

Direction des renseignements, de l'accès à l'information  
et des plaintes sur la qualité des services

Le 19 septembre 2016

Objet : Demande d'accès n° 2016-08-90 – Lettre réponse

---

Madame,

Nous donnons suite à votre demande d'accès, reçue le 29 août dernier, concernant le mémoire remis au Conseil des ministres portant sur le projet de loi 102 intitulé *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert.*

Les documents demandés suivants sont accessibles. Il s'agit de :

- Mémoire au conseil des ministres, 13 mai 2016, 28 pages.

Conformément à l'article 51 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-2.1), nous vous informons que vous pouvez demander la révision de cette décision auprès de la Commission d'accès à l'information. Vous trouverez en pièce jointe une note explicative concernant l'exercice de ce recours.

Pour obtenir des renseignements supplémentaires, vous pouvez communiquer avec M. David Dubé, analyste responsable de votre dossier, à l'adresse courriel [david.dube@mddelcc.gouv.qc.ca](mailto:david.dube@mddelcc.gouv.qc.ca), en mentionnant le numéro de votre dossier en objet.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

La directrice,

ORIGINAL SIGNÉ PAR

Pascale Porlier

p. j. (2)

Édifice Marie-Guyart, 29<sup>e</sup> étage  
675, boul. René-Lévesque Est, boîte 13  
Québec (Québec) G1R 5V7  
Téléphone : 418 521-3858  
Télécopieur : 418 643-0083  
Courriel : [acces@mddelcc.gouv.qc.ca](mailto:acces@mddelcc.gouv.qc.ca)  
Internet : [www.mddelcc.gouv.qc.ca](http://www.mddelcc.gouv.qc.ca)

DE : Monsieur David Heurtel  
Ministre du Développement durable,  
de l'Environnement et de la Lutte contre les  
changements climatiques

Le : 13 mai 2016

---

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

---

**PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC**

---

**1. Exposé de la situation**

*Régime d'autorisation environnementale prévu à la Loi sur la qualité de l'environnement*

Le régime d'autorisation prévu à la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q 2; ci-après LQE) a pour finalité de s'assurer que les travaux ou les activités susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement se réalisent conformément à cette loi et à ses règlements. Il comporte deux principales catégories d'autorisation environnementale, soit :

- le certificat d'autorisation délivré par le gouvernement : conformément aux articles 31.1 et suivants pour les projets dont les impacts sont considérés comme importants ou majeurs pour l'environnement, lesquels sont soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE), comprenant une phase publique sous la responsabilité du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE);
- le certificat d'autorisation délivré par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ci-après le ministre): conformément à l'article 22, tous les projets susceptibles d'émettre, de déposer, de dégager ou de rejeter des contaminants dans l'environnement ou de modifier la qualité de l'environnement sont assujettis à l'obtention d'un certificat d'autorisation.

L'autorisation environnementale compte parmi les instruments privilégiés dont l'État s'est doté pour lui permettre d'assumer efficacement ses responsabilités de prévention, de protection et de contrôle de l'environnement. Le régime d'autorisation environnemental constitue ainsi un des maillons nécessaires à la mise en œuvre du développement durable au Québec.

Or, le régime d'autorisation environnementale prévu à la LQE n'a pas fait l'objet d'une révision en profondeur depuis son adoption en 1972, et ce, bien que les connaissances scientifiques et environnementales, les technologies de traitement disponibles, les nouveaux enjeux environnementaux ainsi que les contextes économique et social ont considérablement évolué. Ainsi, de nombreux projets pourraient maintenant être autorisés par un mécanisme d'autorisation simplifié sans que la protection de l'environnement ne soit affectée.

Le régime d'autorisation environnementale de la LQE a plutôt fait l'objet de modifications à la pièce pour répondre à des enjeux précis, ce qui, en plus de l'alourdir, a complexifié son application tant pour le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) que pour les demandeurs d'autorisation et la population en général. L'une des conséquences se traduit par le fait qu'un demandeur peut devoir requérir plusieurs types d'autorisations relatives aux diverses activités faisant partie d'un

même projet, dont la délivrance est encadrée par des régimes différents. En outre, le régime d'autorisation environnementale ne prend pas suffisamment en compte les enjeux liés aux changements climatiques. Seuls certains projets assujettis à la PÉIE sont analysés en regard de cet enjeu.

De surcroît, les processus relatifs aux autorisations environnementales sont identifiés dans les différents rapports sur la simplification réglementaire et administrative comme des composantes de l'administration publique où des gains sont à faire de manière prioritaire. Le Ministère s'est également donné un objectif d'amélioration de l'efficacité à l'égard de la délivrance des autorisations. Enfin, dans le cadre des travaux de la Commission de révision permanente des programmes, la révision en profondeur du régime d'autorisation associé à la LQE est un enjeu clé et s'inscrit dans la vision gouvernementale de simplification et d'allègement réglementaire.

Par ailleurs, le libellé de l'article 22 de la LQE a une portée très étendue et peu définie; il fait en sorte que toute activité susceptible d'entraîner un rejet de contaminant dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, de même que tout projet réalisé en milieu humide ou hydrique, est assujéti à l'obtention d'un certificat d'autorisation ministériel. Ceci oblige certaines personnes ou municipalités à présenter une demande d'autorisation alors que l'activité visée peut représenter un risque environnemental faible ou même négligeable.

Pour l'ensemble de ces raisons, le régime d'autorisation environnementale actuel est mal adapté aux réalités d'aujourd'hui.

C'est dans ce contexte que le gouvernement a exposé sa vision dans le cadre d'un livre vert déposé le 11 juin 2015 à l'Assemblée nationale, soit de doter le Québec d'un régime d'autorisation environnementale moderne, clair et optimisé, et ce, tout en maintenant les plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement. Ce régime doit aussi permettre de mieux intégrer les seize principes du développement durable et inclure les changements climatiques, notamment dans le contexte où le Québec s'est fixé la cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES) de 37,5 % sous le niveau de 1990 en 2030, et s'est engagé à les réduire de 80 à 95 % d'ici 2050.

Le Livre vert a fait l'objet de consultations particulières et d'audiences publiques dans le cadre des travaux de la Commission des transports et de l'environnement en août et septembre 2015. Lors de ces consultations, 55 mémoires ont été reçus. Le projet de modernisation du régime d'autorisation a été accueilli, globalement, de manière positive. En effet, il fait consensus que le régime d'autorisation environnementale doit être révisé.

#### – *BAPE*

Cet organisme gouvernemental, sous la responsabilité du ministre, a été créé en 1978. Son rôle consiste à enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement et à tenir des audiences publiques dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement lorsque le ministre lui en donne le mandat. Les règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques ont peu évolué au fil du temps. En outre, la médiation environnementale n'est pas prévue à la LQE. Aussi, le mode de nomination des membres du BAPE a besoin d'être revu pour en augmenter la transparence.

#### – *Accès à l'information*

La LQE ne donne pas systématiquement accès aux documents auxquels renvoie une autorisation ministérielle, alors que toutes les mesures et conditions de réalisation encadrant un projet se retrouvent généralement dans ces documents. Le registre actuel constitue un plumeitif contenant peu d'information. Les citoyens doivent procéder à une demande en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) pour obtenir une copie des autorisations. En plus d'être lourde, cette démarche peut occasionner des coûts pour les citoyens et nécessite des efforts importants de la part du Ministère. En effet, le Ministère reçoit mensuellement

1 000 demandes d'accès à l'information. Par ailleurs, les citoyens désirent être informés et consultés plus tôt au cours de la PÉEIE. Il s'agit d'une composante essentielle de l'acceptabilité sociale des projets.

– *Lutte contre les changements climatiques*

Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) constitue la pierre angulaire de la lutte contre les changements climatiques. Cependant, il ne peut être utilisé que pour les projets réalisés alors qu'il y a lieu d'intervenir plus en amont, c'est-à-dire à l'étape de l'autorisation. La LQE actuelle offre alors très peu d'outils.

– *Intégration des seize principes de la Loi sur le développement durable*

Depuis 2006, les seize principes énoncés à la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1) doivent être considérés par l'Administration gouvernementale, notamment les ministères. La considération de ces principes se fait souvent a posteriori lors de la reddition de comptes exigée par cette loi, mais il est difficile d'identifier à quel moment et pour quelles actions ces principes sont considérés en amont du processus décisionnel d'un membre de l'Administration gouvernementale. Par ailleurs, bien que la LQE intègre déjà certains principes du développement durable à différents niveaux, celle-ci n'a jamais été revue à partir de ce concept.

– *Délais d'analyse*

Les délais d'obtention des autorisations ministérielles font l'objet de mécontentement de la part des requérants. Ces délais sont majoritairement dus aux multiples échanges qui surviennent entre l'initiateur de projet et le Ministère afin que ce dernier dispose de toute l'information lui assurant que le projet est conforme à ses exigences. Cette façon de faire retarde la réalisation des projets. Ceci est dû, d'une part, au manque de clarté quant aux renseignements et documents devant être présentés au Ministère en soutien à la demande et d'autre part, au fait que le fardeau de la preuve du respect des normes environnementale repose entièrement sur les épaules du Ministère. Quant aux documents devant être présentés en soutien à une demande, le Règlement relatif à l'application de la loi sur la qualité de l'environnement exige de fournir un certificat de la municipalité attestant que la réalisation du projet ne contrevient à aucun de ses règlements. Les initiateurs de projet ont parfois de la difficulté à obtenir ce document, ce qui a pour effet d'ajouter un délai.

*Autres ajustements inclus au projet de loi*

– *Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE)*

Certains émetteurs doivent déclarer leurs émissions de GES conformément aux conditions prévues par règlement du ministre. Cette déclaration est nécessaire pour l'application du SPEDE puisque c'est la quantité de GES déclarée qui doit être couverte par une quantité équivalente de droits d'émission. Cependant, la LQE ne prévoit pas comment est déterminée la quantité de GES qu'un émetteur doit couvrir s'il ne fait pas sa déclaration d'émission de GES ou si cette déclaration ne peut être vérifiée de manière satisfaisante, ce qui peut notamment rendre difficile l'application de sanctions. Par ailleurs, certains ajustements sont nécessaires pour assurer l'efficacité et l'efficacé du système de plafonnement.

– *Fonds vert*

Le Fonds vert constitue un levier financier et économique important pour le Québec. En raison de la diversité des enjeux de développement durable et de lutte contre les changements climatiques, le gouvernement a choisi, dès le milieu des années 2000, d'adopter une approche transversale avec la mise en place du Fonds vert. Cela permettait d'éviter les silos et favorisait une plus grande synergie des actions des différents ministères et partenaires impliqués. Ce choix a introduit plusieurs leviers de financement différents, allant de programmes réguliers à des transferts au Fonds des réseaux de transport terrestre du ministère des Transports, de la Mobilité durable et

de l'Électrification des transports en passant par des ententes avec le milieu municipal. Cette réalité a complexifié la reddition de comptes afférente.

En 2014, le Vérificateur général du Québec (VGQ) et la Commission de l'administration publique (CAP) ont soulevé certaines problématiques de gestion du Fonds vert. Les critiques du VGQ ont porté sur l'absence de cadre de gestion axé sur les résultats, le niveau incomplet de suivi et de reddition de comptes ainsi que sur l'absence de critères précis et d'objectifs reliés à la sélection des programmes. De son côté, la CAP a recommandé au gouvernement d'évaluer la pertinence de réformer la gouvernance du Fonds vert afin de corriger les lacunes entourant son contrôle actuel.

Par ailleurs, plusieurs intervenants questionnent l'utilisation des revenus du Fonds vert, notamment la diversité et l'efficacité des mesures financées. Il y a parfois de la confusion entourant la portée du Fonds vert, celui-ci étant souvent associé uniquement au volet changements climatiques.

