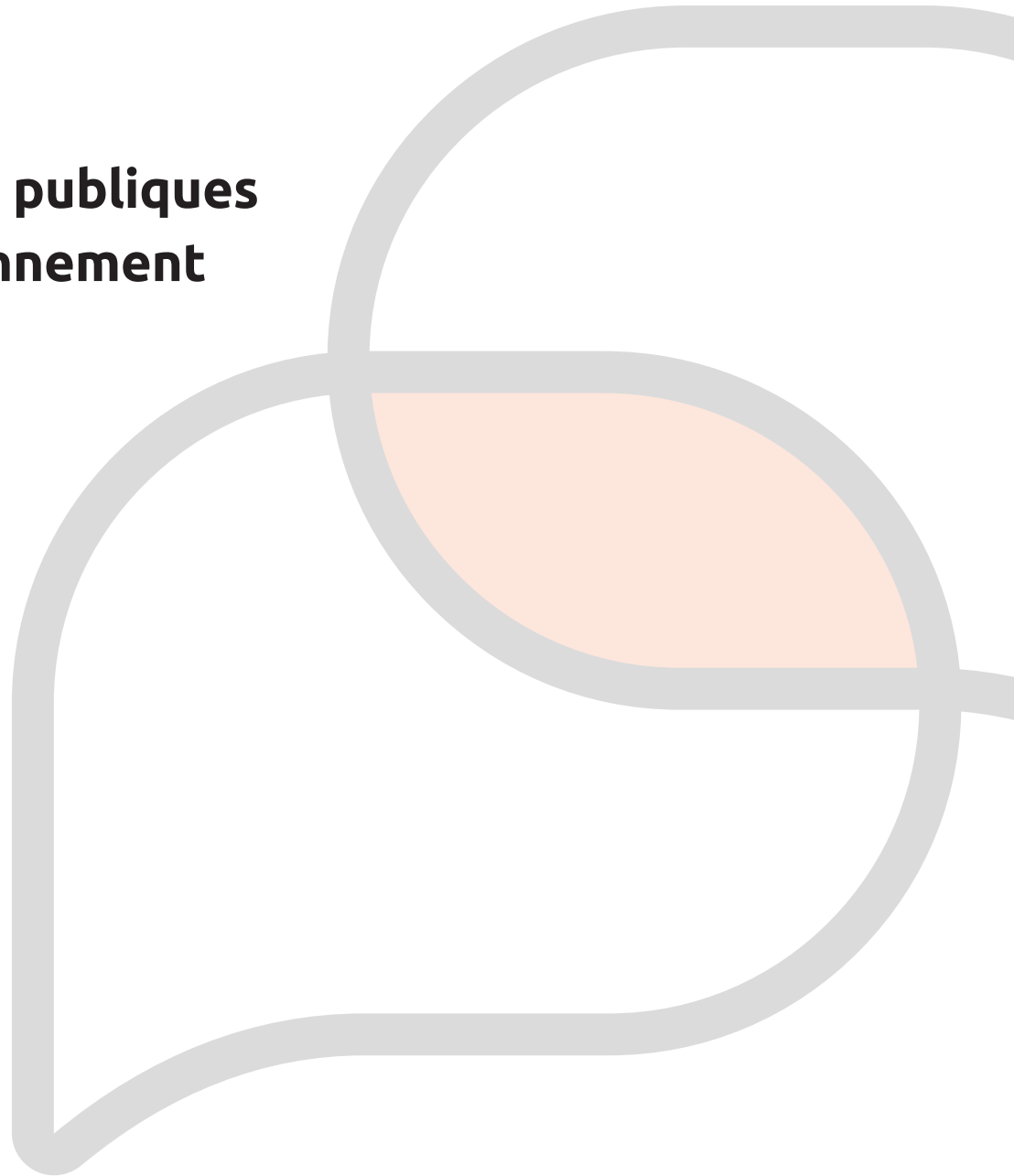


Bureau d'audiences publiques sur l'environnement



Mémoire

déposé à la Commission des transports et de l'environnement

Projet de loi n° 81

Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement

4 février 2025

Soucieux de réduire son empreinte environnementale, le BAPE favorise la consultation numérique de ses publications.

