

Mémoire de la Chaire en éco-conseil sur le livre vert
« Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi
sur la Qualité de l'Environnement »

Document réalisé par :

Claude Villeneuve, Denis Bourque, David Tremblay, Olivier Riffon
Pierre-Luc Dessureault, Hélène Côté
Chaire de recherche en éco-conseil

Sous la direction de :

Claude Villeneuve, professeur titulaire

**Ce document est déposé à la Commission parlementaire des
transports et de l'environnement dans le cadre de la consultation
sur le livre vert « Moderniser le régime d'autorisation
environnementale »**

15 septembre 2015

Université du Québec à Chicoutimi

RÉSUMÉ

Le MDDELCC désire alléger les procédures relatives à l'émission de certificats d'autorisation en vertu de la LQE. C'est un exercice légitime, compte tenu de l'évolution de la société québécoise, de notre meilleure compréhension des enjeux environnementaux ainsi que de la volonté d'améliorer la compétitivité du Québec. Toutefois, le projet présenté dans le livre vert manque de cohérence ainsi que de recul sur les mesures proposées. Il est donc difficile de juger de l'efficacité des mesures proposées pour améliorer la lutte aux changements climatiques.

Le MDDELCC souhaite de plus favoriser la prise en compte du développement durable dans l'attribution de certificats d'autorisation en généralisant l'évaluation environnementale stratégique. Eu égard à l'évolution du concept de développement durable au cours des vingt dernières années et des conditions de sa mise en œuvre, il serait préférable que le gouvernement du Québec profite de l'adoption des ODD par l'Assemblée générale des Nations Unies pour moderniser sa vision du développement durable et entreprendre une démarche plus intégrée incluant le monde municipal, les entreprises et les autres parties prenantes. Cela permettrait de mieux définir ses priorités en fonction des ODD et de leurs cibles et de considérer de manière plus systémique la mise en œuvre du développement durable.

Enfin, la modulation de l'attribution des certificats d'autorisation en fonction du risque est souhaitable, mais pas uniquement en vertu du risque environnemental. Chaque projet devrait faire l'objet d'une analyse de développement durable de manière à identifier l'ensemble des composantes du risque pour chacune des dimensions du développement durable. Par ailleurs, le risque environnemental (qui devrait être calculé par le promoteur) et le risque perçu (à estimer par une tierce partie indépendante) ne devraient pas être confondus dans le même indicateur. Cela permettrait l'exercice d'un jugement de nature politique en ce qui concerne la nécessité de soumettre ou non un projet au PEEIE.

La Chaire a soumis dans son mémoire 17 recommandations articulées autour des trois premiers enjeux proposés dans le Livre Vert :

RECOMMANDATION 1- Que le MDDELCC publie un bilan de l'application de la LQE en termes d'indicateurs de la qualité de l'environnement et d'indicateurs de développement durable. Ce bilan pourra servir dans l'avenir à établir des objectifs et des cibles, au-delà des simples statistiques sur les projets soumis et les certificats d'autorisation accordés.

RECOMMANDATION 2-Que le Gouvernement du Québec effectue une harmonisation entre les différentes lois qui influencent les activités susceptibles d'obtenir un certificat d'autorisation. Le corpus législatif et réglementaire doit être modifié afin de permettre au gouvernement québécois d'effectuer, à travers le régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE, les arbitrages et les cohérences qui s'imposent.

RECOMMANDATION 3-Que le MDDELCC publie une évaluation de la proportion des émissions de GES qui ne sont pas déjà encadrées par la LQE et le SPEDE et qui feraient l'objet de déclarations dans le certificat d'autorisation.

RECOMMANDATION 4- Que le MDDELCC précise la portée et l'efficacité des mesures proposées dans son livre vert pour lutter contre les changements climatiques.

RECOMMANDATION 5- Il serait important d'exiger dans les études d'impact que les promoteurs fassent la démonstration qu'ils ont pris en considération dans la conception de leurs projets les contraintes des changements climatiques et qu'ils ont adapté leurs infrastructures et équipements en conséquence.

RECOMMANDATION 6- Que le MDDELCC étudie la possibilité de soumettre les projets permettant de réduire les émissions de GES et les projets de démonstration d'innovations techniques à une procédure d'autorisation allégée.

RECOMMANDATION 7- Que le MDDELCC propose un cadre permettant de répartir équitablement les efforts de réduction liés à l'arrivée de nouveaux grands émetteurs de GES sur le territoire québécois.

RECOMMANDATION 8- Que le MDDELCC mette en œuvre la réalisation d'un ensemble de ressources documentaires de référence basées sur la recherche pour chaque secteur d'activités sensibles aux changements climatiques.

RECOMMANDATION 9- Il serait impératif que le MDDELCC contribue à la création de méthodologies adaptées aux exigences du marché du carbone pour capitaliser sur les potentiels d'afforestation en zone boréale, d'utilisation de biosolides et d'utilisation de biochar en milieu agricole, sans quoi les industriels soumis au SPEDE seront obligés de se procurer les crédits compensatoires permettant de faire face à leurs obligations sur le marché américain, ce qui constituera une fuite de capitaux contreproductive.

RECOMMANDATION 10-Que le gouvernement du Québec privilégie l'analyse systémique de durabilité et s'arrime aux Objectifs de développement durable des Nations unies pour analyser ses politiques, ses stratégies, ses programmes et les projets soumis à un certificat d'autorisation en vertu de la LQE.

RECOMMANDATION 11-Que le Québec se dote d'un programme national de développement durable à l'horizon 2030 comme le recommandent les Nations Unies. Cela rendrait plus facile la prise en compte des principes du développement durable dans les projets, programmes, stratégies et politiques, à l'échelle locale et nationale.

RECOMMANDATION 12- Avant d'intégrer le développement durable dans le processus d'émission des certificats d'autorisation, il serait important que le MDDELCC :

- Se dote d'un modèle dynamique permettant de mettre en évidence les interrelations entre les 16 principes de la LQDD;*
- Se donne un mécanisme de priorisation des ODD et fasse la correspondance avec les 16 principes de la LQDD;*
- Intègre l'analyse systémique de durabilité dans les évaluations environnementales stratégiques;*
- Assujettisse les municipalités et les établissements des réseaux de la santé et de l'éducation à la LQDD;*
- Propose aux promoteurs de projets soumis à la PEEIE un mode d'analyse de développement durable permettant d'harmoniser les projets et objectifs de la LQDD et les priorités déterminées pour les ODD et leurs cibles.*

RECOMMANDATION 13- Si le risque environnemental est retenu pour classer les projets en vue d'obtenir un certificat d'autorisation, que le MDDELCC maintienne séparés le calcul du risque

environnemental, qui devra être réalisé par les promoteurs et le calcul de la perception du risque, qui sera réalisé par le MDDELCC ou par une tierce partie.

RECOMMANDATION 14- Que le Ministre dispose du loisir d'imposer le recours au PEEIE dans les cas d'un projet non assujetti au règlement Q-2-R23, mais où la perception sociale du risque le justifie.

RECOMMANDATION 15- Que le MDDELCC oblige les promoteurs à situer leurs projets dans un cadre de cycle de vie afin d'identifier les fractionnements potentiels et les déplacements d'impacts.

RECOMMANDATION 16- Que les projets qui comportent des effets positifs sur l'ensemble des composantes du développement durable et les projets d'innovation analysés avec des outils d'ASD bénéficient d'une procédure allégée.

RECOMMANDATION 17- En raison du devoir d'exemplarité de l'administration publique en termes de développement durable, il est impératif que le gouvernement et les municipalités soient soumis au même régime d'autorisation que les promoteurs privés.

Table des matières

RÉSUMÉ	2
Introduction	7
La Chaire en éco-conseil de l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC).....	7
Mise en contexte de la participation à la démarche de consultation publique.....	7
ORIENTATION 1 : L'intégration de la lutte contre les changements climatiques aux certificats d'autorisation.....	11
Q.1 Les changements climatiques devraient-ils être considérés dans le processus de délivrance des autorisations ?	13
Q.2 Comment prendre en compte les impacts des changements climatiques dans le cadre d'autorisation des projets ?	16
Q.3 Sur quelles bases le Ministère devrait-il évaluer l'acceptabilité d'une réduction d'émissions de GES dans le cadre d'une demande d'autorisation ?	16
ORIENTATION 2 : Mieux intégrer les 16 principes de la loi sur le développement durable	18
Q1- 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 ?	22
Q2- Quels genres de stratégies, de plans ou de programmes gouvernementaux pourraient être visés par une ÉES ?	22
Q3- Quel mode de consultation devrait être privilégié dans le cadre d'une ÉES ?	22
ORIENTATION 3 : Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental	23
Q.1 Pensez-vous qu'un régime d'autorisation modulé en fonction du risque environnemental constitue une avenue prometteuse?	25
Q.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?	25
Q3 Selon vous, quelles activités devraient être identifiées comme des activités à risque élevé, à risque faible et à risque négligeable?	25
Q4 Selon vous, quelles mesures devraient être prévues afin d'éviter le fractionnement des projets?	25
Q5. 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?	26

Q6. Selon vous, un processus d'autorisation allégé devrait-il être prévu pour les travaux à caractère public ou pour les instances municipales?	26
CONCLUSION	28

Liste des annexes

1. Aspects législatifs
2. Liste des ODD
3. Modèle dynamique du DD utilisé par la Chaire en éco-conseil
4. Programme court en analyse systémique de la durabilité (ASD) à l'UQAC

Introduction

La Chaire en éco-conseil de l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)

La Chaire en éco-conseil (ci-après nommée la Chaire) est un organisme universitaire de recherche dont l'un des principaux modes d'intervention est l'assistance professionnelle auprès d'organismes, d'institutions ou d'entreprises souhaitant élaborer des politiques, stratégies, programmes et projets dans le cadre d'un développement durable. La Chaire s'engage uniquement dans des projets dont l'aspect innovateur comporte des éléments susceptibles de générer de nouvelles connaissances ou de nouvelles pratiques qui pourront être enseignées aux éco-conseillers, professionnels du développement durable, ou partagées avec la communauté scientifique. Les travaux de la Chaire servent à rendre opérationnelle la notion de développement durable.

Les membres de la Chaire sont des professeurs de l'Université du Québec à Chicoutimi, des professeurs associés dont la contribution au développement durable a été marquante dans leur champ de spécialité, des professionnels de recherche diplômés en éco-conseil et des étudiants de deuxième et troisième cycle dont les travaux portent sur l'application du développement durable dans divers champs de spécialisation.

Créée en 2003 par l'Université du Québec à Chicoutimi, la Chaire a réalisé, sous la direction du professeur Claude Villeneuve, plus de 100 mandats de recherche, reçu plus de 6 millions de dollars en contrats et subventions, encadré des étudiants des cycles supérieurs et publié des rapports et articles scientifiques dans des revues arbitrées par les pairs conformément à sa mission.

Ce mémoire a été préparé par une équipe composée de Hélène Côté, ing. éco-conseillère diplômée™ M.Sc., coordonnatrice de la recherche, Pierre-Luc Dessureault, éco-conseiller diplômé™, M.Sc., professionnel de recherche, David Tremblay, éco-conseiller diplômé™, M.Sc., candidat au doctorat en sciences de l'environnement, Olivier Riffon, éco-conseiller diplômé™, M.Sc.A., candidat au doctorat en développement régional, Denis Bourque, professeur, le tout sous la direction de Claude Villeneuve, professeur titulaire et directeur de la Chaire.