– *Loi sur le régime des eaux*

La volonté du gouvernement et du MDDELCC est d'assurer la protection des personnes et des biens contre les risques associés à la présence de barrages, tel que le rappelle le récent rapport du Vérificateur général du Québec portant notamment sur l'application de la Loi sur la sécurité des barrages (chapitre S-3.1.01; ci-après LSB). Pour ce faire, le Ministère doit se doter de processus plus performants.

Entrés en vigueur le 11 avril 2002, la LSB et le Règlement sur la sécurité des barrages (chapitre S-3.1.01 r. 1 ci-après RSB) encadrent notamment la construction, la modification et l'exploitation des barrages, auxquelles les propriétaires de tels ouvrages doivent se soumettre. Les projets de construction et de modification de structure de barrages à forte contenance sont subordonnés à une autorisation ministérielle.

La Loi sur le régime des eaux (chapitre R-13; ci-après LRE), adoptée en 1856, concerne la construction et le maintien d'ouvrages dans les lacs et les cours d'eau. Elle encadre la concession de droits sur le lit des lacs et des cours d'eau appartenant à l'État et accorde une priorité d'usage à l'industrie pour l'exploitation des forces hydrauliques et la régularisation de l'eau. Les dispositions relatives à la concession des droits et des forces hydrauliques du domaine de l'État relèvent du ministre ainsi que du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. En vertu de la LRE, nul ne peut construire et maintenir un barrage sans que les plans et devis s'y rapportant n'aient été approuvés par le gouvernement. Pour les ouvrages construits spécifiquement pour l'emmagasinement des eaux, cette approbation est requise seulement lorsque la construction ou le maintien nécessitent la prise de possession ou l'occupation de propriété publique ou privée ou affectent l'une ou l'autre de ces propriétés ou des droits publics ou privés d'une manière préjudiciable. Les approbations en vertu de la LRE nécessitent ainsi un dépôt au Conseil des ministres afin d'obtenir une approbation gouvernementale.

Les quelque quatorze années d'administration de la coexistence de ces deux lois a mis en relief la lourdeur du processus administratif associée au double régime d'autorisation qui en découle de même que l'incompatibilité d'application entre la LRE et la LSB. Bien souvent, les délais et démarches reliés à la régularisation des droits et à l'obtention d'un décret gouvernemental d'approbation des plans et devis, en vertu de la LRE, sont susceptibles de compromettre l'échéancier de réalisation de travaux requis pour assurer la sécurité des barrages en vertu de la LSB. La LRE est devenue désuète sur cet aspect. Si rien n'est fait pour corriger la situation à court terme, l'atteinte de l'objectif même de la LSB sera compromise compte tenu des centaines de correctifs requis en vertu de la LSB qui arriveront à échéance au cours des prochaines années.

## 2. Lois existantes

La Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) prévoit divers types d'autorisations délivrées soit par le gouvernement, le ministre ou les municipalités et prévoit également plusieurs mécanismes d'approbation de certains documents devant être élaborés par certains assujettis. Voici les principaux :

- Article 22 : certificat d'autorisation du ministre préalable à la réalisation de projets susceptibles d'émettre un contaminant dans l'environnement ou d'en modifier la qualité et de projets en milieu humide ou hydrique;
- Article 24 : cession d'un certificat d'autorisation à un nouveau titulaire;
- Article 31.1 : certificat d'autorisation du gouvernement préalable à la réalisation de projets assujettis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement;
- Article 31.10 : attestation d'assainissement en milieu industriel pour encadrer l'exploitation de certains types d'industrie ciblés par décret;
- Article 31.32 : attestation d'assainissement des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées pour encadrer l'exploitation de tels ouvrages;
- Articles 31.43, 31.51, 31.54 et 31.57 : approbation d'un plan de réhabilitation relatif à un terrain contaminé;
- Article 31.75 : autorisation préalable pour encadrer l'exploitation de tout prélèvement d'eau de plus de 75 000 litres par jour;
- Article 32 : autorisation préalable à l'établissement d'un aqueduc ou d'appareils de purification de l'eau, à l'installation de dispositifs de traitement des eaux usées ou à la réalisation de travaux d'égout ainsi que de travaux de reconstruction, d'extension et de raccordements entre les conduites d'un système public et celles d'un système privé;
- Articles 32.1 et 32.2 : permis d'exploitation d'un système d'aqueduc ou d'égout par une personne autre qu'une municipalité ou par une municipalité à l'extérieur de son territoire;
- Article 32.9 : approbation des taux exigés par les exploitants de système d'aqueduc ou d'égout visés par les articles 32.1 et 32.2;
- Article 48 : autorisation préalable à l'installation ou à la pose d'un appareil ou d'un équipement destiné à prévenir, diminuer ou faire cesser le dégagement de contaminants dans l'atmosphère;
- Article 55 : autorisation préalable à l'établissement et à la modification d'une installation d'élimination des matières résiduelles;
- Article 65 : autorisation préalable à l'utilisation à des fins de construction d'un terrain désaffecté qui a été utilisé comme lieu d'élimination des matières résiduelles;
- Article 70.8 : certificat d'autorisation préalable pour conserver une matière dangereuse pour un période de plus de douze mois;
- Article 70.11 : permis pour l'exploitation d'un lieu d'élimination de matières dangereuses, pour l'offre de service d'élimination de matières dangereuses, pour l'exploitation, à des fins commerciales, d'un procédé de traitement de matières dangereuses usagées, usées ou périmées ou pour l'entreposage ou l'utilisation à des fins énergétiques de telles matières;
- Article 87 : permis pour la construction, l'utilisation de matériaux, la localisation, la relocalisation et l'entretien d'installations septiques et de lieux d'aisance individuels et communs, d'égouts privés, de drains, de puisards et autres installations destinées à recevoir ou éliminer les eaux usées (dans le Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées).

Plusieurs de ces autorisations ou approbations sont encadrées de manière plus particulière dans des règlements adoptés en application de la LQE. Parmi ceux-ci, se trouvent :

- Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2, r. 3);
- Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (chapitre Q-2, r. 23);

- Règlement sur l'application de l'article 32 de la LQE (chapitre Q-2, r. 2);
- Règlement sur les carrières et les sablières (chapitre Q-2, r. 7);
- Règlement sur les usines de béton bitumineux (chapitre Q-2, r. 48);
- Règlement sur les exploitations agricoles (chapitre Q-2, r. 26);
- Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées (chapitre Q-2, r. 34.1);
- Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (chapitre Q-2, r. 35.2);
- Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout (chapitre Q-2, r. 21);
- Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel (chapitre Q-2, r. 5);
- Règlement sur les matières dangereuses (chapitre Q-2, r. 32);
- Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers (chapitre Q-2 r. 27);
- Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles (chapitre Q-2 r. 19);
- Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés (chapitre Q-2 r. 46).

La LQE prévoit par ailleurs plusieurs dispositions pour encadrer le régime de sanctions applicables aux personnes et municipalités qui ne se conforment pas aux obligations relatives à l'obtention de ces autorisations ou approbations et aux recours disponibles à ces personnes ou municipalités à l'encontre d'une décision de l'administration qui leur est défavorable.

Le règlement du ministre intitulé « Arrêté ministériel concernant les frais exigibles en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement » (chapitre Q-2, r. 28) présente par ailleurs les tarifs applicables au traitement d'une demande d'autorisation, d'une modification à celle-ci, de son renouvellement ou sa cession.

La LQE prévoit également les règles applicables au BAPE aux articles 6.1 à 6.12.

Elle inclut aussi des dispositions encadrant le plan d'action sur les changements climatiques et le SPEDE. Le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère (chapitre Q-2, r. 15) et le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (chapitre Q-2, r. 46.1) complètent l'encadrement prévu par la LQE à l'égard des changements climatiques.

Cette loi prévoit enfin la constitution de registres publics maintenus à jour par le ministre et accessible sur le site Internet du Ministère. Il s'agit de plumitifs.

La Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001) établit les pouvoirs et responsabilités du ministre. Elle inclut en outre la création du Fonds vert et les règles gouvernant sa gestion. Les articles 13 et 13.1 précisent que le ministre a autorité sur le domaine hydrique de l'État et qu'il exerce les droits et pouvoirs inhérents au droit de propriété.

Les obligations de la Loi sur la sécurité des barrages (chapitre S-3.1.01) sont modulées en fonction des catégories de barrages, dans une volonté de tenir compte de l'ampleur des ouvrages et des risques qu'ils posent pour les personnes et les biens. En vertu de l'article 5, la construction, la modification de structure et la démolition de tout barrage à forte contenance sont subordonnées à l'autorisation du Ministre. Le Règlement sur la sécurité des barrages (chapitre S-3.1.01 r. 1) précise les normes de sécurité applicables aux barrages à forte contenance ainsi que les documents et renseignements qui doivent être fournis au soutien d'une demande d'autorisation ou d'une déclaration de travaux.

La Loi sur le régime des eaux (chapitre R-13) a été adoptée au 19<sup>e</sup> siècle dans une optique de développement économique. Son utilité principale concerne le droit d'exploiter un cours d'eau à des fins industrielles. Son régime d'approbation est modulé en fonction de l'utilisation à laquelle les barrages sont destinés. Certains articles de la LRE, dont la première disposition de 1856, constituent une dérogation au Code civil interdisant à quiconque de nuire à autrui par l'exploitation qu'il fait d'un



cours d'eau. À compter des années 1960, la LRE a été détournée pour servir à certains objectifs de sécurité, même si elle n'a pas été conçue à cette fin. Elle ne prescrit cependant pas de normes minimales de sécurité à respecter. Cela ajoute un élément arbitraire qui expose les citoyens au risque d'une prise en compte insuffisante des considérations de sécurité, les propriétaires de barrages à la prise en compte d'éléments non pertinents et les fonctionnaires à des critiques.

L'objectif initial de l'approbation des plans et devis par le gouvernement visait l'obligation, pour l'initiateur d'un projet de construction d'un barrage, d'obtenir les droits d'occupation nécessaires, particulièrement quant à l'occupation du domaine de l'État. Cet objectif est encore d'actualité pour les nouvelles constructions, puisqu'il est plus simple d'intervenir au préalable pour empêcher la construction d'un ouvrage qui empiète sur le domaine de l'État qu'intervenir après sa construction, devant le fait accompli.

### **3. Solution : Modifier la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert**

*Modernisation du régime d'autorisation environnementale prévu à la LQE, BAPE, accès à l'information et principes de développement durable*

Il est proposé de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement, ayant pour principal objectif de moderniser et d'uniformiser le régime d'autorisation environnementale en fonction des orientations qui avaient été présentées dans le Livre vert, soit :

- Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation;
- Mieux intégrer les seize principes de la Loi sur développement durable;
- Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales;
- Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public;
- Simplifier les autorisations et les processus d'analyse afin notamment de réduire les délais;
- Revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projets;
- Mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent.

La modification de la LQE propose un régime d'autorisation environnementale moderne, clair et optimisé, et ce, tout en maintenant les plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement. Il permettra en outre de relever les défis associés à l'un des plus grands enjeux de notre siècle, la lutte contre les changements climatiques, et de mieux intégrer les seize principes de la Loi sur le développement durable.

D'un point de vue opérationnel, les modifications au régime d'autorisation environnementale s'accompagneraient d'une reddition de comptes sur les résultats atteints à l'égard d'objectifs, dont celui de la diminution des délais pour l'émission des autorisations, d'indicateurs et de cibles. Elles s'accompagneraient également de mesures visant l'internalisation des coûts liés aux autorisations et, pour les directions régionales et les autres directions du ministère, la poursuite des actions visant la rigueur, la cohérence, l'uniformité et le partage d'information dans le cadre de l'analyse des demandes d'autorisation. Finalement, les modifications au régime d'autorisation environnementale permettraient notamment, par des façons de faire plus claires et plus prévisibles pour les initiateurs de projets, la poursuite de l'instauration d'une culture de service à la clientèle.



