

Mémoire déposé dans le cadre des
Consultations particulières et auditions publiques sur le Livre vert intitulé
« Moderniser le régime d'autorisation environnementale
de la *Loi sur la qualité de l'environnement* »

14 septembre 2015

Auteurs :

Pierre Batellier, M.Sc., Candidat au doctorat en Sciences de l'environnement, membre du Centre de recherche en éducation et formation relative à l'environnement et à l'écocitoyenneté, UQAM

Lucie Sauvé, Ph.D., Directrice du Centre de recherche en éducation et formation relative à l'environnement et à l'écocitoyenneté, UQAM



Membres du Comité de pilotage du
Collectif scientifique sur la question du gaz de schiste



Introduction

Le Livre vert propose de moderniser le régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après LQE). Ce projet de modernisation s'appuie sur la notion centrale de risque et vise à rendre les processus d'autorisation plus efficaces/efficaces et les façons de faire plus claires et prévisibles pour les demandeurs d'autorisation. On attend de cette réforme l'allègement du traitement des demandes, la réduction du nombre d'autorisations délivrées annuellement et la diminution des délais qui y sont associés.

Nous saluons l'effort de dialogue et la consultation publique entourant cette démarche de modernisation. En toute cohérence et dans une perspective d'exemplarité, nous invitons d'ailleurs le Ministère à rendre compte de la consultation effectuée et de la prise en compte des éléments suggérés dans les futures étapes de cette modernisation.

Nous partageons ici nos principales recommandations et commentaires sur le Livre Vert et les suites à donner aux réflexions et processus en cours.

Nous insistons sur l'importance de s'assurer, lors de la prochaine étape du projet de loi, que soient également fournies les propositions de règlements associés au régime modifié, sans lesquelles il est impossible d'avoir une vision d'ensemble du nouveau régime envisagé; une telle vision complète est essentielle à toute démarche d'adoption.

Table des matières

Introduction	2
Principales recommandations	4
1. Motivations et finalités de la réforme envisagée	5
Absence d'état des lieux préalable.....	5
Du service au citoyen au service à l'entreprise ?	5
La protection de l'environnement laissée en marge de la réflexion	5
Rendre les projets plus acceptables et faciliter leur « réalisation »	6
2. Portée de la réforme envisagée	6
Un centrage sur l'autorisation aux dépens du suivi et du contrôle	6
De nombreuses questions sensibles évoquées.....	7
3. Inclusion de la lutte contre les changements climatiques (Orientation 1)	7
4. Intégration des principes du développement durable (Orientation 2)	8
5. Évaluation environnementale stratégique	8
Objectifs et fonctions de l'ÉES.....	9
Objet / portée de l'ÉES	10
Gouvernance de l'ÉES.....	11
Dynamique entre l'ÉES et les autres procédures du PEEIE	11
6. Nouvelles modalités du régime d'autorisation (Orientations 3, 5, 6)	12
Principe de modulation selon le risque environnemental et finalités	12
Niveaux de risque environnemental proposés	13
Processus d'adoption et de mise à jour du régime modulé.....	13
Intégration de la dimension sociale dans le risque environnemental ?.....	14
Pouvoir discrétionnaire du Ministre.....	15
Mécanisme d'appel ou de recours pour le citoyen à renforcer.....	15
Procédures spécifiques pour certains projets.....	16
7. Information et participation publique (Orientation 4)	16
Principes généraux	16
Réformes entourant le BAPE	17
8. Tarification et internalisation des coûts (Orientation 7)	18
Conclusion	19

Principales recommandations

1. Réaliser un état des lieux préalable de l'état de l'environnement ainsi que de l'application et des résultats de la LQE ;
2. Réaffirmer la primauté de la protection du citoyen et de l'environnement dans les finalités de la réforme envisagée ;
3. Spécifier explicitement que l'action gouvernementale peut aussi parfois se traduire par le refus ou l'interdiction de certains projets ou activités non acceptables ;
4. Clarifier et mieux différencier en termes de fonctions gouvernementales et de régime en place l'évaluation, l'autorisation et le suivi/contrôle ;
5. Prendre en compte les impacts des changements climatiques en considérant l'ensemble du cycle de vie, les impacts directs et indirects, extraterritoriaux et cumulatifs ;
6. Intégrer dans la LQE les principes de la *Loi sur le développement durable* ;
7. Porter la plus grande attention à toute réforme de l'Évaluation environnementale stratégique (ÉES) et traiter adéquatement des objectifs de l'ÉES, de sa portée, de sa gouvernance et de son ancrage avec les autres outils et instruments du régime afin que l'encadrement de l'ÉES ne constitue pas un recul sur le plan de la portée, de la qualité de l'évaluation (neutralité, indépendance, rigueur scientifique, etc.) et de la décision publique ; ni un moyen déguisé d'enlever le mandat d'analyse et d'évaluation au BAPE.
8. S'assurer, pour la modulation du régime en fonction du risque environnemental, de la plus grande transparence et de la plus grande rigueur au moment de la désignation des projets et des conditions d'assujettissement : justification / motivations et ancrage scientifique des choix de critères, clarté des termes clefs, publicité de ces éléments.
9. Expliciter la prise en compte des dimensions sociales dans l'évaluation environnementale et considérer l'ensemble des *impacts sociaux* et non les *préoccupations sociales*, cette dernière notion étant floue et tendancieuse ;
10. S'assurer d'une procédure de mise à jour régulière et transparente du régime ;
11. Encadrer le pouvoir discrétionnaire du Ministre tant en ce qui concerne l'assujettissement des projets que la fixation de conditions spéciales tout en veillant à lui laisser une bonne marge de manœuvre afin d'éviter une multiplication des recours devant les tribunaux ;
12. Prévenir et contenir, autant que possible, le pouvoir discrétionnaire du Ministre à diminuer certaines exigences ou à soustraire certains projets ou activités du régime ;
13. Renforcer les procédures d'appel et de contestation d'autorisation pour les citoyens ;
14. Favoriser la consultation au sujet des projets en amont, renforcer l'accès à l'information et permettre une plus grande rétroaction et reddition de comptes concernant la participation du public et sa prise en considération ;
15. Remettre la question de la qualité de la participation du public au cœur de la réflexion sur l'information et la participation publique ;
16. Tout en maintenant un financement public, revoir la tarification pour les demandeurs d'autorisation en veillant à mieux leur faire internaliser les coûts de suivi et de contrôle.