Mise en contexte de la participation à la démarche de consultation publique

La présente consultation publique sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale interpelle la Chaire en éco-conseil de l'UQAC, car depuis 2003 :

- La Chaire travaille sur plusieurs enjeux liés aux changements climatiques, et ce, sur différents projets d'inventaires, méthodologies de quantification de projets de réduction ou d'absorption de GES, des empreintes carbone (cycle de vie) et plusieurs projets de réduction et de compensation. Par ailleurs, les professionnels impliqués dans ces travaux enseignent les normes ISO 14064 1 et 2 dans le cadre de programmes de deuxième cycle;
- La Chaire a effectué divers mandats reliés de près ou de loin avec le régime d'autorisation environnementale, dont l'analyse de développement durable du projet minier Arnaud, l'analyse du programme de stabilisation des berges du Lac-St-Jean, en plus de produire des mémoires sur certains mandats du BAPE. Ces contenus sont enseignés au DESS en éco-conseil.

- La Chaire a développé divers outils pour analyser le développement durable et favoriser sa mise en œuvre. Ces outils comprennent notamment des grilles d'analyse, des typologies et des procédures de mise en œuvre permettant d'intégrer de façon explicite le développement durable dans les politiques, stratégies, programmes et projets (PSPP), d'en suivre l'évolution et d'en rendre compte. L'ensemble de ces outils permet de baliser un nouveau champ de recherche : l'analyse systémique de durabilité. Depuis 2013, en partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Institut de la Francophonie pour le Développement durable, la Chaire a adapté ses outils et les diffuse dans l'ensemble de la Francophonie.

Dans le cadre de nos travaux de recherche et de l'enseignement dispensé dans les programmes en éco-conseil de l'UQAC, les impacts des activités humaines sur l'environnement occupent une place importante. La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) et la Loi québécoise sur le développement durable (LQDD) sont le cadre de référence naturel dans lequel s'inscrivent la plupart de nos travaux et des contrats de recherche sollicités par nos partenaires industriels. En conséquence, l'invitation du Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques (MDDELCC) à commenter son livre vert sur la réforme du régime d'émission des certificats d'autorisation pour des projets couverts par l'article 22 de la LQE nous interpelle.

Depuis sa création en 1972, la LQE a subi quelques modifications et ajouts et il aurait été intéressant de disposer d'un bilan un peu plus détaillé de son efficacité pour atteindre ses objectifs dans la durée. Par exemple, il serait utile de connaître la proportion des zones écologiquement fragiles qui ont été perdues, malgré l'existence de la LQE et de connaître les causes de ces pertes. La présentation d'un tel bilan aurait apporté un éclairage utile pour déterminer les lacunes du processus et les éléments qui auraient avantage à être renforcés. De même, à la page 53 du document de consultation, le MDDELCC donne en exemple la réforme que l'Ontario a récemment faite de son régime d'autorisation, sans que la performance de cette réforme ne soit quantifiée. Ces omissions rendent difficile d'évaluer la pertinence des modifications suggérées.

Toutefois, nous comprenons que l'analyse effectuée par le Ministère identifie que la lourdeur du processus d'examen et d'autorisation des projets constitue le point majeur justifiant la réforme souhaitée. Est-ce à dire que la LQE sera ainsi appliquée plus efficacement et qu'elle atteindra mieux son objectif de préserver l'intégrité écologique du territoire québécois tout en permettant un développement économique porteur d'emplois? Nous nous permettons de l'interpréter ainsi.

RECOMMANDATION 1

Que le MDDELCC publie un bilan de l'application de la LQE en termes d'indicateurs de la qualité de l'environnement et d'indicateurs de développement durable. Ce bilan pourra servir dans l'avenir à établir des objectifs et des cibles, au-delà des simples statistiques sur les projets soumis et les certificats d'autorisation accordés.

L'enjeu de simplifier le processus d'autorisation réglementaire est un souhait légitime de la part des promoteurs, mais aussi de l'État, qui veut ainsi s'assurer de la compétitivité du Québec par rapport à

d'autres juridictions. En principe, nul ne peut être contre la vertu. Si la LQE continue d'être efficace tout en allégeant les procédures, cela va de soi qu'il faut les simplifier. Toutefois, l'efficacité de la loi doit être démontrée, ce qui n'est pas le cas dans le document de consultation. Il est donc difficile de juger si la simplification des procédures sera garante de l'intégrité écologique du territoire conformément au droit de la population à un environnement sain et respectueux de la biodiversité qui a été inscrit en 2006 à la Charte des droits et libertés de la personne (et précisé à l'article 19.1 de la loi), la LQE constituant la pièce juridique garantissant ce droit. Toutefois, la volonté du Ministre de simplifier le processus d'autorisation des projets ne devrait pas faire abstraction des liens entre d'autres éléments législatifs, en particulier avec la LQDD et l'article 46.1 de la Charte des droits et libertés de la personne.

De plus, toujours du point de vue législatif, le regroupement en une seule autorisation favoriserait une meilleure actualisation de plusieurs valeurs en émergence dans la société québécoise dont l'une concerne une dimension importante du rôle de l'État québécois, à savoir le rôle de fiduciaire du territoire et de l'intégrité de son environnement, rôle qui doit s'appliquer non seulement à l'égard des activités reliées aux ressources naturelles, mais également aux autres formes d'activités visées par le régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE quelles soient d'ordre économique, social ou environnemental (Vérificateur général, rapport 2008-2009)¹. Cette prise en compte du rôle de fiduciaire de l'État québécois facilite également l'application du principe «d'équité et solidarité sociales» soit la responsabilité intra et intergénérationnelle (LQDD, article 6b).

L'État québécois doit donc adopter une vision à long terme, faire des arbitrages et établir des cohérences dans les actions qu'il entreprend ou dans les actions qu'il autorise. Par exemple, dans le cadre de ses recherches, la Chaire a constaté qu'il y avait une confusion des lois dans le dossier du Programme de stabilisation des berges du Lac Saint-Jean qui induisait un enjeu d'acceptabilité sociale concernant la gestion de ce plan d'eau (Villeneuve et *al.*, 2015)². D'autres travaux réalisés en collaboration avec la Chaire TERRE nous ont permis de constater un foisonnement de lois et règlements à tous les niveaux (fédéral, provincial, municipal) qui deviennent un blocage à la mise en œuvre de certains projets à faible risque environnemental comme l'installation d'hydroliennes de petite puissance qui pourraient avoir des impacts positifs considérables sur les émissions de gaz à effet de serre dans des milieux isolés³. Plus généralement, dans une société qui vise le développement durable, l'appareil législatif ne devrait pas entraver l'innovation. Pour plus de détails sur les impacts législatifs de la modernisation de la LQE, voir l'annexe 1.

¹ **Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009**, 4 novembre 2008, disponible à http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_index.aspx?Annee=2008.

² Villeneuve, C., Segers, I., Tremblay, D., Côté, H., Rapport d'analyse de développement durable du Programme de stabilisation des berges du lac Saint-Jean de Rio Tinto Alcan division Énergie Électrique, mars 2015, disponible à <http://synapse.uqac.ca/rta-berges/rapports-rta-berges/>.

³ Chaire TERRE, Faciliter l'accessibilité à des modes d'approvisionnement énergétiques durables en sites isolés, mémoire présenté à la commission des transports et de l'environnement du gouvernement du Québec, 15 septembre 2015.

RECOMMANDATION 2

Que le Gouvernement du Québec effectue une harmonisation entre les différentes lois qui influencent les activités susceptibles d'obtenir un certificat d'autorisation. Le corpus législatif et réglementaire doit être modifié afin de permettre au gouvernement québécois d'effectuer, à travers le régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE, les arbitrages et les cohérences qui s'imposent.

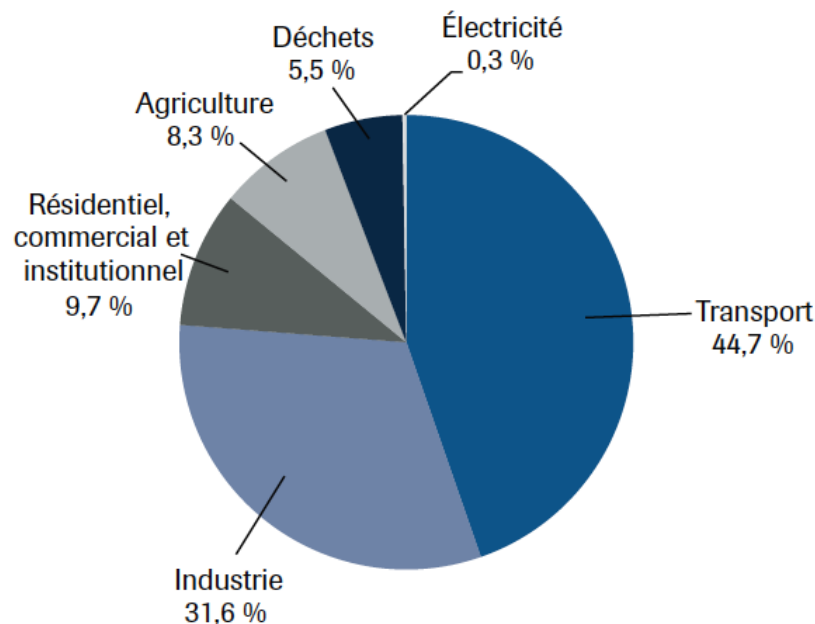
Notre mémoire portera sur les trois premiers éléments soumis à la consultation dans le livre vert qui interpellent plus spécifiquement les compétences de la Chaire. L'objectif de notre contribution vise à clarifier certains enjeux et à mettre le Ministre en garde contre certains pièges qui risquent de rendre la réforme souhaitée contreproductive.

ORIENTATION 1: L'intégration de la lutte contre les changements climatiques aux certificats d'autorisation

L'idée d'intégrer à tous les certificats d'autorisation l'obligation de quantifier les émissions de gaz à effet de serre et les moyens pour les réduire peut apparaître vertueuse. Cela permettrait aux promoteurs de prendre conscience de leur contribution aux changements climatiques et de la possibilité de la réduire. Cette initiative constituerait aussi un puissant instrument d'information et d'éducation pour le public. À l'analyse, toutefois, on se demande si cette mesure aurait un quelconque effet que ne permettrait pas déjà la LQE.

D'abord, il convient de regarder le portrait des émissions de gaz à effet de serre au Québec. La lecture de la figure 1, tirée du plus récent inventaire des émissions de gaz à effet de serre au Québec, permet de constater que le secteur industriel représente environ 32% des émissions. Ces dernières sont attribuables en majorité à de grands émetteurs qui sont soumis au SPEDE. Ils doivent donc déclarer leurs émissions et tenir un inventaire par la LQE. Pour tous les projets soumis à la PEEIE, la LQE permet déjà au Ministre d'exiger que les émissions de gaz à effet de serre (GES) soient quantifiées dans l'étude d'impact et il dispose du pouvoir d'exiger des mesures de réduction ou des choix technologiques dans les certificats d'autorisation. Sauf pour les entreprises ou les installations et projets industriels émettant moins de 10 000 tonnes annuellement, ce secteur est donc complètement couvert. En ce qui concerne le secteur résidentiel, commercial et institutionnel, le domaine du transport et la partie des émissions de l'agriculture attribuable à la consommation de carburants, ces éléments sont couverts par le SPEDE à travers l'obligation de réduction faite aux importateurs et distributeurs de carburants.

Figure 1 Répartition des émissions de gaz à effet de serre par secteur au Québec en 2012



Pour le reste, la majeure partie des émissions ne sont pas soumises à l'attribution de certificats d'autorisation en vertu de la LQE. Par exemple, l'augmentation des effectifs d'un troupeau laitier ne requiert pas de certificat d'autorisation, sauf si les installations de gestion des fumiers doivent être modifiées. Par-dessus tout, le domaine des transports échappe presque totalement à la LQE et les émissions de ce secteur sont couvertes par le SPEDE à travers des obligations de réductions touchant les importateurs et distributeurs de carburants.