## 1) Inclure la lutte contre les changements climatiques dans le processus d'autorisation

Une disposition préliminaire pourrait démontrer l'importance devant être accordée à la lutte contre les changements climatiques, en soulignant notamment que les dispositions de la LQE doivent s'interpréter en tenant compte de cet enjeu, notamment, les cibles gouvernementales de réduction des GES et du plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques.

Par ailleurs, le projet de loi proposerait les mesures suivantes :

- Assujettir à la PÉEIE, dans certains cas, des projets comportant des enjeux majeurs en matière de changements climatiques en attribuant au gouvernement un pouvoir exceptionnel en ce sens;
- Renforcer le processus ministériel d'autorisation en spécifiant dans la loi que le ministre peut tenir compte, dans son analyse, des émissions de gaz à effet de serre attribuables au projet et des incidences des changements climatiques sur celui-ci. La loi offrirait ainsi des outils et la possibilité de réglementer, notamment pour développer un test climat applicable aux projets soumis.

## 2) Mieux intégrer les seize principes de développement durable

La modernisation propose d'enchâsser les principes de développement durable dans la LQE, notamment en soulignant dans la disposition préliminaire que l'ensemble des dispositions doivent s'interpréter en tenant compte de cet enjeu. D'autres modalités intègrent de manière plus particulière certains principes, dont la santé et la qualité de vie, la protection de l'environnement, la prévention, la précaution, la participation et l'engagement social, l'accès au savoir, la capacité de support des écosystèmes, la subsidiarité, le partenariat et la coopération intergouvernementale ainsi que l'internalisation des coûts.

En outre, l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) pourrait constituer un moyen à privilégier pour favoriser la prise en compte des principes du développement durable dès l'élaboration des grandes orientations gouvernementales. Une telle ÉES pourrait ainsi permettre de mieux considérer les éléments globaux, difficilement intégrables 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. L'encadrement proposé a pour but de prendre en compte, à un stade précoce, les impacts environnementaux attendus d'une orientation gouvernementale ou d'un projet de stratégie, plan ou programme gouvernemental. Au Québec, l'ÉES ne fait pas l'objet d'un encadrement législatif ni d'une procédure administrative, ce qui a entraîné une grande variabilité dans sa pratique, notamment en termes de forme, de durée, de participation citoyenne, de coûts et de résultats.

Le projet de loi pourrait inclure ce qui suit :

- Encadrer législativement l'ÉES applicable aux orientations, stratégies, aux plans et aux programmes (SPP) de l'Administration publique de manière à assurer une plus grande uniformité de la démarche qui se veut souple, plus simple, plus rapide et peu coûteuse. Cet encadrement allégera significativement le processus comparativement aux dernières expériences vécues qui s'avéraient plutôt être des études d'acquisition de connaissance. Les modalités d'application seraient précisées par règlement;
- Adapter les processus d'autorisation environnementale aux projets découlant d'une SPP ayant fait l'objet d'une ÉES. D'une part, la directive du ministre à l'égard des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement tiendrait compte des conclusions des ÉES concernées. Cela faciliterait notamment l'analyse des projets par la suite puisque les conclusions de l'ÉES seraient prises en considération à cette étape. D'autre part, cela permettrait aux initiateurs de projets de connaître à l'avance certaines conditions d'acceptabilité sociale et environnementale.

### **3) Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales**

Exception faite des projets assujettis par règlement à la PÉEIE, le même processus d'autorisation s'applique actuellement à tous les projets, peu importe leur nature et l'ampleur de leurs impacts appréhendés sur l'environnement. Ceci s'avère parfois mal adapté pour les activités dont les impacts sont peu importants. Le niveau d'encadrement des projets doit être mieux adapté à l'importance des risques environnementaux qu'ils représentent.

Le projet de loi propose un régime d'autorisation basé sur quatre niveaux d'encadrement permettant au Ministère de concentrer ses efforts sur les projets ayant un impact potentiel plus élevé sur l'environnement et les citoyens, selon la séquence suivante :

- Activités à risque élevé : le projet de loi pourrait maintenir l'obligation d'obtenir une autorisation gouvernementale à la suite de l'application de la PÉEIE pour les projets complexes ou de grande envergure faisant l'objet de préoccupations sociales et impliquant des impacts potentiels importants sur l'environnement. Il pourrait introduire l'obligation, pour le ministre, de proposer périodiquement au gouvernement une révision des dispositions réglementaires liées à la PÉEIE. Il pourrait prévoir également un pouvoir exceptionnel, pour le gouvernement, d'assujettir à la PÉEIE un projet qui n'est pas déjà visé par règlement, et ce, selon certains critères;
- Activités à risque modéré : le projet de loi pourrait maintenir l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle pour les projets dont les impacts sur l'environnement sont modérés et qui ne sont pas identifiés par règlement comme étant à risque faible ou négligeable. Il s'agit de la catégorie la plus importante en termes de nombre d'autorisations délivrées annuellement, soit près de 5 000 par année selon le régime actuel;
- Activités à risque faible : le projet de loi pourrait permettre de les soustraire de l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle et de les assujettir plutôt à une déclaration de conformité obligatoire. Ce type d'encadrement aurait un impact significatif en termes de simplification, pour la clientèle et le Ministère, sans pour autant réduire les exigences environnementales. Il est estimé que près de 20 % des autorisations ministérielles actuellement délivrées pourraient faire l'objet d'une telle déclaration, soit environ 1 000 par année à court terme;
- Activités dont le risque est négligeable : le projet de loi pourrait permettre de les soustraire tout simplement de l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle sans aucune formalité préalable en retour. Il en résulterait près d'une centaine d'autorisations en moins annuellement.

### **4) Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public**

La LQE prévoit plusieurs mécanismes d'accès à l'information et de consultation du public. Cependant, ceux-ci n'ont pas toujours évolué et ne sont plus adaptés au contexte actuel.

Le projet de loi pourrait permettre d'améliorer significativement l'accès à l'information et la transparence des processus d'autorisation, accroître les occasions d'intervenir pour le public, diversifier et mieux encadrer certains processus ainsi que dans certains cas, réduire les délais. Les moyens suivants pourraient être mis de l'avant :

- Créer un registre des évaluations environnementales spécifique aux projets visés par la PÉEIE regroupant les renseignements et les documents prévus à la Loi, selon les modalités spécifiées par règlement. L'information, plus complète, serait livrée plus tôt dans le processus et tout au long de celui-ci;
- Consulter en amont de la PÉEIE à l'instar de la procédure fédérale, en introduisant la possibilité, pour le public, de faire part de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder à la suite de l'émission de la directive

ministérielle (cadrage ou *scoping*). Cette information serait transmise par le ministre à l'initiateur de projet qui aurait à la considérer lors de l'élaboration de son étude d'impact. Il reviendrait à l'initiateur de projet de publier un avis annonçant le début de l'évaluation environnementale du projet et le dépôt au registre de l'avis de projet et de la directive. Cet avis annoncerait également le début de la consultation sur les enjeux;

- Mieux définir le recours à l'audience publique en balisant la notion de frivolité afin d'en préciser l'application lors d'une demande d'audience publique et en indiquant la marche à suivre lorsqu'une médiation n'est pas concluante;
- Prévoir des moyens complémentaires aux processus existants de participation publique devant le BAPE : en instaurant de nouvelles pratiques de consultation et de communication de l'information. Les règles de procédures du BAPE pourraient notamment prévoir des modalités régissant la participation du public par voie électronique. Par ailleurs, le projet de loi pourrait prévoir les mesures suivantes :
  - Reconnaître le recours à la médiation ainsi que d'autres formes de consultation publique pour lesquelles le ministre pourrait mandater le BAPE. Ceci permettrait une approche modulée en fonction des caractéristiques d'un projet;
  - Introduire la possibilité, pour le ministre, de mandater le BAPE de tenir une audience publique sur un projet sans période d'information préalable ni demande, lorsque la tenue d'une telle audience paraît inévitable en raison de la nature des enjeux soulevés. Cette option pourrait être rendue possible en raison, notamment, de la création du registre public des évaluations environnementales;
  - Attribuer au ministre le pouvoir de modifier le délai réglementaire attribué au BAPE pour tenir une audience publique, une consultation ou une médiation;
  - Réduire substantiellement le délai accordé au ministre pour rendre publics les rapports d'enquête et d'audience publique du BAPE;
- Modifier le processus de sélection des membres du BAPE en accordant au gouvernement le pouvoir d'établir une procédure de sélection pouvant notamment prévoir la constitution d'un comité de sélection;
- Bonifier le contenu des autorisations ministérielles et les rendre disponibles au public en publiant les autorisations sur un registre, incluant les documents qui en font partie intégrante, à l'exception des renseignements concernant la localisation des espèces menacées ou vulnérables, ainsi que sous réserve des restrictions prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), soit les renseignements ayant des incidences sur l'administration de la justice et la sécurité de l'État.
- Bonifier le registre public actuel pour les activités à risque faible en rendant accessibles les déclarations de conformité et les documents qui l'accompagnent.

##### **5) Simplifier les processus d'autorisation et les processus d'analyse sans réduire les exigences environnementales**

Il s'agit d'alléger, d'harmoniser et de clarifier le traitement des demandes et les démarches d'autorisation de la manière suivante :

- Instaurer un seul type d'autorisation ministérielle en regroupant les mécanismes régissant la délivrance des certificats d'autorisation, des autorisations, des attestations d'assainissement industriel, des permis et des permissions requis par un projet en vertu de la LQE et de ses règlements et préciser certaines règles communes applicables à ces autorisations. Ainsi, la très grande majorité des dispositions sectorielles de la loi actuelle seraient ramenées dans un tronc commun d'autorisation ministérielle, alors que des dispositions spécifiques à certaines activités, complémentaires à celles du tronc commun, seraient maintenues. Cela éviterait à l'initiateur, lorsque pertinent, de déposer deux demandes ou plus au Ministère et donc, la gestion d'actes statutaires parallèles;

- Encadrer la modification d'autorisation en précisant les motifs pour lesquels une demande de modification doit être déposée. Prévoir qu'une seule autorisation régirait l'exercice de l'activité puisque les modifications, les ajouts, les augmentations de capacité et autres, feraient l'objet d'une modification de l'autorisation et non de nouvelles autorisations indépendantes les unes des autres;
- Retirer l'obligation d'inclure un certificat de conformité aux règlements municipaux dans le cadre d'une demande d'autorisation ministérielle tel que le requiert actuellement le Règlement relatif à l'application de la loi sur la qualité de l'environnement. L'obligation du respect des règlements municipaux demeurerait. Le MDDELCC proposerait un mécanisme d'information aux municipalités concernées;
- Encadrer le pouvoir du ministre d'imposer des conditions pour assurer une protection adéquate de l'environnement. Dans certains cas exceptionnels, elles pourraient différer de celles prescrites par règlement, selon les balises établies dans la loi;
- Simplifier la cession des autorisations en retirant l'obligation, pour le ministre, d'autoriser la cession. Elle se ferait plutôt de plein droit, à la suite du dépôt d'un avis, sous réserve de certaines modalités;
- Simplifier le processus d'autorisation en cas de sinistre. Le projet de loi prévoit que le ministre exempté de l'autorisation, aux conditions qu'il détermine, tout ou partie des travaux dont la réalisation est urgente afin de réparer ou de prévenir un sinistre réel ou appréhendé. Pour les projets requérant une autorisation gouvernementale, le gouvernement maintiendrait son pouvoir de soustraire un projet à la PÉEIE. Le pouvoir d'autoriser les travaux requis pourrait alors être délégué au ministre;
- Faciliter l'autorisation de projets pilotes en introduisant la possibilité, pour le ministre, de délivrer de manière exceptionnelle une autorisation à durée limitée à des fins de recherche et d'expérimentation et ayant comme objectif d'évaluer la performance environnementale d'une nouvelle technologie ou d'une nouvelle pratique et pour lesquels une dérogation aux exigences normatives peut être temporairement nécessaire. Le projet de loi décrit les modalités liées à ce type d'autorisation, dont l'exigence d'accompagner la demande d'un protocole d'expérimentation;
- Prévoir un nouveau processus pour les activités à faible risque en facilitant le recours à une déclaration de conformité. Il est proposé que le ministre désigne, par règlement, des activités dont les impacts sur l'environnement sont faibles lorsqu'exercées dans certaines conditions et qui peuvent faire l'objet d'une telle déclaration. Le gouvernement pourrait également exercer ce pouvoir lorsqu'il prend un règlement sectoriel en vertu de la loi. Ainsi, ces activités désignées seraient soustraites de l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle tout en étant encadrées selon des critères réglementaires. Cependant, en cas de contravention aux conditions d'exercice prévues par règlement, le déclarant serait passible des mêmes sanctions administratives pécuniaires et amendes pénales que s'il exerçait son activité sans autorisation. Une telle déclaration devrait être transmise avant le début de l'activité par la personne désirant l'exercer, contenir les renseignements et documents exigés par règlement et attester que la réalisation de l'activité satisfait aux conditions, restrictions et interdictions qui lui sont applicables.

