



Projet de loi n° 102

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement
afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale
et modifiant d'autres dispositions législatives
notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert

Version finale du mémoire déposé par le

Regroupement national
des conseils régionaux de l'environnement

À la Commission des transports et de l'environnement

Novembre 2016

La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**





Regroupement national
des conseils régionaux
de l'environnement

**Regroupement national des conseils régionaux
de l'environnement du Québec (RNCREQ)**

Maison du développement durable # 380.A
50, rue Sainte-Catherine Ouest
Montréal (Québec) H2X 3V4

514 861-7022

www.rncreq.org

Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay–Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans chacune des régions du

Par leurs actions, les CRE contribuent à harmoniser qualité de l'environnement, équité sociale et développement économique.

Québec. Par leurs actions, ils favorisent l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement et contribuent à harmoniser durabilité écologique, équité sociale et développement économique. Ils privilégient une approche constructive axée sur les solutions, par la concertation, l'éducation et la sensibilisation en tenant compte des réalités locales

et régionales. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Organismes autonomes issus du milieu, les CRE sont reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. Ils ont également le mandat de contribuer à la définition d'une vision globale du développement durable au Québec et de favoriser la concertation entre les organisations de leur région. En 2014, les CRE comptent ensemble près de 1 500 membres – citoyens, groupes environnementaux, organismes parapublics et municipaux, entreprises privées.

Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Reconnu pour la rigueur de ses interventions, le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

Au fil des années, le réseau des CRE a développé une expertise qui non seulement alimente les consultations et les débats publics mais lui permet aussi de contribuer aux initiatives locales et d'accompagner les décideurs régionaux dans leurs démarches vers un développement durable.

Le RNCREQ a pour mission de contribuer à la définition d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom.

Avant-propos

AVERTISSEMENT

La présente consultation constitue une étape très importante en vue de la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement, et le RNCREQ est fier d'y participer. Toutefois, par manque de temps, étant donné que nous sommes les tout premiers à nous présenter devant la Commission, nous limitons pour le moment à une présentation partielle de nos recommandations. En conséquence, nous nous réservons le droit de déposer à la Commission une analyse et des recommandations plus détaillées d'ici la fin des consultations.

Le RNCREQ avait déposé en septembre 2015 son mémoire sur les consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 89 (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect*) à la Commission des transports et de l'environnement. Le RNCREQ, qui avait manifesté son appui au ministre David Heurtel, encourageait le gouvernement à continuer les travaux sans précipitation et à poursuivre le dialogue. Le réseau des CRE, très interpellé par cet exercice, s'était dit prêt à contribuer à la suite des choses en jouant son rôle : celui d'un partenaire qui connaît les réalités partout au Québec, qui intervient avec rigueur et qui s'exprime toujours sur le mode constructif.

Le mémoire du RNCREQ sur le Livre vert est accessible en ligne : <http://bit.ly/2gw2Kpr>

Considérations et recommandations générales

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ) est très heureux de voir le gouvernement du Québec poursuivre la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). C'est tout à l'honneur du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, David Heurtel, d'avoir réussi à mener ce chantier à cette nouvelle étape, sachant que plusieurs autres avant lui ont échoué dans leurs tentatives. Cela dit, la partie est encore loin d'être gagnée.

Rappelons que la LQE a été adoptée il y a plus de 40 ans, en 1972, et n'a pas été modifiée de manière globale depuis et ce, malgré l'évolution des préoccupations de la société, du tissu économique et des enjeux environnementaux. Une situation qui non seulement nuit à la protection de l'environnement mais aussi au développement économique.

Comme le RNCREQ l'avait déjà souligné au printemps 2015 dans son mémoire sur le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, le MDDELCC doit pouvoir compter sur des outils adéquats et modernes pour assurer son rôle premier de protection de l'environnement. Le RNCREQ est donc très satisfait de voir que la modernisation de la LQE en est désormais à cette ultime étape.

Certes, la modernisation de la LQE ne pourra pas à elle seule corriger l'ensemble de lacunes constatées dans la réalisation du mandat de protection de l'environnement du gouvernement, puisque celle-ci est compromise non seulement par la vétusté de la LQE, mais aussi par le manque flagrant de ressources humaines et financières du MDDELCC – autre sujet sur lequel le RNCREQ insiste régulièrement. En dix ans, le budget du Ministère a chuté de 5 %, passant de 0,3 % à 0,2 % du budget global de l'État, alors même qu'il s'est vu confier des responsabilités supplémentaires en matière de développement durable et de lutte contre les changements climatiques. Il est intéressant de constater que le budget total du MDDELCC est l'équivalent d'une journée et demie du budget du ministère de la Santé et des Services sociaux. Pourtant, on fait de plus en plus le lien entre l'environnement et la santé.

Recommandation 1

Le RNCREQ demande au gouvernement de donner au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de sa mission et de ses responsabilités.

En analysant le Livre vert et les objectifs qu'on y décrivait pour motiver l'exercice de modernisation, le RNCREQ avait constaté un biais évident en faveur des demandeurs d'autorisation (« les clients »). Avec cette réforme, le gouvernement cherche à mieux satisfaire ces « clients » en leur offrant notamment un régime plus clair, plus prévisible et plus efficace. Le RNCREQ n'a rien contre ces objectifs, mais il est d'avis que ceux-ci doivent passer **après** le tout premier objectif de la Loi, **protéger l'environnement**.

Dans le même esprit, le RNCREQ constatait que le Livre vert dresse un portrait assez détaillé des problèmes d'efficacité de la loi en ce qui concerne les demandeurs, notamment quant aux délais de traitement, du nombre d'autorisation à délivrer, à la lourdeur des procédures, etc. Toutefois, un tel diagnostic n'existe pas quant à la capacité de la Loi de protéger efficacement l'environnement, ce qui est pour le moins surprenant.

Rappelons que depuis plus de vingt ans maintenant, le Québec ne dresse plus de portrait de l'état de l'environnement, un outil pourtant indispensable pour mesurer la capacité de l'État d'exercer son rôle de gardien du patrimoine naturel des Québécoises et des Québécois.

En ce qui concerne la prépondérance de la mission de protection de l'environnement sur le souci de satisfaire la « clientèle », le PL102 n'apporte guère de réponse satisfaisante, tel qu'en témoigne le passage suivant du mémoire du Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE).

L'importance d'une disposition préliminaire (art.1 du projet de loi)

Un des rares changements apportés suite aux consultations sur le Livre vert, la disposition préliminaire de l'article 1 nous semble déficiente et guère de nature à faciliter l'application de la loi par l'Administration ni à son interprétation par les tribunaux.

Nous croyons que pour tenir compte des enseignements du droit international de l'environnement, cette disposition devrait clairement indiquer le caractère collectif et d'intérêt public de l'environnement ainsi que le rôle de l'État, son gardien, de le protéger et de l'améliorer, l'importance de lutter contre les changements climatiques, de préserver la biodiversité en respectant la capacité de support des écosystèmes et d'assurer une gestion équitable de l'environnement et de ses ressources afin de répondre aux besoins des générations futures.

Cette terminologie s'inspire aussi de celle utilisée par la Loi sur le caractère collectif de l'eau et visant à renforcer sa protection adoptée en 2009.

