



COMMENTAIRES DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

**Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur
l'environnement de certains projets**

10 février 2018

© 2018
Centre québécois du
droit de l'environnement
Montréal (Québec)
Courriel : info@cqde.org
Site internet : <https://cqde.org/>

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source.

Table des matières

Présentation du CQDE	4
Sommaire des recommandations du CQDE	5
Commentaires généraux	11
Imprécision de la notion d'enjeu	11
Moment de la publication de l'étude d'impact	12
Disponibilité de la documentation dans les centres de consultation temporaires	12
Commentaires spécifiques par article	13
Section 2 – Commentaires quant aux projets assujettis	19
Commentaires généraux	19
Importance d'inclure toutes les composantes d'un projet à la procédure	20
Ajouts recommandés à la Partie II de l'Annexe 1	20
Commentaires spécifiques par article (Annexe 1, Partie II)	22
Annexe 1	30
Annexe 2	35

Présentation du CQDE

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme sans but lucratif fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 200 membres individuels et corporatifs actifs dans la plupart des régions du Québec. Le Centre joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires ainsi que devant les instances judiciaires lorsque nécessaire. Par exemple, la Cour suprême du Canada lui a reconnu le statut d'intervenant dans une affaire touchant les recours civils en droit de l'environnement.¹ Le CQDE s'est aussi récemment présenté devant les tribunaux pour contester la légalité des autorisations environnementales concernant les forages à Cacouna, l'absence d'audience publique du BAPE dans le dossier de la Cimenterie McInnis à Port-Daniel, l'absence d'autorisation concernant les forages effectués sur Anticosti, le refus de divulguer les produits contaminants utilisés par l'industrie du gaz de schiste, le refus de la ministre de l'Environnement de recommander un décret d'urgence pour protéger la rainette faux-grillon à la Prairie ainsi que l'absence d'audience publique du BAPE pour le projet oléoduc Énergie Est. Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, tout en s'inscrivant dans l'atteinte éventuelle d'un développement qui soit durable.

¹ *Ciment du St-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 C.S.C. 64.

Sommaire des recommandations du CQDE

Recommandations quant à la procédure

- Ajouter une définition de la notion « d'enjeu » au règlement.
- Ajouter un article à l'effet que l'étude d'impact et ses annexes doivent être rendues publiques dans les 48 heures ouvrables de leur dépôt au ministre.
- Ajouter dans la section II du projet de règlement un article à l'effet que l'avis de projet, la directive du ministre relative à la réalisation de l'étude d'impact de même que l'étude d'impact et son résumé sont rendus disponibles pour consultation dans les centres de consultation temporaire mis sur pied dans le cadre du projet.
- Ajouter l'alinéa suivant à l'article 5 du projet de règlement :
 - « Une étude d'impact sur l'environnement doit être conçue et préparée selon une méthode scientifique. »
- Modifier ainsi le paragraphe 5° de l'article 5 du projet de règlement :
 - « 5° une estimation globale des émissions de gaz à effet de serre qui seraient attribuables au projet ; »
- Ajouter un article prévoyant la publication d'un guide pour faciliter et standardiser le calcul des émissions globales de gaz à effet de serre qui seraient attribuables au projet.
- Ajouter le paragraphe suivant à l'article 5 :
 - « La manière dont le projet se conforme aux résultats d'une évaluation environnementale stratégique portant sur le même type de projet, ainsi qu'aux politiques publiques qui le concernent. »
- Compléter la publication de l'avis prévue à l'article 7 par une recherche active des parties prenantes visant une représentativité des systèmes de valeur et des intérêts.
- Modifier le délai pour toute personne, groupe ou municipalité de faire des observations sur les enjeux de 30 à 45 ou même 60 jours, la période de 30 jours étant bien trop courte pour consulter la population et préparer les observations.

- Prévoir un dispositif de rétroaction permettant aux intervenants à la consultation prévue à l'article 8 de constater comment leurs préoccupations ont été prises en compte dans l'étude d'impact sous la forme d'une grille d'analyse multicritère structurée par enjeux.

- Modifier ainsi le premier alinéa de l'article 11 du projet de règlement :

Après avoir reçu du ministre les indications relatives à la période d'information publique, mais 7 jours avant son début, l'initiateur du projet doit publier un avis annonçant cette période dans un quotidien ou un hebdomadaire distribué dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé.

- Apporter des précisions à l'article 15, ou alternativement dans un guide explicatif, sur la signification de l'expression « la nature des enjeux » d'un projet, telle qu'employée à l'article 31.3.5 LQE.
- Maintenir l'obligation de publier les avis prévus aux articles 7, 11 et 16 dans les journaux de Montréal et Québec.
- Ajouter les paragraphes suivants à l'article 18 du projet de règlement :

« Le résumé des éléments essentiels de l'étude d'impact et de ses conclusions, visé à l'article 12;

Tous les documents déposés par l'initiateur de projet suite au dépôt de l'Avis de projet;

Toutes les communications officielles entre l'initiateur de projet, le ministre et toutes autres parties prenantes, jusqu'à la publication du décret;

Les versions finales des programmes environnementaux de surveillance et de suivi, ainsi que les rapports subséquents de surveillance et de suivi;

Dans le cas de projets visés aux articles 31.0.14 et 31.7.1 de la LQE, les évaluations environnementales et rapports d'accompagnement ayant servi à produire les rapports d'analyse environnementale du MDDELCC de ces projets et les recommandations du ministère en vue de l'adoption des décrets d'urgence. »

Recommandations quant aux projets assujettis (Partie II de l'Annexe 1)

- Ajouter l'article suivant :

Un projet assujetti à la procédure doit être évalué dans son ensemble et ne peut être morcelé de manière à exclure certaines de ses composantes de la procédure. Les composantes incluent notamment les chemins d'accès, ouvrages de retenue, etc.

Les projets exemptés de la procédure en vertu de la partie II l'annexe 1 demeurent assujettis lorsqu'ils constituent une composante d'un projet assujetti.

- Ajouter l'article suivant :

Un projet constitué de plusieurs éléments visés à la présente Annexe constitue un seul projet destiné à faire l'objet d'une seule étude d'impact sur l'environnement et d'une seule demande d'autorisation.

- Ajouter les projets suivants à la liste des projets assujettis :

- Implantation et agrandissement de parcs industriels
- Grands projets immobiliers en milieu naturel ou à proximité de milieux naturels
- Grands complexes commerciaux éclatés
- Chemins forestiers permanents et multiservices
- Aéroports et usines de construction d'aéronefs

- Restaurer le seuil à 50 000 m² à l'article 1 al.1 (3^o)

- Faire les ajouts suivants à l'alinéa 3 de l'article 1 :

Est soustrait à l'application du présent article, dans le cas d'une exploitation minière qui n'est pas assujettie à la procédure en vertu de la partie II de la présente annexe, tout ouvrage destiné à la création d'une retenue d'eau localisée hors d'une zone de grand courant d'une rivière ou d'un lac, au sens de la Politique.

- Supprimer la portion suivante de l'article 2 (2^o)

2^o des travaux de déblai, de remblai, de drainage ou de canalisation, à quelque fin que ce soit ~~autre qu'agricole~~, de

tout autre milieu humide et hydrique au sens de l'article 46.0.2 de la Loi sur une superficie cumulative égale ou supérieure à 1 000 000 m² ;

- Ajouter une limite de distance pour les travaux de dragage exemptés en vertu de l'article 2 al. 3 (1^o). Alternativement, ramener le seuil d'assujettissement à 5 000 m².

- Faire l'ajout suivant à l'article 3(4^o) :

4^o le détournement ou la dérivation temporaire nécessaire pour la durée d'un chantier de construction d'un projet qui n'est pas assujetti à la procédure en vertu de la partie II de la présente annexe;

- Ramener le seuil de 5 km à 1 km lorsque le projet se situe dans un périmètre urbain pour les 1er et 2e paragraphes de l'article 5, et ramener la largeur de l'emprise du 2e paragraphe à 35 mètres.

- Réintégrer l'ancien paragraphe 2.f), légèrement modifié, à l'article 5 :

« la construction, la reconstruction ou l'élargissement sur une longueur de plus de 2 km de toute route ou autre infrastructure routière destinée à des fins d'exploitation forestière, minière ou énergétique, dont la durée d'utilisation est prévue pour 10 ans ou plus et qui entraîne une emprise de 30 m ou plus. »

OU

Modifier ainsi le paragraphe 2^o de l'article 5 :

2^o la construction ou l'élargissement d'une route dont l'emprise prévue est d'une largeur égale ou supérieure à 40 30 m sur une longueur minimale de 5 km;

- Abaisser à 1 km le seuil d'assujettissement pour la construction d'un chemin de fer en milieu urbanisé, autre qu'un parc industriel.

- Ajouter l'alinéa suivant à l'article 8, suite au paragraphe 2^o :

Malgré le paragraphe 2^o du premier alinéa, demeurent assujettis à la procédure :

1° les gazoducs visés au paragraphe 2° du premier alinéa qui traversent un cours d'eau source d'alimentation en eau potable ou une nappe phréatique

2° la reconstruction ou la réfection d'un gazoduc visé au paragraphe 2° du premier alinéa si ces travaux ont pour effet d'en élargir le diamètre à 300 mm ou plus, ou d'en augmenter la pression à 4 000 kPa ou plus.

- Faire l'ajout suivant au paragraphe 1° de l'article 12 :

1° les travaux visés par la Loi sur les hydrocarbures (2016, chapitre 35, article 23) qui sont liés à l'exploration, la production et au stockage d'hydrocarbures;

- Modifier ainsi le paragraphe 2° de l'article 12 :

2° tout forage pétrolier ou gazier ~~dans des milieux humides et hydriques au sens de l'article 46.0.2 de la Loi.~~

Alternativement, prévoir un mécanisme visant à protéger les milieux humides et hydriques des risques posés par les forages horizontaux.

- Retirer le dernier alinéa de l'article 18.
- Ajouter à la fin de la définition de « mine »: « y compris les infrastructures situées en périphérie du site même de la mine, et notamment toute route ou infrastructure routière, le cas échéant; »
- Préciser ce qui est entendu par l'expression « tout agrandissement de 50% ou plus d'une usine de traitement » au paragraphe 3° de l'article 22.
- Apporter la modification suivante à l'article 30 al. 1 :

Est assujetti à la procédure, tout programme ou projet d'application, au moyen d'un aéronef, de pesticides visés à l'article 1 de la Loi sur les pesticides (chapitre P-9.3), ~~à des fins non agricoles~~ sur une superficie de 600 ha ou plus.

- Prévoir une capacité maximale pour les incinérateurs exemptés en vertu de l'article 32 al. 3 situé en milieu urbanisé.
- Minimale, harmoniser le seuil quantitatif annuel de l'article 37 avec celui du SPEDE afin que tout émetteur au sens du SPEDE (projet générant 25 000 tonnes métriques en équivalent CO₂ par année ou plus) soit assujetti à la procédure d'évaluation environnementale.

