

Montréal, le 17 février 2025

Projet de loi n° 81, Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement

Commission des transports et de l'environnement

Édifice Pamphile-Le May

1035, rue des Parlementaires

3^e étage

Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722

cte@assnat.qc.ca

Objet : *Mémoire d'Eau Secours concernant le Projet de loi n°81, Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement*

Madame, Monsieur,

Par la présente, Eau Secours souhaite vous communiquer certaines recommandations et des commentaires concernant le *Projet de loi n° 81, Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement* (PL81)¹.

Fondé en 1997, Eau Secours a pour mission de promouvoir la protection et la gestion responsable de l'eau dans une perspective de santé environnementale, d'équité, d'accessibilité et de défense collective des droits des populations. Eau Secours participe activement depuis plusieurs années à étudier, relever et dénoncer les risques liés à l'eau des différents secteurs industriels au Québec, en plus de prendre part, lorsqu'applicable, aux exercices de consultations portant sur les réformes législatives ou réglementaires proposées par les différents paliers gouvernementaux. Nous tenons cependant à rappeler que nous ne comptons pas, dans nos rangs, de juristes, et qu'il n'est donc pas exclus que notre interprétation des modifications législatives proposées puisse différer de leur impact avéré.

Nous nous contenterons, aux fins du présent mémoire, de cibler quelques enjeux précis, soit les notions d'évitement et de compensation des impacts telles qu'adressées dans le PL81, la notion de protection des milieux naturels, dont les milieux humides et hydriques principalement, ainsi que ce qui, dans ce projet de loi, vise accélérer ou réduire les évaluations environnementales requises. Nous reviendrons également, au fil de ce document, sur certaines affirmations entendues lors des séances d'audition de la commission parlementaire portant sur le PL81 et méritant, à nos yeux, d'être rectifiées ou commentées selon le cas.

¹ Le projet de loi lui-même et toute la documentation se trouvent à la référence suivante : Assemblée Nationale du Québec. *Projet de loi n° 81, Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement*. En ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-81-43-1.html>

Nos recommandations

Voici, d'entrée de jeu, quelques recommandations découlant de notre analyse et s'appuyant sur les réflexions qui les suivent. Elles sont ici listées selon l'ordre d'apparition de ces sujets dans le texte :

1. Conserver le premier paragraphe du premier alinéa de l'article 15.9 de la Loi sur l'eau, dont la modification est proposée par l'article 28 du PL81;
2. Abroger l'alinéa 4 de l'article 31.5.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) tel que proposé par l'article 90 du PL81;
3. Mieux baliser les situations ou les cas spéciaux justifiant qu'un projet de création ou de restauration de milieux détruits n'ait pas lieu dans la zone directement impactée;
4. Développer des mécanismes garantissant le respect de l'actuel article 46.0.3 LQE et, notamment, des notions d'évitement des impacts et de respect de la connectivité écologique des écosystèmes qui le sous-tendent;
5. Retirer les termes « au maximum » suivant « éviter », au niveau des articles 46.0.3 LQE, 46.0.4 LQE et 46.0.6 LQE, tels que proposés par les articles 120, 121 et 123 du PL81;
6. Développer des indicateurs clairs et prévoir des mécanismes de publication systématique des résultats concernant les efforts d'évitement des milieux humides et hydriques réalisés entre les murs du ministère de l'Environnement, notamment, lors des évaluations préalables des projets qui lui sont soumis;
7. Abroger l'article 31.4.3 LQE, proposé par l'article 88 du PL81;
8. Abroger l'article 168 du PL81;
9. Abroger l'article 170 du PL81;
10. Développer, en concertation avec la société civile, une méthodologie claire, standardisée et rigoureuse d'évaluation des impacts cumulatifs des projets et activités humaines pouvant potentiellement coexister, préalablement au démarrage de quelques évaluations environnementales sectorielles ou régionales (ÉESR) que ce soit;
11. Abroger les paragraphes 1 et 2 du second alinéa de l'article 31.9.16 LQE, tel que proposés par l'article 98 du PL81;
12. Prioriser l'adoption du règlement afférent permettant la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques (ÉES), plutôt que la mise sur pied d'ÉESR n'ayant pour le moment pas fait l'objet de consultation ni de réflexion collective à grande échelle;
13. Reconnaître le droit de refus comme une composante fondamentale au cœur du concept d'acceptabilité sociale et de la réalisation d'évaluations environnementales en tout genre;
14. Reconnaître l'importance de préserver l'intégrité des écosystèmes et de minimiser les perturbations des cycles de l'eau dans la lutte aux changements climatiques;
15. Resserrer les balises encadrant la cession partielle d'autorisation prévue à l'article 31.0.2 LQE tel que proposé par l'article 79 du PL81;
16. Mieux planifier et baliser nos réponses à d'éventuels sinistres, telles qu'adressées à l'article 31.7.1 LQE, proposé par l'article 93 du PL81;
17. Maintenir le terme « protéger », ou le changer pour « préserver », dans le libellé de l'article 13.1 de la Loi sur l'eau, dont la modification est proposée par l'article 25 du PL81.

Ne priorise-t-on pas trop la compensation ? Quelle est la place de l'évitement ?

D'entrée de jeu, notre lecture et analyse du PL81 nous préoccupe quant au fait que l'on ne semble pas y intégrer d'éléments suffisants permettant d'imposer un meilleur respect de la séquence hiérarchique « éviter-minimiser-compenser » au regard des impacts d'un projet donné.

En effet, le projet de loi prévoit des dispositions qui semblent permettre un recours très rapide à la seule compensation des impacts des projets, en plus d'assujettir cette compensation à la discrétion du ou de la ministre responsable de l'environnement au Québec².

On semble par ailleurs, dans la foulée, ouvrir de multiples portes à la réduction des montants exigibles en compensation des impacts³.