De plus, il nous semble qu'il serait utile d'énoncer clairement les objectifs fondamentaux de cette loi : « La protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable »

Ce type de disposition introductive servirait à mieux baliser les nombreux pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre dans la Loi, et ce, au profit de tous les bénéficiaires du droit à l'environnement. Les principes et les objectifs adoptés serviraient alors à l'interprétation et l'application de l'ensemble de la loi. Les tribunaux ont d'ailleurs reconnu l'utilité d'introduire expressément dans les lois des balises à l'exercice de la discrétion ministérielle. L'intégration de telles balises atteindrait ainsi les objectifs de clarté et de prévisibilité dans lesquels dit s'inscrire le projet de loi.

Recommandation 2

À l'instar du CQDE, le RNCREQ recommande au gouvernement de modifier les dispositions préliminaires, à l'article 1 du PL102 en ajoutant dans le premier paragraphe les enjeux liés « à la protection de la santé humaine » et en ajoutant les deux paragraphes suivants :

« Elles visent à affirmer le caractère collectif et d'intérêt public de l'environnement ainsi que le rôle de l'État, son gardien, de le protéger et de l'améliorer, de participer pleinement à la lutte contre les changements climatiques, à la préservation de la biodiversité en respectant la capacité de support des écosystèmes et d'assurer une gestion équitable de l'environnement et de ses ressources afin de répondre aux besoins des générations futures.

Les objectifs fondamentaux de cette loi font que la protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement sont d'intérêt général et concourent aux objectifs d'un développement durable. »

Ainsi, l'article 1 de la Partie I se lirait comme suit :

PARTIE I

LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

1. La Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) est modifiée par l'insertion, avant le chapitre I, de ce qui suit :

DISPOSITION PRÉLIMINAIRE

Les dispositions de la présente loi visent la protection de l'environnement de même que la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la loi. Elles favorisent le respect des principes de développement durable et la réduction des émissions de gaz à effet de serre et permettent de considérer l'évolution des connaissances et des technologies, les enjeux liés aux changements climatiques **et à la protection de la santé humaine**, ainsi que les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent.

Elles visent à affirmer le caractère collectif et d'intérêt public de l'environnement, lequel inclut de manière indissociable les dimensions écologiques, sociales et économiques.

Les objectifs fondamentaux de cette loi font que la protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement sont d'intérêt général et concourent aux objectifs d'un développement durable.

Cette définition large de l'environnement a été établie par la Cour suprême du Canada dans *Friends of the Old Man River* (1992). La Cour d'appel du Québec a fait de même en 1993.

Recommandation 3

Le RNCREQ recommande au gouvernement de procéder périodiquement à un diagnostic de la capacité de la LQE d'assurer « la santé et le bien-être de la population ». En outre, le gouvernement doit impérativement remettre en chantier l'exercice menant à un bilan annuel de l'état de l'environnement du Québec.

Comme nous l'avons dit précédemment, le RNCREQ partage les objectifs que poursuit le gouvernement du Québec avec la modernisation de la LQE afin d'en améliorer significativement la clarté, la prévisibilité et l'efficacité du régime d'autorisation.

En ce qui concerne spécifiquement la prévisibilité, notamment à l'égard des enjeux incontournables que sont la prise en compte de la capacité de support des écosystèmes, les effets cumulatifs, les particularités territoriales et l'acceptabilité sociale, le RNCREQ insistait dans son mémoire sur le livre vert sur l'importance de porter une attention particulière à la planification et l'analyse globale et intégrée le plus en amont possible. Cela favorise notamment la prise en compte de la gestion du risque en fonction des particularités géophysiques, environnementales, économiques et sociales des territoires visés. En ce sens, nous insistions aussi sur la nécessité de mieux intégrer à la loi le rôle de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES).

Bien que le RNCREQ accueille très positivement les avancés que propose le PL102 au chapitre des ÉES, nous croyons qu'il reste beaucoup à faire pour que cet outil puisse être utilisé à sa pleine valeur – ce que nous verrons plus loin. Sans modifications importantes, les bénéfices que cet outil moderne porte en termes de prévisibilité, d'efficacité, de rigueur, d'acceptabilité sociale et d'opérationnalisation du développement durable, ne pourront jamais se concrétiser.

Recommandation 4

Le RNCREQ demande que l'évaluation globale (comme l'évaluation environnementale stratégique) soit revalorisée, ainsi que les processus de planification territoriale (schéma d'aménagement, plan de conservation, PMAD, plan d'urbanisme, Plan climat territoire, etc.) afin d'atteindre les objectifs que le gouvernement s'est fixés, non seulement avec la modernisation de la LQE, mais aussi en matière de mise en œuvre du développement durable et de lutte contre les changements climatiques.

En ce qui concerne spécifiquement les évaluations environnementales stratégiques (ÉES), l'État doit non seulement mieux les encadrer, mais il doit aussi systématiser le recours à cet outil indispensable. Cela permettra d'assurer efficacement la prise en compte des seize principes de la Loi sur le développement durable, mais aussi de favoriser un régime d'autorisation plus efficace, plus cohérent et plus prévisible.

Les évaluations environnementales stratégiques devraient systématiquement s'appliquer aux stratégies et politiques qui ont une forte incidence sur le développement telles que la stratégie énergétique, la politique industrielle, la politique agricole, le Plan Nord, la stratégie maritime, les plans de transport, etc.

De la même manière, les choix d'investissement du gouvernement du Québec, que ce soit directement ou par l'entremise de ses sociétés d'État, incluant en particulier Investissement Québec, devraient passer l'examen d'une grille de développement durable et d'une évaluation des impacts climatiques.

Recommandations spécifiques du RNCREQ sur les notes explicatives du Projet de loi 102

Projet de loi 102	Commentaire ou modification à apporter au PL102
<p><i>Ce projet de loi apporte plusieurs modifications à la Loi sur la qualité de l'environnement, principalement afin de moderniser les régimes d'autorisation environnementale qu'elle prescrit, notamment pour mieux prendre en compte les enjeux liés aux changements climatiques.</i></p>	<p>Conformément aux recommandations faites par le RNCREQ lors de l'analyse du Livre vert, et malgré les notes explicatives, nous sommes très satisfaits de voir que le PL102 prend en compte autant l'adaptation que l'atténuation de manière générale. Les notes explicatives mériteraient d'y faire référence ainsi :</p> <p><i>À cet égard, il énonce clairement que, dans le cadre de l'analyse d'une demande, le ministre pourra tenir compte des émissions de gaz à effet de serre et des impacts liés à l'adaptation au climat attribuables à un projet, et prescrire dans une autorisation des mesures visant à les réduire.</i></p> <p>En ce qui concerne la prise en compte des émissions de GES pour l'évaluation des demandes d'autorisations, le RNCREQ estime que la notion d'émissions « induites » doit absolument en faire partie. Les projets de pipeline constituent de bonnes illustrations de ce besoin d'évaluation globale (émissions en amont et en aval du projet comme tel).</p>
<p><i>Ce projet de loi prévoit un nouveau régime d'autorisation ministérielle applicable au dépôt et à l'analyse des demandes d'autorisation ainsi qu'à la délivrance de ces autorisations, alors que des dispositions spécifiques viennent compléter ce régime général pour tenir compte de la nature de certaines activités et de l'impact particulier qu'elles peuvent avoir sur l'environnement et la santé.</i></p> <p><i>[...] le pouvoir du ministre de prescrire des conditions dans une autorisation en vue de protéger la qualité de l'environnement, la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes.</i></p>	<p>Le RNCREQ est très satisfait de voir l'introduction spécifique des enjeux de santé humaine dans la LQE. Cela permet de mettre en lumière le caractère horizontal des enjeux environnementaux.</p> <p>Au-delà des notes explicatives, cela devrait néanmoins se refléter davantage dans la formulation des articles.</p> <p>Voir notamment la proposition d'ajout à la section « Dispositions préliminaires ».</p>