Le présent document est disponible uniquement en version électronique à l'adresse bape.gouv.qc.ca.

140, Grande Allée Est, bureau 650
Québec (Québec) G1R 5N6
communication@bape.gouv.qc.ca
bape.gouv.qc.ca
facebook.com/BAPEquebec
x.com/BAPE_Quebec
linkedin.com/company/bapequebec

Téléphone : 418 643-7447
Sans frais : 1 800 463-4732

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (2025). *Mémoire déposé à la Commission des transports et de l'environnement, Projet de loi n° 81 Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement*, 10 p.

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2025
ISBN 978-2-555-00404-7 (PDF)

1 Présentation de l'organisme

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) est un organisme public, neutre et impartial, créé en décembre 1978. L'organisme relève du ministre responsable de l'Environnement et réalise les mandats qu'il lui confie.

Par ce geste posé il y a plus de 45 ans maintenant, les parlementaires de l'Assemblée nationale affirmaient le droit des citoyens à l'information environnementale et la possibilité de demander la tenue de consultations sur des projets susceptibles de présenter des répercussions majeures sur la qualité de l'environnement.

Ils reconnaissaient du même souffle la pertinence et la valeur de la contribution de la population au processus décisionnel sur un projet susceptible d'affecter sa qualité de vie en raison de la connaissance concrète qu'ont les communautés de leur milieu.

La réalisation de la mission de l'organisme s'articule autour de quatre rôles : informer, consulter, enquêter et aviser, lesquels sont d'ailleurs réaffirmés dans son *Plan stratégique 2024-2027*, déposé l'automne dernier.

Ainsi, le BAPE offre les conditions propices pour que les citoyennes et citoyens puissent s'informer et s'exprimer. À cette fin, il veille à ce que toute l'information disponible et pertinente soit rendue publique.

Les constats et avis contenus dans les rapports de ses commissions d'enquête sont le fruit d'une analyse rigoureuse qui intègre les enjeux écologiques, sociaux et économiques, les fondements même de la *Loi sur le développement durable*¹.

Depuis 1978, les types de mandats confiés au BAPE se sont diversifiés de même que ses domaines d'action. Actuellement, quatre lois prévoient des processus de participation publique par lesquels l'expertise du BAPE est sollicitée avant que le gouvernement prenne une décision sur un projet ou sur une question relative à la qualité de l'environnement soumise par le ministre. Il s'agit de la *Loi sur la qualité de l'environnement*² (LQE), la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*³, la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*⁴, et la *Loi sur les parcs*⁵. Le diagramme en annexe illustre cette réalité.

Dans chacune de ces lois, le législateur a prévu des processus au cours desquels le public a l'occasion de s'informer puis d'exprimer ses préoccupations et ses opinions devant une commission d'enquête du BAPE constituée à la suite d'une ou des demandes à cette fin.

Depuis sa création, le BAPE s'est vu confier par le ministre plus de 1 100 mandats dont 720 périodes d'information publiques. Les commissions d'enquête constituées par le président de l'organisme ont produit près de 410 rapports à la suite de mandats d'audience publique, de consultation ciblée, de médiation ou d'enquête.

1. RLRQ, c. D-8.1.1.

2. RLRQ, c. Q-2, telle que modifiée par la *Loi modifiant la Loi de la qualité de l'environnement*, LQ 1978, c. 64.

3. RLRQ, c. C-61.01.

4. RLRQ, c. A-2.001.

5. RLRQ, c. P-9.

Mentionnons que plus de 95 % des mandats confiés au BAPE découlent de la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue par la LQE (que l'on désignera ici comme la Procédure) laquelle a été instituée au même moment que la création du BAPE.

