

L'évaluation environnementale: une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire

**RAPPORT DU COMITÉ DE RÉVISION
DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION
ET D'EXAMEN DES IMPACTS
ENVIRONNEMENTAUX**

DÉCEMBRE 1988

Québec ☐☐

L'évaluation environnementale: une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire

**RAPPORT DU COMITÉ DE RÉVISION
DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION
ET D'EXAMEN DES IMPACTS
ENVIRONNEMENTAUX**

DÉCEMBRE 1988

Québec ☐☐

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE:
UNE PRATIQUE A GÉNÉRALISER,
UNE PROCÉDURE D'EXAMEN A PARFAIRE

RAPPORT DU
COMITÉ D'EXAMEN DE LA PROCÉDURE
D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Décembre 1988



Gouvernement du Québec
Comité d'examen de la procédure
d'évaluation environnementale

Le 19 décembre 1988

L'Honorable Clifford Lincoln
Ministre de l'Environnement
3900, rue Marly
6e étage
Sainte-Foy (Québec)
G1X 4E4

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous remettre le rapport du comité de révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux.

Le comité a voulu respecter son mandat, qui était de s'en tenir à l'étude de la procédure, cette étude devant se faire dans le cadre des lois et des règlements actuels. Sur ce dernier point, le comité est conscient d'être allé parfois à la limite de son mandat. Ce mandat était aussi celui d'un comité d'étude et non d'une commission d'enquête. Dans ces limites, le comité a pu accomplir un travail sérieux et qu'il espère utile.

Je tiens à souligner le climat de sérénité et de collaboration dans lequel le comité a poursuivi son étude. Ce climat favorable s'est retrouvé dans toutes les rencontres avec des intervenants de l'extérieur. J'ai grandement apprécié la contribution personnelle des membres du comité à la rédaction du rapport et le précieux concours de notre secrétaire. Il me plaît de souligner aussi l'apport considérable du Secrétariat à l'aménagement du territoire du Conseil exécutif.

J'ose espérer, Monsieur le Ministre, que le rapport répondra à votre attente et qu'il pourra contribuer modestement à l'oeuvre si importante de votre ministère.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Paul Lacoste
Président

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

1.	COMPOSITION ET MANDAT DU COMITÉ	1
2.	STRUCTURE DU DOCUMENT	2
3.	DÉMARCHE DU COMITÉ	3
4.	LA PROCÉDURE QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT	4
4.1	DESCRIPTION DE LA PROCÉDURE	5
4.2	LES TYPES DE PROJETS ASSUJETTIS	16
4.3	QUELQUES STATISTIQUES SUR LE TEMPS PRIS POUR SUIVRE LA PROCÉDURE	19
4.4	LES COÛTS DE LA PROCÉDURE	25
4.5	LES PARTICULARITÉS DE LA PROCÉDURE QUÉBÉCOISE PAR RAPPORT A D'AUTRES PROCÉDURES	26
5.	PERCEPTION GÉNÉRALE DE LA PROCÉDURE PAR LES INTERVENANTS . . .	27

PREMIERE PARTIE

ANALYSE DE LA PROCÉDURE QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

1.	ÉVALUATION, PROBLÉMATIQUE ET AMÉLIORATIONS POSSIBLES DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT	33
1.1	UN OUTIL DE PRISE EN COMPTE DES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX DANS LA PLANIFICATION DES PROJETS	35
1.1.1	Cadre d'évaluation	36
1.1.2	Problématique	37
1.1.3	Améliorations possibles	41

1.2	UN EXERCICE DE SYNTHÈSE DES FACTEURS ENVIRONNEMENTAUX LES PLUS PERTINENTS POUR LA PRISE DE DÉCISION	43
1.2.1	Cadre d'évaluation	44
1.2.2	Problématique	45
1.2.3	Améliorations possibles	51
1.3	LA PROCÉDURE COMME INSTRUMENT DE PARTICIPATION DU PUBLIC .	54
1.3.1	Cadre d'évaluation	54
1.3.2	Problématique	55
1.3.3	Améliorations possibles	70
1.4	UN ÉLÉMENT CONSTITUTIF DU PROCESSUS DÉCISIONNEL GOUVERNEMENTAL	75
1.4.1	Cadre d'évaluation	76
1.4.2	Problématique	78
1.4.3	Améliorations possibles	87
1.5	L'INSPECTION, LA SURVEILLANCE, LE SUIVI ET L'ÉVALUATION POSTÉRIEURE AU PROJET	89
1.5.1	Cadre d'évaluation	90
1.5.2	Problématique	92
1.5.3	Améliorations possibles	95
2.	L'AVENIR DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT	97
2.1	CONSÉQUENCES DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS . .	97
2.2	EXAMEN DE LA LISTE DES PROJETS ASSUJETTIS	99
2.2.1	Les projets prévus au règlement, mais qui ne sont pas en vigueur	100
2.2.2	Prise en compte de l'ampleur des impacts des projets assujettis	101
2.2.3	Ajout des projets de développement majeurs . .	102
2.2.4	Pour une procédure plus performante	103

DEUXIEME PARTIE

<u>SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS</u>	106
1. RENDRE PLUS GÉNÉRALE LA PRATIQUE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	109
2. INTRODUIRE LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DES LES PREMIERS STADES DE LA PLANIFICATION D'UN PROJET	111
3. MIEUX INFORMER LE PUBLIC ET AUGMENTER SES OCCASIONS D'INTER- VENIR	112
4. ALLÉGER LES ÉTUDES D'IMPACT ET LES RENDRE PLUS PERTINENTES . .	116
5. EXPLICITER ET RAFFERMIR LES REGLES DU JEU POUR LES DIFFÉRENTS INTERVENANTS	118
5.1 POUR LES PROMOTEURS	118
5.2 POUR LES MINISTÈRES	119
5.3 POUR LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT	119
5.4 POUR LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT	121
5.5 POUR LES CONSULTANTS	122
5.6 POUR LE BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT .	122
6. INTRODUIRE PLUS DE FLEXIBILITÉ OPÉRATIONNELLE DANS LA GESTION DE LA PROCÉDURE	123
7. DÉVELOPPER L'OUTILLAGE TECHNIQUE NÉCESSAIRE A LA PRÉPARATION DES ÉTUDES D'IMPACT	125
8. HARMONISER LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN SUR L'ENVIRONNEMENT AVEC LES AUTRES PROCÉDURES D'AUTORISATION D'UN MEME PROJET	126
9. EXPÉRIMENTER DAVANTAGE LA MÉDIATION ENVIRONNEMENTALE	127
10. ASSUJETTIR LES PROJETS CONFORMÉMENT A LA FINALITÉ DE LA PROCÉDURE	128
11. INTÉGRATION DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DANS LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT	129

TROISIEME PARTIE

ANNEXE 1:	Mandat du Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale	133
ANNEXE 2:	Liste des thèmes soumis aux participants des tables rondes tenues par le comité	136
ANNEXE 3:	Liste des personnes qui ont participé aux consultations effectuées par le Comité	141
ANNEXE 4:	Calendrier des réunions de travail du comité	146
ANNEXE 5:	Synthèse des commentaires issus des consultations effectuées par le Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale (tables rondes, rencontres et mémoires)	148
ANNEXE 6:	Liste des documents analysés par le comité	165
ANNEXE 7:	Extraits de la Loi sur la qualité de l'environnement qui concernent la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	171
ANNEXE 8:	Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement	195
ANNEXE 9:	Règles de procédures relatives au déroulement des audiences publiques	203
ANNEXE 10:	Schéma de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	208

LISTE DES FIGURES ET DU TABLEAU

FIGURE 1:	Proportion de différents types de projets assujettis à la procédure	18
TABLEAU 1:	Délais de résidence de différentes catégories de projets pour trois phases de la procédure	20
FIGURE 2:	Délais rattachés à trois grandes phases de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement pour plusieurs catégories de projets	22
FIGURE 3:	Délais associés à trois grandes phases de la procédure pour l'ensemble des projets, selon qu'il y a ou pas d'audience publique	24
FIGURE 4:	Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement telle que modifiée par les recommandations du comité	130

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Le ministre de l'Environnement, monsieur Clifford Lincoln, instituait le 9 mai 1988 un comité chargé de réviser la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

En introduction, le rapport rappelle la composition et le mandat du comité, présente la structure du document et la démarche de travail du comité, décrit la procédure d'évaluation et d'examen des impacts en usage et enfin, fait état de la perception générale de la procédure par les intervenants consultés par le comité.

1. COMPOSITION ET MANDAT DU COMITÉ

Placé sous la présidence de monsieur Paul Lacoste, ex-recteur de l'Université de Montréal, le Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale était constitué des personnes suivantes: messieurs André Beauchamp, ex-président du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Louis Chamard, directeur d'Option Aménagement Enr., Gérard Divay, sous-ministre adjoint au secteur Planification et Prévention du ministère de l'Environnement, Pierre Lefebvre, secrétaire adjoint au Secrétariat à l'aménagement et au développement régional du ministère du Conseil exécutif et Bruce Walker, directeur de la Recherche du groupe environnemental STOP. Le secrétaire du comité était monsieur Luc Valiquette, coordonnateur de l'expertise technique à la Direction des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement. L'édition finale du rapport du comité a été complétée avec la collaboration des agentes de secrétariat du Secrétariat à l'aménagement et au développement régional du ministère du Conseil exécutif.

Le comité avait pour mandat de faire le point sur l'expérience des dernières années en matière d'évaluation environnementale et de proposer, le cas échéant, les améliorations qui pourraient être apportées à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Le texte du mandat apparaît à l'annexe 1 du rapport.

Pour le guider dans sa démarche, le comité s'est donné un cadre d'analyse qui permet de situer la procédure par rapport aux grandes préoccupations suivantes: méthodologie utilisée lors de l'évaluation des projets, fonctionnement administratif de la procédure, rôle des différents intervenants à chaque étape de la procédure et rôle possible de la médiation dans le cadre de cette procédure. Le comité devait également recueillir les commentaires des individus et des groupes intéressés à se prononcer sur ces questions.

Il fut convenu au départ que le mandat du comité serait limité à l'examen du cadre administratif de la procédure. Cependant, il est vite apparu aux membres du comité que ce sujet ne pouvait être adéquatement traité sans que ne soit pris en considération le cadre législatif concerné. Cette nouvelle perspective a eu pour effet d'accroître la charge de travail déjà considérable du comité. Initialement, la durée de ce mandat avait été fixée à quatre mois, soit du 9 mai au 9 septembre 1988. Le volume de travail et la période estivale ont conduit à reporter la date d'échéance du mandat au mois de décembre.

2. STRUCTURE DU DOCUMENT

Outre l'introduction, le rapport du comité comporte trois parties. Dans la première qui analyse la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, un premier chapitre trace un bilan de la procédure, présente une synthèse des observations recueillies par le comité lors des consultations effectuées dans le cadre de son mandat, fait état des problèmes qui affectent actuellement la procédure et propose une série de mesures susceptibles d'en améliorer le fonctionnement. Les conséquences probables de la mise en oeuvre des mesures proposées sont dégagées dans le deuxième chapitre.

La deuxième partie, qui constitue en quelque sorte une synthèse du rapport, vient résumer les recommandations du comité. Enfin, la troisième partie rassemble les annexes du rapport.

3. DÉMARCHE DU COMITÉ

Le comité a commencé ses travaux le 9 mai 1988 et ses premières réunions lui ont permis d'analyser la portée du mandat et de discuter la forme et le moment des consultations à effectuer.

Compte tenu de la durée du mandat et de la difficulté de tenir des consultations publiques durant les mois de juillet et d'août, le comité a opté pour la formule de tables rondes qui se sont tenues entre le 16 et le 27 juin 1988. Quelque 250 invitations furent adressées à différents intervenants oeuvrant ou ayant oeuvré dans le cadre de la procédure: promoteurs, conseillers en évaluations environnementales, représentants de ministères consultés dans le cadre de la procédure, groupes environnementaux et médias, universitaires et certains particuliers. Les invitations furent faites à partir des listes d'envoi du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et de celles de la Direction des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement. Les personnes invitées reçurent à l'avance un document décrivant les thèmes qui seraient discutés aux tables rondes (annexe 2). Une soixantaine de personnes ont répondu à l'invitation du comité à rencontrer ses membres (annexe 3).

En raison des délais impartis au comité, et dans les limites de son mandat qui en fut un de comité d'étude, la formule des tables rondes avait l'avantage de permettre une consultation rapide des personnes susceptibles de proposer des améliorations à la procédure; elle facilitait aussi l'expression des opinions, grâce au nombre relativement restreint de participants inscrits à chaque séance. Cette formule présentait par contre l'inconvénient d'une pré-sélection des invités, mais en contrepartie, le comité a accueilli toute personne manifestant un intérêt à participer aux tables rondes.

Les personnes et groupes invités eurent un délai d'une vingtaine de jours pour préparer leur participation aux tables rondes et, sur demande, un délai supplémentaire fut accordé pour présenter un mémoire.

Neuf mémoires furent ainsi déposés auprès du comité qui déplore la sous-représentation (les promoteurs) ou l'absence (les médias) de certains intervenants invités. En général, les opinions émises furent plutôt d'ordre technique. Le comité attribue cet état de fait à la teneur de son mandat qui limitait son exercice de révision au cadre administratif de la procédure et au court délai qui lui était consenti, lequel laissait peu de temps aux participants consultés pour faire leur propre analyse de la procédure.

Les réunions du comité tenues de juillet à septembre furent consacrées à la structuration du plan du rapport, à l'analyse des éléments fournis par les consultations et à la discussion; le comité a aussi consulté plusieurs commissaires anciens et actuels du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement qui ont dirigé ou participé à plusieurs audiences publiques (annexe 3). Les travaux de rédaction ont débuté en août et se sont poursuivis jusqu'en novembre. Au total, le comité s'est réuni à sept reprises pour des consultations et dix-huit (18) fois pour des sessions de discussion; l'annexe 4 donne le calendrier des réunions de travail du comité.

Les opinions recueillies aux tables rondes furent enregistrées et synthétisées; l'annexe 5 contient un résumé des opinions émises à ces séances et lors des consultations effectuées auprès des commissaires actuels et anciens du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. La liste des documents analysés par le comité apparaît à l'annexe 6.

4. LA PROCÉDURE QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

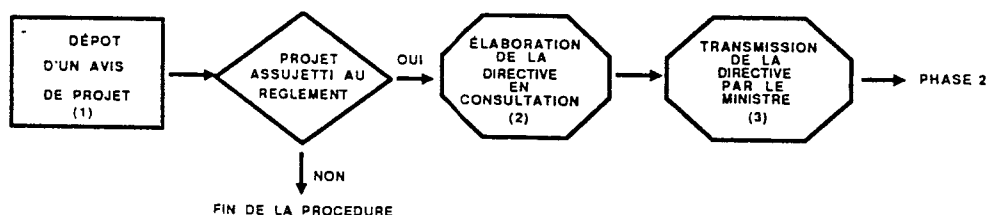
Le présent rapport ayant pour effet de passer à la loupe la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, le comité trouve opportun d'en faire une description détaillée, de préciser les types de projets assujettis, de présenter quelques statistiques sur les délais et les coûts qu'elle entraîne et enfin, de faire ressortir ses particularités par rapport à d'autres procédures.

4.1 DESCRIPTION DE LA PROCÉDURE

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement est établie en fonction des articles 31.1 et suivants de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2), ainsi que du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (R.R.Q., c. Q-2, r.9). Sous la responsabilité du ministre de l'Environnement, cette procédure s'inscrit dans le cadre de son rôle visant à surveiller et à préserver la qualité de l'environnement, de même qu'à conseiller le gouvernement en matière d'environnement (article 2). L'annexe 7 contient les sections de la Loi sur la qualité de l'environnement qui concernent la procédure québécoise. Les annexes 8 et 9 reproduisent respectivement le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et les Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques.

Le diagramme illustrant la dynamique de la procédure en usage comporte six phases et seize étapes. L'annexe 10 du présent rapport schématise les différents éléments décrits ci-après et leurs relations.

PHASE I: DIRECTIVE



Cette première phase comporte trois étapes, à savoir: le dépôt de l'avis de projet, l'élaboration de la directive en collaboration avec les autres ministères et la transmission de cette directive par le ministre.

Etape 1: Dépôt de l'avis de projet

La procédure démarre officiellement avec la remise d'un avis de projet au ministre de l'Environnement par un promoteur. Le titre du projet est inscrit dans le registre tenu à cette fin par le secrétaire du ministère. Conformément à l'article 31.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement, cet avis constitue un document public qui peut être consulté sur demande par les citoyens. Le document lui-même n'est pas diffusé dans le public, pas plus que la liste des avis de projet et les rapports sur leur cheminement dans la procédure qui sont réalisés périodiquement par le ministère de l'Environnement et communiqués aux autres ministères. Il n'est pas rare cependant que les promoteurs informent eux-mêmes certains publics de leur intention de réaliser un projet.

Etape 2: Elaboration de la directive en consultation avec les ministères

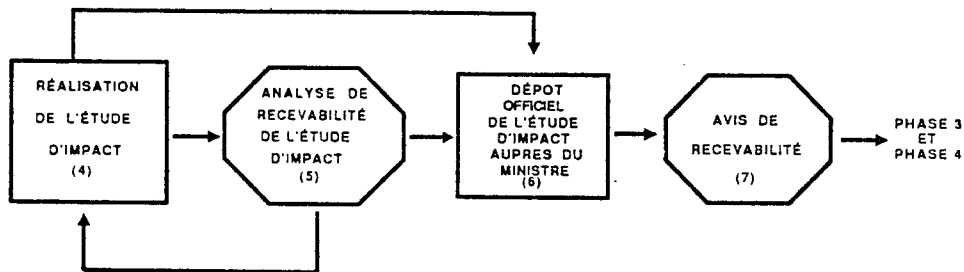
Sur réception de l'avis de projet, le ministère de l'Environnement fait parvenir au promoteur une directive préliminaire pour la réalisation de l'étude d'impact. Cette directive préliminaire s'inspire d'un cadre général et de termes de référence maintenant bien établis. Elle est ensuite soumise à la consultation interministérielle, chaque ministère impliqué dans la procédure étant invité à faire ses commentaires. L'intérêt des ministères à participer à cette consultation dépend de la nature de chaque dossier, de leurs politiques spécifiques et de la façon dont ils évaluent leur influence possible sur la décision finale. L'avis ministériel sur la directive véhicule en général l'opinion technique d'un professionnel et ne constitue qu'occasionnellement une position formelle des autorités. Les ministères ne consultent jamais la population dans l'élaboration de leurs avis, mais certains d'entre eux en confient la confection à leurs unités administratives régionales qui sont plus sensibles aux problèmes locaux.

