

ENSEMBLE, DÉVELOPPONS LE QUÉBEC
DE FAÇON RESPONSABLE

**MODERNISER LE RÉGIME
D'AUTORISATION
ENVIRONNEMENTALE**

DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

LIVRE VERT





**MODERNISER LE RÉGIME
D'AUTORISATION
ENVIRONNEMENTALE**

DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

LIVRE VERT

The page features a minimalist design with a diagonal line running from the top-left corner towards the center. Below this line, there are three overlapping diamond shapes (rhombuses) formed by thin, light-colored lines. The top diamond is partially cut off by the diagonal line. The overall aesthetic is clean and modern.

Coordination et rédaction

Cette publication a été réalisée par la Direction générale de l'analyse et de l'expertise régionales et la Direction générale de l'évaluation environnementale et stratégique du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). Elle a été produite par la Direction des communications du MDDELCC.

Renseignements

Pour tout renseignement, vous pouvez communiquer avec le Centre d'information du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Téléphone : 418 521-3830
1 800 561-1616 (sans frais)

Télécopieur : 418 646-5974

Courriel : info@mddelcc.gouv.qc.ca

Internet : www.mddelcc.gouv.qc.ca

Pour obtenir un exemplaire du document :

Visitez notre site Web :
<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/index.htm>

Dépôt légal – 2015

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN : 978-2-550-73268-6 (pdf)

ISBN : 978-2-550-73267-9 (imprimé)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec - 2015



Papier 100 % fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-Logo.
Procédé sans chlore et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

MESSAGE DU MINISTRE



C'est avec fierté que je dépose, à l'Assemblée nationale, le livre vert visant à moderniser le régime d'autorisation environnementale découlant de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE).

La LQE n'a fait l'objet d'aucune révision en profondeur depuis son adoption en 1972 il y a maintenant 43 ans. Notre objectif est de doter le Québec d'un régime plus clair, plus prévisible et plus efficace, et ce, tout en maintenant les plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement.

Cette modernisation constitue une démarche incontournable pour l'avenir du Québec et pour les projets susceptibles de voir le jour dans ses différentes régions. Elle vise à établir des balises qui assureront un encadrement mieux adapté au risque environnemental des nombreuses demandes d'autorisation acheminées au Ministère chaque année. Elle nous permettra de mieux conjuguer les trois piliers du développement durable, soit le développement économique et social et la protection de l'environnement. Elle sera également l'occasion d'intégrer l'un des plus grands enjeux de notre siècle, la lutte contre les changements climatiques.

J'ai tenu à présenter dans le cadre d'un livre vert les grandes orientations sur lesquelles pourrait reposer le prochain régime d'autorisation environnementale. Il est le résultat de nombreux échanges, consultations et réflexions issus de plusieurs comités et groupes concernés par la LQE. Nous voulons maintenant partager le fruit de ce travail avec les citoyens et les différents groupes et organismes intéressés par la protection de l'environnement. Il est essentiel d'entendre leurs points de vue sur les orientations proposées.

Ainsi, le livre vert servira d'outil de réflexion lors des consultations particulières qui se dérouleront en commission parlementaire. Cet exercice de première importance mènera au dépôt cet automne, d'un projet de loi à l'Assemblée nationale. Ultimement, nous profiterons d'un régime d'autorisation environnementale pleinement adapté aux défis du 21^e siècle, et ce, au bénéfice de la société d'aujourd'hui et de celle que nous léguerons à nos enfants.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'David HeurteL'.

DAVID HEURTEL
Ministre du Développement durable, de l'Environnement
et de la Lutte contre les changements climatiques

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CONTEXTE.....	3
VISION.....	7
ACQUIS POUR L'ENVIRONNEMENT.....	9
ENJEUX INCONTOURNABLES.....	11
OBJECTIFS DE LA MODERNISATION.....	13
ORIENTATIONS.....	15
1. INCLURE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DANS LES PROCESSUS D'AUTORISATION.....	16
2. MIEUX INTÉGRER LES 16 PRINCIPES DE LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	20
3. ACCENTUER LA MODULATION DU RÉGIME D'AUTORISATION EN FONCTION DU RISQUE ENVIRONNEMENTAL, ET CE, SANS RÉDUIRE LES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES.....	26
4. ACCROÎTRE L'INFORMATION DISPONIBLE SUR LES AUTORISATIONS ET LES OCCASIONS D'INTERVENIR POUR LE PUBLIC.....	36
5. SIMPLIFIER LES AUTORISATIONS ET LES PROCESSUS D'ANALYSE.....	46
6. REVOIR LES RESPONSABILITÉS DU MINISTÈRE ET DES INITIATEURS DE PROJETS.....	56
7. MIEUX INTERNALISER LES COÛTS DES AUTORISATIONS ENVIRONNEMENTALES ET DES ACTIVITÉS QUI EN DÉCOULENT.....	64
CONCLUSION.....	69
ANNEXE 1 DISPOSITIONS FONDAMENTALES DE LA LOI.....	71
ANNEXE 2 PROCÉDURES QUÉBÉCOISES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE.....	72
ANNEXE 3 AUTORISATIONS DÉLIVRÉES PAR LE MINISTRE EN VERTU DE LA LOI.....	74
ANNEXE 4 BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE).....	77
ANNEXE 5 EXEMPLES D'ACTIVITÉS PAR CATÉGORIES.....	79
ANNEXE 6 DÉTERMINATION DU NIVEAU DE TARIFICATION.....	85
ANNEXE 7 SIGLES ET ACRONYMES.....	86

**Régime
d'autorisation**
(données annuelles)

45
décisions
gouvernementales
(par décret)

20
périodes d'information et
de consultation publique et
7
audiences
publiques
(BAPE)

5 000
autorisations
ministérielles

INTRODUCTION

En 1972, la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) vient remplacer la Loi de la Régie des eaux et, en partie, la Loi de l'hygiène publique, pour devenir la pièce maîtresse du régime québécois de protection de l'environnement.

La LQE vise à protéger la santé et le bien-être de la population ainsi que la qualité des milieux de vie. Elle prévoit les dispositions fondamentales dans lesquelles s'inscrit le régime d'autorisation environnementale (voir l'annexe 1). Ce régime permet aux personnes, aux municipalités et aux entreprises de réaliser des activités de manière encadrée et à certaines conditions.

En somme, le régime d'autorisation environnementale est l'instrument par lequel l'État peut assumer efficacement une grande part de ses responsabilités en matière de protection de l'environnement.

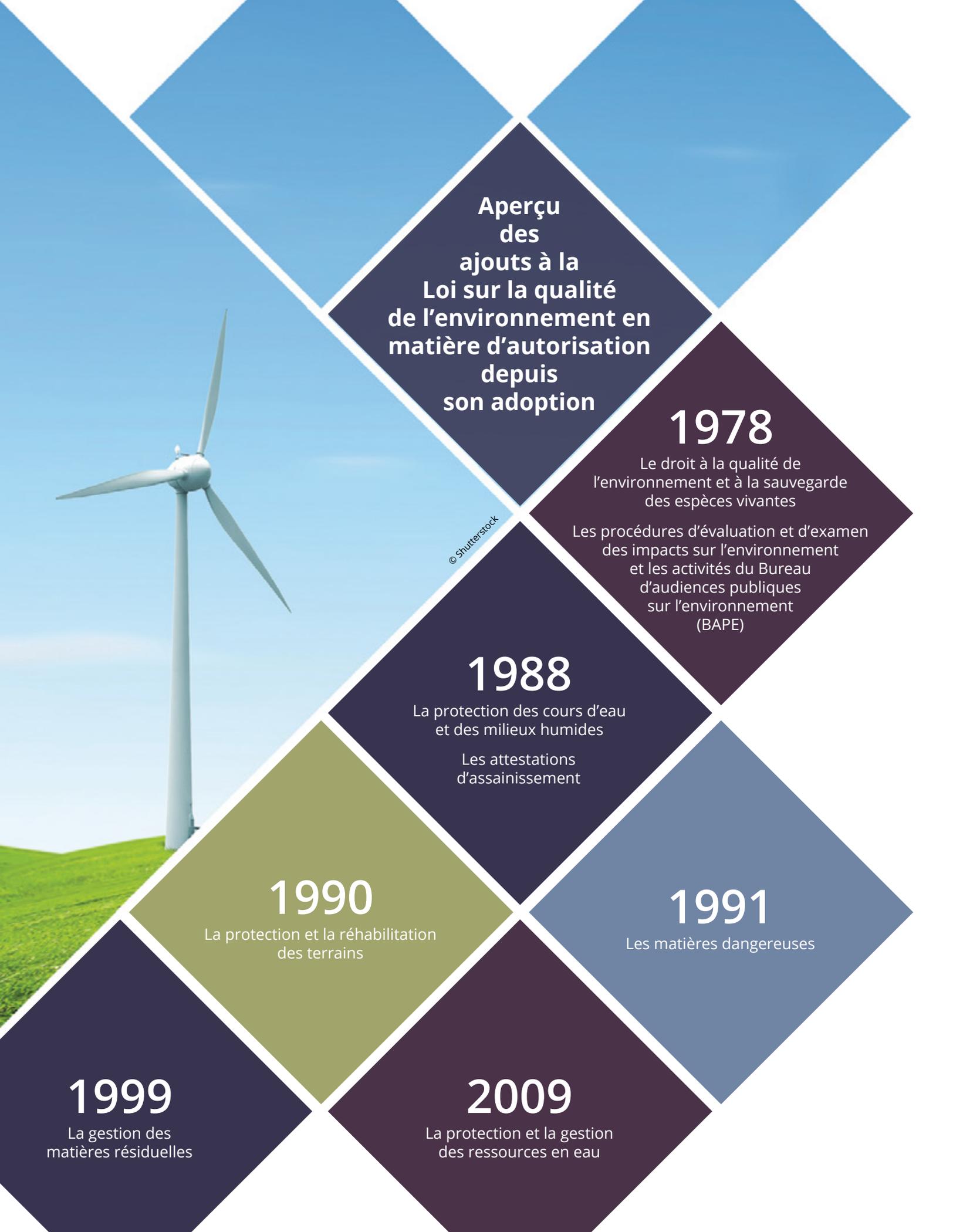
Dans ce contexte, la Loi attribue à l'État des responsabilités et des pouvoirs pour lui permettre d'anticiper les impacts des activités sur l'environnement et d'évaluer leur acceptabilité. En somme, le régime d'autorisation environnementale est l'instrument par lequel l'État peut assumer efficacement une grande part de ses responsabilités en matière de protection de l'environnement.

Ce régime comporte deux catégories d'autorisations :

- ◆ Les certificats délivrés par le gouvernement à la suite de l'application de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (voir l'annexe 2);
- ◆ Les autorisations délivrées par le ministre en vertu de la LQE. Ces autorisations ministérielles peuvent prendre la forme de certificats, d'attestations, de permissions, d'approbations ou de permis (voir l'annexe 3).

Régime d'autorisation (données annuelles)

- ◆ 45 décisions gouvernementales (par décret)
- ◆ 20 périodes d'information et de consultation publique et 7 audiences publiques (BAPE)
- ◆ 5 000 autorisations ministérielles :
 - ◆ certificat d'autorisation (art. 22)
 - ◆ cession (art. 24)
 - ◆ certificat administratif (art. 24.2)
 - ◆ attestation d'assainissement (section IV.2)
 - ◆ approbation d'un plan de réhabilitation (section IV.2.1)
 - ◆ autorisations diverses (art. 31.75, 32, 41 à 43, 48 et 70.8)
 - ◆ permis d'exploitation d'aqueduc et d'égout (art. 32.1 et 32.2)
 - ◆ approbation de taux (art. 32.9)
 - ◆ approbation d'un plan de gestion de matières résiduelles (art. 53.6 à 53.27)
 - ◆ permission pour construire sur un ancien lieu d'élimination (art. 65)
 - ◆ permis relatif aux matières dangereuses (art. 70.11)



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

1978

Le droit à la qualité de l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes

Les procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et les activités du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

1988

La protection des cours d'eau et des milieux humides

Les attestations d'assainissement

1990

La protection et la réhabilitation des terrains

1991

Les matières dangereuses

1999

La gestion des matières résiduelles

2009

La protection et la gestion des ressources en eau

© Shutterstock

CONTEXTE

Au fil des années, plusieurs dispositions en matière d'autorisation ont été ajoutées à la LQE pour répondre à de nouvelles préoccupations ou pour encadrer de nouveaux secteurs d'activité. Ces nombreux ajouts ont été faits au fil des ans et ont contribué à rendre les mécanismes d'autorisation plus complexes, et ce, tant pour le Ministère, pour les initiateurs de projets que pour les populations intéressées par les démarches d'évaluation et d'autorisation.

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

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

Autres éléments à signaler :

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

Le régime d'autorisation environnementale prévu par la LQE n'a fait l'objet d'aucune révision en profondeur depuis son adoption. Force est de constater que le Québec d'aujourd'hui a beaucoup changé en plus de 40 ans. Au cours des dernières décennies :

- ◆ Le contexte économique et social a considérablement évolué;
- ◆ Les connaissances scientifiques et environnementales et les technologies de traitement des contaminants (dans l'eau, dans l'air et dans le sol) ont connu de grands progrès;
- ◆ Les types de projets se sont diversifiés et certains comportent des enjeux environnementaux majeurs et complexes, notamment ceux qui entourent l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures et de nouveaux types de gisements miniers;

- ♦ La société québécoise est de plus en plus sensible aux impacts des projets sur l'environnement et la qualité de leur milieu de vie. La transparence et l'accès à l'information sont donc devenus des éléments incontournables de l'acceptabilité sociale;
- ♦ La participation et la prise en compte du savoir, des intérêts et des droits des nations autochtones dans les processus d'autorisation se sont imposées;
- ♦ De nouveaux enjeux environnementaux ont vu le jour, notamment en matière de lutte contre les changements climatiques;
- ♦ Le concept de développement durable qui a émergé dans les années 1980 s'est imposé au sein de la société québécoise pour en devenir une valeur fondamentale.

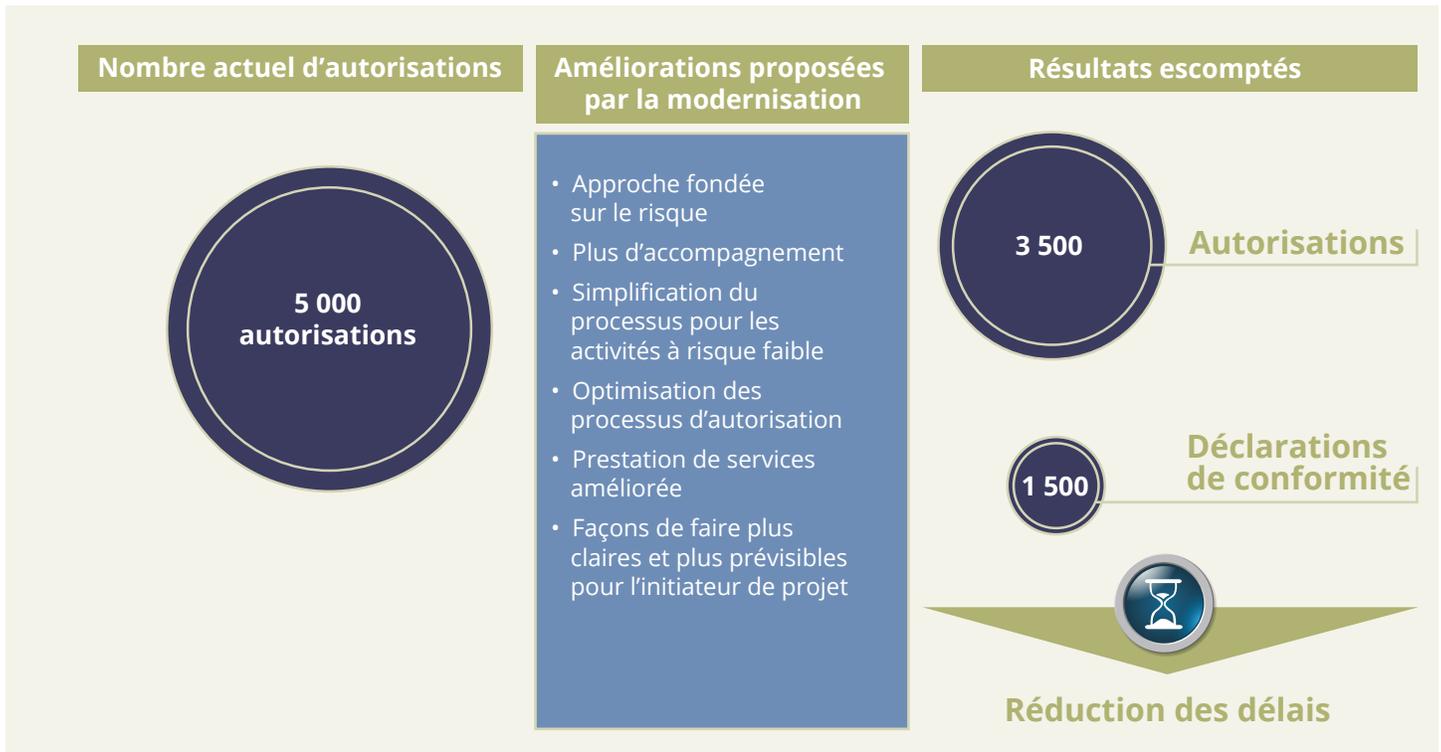
Les rapports et travaux de plusieurs comités ont alimenté les réflexions sur le régime d'autorisation environnementale, lesquelles permettent de conclure que celui-ci n'est pas adapté à la réalité du Québec d'aujourd'hui.

En somme, il apparaît impératif de moderniser le régime d'autorisation actuel. En ce sens, le présent livre vert est un outil de travail qui vise la concertation des différents intervenants intéressés à contribuer à l'établissement d'un cadre d'autorisation adapté aux défis du 21^e siècle.

Rapports et travaux qui alimentent la réflexion :

- ◆ Les consultations menées dans le cadre de la commission parlementaire sur le projet de stratégie gouvernementale de développement durable révisée (2015-2020);
- ◆ Les réflexions en cours qui mèneront à l'adoption d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre pour la période post-2020;
- ◆ Le rapport du Comité sur la modernisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du processus de participation publique;
- ◆ Le rapport Audet sur la simplification réglementaire et administrative;
- ◆ Les consultations menées dans le cadre des travaux du Comité conseil sur l'allègement réglementaire et administratif;
- ◆ Les travaux en cours visant la redéfinition des relations entre le gouvernement du Québec et les municipalités, y compris la simplification réglementaire et administrative;
- ◆ Les travaux de la Commission de révision permanente des programmes;
- ◆ Plusieurs autres réflexions réalisées par le Ministère, avec ou sans partenaires, au fil des ans.

RÉSULTATS ESCOMPTÉS DE LA MODERNISATION DU RÉGIME D'AUTORISATION



VISION

Le Québec doit se doter d'un régime d'autorisation environnementale moderne, clair et optimisé, et ce, tout en maintenant les plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement. Le nouveau régime vise également à permettre au Québec de relever les défis associés à la lutte contre les changements climatiques et doit prendre en compte les principes du développement durable.

**Actualiser le régime
d'autorisation
sans pour autant
réduire les exigences
environnementales.**

Le Ministère doit tendre vers une culture de service qui repose sur des valeurs de transparence, de rigueur et d'équité auprès de tous les citoyens. Ainsi, la modernisation doit rendre les processus plus efficaces et plus prévisibles pour les initiateurs de projets et la population concernée par ces projets.

À l'instar de la réforme entreprise par l'Ontario, une approche fondée sur le niveau de risque environnemental s'avère une avenue incontournable pour concentrer les efforts sur les projets ayant des impacts importants sur l'environnement. Dans ce même esprit, le recours à des déclarations de conformité¹ pour les activités ayant des impacts moindres est une piste prometteuse. L'allègement des processus devrait ainsi permettre de réduire jusqu'à 30 % le nombre d'autorisations délivrées. Cela devrait aussi permettre de réduire les délais à toutes les étapes d'autorisation.

Cette modernisation s'inscrit dans une perspective de cohérence, de simplification et d'efficience. Elle nous permettra, ensemble, de développer le Québec de façon responsable.

1. Dans l'esprit des articles 95.1 et suivants de la LQE portant sur les attestations de conformité.



ACQUIS POUR L'ENVIRONNEMENT

Depuis son adoption, le régime d'autorisation environnementale a permis au Québec de faire de grands progrès dans l'application de mesures de contrôle et d'évaluation de projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. À la lumière de l'expertise développée et de l'évolution des connaissances, il apparaît que certains acquis du régime d'autorisation actuel ont fait leurs preuves et qu'ils doivent être maintenus.

Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) et processus de consultation publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

Intégrée à la Loi en 1978, la PEEIE permet de considérer les impacts environnementaux et les préoccupations citoyennes lors de la prise de décisions concernant la mise en œuvre de projets d'envergure² (voir l'annexe 2). La consultation du public est de la responsabilité du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) que le ministre mandate à cette fin (voir l'annexe 4). Parmi les projets actuellement soumis à la PEEIE, certains touchent :

- ◆ Les travaux majeurs en milieu hydrique, les ports et les quais;
- ◆ Les mines;
- ◆ Certaines installations industrielles;
- ◆ Les lieux de traitement et d'élimination de matières dangereuses;
- ◆ Les installations de production et de transport d'énergie d'importance;
- ◆ Des routes, gares et chemins de fer;
- ◆ L'épandage aérien de pesticides;
- ◆ Les lieux d'élimination de matières résiduelles.