1. Motivations et finalités de la réforme envisagée

Le Livre vert vise à moderniser le régime d'autorisation environnementale en l'optimisant afin de le rendre plus *clair, prévisible [notamment, en définissant des balises], efficient et efficace*. On recherche *rigueur, cohérence, uniformité et partage d'informations*. Si la plupart de ces éléments sont louables, les points de référence de cette optimisation doivent cependant être clarifiés notamment en ce qui concerne l'acteur pour lequel on optimise le système et aussi la visée de protection de l'environnement.

Absence d'état des lieux préalable

De manière générale, **le Livre vert justifie très peu, sur le plan des enjeux environnementaux, la nécessité de revoir la LQE**. La section sur les grands constats est très courte et générale, restreinte à la lutte aux changements climatiques et à la prise en compte du développement durable. Le caractère plus complexe des enjeux environnementaux n'est pas mis de l'avant : nouveaux enjeux, santé et environnement, dimensions cumulatives, extraterritorialité des impacts, dimensions sociales du développement durable (dont acceptabilité sociale), etc. Par ailleurs, l'innovation est approchée seulement en mode technologique; la dimension sociale de l'innovation est évacuée (p. 11). Enfin, **le projet de réforme du Livre vert ne semble pas se baser non plus sur une analyse et une évaluation rétrospectives des apports, de l'efficacité et de l'efficience de la LQE**.

Du service au citoyen au service à l'entreprise ?

Cette optimisation vise à s'inscrire dans une *culture de service*. Cependant, on ne précise pas s'il s'agit de service à l'entreprise / au demandeur d'autorisation ou de service au citoyen, même si on peut comprendre aisément que c'est l'entreprise et les demandeurs d'autorisations qui sont les acteurs auxquels s'adresse prioritairement cette réforme. Cela nous semble problématique dans la mesure où **le citoyen et son « droit à un environnement sain » devraient constamment rester au centre de l'approche comme c'est le cas dans la loi actuelle**.

La protection de l'environnement laissée en marge de la réflexion

Ce n'est qu'en conclusion que le Livre vert évoque pour la première fois la finalité centrale de protection de l'environnement de la LQE. **On précise d'ailleurs très peu les moyens d'y arriver**. Par ailleurs, la réforme vise à simplifier le régime tout en visant à *maintenir le niveau d'exigences environnementales*. **Une réforme ne devrait-elle pas aussi viser une amélioration de la situation sur le plan environnemental ?** Les exigences environnementales ne devraient-elle pas être bonifiées, améliorées, optimisées pour reprendre le terme central du Livre vert. Une fois de plus, quel état des lieux justifie ce *statu quo* sur le plan environnemental ? La situation actuelle serait donc optimale? Les gains d'efficacité et d'efficience visés en concentrant les efforts sur les projets dont les impacts sur l'environnement sont importants serviront-ils à augmenter les exigences environnementales et leur respect - par exemple en renforçant les mécanismes de contrôle - ou ne s'agira-t-il que d'une simple coupure budgétaire supplémentaire?

Rendre les projets plus acceptables et faciliter leur « réalisation »

L'action gouvernementale découlant de la LQE est **formulée uniquement comme une intervention visant à rendre les projets plus « acceptables » dans leur « réalisation », évacuant ainsi toute interdiction / refus de projets éventuellement « non acceptables ».**

- (p. 10) *L'intervention du Ministère a permis de modifier les projets pour les rendre plus acceptables notamment en réduisant les rejets de contaminants dans l'environnement.*
 - L'intervention du Ministère doit aussi permettre de refuser certains projets non acceptables.
- (p. 10) L'action du Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) vise à *prendre en compte les enjeux importants pour la population dans la réalisation des projets.*
 - Ici *réalisation* devrait être remplacée par *évaluation / prise de décision* et, si un projet est éventuellement autorisé, il sera également question de sa réalisation.
- Enfin, le Livre vert reconnaît que les projets à risque élevé et modéré nécessitent des « *mesures d'atténuation* ». Or il nous semble que certains projets de ce type peuvent aussi faire l'objet d'interdictions.

De façon générale, il nous semble que la **finalité de l'action gouvernementale dans le cadre de la LQE doit être formulée avant tout dans des termes explicites de protection du citoyen et de l'environnement.** Par ailleurs, **une telle protection peut tout à fait justifier le refus ou l'interdiction d'un projet, ce qui doit être clairement explicité.** Il importe de ne pas utiliser de formulation plus ou moins ambiguë qui centre le régime d'autorisation seulement sur l'amélioration des projets et les mesures d'atténuation au moment de leur réalisation.