- Développer des seuils annuels supplémentaires pour tout projet qui prévoit toujours être en fonction:
 - en 2030 et émettant X GES (X étant inférieur à 25 000 et dérivé de manière scientifique à partir de la cible pour 2030 et défini spécifiquement pour chacun des principaux GES connus plutôt qu'en équivalent CO₂, avec une attention particulière aux puissants polluants climatiques à courte vie); et
 - en 2050 et émettant des GES, même en quantité infime.
- Retirer le mot « supplémentaire » de l'article 37(2).
- Revoir la liste de projets assujettis qualitativement dans le REEIE pour couvrir exhaustivement tous les projets structurants susceptibles de menacer la transition vers la neutralité GES.
- Ajouter un nouvel article au REEIE afin d'assujettir les projets présentant une vulnérabilité particulière aux impacts climatiques (par exemple, la construction d'industrie de produits toxiques en zone inondable, etc.)
- Ajouter un nouvel article au REEIE afin d'assujettir les projets qui pourraient mettre en péril les efforts d'adaptation.

Section 1 – Commentaires quant à la procédure

Commentaires généraux

IMPRÉCISION DE LA NOTION D'ENJEU

Le projet de règlement semble s'inscrire dans la tendance observée depuis plusieurs années de structurer les rapports d'étude d'impact par enjeu, plutôt que par composante du milieu. En effet, la notion d'enjeu est mentionnée à plusieurs reprises en tant qu'élément constitutif du contenu de l'étude d'impact.² Elle est également mentionnée dans la LQE, comme facteur considéré dans la détermination de la portée de la consultation du public au moment du dépôt du rapport d'étude d'impact.³

Le terme « enjeu » n'est toutefois pas défini dans la loi ni dans le règlement, ce qui soulève deux questions sur le plan pratique :

1. Comment procéder à l'identification préalable des « enjeux du projet » à l'étape du *cadrage*?⁴
2. Comment intégrer les préoccupations exprimées par le public à l'étape du *cadrage* et à l'étape de l'analyse des impacts du projet par la suite?

Afin d'éviter la mise en débat de problèmes qui n'ont aucun lien avec le projet et ses conséquences sur les composantes de l'environnement biophysique et humain, nous sommes d'avis que la notion « d'enjeu » devrait être définie clairement dans le règlement et la démarche encadrant la « détermination des enjeux d'un projet » explicitée.

Nous référons le lecteur à l'annexe 1 pour une discussion plus complète de la notion d'enjeu et de son traitement dans la littérature scientifique récente, au soutien de notre recommandation.

Recommandation

Ajouter une définition de la notion « d'enjeu » au règlement.

² Projet de règlement, art. 3, al. 8; art. 5, al. 3; art. 8; et art. 12.

³ L.Q.E., art. 31.3.5.

⁴ « Le *cadrage* (*scoping*; balayage ou *cadrage* préalable) est la phase du processus pendant laquelle l'autorité compétente et le maître d'ouvrage, une fois qu'ils ont établi la nécessité d'une étude d'impact, identifient les principaux problèmes environnementaux soulevés par le projet et déterminent le calendrier et le champ des analyses à effectuer, les sources de connaissances spécialisées à utiliser et les mesures d'atténuation, d'amplification ou de compensation à envisager (OCDE, 1992a : 14) » (André et al., 2010, p.66).

Cette définition pourrait s'inspirer de la suivante, adéquatement vulgarisée :

Le terme « enjeu du projet » désigne toute problématique environnementale, sociale ou économique au regard de laquelle une modification d'une composante de l'environnement biophysique ou humain, découlant du projet, peut être analysée après avoir établi un lien de pertinence entre la problématique soulevée et les conséquences matérielles ou directes du projet.

MOMENT DE LA PUBLICATION DE L'ÉTUDE D'IMPACT

L'article 31.3.2 de la LQE stipule que l'étude d'impact est rendue publique dans le registre des évaluations environnementales « après le dépôt au ministre ». Le projet de règlement n'apporte pas plus de précision quant au moment exact ou cette publication doit avoir lieu. Le CQDE recommande de préciser ce délai.

Recommandation

Ajouter un article à l'effet que l'étude d'impact et ses annexes doivent être rendues publiques dans les 48 heures ouvrables de leur dépôt au ministre.

DISPONIBILITÉ DE LA DOCUMENTATION DANS LES CENTRES DE CONSULTATION TEMPORAIRES

Les articles de la section 2 du projet de règlement sur la période d'information publique ne reprennent pas le contenu du deuxième alinéa de l'actuel article 11, prévoyant que le dossier de la demande doit être déposé, aux fins de consultation par le public, aux centres de documentation de Québec et de Montréal, ainsi que dans un centre de consultation dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé. Toutefois, le modèle d'avis visé à l'article 11 fourni à l'annexe 3 du projet de règlement contient la mention suivante :

L'avis de projet, la directive du ministre relative à la réalisation de l'étude d'impact de même que l'étude d'impact et son résumé sont également disponibles pour consultation (indiquer ici les coordonnées des centres de consultation temporaires) ainsi qu'au centre de documentation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Le fait que cette information n'apparaisse qu'à l'annexe du 3 du projet de règlement est source d'incertitude juridique.

Recommandation

Ajouter dans la section II du projet de règlement un article à l'effet que l'avis de projet, la directive du ministre relative à la réalisation de l'étude d'impact de même que l'étude d'impact et son résumé sont rendus disponibles pour consultation dans les centres de consultation temporaire mis sur pied dans le cadre du projet.

Commentaires spécifiques par article

ARTICLE 5

L'article 5 du projet de règlement prévoit les renseignements que doit minimalement contenir une étude d'impact, en plus de ce qui est exigé par la directive. Le CQDE salue cette évolution positive par rapport à l'article 3 actuel, qui prévoit les paramètres dont « peut » traiter une étude d'impact. Le contenu désormais obligatoire de l'étude d'impact permettra aux personnes intéressées de contester une étude d'impact incomplète, ou une autorisation qui serait délivrée sur la base d'une telle étude.

Le CQDE constate que le dernier alinéa de l'actuel article 3, qui exige qu'une étude d'impact sur l'environnement soit conçue et préparée selon une méthode scientifique, n'est pas repris à l'article 5 du projet de règlement. Non jugeons que ce retrait n'est pas souhaitable. L'évaluation de la recevabilité des études d'impacts en vertu des articles 31.3.3 et suivants de la LQE⁵ doit se faire à l'intérieur d'un cadre objectif. Selon l'article 31.3.3 LQE, l'étude d'impact doit non seulement contenir les renseignements obligatoires, elle doit également en traiter de « manière satisfaisante ». L'exigence relative à la méthode scientifique fournit un cadre objectif pour évaluer le caractère satisfaisant de ces renseignements, nécessaire pour éviter une évaluation subjective ou arbitraire.

Recommandation

Ajouter l'alinéa suivant à l'article 5 du projet de règlement :

« Une étude d'impact sur l'environnement doit être conçue et préparée selon une méthode scientifique. »

L'article 5 (5^o) précise que l'étude d'impact sur l'environnement doit contenir une estimation des émissions de gaz à effet de serre qui seraient attribuables au projet. Le CQDE est d'avis qu'il faut s'assurer de bien évaluer non seulement les émissions directement attribuables à un projet, mais également les émissions indirectes qu'il peut engendrer. En ce sens, il appuie la proposition de l'AQEI de

⁵ Toute référence à la LQE dans le présent document l'est à la version de la loi telle qu'elle devrait entrer en vigueur le 23 mars 2018.

demander plutôt une estimation globale des émissions de gaz à effet de serre et de publier un guide pour faciliter et standardiser ce calcul.

Recommandation

Modifier ainsi le paragraphe 5° de l'article 5 du projet de règlement :

« 5° une estimation globale des émissions de gaz à effet de serre qui seraient attribuables au projet ; »

Recommandation

Ajouter un article prévoyant la publication d'un guide pour faciliter et standardiser le calcul des émissions globales de gaz à effet de serre qui seraient attribuables au projet.

Pour plus de détails, nous invitons le lecteur à consulter l'annexe 2 pour une discussion plus approfondie sur les considérations climatiques quant à la notion de GES attribuables.

Recommandation

Ajouter le paragraphe suivant à l'article 5 :

« La manière dont le projet se conforme aux résultats d'une évaluation environnementale stratégique portant sur le même type de projet, ainsi qu'aux politiques publiques qui le concernent. »

ARTICLE 7

Le projet de règlement, aux articles 7 et 8, met en place un dispositif de consultation qui consiste en la possibilité pour toute personne, tout groupe ou toute municipalité de faire part au ministre, par écrit, de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact du projet devrait aborder. De l'avis du CQDE ce dispositif, basé sur « l'initiative individuelle », est insuffisant pour connaître les préoccupations du public aux fins de procéder à une identification préalable des enjeux du projet à l'étape du cadrage. Notre position s'appuie notamment sur les propos de Martel et Rousseau (1993), cités par Côté et coll. (2016) :

« ... s'il est nécessaire d'avoir une certaine idée du problème pour pouvoir commencer l'identification de l'ensemble des parties prenantes, il ne faut pas oublier par ailleurs que par un effet de circularité, l'identification des parties prenantes sert à son tour à préciser le problème. En effet, un problème n'est pas une réalité autonome qu'il s'agit de découvrir, mais plutôt une construction, fruit d'un rapport entre un ou plusieurs sujets et une réalité sur laquelle ce ou ces sujets désirent

intervenir pour la modifier à leur avantage (Landry, 1988). Vu sous cet angle, on ne peut pas parler d'un problème indépendamment de l'identification du ou des sujets « propriétaires » de ce problème et leur identification sert à préciser le problème lui-même. Ainsi, le processus d'identification des parties prenantes constitue une aide précieuse pour la formulation » (Rousseau, 1993, p.21).

Aussi, il importe d'adopter une approche plus « proactive » de la consultation basée sur une recherche active des parties prenantes, porteuses de systèmes de valeur et d'intérêts divers.

Du reste, cette approche est appliquée depuis plusieurs années par les initiateurs de projet qui engagent des firmes spécialisées pour procéder à des enquêtes sociales afin d'évaluer l'appui à leur projet. Toutefois, étant donné l'objectif du cadrage, l'identification des parties prenantes ne vise pas tant à évaluer les appuis au projet, mais bien à assurer la représentativité des systèmes de valeur et des intérêts dans l'identification des enjeux du projet.

Cette démarche pourrait être assumée par l'initiateur du projet, mais assortie d'une obligation de rendre des comptes au ministre ou préférablement par un organisme indépendant. Toutefois, indépendamment de la question de savoir à qui échoit la responsabilité d'identifier les parties prenantes, des méthodes éprouvées dans le domaine de la recherche opérationnelle permettent d'assurer la rigueur de l'exercice.

Recommandation

Compléter la publication de l'avis prévue à l'article 7 par une recherche active des parties prenantes visant une représentativité des systèmes de valeur et des intérêts.

ARTICLE 8

Recommandation

Modifier le délai pour toute personne, groupe ou municipalité de faire des observations sur les enjeux de 30 à 45 ou même 60 jours, la période de 30 jours étant bien trop courte pour consulter la population et préparer les observations.

ARTICLE 9

Recommandation

Prévoir un dispositif de rétroaction permettant aux intervenants à la consultation prévue à l'article 8 de constater comment leurs préoccupations ont été prises en compte dans l'étude d'impact sous la forme d'une grille d'analyse multicritère structurée par enjeux.