De plus, l'une des modifications proposées à la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et de ses milieux associés (Loi sur l'eau) retire complètement la nécessité de prioriser la restauration ou la création de milieux humides ou hydriques dans les zones impactées par les différents projets industriels⁴. Bien qu'il puisse être pertinent de permettre que de tels projets de compensation soient réalisés ailleurs que dans les zones concernées, dans certains cas précis⁵, nous estimons qu'il demeure essentiel de mieux baliser ces situations en précisant quelles sont les situations ou les cas spéciaux justifiant qu'un projet de création ou de restauration de milieux détruits n'ait pas lieu dans la zone directement impactée.

Rappelons par ailleurs que la séquence « éviter-minimiser-compenser » est une séquence hiérarchique selon laquelle l'évitement *doit* être priorisé. La minimisation des impacts vient *ensuite*, puis, *si et seulement si* l'évitement et la minimisation ne permettent pas d'atténuer tous les impacts, la compensation peut être envisagée *en dernier recours*. Or, comme l'ont bien rappelé et démontré les représentantes du Centre Québécois du Droit de l'Environnement (CQDE) en commission parlementaire⁶, les dispositions proposées n'exigent que la démonstration d'une éventuelle *minimisation* des impacts (le projet de loi précise : « éviter au

² Art. 90 du PL81 venant modifier l'art. 31.5.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), ainsi que l'art. 122 du PL81 venant modifier l'art. 46.0.5 LQE.

³ Art. 90 du PL81 venant modifier l'art. 31.5.1, alinéa 4, LQE, ainsi que l'art. 60 du PL81 venant modifier l'art. 39 de la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables (LEMV).

⁴ Art. 28 du PL81 venant modifier l'art. 15.9 de la Loi sur l'eau.

⁵ Un exemple de ce type de situation serait, notamment, la création de milieux humides ou hydriques dans des régions administratives comme le Centre-du-Québec où la destruction historique généralisée de ces milieux a été si grande qu'une réallocation de fonds ou de projets se situant dans d'autres régions peut devenir intéressante permettre de venir réparer un tel préjudice passé.

⁶ Assemblée Nationale du Québec. (2025, 28 janvier). [Séance des commissions, Auditions sur le projet de loi n° 81, Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement](#), audition du Centre québécois du droit de l'environnement, durée : 42 minutes 43 secondes. En ligne. Écouter notamment entre 7:45 et 9:15, ainsi qu'entre 23:30 et 25:00.

maximum »⁷, ce qui est l'équivalent du terme « minimiser »⁸). On observe par ailleurs qu'en dépit de ces vœux pieux législatifs, le recours à la compensation se généralise dans de nombreux milieux, alors même que les travaux d'analyse et de synthèse s'accumulent pour en dénoncer l'inefficacité à assurer une protection, notamment, des milieux humides et hydriques au Québec. À ce sujet, nous aimerions notamment vous pointer les récents travaux rédactionnels et d'analyse de Marc Nantel⁹, citoyen et membre actif du Regroupement Vigilance Mines en Abitibi-Témiscamingue (REVIMAT), et de la Fondation Rivières¹⁰.

Soulignons également que les personnes représentant la Coalition Avenir Québec (CAQ) en commission parlementaire se sont targuées d'avoir ajouté de *nouvelles* notions et considérations à la loi, à l'aide du PL81. On y a ainsi entendu que l'on « propose dans le projet de loi, d'une part, que le promoteur démontre clairement qu'il a été capable, ou qu'il y a des scénarios d'évitement, **ce qu'on n'avait pas avant.** »¹¹ Il a par la suite été mentionné que ce projet de loi permettrait d'« **intégrer [...] la nouvelle notion** de connectivité écologique »¹². Nous tenons ici à rappeler deux éléments venant nuancer ces affirmations.

D'abord, l'article 46.0.3, paragraphe 2, de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)¹³ exigeait déjà – sans la nommer aussi explicitement, nous en convenons néanmoins – que les possibilités d'évitement soient considérées et, advenant qu'elles ne soient pas intégrées aux projets, que des explications justifiant cela soient fournies. Or, tel que cela est bien démontré dans le rapport du Vérificateur général du Québec d'avril 2023¹⁴, le problème ici n'est pas tant au niveau du libellé de l'article législatif qu'au niveau des échecs répétés du gouvernement à l'appliquer. En effet :

l'application rigoureuse de l'étape de l'évitement n'est pas assurée lors de la délivrance des autorisations ministérielles. D'une part, près de 70 % des autorisations ministérielles auditées sont accompagnées d'une justification de réaliser le projet à l'endroit prévu plutôt que d'une

⁷ Art. 120 du PL81 venant modifier l'art. 46.0.3 LQE, et art. 121 du PL81 venant modifier l'art. 46.0.4 LQE, notamment.

⁸ Le dictionnaire « Le Robert » donne en effet la définition suivante du terme « minimiser » : « réduire l'importance de (quelque chose) ». Or, « éviter au maximum » implique de faire tout ce qu'on peut pour limiter les impacts, tout en assumant qu'une portion de ces impacts n'aura pu être évitée par le projet proposé. En termes simples, des impacts seront engendrés en dépit desdits « efforts d'évitement ». Leur importance aura néanmoins été réduite par de tels efforts. Considérant que Le Robert donne la définition suivante du terme « éviter » : « faire en sorte de ne pas (subir, rencontrer, etc.) », et qu'il est ici question, d'après ce libellé d'article, de permettre des impacts dont l'importance aura été réduite « au maximum » (non pas « en totalité »), il est bel et bien question de « minimisation » des impacts. « minimiser », Le Robert, en ligne, consulté le 31 janvier 2025. « éviter », Le Robert, en ligne, consulté le 31 janvier 2025.

⁹ Marc Nantel. (2024, 12 avril). [La destruction de milieux humides et hydriques](#), L'Aut' Journal, en ligne.

¹⁰ Fondation Rivières. [Données du MELCCFP concernant les milieux humides et hydriques détruits et les mesures de compensation](#), consulté en ligne le 3 février 2025.

¹¹ Assemblée Nationale du Québec. (2025, 28 janvier). *Op.cit.* C'est nous qui soulignons.

¹² *Idem.* C'est nous qui soulignons.

¹³ RLRQ, c. Q-2, art. 46.0.3, paragraphe 2.