La directive demande au promoteur dans son étude d'impact de porter une attention particulière aux préoccupations et aux réglementations des municipalités et des municipalités régionales de comté, afin de permettre de dégager les objectifs de la communauté susceptibles d'orienter le projet.

Etape 3: Transmission de la directive par le ministre

Tel que prévu à l'article 31.2 de la loi, le ministre émet formellement la directive qui indique à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement qu'il doit préparer.

PHASE II: RÉALISATION ET DÉPÔT OFFICIEL DE L'ÉTUDE D'IMPACT



Cette deuxième phase compte quatre étapes qui impliquent autant le promoteur que le ministère de l'Environnement, soit: la réalisation de l'étude d'impact, l'analyse de recevabilité, le dépôt officiel de l'étude auprès du ministre et l'avis de recevabilité.

Etape 4: Réalisation de l'étude d'impact

L'étude d'impact est assumée par le promoteur qui la complète lui-même ou en confie la préparation à un mandataire. Cette étude sert à justifier le choix du promoteur et doit prendre en considération tous les aspects permettant de choisir une option particulière en présentant toute l'argumentation entourant la problématique et la justification du

projet. Plusieurs approches et méthodologies peuvent être utilisées à ces fins et le promoteur conserve souvent beaucoup de latitude malgré la précision de la directive. Au besoin, des inventaires supplémentaires seront requis, mais sans constituer l'essentiel de l'étude.

Tout au long de la confection de l'étude d'impact, le promoteur demeure en liaison avec le ministère de l'Environnement. Ces échanges visent à s'assurer que l'ensemble des éléments requis par la directive du ministre et par le règlement sont traités adéquatement à la satisfaction des deux parties.

Etape 5: Analyse de recevabilité de l'étude d'impact

Lorsqu'une version provisoire de l'étude d'impact est complétée, le promoteur doit en transmettre quinze (15) copies à la Direction des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement qui en fait l'analyse en consultation avec d'autres ministères.

Suite à la consultation interministérielle, des questions complémentaires peuvent être posées au promoteur afin d'améliorer l'étude d'impact. Les opinions en provenance des ministères n'ont pas toujours un statut officiel, tout comme lors de la consultation sur la directive. Un trop long retard à transmettre une opinion est souvent interprété par le ministère de l'Environnement comme un accord implicite sur la rigueur de l'étude d'impact.

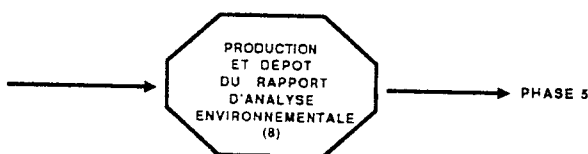
Etape 6: Dépôt officiel de l'étude d'impact auprès du ministre

Lorsque le promoteur le juge à propos, il dépose officiellement auprès du ministre de l'Environnement trente (30) exemplaires de l'étude d'impact et de son résumé vulgarisé, conformément à l'article 5 du règlement. L'étude est alors généralement accompagnée d'une demande de certificat d'autorisation.

Etape 7: Avis de recevabilité

Aussitôt que le ministre reçoit officiellement l'étude d'impact, c'est la Direction des évaluations environnementales qui est chargée de préparer l'avis de recevabilité. Cet avis, réalisé en consultation avec les ministères et organismes concernés, a pour objectif de fournir au ministre un éclairage suffisant pour décider de la pertinence de rendre publique l'étude d'impact pour fins d'information et de consultation publiques.

PHASE III: ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DU PROJET



La troisième phase de la procédure comporte essentiellement une étape.

Etape 8: Préparation et dépôt du rapport d'analyse environnementale

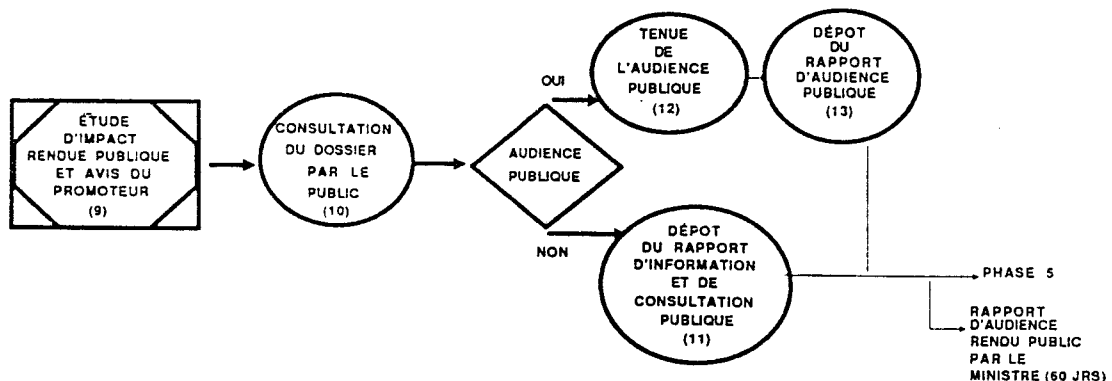
Une fois l'étude d'impact rendue publique et pendant que se déroule la phase de consultation publique, la Direction des évaluations environnementales entreprend la phase d'analyse environnementale du projet, en consultation avec les ministères et autres organismes concernés, selon leurs compétences respectives. Le rapport d'analyse environnementale est destiné au sous-ministre de l'Environnement et il vise à développer une argumentation pour répondre aux questions suivantes: l'option retenue par le promoteur est-elle celle de moindre impact? Les impacts du projet sont-ils acceptables au plan environnemental? Le projet est-il en accord avec les lois, les règlements et les politiques du gouvernement? Compte tenu de la

justification du projet et de ses impacts sur l'environnement, est-il opportun de le réaliser?

Cette étape de la procédure se produit simultanément à la phase de consultation publique dont la période statutaire d'information est de quarante-cinq (45) jours; dans les faits, le délai utilisé pour rédiger le rapport d'analyse environnementale est souvent plus élevé, particulièrement lorsque les projets font l'objet d'audiences publiques et que le rapport doit intégrer les avis d'ordre technique émis par plusieurs ministères.

En fin d'exercice, un rapport du sous-ministre au ministre de l'Environnement, qui suit le rapport d'analyse environnementale dans la chronologie de la procédure, reprend l'essentiel de l'argumentation qui y a été développée et intègre d'autres intrants lorsque le projet est contesté ou qu'il fait l'objet d'audiences publiques. A cette étape, le sous-ministre s'assure particulièrement que les avis reçus des autres ministères intéressés par le projet sont soit des positions ministérielles formelles, soit des avis techniques.

PHASE IV: PARTICIPATION DU PUBLIC



Cette phase capitale de la procédure se subdivise en trois ou cinq étapes, selon qu'il y a ou non des séances de consultation: diffusion de l'étude d'impact et publication d'un avis, information du public et dépôt des demandes d'audience, rapport au ministre et le cas échéant, audience publique et rapport de l'audience.

Etape 9: Diffusion de l'étude d'impact et avis du promoteur annonçant la période d'information et de consultation sur le projet par le public

En même temps que débute au sein du ministère de l'Environnement la phase d'analyse environnementale, le ministre confie au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement le mandat de rendre publique l'étude d'impact. Le Bureau s'assure d'abord que le dossier est accessible en effectuant le dépôt des documents pertinents dans un ou plusieurs endroits où le public pourra les consulter: locaux du Bureau à Québec et Montréal, villes situées dans les régions touchées par le projet et transmission à des groupes constitués qui ont demandé à recevoir la documentation. Dans le cas de très gros projets, on organisera des centres de consultation complets rassemblant toute la documentation et d'autres moins considérables, regroupant une partie seulement des documents. Un communiqué de presse est émis par le Bureau pour informer les médias du dossier; à l'occasion, il sera distribué de porte en porte aux personnes directement affectées par le projet. Dans les lieux de consultation, un registre est mis à la disposition du public pour inscription et les personnes qui désirent poser des questions peuvent consulter le chargé de projet du Bureau. De son côté, le promoteur est tenu par règlement de faire paraître un avis public sur son projet dans un quotidien et un hebdomadaire distribués dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé, ainsi que dans un quotidien de Montréal et un autre de Québec.

Etape 10: Information du public sur le dossier et réception des demandes de tenir une audience publique

La période statutaire d'information qui dure quarante-cinq (45) jours permet à toute personne, groupe ou municipalité de demander au ministre la tenue d'une audience publique en indiquant ses motifs. A moins qu'il ne juge la demande frivole, le ministre doit requérir le Bureau de tenir une audience publique sur le projet.

Etape 11: Rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement concernant l'information et les demandes de renseignements provenant du public (lorsqu'il n'y a pas de demande d'audience publique)

Si durant la période d'information, le public a signalé des faits nouveaux ou formulé des opinions et des recommandations pertinentes, une note du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement en informe dès lors le ministre, permettant ainsi que le projet puisse être amélioré par les citoyens immédiatement après la période d'information. Lorsqu'une personne désire des informations supplémentaires qui ne figurent pas dans l'étude d'impact, le Bureau fait la recherche et au besoin, s'informe auprès du promoteur; il évite toutefois d'établir un lien direct entre le promoteur et le demandeur afin de respecter la rigueur de la procédure. Lorsqu'il n'y a pas d'audience publique, le dossier est acheminé pour décision dès cette étape au Conseil des ministres par le ministre de l'Environnement.

Etape 12: Audience publique

Lorsque le ministre accueille favorablement une requête d'audience, il demande au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement de lui donner suite en vertu de l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement. La loi ne fixe pas de période au ministre pour rendre sa décision, mais il arrive que cette dernière tarde: depuis deux ans, le délai moyen utilisé pour répondre à des demandes d'audience publique a été de 5,5 mois.

Il peut arriver toutefois que, lorsqu'un projet soulève déjà un débat dans l'opinion publique, le ministre prenne l'initiative de donner un mandat au Bureau avant même de recevoir une demande formelle d'audience ou encore, avant que la période d'information statutaire ne débute. Le mandat est alors confié selon l'article 6.3 de la loi (mandat d'enquête), en référence à l'article 31.3 pour l'objet lui-même. Cette

procédure n'est pas toujours appréciée parce qu'elle a pour effet de priver certains intervenants de leur statut de requérants.

Après avoir reçu du ministre le mandat de tenir une audience, le président du Bureau constitue une commission pour assurer sa réalisation et désigne le membre qui agira à titre de responsable. Le Bureau donne ensuite avis au ministre, à l'initiateur du projet et au requérant de l'audience. Les commissions d'audience sont habituellement formées de membres permanents du Bureau et de commissaires ad hoc, nommés à cette fin par décret du Gouvernement, sur recommandation du président du Bureau ou du ministre de l'Environnement. A ce jour, toutes les commissions d'audience ont été présidées par des membres permanents du Bureau.

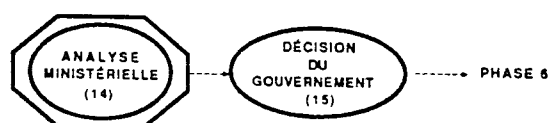
L'audience comme telle comprend deux parties. La première est consacrée à l'information. Les requérants sont alors invités à exposer les motifs de leur demande d'audience et ensuite, le promoteur explique son projet. Toute personne peut adresser des questions d'information sur le projet à l'étude à la Commission qui s'assure de la qualité des réponses du promoteur, des représentants des ministères concernés ou des experts invités. L'ordre de participation des intervenants est en général celui de l'inscription à l'audience. Le nombre de questions et de sous-questions permises à chaque intervenant demeure à la discrétion de la Commission. Cette partie de l'audience se termine quand les participants ont épuisé toutes leurs questions. La procédure de l'audience n'est pas judiciairisée et ne donne pas lieu à des débats contradictoires. Il n'y a pas de droit de réplique, mais un simple droit de rectification des faits inexacts de la part des participants à l'audience.

La deuxième partie de l'audience, qui ne peut avoir lieu avant vingt-et-un (21) jours après la fin de la première partie, est consacrée à l'audition des mémoires.

Etape 13: Dépôt du rapport d'audience publique

La Commission chargée de l'audience dispose de quatre mois pour réaliser l'ensemble de son mandat. Son rapport est remis au ministre de l'Environnement qui doit le rendre public dans les soixante (60) jours, mais la plupart du temps, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement est invité par le ministre à rendre le rapport public avant cette échéance.

PHASE V: DÉCISION



La cinquième phase de la procédure ne comporte que deux étapes, soit l'analyse ministérielle et la décision du Conseil des ministres.

Etape 14: Analyse ministérielle

L'analyse ministérielle vise à préparer la recommandation du ministre de l'Environnement en prévision de la décision gouvernementale sur la demande d'autorisation. Le ministre s'inspirera par la suite du rapport du sous-ministre sur l'analyse environnementale du projet et du rapport d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour faire sa propre appréciation du projet.

Etape 15: Décision du gouvernement

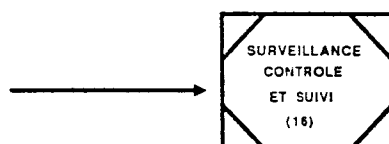
Le ministre transmet au Conseil des ministres un mémoire et un projet de décret contenant ses recommandations sur l'acceptabilité du projet et sur les conditions d'acceptabilité; ces documents sont analysés par les secrétariats du ministère du Conseil exécutif. Le Conseil des ministres peut ensuite autoriser le projet avec ou sans condition ou le

refuser. Cette décision pourrait être prise par tout comité de ministres dont fait partie le ministre de l'Environnement et auquel le gouvernement délègue ce pouvoir (article 31.5 de la loi), mais dans les faits, c'est le Conseil des ministres qui a assumé cette responsabilité jusqu'ici.

La décision du Gouvernement est communiquée au promoteur du projet par le ministère, conformément à l'article 31.5 de la loi. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement envoie pour sa part copie de la décision aux personnes qui ont fait des représentations.

Le promoteur soumet ensuite les plans et devis du projet au ministère. Le sous-ministre est lié par la décision du Gouvernement (article 31.7 de la loi) et il s'assure que les détails d'exécution du projet sont conformes à la décision du Conseil des ministres avant de délivrer un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la loi.

PHASE VI: CONTROLE



Cette dernière phase de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ne comporte qu'une seule étape.

Etape 16: Surveillance, suivi et inspection

Même si la loi et les règlements relatifs à la procédure n'en font pas état explicitement, le contrôle postérieur aux autorisations gouvernementales n'en constitue pas moins une étape importante puisqu'il lui donne son sens véritable en évitant qu'elle se limite à un exercice théorique dont les résultats ne sont pas appliqués. A ce jour, on distingue trois types d'activités de contrôle: la

surveillance environnementale, l'inspection gouvernementale et le suivi environnemental.

La surveillance environnementale du projet incombe au promoteur; elle consiste à s'assurer que les travaux de construction et d'exploitation du projet sont conformes aux plans et aux normes techniques environnementales et générales élaborées dans l'étude d'impact et dont le respect est exigé dans la décision gouvernementale.

La procédure prévoit que le ministère doit exercer un contrôle lors des phases de construction et d'exploitation du projet; l'inspection, qui est sous la responsabilité des bureaux régionaux du ministère de l'Environnement, consiste à vérifier que les autorisations émises par le Gouvernement ou par le ministère de l'Environnement sont respectées.

L'activité de suivi environnemental, qui est aussi sous la responsabilité du promoteur, se fait dans le cadre de la proposition contenue dans l'étude d'impact approuvée par le Gouvernement. Elle permet d'abord d'acquérir de nouvelles connaissances pour mieux évaluer certains impacts ou mesures d'atténuation dont les effets sont incertains, d'améliorer la prédiction d'impacts de projets semblables futurs et de suggérer des actions permettant de corriger ou d'atténuer certains impacts imprévus initialement.

Il convient enfin de souligner que l'on pourrait ajouter aux trois activités de contrôle précédemment énumérées celle d'évaluation postérieure au projet. Une telle activité permettrait d'améliorer les méthodologies et les procédures d'évaluation environnementale, et de tirer des leçons pour la conception et l'analyse de projets futurs.

