

Chapitre 1

Commentaires sur les changements proposés au processus d'évaluation environnemental et à la création d'un processus d'évaluation environnementale sectorielle ou régionale (ÉESR) par le projet de loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement (PL81)

Par :

- *André Beauchamp, ancien président du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE);*
- *Louis-Gilles Francoeur, ex-journaliste spécialisé en environnement au Devoir et ancien vice-président du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.*

Introduction

EN ce qui a trait à la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux (PÉEIE), le PL81 cible quatre objectifs principaux :

- Rendre plus clairs les enjeux des grands projets et obtenir des études d'impacts plus adaptées aux préoccupations du public tout en lui offrant un rôle plus important l'élaboration de la directive de l'étude d'impacts édictée par le ministre;
- Ajouter de nouvelles responsabilités au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) pour mieux structurer la participation du public aux étapes préliminaires du processus;
- Permettre au ministre de combler de possibles lacunes dans le processus d'évaluation en l'autorisant à « revenir en arrière »¹ dans les différentes étapes;
- Permettre à des ministères et organismes d'État de démarrer les travaux préparatoires de projets majeurs liés à la transition énergétique avant que le projet n'ait été autorisé, afin d'en accélérer la réalisation, quitte à devoir remettre les lieux en l'état si le projet est éventuellement refusé.

En ce qui a trait aux évaluations environnementales sectorielles ou régionales (ÉESR) :

- Procéder à une évaluation globale et intégrée des plans, programmes ou stratégies, privés ou publics, susceptibles de regrouper plusieurs projets ou activités similaires, soit dans un secteur d'activité ou dans une région afin d'en dégager les principaux enjeux environnementaux;
- S'assurer que ces plans, programmes et stratégies rejoignent les orientations gouvernementales en matière d'environnement telles que définies dans le

¹ Toutes les citations du Chapitre 1 sont tirées du mémoire explicatif adressé au Conseil des ministres du Québec.

préambule de la LQE², notamment pour la prise en compte de leurs impacts cumulatifs;

- Favoriser la participation du public dans l'élaboration de règles qui encadreront les projets éventuellement élaborés à l'intérieur de ces plans, programmes et stratégies, gouvernementales ou privés;
- Assujettir volontairement les promoteurs de ces plans, programmes et stratégies au nouveau processus géré par le MELCCFP dans le cadre d'une analyse réalisée conjointement avec les ministères et organismes impliqués;
- Rendre le BAPE responsable de la période d'information et de consultation du public;
- Inclure une consultation des communautés autochtones;
- À la fin de ce processus, le gouvernement entend définir les balises d'acceptabilité sociale et environnementale qui s'appliqueraient ensuite aux projets des plans, programmes et stratégies en cause, tout comme il préciserait l'encadrement du régime d'autorisation qui s'appliquerait à ses processus administratifs et d'autorisation.

Analyse des propositions contenues dans le PL 81

Le Processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux.

- Le PL81 propose de « bonifier » l'avis d'intention de façon à ce que l'initiateur d'un grand projet « précise la portée et l'étendue » de son étude d'impacts (EI) de même que « les enjeux potentiels qu'il prendra en considération ». Cet avis sera soumis à une consultation publique auprès des ministères, organismes gouvernementaux et du public. Cette consultation a pour but d'enrichir la directive qui gouvernera la réalisation de l'étude d'impacts. Il est aussi prévu que ce sera le BAPE qui produira le compte-rendu de la consultation sur l'avis d'intention, lequel sera adressé au ministre.

La préconsultation sur la directive

Une préconsultation sur l'avis d'intention était déjà inscrite dans la réglementation sous forme de consultation électronique, mais c'était le ministère qui analysait les commentaires du public déposés sur son site Internet. Ce qui est nouveau et important ici, c'est qu'on parle d'une consultation du public sous l'autorité du BAPE. **Mais on ne précise pas si cette consultation donnera lieu à des séances**

² Les dispositions de la LQE « affirment le caractère collectif et d'intérêt public de l'environnement, lequel inclut de manière indissociable les dimensions écologiques, sociales et économiques. » On ne peut donc au Québec opposer environnement et économie puisque l'économie fait partie de l'environnement. On peut par contre opposer les besoins des écosystèmes ou de la société aux impératifs économiques. Peu de gens, y compris parfois au ministère, saisissent cette nuance pourtant codifiée dans la loi et qui est en tout point conforme à la science moderne de l'environnement.

publiques, ce qui serait plus conforme à la tradition du BAPE. Il est d'autant plus important de le préciser que les préoccupations du public ne s'expriment pas toutes dans des documents écrits et qu'il convient d'ouvrir la porte à l'expression orale des citoyens. Cette forme plus complète de consultation publique peut, tout comme le souhaitent le gouvernement, les milieux écologiques, citoyens, économiques et professionnels, déboucher sur des études d'impacts moins académiques et moins abondantes, mais plus adaptées au milieu d'insertion et aux préoccupations des citoyens.

D'autre part, le PL81 prévoit que le MELCCFP consultera les ministères et organismes, dont le public découvrira les priorités sur le registre public avant l'élaboration de la directive d'impact. **Mais le PL81 n'inclut pas ici le MELCCFP, dont les priorités devraient aussi apparaître en toute transparence dans le dossier public du projet. Et le BAPE, en raison de sa vaste expérience dans sa recherche de l'intérêt public devrait pouvoir, lui aussi, signaler au ministre la pertinence d'aborder, le cas échéant, des enjeux qui n'auraient pas été abordés au niveau de la préconsultation sur la directive, mais qui risquent d'être soulevés à d'autres étapes de l'examen public du projet.**

Plus de souplesse dans la PÉEIE

Le PL81 propose par ailleurs de permettre au ministre de mettre fin à la PÉEIE ou de revenir en arrière dans les étapes du processus si l'étude d'impact n'est pas jugée admissible; si l'initiateur ne répond pas aux demandes du ministre dans les délais prévus; si ses réponses sont insatisfaisantes, fausses ou trompeuses ou si le projet risque de ne pas respecter la loi ou la réglementation ou encore si le projet a subi une modification majeure en cours de route. **Il s'agit ici d'innovations législatives parmi les plus importantes et les plus bénéfiques du PL81 pour la PÉEIE. Il conviendrait cependant d'ajouter le cas où le contexte environnemental (écologique, social ou économique³) aurait changé sensiblement.**

Réalisation des travaux préalables

D'autre part, le PL81 propose d'autoriser le gouvernement à « permettre de manière exceptionnelle et à certaines conditions la réalisation de certains travaux préalables, requis dans le cadre de projets assujettis à la PÉEIE par un ministère ou Hydro-Québec ». Cet amendement aux règles actuelles de la PÉEIE, qu'on pourrait appeler « l'article Northvolt », vise à ce que les délais actuels de rigueur ne compromettent pas « l'atteinte des cibles gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques ou des objectifs de la transition énergétique ». Le gouvernement pourrait aussi, en vertu du PL81, imposer des conditions pour

mieux protéger l'environnement et exiger des garanties de remise des lieux en l'état originel si le projet devait être refusé en conclusion du processus de la PÉEIE.

Ce changement majeur et historique à la politique de prévention des impacts environnementaux, inscrite dans la LQE depuis 1972, soit il y a plus d'un demi-siècle, est nettement disproportionné par rapport à la nécessité de délais plus courts, invoqués par le gouvernement.

Tous comprennent qu'un gouvernement aime bien rencontrer les échéances de ses agendas politiques. Mais prendre prétexte du fait qu'il faut raccourcir d'un an ou deux l'examen d'un projet de complexe hydro-électrique, par exemple, alors qu'il va modifier l'environnement pour des siècles, ne se justifie pas. L'échelle temporelle de la lutte aux changements climatiques et de la transition énergétique se calcule en décennies. Les retards qu'accusent souvent les gouvernements dans le lancement des grands projets, généralement causés par un manque de vision à moyen et long terme, ne doivent pas se solder par des entorses à une évaluation environnementale qui sera débattue et analysée globalement, y compris en incluant les travaux préparatoires des grands projets.

La Loi québécoise sur la qualité de l'environnement (LQE) repose sur un socle législatif basé sur une politique de prévention des impacts négatifs des grands projets, qui fait l'envie de plusieurs dans le monde, sauf de promoteurs pressés ou qui se réveillent en retard, ou si puissants qu'ils arrivent à imposer leur agenda aux gouvernements. La pierre angulaire de la LQE exige depuis près d'un demi-siècle un examen préalable de l'ensemble des impacts d'un projet avant qu'on ne lève la première pelletée de terre. Le législateur a voulu ainsi éviter de se retrouver devant des faits accomplis et devoir réparer ce qui aurait dû être anticipé. Ce principe ne doit subir aucune entorse. Et cela n'a causé aucun problème important à la société malgré les prévisions alarmistes de certains qui prévoyaient que le Québec allait bientôt s'éclairer à la chandelle...