Aussi, dans sa décision, le gouvernement pourrait soustraire certaines activités liées à un projet à l'application subséquente d'une autorisation ministérielle, notamment par le recours à une déclaration de conformité. Les consultations avec les ministères concernés se poursuivront afin de déposer une liste préliminaire lors de l'étude du projet de loi en commission parlementaire;

- Soustraire les activités à risque négligeable en attribuant au ministre le pouvoir d'exempter, par règlement et selon des conditions précises, certaines activités à une autorisation ministérielle en raison de leur impact négligeable sur l'environnement. Exceptionnellement, certaines de ces activités pourraient être soumises à une déclaration d'activité obligatoire. Un tel règlement pourrait également prévoir une méthode d'évaluation du niveau de risque permettant d'exempter certaines activités de manière exceptionnelle. Les consultations avec les ministères concernés se poursuivront afin de déposer une liste préliminaire lors de l'étude du projet de loi en commission parlementaire;

De plus, le projet de loi pourrait inclure les possibilités suivantes :

- Prévoir qu'une autorisation gouvernementale puisse être modifiée par le ministre selon certaines conditions;
- Augmenter les situations, pour le ministre, de conclure une entente avec toute autorité compétente afin de coordonner les procédures d'évaluation environnementale auxquelles seraient soumis un projet, dont l'une serait prescrite en vertu d'une loi régie par une autorité législative autre que l'Assemblée nationale. Une telle entente pourrait notamment porter sur l'application d'une procédure unifiée;
- Alléger les formalités administratives entre le ministre et le ministère du Conseil exécutif lors de la transmission de la recommandation relative à un projet soumis à la PÉEIE.

#### **6) Revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projet**

Actuellement, 50 % des demandes d'autorisations ministérielles reçues ne contiennent pas la totalité des documents exigés par règlement. De plus, un certain nombre d'initiateurs de projet ne répondent pas aux demandes d'information formulées par le MDDELCC. Cela contribue à augmenter les délais d'analyse.

Il est souhaité de mieux équilibrer les responsabilités entre les initiateurs de projet et le Ministère en lien avec le respect des exigences de la loi dans le cadre du traitement des demandes d'autorisation. En contrepartie, le MDDELCC offrirait un meilleur soutien aux initiateurs de projet et un encadrement mieux défini de ces exigences.

- Encadrer la recevabilité d'une demande d'autorisation ou d'une étude d'impact. Toute demande d'autorisation ministérielle ne comprenant pas les renseignements et les documents déterminés par la loi ou ses règlements ne serait pas recevable pour analyse. Il en serait de même pour les activités à risque élevé assujetties à la PÉEIE, où l'étude d'impact présenterait des lacunes malgré les compléments d'information fournis à la demande du ministre;
- Réduire les délais par le biais de différents pouvoirs du ministre. Les renseignements et les documents pris en considération dans le cadre de l'analyse des impacts d'un projet seraient précisés pour plus de clarté et de façon à réduire de manière substantielle les demandes de renseignements, documents ou études supplémentaires.

Par ailleurs, le titulaire de l'autorisation devrait fournir au ministre tous les renseignements nécessaires à l'évaluation de la conformité d'un rejet de contaminants aux normes prévues par règlement du gouvernement, de même qu'aux conditions, restrictions ou interdictions prévues dans l'autorisation.

Le projet de loi permettrait au ministre de se prononcer plus rapidement sur la conformité du projet. Il pourrait, par exemple, refuser de délivrer une autorisation, lorsque le demandeur ne fournit pas tous les renseignements, les documents ou les études exigés aux fins de l'analyse de la demande, ou encore lorsqu'il estime que les mesures proposées sont insuffisantes pour assurer une protection adéquate de l'environnement ou de l'être humain.

Dans le cadre d'une étude de la PÉEIE, il serait possible de prévoir le délai dans lequel l'étude d'impact doit être transmise au ministre sans qu'elle ne soit révisée.

Un règlement pourrait également préciser le délai maximal d'émission de sa directive à la suite du dépôt de l'avis de projet de manière;

- Prévoir une période de validité des autorisations. Le gouvernement pourrait, par règlement, prescrire, pour toute activité ou catégorie d'activités qu'il détermine, une période de validité de l'autorisation. Pour toute activité qui ne serait pas visée par un tel règlement, le ministre pourrait prescrire une période de validité lors de la délivrance de l'autorisation, notamment pour les activités dont la durée est prédéterminée. Il serait possible de révoquer une autorisation dans le cas où le titulaire n'a pas débuté une activité dans le délai prescrit de manière à éviter la réalisation de projets dont les conditions deviennent désuètes au fil des ans;
- Encadrer la cessation d'un plus grand nombre d'activités. Lorsqu'il décide de délivrer une autorisation, le ministre pourrait prescrire des conditions liées aux mesures de remise en état des lieux en cas de cessation, pour certaines activités prévues par règlement. Le titulaire de l'autorisation devrait informer le ministre de la cessation totale des activités et se conformer aux mesures prescrites. La cessation totale pourrait entraîner l'annulation de l'autorisation, exception faite des mesures concernant les travaux relatifs à la remise en état des lieux et à la gestion postfermeture.

Avant de prescrire toute condition, restriction ou interdiction, le ministre devra transmettre à l'intéressé le préavis prescrit par l'article 5 de la Loi sur la Justice administrative (chapitre J-3) et lui accorder un délai d'au moins 15 jours pour présenter ses observations. Cette obligation serait la même dans les cas d'une intention de refus de délivrer, de modifier ou de renouveler une autorisation, à la suspension ou la révocation d'une autorisation. Le ministre devra aussi, lorsqu'il communique la décision, informer, le cas échéant, l'initiateur de son droit d'obtenir, dans le délai indiqué, que la décision soit révisée par l'autorité administrative et qu'un recours au Tribunal administratif du Québec est possible pour les cas non résolus.

#### **7) Mieux internaliser les coûts liés aux autorisations et des activités qui en découlent**

L'Arrêté ministériel concernant les frais exigibles en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement est en vigueur depuis 2008. La tarification applicable est basée sur le principe de l'utilisateur-payeur, principe reconnu et appliqué dans plusieurs juridictions voisines. Les tarifs de l'arrêté permettent actuellement de récupérer environ 45 % des coûts directs engendrés par le traitement des demandes d'autorisation. Les mesures suivantes pourraient être envisagées dans le projet de loi pour mieux internaliser les coûts liés aux autorisations et aux activités qui en découlent :

- Proposer une tarification non seulement basée sur les coûts engendrés par l'examen de la demande d'autorisation, mais également, à l'instar du modèle ontarien, qui pourrait varier en fonction de la nature, de l'importance ou du coût du projet, de la catégorie de source de contamination, des caractéristiques de l'entreprise comme sa taille;
- Déléguer au ministre le pouvoir de réglementer pour déterminer les frais exigibles de celui qui est titulaire d'une autorisation, d'une approbation, d'un certificat, d'un permis, d'une attestation ou d'une permission et destinés à couvrir les coûts engendrés par des mesures de contrôle ou de surveillance;
- Ajuster au nouveau régime le pouvoir ministériel de réglementer pour déterminer les frais exigibles, en ajoutant celui relatif à la déclaration de conformité.

Ainsi, en plus de réduire l'inadéquation entre les coûts et les biens et services offerts, le projet de loi permettrait de s'assurer que les frais exigés d'un demandeur d'autorisation soient davantage en fonction des caractéristiques de son projet ainsi que des équipements et des activités qui impliquent le rejet de contaminants dans l'environnement et de renforcer le principe de l'utilisateur-payeur.



## Autres modifications proposées

Certains ajustements à la LQE sont par ailleurs proposés pour la simplification, la clarté ou la transparence des processus incluant de nouveaux pouvoirs au gouvernement pour réglementer ou encore par concordance. Ce sont les suivants :

- Déversements accidentels d'un contaminant : Préciser la nécessité, pour le responsable d'un tel déversement, de faire cesser le rejet sans délai;
- Établissements industriels ciblés par décret : Uniformiser le délai de renouvellement des autorisations; offrir un meilleur encadrement de la cessation des activités; exiger des droits annuels en fonction des rejets de contaminants dans l'environnement dès le début de l'exploitation;
- Ouvrages municipaux d'assainissement ou de gestion des eaux : Reconduire les principales normes; encadrer par un nouveau règlement la gestion des eaux pluviales au moyen d'attestations d'assainissement; enlever la nécessité de renouveler les attestations en prévoyant plutôt un exercice de révision périodique par le ministre. Le contenu des attestations d'assainissement pourrait être déterminé par règlement du gouvernement;
- Protection et réhabilitation des terrains : Élargir la possibilité, pour le ministre, de demander une caractérisation et des mesures de réhabilitation de terrains s'il est fondé à croire que des contaminants sont présents; clarifier le régime applicable dans le cas d'une cessation d'activité en concomitance avec un projet de changement d'utilisation, notamment en ce qui a trait au plan de réhabilitation et exiger une garantie financière; permettre que les travaux de réhabilitation d'un terrain fassent l'objet d'une déclaration de conformité dans le cas où ils concernent l'excavation et la disposition des sols vers des lieux autorisés;
- Protection et gestion des ressources en eau : Reconduire les principales normes tout en ajoutant spécifiquement les installations de gestion des eaux, notamment ceux relatifs aux eaux pluviales; abroger l'obligation d'obtenir un permis d'exploitation pour les systèmes d'aqueduc et d'égout privés pour ne conserver que l'autorisation afin d'alléger le processus, mais resserrer les normes applicables à ces systèmes, notamment lors de la cessation de leur exploitation, ou revoir la responsabilité du ministre à l'égard de la tarification exigée par les responsables de l'exploitation de ces systèmes; modifier la norme relative aux développements domiciliaires et de villégiature en obligeant les initiateurs à soumettre au ministre, avant l'émission du permis de lotissement, un plan des moyens qu'ils souhaitent mettre en place pour assurer l'alimentation en eau du développement ainsi que sa gestion des eaux et leur traitement; clarifier les modalités entourant la cessation définitive d'un prélèvement d'eau;
- Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre : Permettre, par règlement du ministre, de déterminer les émissions de GES d'un émetteur lorsque celui-ci ne peut produire, de manière satisfaisante, une déclaration de ses GES; prévoir que les protocoles de crédits compensatoires soient intégrés dans un règlement du ministre plutôt qu'un règlement du gouvernement; permettre la suspension de tout droit d'émission sans avis préalable dans les cas prévus par la Loi; publier les informations relatives à l'allocation gratuite des unités d'émission de GES sur le site Internet du MDDELCC au lieu de faire par le biais de la Gazette officielle du Québec;
- Matières résiduelles : Pour les projets de construction sur un lieu d'élimination désaffecté, prévoir l'obligation de faire paraître des avis au registre foncier lorsque l'étude requise lors de la demande d'autorisation confirme la présence de matières résiduelles, tels qu'un avis de présence de matières résiduelles, un avis de restriction d'usage ou un avis de retrait de matière résiduelle. Pour ces mêmes projets, obligation d'aviser le propriétaire d'un terrain voisin dans certains cas. Pour les plans de gestion des matières résiduelles que doivent élaborer les municipalités régionales de comté (MRC), simplification des modalités d'approbation et du processus de consultation publique, modification du délai d'émission d'un avis de conformité avec la politique en matière de gestion des



matières résiduelles et réduction de la fréquence de révision (aux dix ans plutôt qu'aux cinq ans). Admissibilité des communautés autochtones aux compensations, versées actuellement aux municipalités, pour les services qu'elles fournissent en vue d'assurer la récupération et la valorisation des matières résiduelles;