2. Portée de la réforme envisagée

Un centrage sur l'autorisation aux dépens du suivi et du contrôle

L'objectif central est de *moderniser le régime d'autorisation environnementale*. Il nous paraît problématique de centrer l'ensemble de ce projet de réforme et d'actualisation de la loi autour de la **simple notion d'autorisation en la déconnectant ou en ne spécifiant par les liens avec les questions et fonctions gouvernementales d'évaluation et de suivi/contrôle.**

Ce régime permet de procéder à l'évaluation d'un projet avant sa réalisation, dans un souci de prévention. Plus précisément de lui permet d'encadrer l'exercice des activités pour faire en sorte qu'elle se réalise en conformité avec les normes applicables dans des conditions permettant de protéger adéquatement l'environnement.

Quelles nuances entre évaluer, autoriser des activités et encadrer l'exercice des activités ? Il serait bien de préciser ou de segmenter les réflexions sur ces aspects autour de **définitions claires.**

Par ailleurs, **le suivi et le contrôle des projets nous paraissent largement évacués** : à titre d'exemple, on ne semble pas vouloir utiliser les ressources qui seraient « optimisées » par la réforme envisagée pour améliorer le contrôle ou le suivi des exigences. De manière générale, les éléments proposés fournissent très peu d'information sur les mécanismes de contrôle, les actions en cas de non-conformité, les sanctions éventuelles, etc. Des mécanismes de plainte et de saisie des autorités gouvernementales seront-ils envisagés ? Certaines autorisations feront-elles l'objet d'une évaluation et d'un renouvellement périodique ? Certaines autorisations peuvent-elles être limitées dans le temps (caducité) ? Etc.

De nombreuses questions sensibles et complexes évoquées

Bien que le Livre vert soit centré sur le régime d'autorisation et qu'il évacue certains éléments comme le suivi et le contrôle post-autorisation, il ouvre toutefois **de nombreuses fenêtres sur des sujets extrêmement larges qui, par la portée des enjeux qu'ils soulèvent, pourraient faire l'objet de discussions spécifiques et très détaillées**. Signalons notamment les éléments suivants : l'encadrement de l'évaluation environnementale stratégique, la réforme des modalités de fonctionnement du BAPE, la problématique de la cession des activités, les accidents majeurs et la « responsabilité contingente » de l'État.

3. Inclusion de la lutte contre les changements climatiques (Orientation 1)

Il est évidemment positif d'inclure cet enjeu largement sous-estimé dans les évaluations actuelles. Nous convenons qu'il s'agit d'un enjeu de cohérence générale et la nécessité d'une intervention en amont de l'évaluation des projets est bien soulignée. Il nous semble également intéressant de considérer à la fois les impacts sur et les impacts des changements climatiques. Il s'agit là de deux exercices différents qui pourront changer les mentalités et les comportements en amenant les organisations à inclure également dans leur demande d'autorisation l'évaluation des impacts de leur activité sur les changements climatiques et les impacts de ceux-ci sur leur activité.

Les principes de base de cette inclusion devront être par contre clarifiés et balisés. Se posent, des enjeux majeurs concernant la détermination des échelles spatiale et temporelle ainsi que celle des critères d'impact considérés pour cette « inclusion ». Selon nous, toute « inclusion » devra prendre en compte les aspects suivants :

- Porter attention aux **effets cumulatifs d'un même projet et éviter le fractionnement des projets**. Ainsi, le gouvernement devra porter une très grande attention à la définition même des projets qui lui seront soumis.
- Évaluer les **impacts directs et indirects des projets, en amont et en aval, locaux, régionaux et extraterritoriaux**. Par exemple, il est difficile d'envisager d'évaluer une

infrastructure de transport d'hydrocarbures sans tenir compte du fait que celle-ci rend possible et favorise même la production accrue d'hydrocarbures générateurs d'importantes quantités de gaz à effet de serre.

- **Considérer l'ensemble du cycle de vie d'un projet incluant la fin de vie.** À titre d'exemple, pensons aux puits d'hydrocarbures qui peuvent devenir d'importants émetteurs de gaz à effet de serre à leur fin de vie, à long terme.

Les modalités de prise en compte de ces enjeux qui pourraient, par exemple, faire l'objet d'un guide d'orientation pour l'évaluation des changements climatiques, devraient selon nous, être déterminées dans le cadre d'un processus associant une diversité d'acteurs, incluant des membres de la société civile et des chercheurs universitaires. Un groupe de travail spécifique multidisciplinaire pourrait être mis en place à cet effet.

4. Intégration des principes du développement durable (Orientation 2)

Nous appuyons l'idée **d'intégrer dans la LQE, par exemple en introduction, les principes - notamment les principes « environnementaux » - de la Loi sur le développement durable**, de façon à ce qu'ils constituent une balise supplémentaire à la discrétion administrative et ministérielle ainsi qu'un soutien à l'interprétation des dispositions de la LQE.

Nous ajoutons qu'il serait intéressant de **rendre obligatoire et d'élargir l'application de la Loi sur le développement durable à l'ensemble des organismes publics et en premier lieu, aux organismes municipaux et scolaires**, afin de renforcer entre autres l'effet d'entraînement autour de « bonnes pratiques » et l'exemplarité des autorités publiques.