Dans la réalité, il est difficile d'imaginer qu'un gouvernement aura le courage politique d'imposer à un promoteur qui sert ses intérêts et ses objectifs politiques de rengainer un projet amorcé à coups de millions et de remettre les lieux en l'état. La perte d'argent qui en découlerait serait inévitablement jugée comme un gaspillage de fonds publics, ce qui dévaluerait la PÉEIE auprès d'un certain public. On a déjà vu un tribunal refuser d'imposer la remise en l'état d'un milieu humide dans lequel une grande chaîne de magasin s'était installée illégalement sur la Rive-sud de Montréal. Le juge, qui avait reconnu la culpabilité de l'entreprise, avait invoqué le coût trop lourd de la restauration réclamée par le MELCCFP. La cause n'avait pas été portée en appel...

En outre, une telle entorse aux principes de prévention environnementale convaincra davantage le public et les groupes sociaux que le projet est

politiquement préautorisé dans l'esprit du gouvernement et que le processus de consultation publique, sensé les impliquer dans la décision finale, n'est qu'un leurre. Il en résultera une dévaluation de la PÉEIE tout à fait contraire à l'intérêt public.

Les projets d'une ampleur telle qu'il serait justifié de rogner quelques mois sur la procédure normale d'évaluation ne sont pas nombreux. Si le gouvernement se retrouvait devant une réelle urgence, il conviendrait plutôt qu'il demande à l'Assemblée nationale dans le cadre d'un projet de loi spéciale d'autoriser de tels travaux préalables en modifiant par exception l'application de la LQE, y compris en débattant la question publiquement en commission parlementaire. Cette démarche serait plus conforme au caractère d'exception du projet qu'un simple décret gouvernemental. Et le débat public sur la loi spéciale permettrait au gouvernement de sensibiliser du même coup le public au caractère d'urgence de la situation, si tel est vraiment le cas.

Ajoutons que personne ne peut nier qu'une telle entorse, limitée aujourd'hui aux projets liés à la transition écologique, constituerait un précédent dont d'autres promoteurs, privés et publics, voudront se revendiquer à l'avenir, ce qui pourrait avec le temps multiplier les failles dans le socle de la LQE.

Les audiences ciblées

L'entorse proposée par le PL81 sera, dans les faits, la deuxième en importance qui frappe les principes constitutifs de la LQE. En effet, le législateur québécois a inscrit dans la LQE en 2017 la possibilité pour le titulaire du MELCCFP de tenir des audiences « ciblées », i.e. limitées à certains enjeux. Cette logique de fragmentation des examens environnementaux va à l'encontre de la logique de base de l'évaluation et de la science environnementale, soit une prise en compte globale de l'ensemble des facettes et impacts, directs et indirects, des projets. Déjà, le MELCCFP accepte des fragmentations de projets contraires à ce principe lorsque des promoteurs, comme on l'a vu, « saucissonnent » leurs projets par des artifices légaux, comme fragmenter en quatre volets une porcherie de 11 996 têtes pour éviter le seuil d'application de la PÉEIE. Et cela, même si le législateur a modifié la LQE pour autoriser le ministre à déjouer ces subterfuges en réunissant les facettes de projets artificiellement tronçonnés.

La possibilité de procéder à des médiations environnementales dans des cas où les enjeux se limitent aux intérêts particuliers de quelques intervenants a suffi pendant 40 ans pour limiter l'examen de certains projets en réduisant le coût de ces examens. Le mécanisme de l'audience ciblée peut, par contre, trop facilement permettre à des ministères ou organismes publics, qui pilotent des projets de ponts, d'autoroutes, de barrages, etc., de limiter le mandat du BAPE à certains aspects pour éviter un examen indépendant et global, notamment de la

justification de projets auxquels ils tiennent et qu'ils se sont souvent engagés publiquement à réaliser, ce qui dans leur esprit constitue une décision avérée avant toute audience.

Enfin, la proposition gouvernementale qui vise à donner un feu vert aux étapes préliminaires d'un grand projet sur la base d'une consultation des « ministères, organismes gouvernementaux et du public » ne serait pas soumise, en réalité, à un examen crédible. Nous verrons plus loin que cette première entorse à la logique environnementale la plus élémentaire risque de devenir un frein majeur à la participation du public à la prise de décision gouvernementale en matière d'environnement en raison des autres dispositions du projet de loi 81 sur l'évaluation environnementale sectorielle et régionale.

Il faudrait, au minimum, confier l'examen de la justification d'un tel feu vert aux travaux préparatoire d'un grand projet à la commission d'enquête du BAPE qui devra éventuellement l'analyser et le soumettre à une consultation publique. Seule cette solution offrirait les garanties de transparence, de rigueur et d'indépendance qu'offrent la PÉEIE et la Loi des commissions d'enquête. Une telle commission serait par ailleurs guidée par les principes de précaution de la Loi sur le développement durable et pourrait ainsi porter un jugement rigoureux sur le poids respectif des avantages et des inconvénients de cette solution.

Confier un tel examen à un organe administratif constitue une soustraction nette aux exigences historiques de l'évaluation environnementale et du pouvoir reconnu par la LQE au public d'influencer la décision gouvernementale.

Une telle commission, qui en viendrait à la conclusion, par exemple, que les informations fournies sont suffisantes pour autoriser des travaux préliminaires aurait un poids beaucoup plus important qu'une consultation dirigée par le ministère, surtout pour un projet proposé et appuyé par un gouvernement dont le ministre de l'Environnement fait partie, ce qui risque de le placer en situation de conflit d'intérêt. En somme, le seul compromis crédible ici consisterait à confier le dossier non pas au BAPE en tant qu'organe administratif, comme pour la gestion de l'information du dossier à l'étape de la préconsultation, mais en lui donnant le mandat de créer dès cette étape la commission d'enquête qui sera chargée d'examiner et d'analyser ultérieurement le dossier à la lumière des suivis réalisés sur les travaux préliminaires. La chose est d'autant plus impérative que les matières abordées dans ce premier examen des phases préliminaires d'un projet devraient autrement relever des travaux d'une telle commission. Et il s'agit souvent des dommages les plus importants que causent de grands travaux dans le milieu naturel.

Les situations d'urgence

La proposition visant à mieux baliser les soustractions à la PÉEIE en situations d'urgence est éminemment intéressante car plusieurs ont souvent interprété ces exemptions comme étant des « primes aux retardataires » qui laissent dégénérer des situations pour finalement invoquer l'urgence in extremis. Cela a été dit et redit pour plusieurs cas de sites d'enfouissement proches de la fermeture, de ponts délabrés, etc. L'application de la PÉEIE dans toute sa rigueur, i.e. avec moins de possibilités de soustractions aux règles générales, aurait un effet dissuasif bénéfique sur plusieurs initiateurs de projets.

L'admissibilité des demandes d'audience par le BAPE

La proposition de « donner au BAPE le mandat de vérifier l'admissibilité des demandes d'audience » constituerait une sorte de préjugement sur la valeur des arguments invoqués par des demandeurs devant la commission d'enquête éventuellement chargée de l'examen d'un projet. Comment le BAPE pourrait-il considérer comme valable un argument justifiant le déclenchement d'une audience alors que le même argument pourrait être rejeté à la suite de l'examen public? La LQE confie au ministre le soin de décider s'il y a matière à audience et encadre son pouvoir par la notion de « frivolité ». Cette responsabilité relève du pouvoir exécutif. **La jurisprudence en matière de frivolité est suffisante pour que les règles actuelles continuent de s'appliquer. Il ne faut surtout pas refiler cette tâche au BAPE dont on doit préserver la crédibilité et la neutralité en lui confiant le moins possible de missions administratives en lieu et place des responsabilités du ministre et de son ministère.**

Inclure dans le Registre les projets du Grand Nord

Nous tenons à souligner l'à-propos d'intégrer dans le Registre des évaluations environnementales toute la documentation relative aux projets assujettis aux procédures d'évaluation environnementales relevant de la Convention de la Baie James et du Nord-Québécois. Ce sera utile à tous les Québécois qui pourront ainsi se familiariser davantage avec les enjeux des grands projets dans le Nord du Québec en plus de stimuler leur participation aux consultations publiques sur cette portion de leur territoire que plusieurs connaissent malheureusement fort peu.