- Matières dangereuses : Prolonger le délai maximal permis pour entreposer une matière dangereuse résiduelle sans autorisation en vue de l'harmoniser avec la réglementation ontarienne; pour les cas prévus par règlement, obligation de caractériser le terrain et d'inscrire un avis de contamination, de restriction d'usage ou de décontamination au registre foncier; obligation d'aviser le voisin dans certains cas;
- Pouvoirs réglementaires et frais exigibles : Ajouter des pouvoirs au gouvernement pour :
  - Régir ou prohiber la culture, l'usage, la vente et le transport des espèces floristiques envahissantes déterminées;
  - Exiger une garantie ou une assurance responsabilité comme condition liée à une autorisation;
  - Clarifier le contenu d'une attestation d'assainissement;
  - Exiger des redevances à la génération de matières dangereuses résiduelles;
  - Délimiter des territoires et prévoir des normes de protection et de qualité de l'environnement particulières applicables pour chacun d'eux, notamment pour tenir compte des caractéristiques d'un territoire, des effets cumulatifs de son développement, de la capacité de support des écosystèmes qui en font partie de même que des perturbations et pressions anthropiques sur les bassins versants présents sur celui-ci;
  - Exempter de l'application de tout ou partie des dispositions de la présente loi toute personne ou municipalité ou toute catégorie d'activités qu'il détermine et prévoir, le cas échéant, des normes de protection et de qualité de l'environnement applicables aux personnes ou municipalités ou aux activités exemptées, lesquelles peuvent varier selon le type d'activité, sa localisation ou selon les caractéristiques d'un milieu;
  - Exiger une attestation de conformité aux normes réglementaires, avant ou après la réalisation de certaines catégories de travaux ou d'activités qu'il détermine, signée par un professionnel ou toute autre personne compétente dans le domaine visé, ainsi que les conditions et modalités applicables.
- Pouvoirs et ordonnances du ministre :
  - Apporter, dans la LQE, les adaptations requises aux pouvoirs d'ordonnances et autres pouvoirs d'intervention du ministre;
  - Étendre à tous les types d'ordonnances la priorité que la LQE accorde actuellement à certaines créances du MDDELCC pour recouvrer des sommes liées à la mise en œuvre de mesures prises par le ministre pour palier au défaut d'une personne de respecter les termes d'une ordonnance (cette priorité est au même niveau que les créances des municipalités et des commissions scolaires pour les impôts fonciers sur les immeubles qui y sont assujettis);
  - Accorder une période de validité d'une ordonnance de 90 jours et pouvoir du ministre d'émettre une telle ordonnance sans notifier au préalable le préavis prévu lorsque celle-ci est prise dans un contexte d'urgence ou en vue d'éviter un préjudice irréparable;
  - Déterminer les frais exigibles de toute personne ou municipalité qu'il détermine, destinés à couvrir les coûts engendrés par des mesures de contrôle ou de surveillance, notamment ceux afférents à l'inspection d'installations ou à l'examen de renseignements ou de documents fournis au ministre;

- Refus, modification, suspension et révocation d'autorisation :
  - Préciser le pouvoir du gouvernement ou du ministre, pour tout ou partie d'un projet, de modifier, suspendre, révoquer ou refuser de modifier ou de renouveler une autorisation dans le cas où le titulaire ne s'en est pas prévalu. Le projet de loi indique plutôt que ce pouvoir pourrait être exercé lorsque le titulaire n'a pas débuté une activité dans le délai prévu à l'autorisation ou, à défaut d'un délai prescrit dans l'autorisation, dans les deux ans de sa délivrance;
  - Prévoir la possibilité de refuser une modification d'autorisation si le titulaire ne respecte pas les conditions de son autorisation;
  - Étendre à tout type d'activité réalisée en conformité avec la LQE le pouvoir du ministre ou du gouvernement d'en limiter l'exercice, de la faire cesser ou d'y fixer de nouvelles conditions, en vue de remédier à une situation qui présente un risque sérieux pour la santé publique ou pour l'environnement en raison d'informations nouvelles ou complémentaires devenues disponibles, ou sur la base de connaissances scientifiques nouvelles ou complémentaires. L'exercice de ce pouvoir, qui n'existe actuellement que pour les prélèvements d'eau, ne donnerait droit à aucune indemnité de la part de l'État;
- Accès à l'information et registres publics : Le MDDELCC reçoit 1 000 demandes d'accès à l'information par mois. Pour réduire ce nombre : conférer un caractère public à certains documents contenant des données environnementales non liées à une autorisation, tels que les études de caractérisation et les plans de gestion de matières dangereuses; bonifier le contenu des registres publics en y ajoutant certains documents, incluant ceux faisant partie intégrante des autorisations, c'est-à-dire les documents sur lesquels le ministre a basé sa décision; créer le registre public sur les évaluations environnementales et prévoir son contenu;
- Accréditation ou certification : Revoir l'encadrement actuel applicable à l'accréditation des laboratoires en élargissant sa portée à d'autres types d'établissements ou de personnes, à d'autres types d'activités et en prévoyant certaines règles relatives à la délivrance, la modification, la suspension, la révocation ou la cession de ces accréditations ou certifications;
- Inspections et enquêtes : Prévoir qu'un fonctionnaire ou employé d'une municipalité ait les mêmes pouvoirs que ceux du MDDELCC lorsque celle-ci est tenue d'appliquer un règlement pris en vertu de la LQE;
- Dispositions diverses : Immunité du ministre et du gouvernement contre un recours intenté par un déclarant ou le détenteur d'une autorisation pour la réparation d'un préjudice relié à une activité réalisée en conformité aux renseignements et documents fournis et sur lesquels se fondent l'autorisation ou la déclaration de conformité;
- Dispositions transitoires : La révision de la loi devra être suivie de plusieurs modifications réglementaires afin de mettre en œuvre les changements qu'elle intègre. Le travail requis étant d'une ampleur considérable, le projet de loi doit prévoir des mesures transitoires, pour des activités soumises à une déclaration de conformité afin de répartir dans le temps la mise en œuvre de l'ensemble des modifications. Parmi celles-ci, des activités relatives aux sols contaminés, aux activités agricoles, etc.;
- Pouvoirs et responsabilités confiés au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques : réviser les pouvoirs prévus à la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs afin d'y apporter des ajustements de cohérence.

Plusieurs modifications de concordance à l'intérieur de la LQE et à d'autres lois sont par ailleurs proposées pour tenir compte des différentes modifications apportées à la LQE.

## Gouvernance du Fonds vert

Le gouvernement a annoncé une réforme importante de la gouvernance du Fonds vert, dont la création d'un Conseil de gestion, qui est incluse dans le projet de loi. Les modifications visent notamment une application encore plus soutenue des principes de rigueur, de transparence et de reddition de comptes.

Pour ce faire, le projet de loi prévoit des modifications à la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Il propose de redéfinir la portée du Fonds vert en fonction des volets considérés comme déterminants en environnement pour la société québécoise, soit la lutte contre les changements climatiques, la gestion des matières résiduelles ainsi que la gestion de l'eau.

Il propose également la création du Conseil de gestion du Fonds vert composé de membres du gouvernement et de la société civile. Le Conseil de gestion du Fonds vert sera dirigé par un président-directeur général et un conseil d'administration dont les membres seraient nommés par le gouvernement:

La mission du Conseil de gestion du Fonds vert consisterait à :

- Encadrer la gouvernance du Fonds vert;
- Assurer la coordination de sa gestion dans une perspective de développement durable, d'efficacité, d'efficience et de transparence;
- Recourir à une gestion par projet axée sur les meilleurs résultats pour l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de lutte contre les changements climatiques notamment de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en matière de gestion des matières résiduelles et de gestion de l'eau.

En plus, son rôle viserait à :

- Conseiller le ministre sur les mesures financées par le Fonds vert et de l'assister dans l'élaboration de celles-ci;
- Établir des politiques et des pratiques de gouvernance;
- Établir des indicateurs et des cibles de performance pour la gestion du Fonds vert;
- Conclure des contrats ou des ententes avec toute personne ou regroupement de personnes ou avec un gouvernement ou l'un de ses ministères, y compris des ententes de délégation pour délégués une partie de ses fonctions;
- Constituer tout comité pour l'étude de questions particulières ou pour faciliter le bon fonctionnement du Conseil;
- Donner son avis au ministre sur toute question qu'il lui soumet;
- Réaliser tout mandat que lui confie le gouvernement;
- Consulter toute personne ou regroupement de personnes désigné par le ministre.

Le Conseil de gestion du Fonds vert aura à préparer en collaboration avec le ministère des Finances les comptes du Fonds vert. Il aura également à produire un rapport annuel de gestion ainsi que les états financiers du Fonds vert. Ceux-ci seront déposés annuellement à l'Assemblée nationale par le ministre.

Le gouvernement approuvera annuellement la planification des dépenses constituant le Fonds vert. Notamment, pour le volet concernant la lutte aux changements climatiques, les dépenses seront autorisées par portefeuille et par principales activités. Le ministère des Finances aura un rôle de conseiller auprès du Conseil de gestion en ce qui a trait au cadre financier et au suivi budgétaire des dépenses.

Enfin, compte tenu de la nouvelle portée du Fonds vert proposée, le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'état sera créé afin d'assurer le financement de toute mesure non visée par le Fonds vert que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions. Ce fonds serait sous la responsabilité directe du ministre du MDDELCC.

## Loi sur le régime des eaux

Au cours des dernières années, le MDDELCC a sollicité des avis juridiques afin de préciser si l'interprétation qu'il faisait de certaines dispositions de la LRE n'était pas trop restrictive de telle sorte qu'il pourrait bénéficier d'une souplesse plus grande dans l'administration de celle-ci, à l'intérieur de son écriture actuelle. La possibilité de mettre en place un cadre administratif afin de mettre un frein au double régime d'autorisation généré par l'application simultanée de la LRE et de la LSB a également été étudiée. Dans les deux cas, les avis juridiques obtenus ont confirmé que ces approches ne pouvaient constituer une solution pour corriger la situation qui prévaut et qu'elle devait plutôt se régler par voie législative. Dans le contexte actuel exprimé dans l'exposé de la situation, le statu quo ne constitue pas une solution envisageable.