La PEEIE permet d'agir en amont des projets en prévenant de possibles atteintes à l'environnement. De plus, grâce à sa partie publique, elle constitue un mécanisme d'information des parties concernées sur les enjeux environnementaux, économiques et sociaux des projets. La prise en compte des préoccupations, des opinions et des propositions formulées par la population, y compris par les populations autochtones et les organisations, constitue un apport essentiel au processus d'évaluation environnementale en raison des connaissances concrètes que ces dernières ont de leur milieu de vie.

La consultation publique menée par le BAPE dans le cadre de la PEEIE assure la neutralité et la transparence de la démarche. Les citoyens susceptibles de profiter des retombées de ces projets ou d'en subir les répercussions ont la possibilité de faire valoir leur point de vue et de contribuer à fournir aux

La prise en compte des préoccupations, des opinions et des propositions formulées par la population, y compris par les populations autochtones et les organisations, constitue un apport essentiel au processus d'évaluation environnementale en raison des connaissances concrètes que ces dernières ont de leur milieu de vie.

Serre de tomates chauffée par la chaleur des moteurs de la centrale électrique où l'électricité est produite à partir des biogaz, Drummondville

© 2014, Cynthia Marchildon, MDDELCC

2. Le chapitre II de la LQE prévoit d'autres procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social applicables en territoires nordiques conventionnés. La présente réforme ne propose aucun changement à celles-ci.

décideurs un éclairage plus large. Les initiateurs de projets peuvent également bonifier leurs projets en tenant compte des préoccupations de la population et tendre, ainsi, vers une cohabitation plus harmonieuse avec le milieu.

La crédibilité et le savoir-faire du BAPE en matière de consultation publique sont de précieux atouts. L'action de cet organisme permet de prendre en compte des enjeux importants pour la population dans la réalisation des projets. Cet acquis doit être préservé, ce qui n'empêche pas que des améliorations puissent y être apportées, notamment au chapitre des mécanismes de consultation.

Par ailleurs, la PEEIE permet l'intégration des aspects environnementaux, sociaux et économiques d'un projet puisque le gouvernement délivre une autorisation après que l'ensemble des missions gouvernementales y aient contribué. À cet égard, la mise sur pied de la PEEIE s'inscrit bien dans le concept de développement durable.

Autorisations délivrées par le ministre en vertu de la Loi (voir l'annexe 3)

La nécessité d'obtenir une autorisation préalable pour l'exercice d'activités comportant des risques relativement importants pour l'environnement demeure essentielle. Cette avenue a fait ses preuves à maintes occasions, et l'intervention du Ministère a permis de modifier les projets pour les rendre plus acceptables, notamment en réduisant les rejets de contaminants dans l'environnement.

En effet, ce régime permet de procéder à l'évaluation d'un projet avant sa réalisation, dans un souci de prévention. Plus précisément, il permet d'encadrer l'exercice des activités pour faire en sorte qu'elles se réalisent en conformité avec les normes applicables ou dans des conditions permettant de protéger adéquatement l'environnement.

Normes environnementales

La LQE et ses règlements contiennent plusieurs normes environnementales qui doivent être préservées. Ainsi, la modernisation proposée vise à actualiser le régime d'autorisation sans pour autant réduire les exigences environnementales.

Municipalités locales

Les municipalités jouent un rôle important en matière d'autorisation environnementale et, à ce titre, elles sont des partenaires du gouvernement. Par exemple, les travaux, constructions et ouvrages sur les rives, dans le littoral d'un cours d'eau ou d'un lac et dans les plaines inondables, dont la réalisation est permise conformément à la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, ne nécessitent pas d'autorisation ministérielle dans la mesure où ils ont fait l'objet d'une autorisation spécifique d'une municipalité.

ENJEUX INCONTOURNABLES

La modernisation du régime d'autorisation environnementale doit permettre à la société québécoise de faire face aux enjeux environnementaux actuels. À l'instar d'autres sociétés du monde, le Québec est appelé à revoir et à repenser ses façons de faire en instaurant les meilleures pratiques en matière de développement durable. La lutte contre les changements climatiques impose une obligation de transition vers une économie résiliente et plus sobre en carbone. D'ailleurs, le Québec est bien positionné pour participer à l'élaboration d'innovations technologiques dans une diversité de domaines.

Lutte contre les changements climatiques

La lutte contre les changements climatiques est l'un des plus grands défis environnementaux de ce siècle. Les impacts des changements climatiques touchent l'ensemble du territoire québécois et constituent une menace sérieuse pour la qualité de vie, la santé, l'environnement et l'économie.

Le Québec a adopté une ambitieuse cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 20 % sous le niveau de 1990, à l'horizon 2020, et compte poursuivre son engagement à long terme. Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission est la pièce maîtresse de la lutte contre les changements climatiques du gouvernement. En outre, le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC 2013-2020) définit les principaux champs d'intervention du gouvernement en la matière. À ce plan d'action se greffent plusieurs autres initiatives gouvernementales. Cette approche permettra au Québec de poursuivre son virage vers une économie verte tout en renforçant la résilience de la société à l'égard des impacts des changements climatiques.

Le Québec exerce un leadership reconnu en matière de lutte contre les changements climatiques. Il se démarque sur les scènes nord-américaine et internationale par d'ambitieuses cibles de réduction d'émissions de GES et par son leadership à l'égard du marché du carbone. Le marché du carbone Québec-Californie est d'ailleurs au cœur de l'approche québécoise de lutte contre les changements climatiques. Les revenus qu'il génère sont entièrement réinvestis dans le PACC et contribuent ainsi à l'atteinte des objectifs du Québec en la matière.

La modernisation du régime d'autorisation environnementale devrait permettre d'intégrer davantage les enjeux liés à la lutte contre les changements climatiques notamment en s'assurant que les projets soumis aux autorisations s'inscrivent de manière cohérente avec les objectifs du Québec.

Développement durable

Les organisations sont de plus en plus nombreuses à prendre en compte les principes de développement durable dans l'exercice de leurs activités. Elles sont conscientes qu'une vision à long terme des retombées économiques, sociales et environnementales d'un projet fait partie intégrante de ses facteurs de réussite.

Les projets qui se concrétisent au Québec doivent être planifiés dans une perspective de développement durable afin de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

En ce sens, la modernisation du régime d'autorisation environnementale est une occasion de mieux intégrer les principes du développement durable au Québec.

OBJECTIFS DE LA MODERNISATION

La révision du régime d'autorisation environnementale prévu par la LQE vise à instaurer un régime moderne, clair et optimisé qui permettra de maintenir les plus hautes exigences en matière de protection de l'environnement tout en étant adapté aux défis du Québec du 21^e siècle. Les objectifs de la révision sont les suivants :

- ◆ Actualiser le régime d'autorisation :
 - › En renforçant l'intégration de la lutte contre les changements climatiques dans le régime d'autorisation et en prenant en considération les objectifs du Plan d'action sur les changements climatiques;
 - › En assurant une meilleure intégration des 16 principes du développement durable dans le processus d'autorisation;
 - › En encadrant les évaluations environnementales stratégiques (ÉES);
- ◆ Concentrer les efforts sur les projets ayant des impacts importants sur l'environnement :
 - › En adoptant une approche basée sur le risque environnemental;
 - › En simplifiant le processus d'autorisation pour les activités dont les risques sont moindres sans réduire les exigences environnementales;
 - › En augmentant la capacité de réaction dans les situations exceptionnelles;
- ◆ Alléger et clarifier le traitement des demandes et les démarches d'autorisation :
 - › En augmentant la prévisibilité et l'efficacité;
 - › En proposant des pistes pour améliorer la PEEIE, y compris sa phase publique, dont la responsabilité est confiée au BAPE;
 - › En optimisant le processus d'autorisation ministérielle et en réduisant les délais;
- ◆ Améliorer l'accès à l'information, la participation citoyenne et la transparence :
 - › En instaurant de nouvelles pratiques de communication de l'information;
 - › En rendant publique davantage d'information;
 - › En diversifiant les occasions de participation pour le public;
- ◆ Accroître la rigueur, la cohérence, l'uniformité et le partage d'information dans le cadre de l'analyse des demandes d'autorisation :
 - › En poursuivant l'amélioration d'une prestation de service de qualité au Ministère;
 - › En instaurant un processus de reddition de comptes sur les résultats atteints à l'égard d'objectifs quantifiables et mesurables, dont celui de diminuer les délais pour la délivrance des autorisations;
 - › En déterminant des indicateurs et des cibles;
- ◆ Internaliser les coûts liés aux autorisations et aux activités du Ministère qui y sont associées, et ce, tant pour les directions régionales que pour les autres directions du Ministère :
 - › En révisant la grille tarifaire des demandes d'autorisation.

PRESTATION DE SERVICE AMÉLIORÉE : **UNE PRIORITÉ**

La modernisation du régime d'autorisation se réalisera avec, en toile de fond, une préoccupation constante de l'amélioration de la prestation de services. Les objectifs suivants y contribueront spécifiquement :

- ◆ Continuer l'instauration d'une culture de service de qualité au Ministère;
- ◆ Mettre en œuvre des processus d'autorisation plus clairs et plus prévisibles pour les initiateurs de projets et les citoyens en général;
- ◆ Poursuivre les actions visant la rigueur et la cohérence;
- ◆ Assurer une plus grande uniformité dans l'analyse des demandes par :
 - › l'élaboration de guides;
 - › la formation des analystes du Ministère;
 - › le partage d'information entre les experts sectoriels et les analystes en région;
 - › le partage d'information entre les régions;
- ◆ Instaurer un processus de reddition de comptes et déterminer des indicateurs et des cibles touchant, notamment, la diminution des délais pour la délivrance des autorisations;
- ◆ Effectuer, en continu, une veille concurrentielle des processus d'autorisation dans le but de mettre en œuvre les meilleures pratiques;
- ◆ Améliorer l'accès à l'information et la transparence;
- ◆ Mettre en œuvre des processus d'autorisation plus transparents;
- ◆ Renforcer l'accompagnement des initiateurs de projets, notamment par des rencontres de démarrage;
- ◆ Une fois la modernisation mise en œuvre, réviser la déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens du Ministère.

De plus, le Ministère poursuivra sa réflexion pour simplifier la relation avec les initiateurs de projets, par exemple, par le biais de guichets uniques au sein du Ministère ou tout autre formule.

ORIENTATIONS

La modernisation du régime d'autorisation environnementale repose sur les sept orientations suivantes :

1. Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation;
2. Mieux intégrer les 16 principes de la Loi sur le développement durable;
3. Accentuer la modulation du régime en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales;
4. Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public;
5. Simplifier les autorisations et les processus d'analyse;
6. Revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projets;
7. Mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent.

Ces orientations sont présentées de manière plus détaillée dans les pages suivantes. Pour chacune d'elles, des constats sont établis et des propositions visant à moderniser le régime d'autorisation sont faites. Un aperçu de mesures comparables mises en œuvre par d'autres États est également présenté.

À la suite de la présentation de chaque orientation, des questions sont soulevées afin de susciter les discussions et les réflexions.



ORIENTATION 1

INCLURE LA LUTTE
CONTRE LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES
DANS LES PROCESSUS
D'AUTORISATION

Le Québec a des exigences élevées en matière de protection de l'environnement et des objectifs ambitieux de lutte contre les changements climatiques. Il est déterminé à réduire significativement ses émissions de gaz à effet de serre (GES) sans compromettre sa compétitivité et son développement économique. À cette fin, le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques prévoit différentes mesures pour aider concrètement la société à faire des choix durables afin de réduire son empreinte carbone et de renforcer sa capacité d'adaptation aux impacts des changements climatiques. La lutte contre les changements climatiques exige donc une diversité d'actions et la collaboration de différents acteurs, y compris ceux qui réalisent des projets sur le territoire québécois.

La LQE prévoit déjà certains outils pour prendre en compte la lutte contre les changements climatiques, à savoir :

- ◆ Le pouvoir, accordé au gouvernement, de fixer par décret une cible de réduction des émissions de GES pour l'ensemble du Québec ou pour des secteurs particuliers;
- ◆ La mise en œuvre d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES (SPEDE), aussi connu sous le nom de « marché du carbone »;
- ◆ Le pouvoir, accordé au ministre, d'élaborer et de proposer au gouvernement un plan d'action pluriannuel sur les changements climatiques, d'en assumer la mise en œuvre et d'en coordonner l'exécution.

Cependant, sauf dans le cas des projets soumis à la PEEIE, le ministre ne dispose pas expressément du pouvoir d'exiger que les projets soient conçus de façon à tenir compte des émissions de GES ou à les réduire. De plus, les processus d'analyse actuels considèrent peu les risques et impacts des projets sur les changements climatiques et les risques et impacts que pourraient avoir les changements climatiques sur la réalisation d'un projet.

*Le **Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques** (PACC 2013-2020) contribue de façon significative à l'atteinte de l'objectif québécois de réduction de GES. Il comprend différentes mesures visant, entre autres, le développement du transport collectif et alternatif, la saine gestion des matières résiduelles, l'aménagement durable du territoire, mais également l'essor de créneaux porteurs tels que l'électrification des transports, l'efficacité énergétique et les technologies propres. De plus, la **Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques** prévoit des investissements, notamment en matière de préservation des écosystèmes et de gestion de l'eau.*

*Le **marché du carbone** est un outil économique flexible qui permet de réduire les émissions de GES grâce aux plafonds d'émission dégressifs qu'il impose aux grands émetteurs dans les secteurs des transports, industriels et des bâtiments. Le signal de prix qu'il induit dans l'économie encourage les entreprises à trouver des solutions innovantes pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et pour être plus efficaces sur le plan énergétique, ce qui leur permet d'améliorer leur compétitivité.*

*La totalité des revenus du **marché du carbone** sont versés au **Fonds vert** pour assurer la mise en œuvre du PACC 2013-2020. D'ici 2020, plus de 3,3 milliards de dollars provenant du Fonds vert seront investis afin de soutenir les entreprises et les municipalités dans leur transition vers un monde plus sobre en carbone.*

Ce qui est proposé

1. Concevoir des outils afin de renforcer la capacité de prise en compte des risques climatiques dans l'ensemble des processus d'autorisation

Il est proposé de concevoir des outils (guides, cadres de référence, directives, règlements, etc.) afin de renforcer la prise en compte des enjeux liés aux changements climatiques dans la PEEIE et dans les processus d'autorisation ministérielle. Les connaissances évoluant rapidement et constamment, de tels outils devront être souples pour qu'on puisse les adapter facilement et rapidement aux nouvelles réalités.

Ainsi, avec des outils qui lui permettront de mieux prévoir les impacts des changements climatiques, un initiateur pourrait concevoir son projet en conséquence, en dimensionnant autrement ses ponceaux ou ses ponts, par exemple, ou en faisant de meilleurs choix énergétiques dès l'étape de la conception.

2. Assujettir à la PEEIE, dans certains cas, les activités qui comportent des enjeux importants concernant les changements climatiques

Il est proposé que les impacts des activités, tant sur le bilan de GES du Québec qu'en matière d'adaptation aux changements climatiques, fassent partie des éléments que le gouvernement considérerait comme justifiés pour assujettir de manière ponctuelle un projet à la PEEIE.

3. Renforcer le processus ministériel d'autorisation

Il est proposé que le Ministère intervienne davantage en amont des projets pour s'assurer que des préoccupations liées aux changements climatiques y soient intégrées. Pour ce faire, le Ministère pourrait notamment exiger de connaître le taux d'émission de GES prévu dans le cadre de l'analyse de certains projets. Ainsi, des conditions pourraient être imposées lors de la délivrance d'une autorisation afin de limiter les émissions de GES ou pour que des mesures soient prévues en matière d'adaptation aux impacts des changements climatiques. Dans certains cas, les initiateurs de projets pourraient se voir demander de prévoir de telles mesures lors de leur demande d'autorisation, par exemple le dépôt d'un plan de réduction de GES.

Cependant, il faut poursuivre la réflexion pour déterminer la façon dont la prise en compte des changements climatiques pourrait s'intégrer aux autorisations ministérielles. On pourrait, notamment, assujettir à une autorisation ministérielle les projets susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur les changements climatiques ou sur la capacité d'un milieu à faire face à ces changements.

Avantages

- ♦ Optimiser les possibilités de réduire à la source les émissions de GES et favoriser, ainsi, l'atteinte des cibles que le Québec se fixe.
- ♦ Assurer la cohérence entre les choix de développement et leur incidence sur les efforts de réduction de GES.
- ♦ Intervenir en amont en faisant en sorte que les risques et les impacts climatiques soient considérés dès la conception des projets.
- ♦ Protéger la santé et la sécurité de la population en minimisant les risques associés aux impacts des changements climatiques.
- ♦ Assurer la pérennité des infrastructures de manière à réduire les coûts assumés par les entreprises, les citoyens, les municipalités et les gouvernements.

CONTEXTES LÉGISLATIFS COMPARABLES

L'État de New York a ratifié, le 22 septembre 2014, la Loi sur la résilience et le risque communautaire, qui vise à renforcer la capacité d'adaptation de la population aux impacts des changements climatiques et à réduire les risques qui pèsent sur les infrastructures. Plusieurs éléments de cette loi font suite aux recommandations de la Commission 2100 de l'État de New York après le passage de l'ouragan Sandy.

Cette loi, qui exige que les impacts des changements climatiques (ondes de tempêtes, hausse du niveau de la mer, inondations, etc.) soient intégrés dans la réglementation et dans les projets requérant un permis ou un financement public, est unique aux États-Unis.

Dans sa loi sur le Grand Nord*, la province de l'Ontario a intégré la gestion des stocks de carbone terrestre dans les objectifs relatifs à l'aménagement du territoire.

* Loi de 2010 sur le Grand Nord, L.O. 2010, ch. 18, art. 5 par. 3 : « L'aménagement du territoire du Grand Nord se fait conformément aux objectifs suivants : (...) 3. Maintenir la diversité biologique, les processus et fonctions écologiques, y compris le stockage et la séquestration du dioxyde de carbone dans le grand nord ».

Matière à discussion

1. Les changements climatiques, qui sont déjà considérés dans la mise en œuvre du SPEDE et dans la déclaration obligatoire des GES, devraient-ils l'être aussi dans les processus de délivrance des autorisations?
2. De quelles façons les impacts des changements climatiques devraient-ils être pris en compte dans le cadre du processus d'autorisation des projets?
3. Sur quelles bases le Ministère devrait-il évaluer l'acceptabilité d'une réduction d'émission de GES dans le cadre d'une demande d'autorisation?



ORIENTATION 2

**MIEUX INTÉGRER LES 16 PRINCIPES
DE LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT
DURABLE**

Un nombre de plus en plus important d'organisations québécoises se montrent proactives et ont, à ce jour, intégré des pratiques exemplaires de développement durable à leurs activités. Une conscientisation a été faite et il faut continuer à progresser dans cette direction.

La modernisation proposée permettra de mieux intégrer les principes de la Loi sur le développement durable dans les processus d'autorisation, notamment en les enchâssant dans la LQE (voir l'encadré).

Les 16 principes du développement durable

Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. Les 16 principes du développement durable énoncés dans la Loi sur le développement durable sont les suivants :

1. Santé et qualité de vie
2. Équité et solidarité sociales
3. Protection de l'environnement
4. Efficacité économique
5. Participation et engagement
6. Accès au savoir
7. Subsidiarité
8. Partenariat et coopération intergouvernementale
9. Prévention
10. Précaution
11. Protection du patrimoine culturel
12. Préservation de la biodiversité
13. Respect de la capacité de support des écosystèmes
14. Production et consommation responsables
15. Pollueur payeur
16. Internalisation des coûts

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

La Stratégie énergétique du Québec 2006-2015 a donné lieu à cinq ÉES portant sur une exploration éventuelle des hydrocarbures, soit :

- ♦ L'ÉES-1 sur la mise en valeur des hydrocarbures dans le bassin de l'estuaire maritime et du nord-ouest du golfe du Saint-Laurent (2009-2011);
- ♦ L'ÉES-2 sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de la Madeleine et de la baie des Chaleurs (2010-2012);
- ♦ L'ÉES concernant les gaz de schiste dans les basses-terres du Saint-Laurent (2011-2013);
- ♦ L'ÉES globale sur les hydrocarbures (2014-2015) – en cours;
- ♦ L'ÉES propre à Anticosti (2014-2015) – en cours.

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

CE QUI EST PROPOSÉ

1. Encadrer législativement les évaluations environnementales stratégiques (ÉES)

Il est proposé d'intégrer des dispositions dans une législation pour encadrer, selon certains critères, l'évaluation et l'examen des stratégies, des plans et des programmes des ministères et organismes gouvernementaux.

L'ÉES permettrait notamment :

- ♦ De déterminer les conditions d'acceptabilité environnementale, sociale et économique dans des secteurs d'activité prédéfinis;
- ♦ D'intensifier la prise en compte des principes de développement durable et de la lutte contre les changements climatiques dans les stratégies, plans et programmes des ministères et organismes gouvernementaux;
- ♦ De définir des critères qui détermineraient les stratégies, les plans et les programmes qui doivent faire l'objet d'une ÉES;
- ♦ De prendre en compte les effets cumulatifs et d'offrir une vision d'ensemble.

L'organisme ou le ministère responsable réaliserait l'évaluation environnementale stratégique de la stratégie, du plan ou du programme qu'il souhaiterait implanter dans un secteur visé ou dans une région donnée. Un processus de consultation serait prévu dans lequel le BAPE pourrait être appelé à jouer un rôle.