Les règles en matière de compensation

Le gouvernement entend délimiter ou « encadrer » la portée des décisions qu'il peut prendre après l'application de la PÉEIE en matière de compensation pour la destruction de milieux humides, hydriques et des habitats des espèces fauniques, incluant ceux des espèces désignées menacées ou vulnérables. **Il entend ainsi élargir le mécanisme compensatoire à la faune dans un souci de cohérence, une innovation bienvenue, mais avec réserve.**

Nous voulons exprimer ici des réserves parce que le mécanisme des « indulgences environnementales » en vigueur jusqu'à présent n'a pas réussi à réduire les atteintes aux milieux humides et l'argent récolté n'a aucunement permis d'atteindre l'objectif de la LQE, soit zéro perte nette. L'intention initiale du législateur visait à obliger en priorité les promoteurs à compenser eux-mêmes, et à leurs risques, la disparition des milieux humides touchés par leurs projets par la restauration ou la création de milieux humides équivalents.

Le système de compensations financières a transféré les risques inhérents à ce type de travaux au gouvernement, à la société et à l'environnement en cas d'échec. Rien dans le système actuel de compensation ne maintient la responsabilité à long terme des promoteurs en cas d'échec du projet de restauration ou de création du ou des milieux humides sensés compenser pour leur projet afin d'atteindre l'objectif de zéro perte nette. **Le projet de loi 81 devrait restaurer la responsabilité des promoteurs et le système de compensations financières devrait s'appliquer par exception au lieu d'être la règle générale.**

Si l'extension de la compensation environnementale aux milieux hydriques, à la faune et aux espèces menacées continue de faciliter leur destruction, la proposition est inacceptable. Limiter par un cadre rigide les conditions et les compensations que le gouvernement peut imposer à un promoteur par le décret d'autorisation d'un projet assujéti à la PÉEIE n'est pas acceptable. Ce processus vise à examiner chaque projet en fonction de ses caractéristiques propres et les avis des commissions d'enquête du BAPE ne devraient pas être encadrés à l'avance par un cadre réglementaire qui s'appliquerait ultérieurement. Ce type d'encadrement constituerait une réelle entrave à l'indépendance des commissions d'enquête.

En outre, si le gouvernement décide néanmoins d'étendre et d'encadrer de façon normative les règles compensatoires, il doit préciser dans la loi qu'elles constituent un minimum qu'il peut et doit dépasser si les circonstances l'exigent. Les commissions d'enquête du BAPE portent des jugements de valeur et formulent des « avis » qui tiennent compte de facteurs dont un encadrement rigide ne peut tenir compte. Par exemple, une commission du BAPE pourrait être justifiée de demander une compensation beaucoup plus importante que l'encadrement retenu par le gouvernement si, par exemple, le milieu humide menacé était le dernier d'une région.

On peut comprendre que les promoteurs et un gouvernement sensible à leurs doléances souhaitent un horizon réglementaire ou financier le plus prévisible possible. Mais la priorité du gouvernement doit aller ici à la protection de l'environnement et de la marge de manœuvre des commissions d'enquête du BAPE. Toute forme d'encadrement rigide de la décision gouvernementale en conclusion d'un exercice de la PÉEIE constituerait une limite insidieuse à la Loi sur

les commissions d'enquête qui ont pour mandat de rechercher la meilleure définition de l'intérêt public, sans entraves, et au sens le plus large. Ce qui ne serait pas le cas si les commissions savaient d'avance que leurs recommandations ou avis n'auront pas de suite à cause de l'encadrement adopté par le gouvernement.

L'évaluation environnementale sectorielle ou régionale (ÉESR)

Depuis quelques années, les formes de la consultation publique en environnement se sont multipliées au Québec, complexifiant et affaiblissant parfois, comme dans le cas des audiences ciblées, un processus pourtant rodé depuis un demi-siècle. En plus des audiences classiques confiées à des commissions d'enquête créées par le BAPE, sous mandat conféré par le titulaire du MELCCFP, la LQE prévoit maintenant la possibilité de tenir des médiations, des audiences ciblées et la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques (ÉES), applicables aux plans, programmes et stratégies gouvernementales.

Seule l'ÉES n'est pas confiée obligatoirement à l'examen d'une commission d'enquête créée par le BAPE, dotée des pleins pouvoirs prévus dans la Loi sur les commissions d'enquête. Ce type d'évaluation stratégique, fort complexe et maintenu par le PL81, relève ultimement d'un groupe de ministères, la plupart à vocation économique, qui y nomment leurs représentants. Le MELCCFP fait partie du groupe, mais s'y retrouve cependant en position minoritaire alors qu'il mène le jeu dans les autres formes d'examen public prévus par la loi.

Cela s'explique sans doute par la résistance historique des autres ministères à se soumettre à l'autorité du MELCCFP, ce qui pouvait se comprendre au début des années 80, mais qui s'explique mal aujourd'hui après près de 50 ans d'existence et dans un contexte où l'environnement est devenu une priorité sociale et politique. De plus, l'examen des plans, programmes et stratégies, réalisé dans le cadre d'une ÉES, sera confié à des sommités nommées par ces mêmes ministères pour les représenter. Ces personnes n'auront ni l'indépendance, ni la crédibilité des commissaires du BAPE, nommés et dotés des pouvoirs de la Loi sur les commissions d'enquête. Globalement, ce lourd examen, peu crédible, fait figure de parent pauvre dans le système d'évaluation environnementale du Québec.

Jusqu'ici, et heureusement, ce mécanisme introduit dans la LQE en 2017 n'a pas encore été utilisé une seule fois, sans doute en raison de sa complexité, de sa lourdeur et probablement du peu de crédibilité qui en résulterait puisqu'il s'apparente à un examen pro domo. Pourtant les occasions n'ont pas manqué, y compris avec tous les plans, programmes et stratégies suscitées par la transition écologique et énergétique. Or, il eut été important de soumettre plusieurs de ces plans, programmes et stratégies à une véritable évaluation environnementale préalable, c'est-à-dire qui aurait porté simultanément sur leurs impacts écologiques, sociaux et économiques. L'émergence de la « filière batterie »,

l'accélération des projets d'exploitation de métaux rares ou stratégiques, voire toute la stratégie de transition énergétique, incluant le virage amorcé dans le mandat d'Hydro-Québec, le plus important initiateur du Québec, auraient sans doute profité d'un examen préalable, indépendant et public par des commissions d'enquête du BAPE en raison de leurs impacts sur les milieux naturels et l'environnement en général.

La proposition d'instituer des évaluations environnementales sectorielles ou régionales vise nommément, tout comme l'évaluation environnementale stratégique, des objectifs similaires, soit d'examiner et d'évaluer les projets englobés par des plans et programmes, gouvernementaux ou privés. Depuis des années, le public, des groupes environnementaux, des autorités municipales et régionales, des promoteurs et même des acteurs gouvernementaux ont réclamé, par exemple, la réalisation d'une audience générique sur la filière éolienne, qui présente toutes les caractéristiques qui auraient justifié un tel examen à l'époque. Cela aurait permis d'avoir - avant le lancement des projets - une idée structurée de la valeur de cette filière et d'identifier les enjeux liés à son développement. Le gouvernement et les milieux d'affaires auraient souhaité pour leur part en tirer un encadrement réglementaire qui aurait dans les faits limité la marge de manœuvre des commissions d'enquête du BAPE.

Nouveauté importante : le projet de loi prévoit que des promoteurs du secteur privé pourraient eux aussi demander la tenue d'audiences sectorielles, par exemple, sur la pertinence de brûler des déchets dans des incinérateurs de cimenterie, de recourir à de petits réacteurs nucléaires ou de construire des porcheries industrielles dans des édifices en hauteur en milieu urbain, etc. Cette proposition gouvernementale soulève une première question : ces examens risquent de se limiter souvent à des débats de spécialistes car s'il n'y a pas de projets précis dans des milieux bien identifiés, les citoyens ordinaires risquent fort de ne pas participer et de se retrouver avec un cadre qui va limiter l'examen des projets concrets qui verront le jour ultérieurement.

Les évaluations environnementales régionales (ÉER) pourraient porter, par exemple, sur le potentiel de développement immobilier dans un territoire, sur le sort à réserver aux différents cours d'eau, sur le niveau souhaitable d'activités industrielles ou agricoles possibles, sur le taux de déboisement acceptable, etc. En somme, on veut par cette ÉER « planifier le développement d'un secteur d'activité ou d'un territoire ainsi que de déterminer les balises d'acceptabilité environnementale et sociale »⁴ dans un territoire précis. À partir de cette évaluation globale d'activités ou de planification territoriale, le gouvernement

⁴ Toutes les citations de la partie de ce mémoire portant sur les évaluations environnementales sont tirées du mémoire adressé au Conseil des ministres par le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs.

déterminerait un cadre réglementaire dans lequel s'inscrirait les projets de façon à ce que tout soit « planifié en cohérence avec les orientations et les objectifs environnementaux et sociaux du gouvernement ». En somme, une fois les seuils établis, feu vert aux projets moyennant certains ajustements.

