



STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement De l'Assemblée nationale du Québec

Dans le cadre de la consultation et des audiences publiques
sur le Livre vert intitulé
**« Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la loi sur la
qualité de l'environnement »**

Préparé par :

M. Alain Brunel,
Directeur climat-énergie AQLPA

M^e Dominique Neuman, LL.B.,
Conseiller juridique et consultant en politiques gouvernementales, S.É.

Le 10 septembre 2015

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) désirent remercier M^e Dominique Neuman, conseiller juridique et consultant en politiques gouvernementales pour *Stratégies Énergétiques (S.É.)*, Monsieur Alain Brunel, directeur climat-énergie de l'AQLPA pour leur précieuse collaboration.

Toute communication relative du présent mémoire peut être adressée aux coordonnées suivantes :



M. Alain Brunel

Directeur climat-énergie
Association québécoise de lutte contre la
pollution atmosphérique (AQLPA)
484, route 277
Saint-Léon-de-Standon (QC)
G0R 4L0
Tél. : 418 642-1322
alain.brunel@aqipa.com

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

M^e Dominique Neuman, LL.B.

Conseiller juridique et
consultant en politiques gouvernementales
Stratégies Énergétiques (S.É.)
1535, rue Sherbrooke Ouest
Rez-de-chaussée, Local Kwavnick
Montréal (QC)
H3G 1L7
Téléphone : 514 849 4007
energie@mlink.net

À propos de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Fondée en 1982, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) est l'un des plus anciens groupes environnementaux du Québec. L'organisation est forte de plus de 30 ans d'engagement visant à protéger et à améliorer la qualité de l'air.

L'AQLPA a pour objet de favoriser et promouvoir des actions, des aménagements et des idées conformes au principe du développement durable. Elle vise notamment à regrouper les associations environnementales et para-environnementales afin de lutter contre les pollutions atmosphériques, leurs sources et leurs conséquences.

L'AQLPA a développé au Québec des approches innovatrices dans l'atteinte d'objectifs environnementaux par des instruments incitatifs, fondés sur le partenariat avec les gouvernements, les organisations d'intérêt socio-environnemental et les entreprises. Les programmes *Faites de l'air!* et *Changez d'air!*, initiés et gérés par l'AQLPA, sont des exemples éloquentes de tels partenariats. Avec un réseau de plus de 1000 partenaires privés et publics, plus de 50 000 vieux véhicules ont été recyclés depuis 2009 et près de 5 000 vieux appareils de chauffage au bois ont été retirés ou remplacés entre septembre 2012 et août 2013, résultant en de significatives réductions en pollution atmosphérique au Québec.

L'AQLPA est également intervenue sur plusieurs projets énergétiques devant divers forums pour renforcer les instruments de régulation et de planification afin de favoriser une stratégie de gestion à long terme des choix énergétiques incluant le développement de sources d'énergie moins polluantes, la conservation et l'efficacité énergétique. L'AQLPA a notamment réalisé des interventions relatives à l'*Accord Canada-États-Unis* sur la pollution transfrontalière et d'autres accords internationaux relatifs à la qualité de l'atmosphère. L'AQLPA a pris part aux consultations publiques ayant mené aux diverses politiques énergétiques du Québec et aux stratégies de développement durable du Québec. Elle participe régulièrement aux audiences de la *Régie de l'énergie*, du *BAPE* et à d'autres audiences environnementales ou parlementaires relatives à des projets énergétiques et environnementaux.

L'AQLPA est également membre du *Réseau action climat Canada*. Elle a été récipiendaire de plusieurs prix prestigieux dans le domaine de l'environnement.

À propos de STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

Stratégies Énergétiques (S.É.) est un organisme environnemental sans but lucratif incorporé suivant la partie III de la *Loi sur les compagnies* et actif depuis 1998.

Elle s'est dotée pour mission de promouvoir les objectifs du développement durable dans les domaines de l'énergie, de la gestion des ressources, de l'aménagement du territoire et des transports, en favorisant une planification stratégique harmonisant les considérations environnementales, énergétiques, sociales et économiques, d'une manière équitable entre les générations et entre les nations. Cette mission est accomplie au moyen d'interventions publiques, de recherches et de communications.

Stratégies Énergétiques (S.É.) vise à développer des outils d'analyse stratégique intégrant l'ensemble des filières de production énergétique desservant le marché, les perspectives de recherche-développement, les profils de consommation interne et les échanges nord-américains, suivant les principes du développement durable exprimés par le *Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Rapport Brundtland)* de 1987, "Notre avenir à tous". Dans cette perspective, *Stratégies Énergétiques (S.É.)* examine les possibilités offertes non seulement par les instruments de réglementation, mais également par des instruments économiques (tarifs, redevances, écotaxes, permis échangeables d'émissions ou crédits de réduction, réforme fiscale, etc.).

Stratégies Énergétiques (S.É.) était membre de la *Table sur l'électricité* mise en place par les gouvernements fédéral et provinciaux dans le cadre du *Processus national sur les changements climatiques*. Elle a également été invitée par le *ministère de l'Environnement du Québec* dans le cadre des démarches ayant abouti à la mise en place d'un *Mécanisme québécois de concertation sur les changements climatiques*.

Stratégies Énergétiques (S.É.) participe régulièrement aux audiences de la *Régie de l'énergie*, du *BAPE* et à d'autres audiences environnementales relatives à des projets d'efficacité énergétique ainsi que de production, de transport et de distribution énergétique. Elle a également pris part à plusieurs reprises à des travaux de *Commissions* de l'*Assemblée nationale du Québec* et aux consultations publiques sur les diverses politiques énergétiques et stratégies de développement durable du Québec.

Table des matières

À propos de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)	3
À propos de STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)	4
1 Résumé.....	6
2 Recommandations	7
3 Introduction.....	10
4 Remarques générales.....	12
4.1 Quel est l'état de l'environnement ?	12
4.2 Quel est l'état de l'activité, des ressources et de l'organisation du ministère ?.....	16
5 Commentaires spécifiques	18
5.1 Orientation 1 : Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation	18
5.2 Orientation 2 Mieux intégrer les 16 principes de la loi sur le développement durable	19
5.3 Orientation 3 : Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental et ce, sans réduire les exigences environnementales.....	21
5.4 Orientation 4 : Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public	23
5.5 Orientation 5 Simplifier les autorisations et les processus d'analyse	25
5.6 Orientation 6 Revoir les responsabilités du ministère et des initiateurs de projets	25

1 Résumé

L'AQLPA et S.É. accueillent favorablement plusieurs aspects de la réforme proposée dans le Livre vert intitulé « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la loi sur la qualité de l'environnement mais en jugent certains autres problématiques.

Avant tout l'AQLPA et S.É. s'étonnent qu'aucune analyse ne soit exposée dans le Livre vert entre l'évolution de l'état de l'environnement du Québec et le régime actuel des autorisations environnementales que la réforme vise à alléger. Or si cette évolution de l'état de l'environnement a marqué certains progrès – notamment en matière de pollution de l'air, résultats auxquels l'AQLPA est d'ailleurs fière d'avoir contribué – la situation est moins bonne sur d'autres éléments, notamment eu égard à la qualité de l'eau des lacs et de certaines rivières du sud du Québec. De même, il manque dans le Livre vert une analyse de l'activité des professionnels du ministère en relation avec la croissance quasi continue de l'activité économique du Québec et l'émergence de nouveaux défis environnementaux et la diminution constante des ressources du ministère depuis une décennie.