L'organisme ou le ministère tiendrait compte de l'ÉES et des résultats de la consultation publique pour finaliser sa stratégie, son plan ou son programme. Le Ministère jouerait donc seulement un rôle d'accompagnateur. Il serait par ailleurs le gestionnaire d'un registre public qui contiendrait les renseignements relatifs à l'ensemble des ÉES réalisées au Québec.

2. Adapter les processus d'autorisation environnementale aux projets découlant d'une stratégie, d'un plan ou d'un programme ayant fait l'objet d'une ÉES

Il est proposé d'adapter la PEEIE (directive simplifiée, étude d'impact et consultation publique plus ciblées, etc.) et l'autorisation ministérielle (ex. : conditions prédéterminées) aux projets qui découlent d'une stratégie, d'un plan ou d'un programme ayant fait l'objet d'une ÉES. Cela permettrait de profiter des connaissances acquises et d'éviter de reprendre les questions déjà discutées. Dans certains cas, cela pourrait aussi avoir pour effet de réduire le niveau de risque environnemental des projets qui en découleraient, ce qui modifierait le processus d'autorisation auquel ils seraient normalement assujettis.

Actuellement, tous les projets d'un même type sont étudiés à la pièce et l'ensemble des impacts sont analysés pour chaque projet. À la suite d'une ÉES, le ministère ou l'organisme pourrait adopter des normes basées sur les meilleures pratiques reconnues. Ainsi, la justification d'un projet et certaines caractéristiques seraient déjà convenues; cela en faciliterait l'analyse et permettrait un processus d'autorisation simplifié.

Avantages

- ◆ Prendre en compte les principes du développement durable en réalisant une ÉES en amont des projets, à une étape qui est propice à une telle réflexion.
- ◆ Tenir compte des considérations environnementales lors de l'élaboration de stratégies, de plans et de programmes, une étape généralement dominée par des considérations économiques et sociales.
- ◆ Permet de considérer les impacts cumulatifs.
- ◆ Donner l'occasion aux citoyens et aux organisations de s'exprimer sur les stratégies, plans et programmes concernés.
- ◆ Éviter de reprendre projet par projet des éléments déjà pris en compte lors de l'ÉES (justification, choix d'option, critères d'implantation, etc.).
- ◆ Simplifier les processus d'autorisation des projets dans la mesure où ils respectent les critères convenus à la suite de l'ÉES en question.
- ◆ Favoriser une prise de décision éclairée et travailler sur la base d'un plan d'ensemble qui aurait pour effet d'accélérer a posteriori les processus liés à chacun des projets subséquents pris individuellement.

CONTEXTES LÉGISLATIFS COMPARABLES

Au Canada, l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont déjà adopté des dispositions législatives pour encadrer les ÉES sur leur territoire. De plus en plus répandue à travers le monde, l'ÉES constitue un outil favorisant le développement durable.

Matière à discussion

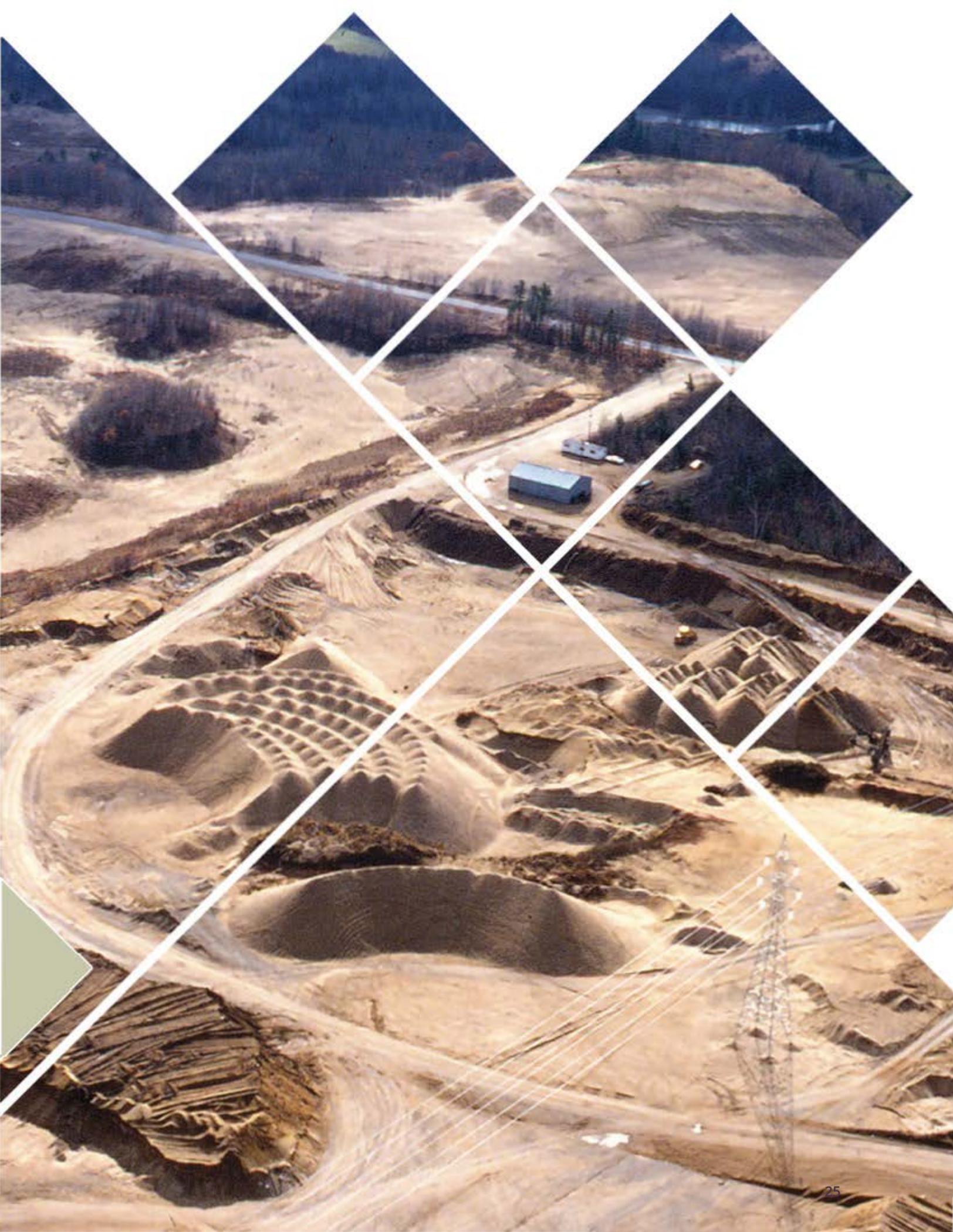
Est-il pertinent que le Québec se dote d'un encadrement législatif pour les évaluations environnementales stratégiques ou devrions-nous plutôt privilégier une politique qui établirait un cadre administratif mais sans portée légale?

Quels genres de stratégies, de plans ou de programmes gouvernementaux pourraient être visés par une ÉES?

Quel mode de consultation devrait être privilégié dans le cadre d'une ÉES?

Sablère,
MRC de Matawinie,
Saint-Félix-de-Valois

© 1988, Michel Neveu,
Le monde en images, CCDMD





ORIENTATION 3

ACCENTUER LA MODULATION
DU RÉGIME D'AUTORISATION
EN FONCTION DU RISQUE
ENVIRONNEMENTAL, ET CE, SANS
RÉDUIRE LES EXIGENCES
ENVIRONNEMENTALES

Le régime actuel établit deux principales catégories d'autorisations environnementales :

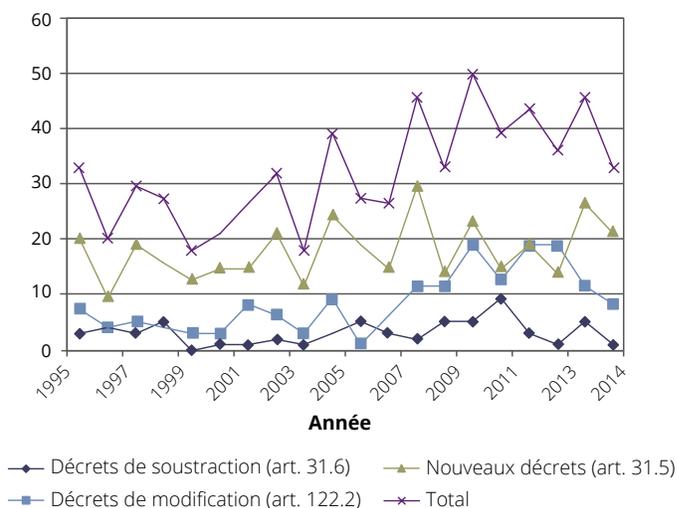
- ◆ Les certificats d'autorisation délivrés par le gouvernement à la suite de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) (voir l'annexe 2);
- ◆ Les divers types d'autorisations délivrées par le ministre (voir l'annexe 3).

En ce qui concerne les projets assujettis à la PEEIE, on constate que :

- ◆ La liste des projets inscrits dans le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (REEIE) est à revoir : certains projets, qui ne présentent plus un risque élevé pour l'environnement, pourraient être autorisés par un processus mieux approprié, alors que d'autres devraient être ajoutés à la liste;
- ◆ L'assujettissement d'un projet qui n'est pas inscrit à ce règlement n'est pas possible;
- ◆ Les délais de traitement sont longs;
- ◆ Le nombre total de certificats d'autorisation délivrés par le gouvernement a connu une augmentation considérable au cours des 20 dernières années;
- ◆ Chaque année, jusqu'à 45 décisions gouvernementales sont prises dans le cadre de la PEEIE (voir le graphique 1), dont un certain nombre a fait l'objet d'une audience publique devant le BAPE.

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

Graphique 1 : Nombre de décisions prises en vertu de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) de 1995 à 2014

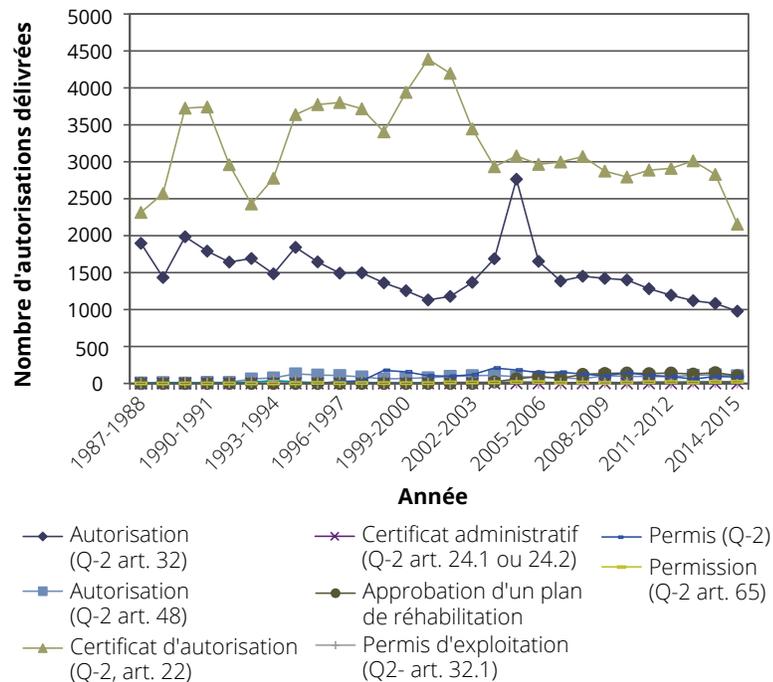


Usine de production d'aluminium du Groupe Rio Tinto Alcan, Saguenay
© Rio Tinto Alcan

En ce qui concerne les projets assujettis à une autorisation ministérielle, on constate que :

- ♦ Le libellé de l'article 22³ a une portée très étendue; il fait en sorte que tout projet susceptible d'entraîner un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, de même que tout projet réalisé dans un milieu humide ou hydrique, est assujéti à l'obtention d'un certificat d'autorisation;
- ♦ Plusieurs autres types d'autorisations sont prévus par la LQE et s'ajoutent à ceux qui sont délivrés en vertu de l'article 22;
- ♦ Le même processus d'autorisation s'applique à tous les projets, peu importe leur nature et l'ampleur de leurs impacts appréhendés sur l'environnement, ce qui s'avère parfois exigeant pour les projets dont les impacts sont peu importants;
- ♦ Chaque année, le Ministère reçoit en moyenne 5 500 demandes d'autorisation, ce qui mène notamment à la délivrance de près de 3 000 certificats d'autorisation en vertu de l'article 22 et de 1 000 autorisations en vertu de l'article 32 (voir le graphique 2).

Graphique 2 : Nombre d'autorisations ministérielles délivrées par année



3. « Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation. »

Ce qui est proposé

Il est proposé d'accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction **du risque environnemental que représente un projet**. Ainsi, les efforts consentis pour l'analyse des dossiers qui présentent le moins de risque seraient déplacés vers l'analyse de ceux qui présentent des risques plus importants pour l'environnement.

Le régime d'autorisation proposé comporterait quatre catégories d'activités. On peut les décrire sommairement de la façon suivante (voir le tableau 1) :

- ♦ **Les activités à risque élevé** : activités complexes ou de grande envergure entraînant des préoccupations sociales et des impacts environnementaux importants et qui, par conséquent, requièrent la mise en œuvre de mesures d'atténuation;
- ♦ **Les activités à risque modéré** : activités de complexité variable entraînant des impacts environnementaux et qui, par conséquent, requièrent la mise en œuvre de mesures d'atténuation;
- ♦ **Les activités à risque faible** : activités dont les impacts sont mineurs sur l'environnement mais qui peuvent nécessiter des mesures d'atténuation;
- ♦ **Les activités à risque négligeable** : activités simples dont les impacts sur l'environnement ne sont pas significatifs.

Le niveau de risque ne serait pas évalué projet par projet. En effet, les activités à risques élevé, faible ou négligeable seraient préalablement identifiées par règlement. Le processus d'adoption des règlements implique obligatoirement une consultation et une adoption par le ministre ou par le gouvernement, selon le cas. Les activités qui ne se retrouveraient pas dans ces trois catégories seraient considérées comme étant à risque modéré. Aussi, des mesures devraient être prévues pour éviter que des projets ne soient fractionnés dans le but de réduire leur niveau de risque et de bénéficier d'un processus d'autorisation différent.

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

- ♦ la complexité;
- ♦ les impacts appréhendés sur l'environnement et la vulnérabilité du milieu récepteur;
- ♦ les mesures d'atténuation prévues pour réduire ou éliminer leurs impacts sur l'environnement;
- ♦ le potentiel de conformité aux lois, aux règlements et aux autres normes environnementales;
- ♦ les préoccupations des citoyens et des organisations.

Pour toutes les catégories d'activités, des mesures de vérification et de contrôle continueraient d'être appliquées par le Ministère. En cas de manquement, des sanctions administratives ou pénales pourraient être imposées selon la nature du manquement et ses impacts sur la santé ou sur l'environnement. Des adaptations législatives ou réglementaires seraient toutefois requises pour tenir

compte des différentes catégories d'activités et des conditions applicables à chacune d'elles.

1. Assujettir les activités à risque élevé à la PEEIE et au certificat d'autorisation du gouvernement

Il est proposé que le régime d'autorisation gouvernemental soit maintenu pour les activités qui représentent un risque élevé pour l'environnement. Ces activités seraient, comme c'est le cas actuellement, identifiées dans le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (REEIE) et assujetties à la PEEIE.

Revoir la liste des activités assujetties à la PEEIE

Il est proposé de procéder à une révision de la liste des projets assujettis pour qu'elle couvre toutes les activités à risque élevé. À cette fin, le REEIE serait mis à jour pour que seuls les projets à risque élevé soient assujettis à la PEEIE.

Au fil des ans, certains projets assujettis à la PEEIE suscitent peu d'intérêt dans la population et les impacts qui y sont associés sont maintenant bien maîtrisés. Ces projets bénéficieraient d'un processus d'autorisation mieux adapté sans qu'on réduise la protection de l'environnement. À titre d'exemple, la correction d'une courbe dans un terrain montagneux et boisé requiert parfois une emprise d'une largeur moyenne de plus de 35 mètres, et ce, sur plus d'un kilomètre, ce qui en fait un projet assujetti à la PEEIE. Pourtant, un tel projet est bien accepté par la population et les techniques à appliquer pour protéger l'environnement sont maîtrisées (période de déboisement, stabilisation des talus, protection des cours d'eau, etc.). Ainsi, un tel projet pourrait dorénavant être autorisé par un certificat du ministre.

Prévoir une révision périodique de la liste

Afin d'assurer la qualité de l'environnement à la mesure des enjeux environnementaux émergents, comme les effets de l'évolution encore méconnue aujourd'hui des changements climatiques ou l'exploitation de matières premières émergentes, il est proposé que la Loi prévoit un mécanisme de révision périodique de la liste des projets assujettis à la PEEIE.

Attribuer au gouvernement le pouvoir d'assujettir un projet à la PEEIE

Il est proposé que la Loi attribue au gouvernement le pouvoir d'assujettir à la PEEIE, de manière exceptionnelle, un projet qui n'apparaît pas dans la liste prévue dans le REEIE, s'il l'estime justifié, selon certains critères définis par la Loi. Un décret du gouvernement serait requis pour concrétiser cette décision.

Le gouvernement pourrait décider d'assujettir à la PEEIE un projet non inscrit dans la liste. Bien qu'il soit difficile de prévoir la nature d'un tel projet, on peut penser à une activité qui aurait un caractère inédit (ex. : une nouvelle technologie) ou l'exploitation d'une ressource naturelle jusqu'alors non valorisable (ex. : gaz de schiste, terres rares, etc.). Il s'agirait de situations exceptionnelles.

2. Assujettir les activités à risque modéré à une autorisation ministérielle

Il est proposé que les activités représentant des risques modérés pour l'environnement demeurent assujetties à une autorisation délivrée par le ministre. Comme c'est le cas actuellement, aucune liste des activités à risque modéré ne serait établie. Il s'agirait donc, en quelque sorte, du mode d'autorisation utilisé par défaut lorsqu'une activité projetée ne ferait pas partie des activités assujetties à la PEEIE ou identifiées par règlement comme étant à risque faible ou négligeable.

3. Assujettir les activités à risque faible à une déclaration de conformité

Il est proposé que les activités à risque faible pour l'environnement ne soient pas assujetties à l'obligation d'obtenir une autorisation. Ces activités ainsi que les normes ou critères auxquels elles doivent répondre seraient déterminées par règlement.

Ces activités seraient plutôt encadrées par la production d'une déclaration de conformité obligatoire par les initiateurs de projets de même que par l'application des différentes normes réglementaires. La déclaration de conformité pourrait s'inspirer de l'attestation de conformité environnementale prévue à la section X.1 de la Loi ou se baser sur les avis de projets prévus dans le Règlement sur les exploitations agricoles.

Actuellement

*Jusqu'en 2013-2014, le Ministère délivrait annuellement **700 certificats d'autorisation** pour la valorisation de matières résiduelles fertilisantes.*

Ce qui est proposé

*Dans le cas de la valorisation de matières résiduelles fertilisantes, le fait d'assujettir les activités à risque faible à une déclaration de conformité permettrait, à titre illustratif, de faire passer de **700 à 100 le nombre de certificats d'autorisation** et de produire **600 déclarations de conformité**.*

Le Ministère considère que, selon des critères prédéfinis, la valorisation de certaines matières résiduelles fertilisantes constitue une activité à risque faible.

4. Soustraire certaines activités dont le risque est négligeable à toute formalité préalable

Il est proposé que la réalisation des activités dont le risque est considéré comme négligeable pour l'environnement ne soit assujettie à aucune formalité préalable. Ces activités ainsi que les normes ou critères auxquels elles doivent répondre pour bénéficier de la soustraction seraient déterminés par règlement et, le cas échéant, par les autres normes réglementaires applicables.

Exceptionnellement, une déclaration d'activité pourrait être exigée dans certains cas prévus par règlement.

Tableau 1 : Catégories d'activités en fonction du niveau de risque (voir l'annexe 5 pour des exemples d'activités par catégories)

Catégorie	Critère d'assujettissement	Type d'encadrement	Responsable	Processus d'analyse par le Ministère
Risque élevé	Liste d'activités prévues par le REEIE	Certificat d'autorisation	Gouvernement	PEEIE, y compris sa phase publique devant le BAPE
Risque modéré	Critères définis par la Loi ou par règlement du gouvernement – catégorie résiduaire	Autorisation	Ministre	Analyse de la demande
Risque faible	Liste d'activités prévues par règlement	Déclaration de conformité	Initiateur de projet et, le cas échéant, son professionnel	Vérification de l'admissibilité à une déclaration de conformité
Risque négligeable	Liste d'activités prévues par règlement	Aucun encadrement ou obligation de produire une déclaration d'activité	Initiateur de projet	Aucun

Avantages

- ◆ Actualiser le régime d'autorisation sans réduire les exigences environnementales.
- ◆ Offrir plus d'efficacité et d'efficience en concentrant les efforts sur les projets dont les impacts sur l'environnement sont importants.
- ◆ Maintenir la procédure actuelle, y compris le recours à une audience publique devant le BAPE, pour les activités à risque élevé.
- ◆ Maintenir des autorisations ministérielles pour les activités à risque modéré.
- ◆ Diminuer de manière significative le nombre de demandes d'autorisations ministérielles.
- ◆ Alléger et clarifier le traitement des demandes pour des projets ayant des impacts moindres.
- ◆ Répondre adéquatement aux préoccupations exprimées par la clientèle quant aux exigences du Ministère et aux délais de traitement des demandes.
- ◆ Assurer un meilleur équilibre dans le partage des responsabilités entre les initiateurs de projets et le Ministère.