Cette Procédure s'applique à près d'une quarantaine de catégories de projets d'envergure présentant un risque environnemental élevé lesquels sont assujettis par le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*⁶. La responsabilité de l'application de cette Procédure incombe au ministre responsable de l'Environnement et les mandats confiés au BAPE s'intègrent aux étapes de celle-ci.

Les modifications qui touchent les activités du BAPE proposées dans le projet de loi n° 81 s'articulent principalement dans ce cadre.

6. RLRQ, c. Q-2, r. 23.1.

2 Principales dispositions touchant la compétence du BAPE

a) La reconnaissance explicite des fonctions d'information et de consultation du BAPE

Par l'introduction du nouvel article 6.3.1, proposé par l'article 73 du projet de loi, le législateur vient consacrer dans la LQE les deux principaux rôles du BAPE, soit d'informer et de consulter la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre. Bien que des articles plus spécifiques de la LQE permettaient déjà au BAPE d'assumer ces fonctions, le législateur vient réaffirmer ces rôles parmi ceux déjà prévus à l'article 6.3 de la LQE, à savoir ceux d'enquêter et d'aviser. Le BAPE est bien entendu en faveur de cette nouvelle disposition.

b) Un nouveau rôle pour le BAPE dans l'organisation et la tenue de la période d'information publique sur l'avis d'intention

Le BAPE accueille favorablement les modifications aux articles 31.3 et 31.3.1 de la LQE, proposées par l'article 84 du projet de loi, qui lui confèrent une nouvelle responsabilité dès le début du processus d'évaluation environnementale d'un projet, soit celle d'organiser une période d'information publique sur l'avis d'intention déposé par l'initiateur d'un projet⁷. Cette période, qui est actuellement sous la responsabilité du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, vise notamment à identifier, au tout début de la Procédure, les enjeux particuliers et les préoccupations citoyennes qui doivent être pris en compte par l'initiateur dans l'élaboration de l'étude d'impact sur le projet.

Au terme de cette période, un compte rendu est transmis au ministre comprenant un résumé des observations et des préoccupations soulevées par le public et identifiant celles dont la pertinence justifie qu'elles soient prises en compte dans l'étude d'impact du projet.

En se voyant confié cette nouvelle responsabilité, le BAPE aura l'opportunité de mettre à profit son expertise et son savoir-faire en matière d'information et de consultation publique dès le début du processus d'évaluation d'un projet.

c) Une responsabilité explicite de la période d'information publique sur le projet

Cette période de 30 jours est déjà prévue par l'article 31.3.5 de la LQE et s'amorce au moment où le ministre juge l'étude d'impact d'un projet recevable, c'est-à-dire suffisamment complète pour poursuivre le processus d'évaluation. C'est au cours de cette période qu'une personne, un groupe, un organisme ou une municipalité peut demander au ministre la tenue d'une consultation publique ou d'une médiation par une commission d'enquête du BAPE. Selon la loi actuelle, cette période est sous la responsabilité de l'initiateur du projet même si, dans les faits, le BAPE y joue un rôle de premier plan depuis sa création, notamment en organisant une soirée d'information destinée au

7. L'avis d'intention s'apparente à l'avis sur le projet visé par l'actuel article 31.2 de la LQE.

public. Cette soirée a pour objectif d'expliquer le projet, la procédure d'évaluation environnementale et le droit pour quiconque de demander au ministre l'examen du projet par le BAPE. Au terme de cette étape, un compte rendu est transmis au ministre.

Le BAPE est d'accord avec les modifications proposées à cet égard aux articles 31.3.4 et 31.3.4.1 de la LQE par l'article 84 du projet de loi car elles viennent formaliser et baliser une pratique existante dans ses activités courantes. Au surplus, elles en élargissent la portée en nous demandant non seulement d'informer le public, mais également de recueillir les observations et les préoccupations soulevées durant cette période.

d) Un nouveau rôle de recommandation relatif à la tenue d'une consultation publique ou d'une médiation

Depuis 2018⁸, il incombe au BAPE de recommander au ministre le type de mandat qui devrait lui être confié entre une audience publique, une consultation ciblée ou une médiation au terme de la période d'information publique s'il y a demande d'examen public du projet.