L'AQLPA et S.É. partagent évidemment la volonté du ministère d'intégrer la lutte contre les changements climatiques dans le processus d'autorisation environnementale. Mais les émissions des gaz à effet de serre (GES) ayant des conséquences planétaires, il serait toutefois important d'évaluer les émissions extraterritoriales de GES des projets et non simplement leurs émissions locales. Ainsi, les émissions proprement québécoises associées au projet d'oléoduc Énergie Est sont négligeables comparées au total des émissions amont et aval liées au produit transporté sur la durée de vie du projet qui, elles, sont énormes. L'AQLPA estime qu'elles représenteraient au bas mot 64 fois les émissions du Québec de 2011... Les ignorer risque de délégitimer tout le processus et les instruments de lutte aux GES mis en place au Québec.

L'AQLPA et S.É. ne sont pas favorables à la modification proposée du régime d'autorisation environnementale sur la base de catégories de risque normées et moyennées sans analyse projet par projet. Cette approche pose des questions problématiques notamment au regard d'un manque d'analyse de la capacité de support des écosystèmes et du maintien de la sécurité juridique de la loi sur la qualité de l'environnement. En Ontario, une approche semblable a conduit à décrédibiliser le processus d'autorisation environnementale du ministère, selon les dires du Commissaire à l'environnement de cette province rapportés par le Vérificateur général du Québec dans son mémoire aux membres de la Commission.

S'agissant de l'accès à l'information du public, l'AQLPA et S.É. soutiennent les mesures proposées par le ministère d'améliorer cet accès mais souhaiteraient davantage d'audace. Le Québec a pris du retard en la matière, des blocages sont présents au MDDELCC et le développement d'une pratique dite de « réglementation par l'information » présenterait beaucoup d'avantages si elle peut s'appuyer sur l'action de groupes citoyens et environnementaux. De leur côté, les mesures de simplification des autorisations et des processus d'analyse et la révision des responsabilités du ministère et des porteurs de projet vont globalement dans la bonne direction.

2 Recommandations

RECOMMANDATION 1

Que le ministère établisse et rende public une synthèse globale de l'évolution de l'état de l'environnement et des principales zones ou éléments de vulnérabilités environnementales au Québec avant de modifier le régime d'autorisation environnementale.

Que l'analyse du milieu récepteur et des vulnérabilités environnementales constituent la trame de fond du nouveau régime d'autorisation environnementale.

Que la problématique de la conservation et de la vulnérabilité spécifique des milieux humides fassent partie de la réflexion.

RECOMMANDATION 2

Réaliser une analyse de la charge de travail liée aux autorisations environnementales en prenant en compte de l'évolution de l'activité économique.

Réinvestir des ressources au MDDELCC.

RECOMMANDATION 3

Tous les projets autorisés par le ministre devraient passer le « test climat » à savoir une évaluation de leurs émissions de GES, sur toute la durée de vie, de la construction du projet jusqu'à la fermeture et de leurs conséquences sur les objectifs du Plan d'action sur les changements climatiques. Il conviendrait également de s'assurer que le détenteur d'une autorisation soit tenu à une reddition de compte et à un suivi des engagements.

L'adaptation aux changements climatiques doit aussi être évaluée dans les projets en fonction des évolutions prévues relativement aux événements climatiques extrêmes et à la hausse du niveau de la mer dans sa fourchette haute.

RECOMMANDATION 4

L'AQLPA et S.É. recommandent que dans l'évaluation de tout projet, qu'il s'agisse de la PEEIE ou des processus d'autorisation ministérielle, les émissions susceptibles de survenir à l'extérieur du Québec soient prises en compte.

RECOMMANDATION 5

Dans les outils à élaborer destinés à la prise en compte des changements climatiques dans les processus d'autorisation, il faut prévoir une double comptabilité pour calculer les émissions de GES liées aux émissions de méthane du gaz naturel afin de calculer son potentiel de réchauffement également sur 20 ans.

RECOMMANDATION 6

Prévoir que la nouvelle procédure d'évaluation environnementale stratégique soit encadrée et coordonnée par le MDDELCC en collaboration étroite avec l'organisme public concerné

RECOMMANDATION 7

Mandater le BAPE d'être dans tous les cas l'organisme responsable des portions de l'ÉES vouées à la consultation du public.

RECOMMANDATION 8

Un registre public des ÉES contenant tous les documents, informations et recommandations déposés devrait être constitué.

RECOMMANDATION 9

Obliger l'organisme public responsable à motiver publiquement toute décision s'écartant des orientations retenues de l'ÉES.

RECOMMANDATION 10

Assujettir les gouvernements municipaux et régionaux, ainsi que les établissements publics de l'éducation et de la santé aux principes du développement durable.

RECOMMANDATION 11

Faire de la capacité de support des écosystèmes la pierre d'assise du nouveau régime des autorisations environnementales. Cf Recommandation du CQDE à l'effet d'intégrer les principes du développement durable dans une disposition introductive dans la LQE

RECOMMANDATION 12

L'AQLPA et S.É. recommandent de ne pas procéder à la réforme telle que proposée mais plutôt de clarifier dans la loi les possibilités existantes de gradation dans l'évaluation des impacts.

RECOMMANDATION 13

Divulguer automatiquement sur le registre prévu à cet effet toutes les conditions d'autorisation imposées à un projet par le ministère.

RECOMMANDATION 14

Revoir le libellé de l'article 118.4 pour s'assurer que tous les renseignements concernant des contaminants susceptibles d'être émis soient rendus disponibles.

RECOMMANDATION 15

Définir la notion de secret industriel et limiter son application, particulièrement lorsqu'une activité affecte les choses communes que sont l'air et l'eau

RECOMMANDATION 16

Créer un registre des évaluations environnementales rendant publiques et directement accessibles par voie électronique l'ensemble des informations à chacune des étapes de la procédure, de l'avis de projet à sa fermeture.

RECOMMANDATION 17

Prévoir des mécanismes de financement des groupes citoyens et environnementaux participant aux audiences publiques, à financer sur le Fonds vert.

RECOMMANDATION 18

Faire du BAPE l'organisme officiel de consultation publique en lui déléguant la responsabilité des consultations sur les ÉES.

RECOMMANDATION 19

Démocratiser et rendre plus transparent le processus de nomination des membres du BAPE. Le président et le vice-président devraient être nommés par l'Assemblée nationale.

RECOMMANDATION 20

Le pouvoir d'autorisation dévolu au ministre doit être exercé de manière à assurer la protection de l'environnement, en tenant compte notamment des principes de précaution, de prévention, de préservation de la biodiversité, de respect de la capacité de support des écosystèmes de même que des effets du changement climatique.¹

¹ CQDE, op.cit. p.79.