Projet de loi 102	Commentaire ou modification à apporter au PL102
<p><i>Le régime d'autorisation proposé remplace, outre le régime actuel de certificat d'autorisation, le régime d'attestation d'assainissement applicable à certains établissements industriels, le régime d'autorisation applicable à certains prélèvements d'eau, le régime d'autorisation relatif aux installations de gestion et de traitement des eaux, celui régissant l'installation et l'exploitation d'équipement visant à diminuer ou à prévenir les rejets de contaminants dans l'atmosphère de même que le régime de permis relatif à la gestion de matières dangereuses.</i></p>	<p>Le RNCREQ ne s'oppose pas à l'idée de moduler le régime d'autorisation en fonction du niveau de risque (risque élevé, faible ou négligeable). Toutefois, cela nécessitera des précisions quant à l'évaluation de ce risque. L'examen attentif des règlements d'application devient une condition essentielle pour juger de la saine gestion du risque.</p> <p>En outre, cette proposition soulève plusieurs questions à l'égard de sa mise en œuvre. Par exemple, l'évaluation du risque tiendra-t-elle compte de la dimension territoriale ? (c'est-à-dire la capacité de support du milieu récepteur).</p> <p>En effet, un même projet peut être à risque à un endroit et ne pas l'être à un autre.</p> <p>Comment prendre en compte les milieux d'intérêt écologique ? Comment tenir compte des impacts cumulatifs de plusieurs projets, par exemple situés sur un même bassin versant ?</p> <p>Le RNCREQ estime qu'il faudra envisager, pour des enjeux sensibles comme les milieux humides ou naturels, la réalisation au préalable d'un diagnostic à l'échelle territoriale à partir duquel sera élaboré un plan de développement construit autour d'un consensus collectif (schéma d'aménagement, plan de gestion territoriale, plan d'urbanisme, plan de développement agricole, etc.).</p>
<p><i>En outre, il propose de clarifier les motifs sur lesquels le ministre peut se baser pour refuser de délivrer une autorisation.</i></p>	<p>Le RNCREQ est satisfait de cette modification. Elle va exactement dans le sens de la recommandation suivante qu'il a formulé lors de l'analyse du Livre vert :</p> <p><i>« Le RNCREQ recommande que la modernisation de la LQE permette de clarifier le pouvoir du Ministre de refuser l'octroi d'un certificat d'autorisation. »</i></p>
<p><i>Ce projet de loi modifie également la Loi sur la qualité de l'environnement afin de faciliter la réalisation de projets pilotes en introduisant la possibilité, pour le ministre, de délivrer, à certaines conditions, une autorisation à des fins de recherche et d'expérimentation lorsque le projet a comme objectif d'évaluer la performance environnementale d'une nouvelle technologie ou d'une nouvelle pratique.</i></p>	<p>Le RNCREQ est favorable à cette modification mais il craint le risque d'échappatoire si cela n'est pas suffisamment bien encadré.</p> <p>Il importe donc de clarifier ce qu'on entend par « la pertinence des objectifs » dans la formulation de l'article concerné (article 29, 3^e paragraphe).</p> <p>Pour le RNCREQ, cette « pertinence » doit absolument être associée à une meilleure protection de l'environnement.</p>

Projet de loi 102	Commentaire ou modification à apporter au PL102
(suite)	En outre, il ne faudrait pas qu'un projet pilote ne devienne de facto un projet permanent alors que les bénéfices escomptés sur l'environnement s'avèrent inexistantes au final.
<p><i>En matière d'accès à l'information, ce projet de loi donne un caractère public à davantage d'information de nature environnementale. Il établit, notamment, que les autorisations ministérielles seront rendues publiques dans un registre accessible sur le site Internet du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, avec la majorité des documents qui en font partie intégrante de même que les études sur lesquelles se fonde une autorisation.</i></p>	<p>Sur le principe f) « Accès au savoir » de la Loi sur le développement durable, c'est toute l'information qui devrait être publique, pas seulement « davantage » et la « majorité ».</p> <p>Le RNCREQ reconnaît les progrès qu'amène le PL102 en matière d'accès à l'information mais déplore le fait que les documents qui fixent les conditions d'acceptation d'un projet ne seront toujours pas disponibles. Il n'est pas non plus prévu qu'on aura accès aux demandes d'autorisations déposées par les promoteurs.</p> <p>En réponse à la question qui nous a été adressée le 22 novembre par le député de Masson, M. Mathieu Lemay, lors de notre audition devant la CTE, il est utile de souligner que 50% des demandes d'accès à l'information le sont envers le MDDELCC (environ 12 000 demandes d'accès par année). Plus la LQE favorisera la transparence, moins lourd sera le traitement de ces demandes et plus le MDDELCC sera efficace.</p> <p>Pour le RNCREQ, la transparence doit commencer dès le dépôt d'une demande d'autorisation.</p> <p>Une bonne manière d'y arriver est de voir à ce que l'information soit rendue publique au complet dès le dépôt d'une demande d'autorisation déposée, et non pas uniquement lorsque le Ministre l'autorise.</p>
<p><i>Le projet de loi donne la possibilité au ministre et au gouvernement, selon le cas, de soustraire un projet à une autorisation préalable, aux conditions qu'ils déterminent, lorsque sa réalisation est urgente afin de réparer ou de prévenir un sinistre réel ou appréhendé.</i></p>	<p>Le RNCREQ est favorable à cette proposition qui s'inscrit dans le sens du respect du principe i) « prévention » de la Loi sur le développement durable.</p> <p>Toutefois, il importe de clarifier les notions de « sinistre » et de « appréhendé » qui peuvent autrement conduire à une trop grande discrétion (<i>voir article 31.0.14 et 31.23</i>)</p>