¹⁴ Vérificateur général du Québec (VGQ). (2023, avril). [Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023, chapitre 3 : Conservation des milieux humides et hydriques](#), 45 p. Consulté le 19 août 2024.

réelle démonstration de l'impossibilité d'éviter de porter atteinte aux milieux humides et hydriques comme l'exige la *Loi sur la qualité de l'environnement*.¹⁵

Ensuite, ce même article (46.0.3 LQE), mentionne déjà la nécessité de considérer la « connectivité de ces milieux (affectés) avec d'autres milieux humides et hydriques ou d'autres milieux naturels »¹⁶. Il est vrai, cependant, que le projet de loi vient ajouter cette notion à la Loi sur l'eau¹⁷, ce que nous saluons, et il est également vrai que nous gagnons collectivement à la mentionner davantage dans nos différents textes législatifs, ce que nous estimons bénéfique aux endroits où cela est proposé dans le PL81. Nous tenons cependant à modérer les propos du législateur, ici, en rappelant qu'il n'ajoute pas pour autant de « nouvelles » notions, et, surtout, que ces ajouts ne suffiront pas s'il ne fournit pas les efforts et les ressources nécessaires pour appliquer et faire respecter ces articles législatifs.

Nous tenons cependant à rappeler, en terminant cette section, qu'une discussion intéressante a eu lieu en commission parlementaire au sujet de l'évitement, soit celle entre la Fondation Rivières et la CAQ¹⁸. Il y fut essentiellement discuté du fait que le gouvernement fournisse des efforts pour favoriser l'évitement des impacts, mais qu'il ne subsiste aucune trace de ces efforts. Il fut donc suggéré, dans la foulée de cette discussion, que le législateur se dote d'indicateurs clairs et publie des résultats concernant les efforts d'évitement ayant été réalisés entre les murs du ministère de l'Environnement. Ce faisant, la société civile, et les instances assurant une surveillance du travail de l'appareil gouvernemental, tel que le Vérificateur Général du Québec, auraient un portrait plus clair quant à ces efforts et quant au développement des projets impactant les milieux naturels du territoire. Nous trouvons cette idée fort pertinente et tenions donc à lui faire écho en la rappelant ici.

Concernant les dangers des évaluations qui emprunteront la voie rapide

Le PL81 propose de nombreuses modifications ayant pour objectif d'accélérer l'évaluation des projets proposés et développés en territoire dit québécois. Or, cette tendance globale à l'accélération que nous observons non seulement dans le PL81, mais également dans le récent projet de loi 63 ayant modifié la Loi sur les mines et d'autres dispositions¹⁹, comme dans d'autres récentes propositions de réformes législatives, nous préoccupe grandement.

Ce texte législatif suggère en effet que des travaux préalables soient autorisés avant même que des projets soient dûment évalués par les instances gouvernementales et par la population qui –

¹⁵ *Ibid*, p.12.

¹⁶ RLRQ, c.Q-2, art. 46.0.3, paragraphe 1, sous-paragraphe d).

¹⁷ Art. 25 du PL81 venant modifier l'art. 13.1 de la Loi sur l'eau.

¹⁸ Assemblée Nationale du Québec. (2025a, 29 janvier). *Séance des commissions, Auditions sur le projet de loi n° 81, Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement*, audition de la Fondation Rivières, durée : 43 minutes 36 secondes. En ligne. Entre 16:50 et 18:10, notamment.

¹⁹ Eau Secours, Québec meilleure mine, MiningWatch Canada. (2024, septembre). *Mémoire de la Coalition Québec meilleure mine sur le Projet de loi modifiant la Loi sur les mines et d'autres dispositions*, en ligne, notamment aux pages 15-17.

pour sa part – subir directement les contre-coups de ces activités²⁰. Il est également proposé que ces travaux soient autorisés avant même que l'article de loi proposé n'entre en vigueur – afin d'assurer que ces travaux aillent de l'avant sans délai, ni consultation adéquate sur le sujet²¹.

De plus, le PL81 ajoute la possibilité de réaliser des évaluations environnementales sectorielles ou régionales (ÉESR)²² et de les lancer avant l'adoption du projet de loi lui-même²³. Bien que l'idée d'intégrer de telles évaluations ne soit pas inintéressante, certaines dispositions qu'elle sous-tend nous inquiètent. En effet, il nous apparaît que le second alinéa de l'article 31.9.16 de la LQE tel que proposé dans le PL81 ouvrira trop grande la porte à la délivrance d'autorisations de projets à impacts élevés sans que ces impacts propres aux projets eux-mêmes ne soient suffisamment considérés, et ce, en dépit du fait qu'une ÉESR, plus globale et s'intéressant essentiellement à la dimension cumulative des impacts, n'ait été réalisée.

À ce sujet, notre expérience de participation à de nombreuses consultations publiques sur de grands projets industriels des 27 dernières années nous a permis de constater que l'évaluation des impacts cumulatifs est presque systématiquement défailante, notamment en raison du fait que les différents paliers gouvernementaux ne semblent pas imposer ni avoir, actuellement, de méthodologie claire et standardisée pour évaluer et prendre en compte ces impacts cumulatifs dans l'évaluation des différents projets et dans la prise de décisions les concernant. Constatant cette lacune importante, nous voyons mal comment les ÉESR pourraient adéquatement, et dans les prochains mois – puisque de telles évaluations pourraient être lancées avant l'entrée en vigueur des articles 31.9.1 à 31.9.19 LQE, notamment –, rendre compte des impacts cumulatifs d'un secteur industriel ou de développement donné.