4.2 LES TYPES DE PROJETS ASSUJETTIS

Au Québec, l'évaluation environnementale est faite selon cinq régimes plus ou moins différents selon qu'un projet est réalisé au Québec méridional ou sur le territoire ayant fait l'objet de conventions avec

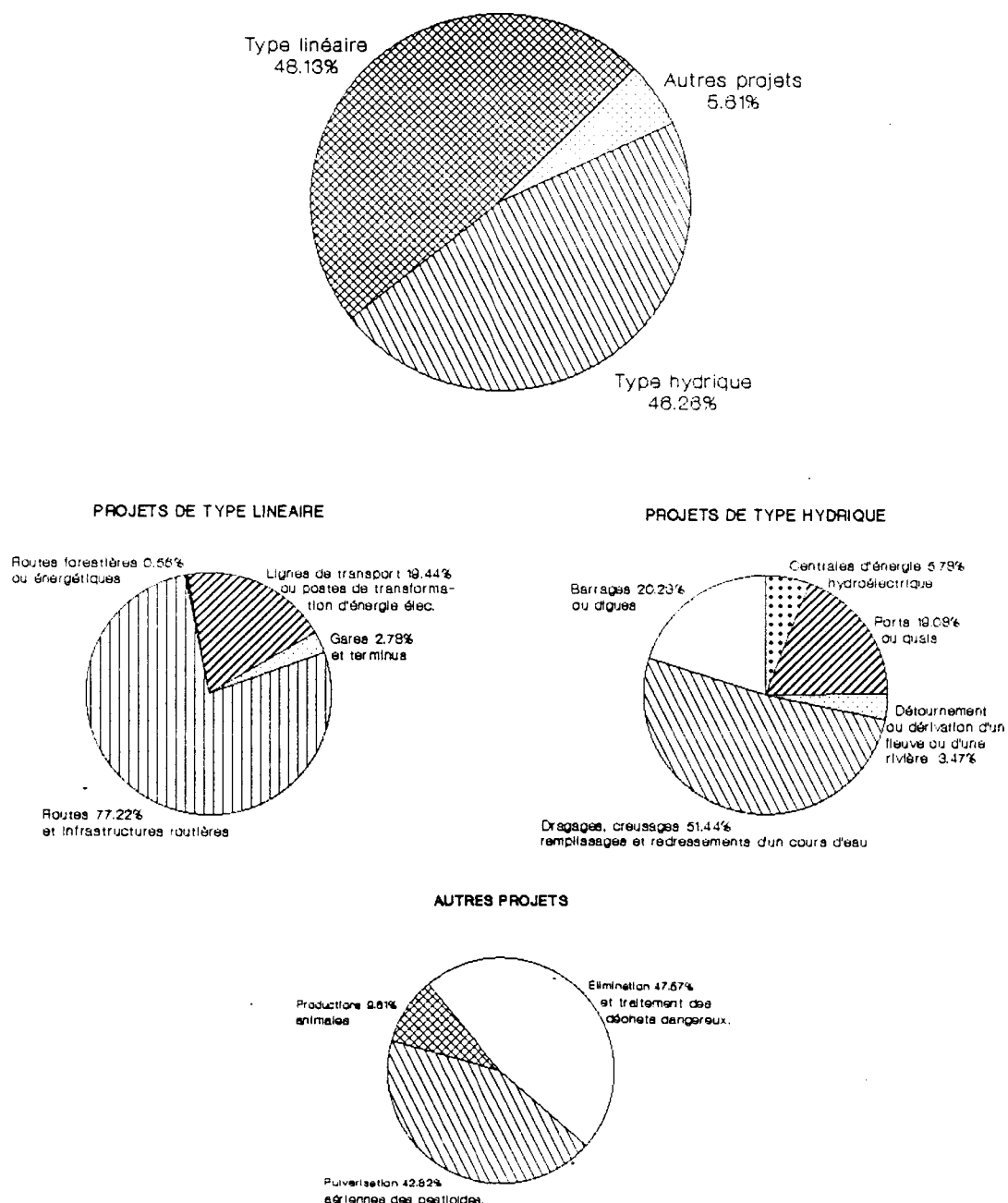
les autochtones. Le présent rapport fait l'analyse de la procédure qui s'applique pour les projets réalisés au Québec méridional.

Le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement définit les projets assujettis à la procédure. Il est à noter que certains paragraphes de l'article 2 de ce règlement, actuellement inopérants, ne doivent entrer en vigueur, en tout ou en partie, qu'à une date ultérieure déterminée par règlement du Gouvernement adopté en vertu de la loi. Ce sont les paragraphes g, n, p et le deuxième alinéa du paragraphe j qui concernent les types de projets suivants: la construction d'une route sur 300 mètres ou plus à moins de 60 mètres des rives d'un cours d'eau, la construction d'usines (telles les alumineries, les cimenteries, etc.), l'ouverture et l'exploitation subséquente d'une mine et la construction d'un gazoduc d'une longueur de plus de deux kilomètres.

Entre le 30 décembre 1980 et le mois de septembre 1988, 349 projets ont été assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement; 110 d'entre eux ont traversé toutes les étapes de la procédure et ont été approuvés par le Gouvernement. Les autres projets en sont encore à l'une ou l'autre étape de la procédure ou ont été abandonnés.

La figure 1 illustre, pour les projets actuellement assujettis à la procédure, les proportions de ceux prévus ou réalisés en milieu aquatique (barrages, dragages, ports et marinas, remblayages), des projets d'aménagements linéaires (routes, lignes électriques) et des autres projets (épandages aériens d'insecticides, incinérateurs), par rapport à l'ensemble des projets traités selon l'article 31.1 de la loi.

Figure 1: Proportion des différents types de projets assujettis à la procédure.



4.3 QUELQUES STATISTIQUES SUR LE TEMPS PRIS POUR SUIVRE LA PROCÉDURE

Sensible aux critiques formulées sur les délais reliés à la procédure, le comité a recueilli des statistiques sur le temps pris à chacune des étapes de la procédure pour l'ensemble des projets assujettis depuis 1981.

Le tableau 1 montre pour les différents types de projets assujettis les délais attribuables aux trois grandes périodes de la procédure. La première période, dont la durée dépend entièrement d'activités gouvernementales, se situe entre le dépôt de l'avis de projet et le moment où le ministère de l'Environnement transmet la directive préliminaire à différents ministères et au promoteur pour consultation. La seconde période s'étend de la consultation sur la directive préliminaire jusqu'au dépôt officiel de l'étude d'impact et sa durée dépend du temps utilisé par le promoteur pour réaliser et améliorer l'étude d'impact. La dernière période correspond au temps consacré à la préparation de l'avis de recevabilité, à la consultation publique et à l'analyse du projet effectuée par les différents organismes gouvernementaux. La figure 2 illustre les délais rattachés à chacune de ces périodes pour l'ensemble des projets et pour chaque catégorie de projet. Certains types de projets n'ont pas traversé toutes les périodes de la procédure.

Les données démontrent à l'évidence que la procédure est plutôt longue. Tel qu'indiqué au tableau 1, le temps cumulé pour les trois périodes s'élève à quelque trente-trois (33) mois pour l'ensemble des projets, sans compter le temps consacré par les promoteurs pour la rédaction de l'avis de projet. Dans les meilleurs cas, la procédure s'étend sur un peu plus d'un an, alors que dans les situations extrêmes, elle peut atteindre près de quatre ans et demie. Ce dernier cas se rencontre généralement dans les projets des grands promoteurs (ex.: ministère des Transports) où la réalisation comme telle de l'étude d'impact peut s'étendre sur au delà de trois années, ce qui représente plus de 65% de

Tableau 1

Délais de résidence de différentes catégories de projets pour trois phases de la procédure.

Délais Types de projets		Entre le dépôt de l'avis de projet et la consultation sur la directive préliminaire	Entre la consultation sur la directive préliminaire et le dépôt officiel de l'étude d'impact	Entre dépôt officiel de l'étude d'impact et l'adoption du décret
		mois (nbr de projets)	mois (nbr de projets)	mois (nbr de projets)
aéroport	T	1,6 (8)	8,8 (6)	8,4 (6)
	AA	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	SA	1,6 (8)	8,8 (6)	8,4 (6)
barrage ou digue	T	4,1 (30)	11,6 (10)	11,5 (7)
	AA	0 (0)	0 (0)	11,9 (1)
	SA	4,1 (30)	11,6 (10)	11,5 (6)
centrales d'énergie électrique	T	3,9 (7)	31,8 (1)	0 (0)
	AA	2,4 (1)	31,8 (1)	0 (0)
	SA	4,2 (6)	0 (0)	0 (0)
détournement ou dérivation d'un fleuve	T	1,4 (3)	0 (0)	0 (0)
	AA	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	SA	1,4 (3)	0 (0)	0 (0)
dragage, creusage, remplissage, redressement ou remblayage dans un cours d'eau	T	2,9 (81)	15,3 (34)	13,2 (25)
	AA	1,3 (4)	18,3 (4)	25,1 (6)
	SA	3 (77)	14,9 (30)	9,4 (19)
élimination de déchets dangereux (équipement industriel)	T	5,5 (2)	0 (0)	0 (0)
	AA	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	SA	5,5 (2)	0 (0)	0 (0)
élimination de déchets dangereux (implantation ou agrandissement)	T	2,3 (5)	0 (0)	0 (0)
	AA	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	SA	2,3 (5)	0 (0)	0 (0)
gare, terminus ferroviaire ou chemin de fer	T	1,9 (4)	46,8 (2)	4,3 (1)
	AA	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	SA	1,9 (4)	46,8 (2)	4,3 (1)
ligne ou poste énergétique	T	2,4 (33)	15,7 (14)	9,5 (15)
	AA	2 (3)	17 (3)	11 (3)
	SA	2,5 (30)	15,3 (11)	9,1 (12)

T = pour le total des projets de la catégorie visée

AA = pour les projets de la catégorie visée ayant fait l'objet d'audiences publiques

SA = pour les projets de la catégorie visée n'ayant pas fait l'objet d'audiences publiques

Tableau 1 (suite): Délais de résidence de différentes catégories de projets pour trois phases de la procédure.

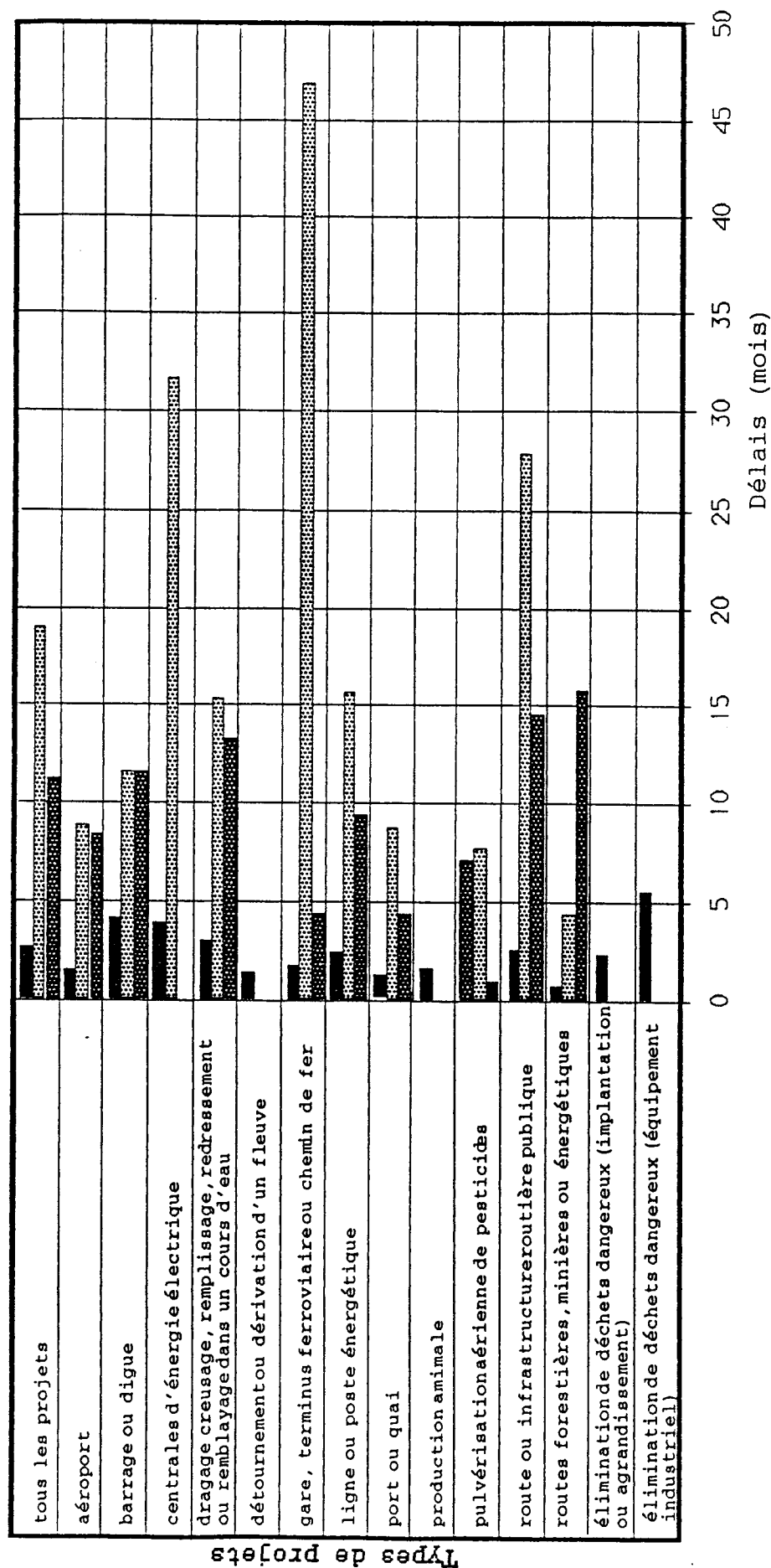
Délais Types de projets		Entre le dépôt de l'avis de projet et la consultation sur la directive préliminaire	Entre la consultation sur la directive préliminaire et le dépôt officiel de l'étude d'impact	Entre dépôt officiel de l'étude d'impact et l'adoption du décret
		mois (nbr de projets)	mois (nbr de projets)	mois (nbr de projets)
port ou quai	T	1,2 (33)	8,7 (19)	4,3 (14)
	AA	3 (1)	16,3 (1)	8,2 (1)
	SA	1,2 (32)	8,3 (18)	4 (13)
production animale	T	1,6 (1)	0 (0)	0 (0)
	AA	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	SA	1,6 (1)	0 (0)	0 (0)
pulvérisation aérienne de pesticides	T	1 (7)	7,7 (5)	7 (3)
	AA	0,3 (2)	4,5 (2)	8,8 (2)
	SA	1,2 (5)	9,7 (3)	3,6 (1)
routes forestières, minières ou énergétiques	T	0,9 (1)	4,4 (1)	15,9 (1)
	AA	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	SA	0,9 (1)	4,4 (1)	15,9 (1)
routes ou infrastructures routières publiques	T	2,7 (134)	27,9 (57)	14,5 (37)
	AA	3,3 (5)	16,3 (5)	31,9 (2)
	SA	2,7 (129)	29 (52)	13,5 (35)
tous les projets	T	2,6 (349)	19 (149)	11,3 (110)
	AA	2,1 (16)	16,4 (16)	18,1 (16)
	SA	2,7 (333)	19,3 (133)	10,2 (94)

T = pour le total des projets de la catégorie visée

AA = pour les projets de la catégorie visée ayant fait l'objet d'audiences publiques

SA = pour les projets de la catégorie visée n'ayant pas fait l'objet d'audiences publiques

Figure 2: Délais rattaché à trois grandes phases de la procédure d'évaluation des impacts pour plusieurs catégories de projets.



Légende:



Délais entre le dépôt de l'avis de projet et la consultation sur la directive préliminaire.



Délais entre la consultation sur la directive préliminaire et le dépôt officiel de l'étude d'impact.



Délais entre le dépôt officiel de l'étude d'impact et l'adoption du décret.

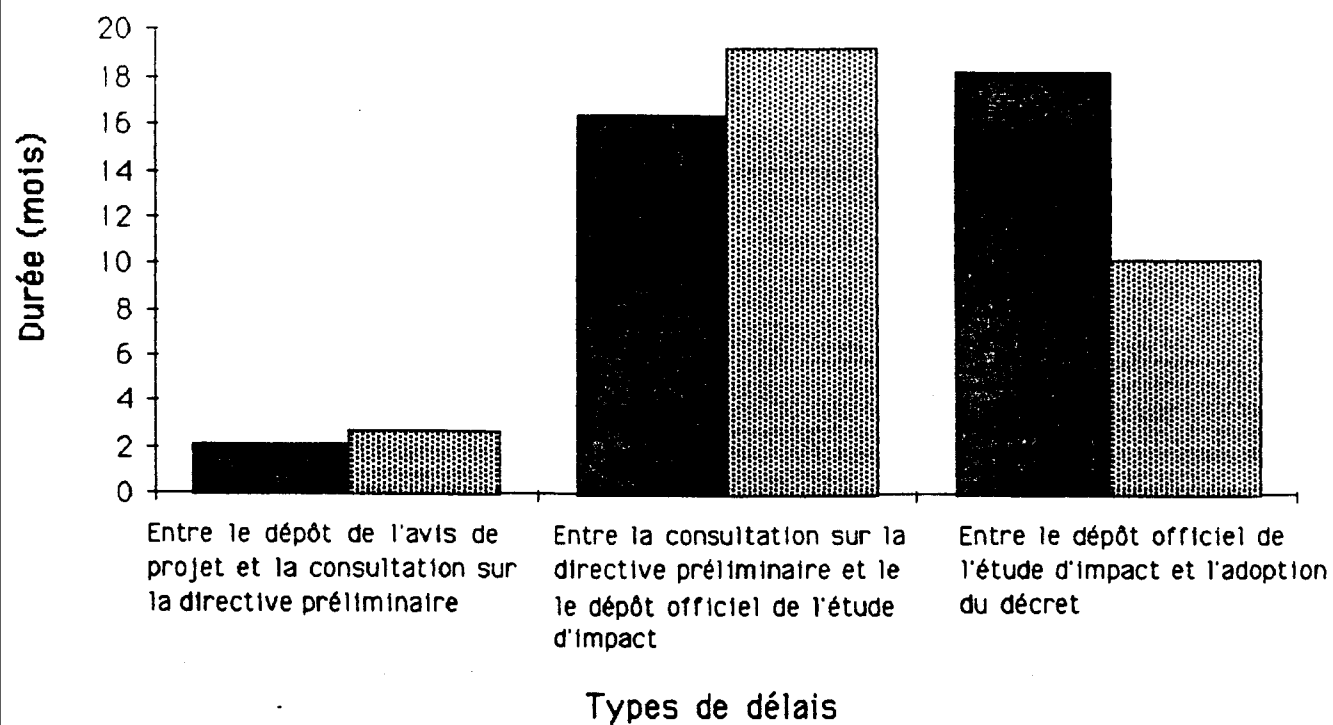
la durée totale de la procédure dans ces cas. Règle générale, quand il n'y a pas d'audience publique, la réalisation de l'étude d'impact consomme quelque 55% de la durée totale de la procédure, le reste du temps étant consacré essentiellement à des activités gouvernementales.

La tenue d'audiences publiques influe sur la longueur des délais, tel qu'illustré à la figure 3. Le délai moyen de la période comprise entre le dépôt officiel de l'étude d'impact et l'adoption du décret atteint 18,1 ou 10,2 mois, selon qu'il y a ou non audience publique; cette différence de huit mois ne saurait être attribuée au délai de quatre mois requis statutairement pour la tenue de l'audience et la remise du rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. En fait, elle est plutôt imputable au temps utilisé par le ministre pour donner le mandat d'audience suite à une requête (qui a été en moyenne de cinq mois et demi pour les six dernières demandes d'audience) et au temps pris par le Gouvernement pour analyser le projet après le dépôt du rapport du Bureau et pour prendre sa décision.