Projet de loi 102	Commentaire ou modification à apporter au PL102
<p><i>En outre, le projet de loi propose diverses modifications aux dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement qui régissent la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Plus particulièrement, le gouvernement pourra, exceptionnellement, assujettir à cette procédure un projet qui n'y est pas soumis par règlement, lorsqu'il est d'avis que le projet comporte des enjeux environnementaux majeurs, par exemple en matière de changements climatiques.</i></p>	<p>Le RNCREQ est très satisfait de cette modification. Elle va exactement dans le sens de la recommandation suivante qu'il a formulé lors de l'analyse du Livre vert : <i>« Le RNCREQ propose que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) soit modifiée afin d'empêcher que des projets majeurs en soit soustrait de manière injustifiée. »</i></p>
<p><i>Il intègre dans cette loi des dispositions visant à donner la possibilité au public de faire part au ministre de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact d'un projet devrait aborder.</i></p>	<p>Le RNCREQ est satisfait de cet ajout qui reprend ce que l'on retrouve dans le processus d'évaluation environnementale canadien (consultation sur la directive). Cependant, le RNCREQ estime que la formulation de l'article 20 ne répond pas adéquatement à cette intention. Le RNCREQ considère que c'est le ministre qui doit consulter sur la directive et non pas le promoteur. Cette consultation doit donc se tenir avant que la directive finale ne soit transmise audit promoteur. <i>Des modifications à cet égard sont proposées à la section « Modifications à certains articles »</i></p>
<p><i>De plus, lorsqu'une telle étude sera jugée incomplète, le ministre pourra la déclarer irrecevable.</i></p>	<p>Le RNCREQ est satisfait de cet ajout. L'analyse des dossiers incomplets par le ministère implique inutilement des ressources humaines et financières du MDDELCC, lesquelles sont déjà insuffisantes pour lui permettre d'accomplir efficacement sa mission.</p>
<p><i>Outre le mandat d'enquête et d'audience publique, le projet de loi introduit la possibilité, pour le ministre, de confier au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement des mandats de médiation ou de consultations ciblées et vient clarifier la notion de frivolité d'une demande de consultation publique faite au ministre.</i></p>	<p>Le RNCREQ s'inquiète fortement face à l'introduction du concept de « consultation ciblée », et en conséquence, sur la discrétion complète du ministre pour son application. Des consultations ciblées pourraient être souhaitables dans certaines situations, mais le RNCREQ refuse que ce type de consultation servent à restreindre la participation des citoyens ou de certains groupes, ou encore, permette d'exclure des sujets qui sont pourtant indissociables de la notion large de l'environnement telle que définie par les tribunaux supérieurs, dont les enjeux économiques (voir la section « Disposition préliminaires »).</p> <p>En ce qui concerne la médiation, bien qu'il soit tout à fait souhaitable de l'encourager davantage, le RNCREQ estime</p>

	<p>qu'elle doit être mieux balisée.</p> <p>En outre, le RNCREQ n'est pas d'accord à ce qu'en cas d'échec, comme c'est actuellement le cas, la consultation publique en bonne et due forme ne soit plus automatique.</p> <p>Il nous apparaît que le recours à la médiation est relativement peu utilisé et qu'il pourrait l'être davantage pour des cas précis de projets non assujettis au Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (ex. : petits projets minier en-dessous de 2000 t/jr, mais proches de milieux habités). Dans le secteur minier, on va de plus en plus vers l'exploitation en fosse à ciel ouvert, ce qui peut engendrer des nuisances plus importantes pour le voisinage, d'où l'intérêt de favoriser la médiation.</p> <p><i>Des modifications sont proposées à la section « Modifications à certains articles »</i></p>
<p>Projet de loi 102</p>	<p>Commentaire ou modification à apporter au PL102</p>
<p><i>Il prévoit la création d'un registre public des évaluations environnementales dans lequel les documents relatifs à un projet et produits dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement seront rendus accessibles au public.</i></p>	<p>Le RNCREQ appuie cette proposition qui va dans le sens du principe f) « Accès au savoir » de la Loi sur le développement durable</p> <p>Cela permettra aux citoyens, groupes et municipalités de connaître en temps réel les conditions d'autorisations des projets, et de vérifier si elles sont correctement respectées.</p>
<p><i>Le projet de loi prévoit donner la possibilité au ministre de conclure une entente avec toute autorité compétente, lorsqu'un projet est également soumis à une évaluation environnementale en vertu d'une loi d'une autorité législative autre que le Parlement du Québec, afin de coordonner ou d'unifier les procédures d'évaluation.</i></p>	<p>Le RNCREQ est satisfait de cette proposition qui vient assurément clarifier les responsabilités de chacun tout en limitant les dédoublements inutiles.</p> <p>Cela va notamment dans le sens de l'entente qui avait déjà été conclue à cet effet entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral.</p> <p>Cela dit, cela ne doit absolument pas se faire sans que les compétences du Québec en la matière soient éludées, ce qui inclut le rôle du BAPE dans la consultation du public.</p>

Projet de loi 102	Commentaire ou modification à apporter au PL102
<p><i>Le projet de loi renferme également des modifications aux dispositions régissant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, dont le processus de sélection des membres du Bureau, en accordant au gouvernement le pouvoir d'établir une procédure de sélection, laquelle peut prévoir la constitution d'un comité de sélection.</i></p>	<p>Pour le RNCREQ, il s'agit d'une disposition importante qui est susceptible d'améliorer l'indépendance du BAPE.</p>
<p><i>Le projet de loi propose d'établir dans la Loi sur la qualité de l'environnement un processus d'évaluation environnementale stratégique, lequel vise à favoriser une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux ainsi que des principes de développement durable lors de l'élaboration des stratégies, plans et programmes des ministères et organismes gouvernementaux.</i></p>	<p>Il s'agit à nouveau d'une importante recommandation du RNCREQ dans le cadre de l'analyse du livre vert.</p> <p>Cela dit, la description présentée en note explicative est réductrice quant à la portée d'une telle analyse. La formulation appropriée devrait être :</p> <p><i>Le projet de loi propose d'établir dans la Loi sur la qualité de l'environnement un processus d'évaluation environnementale stratégique, lequel vise à favoriser une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et économiques, dans le respect des principes de développement durable lors de l'élaboration des stratégies, plans et programmes des ministères et organismes gouvernementaux.</i></p> <p>Le RNCREQ recommande au gouvernement non seulement de mieux encadrer les évaluations environnementales stratégiques (ÉES) mais aussi de systématiser le recours à cet outil indispensable. Cela permettra d'assurer efficacement la prise en compte des seize principes de la Loi sur le développement durable, mais aussi de favoriser un régime d'autorisation plus efficace, plus cohérent et plus prévisible.</p> <p>À l'instar du CQDE, le RNCREQ estime que la section du PL102 qui traite des ÉES doit être revue afin d'en clarifier la finalité, l'application et l'encadrement. C'est un outil de développement durable essentiel et structurant qui mérite une mise en application rigoureuse, en particulier dans le contexte où les enjeux d'acceptabilité sociale sont croissants.</p> <p>En outre, comme le RNCREQ l'a souligné dans son mémoire sur le livre vert, le BAPE doit être le seul organisme de consultation du public, ce qui inclut toute les étapes des ÉES.</p> <p><i>Des modifications sont proposées à la section « Modifications à certains articles ».</i></p>