3 Introduction

Le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) a déposé le 11 juin dernier un Livre vert pour orienter la réflexion sur sa volonté d'apporter des changements importants à la Loi sur la qualité de l'environnement. Intitulé « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la loi sur la qualité de l'environnement », l'objectif annoncé par le ministre dans ce document est de « *doter le Québec d'un régime plus clair, plus prévisible, plus efficace, et ce, tout en maintenant les plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement. Il vise également à permettre au Québec de relever les défis associés à la lutte contre les changements climatiques et doit prendre en compte les principes du développement durable.* »

Le Ministère constate que depuis l'adoption de la LQE, le processus d'autorisation environnemental s'est complexifié au fil des ans avec l'ajout de plusieurs lois et autorisations; énumérées ci-dessous² :

Aperçu des ajouts à la Loi sur la qualité de l'environnement en matière d'autorisation depuis son adoption :

- 1978 : Le droit à la qualité de l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes
Les procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et les activités du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)
- 1988 : La protection des cours d'eau et des milieux humides
Les attestations d'assainissement
- 1990 : La protection et la réhabilitation des terrains
- 1991 : Les matières dangereuses
- 1999 : La gestion des matières résiduelles
- 2009 : La protection et la gestion des ressources en eau

Autres éléments à signaler :

- 2006 : Loi sur le développement durable
- 2006 : Premier Plan d'action sur les changements climatiques (2006-2012)
- 2009 : Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (marché du carbone)
- 2013 : Deuxième Plan d'action sur les changements climatiques (2013-2020)

Plusieurs éléments de contexte incitent le Ministère à revoir le régime d'autorisation environnementale dont :

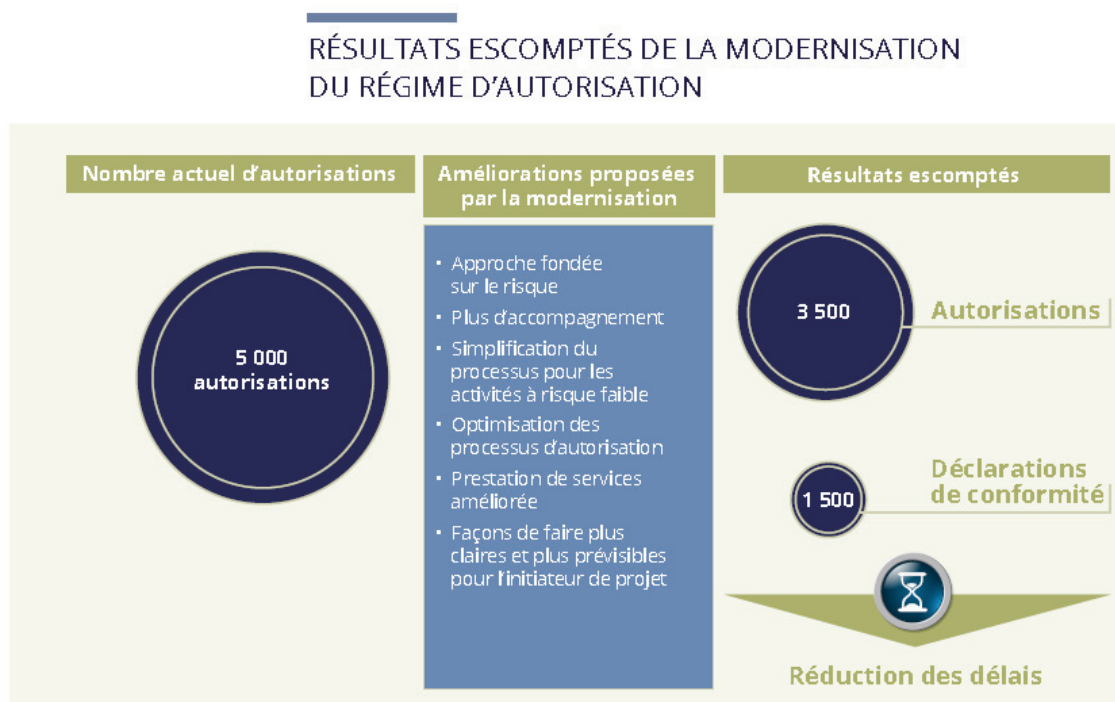
- « *Les connaissances scientifiques et environnementales les technologies de traitement des contaminants (dans l'eau, dans l'air et dans le sol) ont connu de grands progrès.*

² Livre vert, *Moderniser le régime des autorisations environnementales de la loi sur la qualité de l'environnement*, p.3

- *Les types de projets se sont diversifiés et certains comportent des enjeux majeurs et complexes, notamment ceux qui entourent l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures et de nouveaux types de gisement minier.*
- *La participation et la prise en compte du savoir, des intérêts et des droits des nations autochtone dans les processus d'autorisation se sont imposées.*
- *La société québécoise est de plus en plus sensible aux impacts des projets sur l'environnement et la qualité de leur milieu de vie. La transparence et l'accès à l'information sont donc devenus des éléments incontournables de l'acceptabilité sociale » (...)*
- *« De nouveaux enjeux environnementaux ont vu le jour, notamment en matière de lutte contre les changements climatiques.*
- *Le concept de développement durable qui a émergé dans les années 80 s'est imposé dans la société québécoise pour en devenir une valeur fondamentale. »*

Les rapports et travaux de plusieurs comités, notamment portant sur la simplification réglementaire, ont alimenté la réflexion du Ministère sur le régime d'autorisation environnementale et le conduisent à dire que celui-ci n'est pas adapté à la réalité du Québec d'aujourd'hui.

Les résultats escomptés de la modernisation sont synthétisés dans le tableau suivant :



Approche fondée sur le risque, simplification du processus pour les activités à risque faible, optimisation du processus d'autorisation, accompagnement, prestations améliorées, façons de faire plus claires et plus prévisibles pour l'initiateur du projet, diminution du nombre d'autorisations de 30%; les activités à risques faibles feraient alors l'objet d'une simple déclaration de conformité, réduction des délais. La vision du Ministère est « *de tendre vers une culture de services qui repose sur des valeurs de transparence, rigueur et équité auprès de tous les citoyens.* »

4 Remarques générales

L'AQLPA et Stratégies Énergétiques reconnaissent que le régime d'autorisation gagnerait à être clarifié, allégé, rendu plus efficace avec, si possible, des délais réduits. Le Livre vert propose des avenues intéressantes en ce sens. Nous partageons assurément la préoccupation du Ministère à l'égard des conséquences des changements climatiques sur l'environnement, la santé et l'économie. La prise en compte des changements climatiques dans les autorisations environnementales peut constituer une avancée importante (orientation 1). Nous y reviendrons.

La modulation souhaitée du régime par une approche fondée sur le risque environnemental semble de bon sens mais elle pose plusieurs questions problématiques d'ordre juridique, logique et pratique. Le mémoire du Centre Québécois du Droit de l'Environnement (CQDE) déposé à la Commission pose d'excellentes questions sur le sujet dont celle-ci : n'est-il pas paradoxal de baser la réforme sur une approche du risque environnemental (évalué par secteur d'activité) tout en soustrayant les projets spécifiques d'une évaluation concrète des risques qu'ils posent pour l'environnement?