Ainsi, en vertu du projet soumis dans le livre vert, un agriculteur qui veut utiliser des matières résiduelles fertilisantes comme les biosolides de papetières devrait dorénavant faire l'exercice de comptabiliser les émissions de gaz à effet de serre émises et évitées par cette activité. Cela ne contribuera ni à la simplification des procédures, ni à des effets significatifs pour la lutte aux changements climatiques. On est donc en droit de se demander quelle serait l'efficacité réelle d'ajouter cette obligation. Notre estimation est que moins de 5% des émissions seraient couvertes par une telle modification de déclaration dans les certificats d'autorisation. Le document ne cite aucune étude à l'appui de cette proposition. Si une telle évaluation a été faite, nous serions intéressés à en prendre connaissance.

RECOMMANDATION 3

Que le MDDELCC publie une évaluation de la proportion des émissions de GES qui ne sont pas déjà encadrées par la LQE et le SPEDE et qui feraient l'objet de déclarations dans le certificat d'autorisation.

Par ailleurs, quelques questions résultent de notre lecture de la priorité 1 :

Si le SPEDE est, comme l'affirme le gouvernement, la pièce maîtresse du Plan de lutte aux changements climatiques, alors imposer une restriction supplémentaire à certaines activités, par exemple un plan de réduction des émissions dans un certificat d'autorisation pour des installations industrielles, pourrait poser un problème. En effet, le mécanisme du SPEDE doit assurer aux entreprises une souplesse dans les moyens requis pour atteindre leurs cibles. Le MDDELCC a-t-il anticipé cette situation et en a-t-il discuté avec les partenaires industriels soumis au SPEDE?

Une difficulté particulière au niveau de la réduction des émissions de procédés caractérise certaines industries (par exemple l'aluminium et le ciment). Comment prendre cela en considération dans un plan de réduction préalable à l'autorisation? Le certificat devrait-il prévoir une obligation de compensation? Dans le contexte de l'implantation d'une nouvelle installation industrielle dans ces secteurs, les émissions incompressibles viendront s'ajouter à l'effort de réduction requis par l'ensemble des émetteurs pour atteindre les cibles déterminées par le Gouvernement du Québec.

Il est très probable que les activités de transport en dehors de la province ne seront pas couvertes, ni par le SPEDE, ni par l'obligation de comptabiliser les émissions de GES dans les demandes de certificats d'autorisation. Cela pourrait constituer une fuite des émissions si l'ensemble des juridictions transfrontalières n'adhère pas au SPEDE. Comment éviter ce genre de fuites?

Enfin, les activités impliquant le changement d'usage des terres ne sont pas nécessairement couvertes par la LQE pour l'obtention de certificats d'autorisation, ce qui demandera une

collaboration des municipalités. Sachant que dans son dernier projet de Stratégie de développement durable, le MDDELCC n'envisageait pas d'obliger les municipalités à répondre à la LQDD, il peut être légitime de douter que l'obligation de faire le bilan des GES liée à la modification de l'usage des terres soit acquise d'emblée. Mentionnons l'exemple de la Ville de Laval qui a implanté un système de compensation pour la perte de puits de carbone résultant de changement d'affectation des terres. Le MDDELCC a-t-il l'intention de généraliser ce type de mesure ?

RECOMMANDATION 4

Que le MDDELCC précise la portée et l'efficacité des mesures proposées dans son livre vert pour lutter contre les changements climatiques.

La lutte aux changements climatiques est une composante importante de la responsabilité gouvernementale, mais l'adaptation aux inévitables changements climatiques qui affecteront le Québec dans les prochaines décennies impose aussi un risque environnemental qu'il faudrait anticiper. Les études d'impact dont la Chaire a pris connaissance dans les dernières années ne semblent pas prendre en considération l'adaptation des infrastructures et des projets à un nouveau climat et aux nouveaux extrêmes de température et de précipitations qui en résulteront.

RECOMMANDATION 5

Il serait important d'exiger dans les études d'impact que les promoteurs fassent la démonstration qu'ils ont pris en considération dans la conception de leurs projets les contraintes des changements climatiques et qu'ils ont adapté leurs infrastructures et équipements en conséquence.

Q.1 Les changements climatiques devraient-ils être considérés dans le processus de délivrance des autorisations ?

Le plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques prévoit différentes mesures pour réduire l'empreinte carbone de la société et s'adapter aux changements climatiques : transport durable, gestion des matières résiduelles, aménagement urbain, efficacité énergétique, technologies propres, préservation des écosystèmes et gestion de l'eau. Toutefois, cette volonté dépasse largement la portée de la LQE et des certificats d'autorisation qui peuvent être attribués en lien avec cette dernière, par exemple dans le secteur du transport et de l'efficacité énergétique.

Le gouvernement du Québec a le projet ambitieux de réduire significativement ses émissions de GES. Dans cette perspective, l'intégration des enjeux liés aux changements climatiques aux processus d'autorisation environnementale est en adéquation avec les objectifs du gouvernement. Toutefois, cette intégration risque d'être perçue comme une double restriction pour le développement économique de la part des industriels. La question qui se pose est : qu'elle est l'efficacité d'un tel geste en fonction des projets et des objectifs gouvernementaux, sachant que le ministère a déjà le pouvoir de demander une analyse portant sur la quantification des GES? Il suffirait d'une modification du formulaire d'avis de projet et des directives pour les études d'impact.

Les exigences stipulent que le promoteur doit réaliser « une description de la nature et du volume des contaminants susceptibles d'être émis, rejetés, dégagés ou déposés ainsi que leurs points d'émission, de rejet, de dégagement ou de dépôt dans l'environnement. Article 7,8 des exigences du Ministère pour l'obtention d'un certificat d'autorisation ». ⁴

Pour les projets soumis au PEEIE, le Ministre peut donc déjà demander de prendre en compte la dimension des GES dans le document d'étude d'impacts en exigeant du promoteur :

- qu'il quantifie ses émissions de GES potentiels et l'impact du changement d'affectation des terres ;
- qu'il propose un plan de réduction ou de compensation potentiel.

Il existe plusieurs outils de quantification liés aux changements climatiques, plus ou moins lourds d'application, qu'un promoteur de projet peut utiliser :

- 1- **L'inventaire des émissions GES annuelles pour ses opérations, selon ISO-14064-1 ou selon les directives du GIEC.** Pour ce genre d'évaluation, le promoteur doit connaître grosso modo ses flux énergétiques (biomasse, carburants fossiles et énergie électrique), HFC, SF₆, NF₃ et PFC. Ce type d'évaluation peut se faire relativement facilement et est utile pour la majorité des projets et surtout ceux qui sont éligibles à la déclaration de leur bilan de GES. Mais pour les installations soumises au SPEDE, cela est déjà obligatoire.

« Le seuil de déclaration pour les émissions de GES est de 10 000 tonnes équivalent CO₂, à l'exception des distributeurs de carburants et de combustibles pour lesquels le seuil est fixé à 25 000 tonnes équivalent CO₂ ». ⁵

- 2- **L'empreinte carbone de ses produits, selon ISO-14067.** L'empreinte carbone permet de donner une idée plus globale des émissions de GES à toutes les étapes du cycle, processus par processus. Ce type d'analyse peut amener le promoteur à des réflexions sur d'éventuels projets de réduction de GES (écoconception du produit) et sur le marketing de ses produits. Le projet Empreinte carbone Québec est un bon exemple⁶. Pourtant il ne semble pas dans les priorités du gouvernement de maintenir ce projet. Ce type d'évaluation est complexe, mais utile pour des projets d'innovation technologique et pour choisir le type de gestion des matières résiduelles⁷. Ce type d'analyse se fait généralement en comparaison avec un scénario de référence. Des analyses simplifiées peuvent souvent convenir. Cependant, l'empreinte carbone dépasse souvent les frontières du Québec. Il devient difficile d'exiger cette dernière dans le cadre d'un certificat d'autorisation qui est accordé plutôt par installation industrielle que par produit ou service.

⁴ <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/ministere/certif/fiche1.htm>

⁵ http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/air/declar_contaminants/index.htm

⁶ <http://www.empreintecarbonequebec.org/fr/>

⁷ Le concept de cycle de vie est déjà présent dans la politique québécoise de gestion des matières résiduelles : plan d'action 2011-2015. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/matieres/pgmr/presentation.pdf>

- 3- **Un projet de réduction des GES, selon ISO-14064-2.** Les projets de réductions sont complexes et avant que le promoteur fasse une demande pour une autorisation environnementale pour le projet, il doit connaître ses émissions contrôlées, affectées et associées de son projet dans une perspective de cycle de vie et pour chacun des processus. De plus, un projet de réduction se justifie par rapport à un scénario de référence et doit prouver l'additionnalité environnementale. Ce type d'affirmation est obligatoire pour obtenir des crédits dans le cadre du SPEDE. En revanche, on pourrait penser qu'une procédure d'autorisation allégée pour réaliser ce type de projet pourrait être appropriée.

RECOMMANDATION 6

Que le MDDELCC étudie la possibilité de soumettre les projets permettant de réduire les émissions de GES et les projets de démonstration d'innovations techniques à une procédure d'autorisation allégée.

Plusieurs outils de calcul peuvent être facilement développés et sont déjà développés pour aider les promoteurs à évaluer grossièrement leurs émissions de GES potentielles. D'ailleurs, la Chaire a développé plusieurs outils de quantification de GES dont un pour la gestion des biosolides de papeteries dans un contexte de changements climatiques⁸ et le conseil des ministres de l'Environnement a fait la même chose pour les biosolides municipaux⁹. Toutefois, ces outils ont surtout un potentiel d'aide à la décision. Il est difficile de leur donner un caractère normatif et de rendre conditionnelle à leur usage l'émission d'un certificat d'autorisation.

Est-ce que le Ministère a évalué la proportion des émissions qui pourrait être affectée par une telle mesure? Sans une telle évaluation, il est difficile de savoir si les efforts demandés auront une quelconque efficacité.

Un dernier élément est en apparence absent de la réflexion du MDDELCC. Il s'agit plus généralement de la prise en considération de l'impact cumulatif des émissions de GES sur le bilan du Québec. Dans un contexte où le Québec s'est fixé des cibles de réduction des émissions sévères, l'arrivée d'un ou plusieurs nouveaux projets à forte intensité carbonique (transformation des métaux, ciment, engrais, raffineries, etc.) vient imposer un fardeau supplémentaire à l'ensemble des secteurs pour atteindre ces cibles. Comment le MDDELCC peut-il avoir des règles qui soient à la fois équitables et efficaces en ce domaine sans entraver le développement économique? Ce sujet mérite réflexion.

RECOMMANDATION 7

Que le MDDELCC propose un cadre permettant de répartir équitablement les efforts de réduction liés à l'arrivée de nouveaux grands émetteurs de GES sur le territoire québécois.

⁸ <http://synapse.uqac.ca/2013/une-etude-sur-les-boues-des-papetieres/>

⁹ <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/matieres/articles/biosolides-municipaux-climat.pdf>

Q.2 Comment prendre en compte les impacts des changements climatiques dans le cadre d'autorisation des projets ?

Pour les projets soumis au PEEIE, le Ministre peut demander de prendre en compte la dimension des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques dans le document d'étude d'impacts en exigeant du promoteur dans la directive pour l'étude d'impacts qu'il valide ses calculs de conception pour des événements climatiques extrêmes prévisibles par des modèles régionaux du climat. Toutefois, cela ne semble pas une exigence qui était appliquée jusqu'à récemment. Par exemple, dans le projet de Mine Arnaud, en 2013, ni le promoteur ni le ministère n'ont pu répondre à des questions à ce sujet. Dans l'élaboration du projet de programme de stabilisation des berges du Lac Saint-Jean, cette lacune est aussi apparue suite à l'analyse de développement durable réalisée par la Chaire.