Projet de loi 102	Commentaire ou modification à apporter au PL102
<p><i>En outre, le projet de loi donne le pouvoir au ministre ou au gouvernement, selon le cas, de limiter l'exercice d'une activité réalisée en conformité avec la loi, de la faire cesser ou d'y fixer de nouvelles conditions, en vue de remédier à une situation qui présente un risque sérieux pour la santé ou pour l'environnement en raison d'informations nouvelles ou complémentaires devenues disponibles ou sur la base de connaissances scientifiques nouvelles ou complémentaires.</i></p>	<p>Le RNCREQ est satisfait de cette proposition.</p> <p>Nous sommes conscients qu'une telle disposition est susceptible de nuire à la prévisibilité en matière de législation, une notion qui est chère aux acteurs de développement.</p> <p>Cela dit, bien qu'il partage ce souci de prévisibilité, le RNCREQ estime que la protection de l'environnement (et de la santé humaine) doit toujours prévaloir, quitte à ce que cela implique un dédommagement raisonnable.</p>
<p><i>Le projet de loi prévoit également des modifications aux dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement qui ont trait, notamment, à la protection et à la réhabilitation des terrains, aux pouvoirs réglementaires de même qu'aux dispositions pénales et à celles relatives aux sanctions administratives pécuniaires.</i></p>	<p>Le RNCREQ milite depuis longtemps pour une augmentation des pénalités suite à des infractions à la LQE. Des pénalités élevées ont le mérite de compenser pour un niveau de contrôle limité (dû entre autres à des effectifs insuffisants).</p> <p>Il importe toutefois de s'assurer de la capacité du MDDELCC à imposer lesdites pénalités à chaque fois et dès qu'une infraction est constatée.</p>
<p><i>Il prévoit également des simplifications au processus d'approbation et de consultation applicable dans le cadre de l'élaboration et de la révision des plans de gestion des matières résiduelles par les municipalités régionales.</i></p>	<p>Le RNCREQ ne s'oppose pas au principe d'allègement du processus d'approbation et de consultation des plans de gestion des matières résiduelles par les MRC.</p> <p>Toutefois, cela doit s'accompagner d'un resserrement au niveau du contrôle sur la mise en œuvre de ces plans.</p> <p>Le RNCREQ est contre l'idée de reporter de reporter de 5 à 10 ans la durée des plans. En outre, l'allègement des processus n'est acceptable que dans la mesure où les MRC seront tenues de rendre compte annuellement de l'avancement de leur plan.</p> <p>Enfin, la mise en place de commissions pour les consultations publiques doit demeurer afin de préserver l'indépendance du processus qui placerait autrement les MRC comme juge et partie.</p> <p><i>Des modifications sont proposées à la section « Modifications à certains articles ».</i></p>

Projet de loi 102	Commentaire ou modification à apporter au PL102
<p><i>Par ailleurs, ce projet de loi modifie la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en vue d'établir un nouveau mode de gouvernance du Fonds vert, dont la création du Conseil de gestion du Fonds vert, lequel aura pour mission d'encadrer la gouvernance du Fonds et d'assurer la coordination de sa gestion dans une perspective de développement durable, d'efficacité, d'efficience et de transparence.</i></p>	<p>Le RNCREQ reconnaît que la gestion du Fonds vert est loin d'être optimale et que les nombreuses irrégularités qui ont été constatés au cours des dernières années méritent une grande attention. En ce sens, le RNCREQ salue la mise en place du Conseil de gestion du Fonds vert.</p> <p>Cela dit, au-delà du caractère spectaculaires des cas d'irrégularité qui ont fait la manchette et qui justifient aujourd'hui la mise en place de ce Conseil de gestion, il se cache d'autre problème dans la mise en œuvre du Plan d'action sur les changements climatiques que ce dernier ne va pas pouvoir résoudre, du moins sans que d'autres changements ne soient apportés.</p> <p>Premièrement, à l'inverse du manque de contrôle observé sur certaines dépenses, le RNCREQ observe une volonté de contrôle comptable excessive des activités du MDDELCC qui est non seulement contre-productive, mais totalement inadaptée au contexte de la protection de l'environnement en général, incluant la lutte contre les changements climatiques. L'éducation, les changements de comportement, la transition, la modification des normes sociales, la prévention, l'adaptation, etc. Cela ne se compte pas toujours, voir rarement, dans des feuilles de calcul. Il semble que cette logique comptable soit l'une des raisons qui explique la lenteur observée dans la mise en œuvre du plan d'action sur les changements climatiques.</p> <p>En deuxième lieu, le Plan d'action sur les changements climatiques du Québec, c'est bien davantage qu'un marché du carbone que la gestion des dépenses du Fonds vert à travers des programmes. Pendant qu'on ne regarde que le financement, on néglige l'adoption de règlements et de normes, lesquels ont démontré par le passé leur grande efficacité et leur faible coût pour la réduction des GES. Par conséquent, la réforme en cours doit permettre de fixer des cibles de réduction sectorielles qui incitent les principaux ministères à intégrer plus formellement la lutte aux changements climatiques à l'ensemble de leurs activités.</p> <p>Enfin, pendant qu'on s'acharne sur la gestion du Fonds vert par le MDDELCC, nous négligeons de veiller au contrôle des dépenses que fait le MTQ des importantes sommes qui lui sont attribuées.</p> <p>Ainsi, pour le RNCREQ, les nouvelles règles de gouvernance du Fonds vert doivent impérativement offrir une comptabilité plus transparente, notamment en ce qui concerne les sommes versées vers les programmes du ministère des Transports via le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT).</p> <p><i>Voir la mise en contexte et les propositions de modifications détaillées à la fin du tableau. *</i></p>

Projet de loi 102	Commentaire ou modification à apporter au PL102
<p><i>De plus, le projet de loi institue le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, qui sera affecté au financement de toute mesure que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions et qui n'est pas liée à une matière visée par le Fonds vert.</i></p>	<p>Le RNCREQ est satisfait de voir le gouvernement isoler du Fonds vert les enjeux qui ne concernent pas les changements climatiques et la gestion des matières résiduelles.</p> <p>Dans la série des enjeux pour lesquels ce nouveau fonds est constitué, le RNCREQ considère que « la protection de la santé humaine (santé environnementale) » et « l'amélioration de la qualité de l'air » devraient être ajoutés.</p> <p>Aussi, comme ce fût énoncé initialement comme justification lors de la création du Fonds vert, ce nouveau Fonds de protection de l'environnement devrait viser à résoudre enfin le sous-financement chronique des organismes voués à la protection de l'environnement.</p> <p>Voir la lettre conjointe des organisations environnementales, dont le RNCREQ, qui a été transmise à la Commission des transports et de l'environnement le 29 novembre.</p>
<p><i>Ce projet de loi modifie le Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement afin qu'il ne soit plus requis de joindre à une demande d'autorisation ministérielle une attestation de conformité à la réglementation municipale.</i></p>	<p>Le RNCREQ comprend que cela permettra d'alléger les procédures en responsabilisant les municipalités par rapport à leurs obligations.</p> <p>Cela dit, le RNCREQ soulève une préoccupation à l'égard des cas où une municipalité est en défaut d'appliquer ses responsabilités en matière de protection de l'environnement.</p> <p>Le Ministre doit pouvoir intervenir pour forcer la municipalité à exercer ses responsabilités.</p> <p>En outre, le RNCREQ s'inquiète de la volonté qu'affichent certaines municipalités à l'effet d'obtenir davantage de responsabilités en matière de délivrance d'autorisation, notamment en ce qui concerne les milieux humides.</p> <p>Le RNCREQ s'oppose totalement à cette perspective, sachant qu'il importe de séparer les responsabilités politiques des municipalités aux impératifs scientifiques de contrôle de l'État.</p> <p>À l'inverse, le gouvernement doit donner aux municipalités le pouvoir d'adopter des règlements qui entraînent une protection accrue de l'environnement, ce qui s'inscrit en toute logique avec le principe de « subsidiarité » de la Loi sur le développement durable.</p>

* Certaines des critiques les plus soutenues concernent une partie des sommes allouées au Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des Transports (MTMDET) dans le cadre de l'Action 13.2 « Transport collectif - FORT » du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC 2013-2020). Cette mesure permet notamment le versement des sommes qui sont allouées via le Fonds vert – jusqu'à 481 M\$ d'ici 2020 – vers un autre fonds spécial, le FORT (Fonds des réseaux de transport terrestre).