La grille de rétroaction sur la consultation prévue à l'article 8 pourrait être reprise dans le résumé de l'étude d'impact à l'étape de la présentation des résultats et présentée systématiquement aux personnes ou aux organismes consultés sur le contenu de l'étude d'impact.

ARTICLE 11

L'article 11 du projet de règlement stipule que l'initiateur de projet doit publier un avis annonçant la période d'information publique « après avoir reçu du ministre les indications relatives à la période d'information publique, mais avant son début ». Le CQDE est d'avis qu'il devrait y avoir une période minimale de temps entre la publication de l'avis et le début de la période. Ainsi, un avis publié la veille du début de la période d'information de 30 jours serait conforme au texte proposé pour l'article 11. Cela ne nous apparaît toutefois pas respecter l'esprit des droits de participation du public.

Recommandation

Modifier ainsi le premier alinéa de l'article 11 du projet de règlement :

Après avoir reçu du ministre les indications relatives à la période d'information publique, mais 7 jours avant son début, l'initiateur du projet doit publier un avis annonçant cette période dans un quotidien ou un hebdomadaire distribué dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé.

ARTICLE 15

L'article 31.3.5 de la LQE ajoute de nouveaux critères visant à déterminer le type de mandat confié au BAPE,⁶ soit « les préoccupations du public » et « la nature des enjeux que soulève un projet ». Davantage de précisions pourraient être apportées à l'article 15 sur ce qu'on entend par « la nature des enjeux » et son influence sur le type de mandat confié au BAPE.

À titre d'information, Elliott (1988) distingue quatre types d'enjeux :

- les enjeux qui concernent l'évaluation des impacts de la décision (enjeux substantiels);

⁶ Ils viennent s'ajouter à des critères bien connus et appliqués. Entre autres, le recours à la médiation n'est possible qu'à condition que la justification du projet ne soit pas remise en cause par les demandeurs d'une enquête et d'une audience publiques du BAPE. Également, les problèmes soulevés par les demandeurs doivent être de nature ponctuelle et résoluble par la négociation dans la perspective de trouver des solutions aux problèmes soulevés.

- les enjeux qui concernent l'évaluation du risque (enjeux liés à l'incertitude);
- les enjeux qui concernent les fondements de la décision et les choix qui les sous-tendent sur le plan des valeurs (enjeux structurels);
- les enjeux qui concernent le respect de la procédure formelle, la participation des acteurs sociaux à la décision, etc. (enjeux liés au processus décisionnel).

Les deux premiers types d'enjeux (substantiels et liés à l'incertitude) sont généralement considérés comme « négociables » dans la mesure où ils ne concernent pas la légitimité de la décision, mais bien l'évaluation de ses impacts et la détermination des mesures d'atténuation. Nous nous situons alors dans une problématique de mise en œuvre de la décision. Par contre, les enjeux structurels et ceux liés au processus décisionnel sont plutôt considérés comme « non négociables » dans la mesure où ils concernent la légitimité même de la décision, tant sur le plan du processus que de celui du contenu. Nous nous situons alors dans une problématique de questionnement sur les fondements de la décision. Dans ces deux derniers cas, la seule voie possible pour le ministre serait l'audience publique.

En pratique, il n'est pas toujours facile d'établir la nature des enjeux d'une controverse; en outre, les visions de l'environnement et du développement qui sous-tendent les points de vue des intervenants (enjeux structurels) ne sont pas toujours explicites. Néanmoins, l'analyse des consultations publiques tenues sur la réalisation de projets de développement spécifiques et de l'élaboration de politiques, de programmes et de plans révèle que, souvent, les enjeux soulevés par les intervenants ne concernent pas uniquement les modalités de mise en œuvre des options envisagées et la recherche de moyens pour en atténuer les impacts négatifs et en maximiser les retombées (positives) (enjeux substantiels et enjeux liés aux incertitudes – négociables), mais également les orientations et les stratégies (enjeux structurels – non négociables) qui les sous-tendent; de là l'importance de traiter de tous les enjeux, autant ceux de type substantiel que ceux de type structurel.

Recommandation

Apporter des précisions à l'article 15, ou alternativement dans un guide explicatif, sur la signification de l'expression « la nature des enjeux » d'un projet, telle qu'employée à l'article 31.3.5 LQE.

ARTICLES 7, 11 et 16

Ces trois articles prévoient la publication d'avis dans un quotidien ou un hebdomadaire distribué dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé, annonçant le début de l'évaluation environnementale du projet, la période

d'information publique, et tout mandat d'audience publique, de consultation ciblée ou de médiation confié au BAPE.

Selon le règlement actuel, ces avis doivent également être publiés dans un quotidien de Montréal et un quotidien de Québec, une exigence qui n'a pas été reprise dans le projet de règlement. Le CQDE est d'avis que les projets à risque environnemental élevé assujettis à la procédure d'EEIE comportent des enjeux et répercussions qui dépassent la région où ils sont susceptibles d'être réalisés. Par conséquent, il importe que tout avis public les concernant puisse rejoindre toute personne ou groupe intéressé. Un seul avis dans un quotidien d'Havre-St-Pierre ne devrait pas être suffisant pour débiter une période d'information ou de consultation publique sur La Romaine!

Recommandation

Maintenir l'obligation de publier les avis prévus aux articles 7, 11 et 16 dans les journaux de Montréal et Québec.

ARTICLES 12 et 18

L'article 12 du projet de règlement prévoit l'obligation pour l'initiateur du projet de transmettre au ministre un résumé des éléments essentiels de son étude d'impact et de ses conclusions. Étant donné que les études d'impacts peuvent être très volumineuses et hautement techniques, un résumé est un outil essentiel pour favoriser la compréhension de l'étude d'impact par le public. Ni l'article 18 du projet de règlement ni l'article 118.5.0.1 de la LQE ne prévoit que le résumé doit être versé au registre visé à l'article 118.5.0.1. Toutefois, le modèle d'avis visé à l'article 11 fourni à l'annexe 3 du projet de règlement contient la mention suivante :

L'étude d'impact du projet, incluant un résumé, de même que les autres documents concernant le projet sont accessibles pour consultation dans le registre public des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Le fait que cette information n'apparaisse qu'à l'annexe 3 du projet de règlement est source d'incertitude juridique.

De plus, le CQDE est d'avis que tous les documents déposés par l'initiateur après le dépôt de l'Avis de projet, ainsi que tous les échanges de correspondance entre ce dernier et le ministère, devraient également apparaître au registre public. Cette transparence permettra au public de connaître le traitement des enjeux exprimés lors de la consultation tenue en vertu de l'article 31.3.1 de la LQE, et d'ainsi mieux se préparer pour les audiences, notamment en ayant recours à de l'expertise externe a besoin. De plus, en étant informé en toute transparence des commentaires de l'initiateur relatifs au rapport de du BAPE, le public pourra jouir d'un droit d'intervention équivalent auprès du décideur public.

Recommandation

Ajouter les paragraphes suivants à l'article 18 du projet de règlement :

« Le résumé des éléments essentiels de l'étude d'impact et de ses conclusions, visé à l'article 12;

Tous les documents déposés par l'initiateur de projet suite au dépôt de l'Avis de projet;

Toutes les communications officielles entre l'initiateur de projet, le ministre et toutes autres parties prenantes, jusqu'à la publication du décret;

Les versions finales des programmes environnementaux de surveillance et de suivi, ainsi que les rapports subséquents de surveillance et de suivi;

Dans le cas de projets visés aux articles 31.0.14 et 31.7.1 de la LQE, les évaluations environnementales et rapports d'accompagnement ayant servi à produire les rapports d'analyse environnementale du MDDELCC de ces projets et les recommandations du ministère en vue de l'adoption des décrets d'urgence. »

Section 2 – Commentaires quant aux projets assujettis

Commentaires généraux

Le CQDE tient à rappeler que toute libéralisation des seuils d'assujettissement des projets à la procédure d'EEIE se fait aux dépens de la participation des citoyens aux décisions qui touchent l'évolution de la physionomie et de la qualité de leur milieu de vie. De manière générale, les principes de participation citoyenne et d'acceptabilité sociale plaident davantage pour un resserrement des seuils d'assujettissement que pour leur libéralisation.

Autre obstacle à une participation citoyenne utile; l'absence de justification scientifique à l'appui des nouveaux seuils d'assujettissement proposés dans le projet de règlement. Il serait souhaitable que, à l'avenir, la documentation sur laquelle le gouvernement se base pour déterminer les seuils d'assujettissement soit rendue publique afin de favoriser une participation citoyenne utile et pertinente.

En l'absence d'une telle justification scientifique, le CQDE se questionne sur le fondement de certains assouplissements prévus au projet de règlement par rapport au règlement actuel, notamment à la lumière de l'affirmation du MDDELCC que la modernisation du régime d'autorisation environnementale n'entraînerait pas une diminution de la protection de l'environnement. Cette préoccupation sous-tend certains des commentaires plus spécifiques ci-dessous.

IMPORTANCE D'INCLURE TOUTES LES COMPOSANTES D'UN PROJET À LA PROCÉDURE

Le CQDE, faisant écho aux commentaires de l'AQEI, rappelle qu'un projet assujéti doit être évalué dans son ensemble et ne peut être morcelé afin d'en exclure ou d'en évaluer séparément certaines composantes. Parallèlement, le Règlement exclut plusieurs projets qui peuvent constituer des composants de projets plus vastes, par exemple les routes ou ouvrages de retenue ne rencontrant pas les seuils d'assujétissement. Or il doit être clairement indiqué que ces composantes, bien que non assujéties indépendamment, doivent être examinées dans le cadre de l'ÉEIE d'un projet assujéti.

Le CQDE recommande de corriger une lacune de l'actuel règlement en précisant qu'une évaluation environnementale doit évaluer toutes les composantes d'un projet.

Recommandation

Ajouter l'article suivant :

Un projet assujéti à la procédure doit être évalué dans son ensemble et ne peut être morcelé de manière à exclure certaines de ses composantes de la procédure. Les composantes incluent notamment les chemins d'accès, ouvrages de retenue, etc.

Les projets exemptés de la procédure en vertu de la partie II l'annexe 1 demeurent assujétis lorsqu'ils constituent une composante d'un projet assujéti.

La nécessité d'évaluer un projet dans sa globalité est également vraie dans le cas d'un projet qui serait constitué de plusieurs éléments assujétis à la procédure. Ces éléments ne doivent pas faire l'objet de procédures d'évaluation distinctes mais bien d'une seule évaluation globale. Prenons l'exemple d'une nouvelle centrale hydroélectrique et sa ligne de transport; il serait illogique d'évaluer et d'autoriser d'abord la centrale, puis d'évaluer la ligne de transport dans un second temps, sachant qu'à ce stade sa construction serait devenue incontournable. Pour cette raison, le CQDE recommande de réinstaurer, en l'adaptant, le dernier alinéa de l'actuel article 2.

Recommandation

Ajouter l'article suivant :

Un projet constitué de plusieurs éléments visés à la présente Annexe constitue un seul projet destiné à faire l'objet d'une seule étude d'impact sur l'environnement et d'une seule demande d'autorisation.