Contextes législatifs comparables

Au Canada, les régimes d'autorisation environnementale de l'Ontario et de la Colombie-Britannique constituent des exemples intéressants de régimes modernisés en fonction du risque environnemental des activités.

En 2011, l'Ontario a modifié et simplifié son processus pour les responsables d'activités à risque faible, lesquels doivent simplement déclarer leurs activités dans un registre prévu à cette fin et se conformer à des normes environnementales spécifiques. Cette modernisation a permis d'accélérer et de simplifier le contrôle des activités qui présentent un risque faible, de diminuer les coûts liés à leur contrôle et de permettre une réorientation des ressources vers les activités qui présentent des risques plus importants pour l'environnement. En 2014, sur un total de 3 122 activités qui auraient autrement dû faire l'objet d'un certificat d'autorisation préalable, 653 activités ont pu être inscrites au registre.

La Colombie-Britannique avait, dès 2004, décidé de fonder son régime d'autorisation environnementale sur le niveau de risque que présentent les secteurs d'activité.

La modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental est également appliquée dans plusieurs pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment en Australie et au Royaume-Uni.

Matière à discussion

1. Pensez-vous qu'un régime d'autorisation modulé en fonction du risque environnemental constitue une avenue prometteuse?
2. Est-il pertinent d'attribuer au gouvernement, dans des cas exceptionnels, le pouvoir d'assujettir à la PEEIE un projet qui ne fait pas partie de la liste prévue dans le REEIE? Quels critères pourraient être utilisés pour baliser l'exercice de ce pouvoir, le cas échéant?
3. Selon vous, quelles activités devraient être identifiées comme des activités à risque élevé, à risque faible et à risque négligeable?
4. Selon vous, quelles mesures devraient être prévues afin d'éviter le fractionnement des projets?
5. Un projet présentant un effet positif sur l'environnement devrait-il bénéficier d'un processus d'autorisation allégé? Que devrait-on considérer comme un effet positif?
6. Selon vous, un processus d'autorisation allégé devrait-il être prévu pour les travaux à caractère public ou pour les instances municipales?

Matière à réflexion

Les municipalités locales, les municipalités régionales de comté et les communautés métropolitaines sont des acteurs importants en matière d'environnement. Ces instances exercent aujourd'hui un rôle majeur en ce qui concerne, notamment, la gestion des matières résiduelles, la gestion de l'eau potable et des eaux usées, l'entretien des cours d'eau en milieu agricole, l'aménagement et l'urbanisme et l'élaboration de plans d'action de développement durable.

La Loi sur les compétences municipales confère aux municipalités une compétence générale en matière d'environnement. Ces dernières peuvent adopter des règlements en cette matière. De plus, les municipalités sont responsables de l'application de certains règlements gouvernementaux relatifs à l'environnement, notamment le Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées.

Les enjeux environnementaux sont au cœur des activités municipales. Dans le contexte où le gouvernement souhaite reconnaître les municipalités comme un gouvernement de proximité, les responsabilités de ces dernières doivent être prises en compte. Les projets municipaux qui touchent l'environnement constituent des projets publics menés par des instances qui gèrent des fonds publics et dont les dirigeants sont imputables devant la population.





ORIENTATION 4

ACCROÎTRE L'INFORMATION
DISPONIBLE SUR LES AUTORISATIONS
ET LES OCCASIONS D'INTERVENIR
POUR LE PUBLIC

La loi actuelle prévoit plusieurs mécanismes d'accès à l'information et de consultation du public. Citons notamment :

- ♦ La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE), qui prévoit la publication de certains documents sur des projets majeurs;
- ♦ Le processus de participation et de consultation publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), qui demeure une référence en la matière partout dans le monde (voir l'annexe 4);
- ♦ Le droit reconnu à toute personne d'obtenir du ministre tout renseignement disponible concernant les contaminants émis dans l'environnement, sous réserve des restrictions prévues dans la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, qui a été adoptée depuis;
- ♦ La tenue d'un registre public accessible sur le site Web du Ministère et regroupant toutes les demandes d'autorisation soumises en vertu de la Loi et toutes celles qui ont été délivrées, suspendues ou révoquées.

Par ailleurs, au fil des ans, les technologies de l'information ont transformé nos façons de communiquer. Dans le passé, la consultation se faisait essentiellement à partir de documents mis à la disposition des citoyens dans certains lieux publics, telles les universités et les bibliothèques. Aujourd'hui, les documents sont disponibles sur le site Web du BAPE après que l'étude d'impact ait été jugée complète par le Ministère.

En instituant la PEEIE et sa phase publique, le gouvernement manifestait clairement sa volonté de favoriser la participation des citoyens dans le cadre des projets dont l'incidence sur l'environnement est importante. Cet apport du citoyen est balisé dans la LQE par la notion de « frivolité », c'est-à-dire que le ministre, lorsqu'il reçoit une demande d'audience publique, y donne suite dans la mesure où celle-ci n'est pas frivole. Or, il s'agit d'une notion large dont l'application a montré certaines limites.

De plus, un citoyen qui souhaite faire part de ses préoccupations sur un projet a comme seule option le recours à une audience publique. Cependant, il s'agit d'un processus exigeant et requérant beaucoup de ressources à la fois pour le demandeur, l'initiateur de projet et pour le BAPE (formation d'une commission avec son équipe, disponibilité des experts gouvernementaux, matériel de présentation pour l'initiateur, location de salle, logistique, etc.). Or, il arrive qu'une ou deux personnes seulement requièrent une audience; sans être nécessairement frivoles, les préoccupations à l'appui de leur demande peuvent être très ciblées ou déjà très bien connues et documentées. Dans une telle situation, la tenue d'une audience publique n'apporterait pas d'éclairage additionnel à la prise de décision gouvernementale. Ainsi, avec le temps, le BAPE a été amené à proposer une solution alternative à l'audience publique : les mandats de médiation. Cette avenue est privilégiée lorsqu'il y a peu de demandeurs pour une audience et que les enjeux soulevés sont circonscrits. Or, actuellement, ce mécanisme n'est pas balisé par la Loi.

Dans un autre ordre d'idées, le président, le vice-président et les commissaires du BAPE sont présentement nommés par le gouvernement, selon un processus de sélection qui n'est pas prévu dans la Loi.

Par ailleurs, de récents jugements de la Cour suprême sont venus mieux encadrer les obligations des gouvernements en matière de consultation des communautés autochtones. Le projet de modernisation n'affecterait en rien les processus actuels de consultation établis en conformité avec ces jugements.

Consultation des communautés autochtones

Obligation gouvernementale de consulter

Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, au nom du gouvernement, a l'obligation légale de consulter les communautés autochtones et, dans certaines circonstances, de les accommoder lorsqu'il a connaissance de l'existence possible d'un droit ancestral revendiqué ou établi et qu'il envisage des mesures pouvant avoir un effet préjudiciable sur celui-ci.

Objectif de la consultation autochtone

La consultation vise à connaître et à comprendre les préoccupations des collectivités autochtones, à chercher les moyens d'éviter ou de minimiser l'atteinte à leurs droits connus ou reconnus et à rechercher des mesures d'accommodement, le cas échéant. La consultation vise aussi à limiter les répercussions d'une activité ou d'un projet sur l'exercice de leurs droits en fonction de :

- ♦ l'étendue du territoire visé par l'action ou le projet;
- ♦ l'importance du territoire pour les Autochtones (ex. : sites patrimoniaux, territoires particuliers, etc.);
- ♦ les activités exercées par les Autochtones;
- ♦ la permanence ou la durée de l'atteinte, comme une exploitation forestière et l'enneigement d'un territoire;
- ♦ l'analyse de la nuisance sur la pratique des activités traditionnelles.

Livre vert et consultation autochtone

Les propositions prévues au livre vert ne modifient en rien les obligations du Ministère de consulter et, le cas échéant, d'accommoder les communautés autochtones lorsqu'il délivre une autorisation. Les pratiques actuelles du Ministère restent les mêmes en matière de consultation autochtone. Avant la délivrance d'une autorisation, le Ministère évalue la nécessité de consulter les Autochtones. La portée de la consultation et le processus de consultation à mettre en place doivent ensuite être déterminés.

En ce qui concerne les projets assujettis à la PEEIE, on constate que :

- ◆ Les documents sur un projet sont rendus publics à la période d'information et de consultation du public, qui commence après que l'étude d'impact ait été réalisée par l'initiateur de projet. Or, le projet est alors connu depuis un certain temps et cette période a souvent un poids important dans la balance de l'acceptabilité sociale, notamment en raison de son manque de transparence;
- ◆ La population a démontré à maintes reprises son intérêt à faire part de ses préoccupations plus tôt dans le processus;
- ◆ La notion de frivolité est large et son application aurait besoin d'être précisée;
- ◆ La seule option de l'audience publique pour répondre à la demande d'un citoyen qui souhaite faire part de ses préoccupations relativement à un projet n'est pas adaptée à toutes les situations;
- ◆ La médiation environnementale n'est pas balisée par la Loi, et d'autres moyens de consultation pourraient être conçus;
- ◆ Plusieurs documents utilisés pour l'analyse environnementale des projets soumis à la PEEIE ne sont pas rendus publics, car ils sont produits ou transmis au Ministère après la phase publique qui est sous la responsabilité du BAPE. Pour le moment, seuls la décision du gouvernement et le rapport d'analyse environnementale sont rendus publics, sur le site Web du Ministère, au moment de la parution du décret à la *Gazette officielle du Québec*;
- ◆ Le processus de sélection des membres du BAPE fait l'objet de critiques en raison de son peu de transparence;
- ◆ Les règles encadrant la tenue d'une audience publique sont toujours les mêmes, peu importe la nature, l'ampleur et les enjeux du projet assujetti à la PEEIE.

En ce qui concerne les autorisations ministérielles, on constate que :

- ◆ Le registre contient peu d'information sur ces dernières;
- ◆ Les citoyens souhaitent obtenir plus d'information sur les projets autorisés;
- ◆ Les citoyens doivent déposer des demandes en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels pour obtenir une copie des autorisations. En plus d'être lourde, cette démarche peut occasionner des coûts pour les citoyens;
- ◆ Le traitement de ces demandes est très exigeant pour le Ministère.

CE QUI EST PROPOSÉ

1. Créer un registre des évaluations environnementales

Il est proposé de créer un nouveau registre public spécifique aux projets visés par la PEEIE pour regrouper l'ensemble de l'information et des documents relatifs à ces projets. Ce registre serait accessible sur le site Web du Ministère et

mis à jour à chacune des étapes du processus. Plusieurs documents pourraient s'y retrouver, tels que :

- ◆ Les documents actuellement rendus publics par le BAPE lors de la période d'information et de consultation sur le projet;
- ◆ Les compléments d'information transmis par l'initiateur de projet tout au long de la procédure, y compris les modifications apportées au projet et les lettres d'engagement;
- ◆ Le rapport d'analyse environnementale et la décision gouvernementale prise par décret (aussi appelée « certificat d'autorisation gouvernementale »);
- ◆ Les rapports de suivi produits lors de la réalisation du projet;
- ◆ Les documents transmis au Ministère dans le cadre des demandes de modification des décrets d'autorisation.

Actuellement, l'information sur un projet est disponible au moment où le ministre la rend publique, c'est-à-dire au début de la période d'information et de consultation publique de 45 jours dont la responsabilité est confiée au BAPE. Sont alors disponibles : l'avis de projet, la directive, l'étude d'impact, les avis des experts consultés sur la recevabilité de l'étude d'impact, les questions et commentaires transmis à l'initiateur, les réponses à ces questions et commentaires ainsi que l'avis de recevabilité. Une fois la phase publique terminée, aucun document n'est rendu public à l'exception du rapport du BAPE, du rapport d'analyse environnementale réalisée par le Ministère et de la décision gouvernementale.

La proposition vise deux objectifs : rendre les documents disponibles plus tôt dans le processus, au fur et à mesure de leur réception, et rendre plus de documents disponibles. Le Ministère envisage de rendre disponibles l'avis de projet, la directive, l'étude d'impact, les avis des experts consultés sur la recevabilité de l'étude d'impact, les questions et commentaires transmis à l'initiateur, les réponses à ces questions et commentaires, l'avis de recevabilité, le rapport du BAPE, les avis des experts sur l'acceptabilité environnementale, le rapport d'analyse environnementale, la décision gouvernementale et tous les documents qui découlent de cette décision et de la réalisation du projet, dont les protocoles et les rapports de suivi environnemental, les demandes de certificat d'autorisation ministérielle et les modifications au projet, etc.

2. Consulter le public en amont de la PEEIE

Dans le cadre des projets à risque élevé, il est proposé d'offrir au public davantage d'occasions d'intervenir en amont. À cet égard, deux propositions sont avancées.

D'une part, l'initiateur de projet serait incité à consulter les citoyens avant d'entreprendre ses démarches d'autorisation auprès du Ministère et de faire état des résultats de cette consultation lors du dépôt de son avis de projet.

D'autre part, tout citoyen, groupe ou organisation intéressé par un projet pourrait se prononcer sur les enjeux qui, à son avis, devraient être considérés dans l'étude d'impact. Il pourrait s'exprimer par voie électronique, par l'intermédiaire du registre d'évaluation environnementale, à l'étape où est diffusée la directive ministérielle, et ce, dans un délai prédéterminé. Les résultats de cette consultation devront être considérés dans l'étude d'impact de l'initiateur.

3. Mieux définir le recours à l'audience publique

L'audience publique tenue par le BAPE est un moyen de participation des citoyens reconnu par la société québécoise. Il s'agit d'un véhicule qui a démontré sa pertinence lorsque les préoccupations ou les enjeux d'un projet sont importants. Cependant, dans certaines situations, il peut s'avérer mal adapté aux besoins. Il est donc suggéré de proposer des modes de consultation alternatifs et d'encadrer la médiation environnementale dans la Loi. Finalement, il y aurait lieu de baliser la notion de frivolité dans la LQE.

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

4. Prévoir des moyens complémentaires aux processus existants de participation publique devant le BAPE

Il est proposé que la Loi prévoit le processus de médiation par le BAPE, ce qui officialiserait cette pratique alternative à la tenue d'une audience publique.

De plus, lorsque la tenue d'une audience publique est prévisible ou jugée requise par le ministre, celle-ci pourrait s'amorcer dès que l'étude d'impact est jugée complète, sans qu'il soit nécessaire de tenir d'abord une période d'information et de consultation du dossier par le public. Cette façon de faire serait rendue possible grâce à l'instauration du registre d'évaluation environnementale qui permettrait aux citoyens de prendre connaissance du projet et de ses impacts dès le début de la procédure, bien avant que soit confié un mandat au BAPE.

Enfin, l'exploration de nouvelles approches pour diversifier les modes d'intervention du BAPE dans l'exécution de ses mandats fait partie des attentes exprimées par divers citoyens. Des modifications aux règles encadrant les mandats du BAPE pourraient donc s'avérer nécessaires. Le BAPE pourrait aussi ajuster ses règles pour s'adapter à la nature des mandats qui lui sont confiés. Les ajustements apportés pourraient toucher, plus particulièrement, les moyens de consultation, les délais et la durée de réalisation de ses mandats. Ainsi, pour la phase publique de la PEEIE, il est proposé :

- ♦ De réduire la durée de la période d'information et de consultation du dossier par le public, compte tenu que l'information serait disponible dans le registre public d'évaluation environnementale;
- ♦ D'utiliser davantage les technologies de l'information et des communications au moment de la tenue des consultations publiques dans le cadre de la PEEIE;
- ♦ De publier les rapports des commissions du BAPE au maximum cinq jours après leur dépôt à l'intention du ministre, comparativement à 60 jours aujourd'hui.

5. Modifier le processus de sélection des membres du BAPE

Il est proposé que la Loi prévoie clairement le mode de sélection et de nomination des membres du BAPE, y compris le président et le vice-président.

6. Bonifier le contenu des autorisations ministérielles et les rendre disponibles

Il est proposé de bonifier le contenu des autorisations ministérielles afin que celles-ci contiennent une information plus complète, soit :

- ♦ Les conditions à caractère environnemental;
- ♦ Les renseignements d'intérêt public;
- ♦ Les programmes de suivi environnemental qu'est tenu de réaliser le titulaire d'une autorisation.

Il est aussi proposé de rendre disponibles les autorisations ministérielles directement sur le site Web du Ministère. Certains renseignements à caractère confidentiel et stratégique, tels les secrets industriels, demeureront protégés.

Actuellement

*L'autorisation n'indique qu'une **description sommaire du projet** et sa **localisation**. Le certificat d'autorisation est disponible par l'intermédiaire d'une demande d'accès formulée en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.*

Ce qui est proposé

*Bien que le projet sera décrit très sommairement, les **conditions non réglementées** seront ajoutées, les **renseignements d'intérêt public** ainsi que **le programme de suivi environnemental**, s'il y a lieu, seront décrits. Pour une usine, on pourra y retrouver de l'information telle que les heures d'exploitation, les concentrations maximales de contaminants rejetées (niveau sonore, eaux usées, etc.), la fréquence d'échantillonnage et les paramètres à analyser, la date de transmission des rapports au Ministère, etc.*

7. Bonifier le registre actuel pour les activités à risque faible

Il est proposé d'ajouter au registre public des renseignements portant sur les déclarations de conformité pour les activités à risque faible.

Avantages

- ♦ Mieux informer les citoyens sur les différents projets susceptibles de se réaliser au Québec.
- ♦ Faire connaître les exigences environnementales auxquelles les titulaires d'autorisations sont soumis.
- ♦ Rendre plus facilement disponible l'information sur les projets par un recours accru aux technologies de l'information.

- ◆ Spécifiquement pour la PEEIE, permettre au public de se renseigner à toutes les étapes d'un projet et augmenter les occasions qu'il a d'intervenir.
- ◆ Spécifiquement pour le BAPE, permettre une approche de consultation modulée en fonction des caractéristiques d'un projet et répondre aux besoins de transparence dans le processus de nomination des membres.

CONTEXTES LÉGISLATIFS COMPARABLES

La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale prévoit une étape de consultation dès le début de la procédure d'évaluation environnementale. Cette consultation se fait par voie électronique.

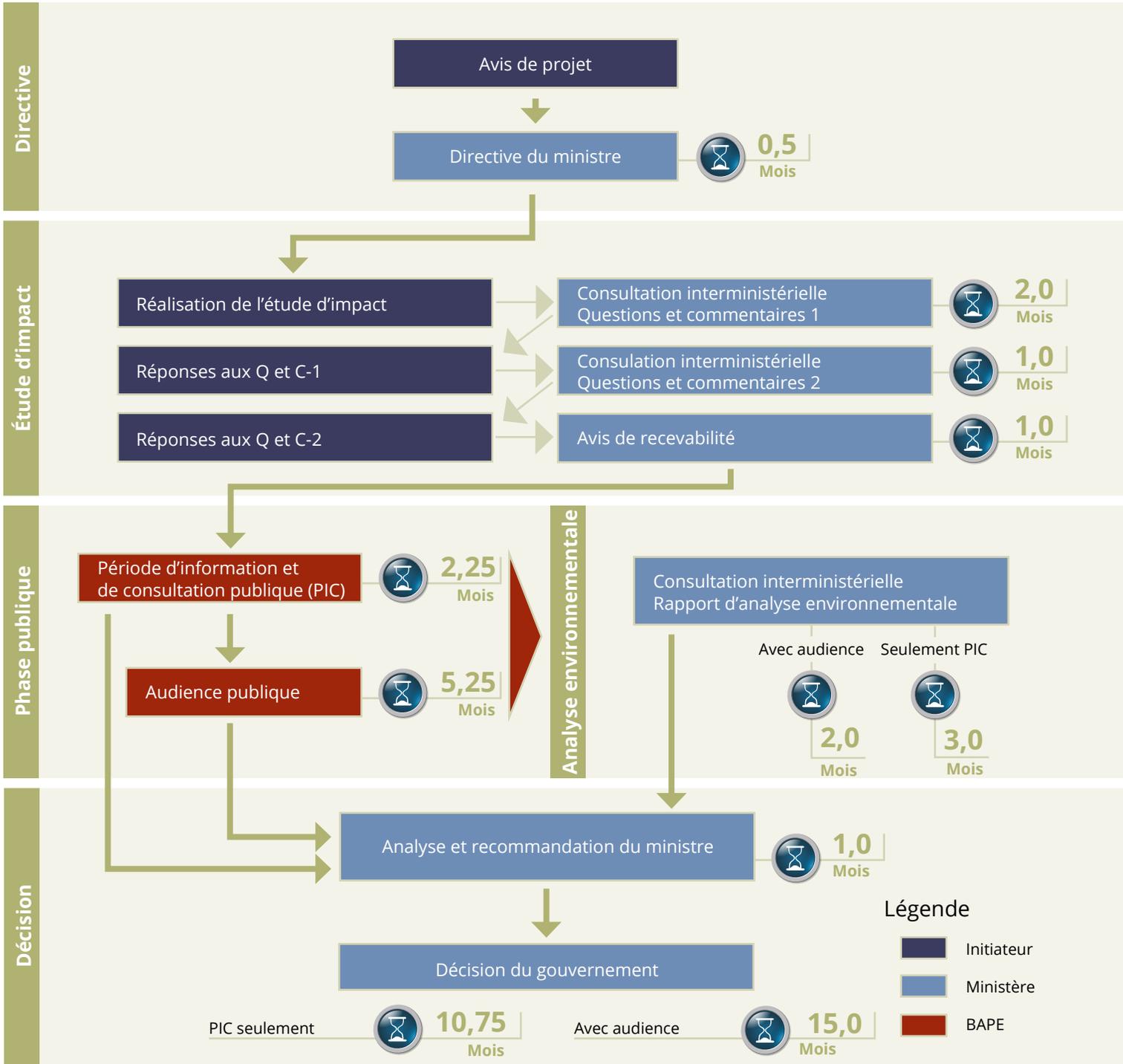
Les provinces canadiennes voisines n'ont pas l'équivalent du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Leurs consultations publiques se font davantage par l'intermédiaire d'un registre public à différentes étapes de leur procédure d'évaluation environnementale. Dans de rares cas, les gouvernements mettent sur pied des commissions ad hoc pour réaliser l'évaluation environnementale d'un projet et pour consulter le public.