En raison du risque accru d'incidents environnementaux causés par les événements climatiques inhabituels, il serait impératif que les promoteurs des projets fassent la démonstration, dans leur étude d'impacts, que la conception de leurs projets ait pris en compte les événements climatiques exceptionnels. Ainsi, par exemple, les digues des parcs à résidus miniers devraient être conçues en fonction de critères beaucoup plus sévères.

Cela dit, la proposition du Ministre de réaliser des guides et de mettre à disposition des ressources documentaires de référence basées sur une interprétation de la recherche (par exemple en collaboration avec OURANOS) par secteurs d'activités (aménagement du territoire, infrastructures, santé, agriculture, foresterie, pêches, etc.) est un préalable à l'inclusion de cette obligation aux certificats d'autorisation.

RECOMMANDATION 8

Que le MDDELCC mette en œuvre la réalisation d'un ensemble de ressources documentaires de référence basée sur la recherche pour chaque secteur d'activités sensibles aux changements climatiques.

Q.3 Sur quelles bases le Ministère devrait-il évaluer l'acceptabilité d'une réduction d'émissions de GES dans le cadre d'une demande d'autorisation ?

À notre avis, un promoteur de projet peut avoir 4 objectifs de réduction des émissions et/ou de compensation possibles :

- Réaliser un projet de réduction et/ou compensation afin d'atteindre le plafond d'émission soumis par la réglementation (SPEDE);
- Réaliser un projet de réduction et/ou compensation pour améliorer son image environnementale;
- Réaliser un projet de réduction et/ou compensation pour obtenir des crédits compensatoires sur le marché réglementé;
- Réaliser un projet de réduction et/ou compensation pour obtenir des crédits compensatoires sur un marché volontaire.

Dans tous les cas, les critères qui tombent minimalement sous le sens sont ceux de la norme ISO 14064-2 et, pour la plupart des projets, il existe déjà des protocoles de quantification acceptés dans différents marchés. Cependant, s'il faut que la réduction et/ou la compensation soient inscrites au certificat d'autorisation et puissent faire l'objet de vérification et de reddition de comptes, il y a une double contrainte pour les installations visées par le SPEDE.

Pour les projets qui visent à obtenir des crédits compensatoires règlementés, le SPEDE encadre déjà les projets où le promoteur doit prouver l'additionnalité environnementale. Pour les crédits carbone volontaires, ces réductions sont encadrées par le registre où le promoteur propose ses crédits (ex. : Le Registre des GES ÉcoProjets®). Le potentiel de générer des crédits compensatoires au Québec est particulièrement limité en raison de l'obligation faite aux importateurs et aux distributeurs de carburants d'assurer l'atteinte des objectifs gouvernementaux. Par exemple, une PME qui voudrait réduire ses émissions en améliorant la consommation de sa flotte de véhicules ou en faisant une substitution de carburants ne peut pas réclamer au Québec des crédits compensatoires. Par ailleurs, la très faible empreinte carbone de l'électricité au Québec élimine à toutes fins utiles la possibilité de générer des crédits compensatoires dans le domaine de l'efficacité énergétique des appareils électriques. Il est donc difficile de voir comment l'obligation d'un plan de réduction des émissions de GES dans le cadre de l'attribution d'un certificat d'autorisation pourrait avoir une quelconque efficacité puisque les secteurs habituels où se trouvent les projets les plus évidents sont éliminés d'office.

Depuis 2008, la Chaire a développé, avec le projet « Carbone boréal », une expertise dans la séquestration du carbone dans les écosystèmes forestiers. Sur des bases très conservatrices, le potentiel de captation du CO₂ dans les landes forestières a été estimé à plus d'un million et demi de tonnes par année (Gaboury et al, 2009, Boucher et al. 2012)¹⁰¹¹. D'autres potentiels de réduction dans le domaine des biosolides de papetières ou des biosolides municipaux peuvent aussi être escomptés. Enfin, l'utilisation de biochar dans les sols agricoles ou dans la remédiation environnementale peut aussi représenter un potentiel important pour le Québec.

RECOMMANDATION 9

Il serait impératif que le MDDELCC contribue à la création de méthodologies adaptées aux exigences du marché du carbone pour capitaliser sur les potentiels d'afforestation en zone boréale, d'utilisation de biosolides et d'utilisation de biochar en milieu agricole, sans quoi les industriels soumis au SPEDE seront obligés de se procurer les crédits compensatoires permettant de faire face à leurs obligations sur le marché américain, ce qui constituera une fuite de capitaux contreproductive.

¹⁰ Boucher, J.-F., Tremblay, P., Gaboury, S., and Villeneuve, C. 2012. Can boreal afforestation help offset incompressible GHG emissions from Canadian industries? Process Safety and Environmental Protection 90: 459-466.

¹¹ Gaboury, S., J.-F. Boucher, C. Villeneuve, D. Lord, R. Gagnon. 2009. Estimating the net carbon balance of boreal open woodland afforestation: A case-study in Québec's closed-crown boreal forest. Forest Ecology and Management 257: 483-494.

ORIENTATION 2 : Mieux intégrer les 16 principes de la loi sur le développement durable

En adoptant en 2006 la LDD, le gouvernement du Québec s'est donné un cadre de référence constitué de 16 principes qui devaient s'appliquer dans un premier temps à l'appareil gouvernemental, ministères et organismes, puis aux municipalités, établissements du réseau de la santé et de l'éducation. Les 16 principes retenus par la LDD représentent une sélection parmi les 27 principes adoptés au Sommet des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenu à Rio en 1992. Depuis, l'expérience et les recherches ont permis de préciser plusieurs des conditions d'application du développement durable et lors du Sommet Rio+20 en 2012, les Nations Unies ont décidé de procéder par une approche plus systémique en se fixant des Objectifs de développement durable (ODD) pour l'après-2015. Ces 17 Objectifs et leurs 169 cibles seront adoptés par l'Assemblée générale le 27 septembre 2015. La liste des ODD est disponible à l'annexe 2. Tous les États sont invités à adopter ces ODD universels et à en inspirer leurs politiques, stratégies, programmes et projets pour favoriser la reddition de comptes et le suivi.

L'application de la première stratégie de développement durable du Québec a fait l'objet d'une reddition de comptes récente et une deuxième phase de la stratégie a été examinée en commission parlementaire au premier trimestre de 2015. Toutefois, le résultat de la première phase était pour le moins mitigé, tel que le Commissaire au développement durable l'a indiqué dans son mémoire à la Commission. Dans ce contexte, la proposition d'utiliser l'Évaluation environnementale stratégique (ÉES) pour favoriser la prise en considération du développement durable dans l'attribution de certificats d'autorisation soulève plusieurs questions.

La question de la cohérence entre les volontés gouvernementales et les exigences imposées aux promoteurs devrait pouvoir s'appuyer d'abord sur un principe d'exemplarité gouvernementale. Le gouvernement du Québec est-il prêt à se soumettre à un tel examen de ses pratiques en matière de développement durable?

Dans le même ordre d'idées, le régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE doit aussi contribuer à instaurer le « nouveau cadre de gestion » au sein de l'Administration tel que prévu à l'article 1 de la LDD ainsi que le principe « d'efficacité économique » (article 6d).

Il faudrait aussi que les exigences imposées aux promoteurs soient basées sur des directives claires, prenant en considération les synergies et antagonismes inhérents à la complexité du développement durable dans ses multiples dimensions. La généralisation de l'ÉES est-elle garante d'une telle transparence?

L'ÉES devra nécessairement se faire par une approche sectorielle. Chaque ÉES demandera du temps. Quel sort sera réservé aux projets qui demandent des autorisations en attendant que l'ÉES soit complétée? Cela ne risque-t-il pas de pénaliser certains promoteurs ou, au contraire de créer des précédents qui rendront difficile de refuser des certificats d'autorisation par la suite?

L'ÉES est une forme d'évaluation environnementale qui prend en considération les aspects prospectifs du développement d'un secteur et ses impacts sur l'environnement. L'environnement ne

constituant qu'une des dimensions du développement durable, les résultats d'une ÉES ne sont pas nécessairement garants de la prise en considération de l'ensemble des réalités que couvre la notion de développement durable. Par ailleurs, dans le mode opératoire du MDDELCC, certains des 16 principes de la LDD peuvent être écartés s'ils sont considérés comme moins pertinents. Qu'en sera-t-il dans une future directive pour l'ÉES?

L'évaluation environnementale stratégique est un outil d'aide à la planification et à la mise en œuvre des plans, programmes et politiques (PPP) et vise à comprendre les éléments de non-acceptabilité des projets et à favoriser la durabilité des grandes orientations en amont des projets ponctuels (Crowley et Risse, 2011)¹².

Au gouvernement fédéral, elle vise à :

« ...évaluer les effets environnementaux des projets de politique, de plan ou de programme, ainsi que les solutions de rechange envisageables, et éclairer la prise de décisions stratégiques par une analyse minutieuse des risques et des possibilités en matière d'environnement »¹³.

De son côté, l'objectif du gouvernement du Québec en matière de développement durable est de :

« Repenser les rapports qu'entretiennent les êtres humains entre eux et avec la nature est une aspiration que partage un nombre grandissant de femmes et d'hommes. Ils posent un regard critique sur un mode de développement qui, trop souvent, porte atteinte à l'environnement et relègue la majorité de l'humanité dans la pauvreté. Le développement durable est issu de cette idée que tout ne peut pas continuer comme avant, qu'il faut remédier aux insuffisances d'un modèle de développement axé sur la seule croissance économique en reconsidérant nos façons de faire compte tenu de nouvelles priorités.»¹⁴

Dans cette logique, l'évaluation environnementale stratégique pourrait être justifiée comme outil pour le développement durable, bien que le mot environnemental retenu au fédéral puisse amener de la confusion. Toutefois, le gouvernement ne doit pas se limiter à une stratégie sectorielle pour mettre en place une réelle stratégie de développement durable nationale à laquelle puisse adhérer l'ensemble des demandeurs de certificats d'autorisation. Le gouvernement du Québec devrait ainsi privilégier l'analyse systémique du développement durable pour analyser ses politiques, ses stratégies, ses programmes et les projets soumis à un certificat d'autorisation en vertu de la LQE.

¹² Crowley, M. et Risse, N. (2011). L'évaluation environnementale stratégique: un outil pour aider les administrations publiques à mettre en œuvre le développement durable. Téléscope, vol. 17, n° 2, p. 1-29.

¹³ <http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=A4C57835-1>

¹⁴ <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm>

« L'ASD est un champ de compétence émergent qui permet de mettre en perspective les dimensions multiples du DD, les synergies et les antagonismes entre les objectifs et les moyens mis en œuvre pour les atteindre, l'identification des compétences nécessaires et la mesure des progrès accomplis et implique également de communiquer efficacement les éléments déterminants pour susciter l'adhésion et la participation des parties prenantes ». (Villeneuve et al., sous presse)¹⁵

Dans ses travaux, la Chaire a développé une expertise de pointe dans le domaine de l'analyse systémique de durabilité. Ce nouveau champ d'expertise est actuellement discuté par le département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA) qui est à intégrer dans son coffre à outils pour la mise en œuvre des Objectifs de développement durable, les outils d'analyse développés par la Chaire dans son partenariat avec la Francophonie. Ces outils peuvent constituer un cadre pour une évaluation stratégique de développement durable. Les outils de la Chaire permettent la reddition de comptes selon les 16 principes de la LDD ou selon les 17 ODD des Nations Unies.