AJOUTS RECOMMANDÉS À LA PARTIE II DE L'ANNEXE 1

Le CQDE juge que les projets ci-dessous comportent des risques élevés pour l'environnement, en plus de soulever des préoccupations sociales et économiques importantes. Mentionnons notamment leurs impacts importants sur le milieu naturel, la pollution locale, la circulation, la sécurité publique et le bruit, sans oublier leurs implications pour la lutte contre les changements climatiques.

De plus, deux catégories de projets ont été retirées de la liste des projets assujettis en vertu de l'actuel règlement et devraient, de l'avis du CQDE, y être réintroduites : les chemins forestiers et les aéroports. Bien que l'aménagement de chemins forestiers soit encadré par le Règlement sur l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1er avril prochain, la procédure devrait s'appliquer aux chemins forestiers à vocation permanente et multiservice, dont la vocation déborde des seuls besoins forestiers. Les enjeux écologiques, sociaux et économiques de ces projets devraient pouvoir être débattus sur la place publique.

Quant aux projets aéroportuaires et de construction d'aéronefs, le CQDE est d'avis que le Québec ne devrait pas jeter l'éponge au plan constitutionnel et maintenir sa volonté de soumettre à une évaluation environnementale provinciale tout projet assujetti sur son territoire. L'exemple récent du projet d'oléoduc de TransCanada témoigne de cette volonté du gouvernement québécois. Il pourrait en être ainsi dans le cas des aéroports, petits ou grands, dont l'examen environnemental, en particulier des impacts sur le tissu social et sur la planification territoriale, pourrait constituer le socle des recommandations du Québec au gouvernement fédéral.

Recommandation

Ajouter les projets suivants à la liste des projets assujettis :

- **Implantation et agrandissement de parcs industriels**
- **Grands projets immobiliers en milieu naturel ou à proximité de milieux naturels**
- **Grands complexes commerciaux éclatés**
- **Chemins forestiers permanents et multiservices**
- **Aéroports et usines de construction d'aéronefs**

Commentaires spécifiques par article (Annexe 1, Partie II)

ARTICLE 1 - Barrage et digue

Connaissant l'impact des réservoirs sur la flore et la faune, l'augmentation de la superficie de 50 000 m² à 100 000 m² en l'absence d'une justification scientifique ne nous semble pas respecter l'objectif fixé de ne pas réduire la protection de l'environnement garantie par le régime d'évaluation.

Recommandation

Restaurer le seuil à 50 000 m² à l'article 1 al.1 (3^o)

Par ailleurs, tel que formulé, le troisième alinéa de l'article 1 laisse entendre que tout ouvrage de retenue lié à une exploitation minière est exempté de la procédure, et ce, même si l'activité minière auquel il est lié est elle-même assujettie à la procédure en vertu de l'article 21 de la partie II de l'annexe. Tel qu'indiqué dans les commentaires généraux, les projets assujettis doivent être évalués dans leur ensemble et non morcelés. Par conséquent, un ouvrage de retenue lié à une activité minière assujettie doit être inclus dans l'examen de cette activité.

Cette inclusion permet de tenir compte du risque plus élevé de contamination de l'eau que pourraient représenter certaines activités minières assujetties à la procédure.

Recommandation

Faire les ajouts suivants à l'alinéa 3 de l'article 1 :

Est soustrait à l'application du présent article, dans le cas d'une exploitation minière qui n'est pas assujettie à la procédure en vertu de la partie II de la présente annexe, tout ouvrage destiné à la création d'une retenue d'eau localisée hors d'une zone de grand courant d'une rivière ou d'un lac, au sens de la Politique.

ARTICLE 2 - Travaux dans des milieux humides ou hydriques

Article 2 al. 1 (2^o)

Le risque environnemental de travaux de déblai, de remblai, de drainage ou de canalisation d'un milieu humide ou hydrique n'est pas moindre du fait que ces travaux soient réalisés à des fins agricoles. Ainsi, le non-assujettissement de ces travaux lorsque réalisés à des fins agricoles ne se justifie pas du point de vue de l'approche par risque retenu pour la modernisation du régime d'autorisation.

Recommandation

Supprimer la portion suivante de l'article 2 (2°)

2° des travaux de déblai, de remblai, de drainage ou de canalisation, à quelque fin que ce soit ~~autre qu'agricole~~, de tout autre milieu humide et hydrique au sens de l'article 46.0.2 de la Loi sur une superficie cumulative égale ou supérieure à 1 000 000 m² ;

Article 2 al. 3 (1°)

Soustraire les travaux de dragage d'entretien à des fins de navigation sur une superficie cumulative inférieure à 25 000 m² nous apparaît poser un risque environnemental élevé puisqu'on ne limite pas la distance de ces travaux. Les zones ainsi draguées pourraient remplir des fonctions écologiques structurantes dans un cours d'eau, dont la disparition pourrait aller en sens contraire des exigences de protection de la biodiversité au profit d'une navigation strictement de plaisance avec gros motorisés. De tels dossiers méritent un débat public pour en atténuer les impacts.

Recommandation

Ajouter une limite de distance pour les travaux de dragage exemptés en vertu de l'article 2 al. 3 (1°).

Alternativement, ramener le seuil d'assujettissement à 5 000 m².

ARTICLE 3 - Détournement ou dérivation d'une rivière ou d'un lac

Tel que formulé, le paragraphe 4° de l'article 3 comporte le risque que le promoteur d'un projet assujéti à la procédure et nécessitant le détournement ou la dérivation temporaire d'une rivière ou d'un lac scinde son projet ou prétende autrement que le détournement ou la dérivation doive être exclu de la procédure.

Recommandation

Faire l'ajout suivant à l'article 3(4°) :

4° le détournement ou la dérivation temporaire nécessaire pour la durée d'un chantier de construction d'un projet qui n'est pas assujéti à la procédure en vertu de la partie II de la présente annexe;

ARTICLE 5 - Infrastructures routières

Recommandation

Ramener le seuil de 5 km à 1 km lorsque le projet se situe dans un périmètre urbain pour les 1er et 2e paragraphes de l'article 5, et ramener la largeur de l'emprise du 2e paragraphe à 35 mètres.

Vu les impacts à long terme sur la faune des chemins multifonctionnels, notamment ceux construits lors d'exploration minière avancée, soit avant que le projet lui-même ne soit évalué, il est important de maintenir et bonifier l'assujettissement de ces projets s'assurer que la protection à l'actuel règlement (2 (f)) soit maintenue et même améliorée. Le processus d'autorisation du futur *Règlement sur l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État* n'est pas suffisant vu les enjeux écologiques, sociaux et économiques présents.

Recommandation

Le CQDE recommande l'une ou l'autre de ces deux options :

Réintégrer l'ancien paragraphe 2.f), légèrement modifié, à l'article 5 :

« la construction, la reconstruction ou l'élargissement sur une longueur de plus de 2 km de toute route ou autre infrastructure routière destinée à des fins d'exploitation forestière, minière ou énergétique, dont la durée d'utilisation est prévue pour 10 ans ou plus et qui entraîne une emprise de 30 m ou plus. »

OU

Modifier ainsi le paragraphe 2° de l'article 5 :

2° la construction ou l'élargissement d'une route dont l'emprise prévue est d'une largeur égale ou supérieure à 40 30 m sur une longueur minimale de 5 km;

Par ailleurs, si la route d'un tel projet n'a pas eu à être évaluée en premier lieu, elle devra être évaluée lors de l'évaluation du projet principal.

ARTICLE 6 - Cours de triage, chemin de fer et transport collectif

L'article 5 reconnaît l'impact plus important de la construction ou l'élargissement d'une route en région urbanisée, compte tenu des enjeux de cohabitation, abaissant les déclencheurs à l'intérieur des périmètres d'urbanisation déterminés dans le schéma d'aménagement et de développement. Le même constat s'impose avec la construction d'un chemin de fer.

Recommandation

Abaisser à 1 km le seuil d'assujettissement pour la construction d'un chemin de fer en milieu urbanisé, autre qu'un parc industriel.

ARTICLE 8 - Oléoduc et gazoduc

Les gazoducs de plus petite capacité peuvent néanmoins présenter un risque environnemental élevé s'il traverse des milieux sensibles. De plus, le libellé actuel de l'article 8, en ne visant que les travaux de construction, laisse entendre que la reconstruction ou la réfection d'un gazoduc ayant pour effet d'en augmenter la capacité au-delà des seuils prévus au paragraphe 2° de l'article 8 ne serait pas assujetti à la procédure.

Recommandation

Ajouter l'alinéa suivant à l'article 8, suite au paragraphe 2° :

Malgré le paragraphe 2° du premier alinéa, demeurent assujettis à la procédure :

1° les gazoducs visés au paragraphe 2° du premier alinéa qui traversent un cours d'eau source d'alimentation en eau potable ou une nappe phréatique

2° la reconstruction ou la réfection d'un gazoduc visé au paragraphe 2° du premier alinéa si ces travaux ont pour effet d'en élargir le diamètre à 300 mm ou plus, ou d'en augmenter la pression à 4 000 kPa ou plus.

ARTICLE 12 - Exploration et exploitation d'hydrocarbures

Qu'ils soient faits à la phase d'exploration ou de production, les forages comportent les mêmes risques. Ainsi, et considérant que les forages à l'étape de la production sont assujettis à la procédure et que les forages à l'étape de l'exploration comportent les mêmes risques, le CQDE est d'avis que, ne serait-ce que par souci de cohérence, l'activité devrait être assujetti au même régime d'autorisation.

Recommandation

Faire l'ajout suivant au paragraphe 1° de l'article 12 :

1° les travaux visés par la Loi sur les hydrocarbures (2016, chapitre 35, article 23) qui sont liés à

l'exploration, la production et au stockage d'hydrocarbures;

En ce qui a trait au paragraphe 2° de l'article 12, le CQDE note l'assujettissement des projets de forage en milieux humides et hydriques. Toutefois, une mise en garde s'impose puisque la protection de ces milieux sensibles pourrait être contournée par le recours à des forages horizontaux. Le CQDE insiste donc sur l'importance d'accorder une protection réelle aux milieux humides et hydriques, de manière notamment à être compatible avec l'esprit du régime de conservations des milieux humides et hydriques établi par *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* et intégré au régime d'autorisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Recommandation

Modifier ainsi le paragraphe 2° de l'article 12 :

~~2° tout forage pétrolier ou gazier dans des milieux humides et hydriques au sens de l'article 46.0.2 de la Loi.~~

Alternativement, prévoir un mécanisme visant à protéger les milieux humides et hydriques des risques posés par les forages horizontaux.

Il pourrait être envisageable d'évaluer conjointement plusieurs forages qui feraient partie d'un même site, ou projet.

ARTICLE 18 - Fabrication d'explosifs

Il n'est pas cohérent d'assujettir la construction d'usine de fabrication d'explosif et de soustraire la fabrication de pièces pyrotechniques, d'assujettir la construction d'une usine de détonateurs et de soustraire les projets relatifs à des usines de fabrication de munitions et de détonateurs pour munitions. Toutes ces activités présentent les mêmes risques et devraient toutes être assujetties à la procédure.