De plus, et tel que l'a bien souligné le CQDE dans ses travaux d'analyse, il semble que certaines dispositions prévues sous l'intégration de ces ÉESR à la LQE pourraient permettre de soustraire certains projets à des évaluations adéquates de leurs impacts respectifs²⁴ – ce qui se justifierait en vertu du fait que les impacts cumulatifs d'un secteur donné auraient été évalués par l'ÉESR en question. Or, nous estimons que les impacts cumulatifs d'un secteur et les impacts potentiels d'un projet donné engendrent des conséquences trop différentes les uns des autres pour être ainsi amalgamés, et soustraire l'évaluation des uns en vertu d'une évaluation des autres nous apparaît être un risque trop grand pour l'environnement et les populations impactées par ces projets. Il nous apparaît donc que ces « passe-droits » prévus au PL81 doivent impérativement être retirés du texte législatif, car ils ouvriraient dangereusement la porte au contournement d'évaluations environnementales en règle exigibles pour les projets à impact modéré ou élevé.

Rappelons par ailleurs que la province du Québec s'est déjà dotée d'un outil similaire ayant un bon potentiel de considération des impacts cumulatifs ou globaux d'un secteur donné, soit les Évaluations Environnementales Stratégiques. Cet outil, très peu employé, découle de processus

²⁰ Art. 88 du PL81 venant ajouter l'art. 31.4.3 à la LQE.

²¹ Art. 168 du PL81.

²² Art. 98 du PL81 venant ajouter les articles 31.9.1 à 31.9.19 à la LQE.

²³ Art. 170 du PL81.

²⁴ Notamment : art. 31.9.16, alinéa 2, paragraphes 1 et 2, tel que proposé par l'article 98 du PL81.

rigoureux de consultations et de réflexions ayant précédé son déploiement. Pourtant, il semble que Québec tarde à enchâsser le recours à cet outil dans ses textes législatifs, et il nous apparaît ici que les « ÉESR » proposés par le PL81 viennent essentiellement contre-proposer une alternative édulcorée et proprement dangereuse aux ÉES. Nous recommandons ainsi d’abandonner cette idée – ou à tout le moins de revoir radicalement le format dans lequel elles sont proposées, et de soumettre l’ensemble à des consultations à grande échelle portant spécifiquement sur le développement et les dispositions d’un tel outil – de permettre la réalisation des ÉESR, pour plutôt concentrer nos énergies collectives sur l’adoption du règlement²⁵ tant attendu qui permettrait le déploiement et l’utilisation réelle des ÉES qui, contrairement à leur contrepartie « sectorielle ou régionale », ont fait l’objet d’un réel processus de consultation et de concertation préalablement à leur développement.

Des paroles inquiétantes, venant d’un ministre dit « de l’Environnement »

Souhaitant appuyer ou justifier ces propositions d’accélération des procédures – ou de soustraction de celles-ci –, et s’adressant au CQDE en commission parlementaire, nous avons pu entendre le ministre Charette affirmer ceci : « [au] niveau de la durée de la procédure d’évaluation, [moi,] personnellement, je ne m’en suis pas caché, je trouve que c’est trop long. »²⁶ Plus tard, au cours de cette même séance, le ministre poursuivait en affirmant ceci, au sujet des travaux préalables permis notamment pour les projets d’Hydro-Québec :

[Ce] sont des projets **qui vont être acceptés**. C’est pas des projets pour lesquels il y a des doutes. Ce sont des projets, compte tenu de la nature des projets qu’ils proposent, compte tenu de l’expertise qu’ils ont, **on sait que ce sont des projets qui seront acceptés et ultimement la procédure d’évaluation, elle est là pour les aider à mieux faire encore. Lorsqu’il y a un BAPE, lorsqu’il y a des consultations avec le public, c’est pas tant pour refuser le projet, mais c’est pour dire comment on peut le rendre encore meilleur.**²⁷

Ces affirmations nous préoccupent au plus haut point. En effet, et avec égards pour son travail, il nous apparaît ici que le ministre oublie certaines composantes ou caractéristiques essentielles de l’évaluation environnementale – dont il est pourtant le principal responsable – en plus de passer outre certains principes démocratiques des plus élémentaires qui soient. Doubé de cette volonté affirmée d’accroître la rapidité du processus, il nous apparaît également qu’il y ait ici confusion entre les notions « d’acceptabilité » et « d’acceptation » sociales, ce qui risque fort de nous diriger vers un affaiblissement conséquent de ces quelques outils démocratiques et de protection de l’environnement dont dispose la société civile – et qui font par ailleurs la

²⁵ En effet, sur la page officielle de cet outil, on peut lire ceci : « Le 23 mars 2017, l’adoption de la nouvelle Loi sur la qualité de l’environnement venait officialiser la volonté du gouvernement d’encadrer légalement ce processus de planification des politiques, plans et programmes émanant de l’Administration. Cette nouvelle procédure, qui se veut simple et rapide, sera mise en vigueur lors de l’adoption du règlement afférent. », tiré de : Gouvernement du Québec. (2025). *L’évaluation environnementale stratégique*, en ligne. Huit ans plus tard, le « règlement afférent » se laisse toujours désirer.

²⁶ Retranscription rédigée de notre main des propos du ministre de l’Environnement : Assemblée Nationale du Québec. (2025, 28 janvier). *Op. cit.* Entre 10:50 et 11:08.

²⁷ *Ibid*, entre 14:15 et 14:45.

renommée de la province à l'échelle internationale – dans le développement des projets à impact élevé qui lui sont imposés.

Expliquant cette posture très préoccupée que nous adoptons à cet égard, nous tenons à rappeler quelques notions de base :

- Tiré des sources gouvernementales officielles : « *l'évaluation environnementale* est un processus qui **devrait débiter le plus tôt possible**, idéalement **dès le démarrage d'un projet** »²⁸. Elle vise notamment « à **prévenir la détérioration** de la qualité de l'environnement et à **maintenir la biodiversité, la connectivité, la productivité et la pérennité des écosystèmes**; à **assurer le respect de la sensibilité des composantes [...]** du milieu récepteur; [et à] favoriser et [...] **soutenir la participation de la population dans l'évaluation des projets** qui influences son milieu de vie ». L'évaluation environnementale vise par ailleurs « avant tout **une prise de décision éclairée** par le gouvernement quant à l'autorisation des projets d'envergure ». « Elle permet également de **considérer les préoccupations environnementales et sociales à toutes les phases de la réalisation d'un projet, de sa conception à sa fermeture** ». Enfin, « elle **aide l'initiateur à concevoir un projet** qui [...] a été optimisé pour être davantage intégré au milieu récepteur et **globalement acceptable sur le plan environnemental** ».