5. Évaluation environnementale stratégique

Il nous semble problématique d'inclure cet enjeu dans la section spécifique sur l'intégration des principes du développement durable sans **en faire un point spécifique du Livre vert**. La question de l'encadrement de cet outil est une question extrêmement sensible et importante qui doit faire l'objet d'une section spécifique.

L'ÉES ne fait pas l'objet d'un encadrement législatif ni d'une procédure administrative. Cette absence d'encadrement a entraîné une grande variabilité dans la pratique de l'ÉES, notamment en termes de forme, de durée, de participation citoyenne, de coûts et de résultats.

Nous pensons qu'un encadrement de l'ÉES est nécessaire car **le flou actuel est problématique** : il peut favoriser une certaine manipulation ou instrumentalisation et, indirectement, générer

une perte de confiance du public : perception de processus *ad hoc*, créés sur mesure afin de servir certaines finalités / intérêts et manquant de transparence.

Au-delà de la nécessité d'assurer un encadrement de l'ÉES, nous tenons également à exprimer diverses préoccupations majeures concernant les signaux envoyés par le Livre Vert au sujet d'un tel processus d'évaluation et de l'encadrement envisagé : objectifs, portée, gouvernance et arrimages de l'ÉES avec les autres outils et instruments du régime.

Objectifs et fonctions de l'ÉES

Tout d'abord, le Livre vert ne fournit aucune définition et ne précise pas l'acceptation retenue de l'ÉES, ce qui rend difficile l'analyse des propositions du document entourant cet outil potentiel.

Les éléments ayant trait aux **objectifs de l'ÉES sont peu clairs et explicites** :

Par ailleurs, l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) demeure un moyen intéressant de favoriser la prise en compte des principes du développement durable. Bien qu'elle ne constitue pas un processus d'autorisation, l'ÉES peut être considérée comme une étape préalable. Elle permet de prendre en compte les éléments qui sont souvent difficiles à intégrer à l'étape de l'analyse d'un projet, comme le choix des secteurs à privilégier (énergétique, minier, etc.), les impacts régionaux du projet ou ses impacts cumulatifs.

Ainsi, selon le Livre vert, il est intéressant de noter que l'ÉES ne constitue pas un processus d'autorisation, mais on ne précise pas non plus de quel type de processus il s'agit. On en fait une étape préalable à une autre étape, elle-même peu définie. Selon nous, plusieurs objectifs peuvent être envisagés pour l'ÉES :

- Informer le public ;
- Informer les évaluateurs / décideurs ;
- Trancher / Décider / Approuver un projet.

Les nuances sont ici fondamentales et, selon l'option retenue, l'outil/instrument qu'est l'ÉES aura une fonction et une portée différente. Rappelons que, selon la littérature et les pratiques en la matière, **l'objectif premier de l'ÉES est de fournir de l'information aux décideurs concernant certaines grandes décisions et les conséquences de celles-ci**. Normalement, **le processus d'ÉES ne sert pas à justifier ou approuver un projet mais plutôt à éclairer la décision** en mettant en lumière les différents enjeux, problèmes, effets positifs et négatifs ainsi que les différentes options existantes. Ces éléments peuvent faire l'objet d'un ensemble de recommandations mais la décision doit revenir ensuite aux décideurs politiques.

Par contre, il **serait possible de renforcer le rôle de l'ÉES en obligeant les autorités publiques / gouvernementales à rendre compte de la prise en compte des constats/enjeux et à motiver toute décision s'écartant des orientations retenues suite à une ÉES**. Notons qu'un processus

similaire sera d'ailleurs souhaitable en ce qui concerne les constats et les recommandations formulés par le BAPE.

Selon le Livre vert (p.22), l'ÉES permettrait notamment :

- *De prendre en compte les effets cumulatifs et d'offrir une vision d'ensemble.*
- *D'intensifier la prise en compte des principes de développement durable et de la lutte contre les changements climatiques dans les stratégies, plans et programmes des ministères et organismes gouvernementaux;*

Ces deux éléments nous semblent positifs. Par contre, les deux autres rôles proposés pour l'ÉES nous semblent plus problématiques :

- *De déterminer les conditions d'acceptabilité environnementale, sociale et économique dans des secteurs d'activité prédéfinis;*
- *De définir des critères qui détermineraient les stratégies, les plans et les programmes qui doivent faire l'objet d'une ÉES ;*

Est-ce à une ÉES de préciser les *conditions d'acceptabilité environnementale, sociale et économique* ou de définir des critères ? Cela nous paraît faire reposer une très grande responsabilité sur l'ÉES ; ces éléments ne devraient-ils pas plutôt doivent-ils relever en bout de ligne d'une décision gouvernementale même si cette décision devrait, idéalement, s'ancrer et faire référence clairement aux constats et recommandations de l'ÉES.

Objet / portée de l'ÉES

Une fois les objectifs et fonctions de l'évaluation fixés, nous serons en mesure de déterminer la portée de l'évaluation et les objets spécifiques à évaluer. Il est fondamental de bien baliser le contexte d'utilisation. A priori, **trois contextes d'utilisation sont à privilégier**, en cohérence avec les pratiques internationales en la matière :

- Les stratégies plans et programmes des ministères et organismes gouvernementaux.
- Les questions opposant plusieurs choix entre différentes options et alternatives.
- Certains projets à grand impact ou à impact cumulatif – selon les contextes particuliers.