Finalement, l'Ontario tient un registre de toutes les autorisations délivrées et des déclarations, soit l'équivalent de la déclaration de conformité proposée pour les activités à risque faible.

Matière à discussion

1. Croyez-vous que la création d'un registre d'évaluation environnementale et que l'ajout d'information sur les autorisations ministérielles et leur disponibilité sur le site Web du Ministère sont des mesures adéquates pour mieux informer le public?
2. Dans le cadre de la PEEIE, la consultation du public suggérée avant le dépôt de l'avis de projet par son initiateur est-elle nécessaire? Le cas échéant, devrait-elle être obligatoire et quelles en seraient les modalités?
3. Que proposez-vous pour améliorer les mécanismes de consultation actuels du BAPE?
4. Quelles nouvelles approches le BAPE pourrait-il adopter pour mieux consulter la population?
5. Quels critères devraient être retenus dans le processus de sélection des membres du BAPE?
6. Quels renseignements contenus dans les autorisations devraient être rendus publics?
7. Le recours à la médiation est-il encore pertinent? Dans l'affirmative, devrait-il être balisé par la Loi?

PROCÉDURE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ACTUELLE



GAINS LIÉS À LA MODERNISATION

La mise en ligne des documents dans le nouveau registre, la consultation publique de l'initiateur et la consultation sur les enjeux (MDDELCC)

Accès à l'information
Transparence
Participation citoyenne

La clarté des attentes et l'accompagnement accru du MDDELCC auprès des demandeurs permettant d'éviter les allers-retours de questions/réponses



Clarté
Accompagnement

Réduction des délais : 1,0 mois

Modes de consultation mieux adaptés aux enjeux soulevés



Souplesse
Adaptabilité

Réduction des délais jusqu'à 2 mois

Le dépôt des études additionnelles, les engagements de l'initiateur ainsi que tous les documents liés au projet (rapport de suivi) seront rendus publics dans le registre

Transparence

Réduction globale des délais





ORIENTATION 5

SIMPLIFIER LES AUTORISATIONS
ET LES PROCESSUS D'ANALYSE

Différents types d'autorisations

La LQE prévoit plusieurs types d'autorisations (certificats d'autorisation, autorisations, attestations, permissions, approbations ou permis) pour encadrer l'exercice de diverses activités. On observe cependant un manque d'uniformité et de cohérence entre ces divers types d'autorisations, notamment en ce qui a trait aux pouvoirs et responsabilités du ministre et aux obligations imposées aux initiateurs de projets ou aux titulaires d'autorisations. De plus, il n'est pas rare qu'un projet requiert simultanément plus d'un type d'autorisation.

Nombre d'autorisations ministérielles requis pendant la durée des activités

Conformément à la loi actuelle, lorsqu'une modification est apportée à une activité déjà autorisée, une nouvelle autorisation est requise. Ainsi, plusieurs autorisations peuvent être délivrées à un même titulaire au fil des ans. Progressivement, les conditions d'exploitation se retrouvent dans plusieurs autorisations distinctes, ce qui complique le respect des exigences par le titulaire de même que le contrôle exercé par le Ministère.

Conditions de réalisation des activités

La Loi n'encadre pas clairement le pouvoir qu'a le ministre d'imposer des conditions lorsqu'il délivre certaines autorisations, en particulier le certificat d'autorisation exigé en vertu de l'article 22. Cependant, un tel pouvoir est mieux défini pour les attestations d'assainissement et les autorisations de prélèvement d'eau. Ce manque d'uniformité amène le Ministère à exiger de l'initiateur de projet plusieurs engagements pour la réalisation de son projet.

Par ailleurs, lorsqu'un projet est autorisé, il est rare qu'on puisse revoir les conditions d'une autorisation, sauf à la demande du titulaire, si une modification est justifiée en raison d'une situation de non-conformité ou dans des cas spécifiques comme les prélèvements d'eau. En outre, des conditions, imprévisibles au début du projet, telles que la prise en compte des effets cumulatifs des contaminants dans l'environnement, ne peuvent être ajoutées ou modifiées au cours de la réalisation du projet pour mieux tenir compte du milieu récepteur. C'est notamment le cas des projets visant l'exploitation d'une industrie.

Cession des autorisations

La Loi prévoit que le certificat d'autorisation délivré en vertu de l'article 22 est incessible, à moins que le ministre n'en ait autorisé la cession aux conditions qu'il fixe. La condition habituellement imposée est le respect des exigences de l'autorisation. Cela peut occasionner d'importants délais lorsque le cessionnaire attend la réception de l'autorisation du Ministère avant de faire la transaction. Le délai moyen pour obtenir une cession est de 130 jours. Le Ministère autorise en moyenne 200 cessions par année.

Situations d'urgence

Dans le cadre de la PEEIE, la Loi prévoit que le gouvernement peut soustraire un projet à cette procédure dans le cas où sa réalisation est requise pour réparer ou prévenir des dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée. Toutefois, la Loi impose au gouvernement l'obligation de délivrer un certificat d'autorisation pour le projet et de l'assortir des conditions qu'il juge nécessaires pour protéger l'environnement. Le processus demeure lourd à appliquer et peu approprié pour réagir adéquatement aux situations d'urgence réelles ou appréhendées.

Par ailleurs, la LQE ne prévoit pas d'exceptions à l'obligation d'obtenir une autorisation pour faire face aux situations d'urgence, sauf dans le cas d'un prélèvement d'eau, temporaire et non récurrent, effectué dans une telle situation ou à des fins humanitaires ou de sécurité civile.

Cas particulier des projets pilotes

Le régime actuel limite la capacité d'autorisation des projets expérimentaux dont les effets sur l'environnement sont peu documentés. Cette situation constitue un frein à l'innovation.

CE QUI EST PROPOSÉ

1. Instaurer un seul type d'autorisation ministérielle

Il est proposé de regrouper les autorisations, approbations, permis ou permissions délivrés par le ministre en vertu de la LQE ou de ses règlements sous une même appellation. Des règles communes seraient définies et s'appliqueraient à toutes les autorisations ainsi regroupées. Il pourrait toutefois subsister des règles spécifiques pour certaines activités.

Actuellement

Il n'est pas rare qu'une entreprise qui veut implanter une usine doive déposer plus d'une demande d'autorisation :

- ♦ *Certificat d'autorisation (art. 22) pour sa construction et son exploitation;*
- ♦ *Autorisation (art. 31.75, 32, 41, 42, 43, 48, 79.8), notamment pour l'installation de son système de traitement des eaux usées de procédé et pour l'installation de ses équipements d'épuration des émissions atmosphériques;*
- ♦ *Permis (art. 32.1, 32.1, 70.11);*
- ♦ *Permission (art. 65);*
- ♦ *Approbation (art. 31.51, 31.53, 31.57, 53.6 à 53.27).*

Ce qui est proposé

*L'entreprise qui veut implanter une usine déposera **une seule demande** pour sa construction et son exploitation.*

*Les équipements de traitement des eaux usées et des émissions atmosphériques feront partie intégrante de cette **autorisation unique**.*

2. Prévoir une seule autorisation ministérielle évolutive tout au long de l'exercice de l'activité

Comme c'est le cas pour les attestations d'assainissement, il est proposé que toute modification apportée à une activité autorisée donne dorénavant lieu à une modification de l'autorisation déjà délivrée sans pour autant donner lieu à une révision des conditions antérieures. L'autorisation serait alors mise à jour et regrouperait l'ensemble des conditions que l'exploitant doit respecter.

Actuellement

Toutes ces situations exigent un nouveau certificat d'autorisation ou une nouvelle autorisation :

- ◆ *Augmentation de capacité : certificat d'autorisation (art. 22);*
- ◆ *Modification du procédé : certificat d'autorisation (art. 22);*
- ◆ *Autre modification du procédé : certificat d'autorisation (art. 22);*
- ◆ *Remplacement de l'équipement d'épuration : nouvelle autorisation (art. 48);*
- ◆ *Nouvelle augmentation de capacité : certificat d'autorisation (art. 22);*
- ◆ *Ajout d'un équipement de procédé : certificat d'autorisation (art. 22);*
- ◆ *Modification du système de traitement des eaux usées : nouvelle autorisation (art. 32).*

*En effet, l'entreprise qui a obtenu toutes ses autorisations pour construire et exploiter son usine doit, **chaque fois** qu'elle a un projet susceptible d'émettre un contaminant dans l'environnement, obtenir au préalable un **nouveau certificat d'autorisation** en vertu de l'article 22. De plus, dès qu'elle modifie ses équipements de traitement des eaux usées ou des émissions atmosphériques, elle doit obtenir de **nouvelles autorisations**. Ainsi, les conditions se trouvent réparties dans plusieurs documents d'autorisation.*

Ce qui est proposé

*L'entreprise qui a obtenu une autorisation pour la construction et l'exploitation d'une usine n'aura qu'à demander une modification de cette autorisation lorsqu'elle voudra modifier ses activités. Les **conditions** seront donc inscrites, en tout temps, dans **un seul document d'autorisation**.*

3. Encadrer le pouvoir du ministre d'imposer des conditions

Il est proposé que la Loi encadre expressément le pouvoir d'imposer des conditions lors de la délivrance, de la modification ou du renouvellement de toute autorisation.

À cette fin, le Ministère se doterait des outils administratifs et des règlements nécessaires pour préciser et faire connaître les conditions qui pourraient être fixées, selon la nature ou le secteur d'activité visé. Des conditions adaptées à une situation environnementale particulière pourraient aussi être exigées lorsque les circonstances le justifient, notamment en l'absence de normes réglementaires pour assurer la protection ou le rétablissement d'un milieu récepteur.

Voici des exemples de conditions qui pourraient être imposées :

- ◆ Mise en œuvre d'un programme de suivi environnemental;
- ◆ Dépôt d'une garantie financière;
- ◆ Réalisation d'une étude de caractérisation;
- ◆ Limitation de la durée d'une autorisation;
- ◆ Mise en œuvre de mesures de compensation, notamment lorsque l'initiateur ne peut, dans le cadre de son projet, éviter de porter atteinte au milieu récepteur;
- ◆ Révision de certaines exigences relatives à des contaminants non normés après une période déterminée.

Il est également proposé que les exigences imposées puissent être différentes de celles qui sont prévues par règlement. Cela pourrait s'appliquer pour certaines activités lorsque l'initiateur de projet fait la démonstration que les moyens qu'il propose permettront d'atteindre les mêmes exigences environnementales que celles du règlement.

4. Simplifier la cession des autorisations

Il est proposé que l'autorisation soit cessible sur préavis du cédant et du cessionnaire au ministre. Le cessionnaire aurait tout de même l'obligation de produire la déclaration prévue à l'article 115.8⁴ de la Loi, notamment à l'égard des infractions ou des actes criminels commis. Après analyse de cette déclaration, le ministre pourrait s'opposer à la cession pour l'un des motifs qui y sont énoncés.

Le nouveau titulaire serait soumis aux mêmes obligations et bénéficierait des mêmes droits. À ce titre, tous les pouvoirs attribués au ministre en vertu de la Loi pourraient être exercés à l'égard du nouveau titulaire de l'autorisation, notamment les pouvoirs d'inspection ou d'enquête pouvant conduire à l'imposition de toute sanction administrative ou pénale en cas de manquement à la Loi ou à ses règlements.

Actuellement

Le Ministère délivre annuellement 200 cessions de certificat d'autorisation. Cela requiert en moyenne 130 jours.

Ce qui est proposé

La cession sera automatique à la suite d'un préavis. Le Ministère ne délivrera aucun document légal. Il s'agit donc d'un gain important pour le transfert d'entreprises.

4. « Pour l'application des articles 115.5 à 115.7, le demandeur ou le titulaire doit produire, comme condition de la délivrance, du maintien ou du renouvellement du certificat d'autorisation, toute déclaration ou information ou tout document exigé par le gouvernement ou le ministre et nécessaire à cette fin, notamment quant aux infractions pénales ou aux actes criminels dont lui-même ou l'un de ses prêteurs d'argent et, s'il s'agit de personnes morales, l'un de leurs administrateurs, dirigeants ou actionnaires a été déclaré coupable. En outre, dans le cas d'une infraction à une loi fiscale ou d'un acte criminel, la déclaration du contrevenant doit indiquer si cette infraction ou cet acte est lié aux activités visées par le certificat d'autorisation. »

5. Simplifier le processus d'autorisation en cas de sinistre

Il est proposé d'attribuer au ministre un pouvoir distinct afin de permettre la réalisation des travaux urgents nécessaires pour faire face à un sinistre réel ou appréhendé au sens de l'article 2 de la Loi sur la sécurité civile⁵.

En vertu de ce nouveau pouvoir, le ministre pourrait permettre les travaux nécessaires pour assurer la sécurité des personnes ou pour prévenir des dommages importants. À cette fin, les renseignements et documents requis seraient restreints à l'essentiel. Des conditions pourraient cependant être imposées, notamment le dépôt de rapports ou d'études à la suite des travaux.

Par ailleurs, pour les activités qui seraient normalement assujetties à la PEEIE, le gouvernement conserverait le pouvoir de soustraire un projet à cette procédure dans une situation de sinistre réel ou appréhendé. Cependant, le pouvoir de permettre les travaux serait délégué au ministre.

6. Prévoir un nouveau processus pour les activités à risque faible

L'initiateur d'un projet à risque environnemental faible aurait l'obligation de produire une déclaration de conformité aux normes prévues par la Loi ou ses règlements. Cette déclaration devrait être signée par l'initiateur du projet et, dans certains cas prévus par règlement, par un professionnel reconnu. Elle devrait être accompagnée de tout document prévu par règlement, notamment le plan de localisation du projet et la déclaration prévue à l'article 115.8 de la Loi. Cette déclaration devrait être transmise avant le début de l'activité dans le respect du délai prescrit. L'activité pourrait débuter à l'expiration du délai.

Par ailleurs, la Loi pourrait prévoir la possibilité que le ministre délivre une dénégalion⁶ de conformité, avant le début de l'activité, si celle-ci n'est pas conforme aux normes. Après le début de l'activité, des mesures devraient être prévues pour permettre au Ministère d'intervenir ou de la faire cesser si elle n'est pas conforme aux normes applicables.

Des sanctions administratives pécuniaires ou pénales pourraient également être imposées à l'initiateur s'il ne produit pas la déclaration, s'il fait de fausses déclarations ou si son activité n'est pas exercée conformément aux normes en vigueur. De même, une plainte pourrait être acheminée au syndic de l'ordre professionnel concerné dans certaines situations.

La déclaration de conformité serait incessible. Par conséquent, si l'activité visée par la déclaration était exercée par une autre personne, cette dernière devrait produire une nouvelle déclaration de conformité.

5. « (...) [U]n événement dû à un phénomène naturel, une défaillance technologique ou un accident découlant ou non de l'intervention humaine, qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité affectée des mesures inhabituelles, notamment une inondation, une secousse sismique, un mouvement de sol, une explosion, une émission toxique ou une pandémie. »

6. Dénégalation : Selon le Larousse, « action de nier, de renier, de contester, de refuser de reconnaître comme vrai ».

7. Faciliter la réalisation de projets pilotes

La réalisation de projets pilotes pourrait être autorisée et balisée dans le cas d'autorisations ministérielles, notamment par le recours à des conditions touchant la durée de l'autorisation et des suivis exhaustifs. Cela permettrait à l'initiateur de projet d'acquiescer des données pour documenter adéquatement les rejets liés à sa nouvelle technologie et, éventuellement, de pouvoir déposer une demande d'autorisation comprenant l'ensemble des renseignements nécessaires.

Par ailleurs, la liste des projets soumis à la PEEIE sera révisée afin d'en permettre la réalisation.

8. Soustraire les activités à risque négligeable

Il est proposé que la réalisation des activités dont le risque est considéré comme négligeable pour l'environnement soit soustraite à toute forme d'autorisation. Ces activités ainsi que les normes ou critères auxquels elles devraient répondre pour bénéficier de la soustraction seraient déterminés par règlement et, le cas échéant, par les autres normes réglementaires applicables.

Avantages

- ◆ Faciliter le repérage et le suivi des conditions d'autorisation d'une activité tant pour le Ministère que pour le titulaire de l'autorisation.
- ◆ Assurer la protection des droits des initiateurs de projets par un recours possible devant le Tribunal administratif du Québec pour contester une condition imposée.
- ◆ Dans des cas exceptionnels, corriger un problème environnemental qui n'aurait pas été prévu lors de la délivrance de l'autorisation.
- ◆ Faciliter le transfert de propriété.
- ◆ Permettre la réalisation rapide de travaux urgents requis à la suite d'un sinistre.
- ◆ Contribuer à la simplification et à l'allègement des processus pour les initiateurs de projets, y compris les municipalités.
- ◆ Favoriser une meilleure uniformité et une plus grande cohérence en regroupant plusieurs types d'autorisations.
- ◆ Responsabiliser davantage les initiateurs de projets et leurs consultants.
- ◆ Favoriser l'innovation technologique.

CONTEXTES LÉGISLATIFS COMPARABLES

Le régime d'autorisation environnementale de l'Ontario repose sur le principe qu'une seule autorisation est délivrée pour toutes les composantes d'un projet. Afin de favoriser la meilleure adéquation possible entre les différentes exigences, l'Administration a le pouvoir de modifier les autorisations environnementales délivrées, d'y ajouter des conditions, d'étendre leur portée, de les suspendre ou de les révoquer.

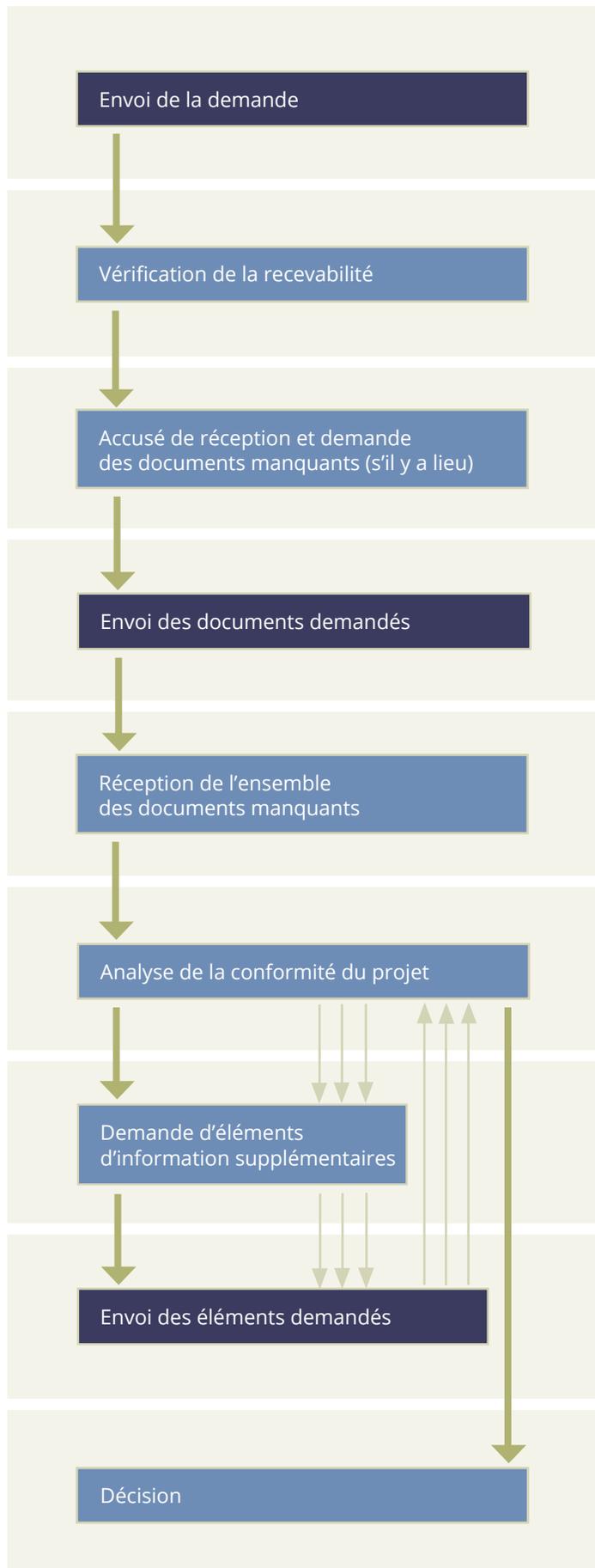
Le régime de l'Ontario et celui de la Colombie-Britannique prévoient une série de conditions qui peuvent être ajoutées par l'Administration lors de la délivrance de l'autorisation, dont le dépôt d'une garantie financière ou l'obligation de recycler ou de récupérer certaines matières résiduelles.