La solution proposée consiste à apporter des modifications à la LRE de façon à dissocier définitivement les obligations relatives à la sécurité des barrages, désormais couvertes par la LSB, du régime de concession de titres d'occupation du domaine public ou de droits sur les forces hydrauliques afin d'éliminer le double régime d'autorisation ainsi généré. À cette fin, il est prévu d'abroger les articles obligeant l'approbation préalable des plans et devis d'un ouvrage avant sa construction ou son maintien, interprété ici comme modification de sa structure. Par souci de concordance, il est également prévu d'abroger les articles relatifs à l'analyse des plans et devis ou à la délivrance de l'approbation. Le cœur de la LRE demeurerait toutefois intact. Les dispositions légitimant l'exploitation des cours d'eau seraient conservées, de même que l'obligation d'obtenir les droits d'occupation du territoire pour les nouveaux ouvrages. En l'absence de l'approbation des plans et devis, les dispositions de la Loi sur les terres du domaine de l'État et le Code civil permettront d'agir contre les empiètements.

Néanmoins, il a été jugé utile d'ajouter certaines nouvelles dispositions à la LRE visant à bonifier les outils mis à la disposition de l'État pour empêcher l'empiètement sur son territoire, dont :

- L'obligation pour quiconque d'obtenir une concession expresse des terres et les droits publics requis pour la construction, le maintien et l'exploitation d'un ouvrage sur un lac ou un cours d'eau du domaine de l'État ou ayant pour effet de les affecter;
- Des dispositions pénales;
- Un pouvoir accordé au ministre d'ordonner au propriétaire d'un barrage de lui soumettre un avis juridique sur les droits d'occupation de l'ouvrage.

Enfin, cette solution nécessite certains ajustements mineurs de concordance à la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et à la Loi sur la justice administrative pour assurer une bonne application des modifications proposées à la LRE.

## 4. Les avantages et les inconvénients de la solution présentée

### Avantages pour les initiateurs de projets et les entreprises

#### *Autorisations ministérielles*

- Modulation en fonction du risque environnemental :
  - Exempte les activités à faible risque de l'obligation d'obtenir une autorisation;
    - o Dépôt d'une déclaration de conformité;
    - o Début du projet trente jours après le dépôt de la déclaration de conformité;
    - o Aucun document à émettre par le Ministère;
  - Exempte les activités à risque négligeable de l'obligation d'obtenir une autorisation;
  - Regroupe la majorité des types d'autorisation;
  - Une autorisation unique pour toutes les composantes d'un projet;

- Révision de la liste des activités à risque élevé afin que celles ne correspondant plus à cette catégorie soient dorénavant encadrées par une autorisation ministérielle.
- Cession des autorisations sur préavis :
  - Aucun document à émettre par le Ministère;
  - Facilite la vente des entreprises;
- Dérogations possibles à des exigences légales et réglementaires pour des autorisations visant des projets de recherche et d'expérimentation :
  - Facilite le développement d'innovations;
  - Permet le développement de technologies vertes;
- Réduction des délais d'analyse :
  - Exigences plus claires permettant de mieux orienter les initiateurs de projet;
  - En situation de sinistre réel ou appréhendé;
  - Retirer l'obligation d'inclure un certificat de conformité aux règlements municipaux avec la demande.

#### *Autorisations gouvernementales*

- Réduction des délais par voie réglementaire;
- Possibilité de se prévaloir d'une déclaration de conformité pour des éléments du projet identifiés au décret;
- Possibilité de déléguer au ministre la modification de l'autorisation gouvernementale pour les cas prévus au décret;
- Modernisation des modalités de consultation publique.

#### Avantages pour les municipalités

- Soustraites à l'obligation d'obtenir une autorisation préalable pour les travaux en situation d'urgence;
- Soustraites à l'obligation d'obtenir une autorisation par le biais d'une déclaration de conformité pour les activités à faible risque spécifiques aux municipalités (règlements à venir) :
  - Extension des réseaux d'aqueduc et d'égout;
  - Installation de bornes sèches;
- Un fonctionnaire ou employé d'une municipalité aurait les mêmes pouvoirs que ceux du MDDELCC lorsque celle-ci est tenue d'appliquer un règlement pris en vertu de la LQE.

#### Avantages pour les citoyens

- Maintien des plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement;
- Transparence :
  - Registre des évaluations environnementales;
  - Registre des autorisations ministérielles comprenant le contenu des documents faisant partie intégrante de ces autorisations;
  - Plus de documents ayant un caractère public;
- Participation citoyenne :
  - Possibilité d'intervenir sur les enjeux, en amont des projets assujettis à la PÉEIE;
  - Consultation mieux adaptée aux circonstances du projet;
  - Plus grande diversité dans les modes de consultation (ex. : médiation);
  - Réduction des délais pour avoir accès à une audience publique;
  - Consultation lors des ÉES relatives aux SPP ayant des incidences environnementales;
- Accès plus rapide aux rapports du BAPE;
- Processus de sélection des membres du BAPE plus transparent.

### Avantages pour le gouvernement

- Possibilité pour le gouvernement d'assujettir à la PÉEIE un projet dont les impacts environnementaux et sociaux sont importants, même s'il n'est pas listé à la réglementation;
- Possibilité de conclure une entente avec une autre juridiction de manière à coordonner les procédures d'évaluation environnementale;
- Révocation possible de l'autorisation si l'activité n'a pas débuté dans les temps prévus;
- Capacité de tenir compte du milieu récepteur;
- Pouvoir explicite d'imposer des conditions;
- ÉES comme outil de mise œuvre du développement durable;
- Réduction du nombre de décrets de modification d'autorisation gouvernementale;
- Allègement du processus de présentation d'une demande d'autorisation gouvernementale au Conseil des ministres;
- Plus d'efficacité et d'efficience en concentrant les efforts sur les projets dont les impacts sur l'environnement sont importants.

### Les inconvénients

- L'ampleur de la mise en œuvre d'une modification législative, notamment en termes de délais, de modifications réglementaires subséquentes et de mesures transitoires;
- La période d'apprentissage et d'adaptation liée à de nouveaux mécanismes légaux, réglementaires et administratifs, pour le personnel du ministère, les consultants, les demandeurs et la population en général.

**À titre indicatif, le statu quo, c'est-à-dire, ne pas réviser la loi comporterait les principaux avantages et inconvénients suivants :**

### Les avantages

- Maintien d'un régime connu;
- Certains changements d'ordre administratifs pourraient se réaliser à plus court terme;
- Possibilité de soumettre certaines activités à un processus allégé en adoptant des règlements en vertu de la section X.1 de la LQE sur les attestations de conformité environnementale. Resterait cependant l'obligation du dépôt des plans et devis, ce qui n'est pas désiré.

### Les inconvénients

Le principal inconvénient réside dans le fait que le régime d'autorisation ne serait actualisé qu'en partie, et à la pièce, et ne permettrait pas de répondre aux nombreuses attentes concernant la modernisation du régime d'autorisation, notamment en termes d'amélioration de la clarté du régime, de sa prévisibilité et de sa cohérence. De plus, l'atteinte de certains objectifs serait compromise :

- Pas de simplification du régime d'autorisation, notamment pour les activités à risques faible et négligeable;
- Maintien de l'obligation pour le gouvernement d'autoriser les travaux en cas de sinistre entraînant des délais indus;
- Pas de dispositions particulières pour les projets innovants;
- Statu quo sur le partage des responsabilités;
- Maintien des multiples autorisations, permis, modifications, etc. pour un même projet;
- Absence d'assise légale pour l'évaluation environnementale stratégique;
- Pas de possibilité de nouvelles occasions d'intervention du public;
- Manque de transparence maintenu pour les autorisations ministérielles;
- Absence de balise légale pour la médiation;

- Atteinte partielle des objectifs en matière de simplification administrative et réglementaire et de réduction des délais administratifs.

### **Les avantages et les inconvénients de la création du Conseil de gestion du Fonds vert**

#### Avantages

- Préserve la prérogative du gouvernement quant à l'arbitrage dans l'allocation des ressources du fonds dans le contexte de revenus et de surplus importants.
- Assure un suivi serré des sommes allouées et renforce les liens entre les projets financés et la performance des mesures et des programmes ;
- Assure une reddition de comptes mieux coordonnée et intégrée quant à la situation financière du Fonds vert et à l'utilisation des ressources financières attribuées aux ministères, répondant ainsi aux critiques du VGQ;
- Constitue une solution pouvant être mise en œuvre rapidement, les modifications législatives requises pouvant être intégrées à la révision de la LQE.

#### Inconvénients

- Le Conseil de gestion du Fonds vert assume un rôle de contrôle et de suivi financier du Fonds vert et de recommandation au ministre alors que les ministères demeurent responsables de la gestion et de la livraison des mesures et programmes financés par le Fonds vert, ce qui pourrait entraîner certains doublons;
- La création d'un Conseil de gestion du Fonds vert entraînera un coût de fonctionnement additionnel;
- La création du Conseil de gestion du Fonds vert pourrait constituer un incitatif à remettre en question certains choix gouvernementaux.

### **Les avantages et les inconvénients des modifications liées à la Loi sur le régime des eaux**

#### Avantages

La solution permettrait :

- D'optimiser l'application de la LSB et, conséquemment, la sécurité des barrages qui y sont soumis s'en verrait globalement augmentée;
- De favoriser le respect des calendriers de mise en œuvre approuvés par le ministre en vertu de la LSB pour la réalisation de travaux correctifs;
- De diminuer les délais d'obtention des autorisations préalables à la réalisation de travaux sur des barrages et d'autoriser plus rapidement la réalisation de travaux devenus « urgents »;
- De prioriser l'action gouvernementale par l'élimination de l'approbation gouvernementale de plans et devis relatifs à des travaux jugés non préoccupants dans la réflexion préalable à l'adoption de la LSB ou déjà couverts par cette loi;
- De mieux tenir compte de l'ampleur des ouvrages et des risques qu'ils posent pour les personnes et les biens dans les formalités administratives associées à l'obtention des autorisations préalables à la réalisation de travaux sur des barrages;
- Un meilleur arrimage avec certaines exigences environnementales découlant de l'application de la LQE et de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, notamment en ce qui a trait à la période de travaux en rive et littoral;
- D'optimiser l'intervention du MDDELCC en matière de régularisation des droits publics, en lui permettant de prioriser les dossiers plutôt que de se les voir « imposer » par le processus d'approbation des plans et devis de la LRE;
- De faciliter, par l'ajout de nouveaux pouvoirs, la régularisation des droits d'occupation du domaine de l'État que ce soit avant, pendant ou après des travaux et même en l'absence de travaux.



### Inconvénients

- Priver l'État d'un levier qui lui permettait d'intervenir en amont pour s'assurer que toute nouvelle construction bénéficie d'un droit d'occupation sur le domaine de l'État. Toutefois, il faut relativiser l'importance de l'approbation des plans et devis à cet égard depuis l'adoption de la LQE) qui s'applique à toute nouvelle construction de barrage et qui permet à l'État d'exercer un certain contrôle préalable des droits d'occupation au moment d'analyser une demande de certificat d'autorisation, par exemple en exigeant le dépôt préalable de documents faisant état des droits d'occupation obtenus ou en voie d'être obtenus, ou en traitant de la question des droits d'occupation dans le cadre d'une étude d'impact;
- Priver l'État d'un levier administratif systématique qui lui permettait de régulariser les droits d'occupation du domaine de l'État préalablement aux travaux de maintien (modifications de structure) de barrages n'ayant pas fait l'objet d'une régularisation préalable à leur construction. Toutefois, il faut relativiser cet inconvénient en soulignant que les nouvelles dispositions pénales et les pouvoirs d'ordonnance ajoutés, bien que non équivalents à une approbation préalable, pourront être appliqués à n'importe quel barrage qui ne bénéficie pas d'un droit d'occupation du domaine public. Le résultat final est donc le même.