RECOMMANDATION 10

Que le gouvernement du Québec privilégie l'analyse systémique de durabilité et s'arrime aux Objectifs de développement durable des Nations Unies pour analyser ses politiques, ses stratégies, ses programmes et les projets soumis à un certificat d'autorisation en vertu de la LQE.

Cette décision permettrait au Québec de se situer dans une vision plus moderne du développement durable que celle qui figure dans les documents de Rio 1992. En effet, les conditions objectives du monde ont beaucoup changé depuis 1992 et les ODD ne sont pas en contradiction avec les principes de Rio. En s'arrimant ainsi à l'Agenda post-2015, le gouvernement du Québec démontrerait sa proactivité par rapport au développement durable.

Une évaluation stratégique nationale devrait avoir lieu, avec les parties prenantes et intéressées, et ce, en fonction des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies¹⁶. En fait, la première démarche en lien avec les ODD devrait s'appliquer à la plus haute échelle pour ensuite percoler vers les niveaux inférieurs. Dans une démarche intégrée, la prise en compte des ODD ne peut pas aller dans tous les sens. La première étape d'une évaluation stratégique nationale est un exercice de priorisation nationale des ODD et de leurs 169 cibles, lequel devrait figurer ensuite comme document phare qui inclut les cibles choisies, les indicateurs, un plan d'action, etc. Par la suite, conscient des priorités et des interactions systémiques entre les objectifs et cibles, le gouvernement et ses ministères et organismes, mais aussi, les municipalités, les institutions de santé et d'éducation et les entreprises peuvent arrimer leurs propres analyses de développement durable et documenter l'adéquation de leurs projets aux priorités nationales ou à l'atteinte des cibles. À cette étape, des comptes pourraient être demandés aux promoteurs, dans le cadre des directives pour la réalisation des études d'impacts, sur l'effet d'un projet sur l'atteinte de ces ODD et cibles.

¹⁵ Villeneuve, C., Tremblay, D., Riffon, O., Bonfils, S., Prescott, J., Saïd Hassani, K. et Kiri, T., (sous presse) Des outils pour opérationnaliser le développement durable dans la Francophonie, Liaison Énergie Francophonie, numéro 100

¹⁶ <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/beyond2015.shtml>

RECOMMANDATION 11

Que le Québec se dote d'un programme national de développement durable à l'horizon 2030 comme le recommandent les Nations Unies. Cela rendrait plus facile la prise en compte des principes du développement durable dans les projets, programmes, stratégies et politiques, à l'échelle locale et nationale.

Toutefois, l'ASD se base sur un modèle dynamique du développement durable, alors que le modèle privilégié par le gouvernement du Québec, à l'instar d'un grand nombre d'autres organisations est un modèle statique. L'intérêt d'un modèle dynamique pour l'étude systémique de la durabilité est d'illustrer à la fois la performance et l'équilibre des dimensions considérées. Par exemple, le modèle préconisé par la Chaire et adopté par la Francophonie comprend six dimensions (éthique, écologique, économique, sociale, culturelle et de gouvernance). Des explications supplémentaires sont disponibles à l'annexe 3.

À ce sujet, l'UQAC a développé un nouveau programme court de deuxième cycle en analyse systémique de la durabilité qui sera offert pour l'ensemble des pays de la Francophonie à compter du trimestre d'hiver 2016 (annexe 4). Cette formation, dont les éléments ont été expérimentés avec grand succès déjà dans une douzaine de pays, aurait avantage à être plus largement diffusée au Québec, tant dans les ministères que dans les entreprises et les groupes de citoyens pour se donner un langage et des outils communs en matière de développement durable.

RECOMMANDATION 12

Avant d'intégrer le développement durable dans le processus d'émission des certificats d'autorisation, il serait important que le MDDELCC :

- *Se dote d'un modèle dynamique permettant de mettre en évidence les interrelations entre les 16 principes de la LQDD;*
- *Se donne un mécanisme de priorisation des ODD et fasse la correspondance avec les 16 principes de la LQDD;*
- *Intègre l'analyse systémique de durabilité dans les évaluations environnementales stratégiques;*
- *Assujettisse les municipalités et les établissements des réseaux de la santé et de l'éducation à la LQDD;*
- *Propose aux promoteurs de projets soumis à la PEEIE un mode d'analyse de développement durable permettant d'harmoniser les projets et objectifs de la LQDD et les priorités déterminées pour les ODD et leurs cibles.*

Q1- 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 ?

Le Québec, s'il veut s'engager dans cette voie, devrait procéder à une réelle démarche d'harmonisation avec les ODD et établir ses priorités nationales. Par la suite, le Gouvernement pourra imposer de manière cohérente et documentée des obligations pour la reddition de comptes dans les certificats d'autorisation.

Q2- Quels genres de stratégies, de plans ou de programmes gouvernementaux pourraient être visés par une ÉES ?

L'approche des évaluations environnementales stratégiques par secteur présente de nombreuses limites et nous lui préférons l'analyse systémique de durabilité, qui permettrait de l'avis de la Chaire de mieux encadrer le processus de manière plus efficace, plus équitable et transparente.

L'analyse systémique de durabilité s'applique à toutes les politiques, stratégies, programmes et projets. De la même manière que tous les PSPP du gouvernement du Québec devraient prendre en compte les 16 principes de la LQDD, l'ASD pourrait être appliquée systématiquement, afin d'identifier les synergies et les antagonismes de manière à éclairer la prise de décision, assurer la transparence et permettre la reddition de comptes en matière de développement durable.

Q3- Quel mode de consultation devrait être privilégié dans le cadre d'une ÉES ?

Si le Gouvernement décide de s'engager dans une démarche d'ASD, la logique serait la suivante :

- 1- Priorisation des ODD avec les parties prenantes à l'échelle nationale en incluant les populations autochtones;
- 2- Adoption d'un modèle dynamique de DD permettant le suivi et la reddition de comptes;
- 3- Évaluation stratégique des synergies et antagonismes et identification des impacts potentiels, y compris les impacts cumulatifs;
- 4- Analyse des PSPP avec des outils de développement durable;
- 5- Adoption de lignes directrices pour l'analyse de développement durable dans les projets soumis à l'étude d'impact et évaluation environnementale (ÉIEE).

ORIENTATION 3 : Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental

L'idée de rendre plus léger le processus d'autorisations environnementales en fonction du niveau de risque environnemental est très intéressante et s'inscrit dans une volonté de simplification des démarches et d'un allègement de la réglementation sans réduire l'efficacité de la protection de l'environnement. En établissant une telle modulation, il faudrait toutefois éviter la confusion des genres.

En effet, la proposition du livre vert veut intégrer la perception sociale ou l'acceptabilité sociale dans la notion de risque environnemental alors qu'il s'agit en réalité d'un risque politique. Le risque est une notion statistique qui caractérise une combinaison de la probabilité de l'accident et de la gravité de ses conséquences et la perception du risque n'est pas une composante scientifiquement quantifiable du risque.

Une approche ministérielle qui veut intégrer cette dernière devrait distinguer ses deux composantes : le risque et la perception du risque. Selon Lowrance (1976)¹⁷, une chose est jugée sécuritaire lorsque le risque qui lui est associé est jugé acceptable. Ainsi, le gouvernement doit être prudent avant de stipuler qu'une activité présente un risque faible ou négligeable ou très important sur la base des perceptions du public. En revanche, en démocratie, il est très important de tenir compte de la perception du risque, mais cela ne devrait pas être amalgamé pour la définition d'une catégorie de procédure d'émission des certificats d'autorisation.

Afin qu'un risque environnemental soit géré démocratiquement, il doit donc faire l'objet d'une double évaluation : une évaluation scientifique et une évaluation démocratique (détermination de l'acceptabilité du risque). En d'autres termes [...] pour assurer la gestion démocratique d'un risque environnemental, un « filtre démocratique » doit être garanti entre l'évaluation scientifique de ce risque et la décision publique relative au risque.» (Larssen, 2012)¹⁸

Cela ne signifie pas que la perception du risque ne doit pas être considérée, bien au contraire, mais la Chaire pense qu'il s'agit alors de donner au Ministre le loisir d'émettre des exigences supplémentaires au besoin dans des dossiers où la perception du risque par le public engendre des problématiques d'acceptabilité sociale. Effectivement, une gestion minimale des risques environnementaux s'impose, qu'ils soient perçus ou non comme importants par la population.

L'approche scientifique du risque trouverait ainsi avantage de l'application d'une approche interdisciplinaire où un ensemble d'aspects sont discutés et débattus au sein d'un public, car celui-ci est de plus en plus intéressé à prendre une part active aux problèmes et à leurs solutions¹⁹.

¹⁷ Lowrance W.W. 1976. *Of Acceptable Risk: Science and Determination of Safety*. William Kaufman, Inc., Los Altos, CA.

¹⁸ Larssen C. 2012. Vers une gestion démocratique du risque environnemental - Le système participatif de la convention d'Arhus : faiblesses et potentialités. *Lex Electronica* Vol. 17.1:25.

¹⁹ Maximilien Debia and Joseph Zayed, « Les enjeux relatifs à la perception et à la communication dans le cadre de la gestion des risques sur la santé publique », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [Online], Volume 4 Numéro 1 | mai 2003, Online since 01 May 2003, connection on 01 September 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/4700> ; DOI : 10.4000/vertigo.4700 <https://vertigo.revues.org/4700?lang=en>

« Une fois le risque estimé, la caractérisation du risque consiste à placer l'estimation du risque dans une approche intégrée prenant en considération l'analyse des perceptions, des préoccupations et des valeurs (INSPQ, 2002)²⁰. » dans Maximilien Debia and Joseph Zayed (2003)

« Covello (1995) précise que les perceptions sont des réalités et que ce qui est perçu comme étant réel, même si ce n'est pas le cas, est réel pour la personne et réel aussi dans ses conséquences. On pourrait donc assister à des situations telles que là où la science verra un risque dérisoire, la personne exposée verra un risque majeur et inacceptable. » dans Maximilien Debia and Joseph Zayed (2003)

« La simple constatation que la perception ne produise pas une image exacte de la réalité et que celle-ci influence grandement le comportement, justifie amplement l'acceptation de ce concept comme élément d'intérêt dans les démarches et les processus traditionnels d'évaluation de risque. » dans Maximilien Debia and Joseph Zayed (2003)

Ainsi, le promoteur qui désire obtenir un certificat d'autorisation devrait faire une analyse de risque scientifique et le MDDELCC ou une autre agence gouvernementale comme l'INSPQ, indépendamment du promoteur pourrait caractériser la perception du risque. Par la suite, le Ministre prendra la décision politique d'imposer au promoteur des exigences supplémentaires s'il y a lieu. En effet, la perception du risque diffère selon les régions du Québec. Ainsi, au Saguenay où les biosolides municipaux sont utilisés comme matières résiduelles fertilisantes depuis plus de vingt ans, la perception du risque d'une telle pratique est beaucoup moins vive que dans d'autres régions comme l'Estrie ou la Montérégie. Imposer une classification des certificats d'autorisation sur une base générale au Québec serait contreproductive.

RECOMMANDATION 13

Si le risque environnemental est retenu pour classifier les projets en vue d'obtenir un certificat d'autorisation, que le MDDELCC maintienne séparés le calcul du risque environnemental, qui devra être réalisé par les promoteurs et le calcul de la perception du risque, qui sera réalisé par le MDDELCC ou par une tierce partie.

²⁰ Institut national de santé publique du Québec. 2002. Cadre de référence en gestion des risques pour la santé dans le réseau québécois de la santé publique.

