

MÉMOIRE

Destinataire : Commission des transports et de l'environnement - Commissions

Date : 3 février 2025

Objet : Mémoire de Boralex portant sur le projet de loi 81, Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement

Présentation de Boralex

Chez Boralex, nous fournissons de l'énergie renouvelable et abordable pour tous, depuis plus de 30 ans. Un des leaders sur le marché canadien et premier producteur indépendant de l'éolien terrestre de France, nous sommes également présents aux États-Unis et au Royaume-Uni. Au cours des cinq dernières années, notre puissance installée a plus que doublé et elle s'établit aujourd'hui à plus de 3,1 GW. Nous développons un portefeuille de projets de plus de 7,2 GW dans l'éolien, le solaire et le stockage, guidés par nos valeurs et notre démarche de responsabilité sociétale d'entreprise (RSE). Boralex, par une croissance profitable et durable, participe activement à la lutte contre le réchauffement climatique. Grâce à notre audace, notre discipline, notre expertise et notre diversité, nous demeurons une référence de notre industrie.

Introduction

Boralex salue la volonté du gouvernement du Québec de moderniser le cadre législatif environnemental à travers le Projet de loi no. 81, Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement (« PL 81 »). Cette initiative est nécessaire afin d'atteindre les cibles visées dans le Plan pour une économie verte 2030 du gouvernement.

Bien que nous puissions constater des avancées importantes dans le processus d'évaluation environnementale, dont le délai raccourci à 9 mois, certains éléments nécessitent, selon nous, une attention particulière.

Nous proposons donc des pistes de réflexion servant à s'assurer que les dispositions du projet de loi soient aussi pertinentes en pratique qu'en théorie et qu'elles soutiennent le développement des énergies renouvelables.

Évaluations environnementales

Modifications de la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts (la « Procédure environnementale »)(arts. 84 à 89 du PL 81)

1. L'optimisation des délais de la Procédure et le démarrage plus précoce de l'analyse environnementale

Préoccupations :

Bien que la réduction des délais de la Procédure environnementale à une moyenne de 9 mois soit une avancée importante, plusieurs éléments pourraient ralentir ces délais.

D'une part, les exigences supplémentaires ou un manque de coordination entre les parties prenantes, notamment les initiateurs, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (« **MELCCFP** »), les autres ministères impliqués et le BAPE, pourraient entraîner des retards imprévus. Cette situation risque de contrecarrer les objectifs d'optimisation mis en avant par le PL 81.

Il faut noter que l'augmentation des exigences arrivent également bien souvent quand la procédure est réellement entamée et que le projet a signé son contrat avec HQ. Donc, impact sur le projet et donc sur le risque porté par les partenaires, dont ceux municipaux (obtention du décret de manière tardive, donc financement tardif - sur exposition des partenaires à déployer de l'équité en amont du financement) & (sur exposition au risque d'ajout de paramètres et études impliquant des modifications majeures pouvant entraver la rentabilité. du projet - au profit de procédure non établies dès le départ.

D'autre part, les projets d'énergie renouvelable nécessitent généralement de nombreux inventaires écologiques, floristiques, de milieux hydriques et de la faune ichtyenne, qui souvent s'échelonnent sur plusieurs saisons, donc afin de respecter cet échéancier strict, il sera important d'assurer une prévisibilité des inventaires exigés par le MELCCFP tôt dans le processus d'évaluation environnementale.

De plus, nous notons que les formulaires d'autorisation ministérielle actuels ne sont pas adaptés aux projets ayant été soumis à la Procédure environnementale et de l'émission d'un décret. Cela engendre une répétition inefficace des analyses et informations déjà fournies lors de l'étude d'impact et augmente les délais d'émission des autorisations ministérielles à la suite de l'émission du décret. Cette situation n'est pas souhaitable puisqu'elle pourrait faire échec à la réduction visée des délais de la Procédure environnementale.