## **5. Analyse comparative**

La modernisation des processus d'autorisation environnementale mise en œuvre dans le cadre du présent projet de loi s'inspire à différents égards des développements récents des politiques publiques en matière d'environnement conduites dans d'autres provinces canadiennes ou États.

### Changements climatiques

La prise en compte de la lutte contre les changements climatiques dans le régime d'autorisation vise, d'une part, à respecter les objectifs de réduction d'émission des GES que les différentes juridictions se sont donnés et, d'autre part, à s'adapter aux impacts des changements climatiques. Ce sont les orientations que l'Ontario met de l'avant dans son Document de consultation sur le changement climatique (2015). La Stratégie d'adaptation aux changements climatiques (2010) de la Colombie-Britannique prévoit par ailleurs la nécessité d'inclure les enjeux liés aux changements climatiques dans ses processus d'autorisation, lorsque cela est possible.

D'autres initiatives confirment l'importance de l'enjeu des changements climatiques. Le *SPEDE* instauré au Québec en 2013 est maintenant lié à celui de la Californie. L'Ontario ainsi que le Manitoba ont récemment annoncé leur intérêt à s'y joindre. La Regional Greenhouse Gas Initiative, qui intègre au sein d'un même programme de réduction des GES les efforts des États du Connecticut, du Delaware, du Maine, du Maryland, du Massachusetts, du New Hampshire, de New York, de Rhode Island et du Vermont, confirme également l'intérêt de ces États voisins pour la lutte contre les changements climatiques.

Par ailleurs, lors de la 21<sup>e</sup> Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui a mené à l'Accord de Paris en décembre 2015, 195 pays ont notamment adopté un objectif global visant à limiter l'augmentation des températures bien en dessous des 2°C et tendre vers 1,5°C tout en cherchant à plafonner les émissions aussitôt que possible. Cet accord reconnaît également l'importance de l'adaptation aux impacts des changements climatiques et l'effort qui doit être consenti par tous les niveaux de gouvernement dans la lutte contre les changements climatiques.

### Encadrements des activités

Au Canada, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont déjà entrepris la modernisation de leur régime d'autorisation environnementale en le modulant en fonction du risque environnemental que présentent les activités. Ces deux exemples soulignent, dans le contexte canadien, la pertinence de concentrer les efforts d'analyse et de contrôle sur les activités présentant les plus grands risques pour l'environnement.

Tout comme le régime québécois, le régime ontarien de protection de l'environnement, n'avait subi, depuis les années 70, aucune modification substantielle

visant à l'actualiser au regard des nouveaux enjeux. Pour répondre à ce besoin, la Loi sur la protection de l'environnement (L.R.O 1990, chapitre 19) a légalement dissocié, en 2010, les activités de faible risque de celles présentant un risque modéré et modulé leurs encadrements réglementaires respectifs. Si le Vérificateur général de l'Ontario a soulevé certains défauts du régime d'autorisation mis en place, la modernisation proposée ici tente de répondre à plusieurs de ces critiques, notamment sur la question de la prise en compte des effets cumulatifs. La Colombie-Britannique distingue elle aussi, depuis 2004, deux niveaux de risque modulant le niveau d'encadrement des activités assujetties à la Loi sur la gestion de l'environnement (SBC 2003, chapitre 53) et au Règlement sur les rejets de contaminants (BC Reg. 320/2004).

Plusieurs États de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tels que le Royaume-Uni, la France et l'Australie, ont eux aussi entrepris de vastes chantiers ou entamé des réflexions relatives à une meilleure adéquation entre le risque environnemental et le niveau d'encadrement juridique des activités.

#### Partage des responsabilités

Le rééquilibrage des responsabilités passe notamment par un encadrement clair des exigences envers le requérant et des pouvoirs du ministre.

En Ontario, en plus de tarifier l'ouverture d'une demande d'autorisation, responsabilisant l'initiateur de projet à soumettre une demande complète (50 à 200 \$ non remboursables sont exigés pour l'ouverture d'un dossier), l'administration a également le pouvoir de modifier les autorisations environnementales émises, d'y ajouter des conditions, d'étendre leur portée, de les suspendre, les révoquer ou de refuser une demande d'autorisation. Ces trois derniers pouvoirs peuvent notamment être exercés lorsque l'auteur de la demande ou le titulaire de l'autorisation a eu une conduite qui offre à l'administration des motifs raisonnables de croire qu'il n'exercera pas l'activité conformément à la Loi ou ses règlements.

En somme, les propositions du projet de loi en termes de partage des responsabilités ne dérogent pas avec ce qui semble constituer, dans d'autres juridictions, des instruments requis pour permettre à l'administration publique d'exercer une bonne gouvernance environnementale.

#### Accès à l'information

Cet enjeu est consacré par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et constitue un des principes directeurs du droit international de l'environnement dont les États devraient s'inspirer.

L'utilisation d'un registre public des autorisations environnementales s'avère être une voie intéressante pour y parvenir et l'Ontario constitue un exemple à cet égard. En effet, au moyen de sa Charte des droits environnementaux, la province impose à l'administration de publiciser dans son registre toute demande d'autorisation afin qu'elle puisse être commentée par toute personne concernée. Les commentaires reçus sont considérés dans le cadre du processus décisionnel. Le Royaume-Uni et l'Australie ont, eux aussi, développé de tels registres, alors que d'autres juridictions, comme l'Alberta, préfèrent laisser le choix des moyens à l'initiateur de projet pour publiciser les conditions dans lesquels celui-ci exercera son activité. Le gouvernement fédéral publie également un registre pour les projets soumis à leur procédure d'évaluation environnementale dans lequel il dépose les documents reçus et produits au fur et à mesure. Ce registre est également utilisé pour les consultations publiques prévues dans leur régime.

#### Évaluation environnementale stratégique (ÉES)

Plusieurs organisations internationales, bailleurs de fonds, pays développés et en développement ont adopté des dispositions légales à l'égard de l'application de l'ÉES alors que d'autres ont opté pour des processus volontaires. Ces dernières s'accompagnent d'un vaste corpus de cadres conceptuels, de guides, de méthodes et d'études de cas.

Au Canada, la Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des politiques et programmes a été adoptée en 1990. Elle a été mise à jour en 1999 et en 2004 afin de renforcer le rôle de l'ÉES dans la prise de décision, fournir des indications plus

claires en plus d'augmenter la transparence et la responsabilisation des ministères. Parmi les provinces ayant opté pour des mesures législatives, on compte l'Ontario, la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

En Europe, les 27 États membres de l'Union européenne se sont conformés à la Directive 2001/42/CE, en intégrant à leur législation l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement dans les secteurs suivants : l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'énergie, les transports, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, les télécommunications, le tourisme, l'aménagement du territoire et l'affectation des sols. L'utilisation de l'ÉES est également en hausse dans les pays en développement. Certains pays comme le Vietnam, la Chine, la République dominicaine, le Guatemala, l'Afrique du Sud et le Ghana, ont introduit des exigences administratives ou légales sur l'ÉES, alors que d'autres procèdent à son application sur une base volontaire.

Des accords environnementaux multilatéraux tels que la Convention sur la diversité biologique (Nations Unies, 1992, art. 14, par. 1) et le Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'ÉES (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, 2003) reconnaissent l'ÉES comme une approche stratégique clé pour assurer le développement durable. Ces accords s'accompagnent de lignes directrices sur la mise en application de l'ÉES.

Ces différentes initiatives offrent d'intéressantes réflexions ainsi que d'inspirants exemples en termes de responsabilisation des initiateurs de projets, d'accès à l'information environnementale et d'ÉES. Il est aussi éclairant sur l'importance qu'octroient les juridictions avoisinantes à la question des enjeux climatiques. Ces réflexions et exemples confirment toute la pertinence du cadre de modernisation envisagé dans le présent projet de loi.

#### Tarification

En Ontario, le Registre environnemental des activités et des secteurs (REAS) permet aux entreprises d'enregistrer certaines activités auprès du Ministère sans qu'elles n'aient besoin d'autorisation du ministre pour celles-ci. Des droits uniques de 1 190 \$ sont exigés pour chaque activité enregistrée. Les frais exigibles pour une demande d'autorisation sont constitués de frais d'administration variant entre 50 \$ à 200 \$ auxquels s'ajoutent différents tarifs exigés en fonction de l'équipement employé ainsi que de la quantité et du type de rejets émis.

En Colombie-Britannique, les activités assujetties au processus d'autorisation environnementale sont assujetties à un frais d'application de 200 \$ lors du dépôt de la demande ou d'une demande de modification. Ces frais ne sont remboursables que si la demande est refusée. En plus de ces frais, le détenteur d'un permis est tenu de verser annuellement des frais basés sur le type de permis ainsi que le type et la quantité de contaminants émis ou rejetés. Des frais sont exigibles pour le processus d'évaluation environnementale. Ils couvrent une partie des dépenses encourues par l'Environmental Assessment Office et financent les agences provinciales qui participent à ce processus. Les nouvelles demandes, les modifications, les exemptions ainsi que les inspections sont tarifées. Des frais variant de 50 000 \$ et 150 000 \$ sont exigés pour un nouveau projet. Les montants sont fixés en fonction de critères qui permettent de déterminer la complexité du projet, tels que la location et les impacts possibles sur l'environnement et la santé.

Au Royaume-Uni, l'agence environnementale est tenue de recouvrir les coûts engendrés des services offerts à ceux qui en bénéficient. Le coût de ces permis varie en fonction du type d'activité et du risque environnemental. Des frais additionnels peuvent être imposés si l'activité est très complexe ou représente un plus grand risque pour l'environnement.

En Australie, le nouveau mode de calcul des droits applicables aux demandes d'autorisation modulé sera appliqué à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016. Ces droits seront alors calculés en fonction du type d'activité et selon une cote de 0.95 à 2 qui est fonction de la performance de gestion environnementale attribuée (A à E). Selon une méthodologie bien établie dans le protocole, le demandeur doit calculer le nombre « d'unités » nécessaires pour acquérir son permis (ce nombre est fonction du risque de l'activité – deux premiers facteurs), le multiplier par le prix unitaire (122 AUD pour le moment, mais augmente chaque année) et multiplier le total par la cote de 0.95 à

2 qui lui est attribuée en fonction de son passé environnemental (troisième facteur).  
Exemple : pour 100 unités à 122 AUD/unité et un passé environnemental de cote C (performance moyenne, soit une cote de 1.3); l'autorisation coûtera  $100 \times 122 \times 1.3 = 15\,860$  AUD. Ces droits sont dus annuellement.

#### Fonds vert

Le Fonds vert est un outil novateur et on note une tendance à la création de tels fonds. Citons à ce titre l'Ontario. Cette tendance permet une approche horizontale porteuse pour les enjeux transversaux comme la protection de l'environnement.

#### Loi sur le régime des eaux

En Colombie-Britannique, on a modernisé en 2016 la législation encadrant la sécurité des barrages et le régime en vigueur, encadré par la Water Sustainability Act et la Dam Safety Regulation, présente des similitudes avec la LSB et le RSB. Cette législation ne contient pas de dispositions relatives à l'approbation de plans et devis pour assurer la sécurité des ouvrages. Au niveau de l'occupation des terres publiques, les barrages sont traités comme n'importe quel autre ouvrage en vertu de la Land Act, qui est l'équivalent de notre Loi sur les terres du domaine de l'État.