Lorsqu'il n'y a pas d'audience publique, le délai moyen de 10,2 mois entre le dépôt officiel de l'étude d'impact et l'adoption du décret se répartit comme suit: près de quatre mois servent à la consultation sur la recevabilité de l'étude d'impact officielle et à l'émission de l'avis de recevabilité. Ce dernier délai comprend souvent des négociations avec le promoteur qui peuvent mener à l'ajout d'addenda à l'étude d'impact. Il s'écoule un mois et demi avant que le ministre ne rende publique l'étude d'impact et la période de consultation publique qui suit dure aussi un mois et demi. Le rapport d'analyse environnementale du ministère de l'Environnement, qui inclut les commentaires de ministères consultés, est remis au ministre en moyenne un mois et demi après la fin de la période de consultation publique. Un délai de cinq semaines s'ajoute enfin avant l'envoi du projet de décret au Conseil des ministres, qui se prononce dans les six semaines suivantes.

Pour les projets où il y a eu audience publique, le délai entre le dépôt officiel de l'étude d'impact et l'avis de recevabilité n'est que

Figure 3: Délais associés à trois grandes phases de la procédures pour l'ensemble des projets, selon qu'il y a ou qu'il n'y a pas d'audiences publiques.



Légende:



projets avec audience



projets sans audience

d'un mois et demi. Il s'écoule ensuite en moyenne un mois avant que l'étude d'impact ne soit rendue publique. Le mandat d'audience est donné environ trois mois après cette étape et le rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement suit rigoureusement quatre mois plus tard. Près de six mois s'écoulent ensuite avant que le projet de décret ne parvienne au ministre. Un dernier délai de plus de quatre mois est observé avant l'adoption du décret.

Enfin, les délais entre l'adoption du décret et l'émission du certificat d'autorisation par le sous-ministre atteignent onze ou six mois, selon qu'il y a ou pas d'audience publique.

4.4 LES COUTS DE LA PROCÉDURE

Les données recueillies par le comité permettent de mieux apprécier les coûts occasionnés par la procédure. Le ministère de l'Environnement dépensera en 1988-1989, en salaires et frais de fonctionnement, une somme de 1 275 000\$ pour l'évaluation des projets assujettis à la procédure, dont 870 000\$ par la Direction des évaluations environnementales. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dispose pour la même période de 1 100 000\$; ce montant tient compte du budget affecté aux audiences publiques, dont le coût moyen par audience se situe dans l'ordre de 35 000\$ (le coût des audiences varie entre 25 000\$ et 150 000\$). Les ministères consultés consacrent pour leur part environ 500 000\$ à l'analyse des projets qui les concernent, mais ce montant ne constitue pas un poste budgétaire séparé puisque le personnel permanent qui assume cette tâche est aussi affecté à d'autres fonctions.

Le comité n'a pu évaluer qu'approximativement les dépenses assumées par les promoteurs: ainsi, les coûts des études d'impacts requises par les articles 22 et 31 de la loi et effectuées dans le cadre des études préliminaires et d'avant-projets d'équipements d'Hydro-Québec auront été de l'ordre de 15 000 000\$ en 1988 et cet organisme aura de plus dépensé quelque 7 000 000\$ pour le développement des connaissances en environnement durant la même période. Le montant global alloué en 1988

pour les études environnementales requises en vertu de l'article 31 de la Loi sur la qualité de l'environnement atteint pour sa part 5 090 000\$, dont 3 590 000\$ ont été affectés à la procédure du Québec méridional et 1 500 000\$ pour les projets du nord du Québec.

Le ministère des Transports dépense quant à lui environ 3 000 000\$ chaque année pour l'évaluation environnementale de ses projets. Le coût des études d'impact par kilomètre de route est difficile à apprécier car il dépend de nombreux impondérables, dont le type de milieu dans lequel le projet s'insère; ce ministère estime toutefois que ce taux varie entre 10 000 \$ et 20 000\$.

L'Association des conseillers en environnement du Québec a fourni au comité une estimation des dépenses effectuées par des promoteurs pour l'évaluation environnementale de leurs projets. Les coûts sont proportionnels à l'ampleur des projets et à leur localisation en milieu rural ou urbain; ainsi l'étude d'impact d'un projet de route de plus de dix kilomètres coûte plus de 200 000\$, alors que celle d'une route de moins de cinq kilomètres coûte environ 35 000\$. Le coût de l'étude d'un projet de ligne sur quelques kilomètres en milieu rural varie entre 15 000\$ et 30 000\$, alors qu'il se situe entre 30 000\$ et 40 000\$ pour un projet de même envergure en milieu urbain. On cite par ailleurs un coût de 40 000\$ pour un projet de marina. Tous ces montants ne comprennent pas les frais reliés à la consultation effectuée après le dépôt de l'étude d'impact au ministère de l'Environnement.

4.5 LES PARTICULARITÉS DE LA PROCÉDURE QUÉBÉCOISE PAR RAPPORT A D'AUTRES PROCÉDURES

Afin de compléter la description de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, il convient de mettre en évidence les principales particularités qui la distinguent de celles adoptées par d'autres Etats.

Une étude publiée en 1986 par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, intitulée "Bilan et étude comparative de procédures d'évaluation des impacts environnementaux", analysait notamment les caractéristiques et modalités des procédures britannique, américaine, canadienne, ontarienne et québécoise. Au Québec, une liste réglementaire identifie les types de projets et fixe leurs seuils d'assujettissement, alors que les autres procédures possèdent des mécanismes permettant de sélectionner cas par cas les projets assujettis à une étude d'impact. La plupart des procédures prévoient des consultations publiques dès le départ, alors que seuls les promoteurs et certains ministères sont consultés sur les directives dans la procédure québécoise.

Deux autres caractéristiques de la procédure québécoise tiennent au fait que le promoteur est responsable de réaliser l'étude d'impact et qu'elle s'avère moins judiciairisée que plusieurs procédures étrangères. La décision est en effet judiciaire dans bon nombre d'autres procédures, alors qu'elle appartient au Gouvernement dans la procédure québécoise.

5. PERCEPTION GÉNÉRALE DE LA PROCÉDURE PAR LES INTERVENANTS

Pour apprécier la qualité de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et sa place dans l'ensemble de l'action environnementale, il faut la situer dans l'évolution de la problématique environnementale au cours des années '80.

Les amendements à la Loi sur la qualité de l'environnement instituant la procédure et le règlement qui l'a opérationnalisée ont été adoptés en 1980. A cette date, la procédure représentait au Québec une innovation majeure. Il s'agissait même d'une première à l'échelle canadienne en ce qu'une liste établissait les projets obligatoirement assujettis. Elle faisait alors un peu figure d'exception. Seuls certains projets étaient assujettis à une évaluation environnementale assortie d'une possibilité d'examen public. Elle était perçue par bon nombre d'intervenants comme une contrainte inhabituelle. Pour

d'autres, elle était présentée comme un facteur de changement dans les façons traditionnelles de planifier les projets. Dans un tel contexte, le réflexe a été de restreindre les cas d'application de la procédure, ce qui a notamment conduit au report de l'entrée en vigueur des paragraphes g, n, p et du deuxième alinéa du paragraphe j de l'article 2 du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. Depuis le début de la présente décennie cependant, le contexte environnemental a changé, influençant autant la perception que la place de la procédure.

Une procédure maintenant acceptée par l'ensemble des intervenants

Sous l'impulsion entre autres des rapports du Bureau des audiences publiques sur l'environnement, la procédure a démontré son utilité dans de nombreux dossiers pour susciter et canaliser les débats publics sur des enjeux majeurs, pour mieux situer la solution de problèmes particuliers dans la définition et l'application de politiques générales et pour bonifier d'un point de vue environnemental la conception et les modalités de réalisation des projets. L'innovation de 1980 a donc été éprouvée avec succès. La consultation menée par le comité a montré clairement que la procédure est maintenant acceptée, qu'elle n'est pas remise en cause dans ses grandes lignes et que la majorité des intervenants souhaite à la fois son amélioration et son utilisation plus intensive.

Un facteur de changement des attitudes dans la conception des projets

En même temps qu'ont évolué les conceptions de l'environnement, l'environnement, dans son ensemble, est devenu une priorité de plus en plus marquée dans les préoccupations des citoyens. De nombreux sondages montrent qu'il vient souvent en tête des priorités des citoyens et que ceux-ci se montrent prêts à remettre en cause l'opportunité même de certains projets de développement à la lumière de leurs répercussions environnementales.

Parallèlement, ou plutôt en réponse décalée par rapport à cette évolution de l'opinion publique, plusieurs promoteurs ont commencé à intégrer l'environnement dans leurs champs de préoccupations et même dans la planification de certains de leurs projets. L'évaluation environnementale, au sens large du terme, entre tranquillement dans les comportements des promoteurs. L'évaluation environnementale n'est plus une pratique d'exception. Elle tend même à devenir une règle souhaitée, comme le recommandent d'ailleurs plusieurs groupes, tels le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie.

Un outil à ajuster aux nouvelles préoccupations environnementales

Le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement s'inspire d'une conception large de l'environnement; celui-ci n'est pas limité au substrat écologique des activités humaines, mais inclut aussi les facteurs humains et sociaux. L'article 3 b) est très explicite à cet égard:

"Un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées par le projet, y compris notamment la faune, la flore, les communautés humaines, le patrimoine culturel, archéologique et historique du milieu, les ressources agricoles et l'usage que l'on fait des ressources du milieu; ...".

D'une certaine façon, le règlement devançait initialement les conceptions courantes de l'environnement où prédominaient encore très largement les aspects "naturels", bio-physiques. Depuis, ces conceptions se sont élargies, rejoignent les indications du règlement de 1980 et les dépassent même sur certains aspects. Dans l'évaluation des grands projets, les impacts humains et sociaux font partie intégrante des analyses et des réactions des populations. Mais d'autres préoccupations, peu explicitées au début de la présente décennie, prennent une importance de plus en plus marquée: les liens entre les composantes de l'environnement (par exemple le fonctionnement

des écosystèmes ou la qualité des paysages), les relations entre l'environnement et l'économie (les projets en viennent à être évalués pour leurs contributions à de nouvelles formes d'un développement économique, plus durable, c'est-à-dire plus soucieux de la pérennité des ressources et des bénéfices à long terme).

Une procédure à maintenir, à améliorer et à renforcer

La procédure a fait ses preuves comme facteur de changement. Maintenant que les modifications s'introduisent dans de nombreux secteurs dans le sens voulu au départ, la procédure n'est pas appelée à perdre son importance; au contraire, elle doit continuer à être une figure de proue pour l'évaluation environnementale, à stimuler des réactions plus complètes de changements. C'est de cette façon que la majorité des personnes consultées la conçoivent.

D'ailleurs, les consultations effectuées par le comité ont mis en évidence des opinions qui visent un renforcement de la procédure:

- . l'ensemble des intervenants reconnaissent la qualité de la procédure et ne veulent pas en diminuer l'efficacité: ils désirent plutôt l'améliorer;
- . de nombreux intervenants demandent que le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement soit modifié afin qu'entrent en vigueur les articles assujettissant les projets industriels à la procédure;
- . les intervenants veulent être mieux informés dès le début et tout le long de la procédure et désirent être consultés au commencement de la procédure afin d'indiquer leurs préoccupations qui devraient être prises en compte dans la directive;
- . la surveillance, le suivi et l'inspection des projets, après autorisation du Gouvernement, sont perçus comme étant inadéquats et devant être renforcés.

Mais dans un tel contexte d'amélioration de la procédure, on n'a pas hésité non plus à relever les difficultés attribuables à l'application

encore récente de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

On a notamment souligné la nécessité:

- d'inscrire plus étroitement les études d'impact des projets dans une problématique environnementale mieux ciblée et d'éviter ainsi les études de nature encyclopédique;
- d'assurer un support de recherche plus important aux impacts sur le milieu humain;
- de diffuser et d'utiliser davantage les enseignements ressortant des études d'impact antérieures, de manière à éviter la récurrence des analyses;
- d'établir des règles adéquates d'échanges entre les intervenants de manière à réduire la polarisation des prises de position, notamment par un recours plus important à la médiation.

C'est dans cette perspective évolutive que les membres du comité ont entrepris leur travail et élaboré leurs propositions.

PREMIERE PARTIE

ANALYSE DE LA PROCÉDURE QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION ET

D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

ANALYSE DE LA PROCÉDURE QUÉBÉCOISE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

Cette première partie du rapport comporte deux chapitres. Le premier présente les résultats de l'analyse effectuée par le comité selon une structure qui fait ressortir le cadre d'évaluation, la problématique et les améliorations possibles à la procédure. Le deuxième chapitre traite de l'avenir de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, dans l'hypothèse où les recommandations du comité seraient mises en oeuvre.

1. ÉVALUATION, PROBLÉMATIQUE ET AMÉLIORATIONS POSSIBLES DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

On s'accorde généralement pour dire que, prise au sens large, l'évaluation environnementale a pour objectifs d'identifier et d'évaluer l'importance des impacts bio-physiques et sociaux d'un projet, d'en apprécier l'opportunité de réalisation compte tenu de ses avantages et de ses impacts environnementaux et, le cas échéant, de mettre au point une solution de moindre impact pour sa réalisation. Cette évaluation peut se faire de différentes façons, selon différentes méthodes et en impliquant plus ou moins de groupes d'intervenants (experts, promoteurs du projet, autorités gouvernementales, groupes affectés par la réalisation du projet et citoyens en général). Même si l'évaluation environnementale s'effectue de manière raisonnée, elle implique des jugements de valeur, de sorte que son résultat dépend des catégories d'intervenants qui y participent.

Considérée de ce point de vue, la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement peut être perçue comme une des pratiques possibles d'évaluation environnementale, mais avec la différence, cependant, qu'elle en constitue la forme la plus rigoureuse et la plus complète. Outre un cadre formel bien établi et son caractère parfois obligatoire, cette procédure a en effet comme caractéristique distinctive de permettre l'examen public des dossiers.

Au fil des ans et à travers les débats qui ont été suscités par certains grands projets d'aménagement, ce mécanisme de participation a contribué à l'émergence d'une nouvelle dynamique socio-politique sur les questions environnementales, dynamique qui devait à son tour influencer les pratiques d'évaluation environnementale. Lorsque la procédure a été introduite, la pratique d'évaluation environnementale se limitait, à toutes fins utiles, aux projets assujettis à la procédure. Maintenant, sous l'effet conjugué des recommandations de divers rapports et des préoccupations de plus en plus marquées de la population pour les questions touchant l'environnement, les pratiques d'évaluation environnementale ont tendance à se généraliser.

C'est en prenant appui sur ce nouveau contexte que le comité a analysé le fonctionnement administratif de la procédure. Pour le guider dans cette analyse, le comité a retenu une grille qui reprend les quatre grandes dimensions ou fonctions qu'on lui attribue généralement, soit un outil de prise en compte des aspects environnementaux dans la planification des projets, un exercice de synthèse des facteurs environnementaux les plus pertinents pour la prise de décision, un instrument de participation du public et enfin, un élément constitutif du processus décisionnel gouvernemental.

Egalement, dans le but d'évaluer la performance de la procédure par rapport à ces grandes fonctions, le comité s'est donné un cadre d'évaluation basé sur l'application des critères d'efficacité, de rendement et d'équité.

Les deux premiers critères sont utilisés ici au sens où on l'entend habituellement, soit la mesure du degré d'atteinte des objectifs, dans le cas du critère d'efficacité, et l'évaluation de l'effort administratif et financier fourni pour l'atteinte de ce résultat en ce qui concerne le critère de rendement. Quant au critère d'équité, il servira à évaluer si tous les intervenants dans la procédure sont considérés de la même façon et à déterminer s'il y a équivalence dans le traitement des projets des différents secteurs. S'il est clair que, par rapport aux intervenants, le principe de l'équité doit être

respecté, par rapport aux projets, son interprétation est plus complexe. En effet, comme tous les projets n'ont pas la même importance environnementale, il n'est pas évident qu'il faille les traiter exactement de la même façon. On devrait plutôt formuler le critère en posant la question suivante: tous les projets ayant un impact significatif sur l'environnement sont-ils soumis à un examen également poussé?

1.1 UN OUTIL DE PRISE EN COMPTE DES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX DANS LA PLANIFICATION DES PROJETS

La prise en compte des aspects environnementaux dans la planification des projets constitue une première grande fonction attribuée à la procédure d'évaluation environnementale. En ce sens, elle permet de concevoir des projets, non plus seulement sur la base de critères techniques et économiques, mais aussi selon d'autres impératifs qui visent le développement à long terme.

La majorité des projets soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement découlent d'un processus de planification qui permet d'identifier, de justifier et d'explicitier les moyens visant à améliorer une situation.

Selon l'envergure des projets, ce processus de planification comprend des étapes plus ou moins longues et détaillées parmi lesquelles on retrouve habituellement l'identification des problèmes, l'analyse des besoins, la formulation des objectifs, le choix des moyens, l'étude de la faisabilité des solutions, l'avant-projet et les plans détaillés.

A cause de ses exigences et de la nature des interrogations qu'elle soulève, la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement commande un type de réflexion qui se rapproche des activités de conception et de ce fait, elle influence les habitudes de planification des projets, surtout pour les grandes réalisations. Alors que les considérations techniques et financières constituaient auparavant l'essentiel de la conception d'un projet, l'intérêt

croissant des enjeux environnementaux encourage aujourd'hui les promoteurs à intégrer les préoccupations environnementales à leur processus de planification, plutôt qu'à les considérer comme une exigence additionnelle à l'obtention des autorisations gouvernementales que l'on traite un peu en appendice à la fin des étapes de préparation d'un projet.

Le comité a voulu savoir jusqu'à quel point les aspects environnementaux avaient maintenant leur place dans la planification des projets et comment la procédure était effectivement rattachée à cette fonction. A cette fin, il s'est donné un cadre d'évaluation des pratiques existantes destiné à faciliter la formulation de propositions d'amélioration de la procédure.

1.1.1 Cadre d'évaluation

Pour apprécier la place qu'occupe la procédure d'évaluation dans la planification des projets proposés par les promoteurs, le comité a utilisé les critères d'efficacité, de rendement et d'équité.

La procédure devrait s'avérer efficace lorsque les travaux de planification permettent d'identifier, avant même que les choix soient faits, toutes les options réelles de réalisation d'un projet et de privilégier les solutions et modalités d'exécution de moindre impact sur l'environnement, compte tenu de leur acceptabilité.

Le comité estime aussi que la procédure peut se révéler un outil peu coûteux si on intègre les préoccupations environnementales à la planification initiale des projets. Le rendement des ressources consacrées à satisfaire aux exigences de la procédure peut effectivement s'avérer très avantageux pour les promoteurs, en comparaison d'études qu'ils complèteraient à la fin des travaux de conception traditionnelle; la procédure permet en effet d'envisager très tôt une plus grande variété d'options qui respectent l'environnement et s'avèrent socialement acceptables.