Q.1 Pensez-vous qu'un régime d'autorisation modulé en fonction du risque environnemental constitue une avenue prometteuse?

Ce type de démarche est intéressant, mais devrait se baser sur le risque environnemental scientifique pour la catégorisation de projets et donner au ministre la liberté d'imposer au besoin des exigences supplémentaires en cas de perception du risque entraînant des difficultés d'acceptabilité sociale.

Q.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?

C'est tout à fait pertinent. Par exemple en 1996, l'entreprise Récupère-Sol Inc s'est vue accorder une modification de son certificat d'autorisation pour lui permettre la décontamination des sols contenant des contaminants organochlorés. Cette autorisation n'était pas soumise à la PEEIE. La population locale exigeait que le projet soit soumis à la PEEIE, et l'entreprise était prête à y souscrire, mais le ministère n'a pas souscrit à cette demande. Cela a créé un problème d'acceptabilité sociale qui a perduré plusieurs années et nui à la réputation de l'entreprise, bien que dix ans plus tard, les impacts se soient avérés négligeables. Si le gouvernement avait eu la possibilité d'assujettir le projet à la PEEIE, il est fort probable que les résultats eussent été différents.

RECOMMANDATION 14

Que le Ministre dispose du loisir d'imposer le recours au PEEIE dans les cas d'un projet non assujetti au règlement Q-2-R23, mais où la perception sociale du risque le justifie.

Q3 Selon vous, quelles activités devraient être identifiées comme des activités à risque élevé, à risque faible et à risque négligeable?

Cette évaluation devrait être soutenue par une procédure scientifique reconnue d'évaluation du risque. En raison des effets cumulatifs, un seuil de tolérance régional devrait être établi, au-delà duquel les nouveaux projets passeraient à la catégorie supérieure de risque.

Q4 Selon vous, quelles mesures devraient être prévues afin d'éviter le fractionnement des projets?

Pour éviter le fractionnement des projets, il convient de généraliser les exigences quant à l'approche cycle de vie dans le PEEIE. Ainsi, un promoteur devrait pouvoir identifier les principaux processus associés à son projet et faire une caractérisation sommaire des impacts en amont comme en aval de ses opérations. Par exemple, un projet de liquéfaction du gaz naturel devrait discuter des impacts : des fournisseurs de gaz, de la provenance de ce gaz, des installations de gazéification et des installations de transport sur la durée de vie du projet. Ainsi, on pourrait identifier l'ensemble des impacts associés et éclairer le public. Dans certains cas, le fractionnement de projets est favorisé par le partage de responsabilités entre plusieurs promoteurs. Ainsi, le projet de mine d'apatite au Lac à

Paul, par la compagnie Ariane Phosphate actuellement examiné par le BAPE nécessitera un quai de transbordement sur la rive nord du Saguenay. Ce projet n'a aucune autre justification que le chargement du phosphate, mais il sera considéré comme un projet indépendant soumis à une autre étude d'impact puisqu'il est piloté par l'Administration portuaire de Saguenay. Dans des cas aussi évidents, le Ministre devrait avoir la prérogative d'imposer que le projet soit examiné dans la même procédure de la mine au bateau.

RECOMMANDATION 15

Que le MDDELCC oblige les promoteurs à situer leurs projets dans un cadre de cycle de vie afin d'identifier les fractionnements potentiels et les déplacements d'impacts.

Q5. 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?

Selon le type de technologie et l'analyse du risque, un projet présentant un effet positif sur l'environnement peut avoir des impacts sur d'autres composantes du développement durable. Selon les priorités dégagées au niveau national, un projet dont la majorité des impacts sont positifs dans les différentes dimensions du développement durable pourrait faire l'objet d'une procédure allégée. Par exemple, un projet qui permet de séquestrer du CO₂ de manière documentée et qui présente de faibles risques pour les écosystèmes tout en créant des emplois régionalement dans le respect des cultures et des droits des autochtones devrait pouvoir bénéficier d'une procédure allégée. De même, un projet permettant de produire de l'énergie renouvelable à petite échelle en substitution de carburants fossiles devrait bénéficier d'une procédure allégée. Les projets de gestion des matières résiduelles dans les communautés isolées qui peuvent générer des réductions de coûts et diminuer les impacts sur la qualité de l'air et de l'eau devraient aussi être favorisés.

RECOMMANDATION 16

Que les projets qui comportent des effets positifs sur l'ensemble des composantes du développement durable et les projets d'innovation analysés avec des outils d'ASD bénéficient d'une procédure allégée.

Q6. Selon vous, un processus d'autorisation allégé devrait-il être prévu pour les travaux à caractère public ou pour les instances municipales?

Dans l'état actuel des choses, ce serait prématuré. La mise en œuvre de la LQDD n'est pas assez avancée pour que le public fasse confiance au gouvernement et aux municipalités d'entreprendre des travaux dans le respect de l'ensemble des composantes du DD. Par ailleurs, les critères de choix des concepteurs des projets publics ne sont pas souvent conditionnés par leur compétence en développement durable. Si on accordait une telle dérogation, il y a un risque que le gouvernement et les municipalités soient perçus en conflit d'intérêts comme juges et parties.

RECOMMANDATION 17

En raison du devoir d'exemplarité de l'administration publique en termes de développement durable, il est impératif que le gouvernement et les municipalités soient soumis au même régime d'autorisation que les promoteurs privés.

CONCLUSION

Le MDDELCC désire alléger les procédures relatives à l'émission de certificats d'autorisation en vertu de la LQE. C'est un exercice légitime, compte tenu de l'évolution de la société québécoise depuis 1972 et de notre meilleure compréhension des enjeux environnementaux. Cela peut aussi s'inscrire dans une volonté d'améliorer la compétitivité du Québec par rapport à d'autres juridictions qui ont procédé à un allègement des contraintes dans les dernières années. Toutefois, le projet présenté dans le livre vert manque de cohérence.

Dans une première orientation, il est souhaité de faire la lutte aux changements climatiques une priorité en obligeant la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les certificats d'autorisation. Or, le MDDELCC dispose déjà du pouvoir d'exiger une reddition de comptes à ce sujet dans le cadre de la LQE par le PEEIE et du SPEDE. Nous déplorons que l'évaluation de l'efficacité des mesures nouvelles proposées par le MDDELCC n'ait pas été quantifiée.

Dans sa deuxième orientation, le MDDELCC souhaite favoriser la prise en compte du développement durable dans l'attribution de certificats d'autorisation en généralisant l'évaluation environnementale stratégique. Eu égard à l'évolution du concept de développement durable au cours des vingt dernières années et des conditions de sa mise en œuvre, il serait préférable que le gouvernement du Québec profite de l'adoption des ODD pour moderniser sa vision du développement durable et entreprendre une démarche plus intégrée incluant le monde municipal, les entreprises et les autres parties prenantes pour mieux définir ses priorités en fonction des ODD et de leurs cibles de manière à considérer de manière plus systémique la mise en œuvre du développement durable. C'est seulement à ce prix que l'attribution de certificats d'autorisation en vertu de la LQE pourra s'inscrire dans un mécanisme transparent et crédible permettant la reddition de comptes à toutes les échelles.

Enfin, la Chaire a pris en considération la volonté du MDDELCC de moduler le degré de difficulté pour l'attribution de certificats d'autorisation en fonction du risque environnemental d'un projet. Cette modulation est souhaitable, mais pas uniquement en vertu du risque environnemental. Chaque projet devrait faire l'objet d'une analyse de développement durable de manière à identifier l'ensemble des composantes du risque pour chacune des dimensions du développement durable. Par ailleurs, le MDDELCC ne devrait pas confondre dans un même indicateur le risque environnemental, qui devrait être calculé par le promoteur et le risque perçu, qui devrait être estimé par une tierce partie indépendante du promoteur. Cela permettrait l'exercice d'un jugement de nature politique en ce qui concerne la nécessité de soumettre ou non un projet au PEEIE.

La Chaire a soumis dans son mémoire 17 recommandations articulées autour de ces trois enjeux.

ANNEXES

Annexe 1

Aspects législatifs

Aspects législatifs

Le livre vert déposé à l'Assemblée nationale, en juin 2015, vise à moderniser le régime d'autorisation environnementale découlant de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE). L'un des aspects de cette modernisation vise l'étude de la pertinence de regrouper en une seule autorisation tous les types d'autorisations ou de permis liés à une activité (p. 53 du livre vert).

Parmi les motifs qui militent en faveur du regroupement des autorisations, mentionnons les quatre suivants.

1. Le regroupement en une seule autorisation, tel que suggéré dans le livre vert, favoriserait une meilleure actualisation de plusieurs valeurs en émergence dans la société québécoise dont l'une concerne une dimension importante du rôle de l'État québécois, à savoir le rôle de fiduciaire de celui-ci.

Dans son rapport à l'Assemblée nationale (2008-2009), le Vérificateur général du Québec s'exprimait ainsi :

L'activité minière est avant tout influencée par l'entreprise privée et le marché financier. L'État est cependant tenu de jouer un rôle de fiduciaire du bien commun que sont nos ressources naturelles. Les enjeux auxquels il doit faire face sont autant d'ordre économique que social et environnemental.

Dans deux de ses rapports, *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec* (rapport 273, février 2011) et *Projet d'ouverture et d'exploitation d'une mine d'apatite à Sept-Îles* (Rapport 301, décembre 2013), le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement souligne également le rôle de fiduciaire de l'État québécois en matière d'exploitation du gaz de shale et du minéral appelé apatite.

En matière de droit autochtone, soulignons que la Cour suprême du Canada a rappelé à l'État fédéral et à l'État fédéré (Colombie-Britannique) leur rôle de fiduciaire. (Voir l'arrêt de la Cour suprême du Canada du 14 juin 2014 relatif à la Nation Tsilhqot'in.)

Du côté de l'exploitation de l'eau, mentionnons le concept d'«État gardien» mis de l'avant par la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (2009).

Ce rôle de fiduciaire relié au régime d'autorisation découlant de la LQE doit s'appliquer non seulement à l'égard des activités reliées aux ressources naturelles, mais également aux autres formes d'activités visées par le régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE.

Comme l'indique le Vérificateur général du Québec, parmi les enjeux qui entrent dans le rôle de fiduciaire de l'État, il y a ceux d'ordre économique, social et environnemental. L'État québécois doit donc adopter une vision à long terme, faire des arbitrages et établir des cohérences dans les actions qu'il entreprend ou dans les actions qu'il autorise. Par conséquent, les décrets (ou les autres formes d'autorisations) délivrés par l'État québécois dans le cadre du régime d'autorisation découlant de la LQE doivent participer à rendre plus cohérente et plus transparente l'action gouvernementale.

Sur la question relative à la lutte contre les changements climatiques, le *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques* (juin 2012) et la *Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques (2013-2020)* (juin 2012) soulignent la nécessité d'établir des cohérences dans les actions de l'État québécois. Ce *Plan d'action* et cette *Stratégie* soulignent à plusieurs reprises les incohérences actuelles, notamment l'éparpillement législatif et réglementaire et la nécessité d'y remédier. (Voir particulièrement la p. 28 du *Plan d'action* et les pages 19 et 20 de la *Stratégie*.)

On doit modifier le corpus législatif et réglementaire afin de permettre au gouvernement québécois d'effectuer, à travers le régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE, les arbitrages et les cohérences qui s'imposent.

Cette prise en compte du rôle de fiduciaire de l'État québécois facilite également l'application du principe «d'équité et solidarité sociales» (la responsabilité intra et intergénérationnelle) prévu à l'article 6 (b) de la *Loi sur le développement durable* (LDD).