Recommandations :

- Nous recommandons que le MELCCFP s'assure que les délais soient correctement définis et encadrés dans le règlement à venir, afin de concrétiser l'objectif d'une PÉEIE en 9 mois. Il est essentiel de fixer un délai précis pour permettre au BAPE de développer la période d'information à la suite de l'intention prévue à l'Article 31.3. Actuellement, cette tâche est effectuée par le MELCCFP et non par le BAPE. Nous craignons qu'en l'absence de délai clairement défini, cette étape puisse devenir indéfinie et entraîner un manque de clarté quant à son échéance. Il serait pertinent et nécessaire de tenir des rencontres spécifiques de coordination entre les parties (initiateurs, MELCCFP et le BAPE) dès l'avis de projet afin de s'assurer de demeurer dans les délais prévus.
- Nous recommandons grandement d'adapter les formulaires d'autorisation ministérielle pour les projets étant soumis à la Procédure d'évaluation environnementale afin d'éviter la redondance et alléger les démarches administratives tout en prenant en considération les éléments déjà validés au cours de la Procédure environnementale ainsi que cibler d'avance les activités qui pourront bénéficier d'une déclaration de conformité.

2. La bonification de la directive et le remplacement de la recevabilité

Préoccupations :

Bien qu'un avis d'intention plus détaillé soit perçu comme une amélioration dans la procédure, cette obligation imposerait un fardeau important aux initiateurs de projet, en particulier pour les projets complexes où certaines informations ne sont pas encore disponibles à ce stade de la Procédure d'évaluation. Il s'agit d'un processus de développement évolutif dont plusieurs éléments ne sont confirmés qu'ultérieurement dans l'échéancier du projet. Ces éléments ne sont donc pas connus à ce stade du projet.

Nous demandons donc au MELCCFP d'assurer que la liste qui sera contenue au règlement soit complète pour que l'initiateur puisse remplir ses obligations dans les délais prévus, mais aussi pour éviter que le MELCCFP demande des inventaires à une étape subséquente de la Procédure d'évaluation. Il sera donc important de bâtir cette liste avec l'aide des initiateurs et en tenant compte des particularités des projets d'énergie renouvelable en opposition aux projets industriels plus traditionnels.

Tel que mentionné, lorsque les éléments d'admissibilité sont définis avec précision dans la nouvelle directive, ils évitent des retours en arrière ou des demandes supplémentaires du MELCCFP, ce qui faciliterait davantage le dépôt et le traitement des études d'impact.

La nécessité d'ajuster les projets au fur et à mesure de leur processus d'autorisation, notamment en raison des délais liés aux décisions d'Hydro-Québec en lien avec le raccordement des projets sur leur réseau, constitue une contrainte importante. Cette situation rend difficile, voire impossible, la finalisation complète d'un projet dès les premières étapes de la Procédure d'évaluation. De plus, les initiateurs doivent composer avec d'autres processus réglementaires en parallèles, comme ceux de la CPTAQ, ce qui accentue la nécessité d'avoir des positions alternatives des éoliennes pendant la Procédure d'évaluation.

Enfin, la nouvelle attestation de conformité, qui doit être déposée par les initiateurs avec leur étude d'impact suscite également des préoccupations (modifications à l'article 31.3.4 de la LQE). Nous souhaitons de la prévisibilité sur le contenu à attester et surtout une visibilité sur les exigences qui seront incluses au règlement. En effet, le gouvernement doit s'assurer que les critères soient objectifs et faciles à attester afin de ne pas ajouter un fardeau de responsabilité supplémentaire aux initiateurs, compromettant ainsi l'efficacité et la fluidité des démarches.

Recommandations :

- Nous recommandons d'impliquer activement les initiateurs et les parties prenantes dans l'élaboration de la liste réglementaire qui sera élaborée pour l'admissibilité et du contenu de la nouvelle directive. Les deux devraient d'ailleurs être personnalisés pour chacune des filières d'énergie renouvelable. Cette participation permettra de garantir que ces outils soient adaptés à la réalité des projets et qu'ils restent pertinents et applicables.
- Il est primordial que les informations demandées à l'étape de l'avis d'intention soient réalistes pour les projets d'énergie renouvelable qui exigent une flexibilité à cette étape.
- Nous recommandons également d'encadrer de façon réglementaire les pouvoirs du MELCCFP afin d'éviter les retours en arrière dans la Procédure environnementale ou des demandes d'informations supplémentaires du MELCCFP à des étapes trop avancées de la Procédure environnementale. Cela inclut la clarification des attentes liées à la nouvelle attestation de conformité, qui doit être clairement définie pour prévenir toute interprétation erronée ou incomplète.