Le comité considère enfin que si l'étude environnementale d'un projet est intégrée à sa planification d'ensemble, la procédure se révélera plus équitable pour tous les intervenants en cause. Il est toujours plus facile de respecter une grande variété de préoccupations et d'intérêts même divergents, lorsqu'on ne limite pas au départ la gamme de solutions possibles et qu'on accepte d'intégrer les attentes de tous les intéressés à chacun des niveaux de conception d'un projet.

1.1.2 Problématique

Les différentes étapes de réalisation d'un projet de développement ont longtemps privilégié les mêmes éléments financiers et techniques: coût, échéances, architecture, génie et devis d'exécution. Les aspects reliés à la prise de décision, de même qu'à l'évaluation des impacts environnementaux n'ont été introduits que beaucoup plus tard dans les diagrammes logiques de réalisation des projets mis de l'avant par les grands promoteurs et certains ministères. Les avis de projet reçus jusqu'ici au ministère de l'Environnement témoignent encore parfois d'un manque flagrant de volonté pour prendre en compte les enjeux environnementaux au moment où se fait le choix des options. Ils sont des documents sommaires qui ne permettent pas de comprendre le bien-fondé d'un projet, ni d'envisager objectivement des hypothèses de réalisation qui minimisent les impacts sur l'environnement.

Cette attitude de certains promoteurs trahit de vieilles mentalités voulant que la prise de décision relève strictement des autorités, souvent politiques, et que la protection de l'environnement, tout comme la transparence du processus décisionnel constituent des préoccupations secondaires ou superflues. Ainsi par exemple, on choisit tel site, telle solution technique ou telle modalité d'exécution a priori et par la suite, on s'efforce de justifier ces décisions et d'en réduire les impacts en réalisant l'étude d'impact exigée.

C'est d'abord à l'occasion de l'élaboration des politiques des entreprises et ministères promoteurs que l'on devrait s'attendre à une intégration de l'évaluation environnementale. Or encore peu de

promoteurs inscrivent de telles préoccupations parmi leurs objectifs stratégiques.

Dernièrement, les choses ont commencé à évoluer, du moins dans les grandes entreprises. Sous l'effet conjugué des législations et de l'importance grandissante des questions environnementales pour la population, certains ministères promoteurs et plusieurs grandes entreprises des secteurs privé ou para-public se sont donnés comme mission d'intégrer l'environnement à l'ensemble de leurs activités.

Faute de temps et de moyens pour étudier comment s'effectuait chez les développeurs la planification des projets soumis à la procédure, le comité a scruté les prises de position récentes de deux promoteurs majeurs pour se faire une idée de la prise en compte des enjeux environnementaux dans la planification des projets soumis à la procédure. Ceux-ci sont responsables de 38% des projets de type linéaire ou de type hydrique soumis à la procédure d'évaluation.

Les documents intitulés "Plan de développement d'Hydro-Québec 1988-1990" et "Politique d'environnement d'Hydro-Québec" constituent des énoncés qui illustrent l'intégration des préoccupations environnementales à la planification. Cet organisme a retenu en effet deux objectifs qui traduisent une volonté explicite en ce sens:

- "Poursuivre les efforts actuels afin d'assurer la protection et la mise en valeur de l'environnement dans le cadre des activités d'exploitation."
- "Favoriser l'utilisation accrue des données environnementales aux étapes de planification, de conception et d'implantation des projets de production et de transport."

Hydro-Québec a également adopté comme stratégie de subdiviser en deux phases les avants-projets et de devancer son programme d'études afin de consulter de façon accrue les gestionnaires du territoire et les publics concernés et d'intégrer leurs avis.

Le comité ne peut que se réjouir des intentions de cette entreprise, mais il n'est pas démontré que ses réalisations traduiront bien ces énoncés et surtout, que les facteurs environnementaux deviendront réellement décisifs, aussi bien pour les grands projets que pour les travaux de moindre envergure. Par ailleurs, les opérations de consultation du public qu'elle entend poursuivre pourraient se révéler problématiques en regard de la procédure à cause des doutes soulevés sur leur transparence et leur étendue.

L'autre exemple examiné par le comité est le "Plan d'action 1988-1998 sur le transport dans la région de Montréal" publié par le ministère des Transports. Même s'il prévoit des investissements globaux de 1 milliard 622 millions \$, ce plan ne traite aucunement des enjeux environnementaux de ses propositions et ne formule aucune orientation générale en cette matière. Tout au plus inclut-il des prévisions visant à réduire les effets du bruit en certains endroits le long des autoroutes.

Cette lacune au niveau de la planification stratégique d'une partie quand même importante des activités du ministère des Transports dans la région de Montréal ne signifie pas pour autant que ce promoteur se désintéresse des aspects environnementaux. Les projets de route ou d'infrastructures routières publiques comptent en effet pour un peu plus du tiers des projets soumis à la procédure d'évaluation environnementale. Ce ministère s'est déjà doté d'une unité administrative, le Service de l'environnement, qui est "chargé d'évaluer et d'analyser, sur des bases environnementales, l'ensemble de la programmation des travaux pour les réseaux routiers provincial et régional". Il apparaît cependant que cette unité n'a pas réussi à intégrer les préoccupations environnementales dans la planification globale du ministère et il n'est pas sûr par ailleurs qu'elle le fait pour tous les autres projets de voirie qui ne sont pas assujettis à la procédure. Cette pratique se rencontre également chez plusieurs autres promoteurs qui limitent leurs évaluations environnementales aux seules activités touchées par la loi.

Afin d'éviter que les préoccupations environnementales continuent d'être traitées comme des obligations légales, plutôt que de refléter une nouvelle mentalité à l'égard de l'environnement, le comité trouve essentiel de favoriser la mise en place de pratiques permettant de prendre en considération les facteurs environnementaux dans tous les exercices de planification et pour tous les travaux qui modifient le milieu. Pour opérer un véritable changement des attitudes et comportements à l'égard des questions environnementales et ainsi mieux assurer la durabilité de tout ce dont dépendent la vie humaine, l'économie et les écosystèmes, il convient en effet de modifier les façons de penser le développement, de planifier les projets dans leur ensemble et dans leurs détails. A cela s'ajoute l'impérieuse nécessité d'associer le public à ces évaluations par voie de consultation, sans quoi il ne saurait y avoir d'analyse environnementale complète.

En fait, les divers outils de planification devraient accorder aux questions environnementales la même attention que celle que reçoivent les aspects techniques ou économiques et la philosophie de l'évaluation environnementale devrait être appliquée à toute une gamme d'activités de planification et de conception, même si la procédure ne le prévoit pas formellement. La préparation des schémas d'aménagement dans le cadre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a permis dans plusieurs municipalités régionales de comté et communautés urbaines ou régionale de traduire des objectifs de protection de l'environnement dans des orientations et des règles concrètes. Cependant, peu de projets de développement prévus dans ces schémas sont appuyés d'une analyse environnementale de leurs impacts.

Pour influencer à la fois les décisions à long terme et celles au jour le jour, il faudrait plus que jamais intégrer les objectifs de conservation dans un ensemble cohérent de politiques, de stratégies, de schémas et de plans. Le comité trouve essentiel de mobiliser les énergies consacrées à l'élaboration de politiques, livres blancs, plans d'action, stratégies générales, schémas d'aménagement, plans directeurs, plans de gestion et autres pour intégrer systématiquement les préoccupations environnementales. Ce changement devrait

s'appliquer à toutes les grandes opérations sectorielles des ministères au départ et être généralisé par la suite, avec ou sans obligation législative, à l'ensemble des interventions touchant l'environnement.

Pour que l'évaluation environnementale qui ne porte à l'heure actuelle que sur des projets légalement assujettis prenne un jour toute sa signification en terme d'équité et devienne plus généralement admise, il faut qu'elle s'insère comme pratique régulière dans tous les projets où des aspects environnementaux sont en cause et qu'elle fasse partie des considérations stratégiques associées à tout processus de planification.

1.1.3 Améliorations possibles

Le comité considère que plusieurs améliorations de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement seraient possibles si l'on favorisait une meilleure intégration des aspects environnementaux dans la planification des projets. Pour y arriver, il recommande les moyens suivants:

Pour accroître l'efficacité de la procédure

- Une évaluation environnementale devrait être réalisée pour toutes les activités stratégiques gouvernementales ayant une incidence sur la qualité de l'environnement: politiques sectorielles, livres blancs, plans d'action, stratégies d'intervention, plans d'équipement, programmes de subvention, etc.; la consultation du public devrait être instaurée là où aucun autre mécanisme de participation n'est utilisé. (1)*
- Cet exercice d'évaluation environnementale devrait également être encouragé sur une base volontaire dans toutes les opérations

* Les chiffres inscrits à la fin de chaque recommandation visent à faciliter leur identification dans le chapitre quatre du rapport qui en fait la synthèse.

reliées à l'aménagement du territoire: schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté et des communautés urbaines, plans d'urbanisme, plans d'affectation des terres publiques, plans directeurs des parcs, réserves fauniques et réserves écologiques, plans d'aménagement des unités de gestion forestière, etc. Des mécanismes de participation permettent déjà au public de donner son avis pour certaines de ces opérations et l'extension proposée faciliterait largement l'autorisation de certains projets dans le cadre de la procédure. (2)

- . Les ministères qui réalisent des interventions sur le territoire ou qui administrent des programmes ayant des impacts sur le milieu devraient généraliser ou rendre explicite l'évaluation environnementale pour toutes leurs activités, même si elles ne sont pas soumises à la procédure gouvernementale: aménagement forestier, reboisement, exploitation forestière, défrichage, drainage, assainissement des eaux, etc.; cette pratique permettrait une meilleure acceptation des préoccupations environnementales par un plus grand nombre d'intervenants et ouvrirait la voie à l'implantation de nouvelles formules de participation du public. (3)

Pour améliorer le rendement de la procédure

- . Le ministère de l'Environnement devrait encourager les promoteurs à prendre en considération les enjeux environnementaux dès les premières étapes de la genèse d'un projet et à cette fin, il devrait mettre à leur disposition des guides appropriés pour intégrer ces préoccupations dans leur planification. (4)
- . L'avis de projet devrait être transmis plus tôt au ministère de l'Environnement, soit avant même que le promoteur ne détaille une première option dans le cadre de son processus de planification; l'avis devrait alors contenir une problématique sur la faisabilité technique, financière et environnementale du projet qui mettrait en évidence son opportunité, en particulier par rapport aux enjeux

environnementaux; même s'il n'est pas très détaillé, l'avis de projet devrait toujours refléter que les solutions envisagées tiennent compte des préoccupations environnementales. (5)

- . La directive finale sur l'étude d'impact devrait être remise au promoteur dans un délai plus court afin qu'elle puisse influencer la démarche de planification de son projet. (6)

Pour améliorer l'équité de la procédure

- . La pratique de l'évaluation environnementale devrait être encouragée pour tous les projets de nature privée qui modifient l'environnement, peu importe leur nature ou leur envergure; dans le cadre de cette pratique généralisée, la procédure prendrait toute son utilité avec les projets assujettis. (7)
- . Les évaluations environnementales, réalisées ou non dans le cadre de la procédure, devraient permettre de faire ressortir toute la gamme des enjeux économiques, écologiques et sociaux d'un projet susceptibles d'être soulevés par les intervenants concernés. (8)

1.2 UN EXERCICE DE SYNTHÈSE DES FACTEURS ENVIRONNEMENTAUX LES PLUS PERTINENTS POUR LA PRISE DE DÉCISION

Un des objectifs du Règlement sur l'examen et l'évaluation des impacts sur l'environnement est de faire répertorier et analyser les impacts engendrés par un projet avant que ne soit prise une décision sur l'opportunité de le réaliser et sur les conditions à associer à une acceptation du projet par le Gouvernement.

Le règlement assujettit différents types de projets à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement; il prévoit que l'étude d'impact peut traiter de plusieurs paramètres afin de connaître et évaluer les effets du projet sur l'environnement et afin d'identifier les mesures de correction et de compensation requises. Ces paramètres sont la description du projet, de ses objectifs et de

ses options, les liens entre le projet et les schémas d'aménagement, les plans et règlements d'urbanisme, l'inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être affectées par la réalisation du projet, l'énumération des répercussions positives, négatives et résiduelles du projet sur l'environnement, y compris les effets indirects et les effets cumulatifs, l'exposé des options au projet et des raisons justifiant le choix de l'option retenue et enfin, l'énumération et la description des mesures à prendre pour atténuer la détérioration de l'environnement.

Le comité a analysé comment la procédure permettait de sélectionner et de synthétiser les impacts significatifs engendrés par un projet et comment elle pourrait être améliorée.

1.2.1 Cadre d'évaluation

Pour déterminer dans quelle mesure l'exercice de synthèse des facteurs environnementaux est efficace, le comité a analysé chacune des étapes de la procédure afin de vérifier si les informations issues de ces étapes sont suffisantes ou pertinentes pour permettre aux intervenants de se faire une idée objective du projet et de ses répercussions sur l'environnement. Le comité a examiné qui intervient, à quel moment, et quels sont les intrants et extrants requis à chaque étape, en accordant une attention particulière à leur pertinence par rapport à l'objectif du processus.

Le comité a mesuré le rendement de la procédure en évaluant si les études effectuées sont toutes pertinentes dans le processus de sélection des facteurs environnementaux décisifs. Le rendement du processus sera adéquat dans la mesure où les différents moyens de connaître et d'estimer les impacts sont utilisés de façon optimale, c'est-à-dire en tenant compte des objectifs du processus et des coûts de ces moyens. Une autre façon de mesurer le rendement du processus a été de vérifier si toute l'information contenue dans l'étude d'impact sert à la décision.

Par ailleurs, le comité estime que le processus est équitable si l'exercice de synthèse des facteurs environnementaux est effectué en tenant compte des paramètres véhiculés par les différents intervenants.

1.2.2 Problématique

Malgré une impression générale d'adéquation de la procédure par rapport aux objectifs poursuivis, le comité a dégagé certains problèmes qui ne permettent pas d'en faire un parfait exercice de synthèse des facteurs environnementaux les plus pertinents pour la prise de décision, à savoir: imprécision de l'avis de projet et de la directive, grande latitude du promoteur à l'égard de l'étude d'impact, pertinence douteuse du contenu de certaines études d'impact, place insuffisante aux facteurs humains, intégration inadéquate des facteurs environnementaux, sous-évaluation des effets cumulatifs, ampleur disproportionnée de la procédure pour certains types de projets, difficulté d'accès à l'information pour les intervenants et enfin, méthodes d'évaluation perfectibles.

Imprécision de l'avis de projet et de la directive

L'avis de projet du promoteur informe le ministre de l'Environnement de son intention d'entreprendre un projet et lui demande des indications sur l'étude d'impact à réaliser, alors que la directive du ministère évoque l'ensemble des éléments jugés essentiels pour la réalisation d'une évaluation satisfaisante des impacts sur l'environnement.

Le comité a relevé que la majorité des avis de projet contiennent rarement une énumération d'options réalistes et que les renseignements sont limités quant à la problématique et la justification du projet et quant à la description des contextes économique et social de son insertion. Dans le cas des directives, ces dernières s'avèrent dans l'ensemble de nature plutôt générale, sans insistance particulière sur les enjeux environnementaux principaux du projet visé. Une telle lacune apparaît préjudiciable à l'un des objectifs fondamentaux de la

procédure: être un exercice de synthèse des facteurs environnementaux les plus pertinents pour la prise de décision.

Le comité est d'avis que l'un et l'autre documents doivent être améliorés quant à leur précision et leur pertinence, et qu'il est également essentiel d'en atténuer le caractère restrictif qu'ils semblent vouloir imposer grâce à des outils d'assistance comme des banques de données et des guides de référence mieux documentés.

Grande latitude du promoteur à l'égard de l'étude d'impact

Certains intervenants ont déploré au comité le fait que la production de l'étude d'impact relève de la responsabilité du promoteur. Comme l'intérêt déclaré du promoteur est de procéder à la réalisation du projet, l'étude d'impact risque, selon eux, d'être une démonstration favorable au projet mettant en évidence les avantages de la solution retenue et taisant ou masquant les inconvénients. Ils demandent donc qu'à l'instar d'autres procédures, telle la procédure américaine, la responsabilité et la production de l'étude d'impact soient confiées à un organisme neutre.

Le comité comprend la valeur et la portée d'une procédure où l'étude d'impact est réalisée par un tiers. Une modification en ce sens serait toutefois un changement très important au régime actuel qui irait à l'encontre du principe de la responsabilité environnementale du promoteur présent dans la loi. Par ailleurs, les études sont la plupart du temps réalisées par des consultants de plus en plus spécialisés et dont le statut s'améliore. Le comité n'envisage donc pas une modification qui enlèverait au promoteur sa responsabilité, mais il souhaite que dans leur code de déontologie les consultants clarifient leurs responsabilités pour mieux distinguer les affirmations strictement techniques qu'ils émettent des opinions liées à la décision du promoteur.

Pertinence discutable du contenu des études d'impact

L'analyse du contenu des études d'impact montre qu'une très faible proportion de l'information qui y est contenue est utilisée dans la décision. Cette situation est liée entre autre au contenu de la directive qui est peu sélectif par rapport aux éléments à traiter dans l'étude d'impact et qui demande aussi des inventaires détaillés, sans exiger une analyse de la dynamique d'ensemble de ces éléments. Le ministère de l'Environnement aurait intérêt à faire une analyse de l'information qui s'est avérée décisionnelle dans différents types de projets afin de préciser ses directives en conséquence. Cette évolution du contenu de la directive vers une meilleure sélection des éléments à traiter serait notamment facilitée par une consultation publique en début de procédure qui permettrait de mieux identifier les enjeux liés à la réalisation du projet.

L'aspect synthétique des études d'impact devrait notamment être amélioré suite à un effort accru d'intégration des facteurs environnementaux, de façon à ce que les efforts investis dans la recherche et le traitement des données mènent à une information décisionnelle.