Le CQDE affirme : « *il est impossible de définir et d'évaluer le risque environnemental d'un type de projet sans évaluer l'état de l'environnement dans lequel il doit prendre place. (...) L'environnement étant variable, fluctuant et multiforme, sa vulnérabilité aux impacts d'un projet dépend de son type (...) de ses composantes (...) et de sa localisation (...). Il est donc fondamental d'évaluer le risque environnemental en fonction du milieu où le projet doit prendre place, de même que des caractéristiques spécifiques de cet environnement.* »³

4.1 Quel est l'état de l'environnement ?

Or justement deux éléments importants qui devraient faire partie du diagnostic préalable à la réforme, selon nous, sont soit omis ou négligés par le Livre vert, à savoir l'état de l'environnement dans lequel cette réforme s'inscrit d'une part et les ressources disponibles et l'état de l'organisation du Ministère d'autre part.

Sur le premier point, le ministère veut réaliser sa réforme en « *maintenant les plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement* ». Cela va de soi, pourrait-on dire, car la

³ Centre québécois du droit de l'environnement, Mémoire à l'intention de la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale dans le cadre des consultations sur le Livre vert intitulé *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, p.39

mission du Ministère, telle qu'énoncée sur son site Internet est justement « *de contribuer au développement durable par la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques* ».

Nous constatons toutefois l'absence d'une évaluation de l'état actuel de l'environnement dans le Livre vert, de son évolution au fil du temps et des relations éventuelles à faire avec les autorisations environnementales. Un portrait de la situation à cet égard aurait pourtant présenté un intérêt certain eu égard à l'objet de la réforme. La modification du processus d'autorisation environnemental affecte en effet directement le droit à la qualité de l'environnement prévu à l'article 19.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE).⁴

Des questions opérationnelles s'ensuivent : le régime d'autorisation environnemental qu'on cherche à modifier a-t-il permis l'atteinte des objectifs du Ministère? Sinon pourquoi? Et est-ce que la réforme proposée permettra de s'approcher de l'atteinte de ces objectifs sans compromettre ceux qui sont considérés déjà atteints?

Le postulat derrière cette absence d'évaluation préalable de l'état de l'environnement est sans doute celui que le régime d'autorisation environnementale a conduit à une amélioration effective de la protection de l'environnement et de la préservation de la biodiversité (le document affirme ainsi que « les technologies de traitement des contaminants ont connu de grands progrès »). Mais qu'en est-il réellement?

Force est d'admettre que les données synthétiques sur le sujet sont plutôt rares, souvent anciennes et dispersées sur le site Internet du Ministère. Elles présentent des bilans contrastés sur les différents éléments essentiels à la qualité de l'environnement.

À titre d'exemple :

- Le dernier document d'ensemble sur l'état de l'environnement au Québec qu'on trouve sur le site du ministère date de 1992.
- Les données sur la qualité de l'air au Québec, tirées du [portrait statistique](#) sur le site du Ministère s'arrêtent en 2000. Les données du même portrait sur les précipitations acides cessent en 1999, tout comme les émissions de gaz à effet de serre. Cette page est manifestement en déshérence car de son côté le dernier [inventaire sur les émissions](#) des principaux contaminants atmosphériques trace un portrait de 1990 jusqu'à 2008. Ici les données sont relativement encourageantes – l'AQLPA en a d'ailleurs fait état - et on s'attend à de nouvelles baisses avec les actions en cours ou à venir, notamment le Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020. Néanmoins les données manquent après 2008. Le dernier inventaire québécois des gaz à effet de serre s'étend quant à lui de 1990 à 2012.

⁴ Le mémoire du CQDE déplore que le Livre vert, malgré l'importance de la réforme proposée, ne se réfère pas au principe énoncé à l'article 19.1.

- Sur le site Internet du Ministère, une autre [page](#) semble en déshérence : elle annonce qu'un atlas de l'environnement au Québec est en préparation. Certaines données sont accessibles mais remontent à 1996 et les plus récentes à 2000. [L'indice de la qualité de l'eau de 1998 à 2000](#) montre une eau de mauvaise qualité pour plusieurs rivières de la Montérégie et des basses Laurentides.
- Un [bilan de 2008, 2009 et 2010](#) sur la présence de pesticides dans quatre cours d'eau en zone culturale de maïs et de soya montrent une concentration en baisse pour certains et en hausse pour d'autre. Le rapport précise qu'on ne peut pas parler de gains environnementaux.
- On trouve des données plus récentes sur l'eau dans le fort bien fait [Rapport sur l'état de l'eau et des systèmes aquatiques au Québec](#) publié en 2014. Ce rapport estime que la qualité de l'eau des rivières et du fleuve, évalué à partir de l'indice de qualité bactériologique et physico-chimique 6 (IQBP6), est globalement de bonne à satisfaisante sauf en aval de Montréal où elle est mauvaise. L'eau est aussi de qualité douteuse à mauvaise dans les régions à forte densité de population et à activités agricoles intenses comme dans les basses terres du Saint-Laurent, notamment en Montérégie, sur le pourtour du lac Saint-Pierre, en Chaudières Appalaches ainsi que dans la plaine du lac Saint-Jean. Les données sont également contrastées pour la qualité de l'eau des lacs. On note une diminution des concentrations de sulfates (précipitations acides) dans une majorité de lacs mais leur sensibilité à l'acidification encore présente demeure élevée et les concentrations en minéraux basiques (magnésium, calcium, potassium, sodium) ont diminué de 20% en moyenne dans les 101 lacs étudiés; de plus, 24% des 665 lacs suivis du sud du Québec présentaient des signes avancés d'eutrophisation; et les deux tiers des 620 lacs suspectés de présence d'algues bleu-vert se sont avérés effectivement touchés. Les experts du ministère préviennent que le réchauffement climatique risque d'amplifier ces trois phénomènes d'acidification, d'eutrophisation et d'efflorescence de fleurs d'eau. Malgré son abondance, la qualité de la ressource eau demeure donc menacée au Québec.
- Les milieux humides jouent un rôle essentiel dans la préservation de la biodiversité, dans la régulation des crues et des sécheresses, dans la filtration et l'épuration des eaux, ainsi que comme puits de carbone. Malgré les services éminents qu'ils rendent, le [rapport sur l'état de l'eau](#) du Ministère signale qu'entre 1990 et 2011 les basses terres du Saint-Laurent ont perdu 19% de leur surface en milieux humides. Un autre 7% avait disparu depuis la fin des années 60 dans la région de Montréal et 12% dans la région de Québec. Les activités agricoles étaient cause de 50% de ces pertes, les activités forestières de 26% et les activités de transport, résidentielles, industrielles et commerciales confondues de 17%. En somme, depuis la fin des années 60, au bas mot le quart de la surface des milieux humides des basses terres du Saint-Laurent a été rayé de la carte.

Sur ce dernier point, l'organisation Canards Illimités, dans son mémoire déposé à la Commission de l'environnement et des transports, estime « *impératif de considérer l'ampleur historique des pertes dont ont fait l'objet les milieux humides, et ce particulièrement dans la vallée du Saint-Laurent où ces pertes sont de l'ordre de 80% par endroits.* »

Le régime actuel des autorisations environnementales n'a donc pas permis au Ministère de bien préserver la riche biodiversité des milieux humides dans la vallée du Saint-Laurent. Les modifications proposées sont-elles susceptibles d'améliorer cela ? On peut en douter quand la réflexion proposée ne s'appuie pas sur ce constat. D'ailleurs la législation spécifique sur les milieux humides a été reportée au plus tard au 24 avril 2017 et aucune balise relativement à cet enjeu n'est évoquée dans le Livre vert. Au contraire, l'approche par nature générale et moyennée du risque sans évaluation de la fragilité du milieu récepteur pourrait faciliter la destruction des milieux humides restants. L'AQLPA et S.É. s'inquiètent de cette situation à l'instar de Canards Illimités.