Concernant le dernier point, il faut veiller à ce que **l'ÉES ne vienne pas se substituer à l'évaluation de projets particuliers** – incluant ceux découlant des stratégies plans et programmes des ministères et organismes gouvernementaux - **et aux procédures existantes.**

Il est aussi important de s'assurer que **l'ÉES vienne véritablement combler un besoin d'évaluation qui n'est pas actuellement couvert par les mécanismes actuels**, notamment par les audiences génériques du BAPE, et que **ces différents outils soient complémentaires.**

Gouvernance de l'ÉES

Bien que la cohérence soit un objectif central du Livre vert, notons que l'on porte beaucoup d'attention à la gouvernance et au processus de nomination des membres du BAPE, alors que **l'on ne questionne aucunement la gouvernance, la procédure de nomination, les questions d'indépendance / neutralité à propos de l'ÉES**. Pourtant, on est censé traiter ici de questions « stratégiques », à grande échelle.

L'organisme ou le ministère responsable réaliserait l'évaluation environnementale stratégique de la stratégie, du plan ou du programme qu'il souhaiterait implanter dans un secteur visé ou dans une région donnée. Le Ministère jouerait donc seulement un rôle d'accompagnateur.

Si ce sont les organismes et ministères qui réalisent eux-mêmes les ÉES, cela soulève des enjeux potentiels de **conflits d'intérêt**, dans la mesure où le gouvernement se place de plus en plus comme un partenaire direct, voire un partenaire financier, du développement de certains projets, par exemple dans le domaine des ressources naturelles. Aussi, dans le cas des programmes, plans ou stratégie du MDDLEC (par exemple en matière de traitement des eaux usées ou de gestion des matières résiduelles), le Ministère pourrait-il être à la fois réalisateur et accompagnateur de la démarche d'ÉES ?

On précise très peu également les **éventuelles exigences de qualité, les éléments favorisant la transparence, la publicité des résultats, les mécanismes de contrôle ainsi que de reddition de comptes**. Le MDDELCC a-t-il à la fois l'autorité, la sphère d'influence, l'indépendance et les compétences pour s'assurer de la qualité du processus et des résultats des ÉES réalisées ? Faudrait-il créer une nouvelle entité indépendante chapeautant ces évaluations ou, encore, étendre les pouvoirs du Commissaire au développement durable ?

Plus largement, se pose aussi **la question à savoir si les ÉES devraient relever d'un niveau stratégique supérieur au MDDLECC** - structure souvent pauvre et faible à l'intérieur des gouvernements - quitte à privilégier plutôt des évaluations stratégiques incluant l'environnement qui seraient réalisées pour l'ensemble des plans, programmes et stratégies.

Ces questions doivent être posées clairement et faire l'objet d'une discussion spécifique qui ne peut pas être minimisée dans la réforme plus large du régime d'autorisation.

Dynamique entre l'ÉES et les autres procédures du PEEIE

Parmi les avantages des ÉES, plusieurs éléments sont mis de l'avant, entre autres :

- *Éviter de reprendre projet par projet des éléments déjà pris en compte lors de l'ÉES (justification, choix d'option, critères d'implantation, etc.).*
- *Simplifier les processus d'autorisation des projets dans la mesure où ils respectent les critères convenus à la suite de l'ÉES en question.*

- Favoriser une prise de décision éclairée et travailler sur la base d'un plan d'ensemble qui aurait pour effet d'accélérer a posteriori les processus liés à chacun des projets subséquents pris individuellement.

Le Livre vert propose aussi d'adapter la PEEIE aux projets découlant d'une stratégie, d'un plan ou d'un programme ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique.

À la suite d'une ÉES, le ministère ou l'organisme pourrait adopter des normes basées sur les meilleures pratiques reconnues. Ainsi, la justification d'un projet et certaines caractéristiques seraient déjà convenues; cela en faciliterait l'analyse et permettrait un processus d'autorisation simplifié.

Il y a, selon nous, un **risque de glissement majeur**. Si l'apport d'une ÉES peut permettre **d'accélérer et d'enrichir les évaluations subséquentes de projet, elle ne doit pas s'y substituer**: la réalisation d'une ÉES ne peut ni de doit justifier l'absence par ailleurs **d'évaluation d'un projet particulier ou encore sa « simplification » comme procédure**. L'ÉES peut seulement venir simplifier le travail des chercheurs, des évaluateurs et des décideurs. L'évaluation particulière par projet demeure nécessaire notamment afin de **tenir compte de la particularité du milieu récepteur tant sur les plans environnementaux, économiques et sociaux**.

Par ailleurs, si une ÉES peut accélérer le traitement et fournir des données pour une meilleure évaluation tant mieux, mais **cela ne doit pas non plus justifier le fait d'éviter une évaluation indépendante et neutre, notamment via le BAPE**. Ainsi, est-ce qu'on exclurait de l'analyse par le BAPE, les projets provenant d'une filière ayant fait l'objet préalablement d'une évaluation environnementale stratégique ? Une telle situation serait fort problématique. Quand bien même on envisage un *processus de consultation dans lequel le BAPE pourrait être appelé à jouer un rôle*, nous nous interrogeons sur cette **manœuvre qui pourrait viser au final, à enlever le mandat d'analyse au BAPE pour le restreindre à un simple exercice de synthèse des « préoccupations et opinions » du public**, transférant ainsi son rôle d'analyse à des comités/commissions d'ÉES sous le contrôle direct des ministères et organismes gouvernementaux (risque de conflits d'intérêt).