Place insuffisante aux facteurs humains

Les premières études d'impact sur l'environnement ont accordé une attention prédominante à l'inventaire et à l'analyse des composantes physiques et biologiques du milieu. Fondées pour une large part sur l'observation, l'expérimentation et la vérification, ces études ont conduit à l'élaboration d'approches et de méthodes relativement sophistiquées, exhaustives et systématiques dans certains cas. Très rapidement cependant, les réflexions sur la notion d'environnement, l'évolution des valeurs de la société et l'implication de plus en plus marquée de la population ont mis en lumière l'importance de l'être humain dans l'environnement.

L'analyse des différents dossiers relatifs à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (avis de projet, directive, étude d'impact, etc.) démontre à l'évidence que les approches habituelles d'analyse du milieu intègrent mal les préoccupations de la population qui sont généralement traitées de façon superficielle, lorsqu'elles ne sont pas totalement négligées.

On associe généralement cette situation au caractère plutôt schématique des approches d'analyse par matrice d'impact, à l'insuffisance des échanges avec le public en cours d'analyse ainsi qu'à la complexité et au caractère mouvant des phénomènes culturels et sociaux. Si les deux premiers points peuvent être améliorés par des directives plus rigoureuses quant à l'intégration des facteurs environnementaux et par une amélioration de la consultation en début de procédure, il semble évident qu'une importance plus grande à la recherche et à l'expérimentation des méthodes dans ce domaine s'impose.

Intégration inadéquate des facteurs environnementaux

Un autre problème relié à l'exercice de synthèse des impacts est le niveau d'intégration de ceux qui se produisent sur différentes composantes de l'environnement. Jusqu'ici, les études ont eu tendance à juxtaposer les différents impacts et à établir une pondération, souvent arbitraire.

Il semble nécessaire de développer des méthodologies permettant une amélioration de l'évaluation des impacts à deux niveaux: d'une part, la façon d'appliquer les critères de pondération entre les impacts devrait être précisée; d'autre part, les méthodes d'évaluation des impacts ne devraient pas porter seulement sur différents domaines de l'environnement isolés les uns des autres, mais aussi, lorsque c'est possible, sur l'écosystème qui est globalement modifié lorsque l'une ou l'autre de ses parties est affectée par le projet. Ceci suppose une explicitation des liens entre le milieu physique, les ressources fauniques et floristiques colonisant ce milieu, le milieu humain et les

valeurs de la société quant à la préservation ou l'utilisation de ces ressources.

L'exercice de synthèse des facteurs environnementaux doit tendre à expliquer quelles sont les potentialités (productivité biologique, utilisation des ressources naturelles aux niveaux social, économique, esthétique) et les limitations (facteurs limitants les potentialités) des écosystèmes existants avant le projet, et comment celles-ci sont modifiées par sa réalisation.

Sous-évaluation des effets cumulatifs

Plusieurs projets peuvent avoir des effets cumulatifs ou de synergie sur l'environnement. Ainsi par exemple, un projet de remblayage de faible envergure peut faire disparaître une faible superficie d'habitats de reproduction pour la faune aquatique; sa réalisation n'entraîne pas la disparition de l'espèce faunique utilisant cet habitat si les plaines de débordement du secteur environnant le site du projet restent naturelles; par contre, l'accumulation de projets de remblayage dans le même secteur entraînera non seulement la disparition des habitats, mais aussi celle des espèces fauniques qui les utilisent.

Le comité considère que l'évaluation des effets cumulatifs devrait être une préoccupation universelle: tout projet devrait être évalué en fonction du stress global subi par le milieu. Le comité convient que cette tâche est particulièrement ardue: souvent on ne connaît pas la toxicité précise d'une substance pour un organisme et, à plus forte raison, la toxicité d'un mélange de substances pour le même organisme. On ne peut alors développer des méthodes qui requièrent une démonstration scientifique rigoureuse des effets cumulatifs: il faut plutôt s'en remettre à des réseaux d'évidences, à partir d'indicateurs d'autres espèces, de façon à ce que les décisions tiennent compte de ces effets cumulatifs. Le comité estime que des recherches additionnelles sont nécessaires dans ce domaine.

Les mêmes remarques s'appliquent au cumul des stress subis par les humains. Actuellement, les études d'impact se contentent de juxtaposer les impacts sur différentes populations et on ne sait pas si divers groupes cibles sont touchés par le cumul de ces impacts. Le contenu des études d'impact devrait refléter les notions de cumul et de synergie des impacts pour les mêmes groupes, en identifiant les groupes et les personnes qui auront à subir des effets cumulatifs. Les effets cumulatifs et de synergie devraient être pris en compte par le promoteur en fonction d'un cadre de référence fourni par le ministère de l'Environnement.

Ampleur disproportionnée de la procédure pour certains types de projets

Plusieurs promoteurs ont mentionné que l'ampleur des études à effectuer était disproportionnée par rapport à la taille de certains types de projets et de l'intensité appréhendée des impacts. Il en est ainsi pour des projets de faible envergure, pour lesquels des interventions similaires ont eu lieu ailleurs, tels les projets d'aménagement faunique de Canards Illimités et pour des projets répétitifs, tels les projets de dragage. Le ministère de l'Environnement devrait alléger la procédure pour ces types de projets; en effet, compte tenu de leur caractère répétitif, leurs impacts s'avèrent plus prévisibles et en principe, pourraient être mieux identifiés et corrigés. Un premier scénario pourrait être d'alléger les exigences de la directive. Un deuxième serait d'émettre des autorisations pour des programmes sur plusieurs années qui prévoient les conditions spécifiques d'un projet répétitif à respecter pour que l'autorisation demeure valide.

Difficulté d'accès à l'information pour les intervenants

Un problème sérieux que rencontrent les différents intervenants dans le cadre de la procédure est la cueillette de l'information appropriée au traitement du dossier, qu'elle soit de nature technique, juridique ou administrative. Compte tenu de la multiplicité des lois, règlements et politiques, de la variété des sources d'informations, de la diversité des domaines de connaissances en jeu, des nombreuses

politiques administratives, il est difficile pour les intervenants de trouver et de sélectionner les éléments pertinents à l'évaluation environnementale d'un projet donné. Pour pallier cette difficulté, le ministère devrait prévoir des guides de référence facilitant ces opérations; il devrait aussi développer des mécanismes d'intégration pour regrouper l'ensemble des connaissances disponibles et permettre un accès rapide et simple aux données pertinentes à un dossier spécifique. La cohérence dans le traitement des dossiers en serait aussi améliorée.

Méthode d'évaluation perfectibles

L'estimation des impacts sur l'environnement peut se faire de plusieurs façons: les sources bibliographiques, les visites sur le terrain, l'utilisation des modèles écologiques, physiques et mathématiques et les sondages d'opinion. L'utilisation des modèles est de nature à faciliter l'identification des impacts car elle favorise une analyse plus critique et plus rigoureuse des projets, dans la mesure où les contraintes d'application et d'interprétation des modèles sont connues et respectées.

Les méthodologies d'évaluation des impacts ont peu évolué depuis le début de la procédure et des développements s'imposent dans plusieurs domaines car on n'a réussi aucune articulation entre la recherche dans ce domaine et la pratique de la procédure.

1.2.3 Améliorations possibles

Pour améliorer la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, en tant que processus de synthèse des facteurs environnementaux pertinents, le comité estime que les recommandations suivantes sont pertinentes.

Pour accroître l'efficacité de la procédure

- La directive du ministère de l'Environnement devrait exiger plus de précisions sur les interactions entre les impacts d'un projet,

ainsi que sur la détermination des effets de synergie et de cumul, notamment pour mieux identifier les groupes atteints et les milieux concernés. (9)

- . La directive devrait, suite à une nouvelle consultation spécifique auprès du public qui porterait sur la directive préliminaire, mentionner les facteurs qui apparaissent déterminants pour la population, permettant ainsi une meilleure analyse des éléments sociaux. (10)
- . L'étude d'impact, plutôt que de s'attarder à faire des inventaires exhaustifs, devrait se concentrer sur l'identification et sur l'évaluation des impacts significatifs, sans se limiter exclusivement à la zone d'étude identifiée. (11)
- . Le ministère de l'Environnement devrait définir des critères permettant de juger de la nécessité de nouveaux inventaires; il devrait de plus préparer des guides thématiques conseillant sur le choix des méthodes d'inventaire et d'analyse appropriées à des contextes particuliers et faisant le point sur certaines problématiques environnementales; les études d'impact devraient expliquer le choix des méthodes d'inventaires et d'analyses en fonction du degré de précision nécessaire pour traiter les enjeux. (12)
- . Le ministère de l'Environnement devrait rendre plus accessibles les données et les connaissances permettant de faire un choix des éléments techniques et juridiques pertinents au traitement de certaines catégories de dossiers afin d'améliorer la cohérence de ses décisions, de même que la sélection et la diffusion des connaissances. (13)

Pour accroître le rendement de la procédure

- La directive préliminaire devrait être complétée en annexe par une liste des éléments qui se sont révélés importants dans les dossiers de même catégorie soumis antérieurement à la procédure. (14)
- Dans le cas d'une activité qui se déroule de façon répétitive au même endroit, le ministère de l'Environnement devrait inciter le promoteur à demander une autorisation pour un programme échelonné sur plusieurs années, quitte à ce que le Gouvernement l'assortisse de conditions spécifiques, conditions devant être obligatoirement respectées pour que l'autorisation demeure valide. La directive devrait alors tenir compte de l'information contenue dans la précédente étude d'impact et la nouvelle étude deviendrait ainsi un complément servant à actualiser la précédente étude. (15)
- Lorsqu'une activité répétitive se déroule à différents endroits et qu'elle génère autant de projets faisant l'objet d'autorisations différentes, la directive devrait insister sur les éléments nouveaux d'un projet à l'autre. (16)
- Le ministère de l'Environnement devrait favoriser la recherche et l'expérimentation pour améliorer ou développer les approches et les méthodes permettant de prendre en compte les facteurs humains dans l'évaluation environnementale. (17)
- La directive devrait tenir compte de l'ampleur du projet et de l'intensité appréhendée des impacts. (18)

Pour améliorer l'équité de la procédure

- Les consultants devraient clarifier leurs responsabilités dans leur code de déontologie pour mieux distinguer les affirmations strictement techniques qu'ils émettent des opinions liées à la décision du promoteur. (19)

1.3 LA PROCÉDURE COMME INSTRUMENT DE PARTICIPATION DU PUBLIC

La Loi sur la qualité de l'environnement reconnaît au public un droit à la qualité de l'environnement. De ce droit découle un droit à l'information sur un certain nombre d'objets et, en particulier, un droit formel de participation reconnu dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Ce droit que le législateur a reconnu au public n'est pas propre au Québec; il existe en effet, sous des législations diverses, dans l'ensemble des sociétés industrialisées. Prenant pour acquis que la participation du public est nécessaire, le comité avait à émettre des commentaires et des suggestions pour son amélioration en termes d'efficacité, de rendement et d'équité. Lors des tables-rondes qu'il a tenues, personne n'a contesté l'importance de la consultation publique.

L'opinion dominante qui se dégage est que la participation du public devrait être davantage favorisée et qu'un public mieux informé, et ceci dès le départ, de même que mieux soutenu est davantage susceptible de contribuer positivement à une prise de décision prudente. C'est également la conviction qu'ont acquise les membres du comité au cours de la longue analyse qu'ils ont réalisée de l'ensemble des aspects de la procédure.

Après avoir précisé le cadre d'évaluation retenu, le comité explicitera la problématique qu'il a dégagée et suggérera certaines améliorations propices à bonifier la participation du public dans le cadre de la procédure.

1.3.1 Cadre d'évaluation

Pour déterminer si la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement rencontre les objectifs précédents, le comité a d'abord mesuré son efficacité en évaluant si la population est bien informée et peut se prononcer sur toutes les options d'un projet. Il a ensuite évalué le rendement de la procédure en estimant le coût des

obligations d'informer et de consulter et en analysant si d'autres moyens seraient moins coûteux pour satisfaire ces obligations. Enfin, il a évalué l'équité de la procédure en vérifiant si tous les intervenants ont le même accès à l'information et la même capacité à faire valoir leur point de vue.

1.3.2 Problématique

Même si plusieurs reproches, souvent contradictoires, sont adressés par des citoyens, des promoteurs, des représentants de ministères ou d'autres organismes ou groupes intéressés, il semble y avoir consensus sur la qualité d'ensemble de la procédure dans sa forme actuelle. Sa souplesse, son caractère non judiciaire et ses dimensions à la fois techniques et politiques en font en effet un instrument qui favorise la consultation du public et qui permet une analyse élargie du projet, où les seuls aspects techniques du projet sont dépassés au profit des questions relatives aux valeurs et aux choix de société. Cependant, malgré des qualités certaines, la procédure n'est pas pour autant dénuée de problèmes comme a pu le constater le comité.

Elle présente, par exemple, le défaut majeur d'associer le public aux dernières étapes de l'évaluation. Quand le promoteur a terminé son étude d'impact, son projet est prêt et ses choix sont arrêtés, alors que les préoccupations des citoyens portent souvent sur la planification environnementale du projet. Comme les véritables enjeux d'un projet se jouent lors de la planification, au moment de la justification et des choix d'options, il devient difficile pour la population, sinon impossible, de discuter ces enjeux.

Il y a également une grande difficulté de cheminement quand le promoteur est un ministère et que la solidarité des ministères est confrontée aux aspirations du public. Il est en effet difficile, au plan politique, d'empêcher que les informations d'un ministre soient transmises à un collègue et d'éviter que la solution prenne la forme d'un compromis qui n'a pas fait l'objet de discussions publiques.

Enfin, tous les représentants du public ont signalé la pauvreté des moyens mis à leur disposition et demandent des modes de financement adéquats.

Ces considérations générales étant énoncées, le comité souhaite souligner plus largement certains problèmes afin de mieux cerner les améliorations possibles.

Une procédure d'abord privée où se greffe une consultation publique

La durée moyenne de la procédure, depuis l'avis de projet jusqu'à la décision, atteint 32,2 mois lorsqu'il n'y a pas audience et 36,6 mois lorsqu'il y a audience. Mise à part l'information sur le projet inscrite au registre du ministère de l'Environnement et qui est disponible pour consultation sur demande seulement, le droit du public à l'information est confiné à la seule période d'information réglementaire de 45 jours prévue après le dépôt de l'étude d'impact par le promoteur et de l'avis de recevabilité par le ministère, puis à l'audience s'il y en a une. Bref, on est en présence d'une procédure privée où se greffe, pour un temps, une procédure publique.

Les intervenants consultés ont dénoncé ou déploré ce fait et observé que l'accès à l'information, et possiblement à la consultation, étendu sur l'ensemble de la procédure, pourrait améliorer la situation.

Afin de favoriser l'information et la participation du public et une meilleure compréhension entre les acteurs, il ne suffit pas que l'avis de projet soit accessible, il faudrait le publiciser. A cet égard, il y aurait lieu, avec l'accord du promoteur, d'informer la population de la réception d'un avis de projet et d'instaurer une forme de consultation publique au moment de la préparation de la directive. Cette nouvelle étape de consultation s'apparenterait à celle du "scoping" dans les procédures américaine et canadienne. Il s'agit d'un mécanisme d'information et de consultation du public sur la directive et qui vise à préciser l'étendue de l'étude d'impact devant être réalisée et à assurer que les problèmes soient identifiés tôt dans le

processus décisionnel. Avec cette consultation, les enjeux mineurs ne devraient plus accaparer inutilement l'attention et certains délais dus au caractère inadéquat des études pourraient être évités.

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pourrait se charger de diffuser dans le public l'information contenue dans l'avis de projet, pendant que le ministère de l'Environnement préparerait le projet de directive et recevrait les avis des ministères concernés. Une fois cette étape franchie, une consultation formelle serait réalisée auprès des groupes et individus concernés et intéressés. Un représentant du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement animerait cette ou ces rencontres en présence du promoteur, des groupes et individus intéressés, du chargé de projet du ministère de l'Environnement et possiblement, d'un représentant d'autres ministères concernés.

Dans l'état actuel de la réglementation, une telle démarche ne peut être réalisée qu'avec le consentement du promoteur, mais il est permis de croire que les parties accepteraient volontiers de tenter l'expérience. Il est important que la consultation se fasse d'une manière formelle et institutionnelle, sinon il y a risque de confusion des rôles. Dès le début de cette façon de faire, un guide de procédures doit être mis au point et rendu public.

Plus largement, l'hypothèse d'une modification au règlement pour institutionnaliser l'information sur l'avis de projet et la consultation sur la directive devrait être étudiée davantage.

Une application large des règles d'assujettissement

Selon les observations faites par le comité ou les intervenants consultés, l'application du règlement s'avère parfois aléatoire, notamment dans le cas de travaux linéaires, comme la construction ou la réfection de routes, dont la réalisation échelonnée sur plusieurs années peut permettre à chaque projet d'échapper à la procédure, de telle sorte que le programme d'ensemble se réalise sans étude ni examen

préalable. Cette technique du "tronçonnage" empêche ainsi la considération des impacts réels globaux et des solutions de rechange, sans compter qu'elle prive le public de son droit à être consulté.

A l'inverse, la multiplication de projets d'un même type par un même promoteur rend fastidieuse et coûteuse la production in extenso d'études d'impact dont le caractère répétitif apparaît évident. Un allègement sous la forme d'approbation d'un programme, comme on le verra plus loin dispenserait de présenter chaque projet, sans brimer le droit du public.

Le comité estime que le ministère de l'Environnement doit exercer un contrôle plus sévère sur les pratiques visant à contourner l'application du règlement. Ainsi les projets majeurs nécessitant un certificat d'autorisation du ministère de l'Environnement en vertu de l'article 22 de la loi, mais qui échappent à la procédure parce qu'ils ne sont pas encore désignés officiellement par règlement ou que leurs caractéristiques sont légèrement en deça des normes d'assujettissement, devraient être néanmoins inclus dans une liste qui serait rendue publique en même temps que celle des projets soumis à la procédure. Ceci permettrait au public d'exercer un premier contrôle des abus potentiels. Il conviendrait par ailleurs d'analyser plus en détail les cas où des projets ayant des impacts importants sur l'environnement échappent aux juridictions des articles 22 et 31 de la loi.

Les délais de la requête d'audience publique

Le comité considère que les requérants d'audience publique devraient recevoir rapidement un accusé de réception de leur requête et que le ministre devrait statuer sur la demande dans un délai raisonnable ne dépassant pas 60 jours, accordant ou refusant l'audience, ou offrant, avant de procéder à l'audience, une hypothèse de médiation environnementale.