Pour permettre au BAPE de formuler sa recommandation, le ministre lui transmet chaque demande, à l'exception de celles qu'il juge frivoles⁹. Pour assumer cette responsabilité, le BAPE s'est doté d'un cadre objectif d'analyse.

Par l'article 31.3.5 de la LQE, tel que modifié par l'article 85 du projet de loi, le BAPE se verrait conférer un nouveau rôle de recommandation. En effet, le ministre n'aurait plus à juger de la frivolité des demandes qui lui sont faites. Elles seraient plutôt transmises au BAPE, qui les analyserait en vue de juger de la pertinence qu'un mandat lui soit confié.

Pour encadrer l'exercice de ces nouvelles attributions et assurer l'intégrité de cette démarche, le BAPE devra élaborer un cadre général et objectif d'analyse des demandes qui établira les critères qui le guideront dans sa recommandation au ministre. Ce cadre d'analyse sera soumis à l'approbation du ministre et rendu public afin que tout citoyen puisse aisément en prendre connaissance et que la démarche soit faite en toute transparence.

Ainsi, le BAPE formulera sa recommandation au ministre à la fois sur la pertinence qu'une commission d'enquête examine le projet ainsi que sur la nature de son mandat. Il appartiendra toujours au ministre de statuer sur la recommandation du BAPE.

Rappelons que depuis 1978, la LQE consacre la contribution du public à l'évaluation des grands projets qui sont susceptibles d'affecter les communautés et l'environnement. C'est en gardant en tête l'esprit de la loi, de même qu'avec le souci de favoriser cet exercice de démocratie participative, que le BAPE entend accomplir ce nouveau rôle que le législateur envisage de lui confier.

8. Modifications à la LQE introduites par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, LQ 2017, c. 4.

9. Voir l'article 31.3.5 de la LQE dans sa version actuelle.

e) L'évaluation environnementale sectorielle ou régionale

Les articles 31.9.1 à 31.9.19 proposés par l'article 98 du projet de loi prévoient introduire dans la LQE la possibilité de soumettre un plan ou un programme à un processus d'évaluation environnementale sectorielle ou régionale. Dans le cadre de ce nouveau mécanisme, dont le cadre d'application serait sous la responsabilité du Ministère, le BAPE se verrait systématiquement confier deux mandats. D'abord celui de tenir une période d'information pour recueillir les préoccupations du public devant être considérés dans la réalisation de l'étude d'impact, puis, un mandat d'audience publique. Le BAPE et les citoyens pourront alors contribuer à déterminer des balises d'acceptabilité environnementale et sociale applicables aux projets et aux activités qui pourraient en découler.

Le BAPE accueille favorablement ces nouvelles dispositions proposées qui viennent ajouter un cadre d'évaluation en amont des processus actuels et à une échelle plus large que les projets individuels. Elles permettent également de mettre à profit l'expertise de l'organisme au service des citoyens et des processus décisionnels.

Toutefois, le Bureau attire l'attention des parlementaires sur le fait qu'en vertu du paragraphe 1 du deuxième alinéa de l'article 31.9.16, le gouvernement pourrait soustraire de l'application de la Procédure, en tout ou en partie, des projets qui s'inscrivent dans le plan ou le programme visé par l'évaluation environnementale sectorielle ou régionale ou qui pourraient s'y inscrire. Advenant un tel retrait au terme d'une évaluation environnementale sectorielle ou régionale, le BAPE estime qu'un mécanisme d'information et de consultation du public simplifié devrait être mis en place pour recueillir les préoccupations et les enjeux locaux découlant d'un projet spécifique avant son autorisation.