Recommandation

Retirer le dernier alinéa de l'article 18.

ARTICLE 21 - Activité minière

L'ancien assujettissement indépendant des routes à des fins d'exploitation forestière, minière ou énergétique ayant été enlevé du nouveau Règlement, il est important que ces infrastructures soient clairement incluses lors de l'évaluation de leur projet. Si l'assujettissement est rétabli tel que nous le proposons pour l'article 5 de l'Annexe, la modification ci-dessous est toujours nécessaire dans le

cas où aucune route n'a été évaluée au préalable, ou dans le cas probable où la route est de taille plus importante.

Recommandation

Ajouter à la fin de la définition de « mine »: « y compris les infrastructures situées en périphérie du site même de la mine, et notamment toute route ou infrastructure routière, le cas échéant; »

ARTICLE 22 - Traitement de minerai

L'expression "tout agrandissement de 50% ou plus d'une usine de traitement" au paragraphe 3° n'est pas claire. S'agit-il d'un agrandissement de l'emprise de l'usine? Le cas échéant, cette emprise inclut-elle l'ensemble des infrastructures nécessaires au traitement de minerai, y compris les infrastructures situées en périphérie du site même de l'usine? Serait-il préférable de faire référence à la capacité de production?

Recommandation

Préciser ce qui est entendu par l'expression « tout agrandissement de 50% ou plus d'une usine de traitement » au paragraphe 3° de l'article 22.

ARTICLE 30 - Application de pesticides

L'exemption de l'application de pesticides à des fins agricoles ne se justifie pas d'un point de vue environnemental. Les risques environnementaux de cette activité sont aussi élevés, qu'elle soit réalisée pour des fins agricoles ou autres. Qui plus est, les préoccupations sociales et de santé publique liées à la santé des travailleurs agricoles et des consommateurs d'aliments soulignent l'importance de soumettre cette activité à un débat public.

Recommandation

Apporter la modification suivante à l'article 30 al. 1 :

Est assujéti à la procédure, tout programme ou projet d'application, au moyen d'un aéronef, de pesticides visés à l'article 1 de la Loi sur les pesticides (chapitre P-9.3), à ~~des fins non agricoles~~ sur une superficie de 600 ha ou plus.

ARTICLE 32 - Incinération de matières résiduelles autres que dangereuses

Le troisième alinéa de l'article 32 exempte de la procédure la construction d'un incinérateur de matières résiduelles sur le site d'un établissement industriel dans la mesure où cet incinérateur sera réservé exclusivement à l'incinération des matières résiduelles issues de cet établissement. Il serait approprié d'assortir cette exemption d'un critère relatif à la capacité maximale de l'incinérateur et son emplacement. En effet, un incinérateur de grande capacité situé en milieu urbanisé peut poser des problèmes de cohabitation avec le voisinage, dû notamment à la toxicité de certains types de rejet, aux odeurs, aux bruits, etc.

Recommandation

Prévoir une capacité maximale pour les incinérateurs exemptés en vertu de l'article 32 al. 3 situé en milieu urbanisé.

ARTICLE 37 - Émissions de certains gaz à effet de serre

Nous estimons que le mécanisme d'assujettissement sur une base climatique devrait être modifié afin de mieux appréhender les projets majeurs en termes d'implications climatiques prenant en compte la durée de vie des projets ainsi que leurs impacts directs et indirects.

Nous invitons le lecteur à consulter l'annexe 2 pour les détails de l'argumentaire climatique au soutien des recommandations suivantes.

Recommandations

Minimalement, harmoniser le seuil quantitatif annuel de l'article 37 avec celui du SPEDE afin que tout émetteur au sens du SPEDE (projet générant 25 000 tonnes métriques en équivalent CO₂ par année ou plus) soit assujetti à la procédure d'évaluation environnementale.

Développer des seuils annuels supplémentaires pour tout projet qui prévoit toujours être en fonction:

- **en 2030 et émettant X GES (X étant inférieur à 25 000t et dérivé de manière scientifique à partir de la cible pour 2030 et défini spécifiquement pour chacun des principaux GES connus plutôt qu'en équivalent CO₂, avec une attention particulière aux puissants polluants climatiques à courte vie); et**
- **en 2050 et émettant des GES, même en quantité infime.**

Retirer le mot « supplémentaire » de l'article 37(2).

Revoir la liste de projets assujettis qualitativement dans le REEIE pour couvrir exhaustivement tous les projets structurants susceptibles de menacer la transition vers la neutralité GES.

Ajouter un nouvel article au REEIE afin d'assujettir les projets présentant une vulnérabilité particulière aux impacts climatiques (par exemple, la construction d'industrie de produits toxiques en zone inondable, etc.)

Ajouter un nouvel article au REEIE afin d'assujettir les projets qui pourraient mettre en péril les efforts d'adaptation.

Annexe 1

Propositions portant sur la définition de la notion « enjeu du projet » et son application dans la démarche d'analyse des impacts

Remarque générale sur la notion « d'enjeu »

Depuis plusieurs années, il est suggéré, tant au sein de la communauté des praticiens que celui des agences publiques responsables des évaluations environnementales, de structurer les rapports d'étude d'impact par enjeu, plutôt que par composante du milieu. Le projet de règlement semble s'inscrire dans cette tendance, la notion d'enjeu étant mentionnée à plusieurs reprises dans la procédure révisée.

Utilisation de notion « d'enjeu » dans la loi et le projet de règlement

Aussi, l'avis de projet doit comporter une brève description des principaux enjeux identifiés et des impacts anticipés sur le milieu récepteur (art.3, alinéa 8). La directive pour la réalisation de l'étude d'impact doit identifier les principaux enjeux environnementaux, sociaux et économiques que soulève le projet, notamment ceux soulevés par le public (art. 5, alinéa 3). Il est spécifié à cet égard que toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut faire part au ministre de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact du projet devrait aborder (art. 8). Le ministre doit transmettre à l'initiateur du projet les observations sur les enjeux qui lui ont été communiquées et se prononcer sur leur pertinence aux fins de déterminer celles qui justifient leur prise en compte dans l'étude d'impact du projet (art. 9). Enfin, le résumé de l'étude d'impact rendu public par l'initiateur du projet doit comprendre un énoncé des principaux enjeux identifiés, ainsi que des principales préoccupations soulevées par le public et les communautés autochtones concernées; il doit faire état également de la manière dont ceux-ci ont été considérés par l'initiateur du projet (art. 12).

Le terme « enjeu » est mentionné également dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E.) révisée suite à l'adoption du projet de loi 102. Aussi, lorsque l'étude d'impact est jugée recevable et que, de par la nature des enjeux que soulève un projet, la tenue d'une audience publique apparaît inévitable, notamment lorsque des préoccupations du public le justifient, le ministre peut mandater le *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) de tenir cette audience sur le projet sans que l'initiateur n'ait à entreprendre la période d'information publique (L.Q.E., art. 31.3.5.). De plus, outre ce cas d'exception dans le déroulement normal de la procédure, au terme de la période

d'information publique où une personne, un groupe ou une municipalité peut demander la tenue d'une consultation publique ou d'une médiation. Le ministre doit alors déterminer le type de mandat confié au BAPE. Même s'il n'y a pas de mention spécifique à cet effet, nous pouvons raisonnablement avancer que le ministre devra prendre en compte la nature des enjeux dans sa décision.

En somme, la notion « d'enjeu » est omniprésente dans la loi et dans son règlement d'application, d'abord en tant qu'élément constitutif du contenu de l'étude d'impact et comme facteur considéré (nature des enjeux) dans la détermination de la portée de la consultation du public au moment du dépôt du rapport d'étude d'impact. Mais qu'est-ce qu'un « enjeu » ? Le terme « enjeu » n'est pas défini dans la loi ni dans le règlement, laissant du coup au ministre complète discrétion dans l'exercice de ses attributions. Or, les réponses aux questions que le ministre doit se poser peuvent différer sensiblement selon l'interprétation donnée au terme « enjeu ».

Deux interprétations de la notion « d'enjeu » dans la littérature scientifique

En effet, dans la littérature scientifique récente sur le sujet, nous retenons deux approches du terme « enjeu ». La première, soutenue par André et coll. (2010) associe l'analyse des enjeux à une démarche qualifiée par les auteurs de « sociopolitique ». Selon les auteurs, elle consiste à s'interroger sur l'ensemble du projet en l'examinant sous l'angle des préoccupations qui peuvent le remettre en question. Les différents segments du public⁷ participent à ce processus de questionnement. Aussi, André et coll. (2010) distinguent l'analyse des enjeux, de l'analyse des impacts, associant la deuxième à une démarche d'experts de type technico-rationnel dont l'objectif principal consiste à identifier des mesures d'évitement ou d'atténuation des incidences négatives, de bonification des impacts positifs ou de compensation des impacts résiduels (pp.52-53).

La deuxième, soutenue par Côté et al. (2016), considère plutôt que l'analyse des enjeux et l'analyse des impacts sont les éléments constitutifs d'une même démarche qui consiste à mesurer les changements induits par un projet sur les composantes de l'environnement et à les analyser au regard de problèmes spécifiques formulés en termes d'enjeux⁸. Aussi, les auteurs font la distinction entre la notion de « modifications des composantes de l'environnement » qui renvoie aux conséquences matérielles ou directes d'une activité, et celle «

⁷ Incluant le public directement touché, les ONG environnementales ou autres, les experts scientifiques...)

⁸ Côté et al. (2016) se réfèrent au sens littéral du terme « enjeu » comme défini dans le dictionnaire de la langue française : « Ce que l'on peut gagner ou perdre, dans une compétition, dans une entreprise ».

d'impact » qui renvoie à leur signification au regard de problèmes donnés, formulés en termes d'enjeux.⁹

Les deux approches se différencient également dans la façon d'envisager la participation du public au processus. Comme mentionné, dans la proposition d'André et coll. (2010), la participation du public est associée à une démarche sociopolitique, distincte de l'analyse des impacts. Dans celle proposée par Côté et coll. (2016), elle est intégrée à l'analyse des impacts. Ces derniers soulignent à cet égard, l'importance de faire la distinction entre la notion de « participation à un processus politique » et celle de « participation à une démarche d'analyse ». La première réfère à la mise en débat d'opinions et d'arguments visant la résolution de problèmes de nature politique. La deuxième réfère plutôt à l'intégration des systèmes de valeurs et des intérêts, portés par les acteurs sociaux, dans un processus d'analyse visant à évaluer les impacts d'une action :

« ... l'information sur les opinions n'est pas nécessairement la même chose que l'information sur les conséquences sociales. Les données concernant les opinions avant la réalisation d'un projet ou d'un changement de politique [...] sont importantes en soi. Mais l'information sur les attitudes n'est tout simplement pas la même chose que les informations sur les conséquences éventuelles » (Freudenberg et Olsen, 1983, p.72).

Sur le plan pratique, les considérations soulevées par les auteurs cités précédemment renvoient à deux questions : 1) Comment procéder à l'identification préalable des « enjeux du projet » à l'étape du *cadrage*?¹⁰ 2) Comment intégrer les préoccupations exprimées par le public à l'étape du *cadrage* et à celle de l'analyse des impacts du projet par la suite? Le projet de règlement dans sa forme actuelle n'apporte pas de réponse claire à ces questions.