6. Nouvelles modalités du régime d'autorisation (Orientations 3, 5, 6)

Principe de modulation selon le risque environnemental et finalités

Le principe de modulation pourrait certes permettre de viser à mieux analyser les dossiers qui *présentent des risques plus importants pour l'environnement* en déplaçant les ressources sauvées sur les risques moindres. Cependant les modalités de ce *déplacement d'efforts* restent à préciser. Nous insistons aussi sur le fait que les ressources et efforts pourraient également être

mis sur une amélioration du contrôle et du suivi qui, associés à un régime de sanctions et d'amendes plus rigoureux, pourraient générer des ressources financières complémentaires.

Niveaux de risque environnemental proposés

Si la modulation selon quatre niveaux de risque est pertinente, il est fondamental qu'il y ait **la plus grande transparence et la plus grande rigueur au moment de la désignation des projets qui feront l'objet d'une évaluation environnementale et d'une autorisation éventuelle.** Devront être plus spécifiquement définis et clarifiés les éléments suivants :

- **Les motivations justifiant la désignation des projets dans les différentes catégories** incluant les « risques moindres » ;
- **Les critères pour différencier les différents niveaux ;**
 - À ce titre, les quelques éléments de critères évoqués dans le Livre vert oublient des critères essentiels comme, par exemple, les risques pour la santé humaine et la sécurité civile.

Selon nous, **un tel exercice suppose une grande connaissance des enjeux environnementaux, de l'état de l'environnement Québec et des risques soulevés.** Nous espérons que le Ministère disposera de l'ensemble de ces éléments justifiant ainsi sa modulation. La réalisation d'un état de l'environnement sur une base régulière serait en ce sens une pratique à favoriser.

Une attention extrême devrait être portée aux termes clefs :

- **« Risque » / « impact »** : les deux termes ne couvrent pas la même réalité. Nous préférons l'approche d'impact environnemental car tout impact environnemental n'est pas forcément un risque environnemental.
- **L'ensemble des termes « équipements, activités, projets, infrastructures, produit, processus, exploration, exploitation, etc. »** servant à désigner les projets et activités devront être clairement définis et circonscrits, notamment en vue d'éviter le fractionnement des projets.
- **La notion de « milieu »** devra être clairement balisée à savoir si l'on parle uniquement du milieu naturel ou si l'on intègre aussi les humains et des problématiques par exemple de santé humaine.
- La **« vulnérabilité du milieu »** devrait être plus clairement liée et définie au regard de la capacité de support des écosystèmes, de leur intégrité et de leur pérennité.

Processus d'adoption et de mise à jour du régime modulé

Pour assurer la crédibilité du système au niveau du processus devant mener à cette modulation, l'ensemble des éléments nécessaires à la discussion et à la compréhension générale du système (tout en évitant le fractionnement) devra être fourni. Ainsi **tout projet de loi devrait être accompagné de propositions d'amendements législatifs, des diverses propositions de règlement d'application entourant le régime ainsi que des documents et méthodologies utilisés pour évaluer préalablement les risques.**

Le processus devra **faire l'objet d'une large consultation publique**.

Une fois le régime modulé adopté :

- **Tous les éléments – critères, catégories, méthodologie d'évaluation des risques - devront être rendus publics.**
- Le régime et les listes réglementaires d'assujettissement devraient **faire l'objet d'une mise à jour obligatoire au minimum aux cinq ans**, dans laquelle seraient prévus des mécanismes de consultation publique - le BAPE pourrait être sollicité.
 - Notons qu'une modulation couplée à une mise à jour régulière des projets désignés et des conditions pourrait servir d'incitatif à l'amélioration des pratiques : certaines organisations pourraient chercher à être incluses dans des catégories de risque plus faible, par exemple, en changeant de technologie.
- **Prévoir des mécanismes pour permettre au public de faire état, en tout temps, de ses préoccupations**, et de savoir dans quelle mesure ses questions et ses suggestions sont prises en compte.

Intégration de la dimension sociale dans le risque environnemental

Nous notons la prise en compte également de la question sociale sous l'angle des *préoccupations sociales et des organisations*, posées en critère clef de l'évaluation du risque environnemental. La question des « préoccupations sociales » devient dans le Livre vert un des trois critères clefs, avec l'envergure des activités et l'importance des impacts sur l'environnement, pour différencier une activité à *risque élevé* d'une activité à *risque modéré*.

Il s'agit là d'un **fait majeur dont il importe de prendre toute la mesure**.

En outre, certains types de projets semblent soulever beaucoup de préoccupations. Par exemple, les projets miniers assujettis à la PEEIE ont tous fait l'objet d'une audience publique. Ce fut aussi le cas de la majorité des projets de lieux d'enfouissement technique et des projets énergétiques. À l'inverse, certains projets suscitent peu de préoccupations dans le public. C'est notamment le cas de certains projets en milieux hydriques, dont ceux visant la stabilisation de berges et la construction d'un quai.

Au fil des ans, certains projets assujettis à la PEEIE suscitent peu d'intérêt dans la population et les impacts qui y sont associés sont maintenant bien maîtrisés. Ces projets bénéficieraient d'un processus d'autorisation mieux adapté sans qu'on réduise la protection de l'environnement.

Pourtant, selon nous, le choix des termes « préoccupations sociales » et « intérêt » est ambigu et soulève plusieurs enjeux :

- Comment se manifeste / s'évalue une « préoccupation sociale » / « un intérêt » ?
- Des préoccupations sociales peuvent exister sans forcément être soulevées sur la place publique pour toute sorte de raisons ;

- Les citoyens peuvent être peu informés ou ne pas disposer des connaissances ou même ne pas être au courant de l'existence d'activités / projets ;
- Dans le cas d'un risque environnemental jugé faible mais où de fortes préoccupations sociales avec des possibilités de conflits et de tensions sociales importantes, quelle prise en compte et quelle évaluation pourra-t-on envisager ?