Permettre des travaux préalables contreviendrait directement à chacune des précédentes caractéristiques de l'évaluation environnementale, en ce que cela ne permet pas d'identifier adéquatement les composantes sensibles d'un milieu récepteur donné, ni d'intégrer quelques préoccupations sociales et environnementales que ce soit dans une « prise de décision éclairée » portant notamment sur la « conception » du projet. Concernant les notions d'acceptabilité – visée par la tenue de consultations ou d'évaluations rigoureuses (« [aidant] l'initiateur à concevoir un projet [...] globalement acceptable sur le plan environnemental ») – et d'acceptation, voici quelques caractéristiques de chaque concept :

- *L'acceptabilité sociale*, bien que sa définition fasse toujours débat, se définit actuellement selon les sources officielles du gouvernement comme étant le « résultat d'un jugement collectif, d'une opinion collective, à l'égard d'un projet, d'un plan ou d'une politique. **Ce jugement peut être positif ou négatif et n'est jamais figé dans le temps** »²⁹;
- *L'acceptation sociale*, pour sa part, « est le processus par lequel un groupe social admet la présence d'usages, de pratiques, d'infrastructures, de réglementations, de législations, voire de restrictions et de toutes formes de modifications de son espace de vie [...]. L'acceptation n'est jamais définitive, elle soit être considérée comme un

²⁸ Gouvernement du Québec. *L'évaluation environnementale*, consulté en ligne le 14 février 2025. C'est nous qui soulignons. Les citations suivantes, dans ce même sous-paragraphe, sont tirées de la même page.

²⁹ Gouvernement du Québec. *Acceptabilité sociale*, consulté en ligne le 1^{er} février 2025. C'est nous qui soulignons.

construit et non un donné (Laslaz *et al.*, 2014). Accepter veut dire consentir³⁰, [et l'acceptation] **ne doit pas être confondue avec l'acceptabilité, qui est une condition, un contexte à l'acceptation** »³¹.

Afin de bien distinguer ces deux dernières notions, voici quelques éléments de compréhension additionnels et synthétisés en un tableau définissant les composantes essentielles de ces deux paradigmes :

Tableau 1 - Acceptation - Acceptabilité : deux paradigmes³²

Deux paradigmes ?	« Acceptation sociale »	« Acceptabilité sociale »
Question clef	Comment ?	Pourquoi ?
Moment (Timing)	En aval de la décision	En amont de la décision
Conception de la mobilisation citoyenne	Population ignorante Inquiétudes injustifiées Problème d'attitudes « réfractaires »	Intelligence citoyenne à valoriser et intégrer. Désir de contribuer ENSEMBLE au projet / changement
Initiative	Entreprise : démarches volontaires et codes de conduite	Entreprise et instances de responsabilité publique (gouvernement, BAPE, INSPQ, etc.)
Sujet des échanges	Bon voisinage (politesse) Bon citoyen (philanthropie) Atténuation des impacts / « accommodements raisonnables »	Décision du projet Définition des termes de l'évaluation du projet : démonstration de la « plus-value sociale »
Approche « scientifique »	Science technique et économique	Science complexe, interdisciplinaire (nécessité d'un dialogue des savoirs)
Outils	Information et éducation de la population / Marketing social Consultation Relations publiques	Communication Participation de la population. Concertation Relations communautaires
Sens des apprentissages	Unidirectionnel : de l'entreprise vers la communauté	Bidirectionnel : échanger pour construire des apprentissages communs
Prise de décision	Rapide et génératrice de conflits	Plus lente et pertinente
Relations avec le pouvoir public	Lobbying. Conformité réglementaire	Engagement politique responsable Amener le gouvernement dans le contexte de dialogue commun
Pérennité de la décision	Faible (fortes contestations)	Forte (consensus social)

Source : Batellier, 2012

³⁰ Non pas « souhaiter ».

³¹ Lionel Laslaz. (2019, août). *Acceptation sociale*, consulté en ligne le 1^{er} février 2025. Le soulignement provient du texte original.

³² Tiré de : Corinne Gendron. (2014). *Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs*, Revue internationale de communication sociale et publique, 11 | 2014, 117-129.

Gardant à l'esprit que le premier ministre lui-même déclarait récemment³³, à l'instar de son prédécesseur³⁴, que les grands projets industriels requièrent l'acceptabilité sociale pour aller de l'avant, nous tenons à rappeler que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) est un mécanisme permettant d'évaluer le caractère acceptable de projets donnés, ou alternativement d'aider à la conception de projet ou à la prise de décisions éclairées qui en permettraient l'atteinte. Or, pour rencontrer ces objectifs de la PÉEIE, il est essentiel que ces évaluations aient lieu « en amont de la décision » – tel que présenté dans le *Tableau 1* ci-haut – et que ces évaluations s'intéressent davantage à la **raison d'être** des projets, donc, qu'elles posent la question « pourquoi faire ce projet ? », non pas « comment le faire ? ». Cela admet implicitement que des réponses à la question inverse, « pourquoi ne pas faire ce projet ? », soient également discutées. Ultimement, ces évaluations doivent donc impérativement pouvoir reconnaître qu'il est possible que le projet se réalise, autant qu'il est envisageable qu'il ne se réalise pas. Des évaluations n'ouvrant pas la porte à ces deux éventualités sont des évaluations environnementales qui échouent à évaluer le niveau d'acceptabilité sociale d'un projet donné, en ce qu'elles rejettent complètement la composante sociale de telles évaluations (ce qui inclut la volonté de la ou des population-s concernée-s, ainsi que ce qu'elle est, ou ce qu'elles sont, prête-s à subir en termes d'impacts pour l'atteinte d'un objectif donné, notamment).