La difficulté avec la proposition des ÉESR se retrouve en quelque sorte sur le mauvais côté de la médaille. Prenons l'exemple de la filière éolienne dont le développement a donné lieu à des dizaines d'audiences et de rapport des commissions d'enquête du BAPE. Si un tel examen générique avait donné lieu à un feu vert à la filière, des dizaines de promoteurs n'auraient pas été obligés à chaque audience de faire la démonstration de ses bénéfices. Un plus pour les acteurs économiques. Les pressions exercées par les promoteurs auraient sans doute débouché sur des normes réglementaires sur les distances séparatrices entre les éoliennes et les résidences, peut-être aussi sur les règles d'aménagement paysager, sur les compensations aux propriétaires, etc.

Mais qui aurait participé à cette audience générique sur une filière éolienne méconnue alors du grand public: des scientifiques, des professionnels, des ingénieurs, des économistes, de grands groupes écologistes, des fonctionnaires, des promoteurs privés et publics essentiellement. Les citoyens seraient demeurés chez eux pour la plupart car c'est l'arrivée d'un projet concret dans leur milieu de vie qui les interpelle et les mobilise, ce qui les amène à faire valoir et à défendre ce qu'ils connaissent le mieux, leur milieu de vie.

Or, ce qu'on constate à partir des rapports consécutifs du BAPE, c'est qu'il y a eu une évolution à la fois dans la manière d'analyser et dans les avis fournis au ministre. Ces rapports et ces avis ont fini par constituer une sorte de corpus normatif non réglementaire, par exemple sur les distances séparatrices, la protection des paysages et la protection des espèces menacées, qui varient évidemment d'un milieu à l'autre. Il est à peu près certain qu'un cadre réglementaire n'offrirait pas la même souplesse. Et que penser de la marge de manœuvre de commissaires qui sauraient d'avance que tout avis allant au-delà de ce cadre serait nul et non avenu.

Que faut-il en déduire? Il faut conclure de cette évolution que tirer des normes réglementaires d'une audience sectorielle peut constituer un carcan, certes commode pour les promoteurs, mais inadapté par définition aux différents milieux physiques et aux besoins sociaux où les projets vont s'implanter. Il est donc préférable d'envisager ces formes d'évaluation environnementale comme un moyen d'identifier les enjeux d'une activité sectorielle, d'une filière technologique en vue de débats ultérieurs, mais pas comme un moyen de geler la réalisation des projets par des règles normatives forcément inadaptées aux différents contextes d'insertion des projets.

On peut comprendre ici encore la volonté du gouvernement de rendre le plus prévisible possible le contexte de réalisation des projets pour les promoteurs, mais la souplesse qu'exige le public et la marge de manœuvre des commissions d'enquête doivent être respectées. **En somme, le public, les promoteurs et le gouvernement devraient s'inspirer et non se limiter réglementairement aux conclusions de ces rapports sur l'examen d'activités sectorielles ou régionales.** D'ailleurs une question se pose sur ce dernier point : dans quelle mesure les évaluations environnementales régionales pourront-elles entrer en collision avec les pouvoirs présentement dévolus aux MRC en matière de planification de leur territoire?

Il faut aussi réaliser qu'un seul examen d'un plan ou d'un programme peut permettre au gouvernement de littéralement autoriser pour l'essentiel une ou deux dizaines, voire plus, de projets. En effet, l'encadrement que le gouvernement entend tirer des conclusions de ces exercices pourrait faire en sorte que l'examen des projets concrets pourrait se limiter à une audience ciblée de sorte que, par exemple, des pans entiers du débat public pourraient être déclarés hors d'ordre devant une commission d'enquête du BAPE. Cela pourrait notamment exclure la justification du projet, les questions de sécurité, etc., des questions, en somme, qui relèveraient de l'encadrement administratif ou réglementaire que le gouvernement mettrait en place. À la limite, quand on examine de près les dispositions du projet de loi, le gouvernement pourrait se contenter d'exiger des promoteurs un simple certificat de conformité à son encadrement, soustrayant littéralement à tout débat et examen par le BAPE des projets qui, autrement, devraient passer par la PÉEIE.

Ces dispositions, en apparence techniques et qui donnent l'impression d'un élargissement du débat public sur des questions sectorielles ou régionales, constituent en réalité une manière sans précédent d'amputer le débat public et de réduire l'influence des citoyens sur la prise de décision gouvernementale sur des modifications à leur milieu de vie. C'est aussi une manière inacceptable de restreindre la marge de manœuvre traditionnelle des commissions d'enquête du BAPE en limitant d'avance l'étendue des examens publics de projets aux facettes non encadrées administrativement par des directives ou réglementairement par des normes légales. Cette mécanique va inévitablement déconsidérer les examens du BAPE dans l'esprit du public qui admettra difficilement que des sujets sont exclus de l'examen d'un projet. Cette dévaluation des examens publics par des commissions d'enquête du BAPE pourrait ultimement justifier de ramener leur fréquence à de rares cas. Comme le dit l'adage, quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage... ou qu'il ne sert plus à rien.

Le gouvernement devrait par ailleurs préciser dès l'examen de l'ÉESR en commission parlementaire si cette nouvelle manière d'évaluer des plans et

programmes remplacera les dispositions de l'ÉES qui portent sur les mêmes sujets puisqu'il y a ici au moins un dédoublement apparent.

Intégrer plans, programmes et stratégies dans la PÉEIE

En réalité, l'essentiel de tout le développement législatif proposé pourrait être remplacé par une solution beaucoup plus simple si le gouvernement avait étudié de plus près l'évolution des audiences génériques réalisées par le BAPE dans le passé. Plusieurs de ces audiences ont précisément porté sur des **plans** de reforestation, sur des **programmes** d'arrosages aériens des forêts avec des pesticides, sur l'élaboration d'une **politique** de l'eau ou sur la pertinence d'une éventuelle **stratégie** d'exploitation de l'uranium en territoire québécois ou encore sur le **développement de la filière** des gaz de schistes. Comme on le voit, la PÉEIE a permis historiquement la tenue d'examens publics de plans, programmes et même de projets de stratégies gouvernementales malgré les caractéristiques souvent très différentes de ce qui était soumis aux commissions d'enquête du BAPE.

Les deux signataires de ce mémoire ont présidé notamment de telles audiences génériques et ils peuvent attester de la rigueur, de la capacité d'adaptation de la PÉEIE à ces différents enjeux ainsi que de la confiance et de la participation du public envers ce mécanisme utilisé depuis 45 ans.

On peut rappeler, par exemple, que dans le dossier des gaz de schistes ou de l'exploitation uranifère, il n'y a pas eu de véritables études d'impacts basé sur une directive avant que le dossier ne soit soumis à un examen public par une commission d'enquête du BAPE. Autre exemple : le ministère des Ressources naturelles avait réalisé une étude d'impacts pour son projet de contrôle de la tordeuse de bourgeons d'épinettes, ce qui a permis cette fois à l'audience publique d'aller plus en profondeur dans cette stratégie de protection de nos forêts. Mais ce n'avait pas été le cas pour la stratégie de régénération des forêts. Les études d'impacts sur la filière du gaz de schistes et de l'exploitation uranifère étaient aussi fort limitées. De son côté, la commission d'enquête sur l'eau n'avait pour point de départ qu'un document de quelques dizaines de pages. La commission d'enquête a donc dû combler ces lacunes elle-même. La commission créée par le BAPE pour examiner la pertinence de développer la filière uranifère au Québec n'avait elle aussi qu'un document de quelques dizaines de pages de présentation du dossier. Elle l'a donc complété en réalisant une pré-audience sur les différents enjeux de cette éventuelle stratégie gouvernementale afin de déterminer comment le public, y compris les communautés autochtones, anticipaient ce développement minier et quels étaient les questions que tous ces groupes d'intérêt voulaient que la commission éclaire en audience avant de solliciter leurs points de vue.

Comme on le voit, la PÉEIE a permis et permet encore de tenir des débats de fond éclairés sur des plans, programmes et stratégies gouvernementales, voire d'élaborer les grandes lignes d'une politique comme celle de l'eau. La formule est assez souple pour que les commissions procèdent avec crédibilité et rigueur, qu'il y ait ou non une étude d'impact réalisée préalablement à la tenue des audiences publiques. Évidemment, dans le cas où une telle audience générique doit constituer le dossier de toute pièce, le titulaire du MELCCFP se doit d'ajuster les délais et les budgets en conséquence.

Il serait ainsi possible, plus simple et plus souple d'assujettir les ÉESR au processus d'examen de la PÉEIE, comprenant un mandat d'enquête et de consultation publique. De telles audiences génériques auraient avantage à se baser sur une étude d'impacts, préalablement réalisée à partir d'une directive ministérielle ayant fait l'objet d'une pré-audience gérée par le BAPE. Or cette démarche basée sur la PÉEIE a l'avantage d'être connue du public et reconnue crédible, ce qui devrait constituer un avantage pour les initiateurs publics et privés. Et non le contraire.