2. Le régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE doit aussi contribuer à instaurer le «nouveau cadre de gestion» au sein de l'Administration tel que prévu à l'article 1 de la *Loi sur le développement durable* (LDD). C'est une partie importante de l'Administration publique québécoise qui est en cause. C'est ce nouveau cadre de gestion qui va permettre d'adopter des mesures afin de «réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, ainsi qu'à favoriser l'imputabilité de l'Administration (...)» (article 1 de la LDD)

Cette participation du régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE à la mise en place du nouveau cadre de gestion permet à ce dernier d'intégrer certains aspects du principe «d'efficacité économique» prévu à l'article 6 (d) de la LDD.

3. Le *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques* et la *Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020* soulignent l'importance d'impliquer les municipalités dans la lutte contre les changements climatiques. Le régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE doit donc être modifié pour intégrer les contributions des municipalités dans les actions à prendre pour contrer les changements climatiques. En fait, ce régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE doit être modifié pour permettre au gouvernement québécois de confier des responsabilités également aux autres organismes infragouvernementaux (universités, cégeps, commissions scolaires, etc.). Rappelons que la possibilité d'assujettir les organismes infragouvernementaux à la LDD est prévue à l'article 4 de cette loi.) Et cette contribution des organismes infragouvernementaux ne doit pas toucher uniquement la lutte contre les changements climatiques. La modernisation sur les plans législatif et réglementaire du régime d'autorisation découlant de la LQE doit prévoir l'articulation des contributions des organismes infragouvernementaux dans tous les secteurs d'activités touchées par la LQE.

4. À la fin de l'année 2014, le gouvernement québécois a déposé son projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*. À la page 16 du projet de *Stratégie*, sous la rubrique «Reconnaissance des cadres légaux et législatifs», le gouvernement affirme que sa *Stratégie* «s'inscrit dans le plein respect des cadres légaux et législatifs du Québec, notamment la *Charte des droits et libertés de la personne*». Il cite spécifiquement l'article 46.1 de la *Charte* qui se lit comme suit : « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la Loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ».

Cette affirmation du gouvernement nous paraît pertinente. Cependant, celui-ci ne tire pas toutes les inférences de cette affirmation. D'une façon particulière, l'article 46.1 a des conséquences sur plusieurs processus décisionnels notamment ceux reliés à l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles et ceux reliés aux diverses activités touchées par le régime d'autorisation environnemental découlant de la LQE.

L'article 46.1 de la *Charte* exige, selon nous, que l'État québécois fasse preuve d'une plus grande rigueur dans les autorisations qu'il délivre. Précisons les choses.

En adoptant l'article 46.1 de la *Charte*, l'Assemblée nationale confère un droit à « toute personne ». En 2008, dans l'affaire *Municipalité de St-Luc-de-Vincennes c. Compostage Maurice Inc.*, la Cour d'appel du Québec affirme que ce droit a « une valeur quasi constitutionnelle » (autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée le 31 juillet 2008).

Dans l'application et dans l'attribution de ce droit, le gouvernement québécois a donc une obligation de nature constitutionnelle.

L'article 46.1 de la *Charte québécoise* indique bien que le droit conféré à « toute personne » n'est pas absolu. Il est attribué « dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi ». Par exemple, sur le plan des ressources naturelles, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement québécois est propriétaire des ressources naturelles. Par conséquent, c'est l'État québécois qui a la responsabilité de délivrer les décrets (autorisations) relatifs à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles. C'est donc à lui qu'incombe la responsabilité d'indiquer dans les instruments juridiques que sont les décrets « la mesure et les normes prévues par la loi ».

Cette obligation juridique (de nature constitutionnelle) en vertu de l'article 46.1 d'établir, dans les diverses situations particulières, la « mesure et les normes prévues par la loi » comporte au moins deux aspects.

D'une part, elle oblige l'État québécois lorsque celui-ci délivre une autorisation (décret) à préciser correctement les droits qu'il accorde ponctuellement à l'exploitant afin que la bénéficiaire (« toute personne ») du « droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité » puisse saisir l'ampleur du droit qu'elle détient. En d'autres termes, l'ampleur du droit de « toute personne » à « un environnement sain et respectueux de la biodiversité » est restreint par l'ampleur des droits conférés à l'exploitant des ressources naturelles (ou d'autres entités, comme les Premières Nations).

Sous cet angle, l'article 46.1 de la *Charte* a un rôle « d'interprétation des droits » et, ultimement, « d'attribution des droits » aux « parties concernées » et ce, afin de clarifier les droits.

D'autre part, cette même obligation de nature quasi constitutionnelle exige que le gouvernement québécois, dans la délivrance de ses décrets, intègre l'ensemble du corpus législatif environnemental québécois dans ses décrets en tenant compte des situations particularisées auxquelles il doit faire face. Par exemple, si l'État québécois délivre un décret visant l'exploitation de l'eau par une entreprise, ce décret devra tenir compte des normes relatives à la nouvelle gouvernance de l'eau qui sont incluses dans la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (2009).

Selon deux récentes décisions de la Cour d'appel du Québec impliquant la ville de Québec (*Wallot c. Ville de Québec* (2011)) et la ville de Mont-Tremblant (*Courses automobiles du Mont-Tremblant Inc. c. Ville de Mont-Tremblant* (2013)), les lois québécoises relatives à l'environnement, y compris la *Loi sur le développement durable*, « doivent se refléter dans la mise en œuvre de la *Loi sur les compétences municipales* ». Donc, les dispositions de cette *Loi sur les compétences municipales* doivent être appliquées « à la lumière du corpus législatif québécois en matière environnementale ». Par conséquent, dans la mise en œuvre, entre autres, de leur compétence en matière d'environnement, les municipalités doivent tenir compte des principes de la *Loi sur le développement durable*.

Les propos de la Cour d'appel dans les deux arrêts précités qui s'appliquent aux municipalités s'appliquent également selon nous au gouvernement québécois. Celui-ci doit également intégrer dans ses décisions (décrets) le corpus législatif environnemental québécois concerné par les diverses situations particulières. La personne qui détient le droit prévu à l'article 46.1 de la *Charte* doit tenir compte des restrictions de la loi, mais également bénéficier des avantages que celle-ci lui procure.

Me Michel Gagné et Me Mira Gauvin s'expriment ainsi quant à la portée de l'article 46.1 de la *Charte* :

L'introduction du droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité garanti à l'article 46.1 de la *Charte* québécoise confère à ce droit une valeur importante. Selon nous, le législateur a atteint ses objectifs de complémentarité et d'absence de contradiction avec le droit existant. En effet, la portée de l'article 46.1 de la *Charte* québécoise est notamment définie par le régime de la L.Q.E. mais intègre également les normes environnementales prévues aux autres lois applicables au Québec. (Voir *supra* p. 39, 40)

De façon pratique, l'article 46.1 de la *Charte* implique de nouvelles précisions dans les autorisations (décrets) délivrées par le gouvernement. Et les décrets (autorisations) doivent tenir compte et faire état de certaines valeurs. Les professeurs Paule Halley et Denis Lemieux le rappellent de la façon suivante :

L'intention du législateur en introduisant l'article 46.1 dans la Charte québécoise peut également être un critère permettant d'assurer la validité et l'effectivité de ce droit. Tout nous laisse supposer qu'elle visait à permettre à tout citoyen de se plaindre du non-respect du droit à l'environnement. Cette large portée accorde à cet article une valeur importante. (...)

Comme telle, la protection de l'environnement constitue une valeur fondamentale et un principe directeur de l'action gouvernementale. Il s'agit d'une catégorie juridique relativement nouvelle qui comprend le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité énoncé dans la Charte québécoise. En effet, c'est dans l'arrêt *Baker* (Cour suprême du Canada, 1999) que l'on retrouve ce principe selon lequel toute autorité administrative est présumée tenir compte des valeurs fondamentales lorsqu'elle adopte une décision. (...)

Ces valeurs fondamentales constituent également un outil pour l'interprétation des lois et des règlements municipaux. (...)

Paule Halley et Denis Lemieux, « La mise en œuvre de la Loi québécoise sur le développement durable : un premier bilan », dans Conférence des juristes de l'État (2009) (collectif) (18^e conférence), Montréal, Les Éditions Yvon Blais, 2009, 95, p. 127, 128

La modernisation du régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE doit donc établir plus clairement les liens entre celui-ci et l'article 46.1 de la *Charte québécoise*. Le régime d'autorisation environnemental découlant de la LQE doit également faire état d'un certain nombre de valeurs fondamentales. Il doit aussi intégrer et établir des liens avec les 16 principes de développement durable énoncés à l'article 16 de la LDD. (À noter que la «préservation de la biodiversité» fait partie des 16 principes précités). [Quant à l'acceptabilité sociale, elle représente une valeur fondamentale comme le rapporte le BAPE dans son rapport *Projet d'ouverture et d'exploitation d'une mine d'apatite à Sept-Îles* (décembre 2013)].

Conclusion

La modernisation du régime d'autorisation environnementale découlant de la LQE constitue l'objectif du livre vert. Même si l'un des éléments principaux de cette réforme constitue l'intégration de la lutte contre les changements climatiques dans les diverses catégories d'autorisation délivrées en vertu de la LQE, cette modernisation doit également viser l'intégration de plusieurs autres éléments dont ceux mentionnés dans les quatre points précités.

Le contexte juridique québécois relatif au droit de l'environnement a bénéficié d'une évolution considérable, notamment par les diverses décisions judiciaires et par les Chartes.

Des amendements législatifs et réglementaires importants doivent être adoptés. Compte tenu de l'article 10 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques* et de l'article 13 de la *Loi sur le développement durable*, le leadership de cette réforme relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Bibliographie

Dominique Amyot-Bilodeau, « La constitutionnalisation du droit de l'environnement : fondements théoriques et mise en œuvre québécoise », (2006-2007) 19 *R.J.E.U.L.* 1.

Yann Fournis et Marie-José Fortin, « Conceptualiser l'acceptabilité sociale (La force d'une notion faible) », dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Sciences du territoire*, t. 2 (Défis méthodologiques), Québec, PUQ, 2014, p. 17.

Michel Gagné et Mira Gauvin, « Le droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité : valeur symbolique ou effet concret », dans *Développements récents en droit de l'environnement* (collectif), volume 300, Barreau du Québec, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2009, p.1.

Paule Halley, « L'Avant-projet de loi sur le développement durable du Québec » (2005) 1 *R.D.P.D.D.* 59.

Paule Halley et Denis Lemieux, « La mise en œuvre de la Loi québécoise sur le développement durable : un premier bilan », dans *Conférence des juristes de l'État* (collectif), (18^e conférence), Montréal, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 95.

S. Thériault et D. Robitaille, « Les droits environnementaux dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec : Pistes de réflexion », (2011- 12) 57 *McGill L. J.* 211.

Jurisprudence

Baker c. Canada (Min. de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817.

Cie Impériale Ltée c. Québec (Ministre de l'environnement), [2003] 2 R.C.S. 624, par. 24.

Friends of the Oldman River Society c. Canada (Min. des Transports), [1992] 1 R.C.S. 3, 16-17.

Ontario c. Canadien Pacifique Ltée, [1995] 2 R.C.S. 1031, 1068.