Cette procédure de réception de la requête pourrait s'accomplir par le moyen du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Le ministre

informe celui-ci qu'il a reçu une requête d'audience et qu'il statuera sur cette demande. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement peut alors informer le ou les requérant(s) de leurs droits et recours. En toutes circonstances, il faut éviter que le promoteur ne soit invité à juger de l'opportunité de la demande des requérants, à l'insu ou même contre la volonté de ces derniers.

Dans la mesure où le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a prévenu les requérants et dans l'optique où une médiation est envisageable, le Bureau pourrait rendre publics les noms des requérants.

Des dossiers incomplets présentés lors de la période d'information

Le comité déplore le fait que l'avis de recevabilité est parfois émis avant que les documents déposés par le promoteur soient soumis à une validation ou même, à une contre-expertise par les différents ministères impliqués.

Il arrive aussi que le dossier d'étude d'impact soit soumis à la consultation du public alors qu'il est incomplet. C'est le cas par exemple lorsque le promoteur n'a pas encore répondu aux questions posées par le ministère de l'Environnement ou lorsqu'il change des données en cours de route (on a vu au premier soir d'une audience un promoteur changer une partie importante de son étude d'impact). Cela peut aussi se produire lorsque les ministères impliqués dans la consultation interministérielle n'ont pas procédé à leur propre expertise.

Cette situation semble particulièrement difficile quand certains promoteurs monopolisent à eux seuls une part très importante de la connaissance et de la compétence au Québec dans leur champ d'activités.

La période publique d'information ne devrait débiter idéalement que lorsque toutes les pièces du dossier sont en place, à savoir l'étude d'impact complétée avec les réponses complémentaires du promoteur, le

résumé de l'étude d'impact avec une carte de localisation du projet, les expertises techniques du ministère de l'Environnement dans ses champs de spécialisation et de compétence, les avis à caractère technique des ministères concernés et les autres expertises éventuelles. Aux yeux du comité, il est essentiel que les règles du jeu soient resserrées sur ce point afin de garder au processus toute sa crédibilité.

Présentement, le ministère de l'Environnement s'assure que le promoteur complète son étude d'impact en effectuant une analyse de recevabilité préalable à l'émission de l'avis de recevabilité. Il réalise par la suite une analyse environnementale qui intègre les informations disponibles dans les diverses pièces du dossier énumérées précédemment. Comme ces deux étapes ne garantissent pas que la consultation du public s'effectue avec tous les éléments requis pour une bonne compréhension du projet et en plus, comme elles ont souvent pour effet de retarder le déroulement du processus à cause des délais qui y sont associés, le comité considère qu'il y aurait intérêt à remplacer ces étapes de la procédure par une analyse technique préparée pour le début de la période de consultation publique. Le ministère de l'Environnement intégrerait alors dans cette analyse ses expertises techniques dans ses champs de compétence, celles des autres ministères, de même que les contre-expertises éventuelles.

En remplaçant l'étape d'analyse et d'avis de recevabilité et celle d'analyse environnementale par une analyse technique, le comité considère que cette approche permettrait au ministère de prendre position lors de l'audience publique face à l'étude d'impact, même si cette dernière ne lui apparaît pas satisfaisante.

Le caractère conflictuel de l'audience publique

Certaines personnes consultées par le comité déplorent le caractère conflictuel de l'audience et demandent la mise en place de mécanismes favorisant davantage la collaboration et la recherche de solutions de compromis entre les intervenants.

Le caractère global de l'audience qui découle de l'ampleur du mandat et de l'investigation des commissaires du Bureau est l'objet d'une appréciation contradictoire. Aux yeux des promoteurs, cette situation est néfaste et ne rend pas justice aux projets. Les représentants du public, à l'inverse, apprécient cette ouverture et craignent qu'un changement de cap ne limite l'examen public à des objets secondaires qui n'ont pas d'enjeux réels.

Par ailleurs, la démarche d'audience est très peu formalisée et laisse une très grande initiative à chaque commission; la rigueur et l'ampleur de ses interrogations et de son analyse dépendent beaucoup de la qualité des personnes en place et de la façon dont elles conçoivent leur rôle. Pour éviter une démarche imprévisible des commissions et leur assurer une meilleure continuité, le comité estime que des mécanismes plus rigoureux devraient être mis en place, que chaque commission devrait être présidée par un commissaire permanent et qu'à cette fin le nombre de commissaires en exercice soit toujours suffisant.

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement devrait rendre public un code de déontologie pour clarifier certaines règles de procédures d'audience litigieuses et assurer l'équité à tous les intervenants, sans judiciaireiser la procédure. Il y a lieu en effet de tirer profit de l'expérience pour préciser ces règles de procédures comme la gestion du temps, le traitement des questions des intervenants, le rôle des experts et le droit de rectification.

Le caractère consultatif de la procédure

Dans la procédure actuelle, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement n'a qu'un pouvoir consultatif car la décision est prise par le Conseil des ministres. Plusieurs intervenants déplorent cette situation.

La procédure québécoise est une procédure originale qui permet à la fois l'analyse technique et scientifique d'un projet et sa

planification environnementale à la lumière d'un processus public. Mais la décision est de caractère politique. Vaudrait-il mieux qu'elle revienne à la commission chargée de l'audience, de sorte que son rapport, au lieu d'être simplement un avis dont dispose le ministre ou le Conseil des ministres, constituerait la décision finale sur le dossier? Les membres du comité pensent que non.

D'une part, il s'agirait d'une modification très importante de la procédure et d'autre part, le caractère décisionnel de la commission amènerait une judiciarisation nécessaire de la procédure puisque la décision aurait force légale. Cette judiciarisation nuirait à l'accessibilité de l'audience pour le public non spécialisé et favoriserait les experts et les juristes. Le poids de la décision amènerait un resserrement de l'analyse du dossier en fonction de critères techniques, au détriment des questions plus larges de la planification environnementale. De plus, selon certains observateurs, le transfert des décisions de société, du champ politique au champ technique, finirait à la longue par transférer le pouvoir aux technocrates, plutôt qu'aux politiciens, et à rendre la participation publique inefficace.

Des documents modifiés après audience

Il arrive qu'après l'audience et la remise du rapport de la commission, d'autres documents soient remis aux décideurs, soit par le promoteur en réplique au rapport de la commission, soit par des ministères en complément, en réponse ou dans le prolongement de ce même rapport. Comme ces documents risquent d'avoir un poids sur la décision finale par le Conseil des ministres et qu'ils ne sont pas soumis au public, le droit du public s'avère lésé par cette manière de faire.

De plus, il arrive que certains projets ayant fait l'objet d'une approbation du Conseil des ministres, dans le cadre de la procédure, sont soumis une seconde fois au Conseil des ministres pour une nouvelle décision à la suite d'une demande présentée par le promoteur et ce,

sans que le public n'en soit informé au préalable. Le comité s'interroge sur le respect des droits du public dans un tel cas.

Lorsque les nouvelles informations ont une incidence directe sur la décision, les membres du comité sont d'opinion que le ministre de l'Environnement devrait confier au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement un mandat complémentaire et bref pour procéder à l'examen public et à la validation de ces nouvelles informations auprès des intervenants concernés.

Lorsque le promoteur demande des modifications à une autorisation déjà donnée par décret par le Conseil des ministres, la procédure devrait maintenir le droit du public à être toujours informé et consulté sur ces demandes de modifications qui porteraient sur des points importants (voir l'analyse et les recommandations sur le processus décisionnel).

Faible recours à la médiation environnementale

La médiation environnementale est une technique de résolution des conflits qui a l'avantage de prêter à moins d'antagonismes que l'audience. Développée surtout aux Etats-Unis où le recours aux tribunaux est un moyen très long et très coûteux pour bloquer un projet, la médiation semble une nouveauté dont on pourrait tirer profit. La plupart des intervenants en parlent positivement, les citoyens y voyant un moyen de négociation, les promoteurs la considérant comme une façon d'atténuer les tensions.

La procédure actuelle ne prévoit pas d'étape formelle de médiation. Toutefois, au cours des dernières années, quelques expériences ont été tentées qui peuvent s'avérer des voies intéressantes pour améliorer la procédure dans des circonstances particulières. Il arrive en effet fréquemment que certaines demandes d'audience laissent entrevoir des possibilités de règlement des conflits.

Comme la médiation est un processus volontaire, il ne peut y avoir médiation que lorsque les citoyens acceptent l'hypothèse du projet et

désirent scruter certains aspects, obtenir des modifications ou des conditions de réalisation favorables à leurs intérêts. Par ailleurs, la médiation suppose une définition rigoureuse des parties, ce qui n'est pas le cas de l'audience publique puisque cette dernière, une fois qu'elle est en cours, n'appartient plus aux requérants mais au public. Dans le contexte québécois, la médiation environnementale ne saurait être un substitut à l'audience publique, mais vise un autre objectif.

Dans la procédure actuelle, les citoyens ont le droit de demander une audience pendant la période statutaire d'information de quarante-cinq (45) jours. S'ils le font après, leur demande n'a pas de valeur juridique. Le seul droit que peut exercer un citoyen est de demander la tenue d'une audience. Même s'il est un opposant, le requérant n'est pas nécessairement hostile à tout le projet, à sa raison d'être, au choix retenu par le promoteur, ni même à chacune des mesures prévues par le promoteur. Il peut donc y avoir des éléments négociables dans sa position. Il est d'ailleurs fréquent qu'en audience des participants expriment clairement des consensus sur certains aspects du projet soumis à l'examen public. Par ailleurs, il arrive qu'un requérant d'audience retire sa demande quand il réalise qu'il y a un consensus social en faveur du projet.

Les tentatives de médiation ont eu lieu dans des dossiers où les requérants d'audience ont fait leur demande parce que c'était leur seul droit, mais où ils ont consenti, avant que le mandat ne soit accordé, à discuter pour vérifier s'ils pouvaient obtenir satisfaction sans la tenue d'une audience.

A certaines occasions, la médiation est tentée d'une manière non formelle par des membres du cabinet du ministre. Des participants ont déploré ce fait à cause de l'imprécision des processus suivis. Les membres du comité estiment que cette formule n'est pas la meilleure.

A plusieurs occasions également, d'ailleurs, le ministre de l'Environnement a mandaté le Bureau d'audiences publiques sur

l'environnement à tenir une enquête publique selon l'article 6.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement afin de vérifier les possibilités de conciliation des points de vue. A notre connaissance, une enquête de ce type dans au moins sept dossiers a eu des résultats variables mais encourageants.

Ces expériences de médiation sont trop rares et trop diverses pour qu'on puisse statuer de façon rigoureuse. L'expérience en cours devrait donc se prolonger en offrant la médiation environnementale dans les dossiers où il y a demande d'audience, où il semble y avoir, aux dires du promoteur ainsi que du ou des requérants, une possibilité de résolution du conflit, et où les parties sont consentantes à tenter la démarche. Le mandat devrait être confié au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement en raison des garanties institutionnelles qu'il offre. Un processus formel et explicite de médiation devant être suivi, il serait important que le Bureau produise un guide de procédures et un code de déontologie à cette fin.

Dans la mesure où la médiation n'est possible qu'avec le consensus des parties, la constitution de ces parties peut poser une difficulté considérable: s'agit-il des seuls requérants d'audience ou de toutes les parties intéressées? Une attitude trop stricte risque d'amener une multiplication des requêtes d'audience pour être en mesure de négocier par la suite. Il faut considérer également que si la médiation est un bon moyen d'atténuer les tensions et d'instaurer la collaboration, elle n'est pas nécessairement plus rapide (une médiation complexe peut durer plus de quatre mois), ni moins coûteuse. En cas d'échec de la médiation, il faut alors recourir à l'audience publique.

A moyen terme toutefois, une étude plus fouillée de cette question doit être réalisée impliquant l'hypothèse d'une discrétion donnée par la loi ou par le règlement au ministre d'offrir aux parties un processus de médiation quand les motifs allégués laissent entrevoir des possibilités de solution. Il convient de scruter également le sort réservé aux tiers dans une telle situation. Quand la pratique de la médiation sera

plus implantée, on pourra également songer à l'appliquer à d'autres étapes de la procédure.

Une assistance aux groupes à systématiser

L'ampleur des dossiers étudiés en audience publique, les contraintes de temps du mandat d'audience et la pauvreté de moyens dont disposent les groupes dans leur représentation devant la commission face aux moyens importants du promoteur justifient amplement le principe d'une aide financière accordée aux groupes à buts non lucratifs désireux de participer aux audiences. Le comité est d'avis qu'une telle assistance devrait être régie par un programme normé et administré par le ministère de l'Environnement. Cette aide serait allouée par un comité de financement indépendant de ce ministère et l'enveloppe allouée serait proportionnelle à l'ampleur du projet, à sa complexité technique et aux contraintes liées au lieu de l'audience.

Des acquis à conserver pour les audiences publiques

Le comité estime que les mandats du Bureau d'audience publique sur l'environnement ne doivent pas être restreints. Il est important de garder à l'audience son ouverture permettant des interrogations sur l'ensemble des dimensions identifiées dans l'étude d'impact, tant au niveau de la justification, à celui des choix, qu'à celui des impacts résiduels. Les termes de référence de l'interprétation du mandat des commissions doivent demeurer ceux qui sont invoqués habituellement: la loi et les règlements, la directive ministérielle, l'étude d'impact du promoteur, les avis techniques des ministères et l'état général des connaissances sur une question donnée.

Pour garder à la participation du public le poids qu'elle a dans un processus qui n'a qu'un caractère consultatif, il est important de conserver l'ouverture à toutes les interrogations qui se situent dans ce cadre.

Par ailleurs, les nombreuses améliorations proposées pour élargir les consultations sur la directive, permettre une meilleure information sur l'avis de projet et même, des consultations tout au long du cheminement du dossier, et pour rendre accessible l'expertise technique au public devraient atténuer la radicalité de certaines mises en question à une étape assez tardive. Mais sur ce point, il n'y a pas de garanties automatiques.

Il y a, d'autre part, un doute sur la légalité de ces pratiques, selon les règles actuelles, puisque le promoteur pourrait s'y objecter ou vouloir pour des raisons stratégiques retenir un certain nombre d'informations. Afin d'éviter les litiges, le comité pense qu'il pourrait s'agir là d'un processus volontaire. Le comité a la ferme conviction, et plusieurs représentants de promoteurs la partageaient, qu'une meilleure information tout au long du dossier favoriserait une meilleure compréhension des acteurs ainsi qu'une clarification des enjeux. Le comité estime que les promoteurs accepteraient volontiers une communication institutionnelle accrue tout au long du dossier.

Il est à noter que le comité parle d'une information institutionnelle et non des efforts privés que le promoteur entreprend de sa propre initiative pour convaincre la population. Il est important que cette communication soit réalisée par une institution distincte du promoteur, à partir de documents officiels. Le comité recommande que cette tâche soit confiée au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, en lien avec le ministère de l'Environnement.

Ampleur parfois trop considérable des études d'impacts

Le comité estime qu'il y aurait avantage à alléger et abréger les études d'impact dont la masse importante et le caractère encyclopédique s'avèrent souvent rébarbatifs aux citoyens. Le comité estime qu'un avis de projet mieux documenté et une consultation de la population lors de la directive sur les enjeux perçus par la population sont de nature à permettre une simplification de l'étude d'impact et une meilleure participation du public.

Programmes ou projets

La procédure actuelle est conçue en fonction de projets concrets dont l'impact est analysé de façon spécifique. De manière générale, cette façon de faire doit être maintenue.

Il existe toutefois deux circonstances où les membres du comité pensent que des améliorations pourraient être apportées: pour les projets similaires à sites multiples et les programmes d'activités récurrentes et pour les programmes d'équipement.

. Projets similaires à sites multiples et programmes d'activités récurrentes

Par projets similaires qui sont réalisés de manière à peu près semblable dans des sites différents, le comité entend d'abord des projets modestes, comme des aménagements fauniques visant à améliorer les sites de nidification de la sauvagine ou certaines interventions en milieu agricole. Le comité estime qu'en ce cas, un programme quinquennal devrait être soumis à la procédure afin d'approfondir la problématique, les choix d'options, les techniques utilisées et les conditions générales d'autorisation et de réalisation. Une fois le programme soumis à la procédure et approuvé, chaque projet concret ferait simplement l'objet d'une déclaration complémentaire indiquant ses données particulières. Une période d'information publique et même une audience publique complémentaire confinées aux particularités de ce projet précis dans le cadre général du programme autorisé seraient alors possibles. Il serait par ailleurs impérieux que de tels programmes ne soient pas autorisés sur une période supérieure à cinq ans afin de permettre un raffinement et une mise à jour des connaissances, une évaluation de l'impact réel des projets déjà réalisés et une prise en considération des effets cumulatifs de toutes les interventions dans le milieu.

Il est également possible d'appliquer cette même procédure à des projets qui concernent des activités répétitives dans une même zone,

comme les dragages successifs ou les arrosages aériens en forêt publique ou privée. C'est d'ailleurs en ce sens que le Gouvernement a statué en autorisant, en 1985, un programme quinquennal d'arrosages essentiellement biologiques contre la tordeuse des bourgeons de l'épinette en forêt publique. L'avantage de l'examen de ce genre de programmes est de permettre des questions approfondies portant, par exemple, sur la justification, sur les solutions de rechange à court et long termes et sur les impacts sur la santé. Comme ces grands programmes sont l'occasion de discussions sur des choix de société, le comité reconnaît qu'il n'est pas possible de procéder à de semblables débats à propos de chaque projet particulier. Toutefois, le comité estime que les programmes autorisés ne doivent porter que sur un cadre géographique limité, à moins que des délais supplémentaires ne soient accordés pour permettre une consultation suffisante des citoyens concernés dans plusieurs régions.

Par ailleurs, quand un projet s'éloignerait des conditions de réalisation autorisées pour le programme, il devrait faire l'objet d'une déclaration complémentaire donnant lieu à une information du public et si nécessaire, à une seconde audience sur les nouvelles données du projet.

Le comité est d'avis que les projets "tronçonnés", qui concernent principalement des routes, pourraient être autorisés dans un cadre semblable, à la condition expresse qu'ils s'inscrivent dans un programme déjà dûment autorisé.