Ainsi, le ministère, l'organisme ou l'entreprise qui initierait plan, programme ou stratégie, sectoriel ou régional, déposerait un Avis d'initiative qui ferait l'objet d'une pré-consultation sous l'autorité du BAPE. Son rapport servirait à déterminer le contenu de la directive ministérielle qui encadrera la réalisation de l'étude d'impacts de l'initiateur afin d'en dégager les impacts environnementaux, soit les incidences écologiques, sociales et économiques conformément à la définition de la LQE. Après avoir accueilli les demandes d'audiences, le ministre pourrait alors demander au BAPE de créer une commission d'enquête chargée de tenir audience et de lui faire part de ses constats et avis.

En conclusion, le Règlement sur l'évaluation des impacts environnementaux (RÉIE) devrait préciser que tous les plans, programmes et stratégies gouvernementales ou élaborés par des organismes de l'État, ou suggérés par le secteur privé, devraient être soumis à la PÉEIE, s'ils ont une incidence sur l'environnement au sens de la LQE, i.e. aux plans écologique, social et économique.

De plus, le législateur devrait profiter du projet de loi 81 pour faire en sorte que la consultation publique prévue dans les dispositions sur l'ÉES soit obligatoirement confiée à une commission d'enquête du BAPE alors qu'il s'agit d'une simple option présentement.

Ce qui est surprenant, c'est de constater avec le recul du temps à quel point cette procédure, transparente, efficace et crédible, a donné lieu à toute sorte de tentatives d'évitement, notamment avec les dispositions actuelles de la LQE sur l'évaluation environnementale stratégique. La PÉEIE québécoise est reconnue de

par le monde comme un des outils les plus efficaces en matière d'évaluation environnementale et de consultation publique. Qu'on tente encore de l'éviter dans les sphères politiques et de la haute fonction publique québécoise illustre à quel point l'intégration de l'environnement et la participation du public dans la prise de décision étatique sont en retard par rapport aux besoins et souhaits de la population.

L'examen du PL81 devrait être l'occasion de combler une fois pour toutes cet écart et redonner au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs la place de leader et de contrôleur environnemental qu'il devrait avoir dans la structure de l'État québécois afin que ses activités, plans, programmes et stratégies s'inscrivent dans une véritable transition écologique et dans la vision d'un réel développement soutenable.

Chapitre 2

Commentaires sur les changements proposés à la protection des milieux humides et hydriques ainsi que des espèces menacées et vulnérables par le projet de loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement (L81)

Pierre Dumont, biologiste

(version du 13 janvier 2025)

Introduction

Ce document présente une première analyse du projet de loi L81 déposé en novembre dernier, un projet omnibus qui propose des modifications à huit lois sous la responsabilité du Ministère de l'Environnement, de la Lutte aux changements climatiques, de la Faune et des Parcs du Québec (MELCCFP). Le travail a été effectué à partir de la version administrative du projet de loi⁵, laquelle permet la comparaison du libellé proposé avec la version en vigueur des articles de lois pour lesquels des modifications sont prévues. De nombreux changements sont proposés dans ce projet de loi, couvrant plusieurs responsabilités du MELCCFP (véhicules zéro émission, Bureau d'audience publique sur l'environnement, Fondation de la Faune du Québec,...), mais l'analyse figurant ci-dessous se limite à deux préoccupations environnementales qui font partie de mon domaine d'expertise: la conservation des milieux humides et hydriques ainsi que celle des espèces sauvages en situation précaire et de leurs habitats. Pour ce faire, dans les deux cas :

- les intentions annoncées par le gouvernement en ce qui concerne la conservation de ces milieux naturels sont résumées;
- celles-ci sont mises en contexte par rapport aux problèmes identifiés au cours des dernières années quant à la capacité de la législation actuelle à assurer leur conservation et leur restauration;
- les principaux changements proposés sont évalués en fonction de leur contribution à leur conservation et à leur restauration.

Enfin, à la suite de ces étapes d'analyse, sont regroupées dans une seule section quelques recommandations visant à améliorer l'efficacité de la législation québécoise comme outil de conservation des milieux naturels que sont les milieux humides et hydriques ainsi que les habitats des espèces sauvages en situation précaire au Québec.

Les milieux humides et hydriques

Intentions du gouvernement

Selon la partie accessible au public du Mémoire au Conseil des ministres pour le *Projet de loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement*⁶, les modifications proposées par la loi L81 visent à mieux encadrer les projets liés à des interventions en milieux humides et

⁵ <https://www.environnement.gouv.qc.ca/ministere/projet-omnibus-2024/projet-loi-81-va.pdf>

⁶ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/24-25/2024-0191_memoire.pdf

hydriques⁷ pour favoriser un objectif d'aucune perte nette. Pour ce faire, le gouvernement du Québec entend clarifier la notion d'évitement en prévoyant que le projet soit conceptualisé de manière à éviter au maximum l'atteinte à ces milieux, notamment par la prise en compte des milieux d'importance dans la MRC concernée et par la présentation de plusieurs scénarios de réalisation alternatifs. Les concepts de connectivité et de zone d'alimentation en eau seraient insérés dans les nouvelles propositions. Enfin, l'affectation des sommes versées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (FPEDHE), créé en 2017 pour recevoir les compensations financières liées à la destruction de ces milieux, serait assouplie pour permettre d'en diriger 15% vers le financement d'actions à l'échelle de la province au lieu d'être entièrement réinvesties dans la MRC.

Mise en contexte quant à la capacité de la législation actuelle d'assurer la conservation et la restauration des milieux humides et hydriques

La possibilité d'autoriser la perte de milieux humides et hydriques par le versement d'une compensation a été intégrée à la législation en juin 2017. Selon la volonté du gouvernement provincial, les sommes récupérées par le biais de cette mesure doivent servir à restaurer ou à aménager de tels milieux ailleurs afin de compenser les pertes encourues lorsque leur destruction est autorisée. Or, en avril 2023, la Commissaire au développement durable du Québec identifiait dans son rapport annuel plusieurs lacunes liées à l'application de ces nouvelles règles (Commissaire au développement durable 2023). Elle observait notamment que le ministère n'appliquait pas dans l'ordre et de façon rigoureuse la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser »⁸ lors de l'analyse des demandes d'autorisation pour des projets réalisés dans de tels milieux. Résultat : de nombreux projets ont été autorisés sur la simple base de compensations financières, un diagnostic renforcé par un article du journal *Le Devoir* paru le 2 décembre dernier à l'effet que le MELCCFP avait accordé un total de 1114 autorisations ministérielles permettant d'empiéter sur des milieux humides et hydriques, et ce, entre le 1er janvier 2023 et le 2 octobre 2024.

Dans son rapport, la Commissaire au développement durable ajoutait que le ministère ne gérait pas le programme de restauration et d'aménagement des milieux humides et hydriques de manière à compenser efficacement les pertes que ces milieux ont subies. Ainsi, elle rapportait que le gouvernement du Québec avait amassé plus de 120 millions de dollars en fonds de compensation pour la destruction de milieux humides et hydriques et que moins de 3% de ce fonds (~3.6M\$) avait été réinvesti dans la restauration ou l'aménagement de milieux de remplacement. Enfin, elle soulignait que le ministère n'avait pas l'assurance que les mesures pour réduire au minimum l'impact des projets sur les milieux humides et hydriques, prévues dans les autorisations délivrées, étaient appliquées.

⁷ Les milieux humides constituent l'ensemble des sites saturés d'eau ou inondés pendant une période suffisamment longue pour influencer la nature du sol ou la composition de la végétation. En font partie les marais, les marécages, les tourbières et les étangs. Les milieux hydriques, quant à eux, sont constitués des rives, du littoral ainsi que des zones inondables et de mobilité des lacs et des cours d'eau (<https://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/rives/milieuxhumides.htm>).

⁸ Étonnamment, le choix du mot « minimiser » revient souvent dans le projet de loi (et dans la législation environnementale). Au sens strict, selon le dictionnaire Larousse, cela signifie « Accorder à quelque chose une moindre importance, le présenter de manière à réduire son importance ». Le terme juste à utiliser devrait être « minimaliser », soit « réduire jusqu'au seuil minimal ».

Contribution des changements proposés à la conservation et à la restauration des milieux humides et hydriques

Cinq lois sont concernées par ces propositions : la *Loi sur le caractère collectif de la ressource en eau* (Loi sur l'eau), la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (LCPN), la *Loi sur la Qualité de l'environnement* (LQE), la *Loi sur le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (LMDDEP) ainsi que la *Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages* (LMA). Un tel chevauchement entre plusieurs lois en vigueur rend difficile l'analyse des changements proposés et il est vraisemblable de penser que c'est aussi le cas pour leur application.