R. c. Hydro-Québec, [1997] 3 R.C.S. 213, par. 86.

Annexe 2

Liste des ODD

Liste des ODD

1. Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde.
2. Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.
3. Donner aux individus les moyens de vivre une vie saine et promouvoir le bien-être de tous à tous les âges.
4. Veiller à ce que tous puissent suivre une éducation de qualité dans des conditions d'équité et promouvoir les opportunités d'apprentissage tout au long de la vie.
5. Réaliser l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles.
6. Garantir l'accès de tous à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et assurer une gestion durable des services en eau.
7. Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes à un coût abordable.
8. Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous.
9. Mettre en place une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation soutenable qui profite à tous et encourager l'innovation.
10. Réduire les inégalités entre les pays et en leur sein.
11. Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et soutenables.
12. Instaurer des modes de consommation et de production soutenables.
13. Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.
14. Conserver et exploiter de manière soutenable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.
15. Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.
16. Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes.
17. Revitaliser le partenariat mondial au service du développement soutenable et renforcer les moyens de ce partenariat.

Annexe 3

Modèle dynamique du DD utilisé par la Chaire en éco-conseil

Modèle dynamique du DD utilisé par la Chaire en éco-conseil

La maîtrise d'outils permettant de prendre explicitement en compte les principes et les enjeux de DD à tous les niveaux est d'une importance capitale. La Grille d'analyse de développement durable (GADD), mise au point par la Chaire en éco-conseil de l'Université de Québec à Chicoutimi, puis bonifiée et adaptée à l'évaluation de toute politique nationale, régionale, locale ou sectorielle, répond au souci de doter les acteurs de terrain des outils dont ils ont besoin pour jouer pleinement leurs rôles.

La GADD de la Francophonie, développée par la Chaire en éco-conseil, est structurée autour de six dimensions comprenant les trois traditionnelles ainsi que l'éthique, la dimension culturelle et la gouvernance. Chacune de ces six dimensions propose une série d'objectifs, regroupés en thèmes (figure 1). Le modèle qui en résulte est un pentagone auquel s'adjoint un indice de gouvernance (figure 2).

Selon le degré de développement, la richesse, l'écart entre les revenus, le degré d'éducation, la qualité de l'environnement, la disponibilité des ressources, la santé et la sécurité, la satisfaction des besoins dans l'une ou l'autre des dimensions peut être priorisée. Dans un processus d'amélioration continue, le développement sera d'autant plus durable qu'on pourra répondre aux besoins d'aujourd'hui sans remettre en cause la capacité des systèmes naturels de soutenir des populations dans le futur. Ainsi, le diagramme barycentrique s'approchera de 100% pour chacune des dimensions considérées à mesure que la performance s'améliore.



Figure 1 : Dimensions et thèmes de la GADD-F

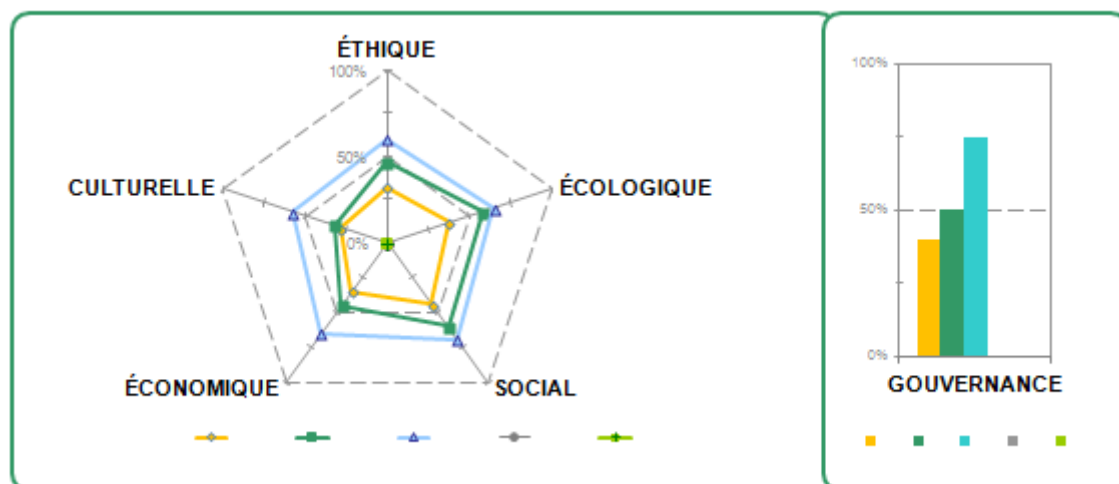


Figure 2 : Modèle de la GADD-F (les 3 évaluations représentent l'amélioration continue d'un même projet dans le temps)

Annexe 4

Programme court en analyse systémique de la durabilité (ASD) à l'UQAC

Programme court en analyse systémique de la durabilité (ASD) à l'UQAC

Les Objectifs de Développement Durables (ODD) ont été voulus concrets avec des cibles mesurables. Ils sont organisés autour de 4 dimensions clés: i) le développement social inclusif, ii) le développement économique inclusif, iii) la durabilité environnementale, et iv) la paix et la sécurité. Très peu de formations dans le monde préparent des experts pour prendre en considération l'ensemble de ces dimensions, afin de concevoir des politiques, des stratégies, des programmes et des projets susceptibles d'atteindre concrètement ces cibles.

La création à l'UQAC en 2001 du programme de Diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) en éco-conseil, tout comme la création en 2003 de la Chaire en éco-conseil, s'inscrivaient déjà dans cette optique de combler un besoin en terme d'expertise et de maîtrise d'outils pour appliquer efficacement les principes de DD à tous les niveaux. C'est à l'équipe de la Chaire en éco-conseil que l'IFDD s'est associé pour développer un programme de deuxième cycle visant à outiller des experts dans le domaine de l'analyse systémique de durabilité.

Ce programme court de deuxième cycle comprenant 225 heures d'enseignement sera offert à compter de l'automne 2015. Les cohortes pourront être organisées sur demande dans les pays intéressés, la première formation étant prévue à Cotonou au Bénin en septembre 2015.

Université du Québec
à Chicoutimi
Québec, CANADA

li
bre
de voir plus loin

Programme court de 2^e cycle en **ANALYSE SYSTÉMIQUE DE DURABILITÉ**

FORMATION THÉORIQUE ET PRATIQUE

5 COURS SUR UNE PÉRIODE D'UN AN

225 HEURES EN PRÉSENCE ET À DISTANCE

15 CRÉDITS UNIVERSITAIRES DE L'UQAC

Contexte de la formation

Depuis son origine, la montée en puissance du développement durable à travers les sommets mondiaux de Rio en 1992, de Johannesburg en 2002 et de Rio+20 en 2012 ne s'est jamais arrêtée. Le concept a aujourd'hui une valeur universelle et interpelle les décideurs de tous les pays.

Le Programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015, qui guidera l'action des Nations Unies en faveur d'un « développement humain universel et équitable, respectueux des limites écologiques de la planète », est par ailleurs centré sur la réalisation de nouveaux objectifs de développement durable (ODD). Les actions de développement de tous les pays doivent maintenant s'inscrire dans ce cadre afin de contribuer à la réalisation de ces objectifs.

Dans la perspective d'une dynamique centrée sur l'action concrète, la maîtrise d'outils permettant de prendre en compte les principes et les enjeux de développement durable dans les politiques, les stratégies, les programmes et les projets (PSPP) de développement s'impose comme une compétence d'une importance capitale. Il y aura, dans les prochaines décennies, un besoin important en matière d'analyse systémique de durabilité (ASD) de manière à mobiliser les financements et de faciliter la reddition de comptes par rapport aux ODD.

Dans ce contexte, ce programme permet à des professionnels, des cadres et des dirigeants en exercice de développer une expertise dans le domaine de l'ASD, afin d'évaluer la performance en matière de développement durable des PSPP de différents secteurs d'activité.

EN PARTENARIAT AVEC :



uqac.ca



UQAC

Programme court de 2^e cycle en analyse systémique de durabilité

L'enseignement est assuré par les professeurs et les professionnels de l'Université du Québec à Chicoutimi et leurs partenaires. L'UQAC, à travers sa Chaire en éco-conseil, a développé et a appliqué les outils d'ASD. ecoconseil.uqac.ca

CONTENU DU PROGRAMME

COURS 1 - Analyse systémique de durabilité : fondements et méthodes

Le cours vise la familiarisation avec les outils d'analyse systémique de durabilité appliqués. Cours intensif de deux semaines en présence.

COURS 2 - Champs d'application de l'analyse systémique de durabilité

Ce cours permet d'approfondir les connaissances sur les champs d'application sectoriels de l'analyse systémique de durabilité. Cours à modules à distance.

COURS 3 - Projet d'analyse systémique de durabilité 1 : conception du processus d'analyse

Ce cours vise à concevoir un processus d'analyse d'un PSPP dans un contexte réel. Cours en encadrement individuel à distance.

COURS 4 - Projet d'analyse systémique de durabilité 2 : analyse et interprétation

Ce cours vise à mettre en œuvre, avec un groupe d'analystes approprié, le processus d'analyse élaboré et d'en interpréter les résultats. Cours en encadrement individuel à distance.

COURS 5 - Communication sur l'analyse systémique de durabilité

Ce cours vise à communiquer les résultats d'une analyse et de développer des compétences de formateur à l'analyse systémique de durabilité. Cours intensif de deux semaines en présence.

Objectif du programme

L'objectif de ce programme est de former des experts qui sauront intégrer l'ASD dans leur contexte respectif, afin de concevoir et d'évaluer la portée et la performance des PSPP en termes de développement durable, tout en s'inscrivant dans le cadre de coopération mondiale mis en place par l'Agenda post-2015 et les ODD.

Les **objectifs spécifiques** du programme sont les suivants :

- Connaître les outils d'opérationnalisation du développement durable;
- Comprendre les fondements de l'ASD;
- Connaître les enjeux écologiques, économiques et sociaux des principaux champs d'application sectoriels de l'analyse systémique de durabilité;
- Concevoir et appliquer une méthodologie d'analyse de développement durable dans un contexte réel;
- Diriger une équipe responsable de l'analyse d'un PSPP;
- Communiquer les résultats d'une analyse systémique de durabilité;
- Développer la capacité à former des professionnels à l'ASD.

Candidats ciblés

Le programme s'adresse aux experts et aux professionnels responsables de la conception, de la mise en œuvre, du suivi, de l'évaluation et de la reddition de compte sur des PSPP dans des :

- ministères et institutions publiques;
- entreprises privées;
- bureaux d'études;
- organisations non gouvernementales;
- universités et institutions de formation;
- collectivités territoriales;
- assemblées nationales.

Le programme s'adresse également à toute personne impliquée dans la mise en œuvre du Programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015 et des ODD, à des professionnels, des cadres et des dirigeants qui doivent répondre à des mandats de développement durable (analyse de PSPP, reddition de compte) et enfin, à des étudiants qui désirent suivre des cours complémentaires portant sur l'analyse des principes du développement durable.

Conditions d'admission

Pour être admis au programme, l'étudiant doit détenir un diplôme universitaire de premier cycle de niveau Bac+4 ou une expérience jugée pertinente. Renseignements et inscription : ifdd.francophonie.org ou uqac.ca

Formation courte

Un participant qui le souhaite peut suivre uniquement le premier cours afin de s'initier à l'analyse systémique de durabilité. Le contenu est donné en mode présence, sur deux semaines, sous forme d'exposés et d'ateliers dans les pays ciblés, en collaboration avec une université locale. Les acquis font alors l'objet d'une évaluation et la réussite du cours est sanctionnée par une lettre de confirmation de réussite du Bureau de l'international de l'UQAC. Les étudiants ayant complété le premier cours auront l'option d'aller de l'avant dans le programme. La réussite des 5 cours permet d'obtenir une attestation universitaire reconnue.

Option de la maîtrise

Un participant qui complète le programme court peut choisir de compléter un programme de cycles supérieurs en sciences en s'inscrivant au diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) en éco-conseil de l'UQAC (Québec, Canada), à condition de disposer des financements nécessaires et de répondre aux conditions pour obtenir un visa d'études au Canada.