Les mesures financées à travers cette mesure suscitent quatre préoccupations majeures : 1) aucune cible de réduction de GES n'est exigée; 2) elles font l'objet d'exemptions partielles de reddition de compte au MDDELCC; 3) le versement des sommes vers le FORT implique une double comptabilité qui ne permet pas le suivi précis des octrois autorisés dans le cadre du PACC 2013-2020 et 4) on n'y distingue toujours pas les sommes visant la réduction des GES de celles visant l'entretien et le maintien des infrastructures de transport en commun.

Pour pallier la situation qui prévaut actuellement et éviter qu'elle ne se reproduise dans d'autres volets du PACC 2013-2020, la réforme de la gestion du Fonds vert doit s'assurer (a) ; l'usage des revenus du marché du carbone reflète expressément les finalités du Fonds vert et (b) que le MDDELCC et le MFQ – et non seulement ce dernier – déterminent la répartition des sommes entre les mesures en transport ; (c) que les fonds spéciaux demeurent indépendants les uns des autres, et que l'on retire notamment la provision pour le versement dans le FORT des sommes sous gestion du MTMDET et (d) que le MDDELCC et le nouveau Conseil de gestion du Fonds vert soient dotés de comptes totalement transparents.

À ces fins, nous soumettons à l'intention de la Commission des transports et de l'environnement les modifications législatives suivantes :

1. Que le nouvel article 15.4.1, al. 1 de la *Loi sur le MDDEP* conserve une référence expresse aux finalités du Fonds vert, à savoir une référence au paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 15.1 de la *Loi sur le MDDEP*.
2. Que l'article 15.4.1, al. 2 de la *Loi sur le MDDEP* confie non seulement au ministre des Finances mais également au MDDELCC la capacité de recommander au gouvernement la proportion qui sera affectée aux transports collectifs parmi les deux tiers des sommes vouées aux transports alternatifs à l'automobile en solo.
3. Que soit abrogé l'article 15.4.1, al. 3 de la *Loi sur le MDDEP*, qui prévoit le virement en bloc des sommes dédiées aux transports vers le FORT, et ce, de manière à mettre fin à la double comptabilité du Fonds vert et du FORT. Ce faisant, comme il est d'usage pour tout autre ministère, le MDDELCC pourrait permettre au MTQ de débiter le Fonds vert sans que les sommes ne transitent par un autre fonds spécial, dans ce cas-ci le FORT. Notons qu'en vertu de l'article 12.30, (1°) c) iii) de la *Loi sur le MTQ*, le FORT peut financer des mesures qui ne servent pas les fins du Fonds vert.

Autres sections du projet de loi

Le RNCREQ commente ci-après certaines sections et articles spécifiques. Les modifications préconisées dans certains articles sont indiquées en gras et entre guillemets.

Autorisations ministérielles

SECTION II

PROCÉDURES D'ENCADREMENT DE CERTAINES ACTIVITÉS

§1. — *Autorisation ministérielle*

22. Sous réserve des sous-sections 2 et 3, nul ne peut, sans obtenir au préalable une autorisation du ministre, réaliser un projet comportant l'une ou plusieurs des activités suivantes :

Dans son mémoire sur le livre Vert, le RNCREQ souhaitait que la modernisation de la LQE apporte des solutions à la problématique liée à la « non-demande » de certificat d'autorisation pour les projets assujettis au deuxième alinéa de l'article 22 de la LQE.

La proposition à l'effet que le ministre peut désigner des activités prévues à l'article 22 admissibles à une déclaration de conformité pourrait répondre en partie à notre préoccupation. Plusieurs freins importants pouvaient influencer les usagers à ne pas se conformer (frais, délais, etc.).

Cependant, il est essentiel que les usagers ciblés soient bien **sensibilisés, informés et encadrés** afin de s'assurer de l'efficacité de la proposition.

24. Dans le cadre de l'analyse des impacts d'un projet sur la qualité de l'environnement, le ministre prend notamment en considération les éléments suivants :

- 1° la nature et les modalités de réalisation du projet;
- 2° les caractéristiques du milieu touché;
- 3° la nature, la quantité, la concentration et la localisation de tous les contaminants qui seront rejetés dans l'environnement, le cas échéant;
- 4° lorsque le projet découle d'un programme ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique en application du chapitre V, les conclusions de cette évaluation.

[...]

25. Lorsqu'il délivre une autorisation, le ministre peut prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiquée pour protéger la qualité de l'environnement, la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes, lesquelles peuvent notamment porter sur :

[...]

« **3° des mesures visant à respecter les caractéristiques et la capacité de support du milieu récepteur et de son écosystème;** »

[...]

Le RNCREQ demande à ce que la capacité de support du milieu récepteur et de son écosystème soit pris en compte dans l'analyse d'impact (article 24) de manière à pouvoir conduire à un refus d'autorisation, et non seulement servir à baliser les conditions de l'autorisation (article 25, alinéa 3).

25. Lorsqu'il délivre une autorisation, le ministre peut prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiquée pour protéger la qualité de l'environnement, la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes, lesquelles peuvent notamment porter sur :

[...]

8° des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre attribuables à l'activité, notamment le choix d'une technologie particulière, un procédé ou une source d'énergie, de même que des mesures visant à prendre en considération les impacts des changements climatiques sur l'activité.

[...]

Le RNCREQ considère que c'est la responsabilité du demandeur de prendre en compte l'impact des changements climatiques sur son projet. L'État, quant à lui, doit pour sa part veiller à ce le projet n'affecte pas la capacité de résilience du Québec face à ces impacts.

En conséquence, l'article 25 doit être modifié ainsi :

8° des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre attribuables à l'activité, notamment le choix d'une technologie particulière, un procédé ou une source d'énergie, de même que des mesures visant à « **limiter les impacts de l'activité sur la résilience aux changements climatiques.** »

Pouvoirs d'ordonnance

Le RNCREQ est très satisfait de l'introduction de ces nouvelles dispositions à l'article 46.

46. Le gouvernement peut, par règlement :

[...]

7° prescrire, relativement à toute embarcation à moteur, des normes sur l'échappement d'huile ou d'essence, sur l'élimination des matières résiduelles et sur les cabinets d'aisance;

8° prohiber ou limiter l'utilisation à des fins de plaisance des rivières ou des lacs par des embarcations à moteur afin de protéger la qualité de l'environnement;

Prise en compte des changements climatiques

Comme il l'a souligné dans son mémoire sur le livre vert, le RNCREQ est tout à fait d'accord pour que la lutte contre les changements climatiques soit prise en compte dans le cadre de la modernisation de la LQE. Un des arguments clefs en faveur de cette modernisation est justement d'y ajouter des problématiques environnementales qui n'existaient pas, ou n'avaient pas la même importance, au moment de l'adoption de la Loi dans les années 70.

Il est important de rappeler que, même si le régime d'autorisation de la LQE ne traite pas de changements climatiques pour le moment, le gouvernement du Québec a pris d'autres moyens jusqu'ici pour traiter cette problématique, du moins en ce qui concerne l'atténuation, c'est-à-dire la réduction des émissions des GES. Le Québec a notamment adopté un Plan d'action sur les changements climatiques ainsi qu'un marché du carbone (SPEDE), lequel est encadré par les dispositions de l'article 46 de la LQE. En outre, d'autres politiques publiques, telle que la Stratégie de développement durable, permettent d'intégrer les enjeux climatiques.