Des modifications mineures sont proposées à plusieurs lois : ajout des notions de conservation plutôt que protection, de régulation des processus hydraulique et hydromorphologique, de connectivité entre les habitats (Loi sur l'eau, article 13.1), possibilité de création de zones de gestion intégrée de l'eau en sus du bassin versant (Loi sur l'eau, article 13.2), délimitation de la zone d'alimentation en eau (LQE, article 46.0.3). La Loi L81 prévoit aussi que d'éventuels projets de compensation n'auraient plus à être réalisés prioritairement à l'intérieur de la MRC où le milieu serait détruit (Loi sur l'eau, article 15.9). Un seuil minimal de 85% à affecter à la MRC est avancé (article 15.4.41.1 de LMDDEP). Une fois bien établi qu'il n'y a pas d'autre choix que d'autoriser la destruction d'un milieu humide ou hydrique, cette mesure peut être souhaitable, car elle rend possible l'identification et la réalisation de projets de compensation plus efficaces et pertinents ailleurs sur le territoire, par exemple là où ces milieux naturels sont rares ou dans les cas où il existe une possibilité de concevoir des projets de plus grande envergure et d'en supporter une réalisation progressive. Ainsi, certaines zones inondables pourraient retrouver leur double rôle premier de zone tampon lors des crues et d'habitat naturel pour un grand nombre d'espèces végétales et animales dans des secteurs maintenant classés à risque élevé ou très élevé d'inondation (par exemple le long de la rivière des Outaouais, du Haut-Richelieu, du fleuve Saint-Laurent ou du lac Saint-Pierre).

Cependant, bien que quelques ajouts mineurs contribuent à reconnaître certaines fonctions et propriétés des milieux humides et hydriques, ils n'en renforcent pas la protection. En effet, malgré les critiques sévères dont a fait l'objet le concept de programme de restauration en vigueur depuis 2017 autorisant, moyennant compensation, la destruction de milieux humides ou hydriques et bien que des précisions mineures soient proposées à la Loi sur l'eau (article 15.9) et à la LQE (article 46.0.4), aucun ajout n'a été fait dans le projet de loi L81 et aucune précision n'y a été apportée quant aux critères à appliquer pour évaluer les projets soumis en fonction de facteurs d'équivalence par rapport aux types de milieux détruits ou perturbés. À la possibilité actuellement en vigueur « d'éviter de porter atteinte à des milieux humides et hydriques dans le cadre de la réalisation du projet » (LQE, article 46.0.4 alinéa 2), le projet L81 ajoute que le ministre doit aussi prendre en compte la possibilité de « minimiser » (alinéa 2.1) cette atteinte. Cet ajout ouvre davantage la porte à la réalisation de projets de destruction partielle ou totale de milieux humides et hydriques plutôt que d'en restreindre le recours.

La seule obligation du ministre qui soit clairement identifiée dans le projet de loi L81 est que, lorsqu'une décision de sa part « a pour effet de diminuer la superficie totale de milieux naturels désignés, il doit, dans les plus brefs délais, voir à ce que d'autres mesures de conservation, de restauration ou de création de milieux naturels soient mises en œuvre ailleurs sur le territoire, notamment afin de favoriser l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette des milieux humides et hydriques » (LCPN, article 18.3).

En somme, nulle part dans la législation en vigueur et dans les modifications proposées par le projet de loi L81 il n'est mentionné que le ministre ait l'obligation de protéger les milieux humides et hydriques ou même celle d'appliquer la séquence d'atténuation « éviter-minimaliser-compenser » lors de l'analyse des demandes d'autorisation pour des projets réalisés dans ces milieux. Ce que la législation lui reconnaît, c'est le pouvoir d'autoriser ces travaux. Le seul cas clairement identifié dans le projet de loi où le ministre « refuse de délivrer ou de modifier une autorisation relative à un projet dans des milieux humides et hydriques » se produit « lorsque le demandeur refuse de payer la contribution financière exigée » (LQE, article 46.0.6). Dans tous les autres cas le ministre peut refuser un projet, mais il n'en a pas l'obligation, ce qui lui confère un puissant pouvoir discrétionnaire lorsqu'une atteinte à ces milieux naturels est appréhendée.

Les espèces menacées et vulnérables⁹

Intentions du gouvernement

Les modifications proposées via le projet de loi L81 à la *Loi sur les espèces menacées et vulnérables* (LEMV) ne visent que les espèces floristiques sauvages désignées menacées ou vulnérables, sans apporter de changement à la législation en vigueur pour la conservation des espèces fauniques désignées. Elles visent d'abord à élargir la portée du régime d'interdiction actuel en incluant les activités de manipulation susceptibles de porter atteinte à tout spécimen des espèces de plantes désignées. La proposition de modification confère par contre au ministre un nouveau pouvoir d'autoriser ces activités interdites par la loi.

Des précisions sont aussi apportées quant à la latitude dont dispose le ministre lorsqu'une activité modifie l'habitat d'une espèce floristique menacée ou vulnérable en précisant les pouvoirs qui lui sont conférés pour compenser l'atteinte à ces espèces ou à leurs habitats. Rien dans la législation en cours ou dans le projet de loi L81 ne prévoit qu'il en a l'obligation, mais le ministre (ou son représentant) peut demander l'exécution de mesures de conservation ou de gestion, incluant l'aménagement d'habitats de remplacement, une option qui n'est pas clairement identifiée dans la version actuelle de la LEMV, ou le paiement d'une compensation financière nécessaire à cette fin (une option déjà existante), sans fixer d'ordre de priorité dans le choix des mesures à appliquer.

Mise en contexte quant à la capacité de la législation actuelle d'assurer la conservation des espèces en situation précaire

Au cours de l'été 2023, le ministre de l'Environnement, de la Lutte aux changements climatique, de la Faune et des Parcs a procédé à une consultation publique visant à contribuer à une révision majeure de la législation québécoise sur la conservation des espèces sauvages en situation précaire. Les membres externes du Comité aviseur sur les espèces fauniques menacées et vulnérables (CAEFMV)¹⁰, à l'instar d'autres groupes et personnes d'intérêt, ont répondu à l'appel, procédé à une analyse critique de la législation actuelle, pour les espèces fauniques et floristiques, et ont formulé neuf recommandations visant à l'améliorer. Celles-ci concernent la reconnaissance d'une plus grande imputabilité gouvernementale, la transparence du processus de désignation, une amélioration de l'efficacité et de la rapidité de ce processus, une meilleure

⁹ En vertu de la législation québécoise, 65 espèces fauniques et 86 espèces floristiques sont désignées menacées ou vulnérables. En outre, 115 espèces fauniques et 422 espèces floristiques figurent sur la liste des espèces susceptibles d'être désignées (Pelletier et al. 2024).

¹⁰ Il s'agit d'un organisme indépendant dont les membres sont nommés par le ministre du MELCCFP. Leur mandat est d'évaluer la situation des espèces fauniques en situation précaire et de recommander les statuts de précarité à leur attribuer. Un organisme équivalent est en place pour les espèces floristiques.

protection des habitats des espèces en situation précaire (incluant en terres privées), une révision du mécanisme de compensations pour la perte d'habitat et une harmonisation des statuts d'espèces entre les gouvernements fédéral et provincial. L'analyse effectuée par le CAEFMV a été transmise aux autorités du ministère au cours de l'hiver 2024 et publiée dans un périodique scientifique au printemps de la même année (Pelletier et al. 2024).

La possibilité de compenser financièrement la destruction d'un milieu humide ou hydrique mentionnée ci-dessus a été ajoutée en 2021 à la législation québécoise sur les espèces menacées et vulnérables par des amendements apportés à la LEMV (art. 18) pour les espèces floristiques et à la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (art. 128.7) pour les espèces fauniques. Ceux-ci rendent possible le versement d'une compensation financière correspondant aux sommes nécessaires à la conservation ou à l'aménagement d'un habitat floristique¹¹ ou faunique¹² de remplacement.