⁹ Aussi, selon ces derniers, la modification d'une composante de l'environnement n'a pas la même importance (impact) selon l'enjeu au regard duquel elle est analysée. Ils donnent comme exemple le cas d'un projet d'aménagement hydroélectrique dont la réalisation nécessitera la destruction de X km² de forêt. La modification de la composante de l'environnement « forêt » pourrait être analysée au regard d'enjeux environnementaux, sociaux et économiques divers, soit par exemple : la biodiversité (aspect environnemental), le maintien de la pratique de la chasse sportive (aspect social) et la viabilité des activités dans le secteur de la foresterie (aspect économique). La détermination initiale des enjeux d'un projet à l'étape du *cadrage* a donc une incidence directe sur la portée de l'étude d'impact.

¹⁰ « Le *cadrage* (*scoping*; balayage ou *cadrage* préalable) est la phase du processus pendant laquelle l'autorité compétente et le maître d'ouvrage, une fois qu'ils ont établi la nécessité d'une étude d'impact, identifient les principaux problèmes environnementaux soulevés par le projet et déterminent le calendrier et le champ des analyses à effectuer, les sources de connaissances spécialisées à utiliser et les mesures d'atténuation, d'amplification ou de compensation à envisager (OCDE, 1992a : 14) » (André et al., 2010, p.66).

Interprétation de la notion « d'enjeu » en application du règlement

Dans le langage courant, on utilise comme synonyme les mots « enjeu » « problème » ou « problématique ». Or, si on se réfère à la définition littérale du mot enjeu, comme reprise par Côté et coll. (2016), un problème ne constitue pas d'emblée un enjeu d'une action à entreprendre ; il faut d'abord établir un lien entre le problème et l'action envisagée.

En matière d'évaluation des impacts sur l'environnement, il importe plus spécifiquement d'établir un lien de pertinence entre les problèmes identifiés, et les changements induits par le projet sur les composantes de l'environnement susceptibles de se traduire par « un gain ou une perte ». Ce lien est établi *a priori* à l'étape du *cadrage* sous la forme d'hypothèses informées, c'est-à-dire s'appuyant sur l'expérience (dans la réalisation de projets semblables), les connaissances existantes (scientifique et vernaculaire) et un processus de questionnement auquel participe le public. Ces hypothèses sont validées par la réalisation de l'étude d'impact afin de déterminer s'il s'agit véritablement d'un « enjeu du projet à l'étude ». Ces précisions sur la signification du terme « enjeu » sont fondamentales pour éviter la mise en débat de problèmes qui n'ont aucun lien avec le projet et ses conséquences sur les composantes de l'environnement biophysique et humain.

Le projet de règlement crée une certaine confusion par l'usage de termes différents, à diverses étapes du processus, pour définir l'objet de la contribution du public au processus et sa portée réelle dans l'identification préalable des enjeux. À l'article 5, alinéa 3 du règlement il est stipulé que la directive d'étude d'impact doit contenir les « enjeux soulevés par le public ». À l'article 8 concernant la consultation sur le contenu de l'étude d'impact, il est mentionné que toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut faire part au ministre de ses « observations sur les enjeux que l'étude d'impact du projet devrait aborder ». À l'article 9 le ministre transmet à l'initiateur du projet les observations sur les enjeux qui lui sont communiquées et dont la pertinence justifie l'obligation de leur prise en compte. À l'article 12, il est stipulé que le résumé d'étude d'impact doit comprendre un « énoncé des principaux enjeux » identifiés et ainsi que des « principales préoccupations soulevées par le public ». Enfin, à l'article 31.3.5. de la loi, la « nature des enjeux » et les « préoccupations du public » constituent les deux critères sur lesquels s'appuie le ministre pour décider de tenir une audience publique.

En somme, l'utilisation de l'expression « enjeux soulevés par le public » à l'article 5 suggère que les préoccupations exprimées par le public conduisent à la formulation d'enjeux spécifiques s'y rattachant; ce qui serait cohérent avec l'idée de la « participation du public intégrée à la démarche d'analyse ». Par contre, l'utilisation du « terme « observations sur les enjeux » à l'article 9 suggère plutôt

un traitement distinct des préoccupations exprimées par rapport à la formulation des enjeux, ce qui est plutôt cohérent avec une approche plutôt sociopolitique comme définie par André et coll. (2010).

Cette dernière proposition est renforcée par la distinction faite à l'article 12 portant sur le contenu du résumé d'étude d'impact qui doit comprendre un « énoncé des principaux enjeux identifiés » et les « principales préoccupations soulevées par le public ». Suivant l'approche préconisée par Côté et coll. (2016), à cette étape du processus, les préoccupations du public devraient être intégrées à la formulation des enjeux et l'élaboration d'une grille d'analyse multicritère pour comparer les variantes du projet.¹¹

Nous sommes d'avis que la notion « d'enjeu » devrait être définie clairement dans le règlement et la démarche encadrant la « détermination des enjeux d'un projet » explicitée. Nous adhérons à l'interprétation de Côté et coll. (2016) et vous soumettons la définition suivante de la notion « d'enjeu du projet ».

Le terme « enjeu du projet » désigne toute problématique environnementale, sociale ou économique au regard de laquelle une modification d'une composante de l'environnement biophysique ou humain, découlant du projet, peut être analysée après avoir établi un lien de pertinence entre la problématique soulevée et les conséquences matérielles ou directes du projet.

Références de l'Annexe 1

André, P., C.E. Delisle, J.-P. Revéret. 2010. *L'évaluation des impacts sur l'environnement, Processus, acteurs et pratique pour un développement durable*. 3^e édition, Presses internationales polytechniques, 380 p et CD

Côté, Gilles, J.-P. Waaub, B. Mareschal. 2015. « L'évaluation des impacts sur l'environnement en péril : la nécessité d'agir ». *Les Cahiers du GÉRAD*. Avril 2015. Montréal : Université de Montréal, 21 p.

Freudenburg, William R. et Darryll Olsen. 1983. « Public Interest and Political Abuse: Public Participation in Social Impact Assessment ».

¹¹ L'analyse des préoccupations exprimées par les participants à la consultation sur le contenu de l'étude d'impact (art. 8) (constitués des différents segments du public) apportent un éclairage précieux sur certaines problématiques pouvant potentiellement constituer des enjeux du projet, structurés par la suite sous forme de critères d'analyse des impacts.

Annexe 2

Commentaires du Centre québécois du droit de l'environnement sur l'article 37 et l'assujettissement de projets majeurs en terme climatique au projet de *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts de certains projets sur l'environnement*¹²

Le mécanisme d'assujettissement à la procédure d'évaluation environnementale contenu dans le projet de *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets* (ci-après le « REEIE ») est problématique puisque certains projets majeurs susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur les changements climatiques, susceptibles de nuire aux efforts d'adaptation ainsi que ceux susceptibles d'être lourdement affectés par les changements climatiques ne seront pas assujettis à la procédure d'évaluation environnementale et à la possibilité d'une consultation publique; pratique qui contribue à l'éducation¹³ sur les changements climatiques et améliore les projets. La discussion suivante identifie les raisons pour lesquelles le nouveau REEIE est perfectible au niveau de l'assujettissement de projets quant à leurs impacts climatiques.

L'article 37 du projet de REEIE prévoit l'assujettissement à la procédure d'évaluation de « la construction d'un ouvrage, d'une usine ou de tout autre type d'établissement ou d'installation qui, une fois en exploitation, générerait

¹² Rédigé par Karine Péloffy et Frédérique Grenier pour le CQDE. Ces commentaires sont largement inspirés d'un projet de recherche collaboratif multidisciplinaire sur l'inclusion de considérations climatiques dans les processus d'évaluation environnementale auquel collabore le CQDE dont le rapport final devrait être rendu public au printemps 2018. Plus spécifiquement, le projet de recherche vise à élaborer des orientations afin de s'assurer que les engagements internationaux du Canada en matière de réduction des GES, notamment dans l'*Accord de Paris*, soient inclus rigoureusement dans les évaluations de projets fédéraux, entre autres. Il s'agit d'un projet de recherche pionnier en collaboration avec un professeur de droit de l'université de Dalhousie en Nouvelle Écosse, un professeur en modélisation climatique de Concordia à Montréal et un professeur d'évaluation environnemental de l'université de Waterloo ainsi que plusieurs experts canadiens et internationaux consultés. Bien que l'accent soit mis sur les évaluations fédérales et que le rapport final ne soit pas disponible, le CQDE donne ici des grandes lignes issues des leçons tirées de l'exercice et qui sont pertinentes aux considérations d'assujettissement de projets majeurs à la procédure d'évaluation environnementale (REEIE) au chapitre climatique dans le contexte spécifique du Québec.

¹³ Principe mis de l'avant dans l'*Accord de Paris*, plus particulièrement à l'article 12 qui précise que « les Parties coopèrent en prenant, selon qu'il convient, des mesures pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques, compte tenu de l'importance que revêtent de telles mesures pour renforcer l'action engagée au titre du présent Accord ».

l'émission de 100 000 tonnes métriques de gaz à effet de serre en équivalent CO₂ ou plus par année ». De la même façon, « toute modification à un ouvrage, une usine ou tout autre type d'établissement ou d'installation en exploitation qui entraînerait l'émission supplémentaire de 100 000 tonnes métriques de gaz à effet de serre en équivalent CO₂ ou plus par année » est soumis à la procédure.

Le projet de REEIE n'assujettit pas à la procédure d'évaluation les projets qui génèrent des émissions de gaz à effet de serre (« GES ») de moins de 100 000 tonnes métriques en équivalent CO₂ par année, alors qu'ils peuvent toutefois avoir un impact important sur les changements climatiques de par leur durée de vie ou impact déterminant sur d'autres sources d'émissions et devraient être assujettis à la procédure.

1. Article 37(1) : Le seuil quantitatif annuel devrait être diminué

Le CQDE est d'avis que le seuil quantitatif annuel mentionné à l'article 37 du nouveau REEIE est beaucoup trop élevé et devrait être diminué afin d'opérer cohérence avec le cadre réglementaire québécois en matière de lutte aux changements climatiques.

En effet, au Québec, toute personne ou municipalité qui exploite un établissement qui, pendant une année civile, émet dans l'atmosphère des GES dans une quantité égale ou supérieure à 10 000 tonnes métriques en équivalent CO₂ est tenue de déclarer ses émissions au ministre¹⁴. De plus, tous les grands émetteurs québécois – c'est-à-dire toute personne ou municipalité qui exploite une entreprise dans certains secteurs d'activité qui déclare des émissions annuelles de GES supérieure ou égale à 25 000 tonnes métriques en équivalent CO₂ – sont assujettis au système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES (ci-après, « **SPEDE** »).¹⁵ Le SPEDE incluait, en octobre 2017, 84 grands émetteurs assujettis.¹⁶ Pourquoi le seuil choisi dans le REEIE est-il quatre fois plus élevé que le seuil d'assujettissement des grands émetteurs en vertu du SPEDE? L'ajout d'un 85^e grand émetteur ne devrait-il pas être automatiquement considéré comme un projet majeur au sens du REEIE?