3 Autres aspects du projet de loi ayant attiré l'attention du BAPE

a) L'autorisation de travaux préalables

L'article 88 du projet de loi propose l'introduction de l'article 31.4.3 qui donne au gouvernement le pouvoir de soustraire de la procédure, de manière exceptionnelle, certains travaux préalables requis dans le cadre de la réalisation d'un projet. Nous comprenons que de tels travaux seraient uniquement soumis à une autorisation ministérielle en vertu de l'article 22 de la LQE.

Le BAPE note que l'exercice de ce pouvoir serait limité aux projets initiés par un ministère ou par Hydro-Québec qui participent à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques ou relatives aux objectifs de la transition énergétique. L'exercice de ce pouvoir devrait également répondre à des considérations d'intérêt public.

Le BAPE est préoccupé par le fait qu'une telle disposition permette au gouvernement de soustraire certaines composantes d'un projet à la procédure régulière et, éventuellement, à un examen public du BAPE. Lors de ses activités d'information et de consultation sur le projet, le BAPE risque de se retrouver dans une position délicate devant un public qui remettrait en cause la légitimité de ses actions alors que certains travaux sont déjà en cours de réalisation. Cela pourrait affecter non seulement la crédibilité des processus d'information et de consultation publique, mais également celle de la Procédure dans son ensemble.

Selon le projet de loi, le gouvernement ne pourrait utiliser ce pouvoir que sur recommandation du ministre après qu'il eut reçu le compte rendu du BAPE au terme de la période d'information publique sur l'avis d'intention, c'est-à-dire la nouvelle responsabilité qui serait confiée au BAPE au début de la Procédure. Afin d'éclairer la recommandation du ministre et par souci de transparence auprès du public, le BAPE estime nécessaire que l'initiateur du projet indique clairement son intention de demander pareille soustraction dès le dépôt de son avis d'intention. Ce faisant, les citoyens pourraient émettre leurs observations et préoccupations lesquelles seraient reprises dans le compte rendu que le BAPE devra produire.

b) Le retrait de l'étape de la décision du ministre sur la recevabilité de l'étude d'impact d'un projet et accès aux avis des ministères et organismes

Différentes étapes de la Procédure ont une incidence sur la qualité de l'information qui permet d'analyser un projet et d'informer adéquatement les citoyens susceptibles d'en subir les répercussions.

D'une part, notons que l'article 31.3.4 de la LQE proposé par l'article 84 du projet de loi a pour effet d'éliminer l'étape de l'analyse par le ministre de la recevabilité de l'étude d'impact d'un projet. Cette étape vise entre autres à vérifier si le contenu d'une étude d'impact respecte les exigences de la directive. Elle permet également au ministre de consulter des ministères et organismes gouvernementaux qui possèdent une expertise pertinente à l'évaluation de certains aspects du projet.

Nous saluons la prise en compte des enjeux soulevés par les citoyens au moment de la période d'information publique sur l'avis d'intention, dont le BAPE aurait la responsabilité. En complément, le BAPE estime que la consultation des experts des ministères et organismes au moment de l'élaboration de la directive encadrant la réalisation d'une étude d'impact spécifique à un projet devrait être une pratique à maintenir dans le cadre du nouveau processus d'évaluation environnementale.

D'autre part, la phase de recevabilité de l'étude d'impact serait remplacée par une étape administrative d'établissement de l'admissibilité de l'étude d'impact afin de réduire les délais de la procédure dans son ensemble. Soulignons ici qu'une étude incomplète peut accentuer les préoccupations et la méfiance des citoyens et complexifier l'analyse d'un projet.