Il est également intéressant de noter que l'Ontario se réserve le droit de réviser les conditions fixées dans une autorisation. Ainsi, un changement des conditions d'une autorisation environnementale ne peut être fait qu'à l'initiative de l'Administration.

Matière à discussion

1. Vous paraît-il pertinent de regrouper en une seule autorisation tous les types d'autorisations ou de permis liés à une activité?
2. Le pouvoir exceptionnel de réviser une autorisation après 10 ans est-elle une avenue prometteuse pour assurer une meilleure protection de l'environnement?
3. Dans les cas où le gouvernement du Québec a délégué une responsabilité au milieu municipal, devrait-il y avoir un allègement du processus d'autorisation ou un processus différent?
4. Devrait-on utiliser le pouvoir d'imposer des conditions pour tenir compte des effets cumulatifs? Comment demeurer équitable envers tous les initiateurs de projets dans une telle situation?

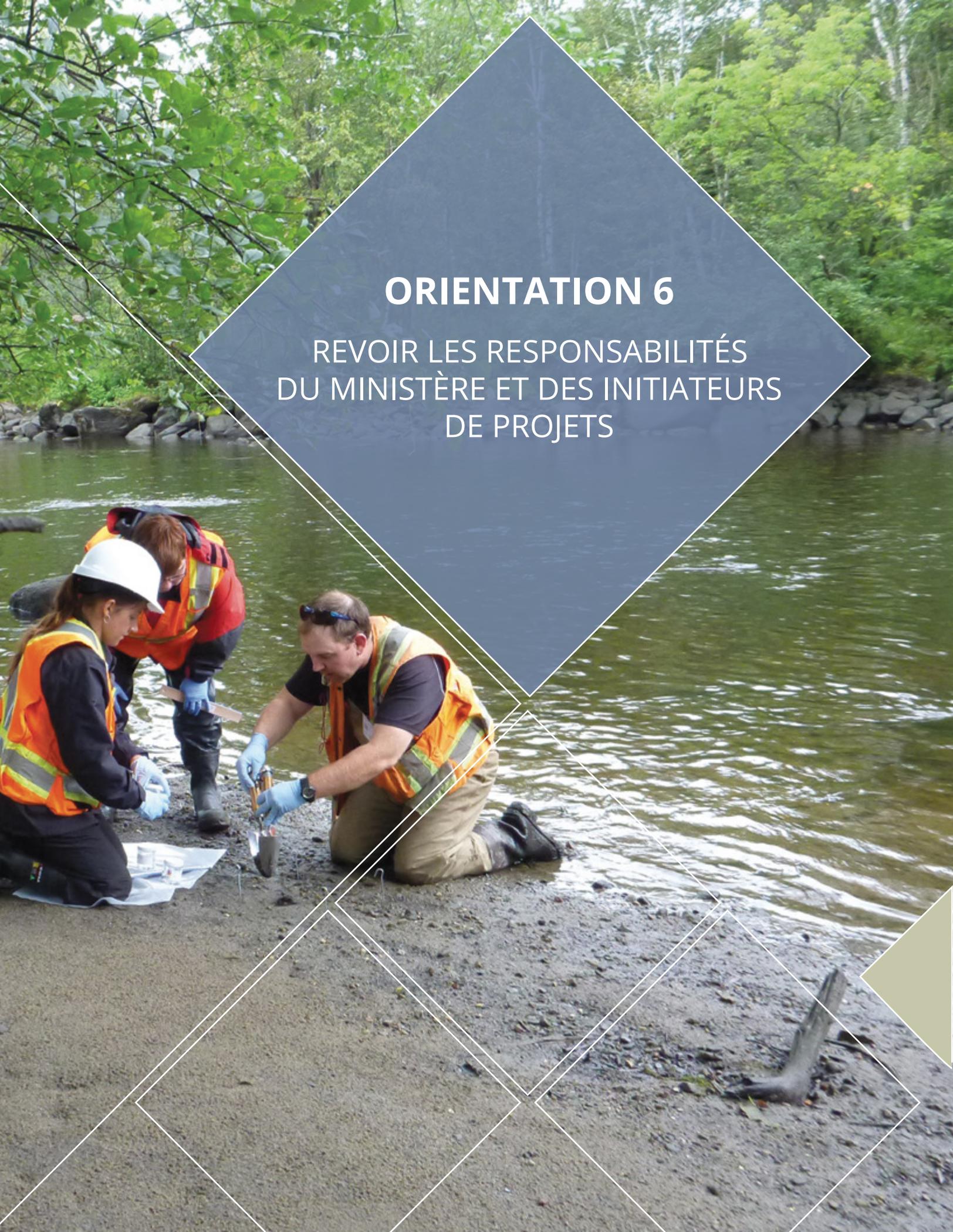
PROCÉDURE D'AUTORISATION ACTUELLE



GAINS LIÉS À LA MODERNISATION





A photograph of three people in safety gear (orange vests, white hard hat, and blue gloves) kneeling on a gravelly riverbank, conducting a water sampling or environmental assessment. They are surrounded by lush green trees and a flowing river. A large, dark blue diamond-shaped graphic is overlaid on the upper half of the image, containing the title text. The background shows a river with white water rapids and a dense forest of green trees.

ORIENTATION 6

REVOIR LES RESPONSABILITÉS
DU MINISTÈRE ET DES INITIATEURS
DE PROJETS

Projets assujettis à la PEEIE

En ce qui concerne les projets assujettis à la PEEIE, on constate que :

- ♦ Les études d'impact sont volumineuses, mais parfois incomplètes; elles ne répondent donc pas toujours aux préoccupations des citoyens. De plus, les initiateurs de projets considèrent qu'il faut revoir certaines demandes ou exigences;
- ♦ L'étape de l'analyse de la recevabilité de l'étude d'impact est souvent longue et n'est pas encadrée par la Loi. Dans certains dossiers, il faut parfois jusqu'à trois séries de questions additionnelles pour considérer le dossier comme complet. Cette situation fait en sorte que les délais sont imprévisibles et critiqués.

Pour les projets industriels, le délai légal de traitement imparti au Ministère est de 15 mois à partir du dépôt d'un avis de projet. Ce délai inclut également la phase publique sous la responsabilité du BAPE. Pour les autres projets, aucun délai n'est prescrit. Cependant, depuis 1995, on constate une amélioration puisque le temps de traitement moyen par le Ministère a diminué du tiers, passant de 30 à 20 mois. L'examen de la recevabilité de l'étude d'impact, par exemple, nécessite en moyenne six mois⁷, un délai qui comprend le temps requis pour les consultations ministérielle et interministérielle. À cela s'ajoute le temps nécessaire à l'initiateur de projet pour répondre aux questions et commentaires

Depuis le début des années 2000, les enjeux à traiter se sont complexifiés et le nombre d'acteurs impliqués dans les projets a eu tendance à se multiplier. L'amélioration des façons de faire dans la procédure actuelle a atteint ses limites.

Autorisations ministérielles

Recevabilité et acceptabilité d'une demande

Dans le cadre des demandes d'autorisations ministérielles, il est fréquent qu'il manque des documents légalement exigés (plan de localisation, résolution du conseil d'administration, etc.). De plus, les renseignements (étude hydrogéologique, liste des contaminants émis, etc.) permettant au Ministère de juger de l'acceptabilité du projet sont souvent insuffisants. Il n'est pas rare que les initiateurs attendent la réaction du Ministère pour compléter leur demande au lieu de transmettre l'information nécessaire.

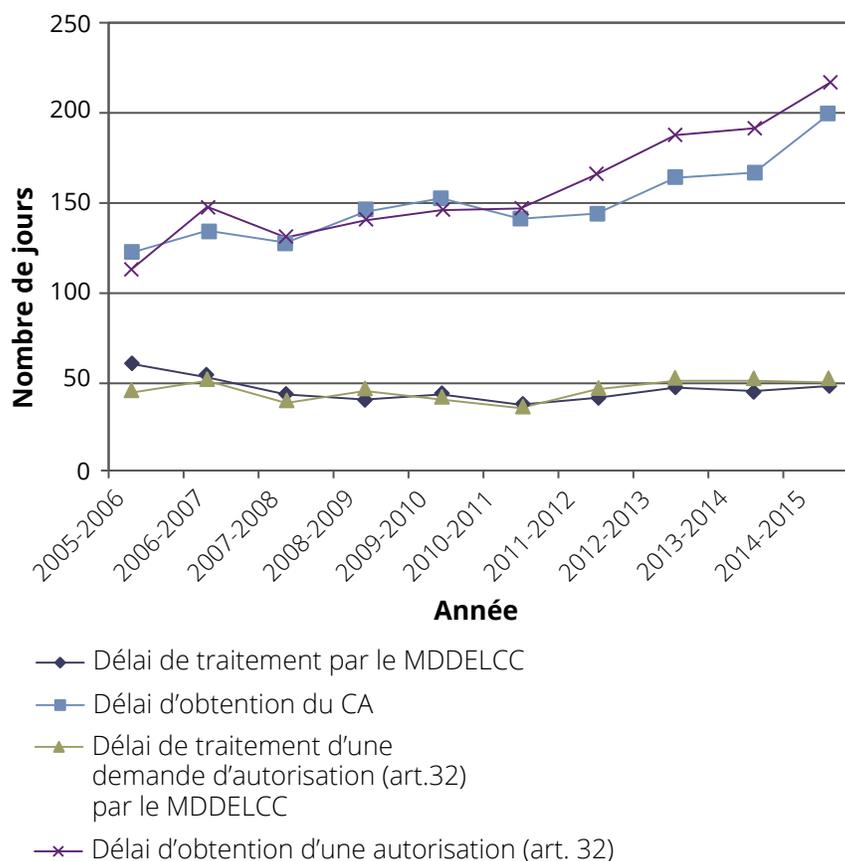
En vertu de sa Déclaration de services aux citoyennes et aux citoyens, le Ministère s'engage à fournir une réponse à une demande d'autorisation dans un délai de 75 jours. Ce délai ne tient pas compte du temps que l'initiateur de projet prend pour produire tout renseignement ou étude requis pour l'analyse de sa demande. Ainsi, comme l'illustre le graphique 3, le délai de traitement attribuable au Ministère, pour les deux principaux types de demandes, est relativement stable, soit environ 50 jours.

Échantillonnage des sédiments pour analyse des hydrocarbures pétroliers dans la rivière Chaudière à la suite de l'accident survenu à Lac-Mégantic

© 2013, Nicolas Gruyer, MDDELCC

7. Donnée calculée à partir de tous les projets ayant fait l'objet d'une autorisation gouvernementale entre le 1^{er} mai 2013 et le 30 avril 2015.

Graphique 3 : Délai de traitement d'une demande de certificat d'autorisation et d'autorisation par le MDDELCC et délai d'obtention d'un certificat d'autorisation et d'une autorisation



Le délai total est toutefois à la hausse depuis les 10 dernières années. Le temps moyen requis pour l'obtention d'une autorisation avoisine maintenant les 200 jours, et une partie de ce délai incombe aux initiateurs de projets. Cette situation est le résultat de l'inadéquation croissante entre le contenu des demandes déposées et les exigences du Ministère. Cette inadéquation est notamment due aux facteurs suivants :

- ◆ Plusieurs initiateurs présentent des projets qui ne respectent pas les exigences ministérielles, ce qui se traduit nécessairement par plus de demandes d'information et entraîne, par le fait même, des délais additionnels;
- ◆ La Loi n'encadre pas expressément le pouvoir d'imposer des conditions, ce qui incite le Ministère à multiplier les demandes pour recevoir l'information requise.

La délivrance de l'autorisation résulte donc souvent d'un long processus de négociation à la suite duquel l'initiateur prend un certain nombre d'engagements visant à assurer la conformité de son projet aux normes prescrites. Cette situation crée de l'insatisfaction chez les initiateurs de projets en raison de sa lourdeur, de ses délais et du manque de prévisibilité des exigences imposées

par le Ministère. Elle peut également occasionner d'importantes conséquences financières pour les initiateurs de projets.

Par ailleurs, il peut arriver que le initiateur de projet d'une autorisation ne respecte pas certaines conditions d'une autre autorisation dont il est déjà titulaire ou qu'une autre entreprise dirigée par les mêmes administrateurs ou dirigeants ne respecte pas de telles conditions. La loi actuelle ne permet pas de refuser une demande pour l'un de ces motifs. La population y voit une incohérence de la part du Ministère.

Période de validité des documents délivrés par le Ministère

La loi actuelle prévoit que le gouvernement ou le ministre peut révoquer une autorisation si le titulaire ne s'en est pas prévalu dans un délai d'un an suivant sa délivrance. Cependant, l'expression « ne s'en est pas prévalu » laisse place à interprétation. De plus, le délai d'un an apparaît un peu court pour des projets de plus grande envergure.

La majorité des autorisations délivrées n'indiquent pas de période de validité. Or, certains projets ne se réalisent que plusieurs années après la délivrance de l'autorisation.

Par ailleurs, en ce qui concerne les projets assujettis à la PEEIE, plusieurs directives ne donnent pas lieu au dépôt d'une étude d'impact ou cette étude est déposée plusieurs années après la délivrance de la directive⁸.

Cessation des activités

Sauf pour certaines activités spécifiques, notamment en matière de protection et de réhabilitation des terrains, aucune obligation générale n'est imposée aux titulaires d'autorisations lorsqu'ils cessent leurs activités. Cela fait en sorte que certains titulaires d'autorisations abandonnent leurs activités sans remettre les lieux en bon état. De plus, le Ministère ne dispose pas de l'information exacte quant au nombre d'autorisations pour lesquelles les activités sont effectivement exercées.

CE QUI EST PROPOSÉ

1. Encadrer la recevabilité d'une demande d'autorisation

Le Ministère souhaite responsabiliser davantage les initiateurs de projets quant au respect de ses exigences, et ce, tant pour les projets assujettis à la PEEIE que pour les projets nécessitant des autorisations ministérielles.

Pour les activités à risque élevé assujetties à la PEEIE, il est proposé de baliser dans la Loi l'étape de l'analyse de la recevabilité de l'étude d'impact et d'attribuer

8. La directive est le document, prévu à l'article 31.2 de la LQE, dans lequel le ministre indique à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement qu'il doit préparer.

au ministre le pouvoir de déclarer celle-ci irrecevable si elle est incomplète. Le Ministère aurait la responsabilité de transmettre les éléments qu'il considère essentiels pour répondre à la directive et l'initiateur de projet aurait celle d'y répondre adéquatement. À défaut, l'étude d'impact serait déclarée irrecevable, ce qui mettrait un terme à l'analyse du dossier. En conséquence, si l'initiateur souhaite toujours réaliser son projet, il devrait recommencer sa démarche d'autorisation.

En contrepartie, le délai accordé au ministre pour transmettre sa recommandation au gouvernement pourrait être fixé pour tout type de projet. Cependant, ce délai débiterait uniquement lorsque l'étude d'impact serait déclarée recevable.

Par ailleurs, les initiateurs de projets qui demandent des autorisations ministérielles auraient l'obligation de fournir l'ensemble des documents et renseignements requis par la Loi ou ses règlements. À défaut, une demande incomplète serait irrecevable. Les professionnels engagés comme consultants devraient également assumer une certaine responsabilité relativement à la conformité du projet aux normes prescrites. Par contre, la liste des documents accompagnant une demande pourrait être allégée. À cet égard, il y aurait lieu de questionner la nécessité de fournir certains documents tels que la résolution du conseil d'administration ou le certificat de conformité municipale.

2. Clarifier les exigences, informer et accompagner les initiateurs de projets

De manière à favoriser la responsabilisation accrue des initiateurs de projets, le Ministère pourrait veiller à rendre davantage accessible l'information permettant de mieux connaître les exigences requises pour les différents types de projets, par exemple en produisant des guides. De plus, le Ministère pourrait accompagner les initiateurs de projets de façon plus soutenue, notamment par la tenue de rencontres de démarrage, de manière à répondre à leurs interrogations et à mieux les informer des exigences auxquelles ils doivent se conformer.

3. Étendre les pouvoirs de refus

En ce qui concerne les projets assujettis à la PEEIE et aux autorisations ministérielles, il est proposé que l'initiateur de projet se conforme d'abord aux conditions prévues dans une autorisation précédente, le cas échéant. Selon cette proposition, lors de l'analyse d'une demande, le Ministère pourrait vérifier si l'initiateur de projet est en situation de manquement important à l'égard d'une autre de ses autorisations. Si tel est le cas, le ministre pourrait décider de ne délivrer l'autorisation qu'à la condition que l'initiateur de projet régularise sa situation dans un délai déterminé. Ultimement, cela pourrait conduire à un refus si les correctifs requis ne sont pas apportés dans le délai fixé.

4. Prévoir la caducité des directives produites dans le cadre de la PEEIE et des autorisations

Il est proposé que, pour toute activité dont la durée est déterminée, la période de validité de l'autorisation soit clairement indiquée dans cette dernière.

De plus, l'autorisation pourrait devenir caduque si les travaux n'étaient pas terminés ou, dans le cas d'une activité, si celle-ci n'avait pas débuté dans le délai prescrit par la Loi. Le titulaire pourrait toutefois demander une prolongation de ce délai, et la pertinence de sa demande serait évaluée. Il en serait de même pour la déclaration de conformité. Finalement, la directive devrait être révisée si une étude d'impact n'était pas déposée dans le délai prescrit.

5. Encadrer la cessation des activités

Tout titulaire d'une autorisation qui cesserait son activité aurait l'obligation de laisser les lieux en bon état. Cela s'appliquerait également à tout responsable d'une activité à risque faible. Le Ministère aurait le pouvoir d'exiger tout renseignement relatif à cette cessation.

Le titulaire d'une autorisation pour une activité dont la durée est indéterminée aurait aussi la responsabilité d'aviser le Ministère en cas de cessation. Il en serait de même pour l'exploitant d'une activité à risque faible visée par une déclaration de conformité.

Matière à réflexion

La présente réforme vise le régime d'autorisation. Cependant, le Ministère mène une réflexion en parallèle sur des instruments économiques (fonds « dédiés », garanties financières, etc.) qui permettraient d'assurer que la cessation d'activités ne crée pas de passif environnemental.

Avantages

- ◆ Définir clairement les obligations à respecter de part et d'autre, ce qui limiterait le nombre d'allers-retours entre le Ministère et l'initiateur de projet.
- ◆ Responsabiliser davantage les initiateurs de projets et les professionnels engagés comme consultants, dès la soumission de la demande et, dans le cadre de la PEEIE, en ce qui a trait à la qualité de l'étude d'impact déposée.
- ◆ Encadrer plus clairement les délais.
- ◆ Éviter que les contrevenants n'obtiennent de nouvelles autorisations avant d'avoir régularisé leur situation à l'égard des autorisations déjà obtenues.
- ◆ Éviter que l'autorisation ne soit utilisée que plusieurs années après sa délivrance, alors que les règles ou le contexte sont susceptibles d'avoir changé.
- ◆ Réduire de manière considérable le nombre de dossiers en suspens.
- ◆ Effectuer un suivi adéquat des activités de fermeture.

CONTEXTES LÉGISLATIFS COMPARABLES

Parmi les régimes d'autorisation environnementale en vigueur dans d'autres provinces ou États analysés, notamment en Ontario, en Colombie-Britannique et au Royaume-Uni, aucun ne prévoit de disposition comparable à l'article 24, qui fait reposer la responsabilité de la conformité environnementale sur le ministre lors d'une demande d'autorisation.

La loi ontarienne prévoit que, si un initiateur de projet ne répond pas aux exigences à la satisfaction du ministre, sa demande d'autorisation peut être refusée. La loi canadienne et celle de l'Ontario prévoient des délais précis pour la réalisation de l'évaluation environnementale d'un projet.

De plus, il est intéressant de noter que le régime du Royaume-Uni permet à l'Administration de fixer des conditions liées à la fin de vie d'une activité, telles que l'obligation d'éviter tout risque de pollution résultant de l'activité ou celle de remettre le site dans un état satisfaisant en regard de l'état initial du lieu.

Matière à discussion

1. Les mesures proposées permettront-elles d'accroître la responsabilisation des initiateurs de projets quant à la qualité de leur demande d'autorisation? Voyez-vous d'autres éléments à considérer?
2. Quels seraient les autres motifs de refus?
3. Les propositions vont-elles simplifier ou faciliter les échanges et les relations avec le Ministère?
4. Les mesures proposées rendront-elles les exigences du Ministère plus prévisibles pour l'initiateur de projet?

Nouveau pont d'étagement,
Autoroute 73,
secteur Sainte-Marie de Beauce

© 2015, MTQ





ORIENTATION 7

MIEUX INTERNALISER LES
COÛTS DES AUTORISATIONS
ENVIRONNEMENTALES
ET DES ACTIVITÉS QUI EN
DÉCOULENT

Recours à la tarification

En 2002, l'Assemblée nationale a adopté unanimement le projet de loi n° 130 modifiant certaines dispositions de la LQE. Celui-ci permettait d'imposer, par arrêté ministériel⁹, un tarif pour recouvrer, en tout ou en partie, les coûts d'analyse des demandes d'autorisation.

L'arrêté ministériel concernant les frais exigibles est entré en vigueur en 2008 et a permis au Ministère de réduire l'inadéquation entre les coûts et les biens et services offerts et d'appliquer, ce faisant, le principe de l'utilisateur-payeur. Le recours à un arrêté, en plus de simplifier le processus de modification des tarifs, a permis de regrouper la majorité d'entre eux.

Cet arrêté a ouvert la voie à la tarification d'un plus grand volume de demandes d'autorisation, faisant passer leur nombre de 200 à près de 4 000 annuellement, pour un montant total de 4,6 M\$ en 2014. Ces revenus doivent être versés au Fonds vert¹⁰ pour financer les activités du Ministère liées au régime d'autorisation.