Nous constatons un manque de cohérence entre les seuils mentionnés dans le RSPEDE et le nouveau REEIE. Comme l'un des objectifs du RSPEDE est de réduire les émissions de GES (article 46.5 LQE) et que l'ajout de l'article 37 du

¹⁴ *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère* (chapitre Q-2, r. 15) art. 6.1. [**Règlement sur la déclaration obligatoire**]

¹⁵ *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) art. 2. [**RSPEDE**]

¹⁶ Tableau: Émissions de gaz à effet de serre déclarées et vérifiées des établissements visés par le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (RSPEDE), 2 octobre 2017, en ligne: <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/ventes-encheres/liste-etablissements-visesRSPEDE.pdf>>.

REEIE semble avoir le même objectif (assujettir les grands pollueurs à la procédure la plus rigoureuse d'examen), les seuils devraient être les mêmes pour que tout nouveau grand émetteur assujetti au SPEDE soit aussi assujetti à la procédure d'évaluation environnementale et sujet à des consultations publiques.

Le caractère inadéquat du seuil de 100 000 tonnes métriques comme unique paramètre pour appréhender les projets climatiques majeurs peut être démontré avec une comparaison avec le coût social carbone. Le coût social carbone est une estimation du « dommage marginal causé par une tonne supplémentaire de CO₂ émise dans l'atmosphère au cours d'une année donnée, exprimée en dollars et fondé sur une voie hypothétique des émissions mondiales de CO₂ »¹⁷ qui est utilisée dans les études d'impact de règlements visant des réductions de GES fédérales et américaines, jusqu'à récemment. Même si l'on peut avoir certaines réserves quant à l'idée de monétiser de tels dommages et du fait que les valeurs proposées sont constamment sous-estimées pour quantifier les dommages associés aux impacts climatiques¹⁸, ces dernières offrent néanmoins un aperçu facilement compréhensible pour le public et les décideurs des dommages qui seront causés par les changements climatiques. Nous pouvons ainsi illustrer les dommages qu'occasionnerait un projet non assujetti à la procédure dans sa mouture actuelle. Prenons par exemple un projet qui débiterait cette année et qui générerait 99 999 tonnes métriques de CO₂ par année, soit une tonne sous le seuil d'assujettissement proposé à l'article 37. En 2050, ce projet aurait cumulativement généré, à lui seul, des dommages globaux liés aux changements climatiques estimés à 193,8 millions \$CAN si l'on prend la valeur centrale du coût social carbone. Si l'on considère le coût estimé pour les scénarios incluant les impacts climatiques à faible probabilité, mais à grands impacts, ces dommages pourraient s'élever à 834,9 millions \$CAN.¹⁹ Il semble odieux de permettre qu'un projet générant autant de dommages au public puisse aller de l'avant à l'ère de l'urgence climatique sans même possibilité de consultation publique. À noter que ces chiffres reflètent un scénario où l'entièreté des émissions attribuables au projet provient du CO₂, alors que si certaines provenaient du méthane, par

¹⁷ Environnement et Changement climatique Canada, *Mise à jour technique des estimations du coût social des gaz à effet de serre*, Mars 2016, p. 1-2, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/eccc/En14-202-2016-fra.pdf>.

¹⁸ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *Valuing Climate Damages: Updating Estimation of the Social Cost of Carbon Dioxide*, 2017, Washington, DC: The National Academies Press, p. 11, en ligne : <<https://doi.org/10.17226/24651>>; Dietz and Stern 2015 tel que cité dans High-Level Commission on Carbon Prices, *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices, 2017*, Washington, DC: World Bank, License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO, p. 52, en ligne : <<https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53deccfb4c/t/59b7f2409f8dce5316811916/15052273327Vpoi>>.

¹⁹ Environnement et Changement climatique Canada, *Mise à jour technique des estimations du coût social des gaz à effet de serre*, Mars 2016, p. 33, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/eccc/En14-202-2016-fra.pdf>.

exemple, le coût social, surtout à court terme, serait beaucoup plus élevé²⁰ (voir appendice 1).

À tout événement, le seuil quantitatif annuel est beaucoup trop élevé et devrait être diminué.

2. Article 37(1) : Le seuil quantitatif annuel devrait être modulé dans le temps en fonction de nos engagements climatiques²¹

La durée de vie des projets est clef considérant la nécessité de réduire les GES rapidement et de respecter les cibles²² du Québec adoptées en vertu de l'article 46.4 LQE²³. Selon le CQDE, d'autres seuils quantitatifs annuels devraient être inclus aux années importantes pour nos engagements climatiques. En conséquence, tout projet émettant un niveau X de tonnes métriques de GES en 2030 devrait également être assujéti à la procédure, X étant inférieur à 25 000 tonnes métriques en équivalent CO₂ et dérivé de manière scientifique à partir de la cible pour 2030 et défini spécifiquement pour chacun des principaux GES connus plutôt qu'en équivalent CO₂, avec une attention particulière aux puissants polluants climatiques à courte vie. De plus, tout projet dont la durée de vie anticipée prévoit qu'il sera encore en fonction en 2050 et émettra à cette date une quantité même minimale de GES, devrait aussi être automatiquement assujéti à la procédure.²⁴

²⁰ Environnement et Changement climatique Canada, *Mise à jour technique des estimations du coût social des gaz à effet de serre*, Mars 2016, p. 16-17, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/eccc/En14-202-2016-fra.pdf>.

²¹ Dans l'évaluation d'une demande d'autorisation ministérielle (sous l'article 22 LQE), l'article 24 LQE prévoit les considérations que peut prendre le ministre dans cadre de l'analyse des impacts d'un projet sur la qualité de l'environnement - à savoir, les risques et les impacts anticipés des changements climatiques sur le projet et sur le milieu où il sera réalisé, les mesures d'adaptation que le projet peut nécessiter ainsi que les engagements du Québec en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Selon le CQDE, il ne serait que cohérent que tous les processus menant à des autorisations gouvernementales (articles 31.1 et ss LQE) considèrent également les engagements climatiques du Québec, dont les seuils d'assujettissement en sont la porte d'entrée. .

²² Décret du gouvernement du Québec (1187-2009) (18 novembre 2009) qui a fixé la cible de réduction des émissions de GES du Québec à l'horizon 2020 à 20 % sous le niveau de 1990; Décret du gouvernement du Québec (1018-2015) (18 novembre 2015) qui a fixé à 37.5 % de diminution d'émissions pour l'année 2030, en ligne: <<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=13&file=1549-F.PDF>>

²³ L'article 46.4 LQE énonce le devoir du gouvernement de fixer par décret des cibles de réduction des émissions de GES pour l'ensemble du Québec.

²⁴ L'objectif du Québec à l'horizon 2050 est de -80 à -95% de réduction d'ici 2050 par rapport à 1990. L'objectif n'est pas une cible adoptée par décret, mais représente le consensus international de l'effort minimal requis par les pays industrialisés afin de faire leur "juste part" aux objectifs de l'*Accord de Paris*. Développement Durable Environnement et Lutte contre les changements climatiques, « Engagements du Québec

3. Article 37(2) REEIE : l'exigence de générer une quantité de GES supplémentaires pour l'assujettissement semble incohérente

Le libellé actuel de l'article 37(2) laisse entendre que pour les activités existantes, c'est l'émission de GES additionnels équivalent au seuil annuel qui déclenche l'assujettissement. Par exemple, selon ce libellé, une activité générant 20 000 t par année qui passerait à 100 000 t ne serait pas assujettie puisque seulement 80 000 t « supplémentaires » seraient émises, ce qui semble être un critère inéquitable face aux nouveaux projets visés par 37(1). Toute activité existante dont la modification aurait pour effet d'augmenter ses émissions de GES de manière à dépasser le seuil d'assujettissement déterminé par le REEIE devrait être assujettie à la procédure d'évaluation, et ce, peu importe la quantité de GES supplémentaires générés.

4. Portée des émissions de GES incluses au seuil d'assujettissement

L'article 37 est muet quant à la méthode de calcul pour les émissions annuelles. De la même façon, les paragraphes 5 et 6 de l'article 5 REEIE font simplement référence à une estimation des émissions de GES.

Le CQDE suggère de définir le mot « générer »²⁵ à l'article 37 pour que l'estimation des GES prenne en compte les émissions de GES indirects raisonnablement prévisibles des projets. Les effets directs sont ceux causés par le projet lui-même et qui engendrent des conséquences simultanées à cet endroit. Les effets indirects sont ceux qui sont causés par le projet et qui surviennent plus tard dans le temps ou plus loin en termes de distance, mais qui sont encore raisonnablement prévisibles. Les effets cumulatifs représentent les impacts du projet lorsqu'ils sont ajoutés à ceux des projets passés, présents et raisonnablement prévisibles. L'effet des développements induits par le projet devrait aussi être pris en compte dans l'estimation de manière à considérer les émissions des projets et activités qui sont nécessaires ou liés à la réalisation du projet (par exemple un rail, des installations de transport ferroviaire, développement immobilier, etc.).²⁶

5. La liste complète des projets assujettis devrait être construite avec une perspective climatique

- Nos cibles de réduction d'émissions de GES », en ligne: <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/engagement-quebec.asp>>.

²⁵ Définition de « générer » dans le Larousse: Produire quelque chose, l'avoir pour conséquence inéluctable, l'engendrer, en être la source : L'augmentation des produits pétroliers génère l'inflation. En ligne: <<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/g%C3%A9n%C3%A9rer/36541#r1RevrcYvMpY2xtf.99>>.

²⁶ Burger, M. and S. Wentz, « Downstream and Upstream Greenhouse Gas Emissions: The Proper Scope of NEPA Review », Harvard Environmental Law Review, Vol. 41, No. 1, 2016, p. 128.

Le CQDE déplore l'utilisation d'un unique seuil quantitatif d'émissions annuelles au chapitre climatique. Bien que nous reconnaissons qu'un seuil quantitatif est un des paramètres « de dernier recours » utilisés pour assujettir les projets importants sur le plan climatique qui ne seraient pas autrement anticipés dans la liste des projets couverts par le REEIE, cette méthode comporte certains écueils. La meilleure approche aurait été de faire une liste qui anticipe et assujetti les projets majeurs qui ont des implications directes ou indirectes sur les émissions GES et/ou les réservoirs de GES qui pourraient nuire ou retarder la transition vers la neutralité GES.

En effet, le *Council on Environmental Quality* (ci-après, « CEQ »), l'agence responsable de coordonner les efforts environnementaux fédéraux aux États-Unis, proposait en 2010 un seuil quantitatif annuel de 25 000 tonnes métriques CO₂ équivalent (CO₂e) comme seuil requérant la quantification des GES associés à un projet fédéral sous la *National Environmental Policy Act (NEPA)*, mais l'a retiré pour recommander d'évaluer les GES de tous les projets évalués sous la NEPA.²⁷ Les critiques américaines ont démontré que l'utilisation d'un seuil quantitatif annuel masquait la nature cumulative et globale des changements climatiques²⁸ puisqu'un projet en deçà du seuil peut toutefois engendrer des dommages importants à l'environnement et à la population. L'utilisation d'un seuil quantitatif annuel peut aussi avoir pour conséquence d'inciter les promoteurs à scinder leur projet en plusieurs sous-projets afin qu'individuellement, ils ne dépassent pas le seuil déterminé par règlement et donc ne pas déclencher la procédure. Une telle tendance serait problématique.