Cette question du rapport entre le milieu récepteur et l'activité à réguler n'est pas nouvelle. Le Commissaire au développement durable (CDD) du Vérificateur général affirme ainsi dans son rapport à la Commission sur l'environnement et les transports:

« Au cours de mes travaux, j'ai insisté sur la nécessité de considérer, lors de la délivrance des certificats d'autorisation, sur la capacité de support des écosystèmes et sa « fragilité ». Or mon rapport sur l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel mentionne que le Ministère a délivré les certificats d'autorisation lorsque les normes prévues dans le règlement étaient respectées et ce, peu importe le degré de fragilité du milieu récepteur. Je notais alors 'bien que cette façon de faire soit conforme à la jurisprudence qui s'est développée au fil des ans, nous croyons qu'il est également important d'évaluer si le milieu récepteur possède la capacité d'accepter un stress environnemental additionnel et d'établir les charges polluantes que le milieu peut tolérer.' »⁵

Plus loin dans son mémoire, le CDD précise sa pensée :

« Cette préoccupation à l'égard du milieu récepteur devrait, à mon avis, être au cœur du nouveau régime d'autorisation environnementale. En effet, c'est en répondant à cette préoccupation que le nouveau régime peut concrètement contribuer au développement durable. (p.16, para. 45).

Ces quelques éléments d'analyse indiquent que malgré les carences du régime d'autorisation en matière de protection des milieux récepteurs, évoquées par le Commissaire au développement durable, la réforme telle que dessinée ne se penche pas sur ce problème, ce qui est quand même gênant.

À ce jour, elle s'adresse avant tout aux demandeurs d'autorisations. Elle vise à rendre le processus plus simple et plus efficace, à leur faire gagner du temps, au risque de sous-estimer les conséquences pour les milieux récepteurs fragiles. Elle s'inscrit dans la ligne du processus de simplification réglementaire et de la diminution des coûts d'opération.

Nous ne contestons pas ici que des gains de productivité et une optimisation des processus soient souhaitables et réalisables au sein du ministère. Certaines histoires d'entrepreneurs comme celle évoquée par Idénergie dans son mémoire à la Commission se rapprochent du cauchemar bureaucratique décrit par l'écrivain Kafka. Mais il nous semble qu'une réforme de cette importance ne peut faire fi d'un examen des activités du ministère en relation avec le droit à la qualité de

⁵ Vérificateur général, Mémoire présenté à la Commission environnement et transports, août 2015, p.15, para. 42

l'environnement (art. 19.2) et donc de l'évaluation de l'évolution de la qualité de celui-ci. Il n'apparaît pas dans le Livre vert que cette évaluation ait été faite hormis peut-être à l'égard des changements climatiques.

RECOMMANDATION 1

Que le ministère établisse et rende public une synthèse globale de l'évolution de l'état de l'environnement et des principales zones ou éléments de vulnérabilités environnementales au Québec avant de modifier le régime d'autorisation environnementale. Que l'analyse du milieu récepteur et des vulnérabilités environnementales constituent la trame de fond du nouveau régime d'autorisation environnementale. Que la problématique de la conservation et de la vulnérabilité spécifique des milieux humides fassent partie de la réflexion.

4.2 Quel est l'état de l'activité, des ressources et de l'organisation du ministère ?

L'objectif d'optimisation et d'amélioration de l'efficacité des processus qui sous-tend l'esprit du Livre vert est louable et devrait d'ailleurs être partagé par l'ensemble du gouvernement du Québec si l'on en croit la Commission Robillard d'examen des programmes. Dans son rapport, la Commission n'a pas donné la note de passage aux ministères et organismes, qui obtiennent 4,1 sur 10 quand il est question de mesurer leur efficacité.⁶

À la décharge des fonctionnaires des organismes gouvernementaux et des ministres, la Commission souligne le manque de soutien des organismes centraux comme le Conseil du trésor qui n'offrent pas de possibilités aux organismes et ministères de se comparer entre eux. La Commission constate que des efforts ont été engagés depuis quelques mois à cet égard mais elle déplore une approche « *centralisée, rigide et standardisée* ». Une telle « *approche n'incite pas à l'innovation et risque de déresponsabiliser les ministères et organismes.* »⁷ Sont également soulignés les fréquents changements de missions, de périmètres et de patrons : à titre d'exemple, la faune et les parcs ont changé de siège 7 fois en 20 ans...

À la lecture du Livre vert, il n'est pas évident de savoir si les employés et professionnels du ministère ont été consultés et qu'une analyse préalable de leur activité ait été réalisée. On ne sait d'ailleurs pas quelle part de leur temps de travail global est allouée au traitement des autorisations environnementales ni quelles ressources seront dégagées par l'optimisation. Il serait contre-productif que cette réforme procède à l'aide d'une approche « centralisée, rigide et standardisée. »

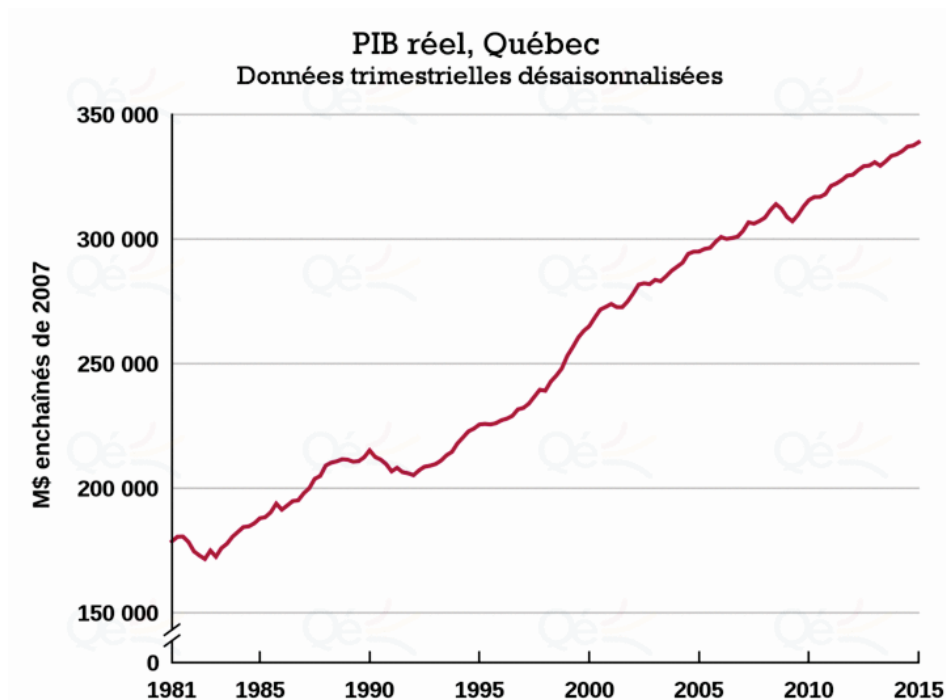
Les données relatives au nombre de certificats et d'autorisations délivrés par le ministère et le gouvernement présentées dans le Livre vert⁸ sont contrastées : elles indiquent une tendance à l'augmentation relative du nombre d'autorisations délivrées depuis 20 ans par le gouvernement par décret en vertu de la procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement (PEEIE), mais une baisse relative du nombre de certificats délivrés par le ministre en vertu de l'article 22.