Catégories de tarification des autorisations

La grille tarifaire de l'arrêté ministériel comporte quatre catégories :

- ♦ **Le milieu industriel**, qui comprend les usines, les mines, les carrières et sablières, les sols contaminés, les matières dangereuses et les déchets biomédicaux;
- ♦ **Le milieu municipal et hydrique**, qui comprend les autres matières résiduelles, l'élimination de la neige, la gestion des réseaux d'aqueduc et d'égout ainsi que le traitement de l'eau en amont ou en aval de ces réseaux;
- ♦ **Les évaluations environnementales**, qui comprennent tous les projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale et, éventuellement, aux audiences publiques du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE);
- ♦ **Les autres tarifs**, soit certains actes administratifs qui peuvent s'appliquer à toutes les catégories d'initiateurs ou de projets.

9. Un arrêté ministériel est une décision réglementaire à portée générale ou individuelle prise par un ministre. Contrairement aux règlements du gouvernement et aux lois, cette décision n'a pas à être présentée au Conseil de ministres.

10. Le Fonds vert est un fonds spécial créé en 2006. Ses revenus sont principalement composés de redevances, dont les redevances pour l'élimination des matières résiduelles, la redevance annuelle sur les carburants et combustibles fossiles (qui a pris fin le 31 décembre 2014), la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau, ainsi que des revenus provenant de la vente d'unités d'émission de gaz à effet de serre (GES) dans le cadre du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES (marché du carbone). Les redevances sont utilisées aux fins pour lesquelles elles sont perçues, c'est-à-dire pour des mesures ou des programmes liés à la gestion des matières résiduelles, à la gestion de l'eau ou à la lutte contre les changements climatiques.

Cadre d'intervention en matière de tarification

Le Ministère s'est doté d'un cadre d'intervention en matière de tarification (voir l'annexe 7 pour plus de détails). Ce cadre établit les orientations et les principes sur lesquels repose la tarification. Il permet notamment d'assurer la participation des utilisateurs au financement des biens et services qu'ils obtiennent et de récupérer la totalité ou une partie des coûts des services offerts par le Ministère.

Par la tarification des demandes d'autorisation, le Ministère applique des principes tarifaires conformes à ses valeurs organisationnelles :

- ♦ Il reconnaît le principe de l'utilisateur-payeur;
- ♦ Il utilise des tarifs et des règles d'indexation connus d'avance;
- ♦ Il n'impose jamais à ses clientèles une charge financière supérieure aux coûts de livraison pour tout service de nature obligatoire;
- ♦ Il s'est doté d'une grille tarifaire simple et différenciée en fonction des différentes catégories d'autorisations.

Le Ministère a également pris en considération plusieurs principes de saine gestion :

- ♦ La nature mixte (publique ou privée) des biens et services offerts;
- ♦ Les particularités de chacun des milieux d'intervention;
- ♦ Un arbitrage entre les coûts réels des services offerts et les enjeux du secteur visé;
- ♦ La simplicité et la prévisibilité pour l'initiateur de projet quant au tarif à payer;
- ♦ Une tarification appropriée dans la mesure où les projets les plus complexes, et comportant les impacts potentiels les plus importants, sont assujettis aux tarifs les plus élevés.

Détermination du niveau de tarification

Lorsque le Ministère fournit un service, comme la délivrance d'un certificat d'autorisation, il doit d'abord connaître ce qu'il lui en coûte (coûts de livraison) ainsi que la valeur du produit sur le marché (rente économique). Ces deux valeurs serviront de base au calcul de la tarification. Celle-ci pourra ensuite être ajustée en fonction de tarifs semblables en vigueur dans d'autres États ou dans d'autres champs de compétence. De plus, en fonction des facteurs socioéconomiques et des objectifs stratégiques ministériels et gouvernementaux, chaque tarif entraîne une série de questionnements qui orienteront son choix.

Les tarifs permettent de récupérer environ 45 % des coûts engendrés par le traitement des demandes d'autorisation. La modernisation du régime d'autorisation est l'occasion pour le Ministère d'augmenter le ratio d'autofinancement de certains services et de mieux internaliser les coûts.

CE QUI EST PROPOSÉ

1. Réviser la grille tarifaire

La modernisation du régime d'autorisation de la LQE impliquerait qu'on réviser la grille tarifaire afin de tenir compte de ses nouvelles caractéristiques. Les initiateurs de projets continueraient de payer les frais exigibles pour l'analyse de la demande d'autorisation.

2. Modifier le ratio d'autofinancement

Il est proposé d'augmenter le ratio d'autofinancement de certains services afin de mieux internaliser les coûts. En effet, l'initiateur de projet qui demande une autorisation devrait compenser davantage les coûts associés aux services qu'il a reçus, y compris les coûts des activités qui découlent des autorisations, telles que la vérification de leur conformité.

3. Tarifier l'ouverture d'un dossier lors d'une demande d'autorisation

Afin de favoriser le dépôt de demandes comprenant l'ensemble des documents requis, le Ministère envisage d'exiger un tarif distinct pour l'ouverture d'un dossier lors du dépôt d'une demande d'autorisation plutôt que de l'inclure dans le tarif de l'analyse comme c'est le cas actuellement.

Avantages

- ♦ Appliquer davantage le principe de l'internalisation des coûts.
- ♦ Transférer aux initiateurs de projets la part des coûts présentement assumés par l'ensemble de la collectivité.
- ♦ Inciter l'initiateur de projet à fournir tous les documents pour analyser une demande.

Matière à discussion

1. Le Ministère devrait-il envisager l'imposition d'un tarif pour recouvrir la totalité des dépenses engagées pour l'ouverture et l'analyse des différentes demandes d'autorisation?
2. L'initiateur de projet devrait-il payer davantage pour les services du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement?
3. Qu'est-ce qui justifierait que l'État continue d'assumer une portion de ces frais et non pas l'initiateur de projet? Le cas échéant, quelle devrait être la part assumée par l'État?
4. Certains projets municipaux devraient-ils faire l'objet d'une tarification moindre?



CONCLUSION

L'efficacité et l'efficience visées dans le cadre de la modernisation proposée feront en sorte que le Ministère pourra se concentrer sur les enjeux environnementaux les plus importants pour la société québécoise. Ainsi, en se dotant d'un régime d'autorisation moderne, clair et optimisé, il pourra assurer l'atteinte du but premier du régime d'autorisation de la LQE, soit la protection de l'environnement.

La modernisation du régime d'autorisation serait incomplète sans un souci particulier pour la prestation de service du Ministère. Ainsi, ses actions visant la rigueur, la cohérence, l'uniformité et le partage d'information seront accentuées dans le cadre de l'analyse des demandes d'autorisation. La mise en œuvre de processus plus clairs et plus prévisibles pour les initiateurs de projets et la société en général est au cœur de ses préoccupations.

Les actions en matière de simplification réglementaire et administrative se poursuivront. Ces dernières, combinées aux mesures proposées dans le cadre de cette modernisation, devraient permettre de réduire les délais d'analyse de manière appréciable, notamment par l'instauration des déclarations de conformité.

Enfin, rappelons qu'en 1972, lors de l'adoption de la LQE, il était clair que le but visé était de faire du gouvernement le pilier de la protection de l'environnement en le dotant de pouvoirs importants dans un contexte de méconnaissance générale du public et de l'industrie à l'égard de l'environnement. Le ministre de l'époque, Victor C. Goldbloom, soutenait que le gouvernement devait montrer l'exemple en matière d'environnement, par l'entremise de la Loi et des pouvoirs qui lui seraient dévolus. Il prévoyait même que l'éducation permettrait un jour qu'une partie de ce mandat soit assumé par les personnes assujetties à la Loi.

Plus de 40 ans plus tard, force est de constater qu'il avait un esprit visionnaire. Le contexte a beaucoup changé. Bien des gens, qui ont suivi des formations spécialisées et qui sont devenus des experts en environnement, travaillent dans des entreprises et des municipalités. Le gouvernement n'est donc plus le seul à posséder l'expertise en la matière, et la modernisation du régime d'autorisation doit bien refléter cette réalité.

Parallèlement, les citoyens et les organisations sont beaucoup plus conscients des défis environnementaux et sont sensibles à l'importance de la qualité de leur environnement. Ils veulent bénéficier d'une information pertinente, à jour et disponible au moment opportun. Ils souhaitent aussi que soient considérées leurs préoccupations dans les décisions qui concernent l'environnement et leur milieu de vie dans le cadre de projets majeurs.

De plus, la société québécoise doit faire face à des enjeux importants. La qualité des milieux de vie dépend plus que jamais de sa capacité à lutter contre les changements climatiques et à instaurer les meilleures pratiques en matière de développement durable au profit des générations futures.

Bref, le Québec se tourne résolument vers l'avenir en entreprenant la modernisation du régime d'autorisation environnementale.

A photograph of a large concrete bridge with multiple pillars supporting a multi-lane road, spanning across a body of water. The bridge's reflection is visible in the calm water. The sky is clear and blue. A large green diamond graphic is overlaid on the left side of the image, containing the word 'ANNEXES' in white capital letters. The entire image is framed by a white geometric pattern of overlapping diamonds.

ANNEXES

ANNEXE 1

DISPOSITIONS FONDAMENTALES DE LA LOI

Les dispositions fondamentales de la LQE dans lesquelles s'inscrit le régime d'autorisation sont les articles 19.1 et 20.

Articles 19.1 et 20 de la LQE

En vertu de l'article 19.1, toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent. Précisons toutefois que ces droits sont limités dans la mesure prévue par la Loi, notamment par les diverses autorisations délivrées en vertu de celle-ci.

L'article 20 prévoit une interdiction générale de polluer qui se décline en trois volets :

- ♦ Les deux premiers volets renvoient à des normes réglementaires, soit l'interdiction d'émettre, de déposer, de dégager ou de rejeter dans l'environnement un contaminant qui excède la quantité ou la concentration prévue ou prohibée, ou encore de permettre une telle action;
- ♦ Le troisième volet prévoit que les mêmes interdictions s'appliquent à tout contaminant susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.

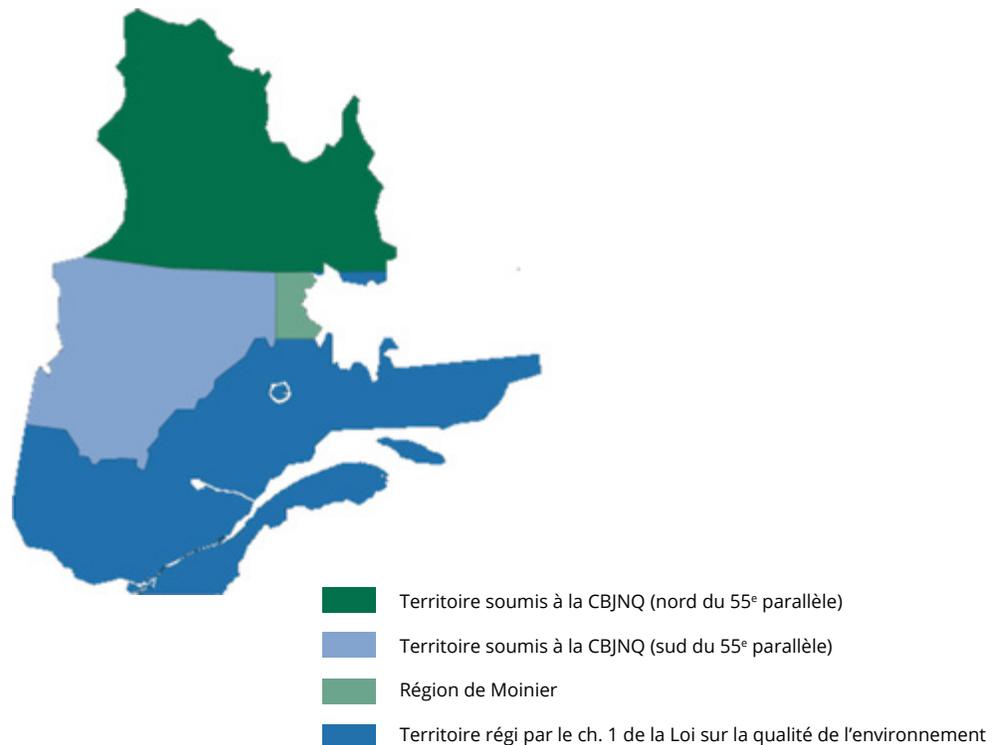
ANNEXE 2

PROCÉDURES QUÉBÉCOISES D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La Loi prévoit quatre procédures d'évaluation environnementale distinctes selon le territoire où le projet se déroule :

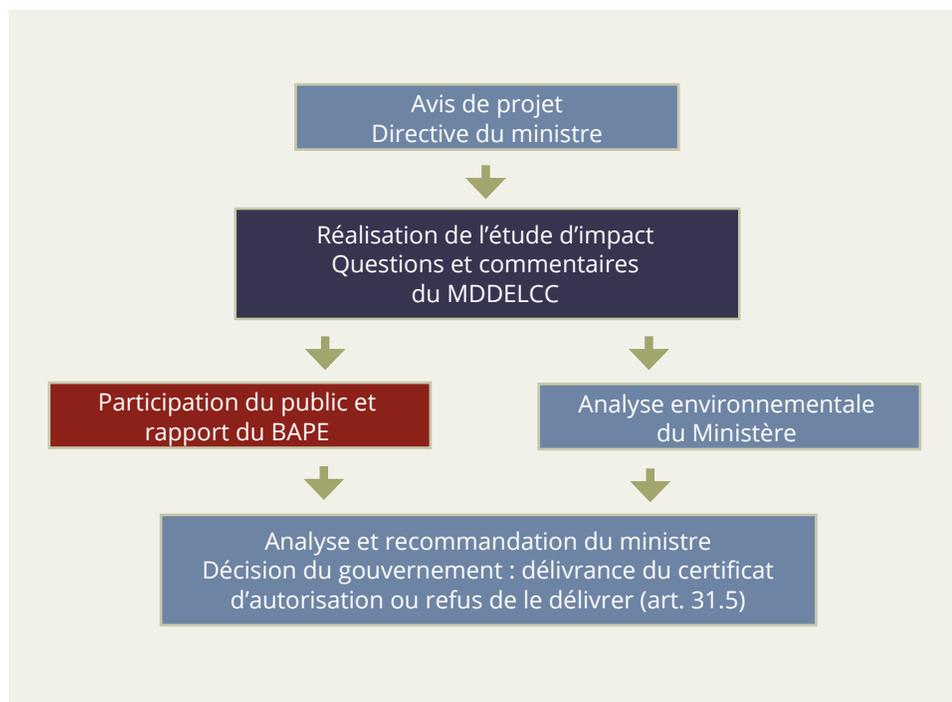
- ♦ Une procédure applicable dans la partie méridionale du Québec pour les projets assujettis à l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation délivré par le gouvernement (PEEIE), laquelle peut inclure, sur demande du public, une audience publique sous la responsabilité du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE);
- ♦ Trois autres procédures d'évaluation et d'examen des impacts applicables aux projets réalisés en territoires nordiques conventionnés qui se démarquent, entre autres, par la participation privilégiée des Cris, des Inuits et des Naskapis qui y habitent.

Subdivision de l'application des procédures d'évaluation environnementale en fonction du territoire



La modernisation du régime d'autorisation ne vise pas à modifier les procédures applicables en territoires nordiques puisque celles-ci ne peuvent l'être qu'en conformité avec la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois. Toutefois, les mesures de modernisation portant sur les autorisations ministérielles s'appliqueraient aux projets réalisés sur ces territoires lorsque de telles autorisations sont requises en vertu du chapitre I de la LQE.

La PEEIE s'appliquant sur le territoire méridional comporte plusieurs étapes préalables à la décision du gouvernement.



Le certificat d'autorisation délivré par le gouvernement représente la première étape vers la réalisation d'un projet. En effet, l'initiateur du projet doit par la suite obtenir les autorisations ministérielles requises aux fins de construction ou d'exploitation.

ANNEXE 3

AUTORISATIONS DÉLIVRÉES PAR LE MINISTRE EN VERTU DE LA LOI

En vertu de la Loi, divers types d'autorisations peuvent être délivrées par le ministre pour des projets d'ampleur variable susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Ces autorisations peuvent prendre la forme de certificats, d'attestations, de permissions, d'approbations ou de permis.

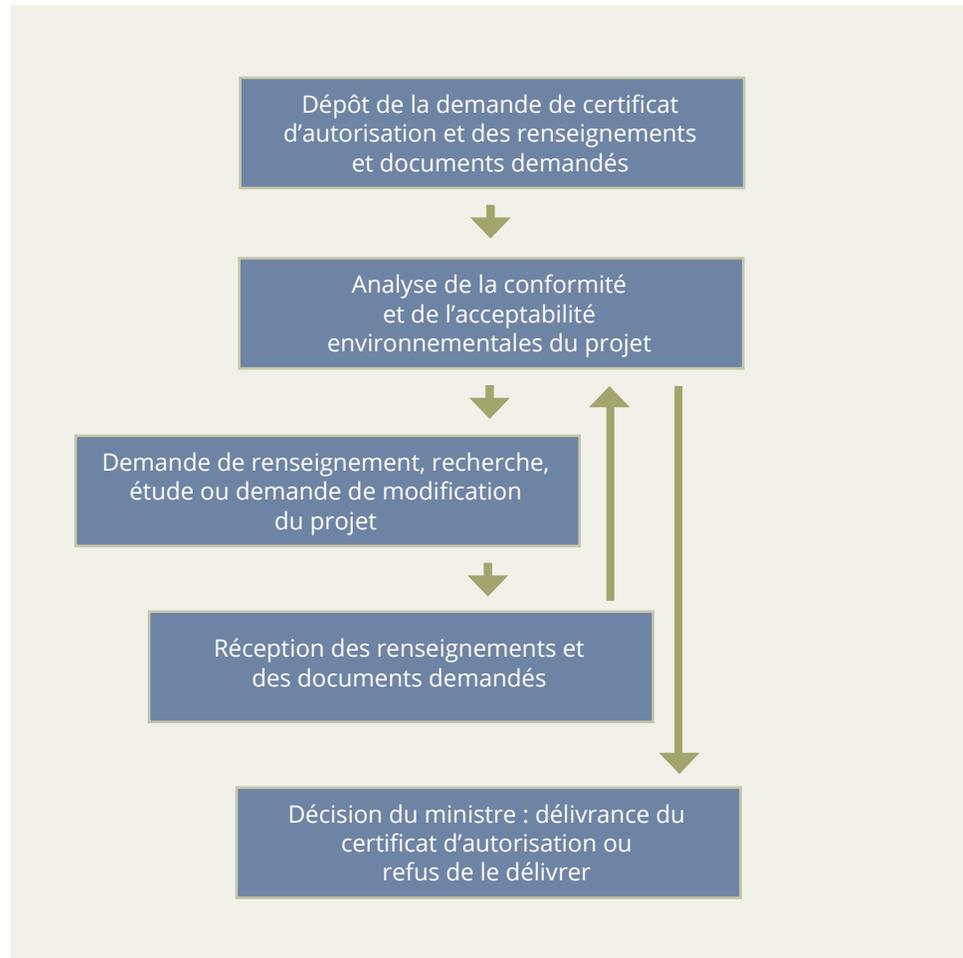
Types d'autorisations ministérielles actuellement prévues par la Loi

Type d'autorisation	Description
Certificat d'autorisation (article 22)	Tout projet susceptible de causer un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement et tout projet réalisé dans un milieu humide ou hydrique.
Cession (article 24)	Transfert d'un certificat d'autorisation à un nouveau titulaire lors d'une vente d'actifs.
Certificat administratif (article 24.2)	Sur demande du titulaire, unification de l'ensemble des certificats d'autorisation délivrés en vertu de l'article 22 pour une même activité.
Attestation d'assainissement (articles 31.10 à 31.40)	S'applique aux catégories d'établissements industriels déterminées par décret du gouvernement dans le cadre du Programme de réduction des rejets industriels. S'applique également aux catégories d'ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées visées par un décret du gouvernement. Peut être délivrée après que le projet ait fait l'objet d'une autorisation.
Approbation d'un plan de réhabilitation (articles 31.51, 31.53 et 31.57)	Obligation pour celui qui cesse d'exercer une activité industrielle ou commerciale déterminée par règlement de procéder à une étude de caractérisation et, en présence de contaminants excédant les normes, de soumettre un plan de réhabilitation des sols contaminés. La même exigence s'applique lorsqu'un terrain change d'usage.
Autorisation pour le prélèvement d'eau (article 31.75)	Pour tout prélèvement d'eau de plus de 75 000 litres par jour.
Autorisation en matière d'aqueduc, d'égout et de traitement de l'eau (article 32)	Installation d'un aqueduc, d'une prise d'eau d'alimentation, d'appareils pour la purification de l'eau, travaux d'égout ou traitement des eaux usées. Travaux de reconstruction, d'extension d'installations anciennes et de raccordement entre un système public et un système privé.
Permis d'exploitation d'un système d'aqueduc et d'égout (articles 32.1 et 32.2)	Exploitation d'un système d'aqueduc ou d'égout par une personne autre qu'une municipalité. Exploitation d'un système d'aqueduc ou d'égout, par une municipalité, à l'extérieur de son territoire.