En Ontario, où la législation n'a pas été modernisée, elle ressemble à la LRE québécoise. La Loi sur l'aménagement des lacs et des rivières prévoit que la construction d'un nouveau barrage ou certaines réparations sur un barrage existant est soumise à l'approbation des plans et devis. Toutefois, cette approbation ne pose aucune condition quant à l'occupation des terres publiques. L'aspect de l'occupation des terres publiques est traité dans la Loi sur les terres publiques où les barrages n'ont pas de statut distinct des autres ouvrages occupant le territoire public.

En Alberta, la Water Act exige une autorisation préalable pour toute intervention dans un cours d'eau, ce qui comprend la construction d'un barrage. Les normes de sécurité concernant les travaux sont établies par des lignes directrices. L'occupation du territoire public est régie séparément dans la Public Lands Act.

En somme, dans les provinces qui ont une législation récente encadrant les barrages, l'approbation des plans et devis n'est plus employée. De plus, contrairement au Québec, l'approbation des plans et devis n'a jamais eu pour objectif d'encadrer l'occupation du territoire public, qui est toujours traitée dans une loi distincte.

## **6. Activité réglementaire**

Le projet de modernisation du régime d'autorisation environnementale a comme objectif la simplification de l'ensemble des processus d'autorisation administrés par le MDDELCC et devrait être perçu, à ce titre, comme ayant un impact positif appréciable sur le fardeau administratif imposé aux entreprises. Entre autres mesures, on retrouve :

- L'exemption à toute formalité préalable à la réalisation d'activités à risque négligeable;
- L'utilisation d'une déclaration de conformité pour les activités à risque faible;
- Le processus simplifié de cession d'autorisation;
- L'allègement des mesures administratives en cas de sinistre;
- L'assouplissement pour les projets de recherche et d'expérimentation;
- La possibilité de délégation du gouvernement au ministre du pouvoir de modifier une autorisation délivrée au terme de la PÉEIE;
- Le pouvoir du ministre de mandater le BAPE de tenir une audience publique sans période d'information et sans attendre le dépôt d'une demande d'audience publique;
- Le recours à des modes de consultation par le BAPE adaptés aux projets et mieux balisés;
- Le pouvoir du ministre de conclure une entente avec une autre juridiction pour l'évaluation environnementale de certains projets;
- L'adaptation des processus d'autorisation environnementale pour les projets découlant des stratégies plans et programmes de l'administration publique ayant fait l'objet d'une ÉES.

À court terme, les activités soustraites et les activités qui seront soumises à une déclaration de conformité réduiront le nombre d'autorisations ministérielles d'environ 1 100 par année. Il y aura aussi en moyenne 200 cessions pour lesquelles il n'y aura plus de documents à délivrer. À plus long terme, il est souhaité que le pourcentage de réduction atteigne au moins 30 % par l'ajout de nouveaux types d'activités soustraites et soumises à une déclaration de conformité. Les coûts ainsi évités pour les initiateurs de projets pourront être évalués lorsque les obligations seront définies par règlement.

Quelques modifications visant à corriger certaines lacunes du régime d'autorisation, à assurer plus de transparence et à encourager la responsabilisation des initiateurs de projet pourraient entraîner de nouvelles formalités et dépenses lorsqu'elles sont visées par une ou plusieurs des nouvelles exigences suivantes :

- L'assujettissement exceptionnel d'un projet à la PÉEIE dans les cas prévus par la loi;
- La consultation en début de procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement;
- L'étude d'impact jugée irrecevable malgré les échanges d'information survenus entre le Ministère et un initiateur de projet;
- L'inclusion de la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation;
- La demande d'autorisation ministérielle déclarée irrecevable;
- Le pouvoir du ministre d'imposer des conditions dans certains cas;
- L'internalisation des coûts;
- La publication dans le registre foncier de nouvelles situations.

Aussi, le projet de loi abrogerait les articles de la LRE exigeant que les plans et les devis des travaux sur les ouvrages de retenue fassent l'objet d'une approbation par décret du gouvernement. Le projet de loi est susceptible de concerner tous les barrages actuellement inscrits au Répertoire de barrages maintenu en vertu de la LSB, exception faite des propriétés gouvernementales ainsi que ceux d'Hydro-Québec situés sur le territoire de la Baie-James qui ne sont pas soumis aux dispositions d'approbation des plans et devis de la LRE, ce qui représente environ 4 400 barrages. S'ajoutent à ces barrages susceptibles d'être concernés par le projet de Loi, un nombre inconnu d'ouvrages qui ne sont pas assujettis à la LSB.

Les modifications proposées à la LRE restreignent les pouvoirs du MDDELCC concernant deux principaux aspects. Premièrement, les propriétaires de barrages n'auraient plus l'obligation de fournir, avant la réalisation des travaux de modification de structure de leur ouvrage, les droits d'occupation sur le domaine de l'État. Deuxièmement, le MDDELCC ne pourrait plus exiger des conditions ou refuser un projet en vertu de la LRE. Toutefois, cette diminution de pouvoirs est compensée en partie par la LSB et le Code civil.

Le principal avantage du projet de loi est de réduire les délais administratifs pour les propriétaires souhaitant construire ou faire des travaux sur les barrages et les ouvrages visés par la LRE. Cet allègement se traduit aussi par une charge administrative allégée pour le gouvernement, qui n'aura plus à approuver par décret l'ensemble des ouvrages et des travaux visés par la LRE. Le projet de loi apporte un autre allègement aux propriétaires de barrages concernant le dépôt d'un avis juridique sur les droits d'occupation de l'ouvrage. Désormais, cet avis ne sera systématiquement requis que pour les nouvelles constructions, mais il pourrait être exigé dans tous les cas sur ordonnance du ministre.

## **7. Implications financières**

Il s'agit d'une réforme ambitieuse impliquant aussi la modification de nombreux règlements. Les modifications apportées au régime d'autorisation et aux pouvoirs du ministre vont permettre de concentrer les efforts d'analyse de demandes d'autorisation sur celles qui présentent les risques les plus importants pour l'environnement. L'efficacité dans le traitement des demandes devrait être améliorée

et les délais réduits. Il faudra prévoir des coûts de l'ordre de 10 M\$, répartis sur cinq ans, pour le développement informatique des registres et la possibilité de recourir à du personnel occasionnel. Le Ministère sera en mesure de réaliser cela à partir de son enveloppe budgétaire et dans le nouveau Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'état qui sera créé afin de regrouper les revenus des autorisations environnementales notamment. Ceux-ci seront d'ailleurs en hausse grâce à l'internalisation des coûts qui se traduira par une augmentation de la tarification des autorisations.

Les coûts de fonctionnement du Conseil de gestion du Fonds vert sont évalués à 1,5 M\$ annuellement. Il est prévu que ceux-ci soient répartis entre les trois secteurs visés par le Fonds vert, soit la lutte contre les changements climatiques, la gestion des matières résiduelles et la gouvernance de l'eau. Enfin, les coûts estimés annuels de 1,5 M\$ seront inclus dans le cadre financier du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques qui dispose de la capacité de les intégrer.

Les modifications proposées pour la LRE n'impliquent aucun budget supplémentaire pour les ministères concernés. L'abrogation des articles qui obligent l'approbation préalable des plans et devis d'un ouvrage avant sa construction ou son maintien ne privera pas le gouvernement de revenus puisqu'aucun tarif n'est actuellement prélevé à cet égard. Le retrait de cette obligation est plutôt de nature à optimiser l'utilisation des ressources en place. Les ajustements concernant l'occupation du domaine de l'État visent à outiller le MDDELCC pour continuer d'exercer le contrôle des occupations sans droit, ce qui permet d'assurer le maintien des revenus de loyers actuels et de continuer de les accroître à mesure que l'on détecte les empiètements.

## **8. Relations intergouvernementales**

Ce projet de loi ne comporte aucune incidence sur les relations du gouvernement du Québec avec d'autres gouvernements. Ainsi, il n'a pas été requis de consulter le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes ni le ministère des Relations internationales et de la Francophonie.

Seul l'élargissement du pouvoir accordé au ministre de conclure une entente avec une autre juridiction lorsqu'une autre procédure d'évaluation environnementale s'applique à un même projet afin de les coordonner ou même d'établir une procédure unique pourrait concerner les juridictions voisines.

## **9. Implications territoriales, soit sur les régions, sur la Capitale Nationale et sur la Métropole**

Les propositions concernant la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ne visent que la procédure applicable au Québec méridional. Aussi, les procédures d'évaluation environnementale prévues en territoires conventionnés et qui sont balisées dans la Convention de la baie James et du Nord québécois et dans la Convention du Nord-Est québécois ne sont pas modifiées. Toutefois, les modalités concernant les autorisations ministérielles seront également applicables en territoire conventionné. Il n'y a aucune autre particularité régionale à mentionner, sauf celles déjà existantes pour la Métropole, pour laquelle il existe deux ententes relatives à l'air et à l'eau.

## **10. Implication sur les jeunes**

Le projet de modernisation du régime d'autorisation environnementale permettrait de laisser à la génération suivante un régime d'autorisation mieux adapté et qui tient compte des enjeux actuels tels que la lutte contre les changements climatiques. Plus simple, plus transparent et plus efficace, le régime d'autorisation projeté permettrait d'engranger des gains dans l'affectation des ressources publiques, dans la capacité de participation et de compréhension des processus de gestion de la chose commune par les citoyens, tout en préservant les plus hauts standards de protection de l'environnement. Ces éléments contribuent par conséquent à l'amélioration globale



de la qualité de l'environnement et à la santé des processus d'administration publique dont hériteront les jeunes familles et les générations futures.

Comme implication immédiate, l'augmentation de la transparence, la possibilité d'être davantage consultés dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ainsi que la mise en place de registres facilement accessibles par le web sont des éléments qui devraient interpeller davantage les jeunes générations.

## **11. Consultation entre les ministères**

Les ministères directement concernés par la révision du régime d'autorisation, de même que ceux dont la clientèle est tenue d'obtenir des autorisations environnementales, ont d'abord été consultés sur la base du Livre vert. Tous ont exprimé leur accord quant à la nécessité de moderniser le régime d'autorisation environnementale. Des réserves ont toutefois été émises sur la mise en place de l'évaluation environnementale stratégique applicable aux stratégies, plans et programmes de l'administration publique notamment quant aux délais et aux efforts qu'un tel exercice pourrait engendrer. De plus, les ministères dont les clientèles doivent obtenir des autorisations sont inquiets que les mesures proposées ne donnent pas les résultats escomptés en termes de réduction des délais d'obtention des autorisations.

C'est pourquoi les modifications législatives devront s'accompagner de nouveaux outils réglementaires et administratifs ainsi que d'efforts relatifs à la prestation de services pour s'assurer que les intentions du Ministère et les modifications légales donnent les résultats souhaités.

Les ministères suivants ont aussi été consultés dans le cadre du processus d'élaboration du projet de loi : Transports, Mobilité durable et Électrification des transports; Énergie et Ressources naturelles; Agriculture, Pêcheries et Alimentation; Affaires municipales et Occupation du territoire; Économie, Science et Innovation; Sécurité publique; Santé et services sociaux; Forêt, Faune et Parcs. Les principales préoccupations demeurent l'ÉES et les délais d'analyse, particulièrement pour les projets d'envergure. Pour la réforme de la gouvernance du Fonds vert, le ministère des Finances a été consulté.

Le ministre est chargé de l'exécution de la LRE à l'exception de l'article 3 et de la section VIII qui relèvent de l'autorité du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Bien que les modifications projetées ne visent pas directement les dispositions qui relèvent de son autorité, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles a été consulté, a formulé des commentaires, et ne s'est pas opposé aux modifications proposées. La solution proposée n'a pas d'impact particulier sur les autres ministères ou organismes.

Le ministre du Développement durable,  
de l'Environnement et de la Lutte contre les  
changements climatiques,

A blue ink signature, appearing to be 'D. Heurtelex', written in a cursive style.

**DAVID HEURTEL**