Soulignons également que l'opposition à un projet ne peut être réduite à une simple méconnaissance ni à une incompréhension des enjeux, et qu'il est proprement antidémocratique de déconsidérer ces oppositions éventuelles, ou les contre-propositions qu'elles sous-tendent, au bénéfice de la seule vision des décideurs publics quant à la pertinence des projets industriels proposés. Concernant la dimension anti-démocratique que sous-tendent les affirmations du ministre Charette, niant l'éventualité que des projets puissent être refusés, ou que l'on puisse s'y opposer, nous tenons à rappeler ceci :

Au-delà des risques qu'il suscite, [...] **tout projet peut être prétexte à débat**. La concrétisation d'une vision de la société peut être portée par les élus dépositaires d'un mandat électoral, de même que par des industriels bâtisseurs et acteurs du progrès. **Mais à leurs côtés, la population porteuse d'utopies et de projets alternatifs participe aussi à la construction de ce projet de société**. Or, c'est à l'occasion de projets concrets qu'il lui est possible d'**en débattre pour discuter notamment des différentes avenues qui s'offrent pour le réaliser**. Au-delà d'un repli sur des intérêts privés, **la contestation reflète donc non seulement le refus d'un risque, mais aussi le désaccord avec une certaine vision du progrès, de la justice et du bien-être**. Elle incarne ainsi **une participation démocratique qui n'est plus confinée au rendez-vous électoral, et se déploie dans les arènes où se concrétise le projet de société**.³⁵

Ainsi, nous tenons à rappeler que la possibilité de refuser, collectivement, un projet, est une composante *sine qua non* de l'acceptabilité sociale, donc de la PÉEIE qui est censé en évaluer ou

³³ La Presse Canadienne. (2022, 18 août). [Pas de projet minier sans acceptabilité sociale, assure François Legault](#). En ligne. Dans la même veine : Amadou Barry. (2024, 16 septembre). [Québec ne financera pas le projet minier La Loutre dans la Petite-Nation](#), Radio-Canada, ICI Ottawa-Gatineau. En ligne.

³⁴ Radio-Canada. (2017, 26 septembre). [Pas de projet d'hydrocarbures sans l'acceptabilité sociale dit Philippe Couillard](#). En ligne.

³⁵ *Ibid.* C'est nous qui soulignons.

en soutenir l'atteinte dans le contexte préalable à la délivrance, ou à la non-délivrance, d'autorisations gouvernementales³⁶.

Nous tenons également à rappeler qu'il convient, dans un souci de respect des principes démocratiques les plus fondamentaux, de tenir compte de la réalité des individus consultés ou impliqués dans les consultations les concernant. Or, ces réalités sont souvent celles d'individus accaparés par des responsabilités chronophages et énergivores – que l'on pense au travail, à la famille, etc. – et qui ne bénéficient pas toujours des dispositions requises pour comprendre rapidement et en détail les implications des grands projets complexes soumis aux exercices consultatifs. Acquérir une compréhension adéquate pour comprendre ces projets prend du temps, et ce temps nécessaire doit être octroyé et respecté, en dépit de quoi la pertinence du processus consultatif tombe à l'eau et la population québécoise se trouve sans plus de moyens pour comprendre adéquatement les tenants et aboutissants de ce qui lui est imposé.

Rappelons enfin, au sujet de cette affirmation du ministre (« ce sont des projets qui vont être acceptés »), qu'il s'agit d'une affirmation, si elle est vraie, qui décrédibilise dans son entièreté le processus consultatif auquel les citoyennes et citoyens sont convié-e-s. En termes simples, cette affirmation impose les questions suivantes : si, dans de tels exercices, les dés sont joués, à quoi bon y participer et y consacrer notre temps et notre énergie ? Et sachant que la volonté affirmée de ces propositions législatives est d'accélérer davantage ces évaluations – expulsant *de facto* quiconque n'a pas la disponibilité requise pour suivre le rythme effréné de ces analyses colossales³⁷ –, quelles garanties reste-t-il à la population, aux groupes locaux et à l'environnement que les impacts seront adéquatement considérés et mitigés, que les « mauvais » projets (car il en existe) seront identifiés et dûment freinés, et que les modifications adéquates à apporter seront considérées et mises en œuvre ?

Des travaux préalables uniquement pour Hydro-Québec et les ministères... dans un premier temps

Concernant les bénéficiaires de ces autorisations de réaliser des travaux préalables, soulignons que nous avons pu entendre monsieur le ministre rappeler à quelques reprises, en commission parlementaire, qu'elles ne visaient essentiellement qu'Hydro-Québec, et qu'il n'y aurait aucun lien entre cette disposition et des projets comme celui de Northvolt (« *si vous aviez aussi*

³⁶ Pour aller plus loin concernant la notion « d'acceptabilité sociale » et du droit de refus qu'elle sous-tend, ainsi que concernant les processus et tenants de l'évaluation environnementale : [ESG UQAM | Colloque L'acceptabilité sociale | Pierre Batellier](#), YouTube, publié par ESG UQAM, 27 septembre 2016; Pierre Batellier. (2015). [Acceptabilité sociale – Cartographie d'une notion et de ses usages](#), UQAM, Cahier de recherche. En ligne; Réseau québécois des groupes écologistes. (s.d.). [Acceptabilité sociale : Pour qui? Pour quoi?](#), Les Actes du forum, document rédigé par Jacinthe Leblanc et révisé par Bruno Massé, 14 pages; Geneviève Brisson. (2019). [La procédure d'évaluation environnementale : pratiques et regards des spécialistes des différents ministères et organismes impliqués dans sa mise en œuvre](#), UQAR, projet de recherche de l'Analyse territoriale des impacts sociaux au sein de l'évaluation environnementale.

³⁷ À titre d'exemple, au courant de l'été 2024, les dizaines de milliers de pages de documents à analyser dans le cadre de l'évaluation du projet minier Horne 5 ont fait l'objet de nombreuses mentions, tant dans les médias qu'au cours des audiences elles-mêmes, tant pour leur volume que pour leur complexité suffocante, notamment : « Celui qui préside les audiences, Joseph Zayed, a précisé dès le départ avoir reçu un total de 22 000 pages de documents concernant le projet Horne 5. » Tiré de : Jean-Marc Belzile. (2024. 28 août). [Audiences du BAPE à Rouyn-Noranda : Falco défend son projet Horne 5](#), en ligne.