Ainsi, bien que le besoin d'intégrer cet enjeu semble évident, les moyens pour y arriver, eux, ne le sont pas nécessairement. La notion de « test climat », bien que séduisante *a priori*, devient assez complexe à mettre en pratique lorsqu'on se penche sur son application. Les changements climatiques sont une problématique globale et des choix qui sont fait uniquement dans une optique régionale peuvent ne plus faire de sens à l'échelle planétaire. En somme, le meilleur peut devenir l'ennemi du bien.

Le RNCREQ réserve donc pour le moment son jugement sur la nature et la portée d'un test climat. Il réitère plutôt les recommandations suivantes qui sont de nature à assurer une meilleure prise en compte de la question des changements climatiques dans les choix de développement.

Recommandation 5

Le RNCREQ recommande que toutes les politiques publiques du gouvernement du Québec (en particulier la Stratégie énergétique, la politique industrielle et les autres grandes stratégies comme le Plan Nord et la Stratégie maritime) passent sous le filtre d'une grille d'analyse des enjeux climatiques de manière à ce qu'on puisse s'assurer qu'elles concourent aux objectifs de réduction de GES et d'adaptation aux changements climatiques.

Recommandation 6

De la même façon, et considérant l'importance de ce secteur dans le bilan carbone québécois, le RNCREQ recommande que l'élaboration des politiques et projets qui touchent le développement des infrastructures de transport passe également sous le filtre d'une grille d'analyse des enjeux climatiques. L'analyse de ces projets devra tenir compte des répercussions globales sur les émissions de GES, notamment celles qui sont attribuables à la demande induite par la réalisation de ces projets.

Recommandation 7

Le RNCREQ recommande au gouvernement de s'inspirer des Plans Climat Énergie Territoire (PCET) mis en œuvre en France pour s'assurer que l'ensemble des collectivités québécoises planifient leur développement futur en tenant compte des impératifs de la lutte contre les changements climatiques (atténuation et adaptation). Cela pourrait se faire en revalorisant les outils d'aménagement que sont les plans d'urbanisme des villes ou encore les schémas d'aménagement des MRC.

Recommandation 8

Le RNCREQ considère que le régime d'autorisation de la LQE doit veiller à ce que la conception des ouvrages autorisés prennent nécessairement en compte les changements climatiques et de la perte de la biodiversité qui sont anticipés sur le territoire concerné. Plus fondamentalement, les projets qui risquent de nuire à la capacité de résilience du Québec face aux changements climatiques ne doivent plus être autorisés. Cela devrait être le cas, à titre d'exemple, pour les projets qui entraînent une perte nette de milieux humides.

Pouvoirs municipaux

Tel qu'il le recommandait dans son mémoire sur le Livre vert, le RNCREQ considère que les mécanismes d'autorisation ne devraient pas être allégés pour les municipalités. Il souscrit donc pleinement à cet extrait du mémoire du CRE Capitale-nationale sur le Projet de loi n° 109 – *Loi accordant le statut de capitale nationale à la ville de Québec*.

En effet, nous estimons que ces pouvoirs [en matière de dézonage agricole et de protection des milieux humides] doivent demeurer entre les mains du Gouvernement, à un niveau hiérarchique supérieur.

Les municipalités ont actuellement tous les pouvoirs réglementaires à leur disposition pour mieux protéger les milieux humides. Le pouvoir d'autoriser la perturbation ou la destruction de milieux humides doit quant à lui demeurer entre les mains du Gouvernement, et celui-ci doit conserver son rôle d'arbitrage au-dessus des municipalités dans des dossiers où ces dernières pourraient être en situation de conflit d'intérêts, notamment lorsqu'elles veulent permettre un développement sur ces milieux humides. Par ailleurs, les villes sont parfois trop proches des promoteurs, ce qui tend à politiser les décisions sur les milieux humides, alors que celles-ci devraient être basées sur des critères scientifiques.

La même situation s'applique pour le dézonage agricole. Ce pouvoir doit demeurer entre les mains de la Commission sur la protection du territoire et des activités agricoles.

Accès à la justice

La question de l'accès à la justice interpelle directement deux principes fondamentaux de la Loi sur le développement durable, à savoir :

b. « équité et solidarité sociales » : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales

e. « participation et engagement » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique

Le RNCREQ ne s'est toutefois pas attardé à cet enjeu lors de son analyse du Livre vert, ni pour celle du PL102, considérant que cela touche essentiellement des questions de droit.

Nous nous en remettons donc entièrement au jugement du Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) à cet égard et recommandons fortement au gouvernement du Québec d'apporter des modifications à la LQE pour rétablir un juste équilibre en ce sens.

Recommandation 9

Le RNCREQ appuie la demande du CQDE à l'effet d'assurer une réciprocité des différentes parties impliquées dans leurs droits et devoirs, notamment en ce qui concerne leur possibilité de contester une demande d'autorisation délivrée par le Ministre.

Nous reprenons ci-dessous l'intégralité de la partie du mémoire du CQDE qui justifie cette demande.

Par ailleurs, la population et les municipalités n'auront toujours pas le pouvoir de contester une autorisation délivrée par le ministre, alors que le demandeur d'autorisation pourra quant à lui contester devant le TAQ un refus ou des conditions jugées trop sévères. Ce « deux poids deux mesures » est maintenu par le nouvel article 118.12. Cette particularité du droit d'appel, bien qu'ayant toujours été libellée ainsi aux termes de l'article 96 LQE, nous paraît constituer un accroc aux principes les plus élémentaires de justice.

En effet, le projet de loi laisse entendre que le ministre peut commettre une erreur, en droit ou en faits, contestable devant le TAQ, seulement lorsqu'il refuse une autorisation et jamais lorsqu'il la délivre! Les décisions récentes des tribunaux témoignent pourtant de la situation contraire... Cet accroc au droit d'en appeler d'une erreur ministérielle est d'autant plus incompréhensible que le seul bénéficiaire de droit expressément visé par la Loi (à l'article 19.1 LQE) est celui qui souffrira de la délivrance de toute autorisation. Ces autorisations sont par ailleurs autant de limites au droit à la qualité de l'environnement. Ce genre de traitement privilégié pour les demandeurs d'autorisation relève d'une conception qui n'a plus sa place.

Ajoutons par ailleurs qu'un tel droit d'appel par des tiers existe en Ontario. En effet, la Charte de 1993 donne aux résidents de l'Ontario le droit d'en appeler d'une décision du ministère au sujet de certains actes susceptibles d'avoir une incidence sur

l'environnement. En France, le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) est un contentieux de « pleine juridiction », c'est-à-dire que le juge administratif a des pouvoirs étendus : il peut non seulement annuler ou valider un acte administratif, mais il peut aussi le modifier ou le substituer par un autre acte.