⁶ Francis Vailles, Le bulletin du gouvernement du Québec, *La Presse Affaires*, mardi 8 septembre 2015, p.4

⁷ Cité par F. Vailles.

⁸ Graphique 1 et 2 pp 27 et 28

Ceci alors que le Produit Intérieur Brut (PIB) réel du Québec croissait au rythme annuel moyen de 2,6%, soit plus que celui des États-Unis (2,5%). Cette croissance du PIB donne la courbe suivante :



L'activité économique ayant cru de manière quasi constante depuis 20 ans, dans un contexte de vigilance environnementale et citoyenne plus pointu, il ne semble pas anormal que l'activité liées aux autorisations environnementales du ministère croisse également.

Mais le Livre vert laisse dans l'ombre un aspect fondamental de l'équation dans l'évaluation des temps de traitement des autorisations et la réalisation des missions à savoir l'évolution des ressources disponibles au sein du Ministère. Or depuis 2005, le budget du MEDDLCC a diminué de 5%, alors que l'indice des prix à la consommation augmentait de 18% et que les dépenses de programme du gouvernement du Québec progressaient de 37%. La part du budget de l'État consacrée à la protection de l'environnement et au développement durable est passée de 0,3 % à 0,2 % du budget, et l'effectif du ministère est passé de 1 960 employés en 2003 à 1 559 en 2011, soit une diminution de 20 %. À titre de comparaison, l'Ontario consacre près du double, soit 0,38% de son budget à l'environnement. Si le Québec investissait un montant comparable, le budget du MDDELCC passerait de 148 millions \$ à 281 millions \$.

Il faut également noter que de nouveaux défis émergeaient pendant cette période avec la problématique des changements climatiques qui montait en puissance et la mise en place du Système de plafonnement et d'échange des droits d'émissions.

En somme, le Québec s'enrichit, l'activité du ministère se complexifie et s'intensifie alors que les ressources du MDDELCC elles, diminuent. L'optimisation des processus ne peut pas tout.

RECOMMANDATION 2

Réaliser une analyse de la charge de travail liée aux autorisations environnementales en prenant en compte l'évolution de l'activité économique et la diminution des ressources du ministère au fil des ans. Réinvestir des ressources au MDDELCC.

5 Commentaires spécifiques

5.1 Orientation 1 : Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation

L'AQLPA et S.É applaudissent la volonté du ministre d'inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation. Il ne serait pas difficile d'argumenter que les émissions actuelles de gaz à effet de serre dépassent déjà la capacité de support de plusieurs écosystèmes, à commencer par ceux des océans qui absorbent 90% de la chaleur supplémentaire retenue dans la biosphère par les gaz à effet de serre. D'autres principes du développement durable sont violés ou menacés par les émissions continues de GES dont la santé et la qualité de vie, la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité, la protection du patrimoine culturel.

Par conséquent, tous les projets devraient passer le « test climat » selon l'expression d'Équiterre et ce, sur toute leur durée de vie jusqu'à la fermeture comme le souligne le CQDE. Il s'agirait qu'aucun projet ne mette en péril l'atteinte des objectifs du Plan d'action sur les changements climatiques. La proposition du CQDE d'adopter une politique de réduction des GES s'inspirant du modèle de la politique gouvernementale d'allègement réglementaire et administratif a le mérite de la cohérence et de la rigueur. Reddition de comptes et suivi des engagements seraient au menu. Elle s'appliquerait évidemment aux ministères et organismes gouvernementaux eux-mêmes.

La dimension adaptation aux changements climatiques devrait aussi être prise en compte dans les processus d'autorisation afin de tenir compte de la survenue d'événements météo extrêmes et de la hausse attendue du niveau de la mer. Une hausse du niveau de la mer d'au moins un mètre d'ici la fin du siècle est inévitable, peut-être davantage; la construction ou la rénovation d'ouvrages côtiers et riverains tributaires du fleuve doivent absolument tenir compte de la fourchette prévisionnelle haute.

RECOMMANDATION 3

Tous les projets autorisés par le ministre devraient passer le « test climat » à savoir une évaluation de leurs émissions de GES, sur toute la durée de vie, de la construction du projet jusqu'à la fermeture et de leurs conséquences sur les objectifs du Plan d'action sur les changements climatiques. Il conviendrait également de s'assurer que le détenteur d'une autorisation soit tenu à une reddition de compte et à un suivi des engagements.

L'adaptation aux changements climatiques des projets doit aussi être évaluée en fonction des évolutions prévues relativement aux événements climatiques extrêmes et à la hausse du niveau de la mer dans sa fourchette haute.

Mais il faudrait aussi prendre garde à ce que toute la démarche ne soit pas délégitimée par des décisions politiques allant en sens contraire, notamment au regard du transport et de l'exploitation des hydrocarbures, qui aboutissent au final à une augmentation des émissions extraterritoriales, canadiennes et mondiales. À titre d'exemple, le mandat que le ministre a confié au BAPE concernant l'oléoduc Énergie Est n'évaluera les émissions de GES que pour la portion québécoise de la construction projet, excluant de fait les émissions amont et aval liées à l'extraction, au raffinage et à la consommation du produit transporté.

Or il est illogique, comme l'a souligné le CQDE, d'examiner les avantages économiques du projet, qui sont liés à la vente du produit en aval en se fermant les yeux sur ses impacts environnementaux globaux. En l'occurrence, [l'AQLPA](#) a évalué que les émissions de GES amont et aval associées à l'oléoduc sur sa durée d'opération s'élèveraient au bas mot à 5,2 milliards de tonnes d'équivalent dioxyde de carbone, soit 64 fois les émissions du Québec de 2011...

RECOMMANDATION 4

L'AQLPA et S.É. recommandent que dans l'évaluation de tout projet, qu'il s'agisse de la PEEIE ou des processus d'autorisation ministérielle, les émissions susceptibles de survenir à l'extérieur du Québec soient prises en compte.

Par ailleurs, dans le cas des projets industriels portant sur le gaz naturel, la comptabilisation des émissions de GES souffre d'une malheureuse illusion d'optique : le potentiel de réchauffement planétaire du méthane, principal gaz à effet de serre du gaz naturel, est officiellement et systématiquement sous-estimé en raison de la non prise en compte de son potentiel de réchauffement sur 20 ans, beaucoup plus important que sur 100 ans. Dans les guides qu'il convient en effet d'élaborer pour faciliter l'évaluation des émissions et la prise en compte du phénomène par tous les acteurs, il faudrait donc mettre en place une double comptabilité pour les émissions de GES liées au gaz naturel afin d'avoir l'heure juste sur le réchauffement réel qu'ils sont susceptibles d'engendrer à moyen terme.