Northvolt en tête, c'est pas ce qui est visé à travers le projet de loi en question »³⁸). Pourtant, en s'adressant au Conseil des entreprises en technologies environnementales du Québec (CETEQ), monsieur le ministre affirmait ceci :

La question des travaux préalables, elle a été évoquée par plusieurs groupes avant vous. [...] Je pense que c'est bien reçu pour la plupart³⁹ [...], mais tous voudraient en bénéficier plus directement, notamment les promoteurs privés. Ce que je mentionnais, et même si ces travaux-là devaient viser des ouvrages pour développer des énergies renouvelables par exemple, **on veut réellement se faire la main avec des promoteurs publics dans un premier temps**. On pense à Hydro-Québec et notamment à certains ministères. **Éventuellement, avec l'exercice, peut-être qu'on pourra conclure qu'on peut aussi étendre à des promoteurs privés qui travailleraient aussi à développer des projets d'énergie renouvelable, mais ce sera dans un deuxième temps.**⁴⁰

Cette affirmation nous apparaît sans équivoque quant au désir gouvernemental d'étendre ces dispositions à plus large échelle, ce qui confirme nos inquiétudes relatives aux travaux préalables dont la réalisation pourrait être autorisée avant quelque exercice consultatif que ce soit.

Rappelons d'une part que tous travaux préalables ont des impacts sur l'environnement⁴¹. Que l'entité en bénéficiant soit publique, parapublique ou privée, les projets qu'elle proposera viendront indubitablement modifier les dynamiques écosystémiques des lieux dans lesquels il est prévu d'insérer ces projets. Ainsi, il s'avère d'autre part que même si la finalité d'un projet donné est de contribuer à la lutte aux changements climatiques, son éventuelle destruction de plans d'eau, de milieux humides ou de milieux naturels en tout genre peut, dans de nombreux cas, nullifier ses efforts de contribution à la lutte aux changements climatiques, puisque la

³⁸ Retranscription rédigée de notre main des propos du ministre de l'Environnement : Assemblée Nationale du Québec. (2025, 28 janvier). *Op. cit.* Entre 18:03 et 18:15. Une affirmation du même ordre peut être entendue dans l'audition de la Fondation Rivières : Assemblée Nationale du Québec. (2025a, 29 janvier). *Op. cit.*

³⁹ Sur ce point précis, nous nous permettons de rappeler que le Centre Québécois du Droit de l'Environnement, Fondation Rivières et la Société pour la Nature et les Parcs Québec s'opposent ou se disent très défavorables à cette idée. Eau Secours s'y oppose catégoriquement aussi.

⁴⁰ Retranscription rédigée de notre main des propos du ministre de l'Environnement : Assemblée Nationale du Québec. (2025b, 29 janvier). [*Séance des commissions, Auditions sur le projet de loi n° 81, Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement*](#), audition du Conseil des entreprises en technologies environnementales du Québec, durée : 38 minutes 28 secondes. En ligne. Entre 13:52 et 14:52.

⁴¹ Lire notamment : MiningWatch Canada, Québec meilleure mine, Eau Secours. (2023, 19 octobre). [*Commentaires sur le projet de Règlement modifiant le règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*](#), envoyés par courriel au ministère des Ressources naturelles et des Forêts et disponible en ligne sur les sites de nos organismes; Eau Secours, Québec meilleure mine, MiningWatch Canada. (2024, septembre). *Op. cit.*; ainsi que le dossier de la Première Nation Mitchikanibikok Inik, représentée devant les tribunaux par le CQDE et Ecojustice, qui a mené à la reconnaissance par la Cour supérieure du Québec du fait que les travaux préalables aux activités d'exploitation minière ont des impacts contrevenant à certains droits des populations impactées, notamment : Centre québécois du droit de l'environnement. (2024, 21 octobre). [*Victoire pour la Première Nation Mitchikanibikok Inik : Québec doit consulter pour les claims existants et avant d'autoriser de nouveaux claims*](#), en ligne.

préservation de l'intégrité des écosystèmes et le rétablissement du climat sont des enjeux indissociables⁴².

Le fait qu'Hydro-Québec et certaines instances gouvernementales puissent bénéficier de telles autorisations leur permettant de réaliser des travaux préalables au nom d'un « intérêt public » insuffisamment défini – ce qui ouvre la porte à des interprétations répondant essentiellement de l'idéologie politique au pouvoir – est en soit suffisamment inquiétant pour que nous nous prononcions contre ces dispositions. Mais ces préoccupations sont décuplées par la perspective que le secteur privé en bénéficie à son tour, ce que nous confirme ici monsieur Charette. Nous recommandons ainsi le retrait complet du PL81 de toutes dispositions visant permettre la réalisation de travaux préalables à la complétion d'évaluations environnementales dignes de ce nom.

Questions en suspens

En terminant, nous aimerions vous partager quelques interrogations que soulèvent chez nous certaines dispositions du PL81.

Ainsi, la disposition 79 du PL81 venant modifier l'article 31.0.2 LQE prévoit que des autorisations pourront désormais être cédées « en partie » d'un initiateur de projet à un autre. Nous nous questionnons sur les impacts potentiels qu'une telle compartimentation des autorisations, *a posteriori* des évaluations environnementales, pourrait avoir sur la réalisation des projets eux-mêmes et sur les capacités des instances gouvernementales et du public à assurer un suivi et une surveillance environnementale suffisantes sur la réalisation de ces activités. Nous nous demandons notamment s'il ne serait pas pertinent de préciser davantage, dans cet article, les conditions auxquelles seront néanmoins liées un éventuel acquéreur d'autorisation cédée « en partie ».