Indirectement **on se concentre uniquement sur les comportements de mobilisation ouverts du public sans tenir compte de la diversité d'attitudes possibles et de leurs conséquences sociales**. Cela revient aussi à imposer un **fardeau de mobilisation au citoyen** : « se plaindre » / « se mobiliser » à un certain niveau pour être considéré. Or les citoyens ont autre chose à faire : il s'agit aussi d'un enjeu de productivité, d'efficience et de service au citoyen.

De plus, de manière plus fondamentale, il nous semble qu'il faudrait **privilégier une approche centrée plutôt sur l'impact social** - incluant mais ne se restreignant pas au risque social ou à l'acceptabilité sociale - plus adaptée, scientifiquement balisée et rigoureuse que les notions floues de *préoccupations sociales* et de *manifestation d'intérêt*.

Pouvoir discrétionnaire du Ministre

Si nous appuyons le fait de permettre au Ministre d'assujettir *un projet* qui n'est pas inscrit (ce qui n'est pas le cas actuellement), nous croyons aussi **qu'il faut préserver le pouvoir discrétionnaire du Ministre d'imposer, dans certaines circonstances, des conditions particulières aux autorisations délivrées**. Si un meilleur encadrement de ce pouvoir discrétionnaire est envisagé, il sera important de faire en sorte que cet encadrement ne conduise pas à une multiplication des recours et à une guérilla juridique autour de l'interprétation de cet encadrement et donc, nous invitons le législateur à laisser de bonnes marges de manœuvre au Ministre.

A l'inverse, nous invitons également à **porter attention à l'encadrement et à la grande limitation du pouvoir discrétionnaire du Ministre qui aurait pour effet de diminuer les conditions de protection du milieu récepteur ou de soustraire un projet ou une activité du processus normal**.

Mécanisme d'appel ou de recours pour le citoyen à renforcer

Un élément essentiel, absent du Livre vert, qui devrait être ajouté à toute réforme est celui des **mécanismes d'appel ou de recours pour le citoyen** en ce qui a trait à une autorisation ou à une modification d'une autorisation par le Ministre, qui contreviendrait au cadre décisionnel prévu, notamment à la non prise en compte de certains impératifs environnementaux ou encore sur la base d'informations erronées ou incomplètes. Les promoteurs disposent de leurs propres mécanismes administratifs pour déposer une plainte ou faire appel ; le citoyen de son côté ne dispose pas vraiment d'instrument aisément accessible pour faire de même. Il s'agit là d'un **enjeu important d'équité procédurale** entre les parties à adresser.

Procédures spécifiques pour certains projets

D'une manière générale, nous ne croyons pas que les projets présentant a priori un effet positif sur l'environnement ou les projets de source publique devraient bénéficier d'un processus d'autorisation allégé. **Les processus doivent être cohérents, stables et similaires pour tous les acteurs, incluant les acteurs publics.** Les organismes publics doivent aussi faire preuve d'exemplarité.

Les éventuelles mesures spéciales (exemptions) pour des projets pilotes devront être extrêmement bien balisées et fondées sur des justifications et des critères clairement explicités.

7. Information et participation publique (Orientation 4)

Concernant cette section, nous sommes favorables à l'essentiel des recommandations formulées qui devraient permettre un meilleur accès à l'information mais aussi une meilleure participation publique.

Préalablement, nous souhaitons souligner que, dans le Livre vert, lorsque l'on parle des citoyens, on parle d'abord de préoccupations, d'opinion et de propositions ; on ne cherche pas forcément à prendre en compte les savoirs, les expertises ou les connaissances des citoyens évoqués seulement en annexe. Concernant les changements depuis 1972, notons aussi qu'il y a plus d'experts en environnement non seulement dans les entreprises et dans les municipalités mais aussi sur le terrain, dans la société civile en général... Ces experts, sont aussi des citoyens dans la vie courante. La démarche doit mieux tenir compte et reconnaître cette réalité nouvelle.

Principes généraux

De manière générale, nous appuyons tout dispositif permettant de renforcer les aspects suivants :

- **Une consultation en amont**
 - L'incitation pour les initiateurs de projets à consulter avant d'entreprendre les démarches autorisation et à faire état des résultats de cette consultation lors du dépôt de son avis de projet est intéressante.
 - Nous appuyons fortement l'idée que tout citoyen, groupe ou organisation intéressé par un projet puisse se prononcer sur les enjeux qui à son avis devraient être considérés dans l'étude d'impact.
- **La prise en compte des préoccupations et des savoirs citoyens et la rétroaction**
 - Dès qu'un ministère a pris une décision, il devrait selon nous afficher un avis qui explique l'incidence des commentaires du public sur sa décision.
- **Un accès au maximum d'informations**

- La création d'un registre des évaluations environnementales où serait déposé notamment le rapport d'analyse environnementale du Ministère au moment du déclenchement des audiences publiques est une absolue nécessité.
- Les cas de non-conformité devront être inclus dans la mesure où ils pourront aussi servir de levier pour la prise de décision de consommateurs ou d'acheteurs institutionnels privés et publics souhaitant appliquer des critères d'achat « responsable ».
- Un meilleur balisage des limites posées par le « secret industriel » en matière d'accès information notamment lorsque l'on touche à la santé humaine sera nécessaire pour permettre un véritable accès à l'information.