Rétablir les fonctions écosystémiques et la biodiversité de tels milieux présente un niveau de difficulté élevé. C'est bien sûr le cas pour les milieux hydriques et humides, dont les caractéristiques et les usages sont généralement bien documentés, mais il est clair que les obstacles sont encore plus nombreux et importants et que les probabilités de succès encore plus faibles lorsqu'il s'agit de reproduire ou de restaurer les habitats essentiels d'espèces rares dont la biologie est peu connue. En cas d'insuccès, lequel sera généralement constaté longtemps après la destruction de ces milieux, il sera impossible de revenir en arrière. Or, comme pour les milieux humides et hydriques, les cas d'autorisation de travaux dans l'habitat d'espèces menacées ou vulnérables sont loin d'être exceptionnels. Dans un article paru le 12 août 2024, un journaliste du *The Globe and Mail* de Toronto a répertorié, via la *Loi d'accès à l'information*, 1528 demandes d'autorisation de travaux susceptibles d'altérer l'habitat d'espèces menacées ou vulnérables au Québec, étalées sur une période de six ans. Trois de ces demandes ont été rejetées, cinq étaient en cours de révision et toutes les autres ont été acceptées.

Contribution des changements proposés à la conservation des espèces sauvages en situation précaire

Aucune des recommandations faites par le CAEFMV n'a été retenue dans le projet de loi omnibus. Pourtant, une évaluation récente par des experts canadiens indépendants place la législation québécoise en peloton de queue lorsque comparée à celles en vigueur dans les autres provinces et territoires canadiens (Gordon et al. 2024) pour les quatre critères d'analyse utilisés, soit le processus de désignation des espèces à risque, leur protection, la protection de leur habitat et la planification de leur rétablissement.

Par ailleurs, pour les espèces floristiques en situation précaire, un ajout est proposé à la LEMV interdisant d'exercer une activité susceptible de porter atteinte à tout spécimen d'une espèce

¹¹ Un habitat floristique est une aire protégée qui abrite au moins une espèce floristique désignée menacée ou vulnérable et qui est identifié à l'article 7 du Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats (<https://www.donneesquebec.ca/recherche/dataset/habitats-floristiques#:~:text=Un%20habitat%20floristique%20est%20une,habitats%20floristiques%20ont%20>).

¹² Un habitat faunique est un milieu naturel dans lequel une ou plusieurs espèces animales particulières trouvent les éléments nécessaires à la satisfaction de leurs besoins fondamentaux en matière d'abri, d'alimentation et de reproduction (<https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/26529870/habitat-faunique>). Dans le cas des espèces fauniques désignées menacées ou vulnérables, cet habitat fait l'objet d'une description et, dans de rares cas, d'un plan dressé par le ministre qui en indique les limites.

désignée (article 16). Un autre amendement figure à l'article 18 prévoyant qu'à la possibilité de paiement par le promoteur d'une compensation financière correspondant à la somme nécessaire à la conservation, à la gestion et à l'aménagement d'un habitat floristique de remplacement, s'ajouterait l'option, pour le requérant, de procéder lui-même à l'exécution des mesures nécessaires pour y arriver.

Le projet de loi prévoit aussi que le pouvoir du ministre d'autoriser une activité qui porte atteinte à tout spécimen d'une espèce floristique désignée ou à son habitat serait balisé. Celui-ci devrait notamment tenir compte des éléments suivants: 1. la nature de l'activité projetée; 2. les conséquences de cette activité sur toute espèce désignée et son habitat ; 3. la situation générale de cette espèce; 4. sa situation sur le site projeté ; 5. la disponibilité d'autres sites pour réaliser cette activité ; et 6. les mesures de protection, de minimalisation et de contrôle projetées afin d'assurer des conditions favorables à l'espèce et à son habitat. Il pourrait autoriser une telle activité si: 1. celle-ci n'est pas susceptible de nuire à la survie de l'espèce au Québec; 2. si elle est compatible avec le maintien de caractéristiques de l'habitat de cette espèce ; 3. si des solutions de rechange ont été évaluées; et 4. si des mesures raisonnables pour limiter les conséquences de l'activité sur l'espèce ou son habitat sont mises en place (LEMV, article 18.2).

Tout comme cela est proposé pour les espèces floristiques désignées, une précision serait également apportée à l'article 128.7 de la LCMVF à l'effet que dans les cas où le ministre autoriserait la réalisation d'une activité qui modifie un habitat faunique (incluant celui des espèces désignées menacées ou vulnérables), le requérant pourrait aussi procéder lui-même à l'exécution des mesures de compensation requises. Toutefois, pour les espèces floristiques comme pour les espèces fauniques, le projet d'amendement ne prévoit pas que le requérant devrait alors être responsable du suivi de ses mesures de compensation et en assumer les coûts jusqu'au moment où la preuve serait faite de leur efficacité.

Les balises proposées pour les espèces floristiques désignées pour encadrer le pouvoir du ministre d'autoriser des activités qui portent atteinte à l'espèce ou à son habitat ne sont pas ajoutées à la nouvelle version proposée pour l'article 128.7 de la LCMVF applicable aux espèces fauniques. Ainsi, la situation générale de l'espèce faunique, sa situation sur le site projeté, la disponibilité d'autres sites pour réaliser cette activité ainsi que les mesures de protection, de minimalisation et de contrôle projetées afin d'assurer des conditions favorables à l'espèce et à son habitat n'y figurent pas. C'est également le cas des quatre conditions que le ministre doit respecter pour autoriser une activité qui modifie l'habitat d'une espèce floristique désignée : elles n'apparaissent pas dans la nouvelle version de l'article 128.7 de la LCMV. Par contre, dans sa version actuelle, cet article intègre les conséquences économiques de l'activité projetée dans la liste des critères d'analyse, un critère qui n'est pas mentionné pour les milieux humides et hydriques ainsi que pour les espèces floristiques désignées.

Améliorations à apporter au projet de loi 81 pour la conservation des milieux humides et hydriques ainsi des habitats des espèces en situation précaire

L'importance de la conservation des milieux naturels

C'est un fait entièrement reconnu par le MELCCFP¹³, les milieux humides et hydriques servent d'habitat permanent ou temporaire à de nombreuses espèces animales, dont plusieurs sont en situation précaire. Celles-ci les utilisent pour se nourrir, se reproduire et se reposer. Lorsque

¹³ Voir entre autres les sites Internet suivants :

<https://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/rives/milieuxhumides.htm> et <https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/faune/gestion-faune-habitats-fauniques/habitats-fauniques>

l'intégrité de ces milieux est menacée, toutes les espèces qu'ils abritent risquent d'en souffrir. Ils jouent aussi un rôle de première importance pour le réseau aquatique qui nous entoure, en ville comme en région. Ils contribuent à la qualité de l'eau potable. Ils favorisent le maintien des réserves d'eau en alimentant les nappes souterraines. Ils agissent comme des remparts contre l'érosion des berges et limitent les dégâts causés par les inondations en atténuant les crues et en régulant le débit des rivières. En cas de sécheresse, ils peuvent également réduire la baisse de niveau des eaux. Enfin, certains de ces milieux séquestrent des quantités massives de carbone.

Les besoins fondamentaux des espèces sauvages sont satisfaits grâce à plusieurs éléments disponibles en quantité et en qualité suffisantes dans leur habitat. La présence et l'abondance des communautés floristiques et fauniques d'un territoire sont donc déterminées par la qualité de leurs habitats. Leur libre accès et la connectivité entre ces derniers sont donc essentiels pour la survie des espèces sauvages en milieu naturel.

L'ensemble de ces écosystèmes rend aussi de précieux services aux collectivités, notamment en faisant économiser des sommes considérables à la société et en contribuant à générer de l'activité économique dans toutes les régions du Québec. Or, l'activité humaine cause une réduction de ces milieux naturels depuis plusieurs décennies. Déjà fragilisés par le réchauffement climatique, ils sont directement affectés, par exemple, par l'étalement urbain, la construction de routes et d'infrastructures, l'exploitation minière et l'agriculture, tous associés au développement du territoire québécois, lequel n'échappe pas à la crise mondiale de la biodiversité.

Les améliorations à apporter au projet de loi L81

L'importance accordée par le MELCCFP aux milieux naturels sur ses sites d'information publique n'est que partiellement reflétée par la législation québécoise actuelle en matière de protection des milieux naturels. Cette législation, qui repose sur un grand nombre de lois et règlements, ne fait pas au ministre responsable (ou à ses représentants) l'obligation de conserver et de restaurer ces milieux. Elle lui donne plutôt le pouvoir d'en autoriser l'usage à d'autres fins et de fixer les conditions relatives à ces usages en proposant des mesures de mitigation applicables sur le lieu même ou par la réalisation ou le financement de projets de compensation à réaliser dans un autre endroit. La Vérificatrice générale du Québec, des scientifiques, des groupes de défense de l'environnement et des enquêtes journalistiques ont clairement démontré que cette façon de procéder ne permet pas de conserver et de restaurer ces milieux, dont le nombre et l'étendue diminuent sans cesse et ce particulièrement dans la partie la plus développée du Québec.

La conservation des milieux naturels repose sur au moins sept lois sous la responsabilité du MELCCFP. Cet éparpillement en rend sans doute l'application difficile, même pour les spécialistes familiers avec l'environnement légal et les milieux naturels. Procéder à l'examen du projet de loi L81 est aussi un exercice exigeant pour de simples citoyens. L'analyse que nous en avons faite, au meilleur de nos connaissances, permet de faire certains constats.