RECOMMANDATION 5

Dans les guides et outils à élaborer destinés à la prise en compte des changements climatiques dans les processus d'autorisation, il convient de mettre en place une double comptabilité pour calculer les émissions de GES liées aux émissions de méthane du gaz naturel afin de calculer son potentiel de réchauffement également sur 20 ans.

5.2 Orientation 2 Mieux intégrer les 16 principes de la loi sur le développement durable

Ici le ministère se propose d'intégrer les 16 principes de la loi sur le développement durable (LDD) dans les processus d'autorisation, notamment en les enchâssant dans la LQE; Et concrètement, il se propose d'encadrer législativement, les évaluations environnementales stratégiques (ÉES) et d'adapter le processus d'autorisation environnementale aux projets découlant d'une stratégie, d'un plan ou d'un programme ayant fait l'objet d'une ÉES.

Les ÉES ne disposant pas d'un cadre légal entourant leur mise en place, l'AQLPA et S.É. appuient évidemment la volonté du ministère d'encadrer législativement les ÉES prévoyant l'évaluation et l'examen public des stratégies, des plans ou des programmes des ministères et organismes gouvernementaux.

Toutefois, à l'instar du CQDE, l'AQLPA et S.É. considèrent que le MDDELCC devrait rester l'organisme responsable d'encadrer et de coordonner l'ÉES en collaboration étroite avec l'organisme concerné. Il serait également important, pour assurer l'indépendance et la crédibilité du processus de consultation publique, que le Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE) demeure la cheville ouvrière de la partie consultation publique du processus.

Un registre public des ÉES contenant tous les documents, informations et recommandations associées devrait être constitué.

L'organisme public devrait motiver publiquement une décision s'écartant des orientations de l'ÉES.

Concernant les principes du DD, il conviendrait d'y assujettir les gouvernements municipaux et régionaux, ainsi que les établissements publics de l'éducation et de la santé.

Un des principes essentiels du DD a trait aux capacités de support des écosystèmes. Tel qu'évoqué dans les remarques générales, ce principe cardinal devrait constituer la pierre d'assise du nouveau régime des autorisations environnementales.

RECOMMANDATION 6

Prévoir que la nouvelle procédure d'évaluation environnementale stratégique soit encadrée et coordonnée par le MDDELCC en collaboration étroite avec l'organisme public concerné

RECOMMANDATION 7

Mandater le BAPE d'être dans tous les cas l'organisme responsable des portions de l'ÉES vouées à la consultation du public.

RECOMMANDATION 8

Un registre public des ÉES contenant tous les documents, informations et recommandations déposés devrait être constitué.

RECOMMANDATION 9

Obliger l'organisme public responsable à motiver publiquement toute décision s'écartant des orientations retenues de l'ÉES.

RECOMMANDATION 10

Assujettir les gouvernements municipaux et régionaux, ainsi que les établissements publics de l'éducation et de la santé aux principes du développement durable

RECOMMANDATION 11

Faire de la capacité de support des écosystèmes la pierre d'assise du nouveau régime des autorisations environnementales. Cf Recommandation du CQDE à l'effet d'intégrer les principes du développement durable dans une disposition introductive dans la LQE

5.3 Orientation 3 : Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental et ce, sans réduire les exigences environnementales

Le changement proposé est ici majeur. Le ministère veut moduler le régime d'autorisation en fonction d'une évaluation du risque environnemental. Le régime proposé comporterait 4 niveaux de risque.

- **Les activités à risque élevé** ; activités complexes et de grande envergure entraînant des préoccupations sociales et des impacts environnementaux importants et qui par conséquent requièrent la mise en œuvre de mesures d'atténuation.
 - Ces activités à risque élevé seraient soumises à la PEEIE et à certificat d'autorisation. La liste des activités soumises à la PEEIE serait revue.
- **Les activités à risque modéré** ; activités de complexité variable entraînant des impacts environnementaux et par conséquent nécessitant des mesures d'atténuation
 - Ces activités seraient le mode par défaut et feraient l'objet d'autorisation ministérielle
- **Les activités à risque faible** : activités dont les impacts sont mineurs sur l'environnement mais qui peuvent nécessiter des mesures d'atténuation
 - Ces activités feraient l'objet d'une simple déclaration de conformité sous condition de respecter des normes réglementaires
- **Les activités à risque négligeable** : activités simples dont les impacts sur l'environnement ne sont pas significatifs.
 - Ces activités seraient soustraites de toute formalité préalable

Pour déterminer les listes d'activité assujetties aux catégories de risque, les critères suivants seraient retenus :

- La complexité
- Les impacts appréhendés et la vulnérabilité du milieu récepteur
- Les mesures d'atténuation pour réduire ou éliminer leurs impacts prévus sur l'environnement
- Le potentiel de conformité aux lois, aux règlements et aux autres normes environnementales
- Les préoccupations des citoyens et des organisations

Point important, le niveau de risque ne serait pas évalué projet par projet. Les activités à niveau de risque négligeable ou faible seraient établies par règlement, ce qui implique une consultation et une adoption par le ministre ou le gouvernement selon le cas.

Les activités qui ne se retrouveraient pas dans ces trois catégories se retrouveraient dans la catégorie de risque modéré.

Ici nous relevons une contradiction également soulevée par le CQDE : « *il est impossible de définir et d'évaluer le risque environnemental d'un type de projet sans évaluer l'état de l'environnement dans lequel il doit prendre place* »

Le même projet n'a évidemment pas les mêmes impacts selon la capacité de support de l'écosystème dans lequel il s'insère. Seule une analyse projet par projet peut identifier cela. Établir la vulnérabilité du milieu récepteur d'un projet ne peut se faire que de façon située et ad hoc et non de façon normée et générique. De plus, l'évolution accélérée des dérèglements climatiques risque d'altérer l'environnement - et notamment les ressources en eau - d'une façon beaucoup plus rapide qu'on le pense et difficile à imaginer.

Par ailleurs, l'AQLPA et S.É. souscrivent à l'analyse juridique approfondie exposée dans le mémoire du CQDE à la Commission sur le changement proposé par le ministère qui pose de sérieuses questions quant aux motifs de la démarche.⁹ Selon le CQDE les dispositions actuelles de la LQE permettent de graduer le type d'autorisation en fonction de catégories de risque proches de celles qui sont proposées. Le CQDE estime que des modifications mineures du régime actuel permettraient d'assurer la sécurité juridique des personnes assujetties et de minimiser le coût de la réforme.

Par ailleurs, nous attirons l'attention de la Commission sur l'avertissement du Vérificateur général CDD exprimé dans son mémoire déposé à la Commission. L'Ontario a mis en place une réforme basée sur les catégories de risque par activité du type de celle qui est proposée par le Livre vert. Or le Commissaire à l'environnement de l'Ontario a relevé en 2007-08 - et à nouveau en 2014 - que plusieurs critiques ont été portées envers le Ministère de l'environnement à cet égard. « *Le Commissaire à l'environnement de l'Ontario a noté que le ministère responsable de l'environnement ne jouait pas suffisamment son rôle de gardien du processus d'évaluation environnementale, ce qui a comme conséquence une perte de crédibilité quant à l'ensemble du processus* ». ¹⁰

Par conséquent, nous ne sommes pas favorables à la modification proposée par le ministère de l'évaluation des projets par catégorie de risque. La clarification dans la LQE des possibilités existantes de gradation dans l'évaluation des impacts semble une avenue garantissant davantage la sécurité juridique.