De plus, la disposition 93 du PL81 venant modifier l'article 31.7.1 LQE prévoit le contournement total de la PÉEIE afin de réparer un sinistre. Connaissant le potentiel de dérive de telles mesures⁴³, nous nous demandons s'il ne serait pas judicieux de prévoir néanmoins quelques balises sommaires pour mieux encadrer les actions à mettre de l'avant dans de tels contextes. Nous convenons du fait qu'il soit ici difficile de « prévoir l'imprévisible », mais il pourrait néanmoins être approprié de faire un exercice de réflexion, de planification générale et d'analyse de ce qui est acceptable ou de ce qui ne l'est pas dans de tels contextes potentiels.

Sur un tout autre sujet, nous serions intéressé-e-s à savoir quels sont les infrastructures qui bénéficieraient de la disposition 103 du PL81 (modification proposée à l'article 31.81 LQE),

⁴² Voir notamment cet excellent documentaire adressant entre autres la question des liens entre les cycles de l'eau et les changements climatiques : John Feldman. (2023). *Regenerating Life*, Hummingbird Films, États-Unis; ainsi que l'ouvrage suivant : Kravčik, Michal. Pokorný, Jan. Kohutiar, Juraj. Kovác, Martin. Tóth, Eugen. (2007). *Water for the Recovery of the Climate – A New Water Paradigm*, Krupa Print, Zilina. Cet ouvrage a d'ailleurs été traduit et publié aux éditions Yves Michel sous le titre francophone « *Climat et petits cycles de l'eau – Les solutions du nouveau paradigme de l'eau* ».

⁴³ Naomi Klein. (2007). *La stratégie du choc : la montée d'un capitalisme du désastre*, Actes Sud, coll. Babel, 590 pages.

prévoyant que les autorisations de prélèvement d'eau visant le maintien à sec d'une infrastructure d'utilité publique de transport soient d'une durée de 30 ans, plutôt que de seulement 10 ans.

Enfin, la modification proposée à l'article 13.1 de la Loi sur l'eau vient retirer le terme « protection » et vient le remplacer par « conservation »⁴⁴ dans la phrase suivante : « Il (le ministre) élabore et propose également au gouvernement les orientations ainsi que les objectifs à poursuivre en matière de **protection** des milieux humides et hydriques [...] »⁴⁵. Nous craignons ici un potentiel affaiblissement des dispositions prévues par l'article de loi, en raison du choix d'un terme nous rapprochant davantage d'une vision utilitariste du vivant⁴⁶ que d'un réel respect de la vie pour ce qu'elle est, et des fonctions essentielles à notre propre bien-être humain que garantirait le maintien de l'intégrité des écosystèmes dont il est ici question.

Rappel de nos recommandations

Voici, à nous les recommandations de modifications à apporter au PL81 permettant d'adresser certains des enjeux étagés dans les sections précédentes. Ces recommandations sont listées selon l'ordre d'apparition de ces sujets dans le texte :

1. Conserver le premier paragraphe du premier alinéa de l'article 15.9 de la Loi sur l'eau, dont la modification est proposée par l'article 28 du PL81;
2. Abroger l'alinéa 4 de l'article 31.5.1 LQE tel que proposé par l'article 90 du PL81;
3. Mieux baliser les situations ou les cas spéciaux justifiant qu'un projet de création ou de restauration de milieux détruits n'ait pas lieu dans la zone directement impactée;
4. Développer des mécanismes garantissant le respect de l'actuel article 46.0.3 LQE et, notamment, des notions d'évitement des impacts et de respect de la connectivité écologique des écosystèmes qui le sous-tendent;
5. Retirer les termes « au maximum » suivant « éviter », au niveau des articles 46.0.3 LQE, 46.0.4 LQE et 46.0.6 LQE, tels que proposés par les articles 120, 121 et 123 du PL81;
6. Développer des indicateurs clairs et prévoir des mécanismes de publication systématique des résultats concernant les efforts d'évitement des milieux humides et hydriques réalisés entre les murs du ministère de l'Environnement, notamment, lors des évaluations préalables des projets qui lui sont soumis;
7. Abroger l'article 31.4.3 LQE, proposé par l'article 88 du PL81;
8. Abroger l'article 168 du PL81;
9. Abroger l'article 170 du PL81;
10. Développer, en concertation avec la société civile, une méthodologie claire, standardisée et rigoureuse d'évaluation des impacts cumulatifs des projets et activités humaines pouvant potentiellement coexister, préalablement au démarrage de quelques évaluations environnementales sectorielles ou régionales (ÉESR) que ce soit;

⁴⁴ Art. 25 du PL81 venant modifier l'art. 13.1 de la Loi sur l'eau.

⁴⁵ RLRQ, c. C-6.2, art. 13.1.

⁴⁶ Samuel Depraz. (2013, 25 avril). *Notion à la une : protéger, préserver ou conserver la nature ?*, Université Jean Moulin Lyon 3, en ligne.

11. Abroger les paragraphes 1 et 2 du second alinéa de l'article 31.9.16 LQE, tel que proposés par l'article 98 du PL81;
12. Prioriser l'adoption du règlement afférent permettant la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques (ÉES), plutôt que la mise sur pied d'ÉESR n'ayant pour le moment pas fait l'objet de consultation ni de réflexion collective à grande échelle;
13. Reconnaître le droit de refus comme une composante fondamentale au cœur du concept d'acceptabilité sociale et de la réalisation d'évaluations environnementales en tout genre;
14. Reconnaître l'importance de préserver l'intégrité des écosystèmes et de minimiser les perturbations des cycles de l'eau dans la lutte aux changements climatiques;
15. Resserrer les balises encadrant la cession partielle d'autorisation prévue à l'article 31.0.2 LQE tel que proposé par l'article 79 du PL81;
16. Mieux planifier et baliser nos réponses à d'éventuels sinistres, telles qu'adressées à l'article 31.7.1 LQE, proposé par l'article 93 du PL81;
17. Maintenir le terme « protéger », ou le changer pour « préserver », dans le libellé de l'article 13.1 de la Loi sur l'eau, dont la modification est proposée par l'article 25 du PL81.

En vous remerciant pour l'attention accordée à la présente, nous vous invitons à communiquer avec nous pour toute question ou précision additionnelle concernant le projet de loi ou tout autre sujet abordé dans ce document,

L'équipe d'Eau Secours