3. Émission des autorisation ministérielles

Il est primordial d'optimiser les délais nécessaires à l'obtention des autorisations ministérielles après l'adoption d'un décret environnemental. Bien que le décret établisse le cadre général du projet, les démarches administratives subséquentes afin d'obtenir les autorisations ministérielles, notamment les formulaires à compléter, peuvent prolonger inutilement l'échéancier. Ces formulaires, qui ne sont pas adaptés au développement des différents types de projets, devraient tenir compte des études et validations déjà effectuées durant l'évaluation environnementale, ce qui serait une nette amélioration comparativement à la situation actuelle.

Recommandation :

- Nous recommandons d'alléger et de simplifier les formulaires nécessaires à l'obtention des autorisations ministérielles pour les projets ayant fait l'objet d'une Procédure d'évaluation, afin de réduire les délais et d'éviter une répétition inutile, comme le tout a déjà été évalué.
- Cibler préalablement les activités que pourront être soumis sur déclaration de conformité.

4. Le rôle du BAPE dans la consultation publique préliminaire (nouveaux articles 31.2 à 31.3.4 et suivant de la LQE)

Il faut rappeler que les projets d'énergie renouvelable respectent des façons de faire bien établies en lien avec l'acceptabilité sociale et la consultation des milieux d'accueil, axées sur l'expertise de l'industrie, mais aussi du MELCCFP au fil des années. Ces façons de faire permettent d'encadrer efficacement les projets tout en répondant aux attentes réglementaires.

Cependant, l'implication du BAPE dès l'avis d'intention risque de créer des oppositions prématurées, alors que les promoteurs n'ont pas encore toutes les informations nécessaires pour répondre aux préoccupations citoyennes. Cette intervention précoce pourrait nuire à l'acceptabilité sociale des projets en exposant les initiateurs à des critiques mal fondées, avant que les études et analyses nécessaires soient réalisées. Cette intervention fait apparaître un joueur supplémentaire dans une démarche déjà complexe dans laquelle les citoyens doivent bien cerner les rôles de chacune des parties prenantes.

De plus, l'ajout d'une période d'information publique au stade de l'avis d'intention soulève des interrogations quant à son articulation avec la procédure actuelle, où les citoyens disposent de 30 jours pour faire valoir leurs préoccupations sur le site du MELCCFP, avant que celles-ci ne soient transmises au promoteur. Ce processus de consultation publique initiale qui existe depuis 2018, nous a permis de constater que les préoccupations soulevées par les citoyens et à être intégrées à l'étude d'impact sont dans la plupart des cas, déjà prévues dans la directive de l'étude d'impact. Nous nous questionnons sur la réelle pertinence d'ajouter une consultation publique à une étape si prématurée de la Procédure d'évaluation, nous croyons que le processus actuel de consultation préliminaire est suffisant et répond aux besoins des parties prenantes.

À ce stade, les citoyens participant à une consultation du BAPE pourraient se sentir peu rassurés, faute de réponses détaillées à leurs questions, ce qui compromettrait la qualité des échanges et l'avancement des projets, en plus de retarder l'émission de la directive aux initiateurs, ce qui crée des délais supplémentaires.

Recommandations :

- Nous sommes d'avis que le BAPE ne devrait pas intervenir dès l'avis d'intention, car cela expose les projets à des oppositions prématurées et mal fondées, avant que les initiateurs de projets aient les données nécessaires pour répondre efficacement aux préoccupations.
- Nous croyons que si le BAPE intervient dès l'avis d'intention, son rôle doit être strictement limité à la compilation des préoccupations citoyennes et à leur transmission aux promoteurs et au MELCCFP, sans organisation d'une séance publique formelle. Cette approche permettrait de maintenir un délai maximum de 30 jours pour cette phase et d'éviter des prolongations inutiles.

Conclusion

Boralex souligne la démarche du MELCCFP d'accélérer et de simplifier le cadre environnemental à travers le présent projet de loi. Nous croyons que cet exercice est nécessaire pour arriver à atteindre les cibles de réduction de GES et favoriser la transition énergétique. Afin d'y arriver, il faut s'assurer que les mesures présentées soient réalistes pour les initiateurs de projets d'énergie renouvelable. C'est pour cette raison que nous avons soulevé certains points de vigilance ainsi que des recommandations dans le présent mémoire. Sans une compréhension exhaustive de la réalité des initiateurs et des mesures adaptées, il sera difficile collectivement d'atteindre nos objectifs.