Toutefois, la révision des projets assujettis à la PEEIE et leur réévaluation périodique sont des propositions bienvenues.

En revanche, l'AQLPA et S.É. ne sont pas favorables à l'allègement du processus d'autorisation pour les travaux à caractère public ou pour les instances municipales.

⁹ Centre Québécois du Droit de l'Environnement, Mémoire à la Commission des transports et de l'environnement sur le Livre vert, op. cit. p. 36-43.

¹⁰ Mémoire du Vérificateur général à la Commission des transports et de l'environnement, p. 14, para. 35.

RECOMMANDATION 12

L'AQLPA et S.É. recommandent de ne pas procéder à la réforme telle que proposée mais plutôt de clarifier dans la loi les possibilités existantes de gradation dans l'évaluation des impacts.

5.4 Orientation 4 : Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public

Cette partie de la réforme est évidemment fondamentale pour l'AQLPA et S.É. Comme le signale le CQDE dans son mémoire, le Québec a pris beaucoup de retard sur d'autres juridictions en la matière. Il accuse même des reculs par rapport au passé, des reculs parfaitement décrits par le mémoire du CQDE, des reculs notamment relatifs à l'article 118.4 concernant l'émission des contaminants et à l'article 118.5 qui prévoit la tenue du registre d'information qui ont un « caractère public ».

Les groupes et citoyens et même les municipalités qui assument d'importantes responsabilités en matière d'environnement *« se voient refuser par le MDDELCC la divulgation de documents mentionnés par un certificat d'autorisation et indiquant des conditions d'autorisation précises pour des projets affectant leur territoire. »*¹¹

Le projet du ministère est de rendre accessible certains des documents attachés au certificat d'autorisation et non tous les documents. Or la jurisprudence évoquée par le CQDE est claire : *« le certificat est constitué de l'ensemble de ses éléments constitutifs, c'est-à-dire le document intitulé certificat ainsi que l'ensemble des documents en faisant partie intégrante »*¹²

Le Livre vert présente certaines avancées en la matière, que nous approuvons, mais qui restent bien en retrait ce qui est fait chez nos voisins du sud.

À cet égard, l'AQLPA et S.É. enjoignent le MDDELCC à faire preuve d'audace afin d'avancer sur la voie d'une « réglementation par l'information » notion remarquablement décrite dans le mémoire du CQDE. Une citation du mémoire du CQDE mérite ici d'être reprise au long :

Celle-ci vise à faire « des marchés économiques des compléments ou des substituts aux stratégies réglementaires traditionnelles. Ce type de mécanisme vise à créer une 'norme de comportement', tant chez les utilisateurs de cette information que chez les fournisseurs, norme qui s'élaborera à partir des informations rendues publiques. Mais pour que la nouvelle dynamique introduite par la divulgation d'informations obligatoires donne les résultats attendus, il faut que le contexte légal et institutionnel permette un engagement efficace de la société civile. Cela va de la façon de présenter les informations aux mécanismes facilitant l'accès à la justice pour corriger les défaillances des entreprises ou des autorités, tant au niveau des émissions que de l'information divulguée. Le financement adéquat des groupes environnementaux qui permet de construire une expertise indépendante des données rendues publiques, est aussi une condition qui permet d'améliorer

¹¹ CQDE, mémoire à la Commission des transports et de l'environnement, op. cit. p.47.

¹² Juge Brossard, Cour du Québec, cité par le CQDE p.48.

l'efficacité d'une politique de divulgation. Or ce financement est à peu près inexistant au Québec et l'accès à la justice environnementale n'y est pas facilité, deux aspects passés sous silence dans le Livre vert. »¹³

L'AQLPA et SÉ soutiennent également l'analyse du CQDE sur la notion d'information environnementale, les réserves évoquées sur la question du secret industriel et sur la nécessité d'une définition restrictive de celui-ci.

Nous appuyons également la volonté du ministère de renforcer la crédibilité du processus de sélection et de nomination des membres et dirigeants du BAPE.

RECOMMANDATION 13

Divulguer automatiquement sur le registre prévu à cet effet toutes les conditions d'autorisation imposées à un projet par le ministère.

RECOMMANDATION 14

Revoir le libellé de l'article 118.4 pour s'assurer que tous les renseignements concernant des contaminants susceptibles d'être émis soient rendus disponibles.

RECOMMANDATION 15

Définir la notion de secret industriel et limiter son application, particulièrement lorsqu'une activité affecte les choses communes que sont l'air et l'eau

RECOMMANDATION 16

Créer un registre des évaluations environnementales rendant publiques et directement accessibles par voie électronique l'ensemble des informations à chacune des étapes de la procédure, de l'avis de projet à sa fermeture.

RECOMMANDATION 17

Prévoir des mécanismes de financement des groupes citoyens et environnementaux participant aux audiences publiques, à financer sur le Fonds vert.

RECOMMANDATION 18

Faire du BAPE l'organisme officiel de consultation publique en lui déléguant la responsabilité des consultations sur les ÉES.

RECOMMANDATION 19

Démocratiser et rendre plus transparent le processus de nomination des membres du BAPE. Le président et le vice-président devraient être nommés par l'Assemblée nationale.

¹³ CQDE, op. cit. p. 49.

5.5 Orientation 5 Simplifier les autorisations et les processus d'analyse

Le ministère veut ici réduire le nombre d'autorisations auquel un projet donné peut être soumis, par exemple lors de modifications apportées aux installations.

L'AQLPA et SÉ sont globalement d'accord avec la rationalisation proposée par le ministère, notamment s'agissant d'harmoniser les différentes autorisations, de l'autorisation évolutive, de la simplification en cas de cession ou de sinistre.

Cela dit, les problématiques spécifiques associées aux différentes autorisations vont demeurer, donc le besoin de compétences adaptées à ces problématiques demeurera également.

Par contre, nous nous inquiétons de la partie concernant l'autorisation des projets pilotes qui semble destinée à favoriser des projets pilotes d'exploitation de gaz de schiste et de la volonté du ministère de les exclure de la procédure d'examen des impacts. N'est-ce pas là une façon de fractionner une activité à risque élevé, astuce que l'on affirme vouloir éviter par ailleurs?

L'encadrement du pouvoir discrétionnaire du ministre d'imposer des conditions mérite effectivement d'être traité. Mais en conservant minimalement les balises existantes dont celle de ne pas pouvoir autoriser de projets qui ne soient pas conformes aux lois et aux règlements. Il conviendrait d'y ajouter la proposition faite par le CQDE dans son mémoire, que nous faisons nôtre, à savoir :

RECOMMANDATION 20

Le pouvoir d'autorisation dévolu au ministre doit être exercé de manière à assurer la protection de l'environnement, en tenant compte notamment des principes de précaution, de prévention, de préservation de la biodiversité, de respect de la capacité de support des écosystèmes de même que des effets du changement climatique.¹⁴

5.6 Orientation 6 Revoir les responsabilités du ministère et des initiateurs de projets

L'AQLPA et SÉ sont d'accord avec le diagnostic et les propositions du ministère à ce chapitre.

¹⁴ CQDE, op.cit. p.79.