Types d'autorisations ministérielles actuellement prévues par la Loi (suite)

Type d'autorisation	Description
Approbation des taux exigés par les exploitants de réseaux privés (articles 32.9 et 39)	Approbation des taux d'exploitation d'un système d'aqueduc et d'égout privé.
Autres autorisations en matière d'aqueduc, d'égout et de traitement de l'eau (articles 41 à 43)	Acquisition de gré à gré ou par expropriation des sources d'approvisionnement en eau, des autres immeubles ou des droits réels requis. Autorisation donnée à une municipalité pour accorder à une personne le privilège exclusif d'exploiter une usine de traitement de l'eau.
Autorisation d'installation d'un équipement d'épuration de l'air (article 48)	Installation ou pose d'un appareil ou d'un équipement destiné à prévenir, à diminuer ou à faire cesser le dégagement de contaminants dans l'atmosphère.
Approbation (articles 53.6 à 53.27)	Plan de gestion des matières résiduelles préparé par les municipalités.
Autorisation pour une installation d'élimination de matières résiduelles (article 55)	Autorisation délivrée en vertu de l'article 22 pour une installation d'élimination des matières résiduelles (sauf si la PEEIE s'applique).
Permission liée à l'utilisation d'un terrain utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles (article 65)	Utilisation à des fins de construction d'un terrain désaffecté qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles.
Autorisation pour l'entreposage de matières dangereuses (article 70.8)	Possession d'une matière dangereuse pendant une période supérieure à 12 mois.
Permis relatif aux matières dangereuses (article 70.11)	Pour une personne qui exploite un lieu d'élimination de matières dangereuses ou qui offre un service d'élimination, qui exploite un procédé de traitement de certaines matières dangereuses usagées, usées ou périmées ou qui entrepose ou utilise à des fins énergétiques de telles matières.

Le graphique qui suit présente les principales étapes de la procédure de délivrance d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22.



ANNEXE 4

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE)

Constitution

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a été institué en 1978 par des modifications apportées à la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Depuis, la LQE prévoit la composition et le rôle du BAPE dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

En créant le BAPE, l'Assemblée nationale affirmait le droit des citoyens à l'information et à la consultation et sollicitait leur participation aux décisions dont l'incidence sur l'environnement est importante. Ce faisant, elle reconnaissait officiellement la valeur et la pertinence de la contribution de la population au processus d'évaluation environnementale en raison de l'expertise concrète qu'elle a de son milieu de vie.

L'action du BAPE, notamment par les possibilités qu'elle offre à la population d'intervenir dans les processus d'autorisation des projets, s'inscrit dans la perspective du développement durable. Toutes les personnes concernées, dont les citoyens susceptibles de profiter des retombées de ces projets ou d'en subir les répercussions, peuvent faire valoir leur point de vue et contribuer à fournir aux décideurs un éclairage complet. Elle permet aussi aux initiateurs de projets de bonifier leur projet en tenant compte des préoccupations de la population et de tendre, ainsi, vers une cohabitation plus harmonieuse avec le milieu.

Le BAPE est un organisme public et neutre qui relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de qui il reçoit ses mandats. Les commissions d'enquête constituées par le président du BAPE analysent les faits et sont indépendantes des parties en cause.

Mission

Le BAPE a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects écologique, social et économique des activités de développement. Pour réaliser sa mission, il informe, enquête et consulte la population sur des projets ou sur des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre. Par la suite, il produit des rapports d'enquête qui sont rendus publics. Organisme assujéti à la Loi sur le développement durable et à la prise en compte des 16 principes qui y sont énoncés, le BAPE poursuit sa démarche pour parfaire la culture du développement durable dans la réalisation de ses mandats et le travail quotidien de son personnel.

Mandats à l'égard des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

La majorité des mandats confiés au BAPE s'inscrivent dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Le nombre et le type de ces mandats varient essentiellement en fonction des projets soumis au ministre par les initiateurs de projets. Dans le cas des audiences publiques, ils varient selon les demandes qui émanent de la population.

Mandats d'enquête sur des questions relatives à la qualité de l'environnement

Les mandats exercés par le BAPE en vertu de l'article 6.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement ont pour but d'éclairer le ministre et le gouvernement dans l'élaboration de politiques ou dans l'établissement d'orientations par rapport à une question environnementale ou dans une situation particulière.

Statistiques

Le nombre de mandats confiés au BAPE chaque année est influencé, d'une part, par le nombre de demandes d'autorisation reçues et traitées au Ministère, lequel dépend de l'économie québécoise et de certaines initiatives gouvernementales, et, d'autre part, par les préoccupations environnementales exprimées par la population.

Depuis sa création en 1978, le BAPE a tenu plus de 620 périodes d'information et consultations publiques et plus de 260 audiences publiques. En outre, 51 médiations ont été réalisées. Près de 70 % des mandats concernent trois grands secteurs : les transports, l'énergie et les matières résiduelles.

Aussi, entre 2000 et 2014 :

- ♦ 126 des 280 projets, pour lesquels une période d'information et de consultation (PIC) a eu lieu, ont fait l'objet d'une audience publique (45 %);
- ♦ 18 de ces 280 projets ont fait l'objet d'une médiation (6 %);
- ♦ 10 mandats de type « générique » ont été donnés par le ministre. Le plus récent porte sur les enjeux de la filière uranifère au Québec.

ANNEXE 5

EXEMPLES D'ACTIVITÉS PAR CATÉGORIES

Ces activités ne sont présentées qu'à titre d'exemples afin d'illustrer les propositions envisagées quant au niveau de risque.

Activités à risque élevé

Type d'activités actuellement visées	Ce qui pourrait être envisagé
La construction et l'exploitation subséquentes d'un barrage ou d'une digue placé à la décharge d'un lac dont la superficie totale excède ou excèdera 200 000 m ² ou d'un barrage ou d'une digue d'une superficie totale excédant 50 000 m ² .	La construction et l'exploitation subséquentes d'un barrage ou d'une digue placé à la décharge d'un lac dont la superficie totale excède ou excèdera 600 000 m ² ou d'un barrage ou d'une digue d'une superficie totale excédant 150 000 m ² .
Tout programme ou projet de dragage, creusement, remplissage, redressement ou remblayage sur une distance de 300 m ou plus ou sur une superficie de 5 000 m ² .	Tout programme ou projet de dragage, creusement, remplissage, redressement ou remblayage sur une distance de 1 000 m ou plus ou sur une superficie de 5 000 m ² . Serait cependant soustrait, le dragage d'entretien d'un port ou d'un quai sur une superficie cumulative de 25 000 m ² .
La construction ou l'agrandissement d'un port ou d'un quai ou la modification de l'usage que l'on fait d'un port ou d'un quai, sauf dans le cas d'un port ou d'un quai destiné à accueillir moins de 100 bateaux de plaisance ou de pêche.	La construction ou l'agrandissement d'un port ou d'un quai ou la modification de l'usage que l'on fait d'un port ou d'un quai, sauf dans le cas d'un port ou d'un quai destiné à accueillir moins de 100 bateaux de plaisance ou de pêche. Serait cependant soustrait la mise en place d'un quai temporaire requis pour la durée des travaux d'un chantier de construction.
La construction ou la relocalisation d'une ligne de transport et de répartition d'énergie électrique d'une tension de 315 kV et plus sur une distance de plus de 2 kilomètres et la construction ou la relocalisation d'un poste de manœuvre ou de transformation de 315 kV et plus.	La construction d'une ligne de transport et de répartition d'énergie électrique d'une tension de 315 kV et plus sur une distance de plus de 2 km et la construction d'un poste de manœuvre ou de transformation de 315 kV et plus y incluant toutes lignes de transport d'électricité.
La construction d'une usine d'équarrissage.	La construction ou l'exploitation d'une usine d'équarrissage.
La construction d'une usine de production de métaux, d'alliages de métaux ou de métalloïdes dont la capacité de production annuelle est de 20 000 tonnes métriques ou plus.	La construction ou l'exploitation d'une usine de production de métaux, d'alliages de métaux ou de métalloïdes dont la capacité de production annuelle est de 20 000 t ou plus. La construction ou l'exploitation d'une usine de production de métaux de terre rare.

Activités à risque élevé (suite)

Type d'activités actuellement visées	Ce qui pourrait être envisagé
La construction d'une usine de traitement de minerai métallifère ou d'amiante dont la capacité de traitement est de 2 000 tonnes métriques et plus par jour, à l'exception des terres rares; de minerai d'uranium; de minerai de terres rares; de tout autre minerai dont la capacité de traitement est de 500 tonnes métriques ou plus par jour.	La construction ou l'exploitation d'une usine de traitement de minerai métallifère ou d'amiante dont la capacité de traitement est de 2 000 tonnes métriques et plus par jour, à l'exception des terres rares; de minerai d'uranium; de minerai de terres rares; de tout autre minerai dont la capacité de traitement est de 500 tonnes métriques ou plus par jour.
L'ouverture et l'exploitation d'une mine métallifère ou d'amiante dont la capacité de production est de 2 000 tonnes métriques et plus par jour, à l'exception des terres rares; d'une mine d'uranium; d'une mine de terres rares; de toute autre mine dont la capacité de production est de 500 tonnes métriques ou plus par jour.	L'ouverture, l'exploitation ou l'agrandissement d'une mine métallifère ou d'amiante dont la capacité de production est de 2 000 tonnes métriques et plus par jour, à l'exception des terres rares; d'une mine d'uranium; d'une mine de terres rares; de toute autre mine dont la capacité de production est de 500 tonnes métriques ou plus par jour.
La construction d'une usine de fabrication de produits chimiques dont la capacité de production annuelle est de 100 000 tonnes métriques ou plus. Une telle construction est cependant exclue lorsqu'elle se situe sur les lieux d'une usine existante et que celle-ci utilisera toute la production de la nouvelle usine.	La construction ou l'exploitation d'une usine de fabrication de produits chimiques dont la capacité de production annuelle est de 100 000 t ou plus. Une telle construction serait cependant soustraite à l'application du présent paragraphe lorsqu'elle se situe sur les lieux d'une usine existante et que celle-ci utilisera toute la production de la nouvelle usine.
Tout programme ou projet de pulvérisation aérienne de pesticides à des fins non agricoles sur une superficie de 600 hectares ou plus, sauf les pulvérisations d'un insecticide dont le seul ingrédient actif est le <i>Bacillus thuringiensis</i> (variété <i>kurstaki</i>) et les pulvérisations expérimentales d'insecticides en milieu forestier impliquant une nouvelle technique d'application sur une superficie totale de moins de 5 000 hectares.	<p>Tout programme ou projet d'application au moyen d'un aéronef de pesticides à des fins non agricoles sur une superficie de 600 ha ou plus.</p> <p>Serait cependant soustraites à l'application du présent paragraphe :</p> <p>a) l'application d'un insecticide dont le seul ingrédient actif est le <i>Bacillus thuringiensis</i> (variété <i>kurstaki</i> ou <i>israelensis</i>) ;</p> <p>b) dans le cas d'application de nouveaux produits ou d'utilisation de nouvelles méthodes, les pulvérisations expérimentales d'insecticides en milieu forestier sur une superficie totale de moins de 5 000 ha.</p>

Activités à risque élevé (suite)

Type d'activités actuellement visées	Ce qui pourrait être envisagé
<p>L'implantation d'un ou de plusieurs réservoirs d'une capacité d'entreposage totale de plus de 10 000 kilolitres destinés à recevoir une substance liquide ou gazeuse autre que de l'eau, un produit alimentaire, ou des déchets liquides provenant d'une exploitation de production animale qui n'est pas visée au paragraphe o.</p>	<p>La construction ou l'exploitation d'un ou de plusieurs réservoirs d'une capacité totale d'entreposage de plus de 10 000 kl et des équipements nécessaires à leur remplissage et leur vidange, destinés à recevoir une ou des matières comburantes, corrosives, explosives, gazeuses, inflammables, lixiviables ou toxiques au sens du Règlement sur les matières dangereuses (c. Q-2, r. 32) ou visées par les paragraphes 1^o, 2^o, 6^o et 7^o de l'article 4 du même règlement, autres qu'un produit alimentaire ou des déchets liquides provenant d'une exploitation de production animale qui n'est pas visée au paragraphe 24^o du présent article.</p> <p>Toute construction ou exploitation de réservoir qui a pour conséquence d'augmenter la capacité totale d'entreposage d'un site à 10 000 kl ou plus de matières dangereuses visées au premier alinéa du présent paragraphe.</p>
<p>L'installation ou l'utilisation d'équipements servant, en tout ou en partie, à l'incinération de matières dangereuses résiduelles au sens de l'article 5 du Règlement sur les matières dangereuses.</p>	<p>L'installation ou l'exploitation d'équipements servant, en tout ou en partie, à l'incinération de matières dangereuses résiduelles au sens de l'article 5 du Règlement sur les matières dangereuses.</p>
<p>L'installation ou l'utilisation d'équipements servant, en tout ou en partie, au traitement thermique de sols qui contiennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ soit plus de 1 500 mg d'organochlorés par kilogramme de sol; ♦ soit plus de 50 mg de biphényles polychlorés (BPC) par kilogramme de sol; ♦ soit une concentration totale de dioxines et de furanes supérieure à 5 µg par kilogramme de sol (exprimée en équivalent toxique à la 2, 3, 7, 8-TCDD). 	<p>L'installation ou l'exploitation d'équipements servant, en tout ou en partie, au traitement thermique à des températures supérieures à 150 °C, hors du lieu où ils ont été contaminés, de sols qui contiennent une ou plusieurs substances dont la concentration est supérieure aux valeurs limites fixées à l'annexe II du Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains.</p>
	<p>Les forages ou programmes de forages d'exploitation pétrolière et gazière.</p>

Activités à risque faible

Activités	Conditions
Entreposage de sels de voirie et d'abrasifs	<ul style="list-style-type: none"> • Respect des conditions prévues au Guide relatif à l'aménagement et à l'exploitation d'un centre d'entreposage et de manutention des sels de voirie
Certaines activités récréatives telles que les pistes de courses, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • À préciser
Sablage au jet	<ul style="list-style-type: none"> • Respect du Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère et encadrement de la gestion des matières résiduelles
Sablières de petites superficies	<ul style="list-style-type: none"> • Respect des normes de localisation du Règlement sur les carrières et les sablières • Durée d'exploitation maximale de 10 ans • Superficie inférieure à 10 ha • Taux de production annuelle inférieur à 100 000 tonnes • Aucun lavage d'agrégats • Plancher d'exploitation à une distance d'au moins un mètre au-dessus de la nappe phréatique
Broyage et concassage temporaire de brique et béton	<ul style="list-style-type: none"> • Respect des lignes directrices relatives à la gestion du béton, de brique et d'asphalte issus des travaux de construction • Nombre de jours à préciser
Industries de la transformation alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Rejet d'eaux usées en réseau d'égout municipal muni d'un traitement et avec entente sur la gestion des débordements • Rejets de contaminants conventionnels seulement • Charge organique inférieure à 1% de la charge totale acheminée au réseau municipal • Aucun problème d'émission atmosphérique, d'odeur, de bruit et de gestion de matières résiduelles
Scieries de faible capacité	<ul style="list-style-type: none"> • Respect du guide des bonnes pratiques sur l'industrie du sciage et des matériaux dérivés du bois • Taux de production annuelle inférieur à 5000 m³ • Non située au-dessus d'une nappe d'eau souterraine de classe 1 • À plus de 100 m d'un puit d'alimentation en eau potable
Séparateurs d'huile	<ul style="list-style-type: none"> • Respect du Guide sur les séparateurs eau-huile • Normes de rejet à définir • Effluent rejeté dans un réseau d'égout muni d'un traitement municipal • Exigences d'entretien à définir
Lignes de transport électrique (incluant l'enfouissement des lignes)	<ul style="list-style-type: none"> • Lignes supérieures à 120 kV mais moins de 2 km • Aucun dynamitage • Gestion appropriée des eaux d'excavation • Ne doit traverser aucun milieu sensible
Lave auto	<ul style="list-style-type: none"> • À définir

Activités à risque faible (suite)

Activités	Conditions
Extension de réseaux d'aqueduc et d'égout municipaux	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ne doit pas affecter un milieu hydrique ou ◆ Humide ◆ Seuils à définir pour les projets d'égout pluvial ◆ Respect de certaines normes, guides et directives
Entreposage temporaire de matériaux secs triés à la source	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Respect des critères identifiés par les documents d'orientation du Ministère ◆ Tri à la source par les utilisateurs ◆ Entreposage des matières dans des conteneurs ◆ Volume maximal à déterminer ◆ Durée maximale à déterminer
Entreposage temporaire de neiges usées	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Durée maximale à déterminer ◆ Critères de localisation à déterminer (probablement les mêmes que ceux utilisés pour le transport et le dépôt de neige dans les grands stationnements des centres commerciaux et des institutions) ◆ Volume maximal à déterminer ◆ Superficie maximale à déterminer
Lieux d'élimination de neiges usées de faible superficie	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Critères de localisation à déterminer ◆ (probablement les mêmes que ceux utilisés pour le transport et le dépôt de neige dans les grands stationnements des centres commerciaux et des institutions) ◆ Volume maximal à déterminer ◆ Superficie maximale à déterminer
Activité de compostage dans un équipement thermophile fermé d'un volume inférieur ou égal à 50 m ³	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Respect des exigences prévues aux lignes directrices sur les activités de compostage
Installation d'une fosse de rétention d'eaux usées pour certains petits établissements privés ou commerciaux	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Seuils d'application à définir ◆ Présence d'un équipement de mesure du niveau et alarme ◆ Contrat de vidange ◆ Etc.
Épandage agricole d'un mélange de lisier avec des matières végétales non contaminées	<ul style="list-style-type: none"> ◆ À déterminer
Utilisation de pesticides dans un milieu aquatique avec exutoire superficiel pour le contrôle des insectes piqueurs	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pour les applications terrestres seulement ◆ Produits à définir ◆ Conditions à déterminer
Installation d'une prise d'eau sèche	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Critères de localisation à définir ◆ Respect des conditions actuellement prévues au formulaire de demande de CA

Activités à risque négligeable

Activités	Conditions
Scierie mobile	Plus de 60 m d'un cours d'eau Durée d'exploitation maximale de 6 mois sur un même emplacement
Coupe de végétation en rive permettant l'accès à un plan d'eau	Largeur maximale de 5 m Sans remblai ni déblai
Travaux mineurs sur des infrastructures existantes (routes, quais, murs de soutènement, rampes de mise à l'eau) en rive, en littoral et en milieu humide	À définir
Aménagements fauniques en rive, plaine inondable en milieu humide	Sans perturbation de sol
Ancrage et bouées amovibles	
Seuils de 30 cm et moins pour favoriser la libre circulation du poisson	Réalisé manuellement (sans machinerie) Dans un cours d'eau de largeur inférieure à 4 m Permettant le franchissement même en période d'étiage
Aménagement d'un mausolée dans un cimetière	Le cimetière doit avoir été autorisé

ANNEXE 6

DÉTERMINATION DU NIVEAU DE TARIFICATION

Coût de livraison

Le calcul des coûts de livraison doit tenir compte de l'ensemble des dépenses engagées pour la fourniture de biens et services. C'est par ce calcul que les coûts de délivrance sont internalisés. L'internalisation des coûts est l'un des 16 principes établis dans la Loi sur le développement durable. Selon ce principe du développement durable, « la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale ».

Évaluation de la rente économique

Lorsque le Ministère procède à la vente ou à la location d'un bien public, ou lorsqu'il accorde des droits ou des privilèges d'utilisation d'une ressource ou d'un bien public, il doit chercher à en récupérer la valeur au marché (notion de rente économique). Par ailleurs, il doit chercher à récupérer, le cas échéant, les coûts sociaux liés à l'utilisation ou à la consommation du bien ou de la ressource.

Comparabilité avec d'autres administrations

L'examen des tarifs en vigueur dans d'autres administrations contribue à la fois à révéler la pertinence d'appliquer des tarifs pour une activité donnée et à fixer un niveau de tarification jugé acceptable socialement. Selon la nature du produit, le Ministère examine les tarifs comparables en usage dans :

- ◆ D'autres ministères;
- ◆ D'autres provinces canadiennes;
- ◆ Des États américains voisins;
- ◆ D'autres pays.

Adéquation des revenus

Une partie importante des ressources du Ministère est requise pour donner suite aux demandes d'autorisation environnementale. Ce sont les différents règlements qui permettent de définir les tarifs applicables à ces actes administratifs.

En 2008, par l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel concernant les frais exigibles en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, le Ministère a non seulement réduit l'inadéquation entre les coûts et les biens et services offerts, mais aussi l'iniquité entre les demandeurs de services non tarifés et les demandeurs de services tarifés.

Lors de l'entrée en vigueur de cet arrêté, les tarifs ont été établis dans l'objectif de récupérer environ 45 % des coûts engendrés par le traitement de ces demandes d'autorisation. La modernisation du régime d'autorisation est l'occasion pour le Ministère d'améliorer le ratio d'autofinancement de certains services et de mieux internaliser les coûts.

Finalement, le régime tarifaire mise sur la simplification, sur l'accessibilité et sur l'universalité en déterminant des tarifs raisonnables et faciles à comprendre autant pour les clients que pour les responsables de la perception.

ANNEXE 7

SIGLES ET ACRONYMES

BAPE : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

GES : Gaz à effet de serre

ÉES : Évaluation environnementale stratégique

LQE : Loi sur la qualité de l'environnement

PACC : Plan d'action sur les changements climatiques

PEEIE : Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

PIC : Période d'information et de consultation

REEIE : Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement

SPEDE : Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission



*Développement durable,
Environnement et Lutte
contre les changements
climatiques*

Québec 