Par ailleurs, et il s'agit d'un point fondamental et qui doit absolument être revu, la nouvelle formulation de l'article 24 accorde une trop grande discrétion au ministre, car l'expression « doit s'assurer que » a été remplacé par « prend notamment en considération les éléments suivants ». L'élimination de cette balise impérative qui imposait au ministre le respect de la loi et de ses règlements fait de l'octroi d'une autorisation une décision essentiellement politique sujette aux rapports de force du moment. Dans ce cadre, le contrôle judiciaire de la légalité des autorisations sera beaucoup plus difficile, ce qui favorisera l'arbitraire des décisions du ministre. Certes, ce nouveau régime vise une plus grande flexibilité, mais il est tout à fait possible de prévoir une flexibilité encadrée par un processus d'analyse rigoureux et qui GARANTIT le respect par le ministre, non seulement de la LQE et de ses règlements, mais aussi de la totalité des lois de nature environnementale dont il a la responsabilité. Soulignons que cet encadrement du pouvoir discrétionnaire est dans l'intérêt de toutes les parties que ce soit les promoteurs, l'administration publique chargée d'appliquer la loi, les bénéficiaires du droit à la qualité de l'environnement et de l'environnement en tant que tel, dont cette législation vise avant tout la protection.

En revanche, la connaissance des conditions exactes d'autorisation devrait mieux permettre l'utilisation des tribunaux par la population et les municipalités pour faire respecter ces conditions.

Modification à certains articles

1. Consultation sur la directive

20. Les articles 31.2 et 31.3 de cette loi sont remplacés par les suivants :

« 31.3.1. Après avoir reçu la directive préliminaire du ministre, l'initiateur du projet doit, dans le délai prescrit par règlement du gouvernement, publier un avis annonçant le début de l'évaluation environnementale du projet de même que le dépôt au registre des évaluations environnementales constitué en vertu de l'article 118.5.0.1 de l'avis prévu à l'article 31.2 et de la directive du ministre. L'avis annonçant le début de l'évaluation doit également mentionner que toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut faire part au ministre, par écrit et dans le délai prévu par règlement du gouvernement, de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder en sus de ceux déjà inclus dans la directive préliminaire.

À la suite de cette consultation, le ministre transmet à l'initiateur du projet et publie au registre des évaluations environnementales une directive amendée qui inclue les observations et les enjeux soulevés qui devront être pris en compte dans l'étude d'impact.

2. Médiation

« 31.3.6. Lorsque la médiation n'a pas permis d'en arriver à une entente entre les parties, le ministre **doit** mandater le Bureau de tenir une audience publique ou une consultation ciblée s'il estime que la nature des préoccupations soulevées lors de la médiation le justifie ou qu'une telle audience ou consultation pourrait apporter des éléments nouveaux utiles à l'analyse du projet.

3. EES

« CHAPITRE V

« ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE

« 95.5. Les programmes de l'Administration, incluant les stratégies, les plans ou les autres formes d'orientations qu'elle élabore, doivent, lorsque ceux-ci sont susceptibles d'avoir des incidences environnementales, faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique en application des dispositions du présent chapitre. Il en est de même pour tout projet de modification de ces programmes, avec les adaptations nécessaires.

Une telle évaluation a notamment pour objectif de favoriser une meilleure prise en compte des enjeux économiques, sociaux et de protection de l'environnement ainsi que des principes de développement durable prévus par la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1) lors de l'élaboration des programmes de l'Administration. Elle peut également, le cas échéant, avoir pour objectif de déterminer des conditions d'acceptabilité environnementale et sociale des projets découlant de ces programmes.

4. GMR

Il faut éviter, comme par le passé, que la négligence des promoteurs serve de prétexte pour invoquer l'urgence d'une décision. Les besoins pour un nouveau site ou pour un agrandissement se prévoient plusieurs années à l'avance et ne devrait pas justifier de décisions précipitées sans évaluation adéquate.

« 31.7.2. Le gouvernement ou tout comité de ministres visé à l'article 31.5 peut également soustraire un projet d'établissement ou d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement de matières résiduelles servant, en tout ou en partie, au dépôt définitif d'ordures ménagères collectées par une municipalité ou pour le compte de celle-ci à l'application de la totalité ou d'une partie de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement si, à son avis, la situation nécessite que le projet soit réalisé dans des délais plus courts que ceux requis pour l'application de cette procédure.

81. L'article 53.7 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement du premier alinéa par le suivant :

« Toute municipalité régionale doit élaborer et maintenir en vigueur un plan de gestion des matières résiduelles. »;

« 53.20.2. Le ministre doit, dans les 60 jours qui suivent la réception du nouveau projet de plan, transmettre à la municipalité régionale un avis sur la conformité des modifications apportées.

Si le ministre ne s'est pas prononcé sur ces modifications dans les 60 jours qui suivent leur réception, le projet de plan modifié est réputé conforme à la politique du gouvernement.

95. L'article 53.23 de cette loi est modifié par le remplacement des deuxième et troisième alinéas par les suivants :

« Le plan de gestion doit être révisé tous les 5 ans par le conseil. À cette fin, il doit adopter, par résolution et au plus tard à la date du huitième anniversaire de l'entrée en vigueur du plan de gestion, un projet de plan révisé. »

5. Matières dangereuses

La période de possession doit demeurer de 12 mois et non de 24 comme proposé à l'article 70.8.

« 70.8. La possession d'une matière dangereuse résiduelle pour une période de plus de 12 mois est soumise à l'obtention d'une autorisation du ministre conformément au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 22.

6. Secteur agricole

La RNCREQ constate malheureusement que le PL102 ouvre encore davantage la porte pour le morcellement des projets de production (afin d'éviter les évaluations environnementales).

Le projet de loi 102 inclue en effet des modifications au Règlement sur les exploitations agricoles (article 247 et suivants), mais le RNCREQ constate que ces modifications ne vont pas permettre d'endiguer le problème du morcellement des projets par les promoteurs. Il n'y a rien sur les unités animales par projet. Au contraire, le PL102 hausse les limites d'assujettissement, ce qui nous apparaît être un net recul.

Par exemple, la modification à l'article 39 du Règlement sur les exploitations agricoles concerne l'augmentation dans un lieu d'élevage, de la production annuelle de phosphore (P2O5), qui est revue à la hausse (4200 kg au lieu de 3200 kg actuellement) pour exiger un avis de projet pour des projets non assujettis à un CA.

De la même manière, la modification à l'article 42 du Règlement sur les exploitations agricoles concerne l'assujettissement au CA où la limite de production annuelle de phosphore (P2O5) est revue à la hausse (4200 kg à la place de 3200 kg actuellement) pour l'implantation d'un nouveau lieu d'élevage et concerne également toute augmentation, dans un lieu d'élevage, de la production annuelle de phosphore (P2O5) dont la limite est revue à la hausse (5200 kg à la place de 3700 kg).

7. Mines (et autres sites industriels)

Dans le cadre de la révision de la LQE, il serait utile de s'inspirer des normes établies par d'autres états en termes d'atténuation des nuisances (vibrations, bruit, poussières) qui tiennent compte de la défense du bien commun, de l'intérêt public et de la protection de l'environnement (par ex. Australie, Allemagne, etc.), notamment pour des contextes particuliers où des projets miniers à ciel ouvert (ou industriels) s'installent en milieux urbains. Il nous apparaît impératif de revoir la Directive-019 à cet effet, ainsi que d'accroître la surveillance et le suivi du climat sonore liés aux activités minières.



**Regroupement national
des conseils régionaux de l'environnement du Québec
(RNCREQ)**

50, rue Sainte-Catherine Ouest
Bureau 380
Montréal (Québec) H2X 3V4
514 861-7022



La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**