Réformes entourant le BAPE

Concernant la **nomination** par le gouvernement du président, du vice-président et des commissaires du BAPE, nous suggérons que le président et le vice-président soient désormais nommés par l'Assemblée nationale.

Nous convenons qu'il est peut-être nécessaire de revoir le **processus de déclenchement du BAPE** mais nous nous interrogeons cependant sur le constat de départ justifiant cette réflexion. Même pour les projets ayant eu seulement quelques demandes de tenue d'audiences publiques, combien on été réellement « frivoles » et non nécessaires a posteriori ? Au contraire, ne devrait-on pas saluer le rôle de nombreux « lanceurs d'alerte » isolés ?

Les formes de consultation publique seraient diversifiées. Ainsi, lors de la phase publique d'un projet, des solutions alternatives seraient envisageables. La période d'information et de consultation publique serait maintenue. Par la suite, lorsque des citoyens démonstreraient le besoin d'aller plus loin dans le processus de consultation publique, selon la nature de leurs préoccupations, une audience publique, une médiation environnementale ou un autre moyen de consultation pourrait être utilisé, toujours sous la responsabilité du BAPE.

D'une manière générale, quand bien même le processus de médiation pourrait être activé dans un premier lieu avant la procédure d'audience plus large, il nous paraît nécessaire de **préserver une procédure de sollicitations d'information et d'enclenchement d'une démarche de consultation publique extrêmement simple et accessible**. Attention de **ne pas imposer un trop lourd fardeau au citoyen** : comment devrait se démontrer le *besoin d'aller plus loin* ?

Amorcer une audience publique dès que l'étude d'impact est jugée complète sans qu'il soit nécessaire de tenir d'abord une période d'information et de consultation du dossier par le public.

Réduire la durée de période d'information et de consultation par le public compte tenu que l'information serait disponible dans le registre public d'évaluation environnementale

Pour ce qui est des **règles générales encadrant les audiences**, nous insistons sur la nécessité de garder parmi les objectifs centraux, **la qualité de la participation de la population** qui dépend

beaucoup des délais, de la quantité et la qualité de l'information, des procédures de participation, etc. La *flexibilité* nouvelle visée par le Livre vert ne doit pas être seulement en fonction des particularités des différents projets mais aussi de la spécificité de l'information disponible et accessible, du niveau de connaissance du public, de son degré d'organisation, etc.

Concernant l'information, **différentes dimensions doivent être adéquatement prises en compte**, qui influenceront l'accueil et les réponses du public à ce système : la nature (technique, scientifique, savoir citoyen, etc.) et les sources d'information considérées (experts - indépendance, promoteurs, citoyens, etc.), la disponibilité de l'information, son accessibilité (délais, langage, modes de raisonnement, type de considérations), son utilité, son objectivité, sa transparence (vs. opacité/ secret), son impartialité, sa quantité et sa qualité (rigueur, retour critique et évaluation), etc.

Nous soulignons qu'il n'est pas forcément facile pour le citoyen de faire un suivi régulier et de saisir au fur et à mesure les enjeux d'un projet. Il est incontournable de souligner que **le BAPE et ses différentes étapes créent un momentum** particulier avec une échéance qui va permettre aux différents acteurs de s'organiser en conséquence. Il s'agit aussi d'un moment essentiel où des différents acteurs peuvent échanger avec les commissaires mais aussi et surtout, échanger entre acteurs.

Enfin, nous estimons enfin que **plus de ressources devraient être dédiées pour favoriser la participation aux audiences publiques**, incluant d'éventuelles ressources financières qui pourraient provenir par exemple du Fonds vert.

8. Tarification et internalisation des coûts (Orientation 7)

Nous sommes favorables à une révision de la tarification mais souhaitons **garder un partage des coûts entre privé et public**. Les exercices d'évaluation contribuent à une documentation des enjeux et à des débats publics et constituent, à ce titre, des éléments d'enrichissement collectif.

Par contre, nous insistons sur le fait que **l'initiateur de projet /le demandeur d'autorisation doit compenser davantage les coûts associés aux services qu'il a reçus**, surtout les coûts des activités qui découlent des autorisations, notamment le suivi/contrôle (vérification de conformité).

De manière générale, en vue de transférer davantage le fardeau du suivi et du contrôle, outre la tarification des actes administratifs, **d'autres outils doivent être envisagés et utilisés : amendes plus importantes, obligation de remise en état des lieux en cas de faute, garanties financières, etc.**

Conclusion

Bien que de plusieurs aspects du Livre vert apparaissent positifs, nous exprimons de sérieuses réserves et inquiétudes à l'égard des principaux éléments proposés dans ce document. Plusieurs précisions, nuances et modifications majeures devront être apportées en ce qui concerne notamment des points clefs rapidement présentés dans la section *Recommandations générales* et, de manière plus détaillée, dans le reste du document, que cela soit sur les finalités de la réforme, la place du citoyen et celle de la protection de l'environnement, l'inclusion de la question des changements climatiques, l'encadrement des ÉES, les critères de modulation selon le risque environnemental envisagée ou encore les questions d'information et de participation du public. Plus globalement, nous estimons qu'il serait préférable d'envisager une démarche visant la « modernisation » (au sens d'une réelle amélioration socio-environnementale) non seulement d'un *régime d'autorisation* mais mieux encore et en toute cohérence, d'un *régime d'évaluation, d'autorisation et de suivi/contrôle*.