Le CQDE recommande de bonifier le seuil quantitatif annuel prévu à l'article 37 du REEIE avec un mécanisme qui s'assure que toutes les activités qui sont susceptibles de nuire à la transition nécessaire pour atteindre la neutralité des émissions de GES soient automatiquement assujetties à la procédure. Le CQDE se questionne à savoir si, lors de la rédaction des articles 1 à 36 du REEIE, une telle grille d'analyse a été utilisée afin de déterminer si les grands projets industriels (cimenterie, pétrochimie, aluminerie, etc.), les projets miniers et d'hydrocarbures ainsi que les infrastructures de transport (autoroutes, ponts,

²⁷ Executive Office of the President Council on Environmental Quality, *Final Guidance for Federal Departments and Agencies on Consideration of Greenhouse Gas Emissions and the Effects of Climate Change in National Environmental Policy Act Reviews*, Août 2016, p. 9-10, en ligne : <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/nepa_final_ghg_guidance.pdf>. À noter que le document guide (adopté par l'administration Obama en août 2016) a été annulé par le décret #13783 du président Trump. Voir : *Presidential Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth*, 28 mars 2017, en ligne : <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-promoting-energy-independence-economic-growth/>>.

²⁸ Center for Biological Diversity et al, *Re: Draft Guidance on Consideration of Greenhouse Gas Emissions and Climate Impacts under the National Environmental Policy Act*, 2015, p. 8-9.

gares) et énergétiques qui y sont listés incluent tous les grands projets ayant un impact significatif sur la transition nécessaire vers une économie sobre en carbone.

Afin de pallier à ce possible vide juridique, le CQDE propose que cette liste soit révisée pour couvrir les projets significatifs en émissions de GES sur leur cycle et durée de vie. Selon nous, la révision de cette liste dans une perspective climatique serait la meilleure façon d'assurer que tous les projets significatifs en termes climatiques soient assujettis. Par exemple, tout nouveau projet structurant d'infrastructure d'hydrocarbures ou de transport routier devrait être assujetti à la procédure d'évaluation environnementale.

Puisqu'une portion importante des émissions de GES du Québec est liée au transport, ce secteur est clef pour l'atteinte des cibles et la transition vers la neutralité GES. En effet, ce secteur est particulièrement récalcitrant à la transition puisque les infrastructures ont de longues durées de vie une fois en place. Or, le CQDE note que le projet de règlement augmente au moins un seuil d'assujettissement concernant les infrastructures routières²⁹ plutôt que de les diminuer.

²⁹ Auparavant, la construction sur une longueur de plus de 1 km d'une route ou autre infrastructure routière prévue pour 4 voies de circulation ou plus était assujettie à l'obligation de conduire une évaluation des impacts environnementaux. Avec le nouveau règlement publié le 13 décembre 2017, la longueur minimale est passée de 1 km à 5 km en périmètre non urbanisé. Voir l'article 5 de l'Annexe 1 du projet de REEIE: INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES

Les projets suivants sont assujettis à la procédure :

1° la construction, sur une longueur minimale de 5 km, d'une route prévue à 4 voies de circulation ou plus ou l'élargissement, sur cette même distance, d'une route la portant à 4 voies ou plus;

2° la construction ou l'élargissement d'une route dont l'emprise prévue est d'une largeur égale ou supérieure à 40 m sur une longueur minimale de 5 km;

3° la construction d'une route prévue à 4 voies de circulation ou plus dont l'emprise prévue est d'une largeur égale ou supérieure à 35 m sur une longueur minimale de 1 km située à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation déterminé dans le schéma d'aménagement et de développement applicable sur le territoire concerné;

4° l'élargissement d'une route prévue à 4 voies de circulation ou plus ou dont l'emprise prévue est d'une largeur égale ou supérieure à 35 m sur une longueur minimale de 2 km située à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation déterminé dans le schéma d'aménagement et de développement applicable sur le territoire concerné.

Pour l'application du présent article, le calcul de l'emprise d'une route inclut ses dépendances, tels les échangeurs, les bretelles d'accès, les voies de desserte et les aménagements nécessaires au drainage. De plus, la longueur minimale correspond à une longueur contiguë.

Le projet d'élargissement d'une route dans une emprise qui, le 30 décembre 1980, appartenait déjà à l'initiateur du projet est, jusqu'au 23 mars 2023, soustrait à l'application du premier alinéa.

Consultation en ligne:
<<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=67606.pdf>>.

Si le seuil d'assujettissement sous l'article 37 était interprété de manière à inclure seulement les émissions directes d'un projet, il y fort à parier que des infrastructures routières qui ne sont pas autrement assujetties dans les articles antérieurs ne le seraient pas non plus sous l'article 37 puisque les émissions majeures d'infrastructures routières sont indirectes, soient liées à l'augmentation du transport routier, étalement urbain, détérioration forestière, etc.

4. Lacunes sur les thématiques d'adaptation

Le CQDE note l'absence de deux thèmes d'assujettissement quant aux effets des changements climatiques dans le REEIE en regard d'autres dispositions de la LQE.³⁰ En effet, selon le CQDE, devrait être assujettis à la procédure les projets présentant une vulnérabilité particulière aux impacts climatiques ainsi que ceux qui pourraient mettre en péril nos efforts d'adaptation.

Recommandations

Le mécanisme d'assujettissement sur une base climatique devrait mieux appréhender les projets majeurs en termes d'implications climatiques prenant en compte la durée de vie des projets ainsi que leurs impacts directs et indirects et être modifié de la manière suivante :

- **Le seuil quantitatif annuel de l'article 37 devrait minimalement être harmonisé avec celui du SPEDE afin que tout émetteur au sens du SPEDE (projet générant 25 000 tonnes métriques en équivalent CO₂ par année ou plus) soit assujetti à la procédure d'évaluation environnementale.**
- **Des seuils annuels supplémentaires devraient être développés pour tout projet qui prévoit toujours être en fonction :**
 - **en 2030 et émettant X GES (X étant inférieur à 25 000t et dérivé de manière scientifique à partir de la cible pour 2030 et défini spécifiquement pour chacun des principaux GES connus plutôt qu'en équivalent CO₂, avec une attention particulière aux puissants polluants climatiques à courte vie); et**
 - **en 2050 et émettant des GES, même en quantité infime.³¹**

³⁰ Voir articles 24 al. 2 et 25 al. 1 (9) LQE.

³¹ Il s'agit de l'horizon de décarbonisation le plus éloigné que peut viser une nation industrialisée qui se dit ambitieuse sur le plan de la lutte au changement climatique. L'objectif du Québec à l'horizon 2050 est de -80 à -95% de réduction d'ici 2050 par rapport à 1990. L'objectif n'est pas une cible adoptée par décret, mais représente le consensus international de l'effort minimal requis par les pays industrialisés afin de faire leur "juste part" aux objectifs de l'*Accord de Paris*. Développement Durable Environnement et Lutte contre les changements climatiques, « Engagements du Québec - Nos cibles de réduction d'émissions de GES », en ligne: <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/engagement-quebec.asp>>.

- **Le mot « supplémentaire » devrait être retiré de l'article 37(2)**
- **La liste de projets assujettis qualitativement devrait être revue pour couvrir exhaustivement tous les projets structurants susceptibles de menacer la transition vers la neutralité**
- **Un nouvel article devrait être ajouté au REEIE afin d'assujettir les projets présentant une vulnérabilité particulière aux impacts climatiques (par exemple, la construction d'industrie de produits toxiques en zone inondable, etc.)**
- **Un nouvel article devrait être ajouté au REEIE afin d'assujettir les projets qui pourraient mettre en péril nos efforts d'adaptation.**

De plus, le pouvoir discrétionnaire du nouvel article 31.1.1 LQE devrait être utilisé de façon à pallier aux lacunes identifiées dans ce commentaire et assujettir les projets significatifs au plan climatique qui ne sont pas autrement assujettis et à contrer le fractionnement des projets (et des entreprises) fait dans le but d'éviter ou de contourner le seuil d'assujettissement.³²

³² Mémoire du Centre québécois du droit de l'environnement, *Consultation sur le Livre vert intitulé : Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, 31 août 2015.

Appendice 1 à l'Annexe 2 : Coût social CO₂ tel qu'estimé par Environnement et Changement Climatique Canada appliqué à un projet à émissions annuelles de 99 999t métriques CO₂³³

	Updated Central [\$/tonne]	@ 99 999 tonnes/year [million \$]	Updated 95th Percentile [\$/tonne]	@ 99 999 tonnes/year [million \$]
2010	34,10	3,41	131,50	13,15
2011	35,20	3,52	137,43	13,74
2012	36,30	3,63	143,37	14,34
2013	37,40	3,74	149,30	14,93
2014	38,50	3,85	155,20	15,52
2015	39,60	3,96	161,10	16,11
2016	40,70	4,07	167,00	16,70
2017	41,80	4,18	172,93	17,29
2018	42,90	4,29	178,85	17,88
2019	44,00	4,40	184,78	18,48
2020	45,10	4,51	190,70	19,07

³³ Un grand merci à Daniel Horen Greenford, MSc, BSc Hons PhD Student, Geography, Planning and Environment, Concordia University Economics for the Anthropocene, McGill University pour la confection du tableau à partir de Environnement et Changement climatique Canada, *Mise à jour technique des estimations du coût social des gaz à effet de serre*, Mars 2016, p. 33 en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/eccc/En14-202-2016-fra.pdf>.

2021	46,04	4,60	195,22	19,52
2022	46,98	4,70	199,74	19,97
2023	47,92	4,79	204,26	20,43
2024	48,86	4,89	208,78	20,88
2025	49,80	4,98	213,30	21,33
2026	50,74	5,07	217,80	21,78
2027	51,68	5,17	222,30	22,23
2028	52,62	5,26	226,80	22,68
2029	53,56	5,36	231,30	23,13
2030	54,50	5,45	235,80	23,58
2031	55,52	5,55	240,42	24,04
2032	56,54	5,65	245,04	24,50
2033	57,56	5,76	249,66	24,97
2034	58,58	5,86	254,28	25,43
2035	59,60	5,96	258,90	25,89
2036	60,62	6,06	263,50	26,35
2037	61,64	6,16	268,10	26,81
2038	62,66	6,27	272,70	27,27
2039	63,68	6,37	277,30	27,73
2040	64,70	6,47	281,90	28,19
2041	65,70	6,57	285,70	28,57
2042	66,70	6,67	289,50	28,95
2043	67,70	6,77	293,30	29,33
2044	68,70	6,87	297,10	29,71

2045	69,70	6,97	300,90	30,09
2046	70,72	7,07	304,68	30,47
2047	71,74	7,17	308,46	30,85
2048	72,76	7,28	312,24	31,22
2049	73,78	7,38	316,02	31,60
2050	74,80	7,48	319,80	31,98
Sum from 2018 to 2050		193,81		834,90