1. Les changements mineurs proposés au libellé de certains articles de lois devraient permettre de clarifier certains détails facilitant leur interprétation et leur application. A cet effet, il paraît nécessaire, pour éviter toute confusion, d'ajouter le groupe des invertébrés au libellé de l'alinéa 1 de l'article 128.18 de la LCMV qui n'identifie que les animaux (qui au sens de la loi n'incluent que les mammifères, les oiseaux, les reptiles et les amphibiens) et les poissons (qui n'incluent que les poissons, les mollusques et les crustacés aquatiques). Cela semble être un oubli puisque le terme invertébré figure dans plusieurs autres articles de la LCMVF (par exemple, les articles 128.7 et 162). Cet oubli a

pour effet d'exclure la possibilité de protection légale de l'habitat des insectes et de plusieurs autres groupes d'invertébrés.

2. Les clarifications apportées à la LEMV en ce qui concerne la protection des spécimens et de l'habitat d'espèces floristiques menacées et vulnérables représentent une avancée positive. En effet, elles balisent le pouvoir du ministre d'autoriser des activités qui leur portent atteinte par le fait que celui-ci doit notamment tenir compte d'un ensemble d'éléments caractérisant la nature de ces activités, leurs conséquences sur l'espèce et son habitat, la situation de cette espèce au Québec, la disponibilité d'autres sites pour réaliser cette activité ainsi que les mesures de protection, de minimisation et de contrôle applicables afin d'assurer des conditions favorables à l'espèce et à son habitat. Il peut autoriser une telle activité si celle-ci n'est pas susceptible de nuire à la survie de l'espèce au Québec, si elle est compatible avec le maintien de caractéristiques de l'habitat de cette espèce, si des solutions de rechange ont été évaluées et si des mesures raisonnables pour limiter les conséquences de l'activité sur l'espèce ou son habitat sont mises en place.
3. Les améliorations apportées pour la conservation et la restauration des espèces floristiques désignées devraient être adaptées au contexte des milieux humides et hydriques ainsi qu'à celui des habitats d'espèces fauniques menacées ou vulnérables. Or, elles ne figurent pas dans le projet L81 pour ces milieux. Malgré un objectif annoncé d'aucune perte nette, aucun ajout ne vient y renforcer la nécessité d'appliquer dans l'ordre et de façon rigoureuse la séquence d'atténuation « éviter-minimaliser-compenser » lors de l'analyse des demandes d'autorisation pour des projets réalisés dans de tels milieux. En n'affirmant pas clairement et légalement que cet ordre de priorité doit être rigoureusement appliqué et protégé par des balises claires, le gouvernement maintient un régime qui, dans les faits, accorde la priorité à la détérioration et à la disparition des milieux naturels par rapport à son obligation de les protéger et de les conserver. Les mesures d'atténuation et de compensation ne devraient s'appliquer que de façon exceptionnelle. Ainsi :
 - a. Dans le cas des milieux humides et hydriques, la liste des éléments à considérer est courte, imprécise, incomplète et dispersée dans plusieurs textes légaux. Celle-ci doit être précisée, renforcée, complétée et regroupée.
 - b. Des ajouts et des précisions similaires à ceux proposés pour les espèces floristiques devraient aussi être apportés à ceux applicables aux habitats fauniques d'espèces menacées et vulnérables.
 - c. En outre, le deuxième élément apparaissant à l'article 128.7 de la LCMV, soit les « conséquences économiques et sociales qui découlent de l'activité projetée » devrait en être retiré complètement. Cet élément, qui y occupe une position prépondérante (au deuxième rang de l'article 128.7), ne relève pas de la compétence du MELCCFP, dont la mission est « de protéger l'environnement, d'assurer la conservation et la mise en valeur de la biodiversité et de jouer un rôle clé dans la transition climatique, dans une perspective durable, afin de contribuer aux enjeux prioritaires de la société québécoise »¹⁴. Cet élément, qui ouvre la porte à des décisions arbitraires, ne devrait pas être considéré à une étape d'analyse technique et biophysique de projets pouvant porter atteinte à

¹⁴ <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/environnement>

des milieux fragiles, dont l'apport économique et social demeure encore largement sous-estimé.

4. Dans les cas où un requérant serait autorisé à procéder lui-même à l'exécution des mesures de compensation nécessaire, il devrait également être tenu responsable d'en assurer le suivi et d'en assumer les coûts jusqu'au moment où la preuve serait faite de leur efficacité.
5. D'éventuels projets de compensation n'auraient plus à être réalisés prioritairement à l'intérieur de la MRC où le milieu serait détruit. Un seuil minimal de 85% à affecter à la MRC est proposé. Une fois qu'il serait bien établi qu'il n'y aurait pas d'autre choix que d'autoriser la destruction d'un milieu humide ou hydrique, cette mesure peut être intéressante. Son application pourrait rendre possible l'identification et la réalisation de projets de compensation plus efficaces et pertinents ailleurs sur le territoire, par exemple là où ces milieux naturels sont rares ou dans les cas où il existe une possibilité de concevoir des projets de plus grande envergure (par exemple pour supporter la restauration progressive de zones inondables dans des secteurs maintenant classés à risque élevé ou très élevé d'inondation, le long de la rivière des Outaouais, du Haut-Richelieu, du fleuve Saint-Laurent ou du lac Saint-Pierre).
6. Aucune des recommandations faites par le Comité aviseur sur les espèces fauniques menacées et vulnérables n'a été retenue dans le projet de loi omnibus suite à l'étape de consultation qui s'est tenue en automne 2023 visant à « contribuer à une révision majeure de la législation québécoise sur la conservation des espèces sauvages en situation précaire ». Pourtant, l'analyse effectuée par ces spécialistes et l'évaluation faite par un autre groupe d'experts indépendants confirment le fait que le cadre législatif, qui date de plus de 30 ans, est désuet et inefficace, qu'il manque de transparence et que sa portée a été réduite depuis 1992 par l'ajout de mesures de dérogation et d'exception. Plusieurs des recommandations formulées lors de ce travail d'analyse (Pelletier et al. 2024) devraient être incluses dans les modifications prévues dans le projet de loi L81. Elles sont reprises ci-dessous :
 - a. Instaurer l'obligation légale de rendre publiques et transparentes toutes les étapes d'identification et de désignation des espèces menacées ou vulnérables, incluant les recommandations et les argumentaires des deux comités aviseurs impliqués dans le processus, ainsi que les justifications du gouvernement quant à la désignation ou non des espèces concernées.
 - b. Revoir en profondeur la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* ainsi que les règlements qui en découlent de façon à ce que le ou la ministre responsable ait non seulement le pouvoir de les appliquer, mais aussi l'obligation d'exercer les responsabilités que ces lois lui confèrent en matière de protection des espèces en situation précaire.
 - c. Identifier clairement la durée prévue pour chacune des étapes du processus de désignation des espèces menacées ou vulnérables et avoir l'obligation légale de s'y conformer.
 - d. Incorporer clairement la notion d'habitat essentiel à la législation québécoise et prévoir des mesures de protection efficaces pour ces habitats.
 - e. Prédéterminer une durée maximale pour identifier, et si requis délimiter, l'habitat d'une espèce officiellement désignée, ainsi que pour identifier et mettre en œuvre les étapes du processus de rétablissement.

- f. Poursuivre les démarches pour modifier la législation afin d'inclure la protection des habitats des espèces fauniques désignées menacées ou vulnérables en terres privées. Ce changement améliorerait les chances de succès des plans de rétablissement mis en œuvre ainsi que la pérennité des espèces désignées, et ce, plus particulièrement dans le sud du Québec.

Références :

Commissaire au développement durable. 2023. Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023.

(https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/202/cdd_avril2023_complet_web.pdf)

Gordon, S. C.C., A. G. Duchesne, M. R. Dusevi, C. Galán-Acedo, L. Haddaway, S. Meister, A. Olive, M. Warren, J. G. Vincent, S. J. Cooke, and J. R. Bennett. 2024. Assessing species at risk legislation across Canadian provinces and territories, FACETS 9: 1–18 ([dx.doi.org/10.1139/facets-2023-0229](https://doi.org/10.1139/facets-2023-0229)).

Pelletier, F., P. Dumont, J. Van de Walle, D. Jauvin, et D. Rodrigue. 2024. Cadre législatif québécois pour la protection des espèces sauvages en situation précaire: évaluation critique et recommandations pour une révision majeure. Facets 9: 1–14 ([dx.doi.org/10.1139/facets-2023-0167](https://doi.org/10.1139/facets-2023-0167)).