L'amorce de l'analyse environnementale d'un projet par le ministère responsable de l'Environnement ainsi que par les ministères et organismes se fera alors en parallèle des processus d'information et de consultation publiques menés par le BAPE. Toutefois, aucun mécanisme n'est formellement prévu dans le projet de loi pour que le public et, le cas échéant, une commission d'enquête du BAPE, puissent avoir accès aux avis techniques des ministères et organismes formulés dans le cadre du processus d'analyse de l'acceptabilité environnementale, lesquels pourraient notamment avoir une incidence sur l'évolution du projet. Malgré les modifications législatives proposées, il demeure essentiel que le BAPE puisse bénéficier en temps utile de ces avis afin de ne pas restreindre l'accès des citoyens à l'information pertinente sur le projet et assurer leur participation pleine et entière au processus de consultation. De plus, ils permettent à la commission d'enquête d'acquérir une connaissance aussi complète que possible du projet et de ses enjeux, ce qui contribue assurément à la qualité de l'analyse qu'elle en fait.

4 Conclusion et recommandations

Pour conclure, le BAPE accueille favorablement dans l'ensemble les nouvelles responsabilités que le projet loi prévoit lui confier.

Nous comprenons également qu'une fois le projet de loi adopté et sanctionné, sa mise en œuvre nécessiterait la modification et l'édiction de nouvelles dispositions réglementaires se rapportant directement à la compétence de l'organisme. Le BAPE souhaite être consulté dans l'élaboration des dispositions qu'il devra mettre en pratique. Il estime également essentiel d'obtenir les ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

Nous sommes confiants qu'une attention particulière sera accordée à cet égard afin que tout changement proposé à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement n'en altère pas ses objectifs fondamentaux.

L'évaluation environnementale sectorielle ou régionale

Le BAPE estime que, dans le cas où un projet est soustrait de la Procédure au terme d'une évaluation environnementale sectorielle et régionale, un mécanisme d'information et de consultation du public simplifié devrait être mis en place pour recueillir les préoccupations et les enjeux locaux découlant d'un projet spécifique avant son autorisation.

L'autorisation de travaux préalables

Dans la mesure où la disposition permettant au gouvernement de soustraire de la procédure des travaux préalables serait maintenue, par souci de transparence, le BAPE considère que le ministère concerné ou Hydro-Québec devrait indiquer clairement son intention de demander pareille soustraction dès le dépôt de l'avis d'intention. Ainsi, les citoyens pourraient émettre leurs observations et préoccupations lesquelles seraient reprises dans le compte rendu produit par le BAPE.

Le retrait de l'étape relative à la recevabilité de l'étude d'impact d'un projet et accès aux avis des ministères et organismes

Le BAPE estime que la consultation des experts des ministères et organismes au moment de l'élaboration de la directive encadrant la réalisation d'une étude d'impact spécifique à un projet devrait être une pratique à maintenir dans le cadre du processus d'évaluation environnementale.

Considérant le retrait envisagé de l'étape de la recevabilité d'une étude d'impact d'un projet, le BAPE estime essentiel que le public et les commissions d'enquête du BAPE puissent continuer d'avoir accès en temps utile aux avis techniques des ministères et organismes qui seraient formulés dans le cadre du processus d'analyse de l'acceptabilité environnementale d'un projet.

L'élaboration des dispositions à mettre en pratique par le BAPE

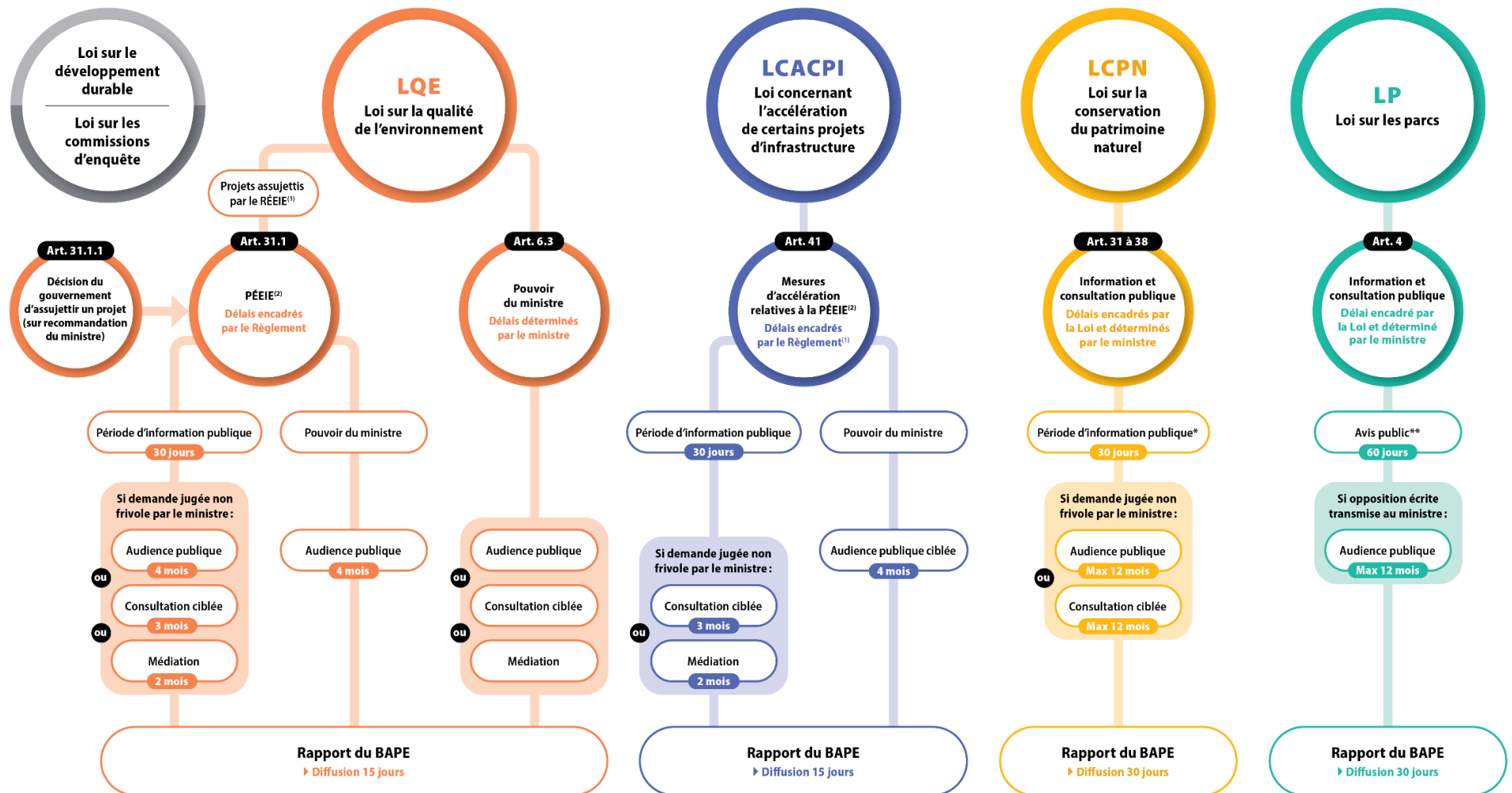
Une fois le projet de loi adopté, le BAPE considère qu'il devrait être consulté dans le cadre de l'élaboration des nouvelles dispositions réglementaires requises à la mise en œuvre de la Loi, notamment pour celles dont l'application relèveront de ses attributions ou qui se rapportent à l'exercice de ses compétences.

Les ressources nécessaires à la mise en œuvre du projet de loi

Pour atteindre les objectifs escomptés par les nouvelles mesures proposées, le BAPE estime également essentiel d'obtenir les ressources nécessaires au déploiement des nouvelles fonctions qui lui seraient conférées par l'adoption du projet de loi.

Annexe

Diagramme des lois régissant les dossiers confiés au BAPE



1. RÉEIE: Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets.
2. PÉEIE: Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

* La période d'information publique tenue dans le cadre de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel est sous la responsabilité du ministre.

** Le ministre donne avis de l'intention de créer ou d'abolir un parc national ou d'en modifier les limites.



INFORMER



CONSULTER



ENQUÊTER



AVISER

bape.gouv.qc.ca