. Les programmes d'équipement

Les grands programmes d'équipement actuellement connus concernent les réseaux d'électricité et les routes. Dans les deux cas, l'étude par projet spécifique met toujours les citoyens devant des faits accomplis, des choix irrémédiables, parce qu'au moment de la demande d'autorisation, les coordonnées majeures du projet reposent sur des décisions politiques ou administratives préalables, décisions rarement débattues publiquement. Ceci étant, certaines audiences publiques

s'attardent davantage sur des débats de fonds qui n'ont jamais eu lieu, au détriment de l'analyse spécifique des impacts en cause.

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement devrait être appliquée aux grands programmes d'équipement plutôt qu'aux projets particuliers, principalement ceux d'Hydro-Québec et du ministère des Transports, par le biais de programmes d'ensemble liés, par exemple, soit à un secteur du réseau routier (une région administrative, une autoroute au complet, un réseau routier intégré), soit à un secteur du réseau hydro-électrique (un barrage ou un réseau de barrages avec les lignes de transport d'énergie qui s'y rattachent). Les modalités d'application d'une procédure d'évaluation environnementale par programme d'équipement devraient toutefois faire l'objet d'une analyse en profondeur de la part des différents intéressés.

La réalisation des projets spécifiques suivrait la même séquence que pour les projets récurrents évoqués plus haut: autorisation générale, déclaration complémentaire lorsque le projet déborde le cadre de l'autorisation, information spécifique et consultation publique si requise.

1.3.3 Améliorations possibles

Le comité entrevoit plusieurs améliorations à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement afin d'augmenter en particulier l'efficacité, le rendement et l'équité de la participation du public. Dans cet esprit, il recommande:

Pour rendre la participation du public plus efficace

- L'avis de projet devrait, avec le consentement du promoteur, faire l'objet d'une information auprès du public, par l'intermédiaire du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (20)

- . Il faudrait instaurer avec le consentement du promoteur une forme de consultation publique au moment de la préparation de la directive. Cette étape s'apparenterait à celle du "scoping" dans les procédures américaine et canadienne, qui est un mécanisme d'information et de consultation du public sur la directive et qui vise à préciser l'étendue de l'étude d'impact devant être réalisée. (21)
- . L'hypothèse d'une modification au règlement pour institutionnaliser l'information sur l'avis de projet et la consultation sur la directive devrait être étudiée plus à fond. (22)
- . Les requérants d'audience publique devraient recevoir rapidement un accusé de réception de leur requête et le ministre devrait statuer sur leur demande dans un délai raisonnable ne dépassant pas 60 jours, accordant ou refusant l'audience, ou offrant, avant de procéder à l'audience, une hypothèse de médiation environnementale. (23)
- . La médiation environnementale devrait être favorisée dans les dossiers où il y a demande d'audience et où il semble y avoir, aux dires du promoteur ainsi qu'à ceux des requérants, une possibilité de résolution de conflit et lorsque toutes les parties sont consentantes à tenter l'expérience. (24)
- . Un mandat formel et explicite de médiation devrait être confié au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement qui aurait à produire un guide de procédures et un code de déontologie à cette fin. (25)
- . La période publique d'information ne devrait débuter que lorsque toutes les pièces du dossier sont en place, à savoir l'étude d'impact complétée avec les réponses complémentaires du promoteur, le résumé de l'étude d'impact avec une carte de localisation du projet, les expertises techniques du ministère de l'Environnement

dans ses champs de spécialisation et de compétence, les avis à caractère technique des ministères concernés et les autres expertises éventuelles. (26)

- . L'étape d'analyse et d'avis de recevabilité et celle de l'analyse environnementale de la procédure actuelle devraient être remplacées par une analyse technique préparée pour le début de la période de consultation publique. Le ministère de l'Environnement intégrerait alors dans cette analyse ses expertises techniques dans ses champs de compétence, celles des autres ministères, de même que les contre-expertises éventuelles. (27)
- . La liste des projets et de leur progression dans la procédure établie et périodiquement mise à jour par le ministère de l'Environnement, devrait être rendue publique, par exemple dans le bulletin produit et distribué par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (28)
- . Le ministère de l'Environnement devrait raccourcir les délais entre le moment où il reçoit une étude d'impact et le moment où il complète l'analyse technique du projet, avant la période d'information publique. Sauf si des contre-expertises importantes sont nécessaires, ce délai ne devrait pas dépasser trois mois. (29)

Pour accroître le rendement de la participation du public

- . Il y aurait avantage à alléger et abrégé les études d'impact dont la masse importante et le caractère encyclopédique s'avèrent souvent rébarbatifs aux citoyens. Un avis de projet mieux documenté et une consultation lors de l'émission de la directive sur les enjeux perçus par la population sont de nature à permettre une simplification de l'étude d'impact. (30)
- . Toute étude d'impact relative à une infrastructure de type linéaire devrait exposer la problématique d'ensemble au plan

technique et environnemental pour la section d'infrastructure où s'insère le tronçon particulier faisant l'objet d'une demande d'autorisation. (31)

- . Dans le cadre de programmes ou de projets qui touchent plusieurs régions, il faudrait pouvoir prolonger la durée de l'audience publique afin de consulter adéquatement la population de chaque région concernée, ou encore la demande d'autorisation ne devrait porter que sur une région à la fois. Cette prolongation serait facilitée par des amendements au règlement. (32)
- . Les programmes d'équipements échelonnés sur plusieurs années, principalement ceux d'Hydro-Québec et du ministère des Transports, devraient être soumis à la procédure afin d'approfondir la problématique, les choix d'option, les techniques utilisées et les conditions générales d'autorisation et de réalisation. Une fois ces programmes approuvés, chaque projet concret qui en découle, lié par exemple soit à un secteur du réseau routier, soit à un secteur du réseau électrique ferait simplement l'objet d'une déclaration complémentaire indiquant ses données particulières. Les programmes autorisés ne devraient toutefois pas dépasser cinq ans et des modalités d'application d'une procédure d'évaluation environnementale par programme d'équipement devraient être discutées avec les organismes concernés. (33)
- . Un allégement du processus d'approbation des programmes d'entretien par le moyen de programmes échelonnés sur plusieurs années serait également souhaitable et bénéfique. (34)
- . Pour éviter une démarche imprévisible des commissions et leur assurer une meilleure continuité, des mécanismes devraient être mis en place: chaque commission devrait être présidée par un commissaire permanent et, à cette fin, le nombre de commissaires en exercice devrait toujours être suffisant. (35)

- Le ministère de l'Environnement devrait exercer un contrôle plus sévère sur les pratiques visant à contourner l'application du règlement. Ainsi la liste des projets majeurs qui font l'objet d'un certificat d'autorisation selon l'article 22 ou ceux qui échappent à la procédure parce que leurs caractéristiques se situent à la marge des normes d'assujettissement devrait néanmoins être rendue publique en même temps que la liste des projets soumis à la procédure. (36)

Pour rendre la participation du public plus équitable

- Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement devrait se voir confirmé dans ses rôles d'information et de consultation tout au long de la procédure. (37)
- Dans ce cadre, le mandat d'audience ne devrait pas restreindre la portée de l'analyse du projet par les commissaires. A cette fin, les termes de référence de l'interprétation du mandat des commissions doivent demeurer ceux qui sont invoqués habituellement: la loi et les règlements, la directive ministérielle, l'étude d'impact du promoteur, les avis techniques des ministères et l'état général des connaissances sur une question donnée. (38)
- Lorsque de nouvelles informations techniques, de nouvelles options ou d'autres modifications substantielles à l'étude d'impact, non disponibles à l'audience publique, ont une incidence directe sur la décision du Conseil des ministres et sur les conditions de réalisation, le ministre de l'Environnement devrait confier au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement un mandat complémentaire et bref pour procéder à l'examen public et à la validation de ces nouvelles informations auprès des principaux intervenants concernés avant la décision du Conseil des ministres. (39)

- . Lorsque le promoteur demande des modifications à une autorisation déjà donnée par décret par le Conseil des ministres, la procédure devrait maintenir le droit du public à être toujours informé et, le cas échéant, consulté sur ces demandes de modifications lorsqu'elles portent sur des éléments majeurs du projet. (40)
- . Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement devrait rendre public un code de déontologie pour clarifier certaines règles de procédures d'audience litigieuses et pour assurer l'équité à tous les intervenants, sans judicialiser la procédure; il y a lieu en effet de tirer profit de l'expérience pour préciser ces règles de procédures comme la gestion du temps, le traitement des questions des intervenants, le rôle des experts, le droit de rectification. (41)
- . Une aide financière régie par un programme normé devrait être accordée aux groupes à buts non lucratifs par le ministère de l'Environnement. Recommandée par un comité de financement ad hoc indépendant de ce ministère, l'enveloppe allouée serait proportionnelle à l'ampleur du projet, à sa complexité technique et aux contraintes liées au lieu de l'audience. (42)

1.4 UN ÉLÉMENT CONSTITUTIF DU PROCESSUS DÉCISIONNEL GOUVERNEMENTAL

L'administration gouvernementale n'a cessé de se développer et de se diversifier au cours des dernières décennies, au même rythme que les bouleversements sociaux, culturels, industriels ou technologiques qui ont façonné le Québec.

Avec un champ d'activité plus étendu, l'administration gouvernementale doit maintenant recourir à une grande diversité d'intervenants et de modes d'actions qui rendent le processus décisionnel beaucoup plus long et complexe. La protection de l'environnement, qui compte aujourd'hui parmi les rôles les plus vastes et les plus stratégiques d'un Etat moderne, implique de nombreux ministères et organismes et fait appel à plusieurs modes d'action à la fois. Ainsi, la procédure d'évaluation

et d'examen des impacts sur l'environnement est considérée à la fois comme un instrument de planification, d'harmonisation, de contrôle et d'aménagement du territoire qui s'applique, avec la collaboration de divers partenaires, chaque fois qu'un projet majeur susceptible de toucher l'environnement lui est assujéti.

Le comité a voulu examiner comment la procédure se situait dans le fonctionnement de l'administration gouvernementale, particulièrement en ce qui concerne le processus décisionnel.

1.4.1 Cadre d'évaluation

Même si en vertu de la loi, le ministre de l'Environnement, son sous-ministre et le Conseil des ministres se partagent tous les pouvoirs de décision relatifs à la procédure d'évaluation environnementale, une multitude d'autres acteurs gouvernementaux interviennent à un moment ou l'autre dans le processus interne de concertation qui précède chaque décision.

L'objectif du processus décisionnel vise à permettre au gouvernement de dégager, de façon exhaustive, les enjeux reliés à la réalisation d'un projet, d'établir au besoin une pondération parmi les valeurs qui s'opposent et d'harmoniser les préoccupations de chaque intervenant en vue d'une décision du Conseil des ministres qui prend la forme d'un décret.

L'évaluation d'un projet non gouvernemental est effectuée sous diverses facettes par l'appareil gouvernemental:

- le ministère de l'Environnement assure le respect du formalisme et des échéances associés à la procédure, notamment en ce qui concerne l'inscription des avis de projet, la consultation des ministères, la préparation de la directive et l'intégration des avis sectoriels; en plus de ces rôles, ce ministère émet également des avis techniques pour les secteurs dont il assume la gestion: eau, air, sol, domaine hydrique et réserves écologiques;

- . les ministères concernés (principalement Energie et Ressources, Affaires culturelles, Transports, Loisir, Chasse et Pêche et Agriculture, Pêcheries et Alimentation) mettent à profit leur expertise pour examiner les aspects techniques reliés aux activités de leurs secteurs propres et soumettent à l'occasion au ministère de l'Environnement des avis sur la pertinence du projet;
- . le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement informe le public et lui rend accessible l'étude d'impact du promoteur. Lorsqu'il y a audience publique, il intègre alors, pour fin d'information du public, les différentes préoccupations des promoteurs, des consultants et des ministères; à la lumière des observations reçues du public, il produit enfin ses recommandations au ministre de l'Environnement dans un rapport-synthèse.

Il revient en bout d'exercice au ministre de l'Environnement, aidé par ses fonctionnaires, d'intégrer les commentaires émis par chaque intervenant dans un mémoire au Conseil des ministres qui prend également en compte des préoccupations de nature politique susceptibles de faciliter la prise de décision.

Pour déterminer dans quelle mesure le processus décisionnel associé à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement est efficace, le comité a vérifié si les différents points de vue et pondérations soumis par des intervenants sont acheminés adéquatement au Conseil des ministres.

Par ailleurs, pour s'assurer que le processus est le plus productif possible, le comité a étudié son rendement en fonction de l'importance des ressources consacrées pour recueillir et intégrer les différents points de vue sectoriels et pour réaliser la pondération d'ensemble.

Enfin, pour établir si le processus décisionnel s'avère véritablement équitable, le comité s'est assuré que les différents points de vue

exprimés tout au long de la procédure sont inscrits dans une perspective objective au moment d'acheminer la recommandation finale du ministre de l'Environnement au Conseil des ministres.

1.4.2 Problématique.

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement a considérablement modifié les exigences et les traditions politiques et administratives qui caractérisent le processus décisionnel gouvernemental. Non seulement de nouveaux intermédiaires et de nouvelles étapes sont venues allonger, voire même changer le sens et la portée du processus décisionnel, mais de nouvelles relations de pouvoir et d'influence se sont établies entre les ministres, tout comme entre les ministères sectoriels, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le ministère de l'Environnement et les organismes publics. En modifiant ainsi l'articulation des aspects administratifs, techniques et politiques des décisions gouvernementales, on a également créé de nouveaux problèmes, dont certains persistent encore aujourd'hui selon les observations faites par le comité: tensions engendrées par les positions des ministères, ambiguïté du rôle du ministère de l'Environnement, manque d'harmonisation des diverses procédures légales d'approbation ou de consultation et rigidité des décisions en matière de protection de l'environnement.

Tensions institutionnelles

L'approbation gouvernementale d'un projet ne saurait reposer essentiellement sur des considérations techniques, économiques et sociales, sans que des mécanismes de révision de sa signification politique et administrative ne permettent d'identifier et de choisir les questions fondamentales sur lesquelles doit s'appuyer la prise de décision.

En favorisant la diversité des éclairages externes pour valider les informations du promoteur et en travaillant à harmoniser entre eux les différents points de vue sectoriels lors des consultations

interministérielles, le ministère de l'Environnement souhaite justement minimiser à l'avance les confrontations au niveau des décideurs. Pour y arriver, il intègre et rend complémentaires les uns par rapport aux autres les différents commentaires des ministères de manière à assurer leur cohérence. Ce rôle de révision s'impose pour contrecarrer la vision trop uniquement sectorielle des ministères.

La position des ministères peut prendre la forme d'une opinion technique élaborée par des professionnels ou encore, d'un avis ministériel formel, sanctionné par les autorités responsables. Un réseau de quelque quatorze correspondants ministériels est chargé d'établir cette position et de la transmettre au ministère de l'Environnement en trois ou quatre temps: commentaires sur le projet de directive, avis sur la recevabilité de l'étude d'impact, avis technique sur l'analyse environnementale et parfois, avis sur l'opportunité du projet. Les délais de transmission et le niveau de participation des ministères fluctuent toutefois d'un projet à l'autre et cadrent parfois assez mal à l'intérieur de l'échéancier formel de la procédure. Cependant, il est apparu au comité que le rendement des ressources consacrées à cet exercice demeurerait somme toute acceptable, compte tenu du faible nombre de projets traités chaque année à travers la procédure et des délais imputables à cette concertation.

La façon dont le ministère de l'Environnement intègre ces positions varie selon les étapes de la consultation. Ainsi, même si les projets de directive se sont relativement standardisés avec le temps, les ministères continuent d'être consultés pour cette opération et la directive est ajustée en fonction des commentaires émis. Par contre, au moment de statuer sur la recevabilité de l'étude d'impact, ce ministère fait rarement mention des commentaires reçus des autres ministères. Le rapport sur l'analyse environnementale d'un projet retient par contre les avis des ministères, mais pas toujours de façon explicite comme l'ont souligné au comité certains intervenants gouvernementaux. Enfin, le rapport global préparé par le sous-ministre de l'Environnement intègre, du moins implicitement, les avis d'opportunité reçus des ministères, permettant ainsi l'acheminement des

principales opinions exprimées jusqu'au Conseil des ministres où sont prises les décisions.

Avant de soumettre la demande d'un promoteur à la période statutaire d'information prévue au règlement, le ministère de l'Environnement remet un avis de recevabilité au ministre dans lequel n'apparaît pas nécessairement l'ensemble des commentaires des ministères. Normalement, la procédure exige de rendre disponible au public une information qui devrait être complète.

Lorsqu'il y a audience publique, il peut aussi arriver que certains avis complémentaires des ministères ne deviennent disponibles qu'au moment ou après ces consultations. Ce comportement de certains ministères soulève chaque fois des problèmes car les publics consultés ont l'impression que l'analyse environnementale se poursuit, alors que la consultation devrait en être l'aboutissement. En ne dévoilant pas toute l'information disponible ou en continuant de fouiller certains aspects d'un dossier, on fausse non seulement la démarche de consultation, mais également le processus décisionnel gouvernemental.

Cette ambiguïté de la position des ministères aux audiences publiques sème la confusion chez le public quant à sa perception des points de vue sectoriels gouvernementaux. Le public a le sentiment qu'il ne dispose pas de toute l'information lors de l'audience, qu'on veut lui cacher des renseignements ou que son influence n'est guère significative pour la prise de décision. Un véritable problème d'éthique se pose lorsqu'un ministère va chercher de nouvelles informations après le dépôt du rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, ce qui ne serait pas le cas si les recommandations du ministre étaient basées sur les seules informations qui sont disponibles lors de l'audience. On se retrouve dans ces cas avec deux processus parallèles, alors qu'il ne devrait y avoir qu'une même démarche linéaire.

Il convient par ailleurs de souligner qu'il n'existe présentement aucune balise au sein du processus décisionnel gouvernemental pour les

cas où la recommandation du ministre de l'Environnement ne coïncide pas avec le projet initial du promoteur. Des différences mineures trouvent en général une solution rapide, mais si un écart significatif est observé, les échanges réalisés entre le promoteur et le gouvernement sont de nature à susciter de nouvelles données et informations qui pourraient modifier substantiellement la nature du projet soumis à la consultation publique, à l'exemple de ce qui est arrivé avec le projet de traversée sous-fluviale de la ligne Radisson-Nicolet-Des Cantons. Le comité a déjà recommandé que les éléments nouveaux qui apparaissent en cours ou après les audiences, sans que le public n'ait eu la possibilité de donner son point de vue, devraient être validés par un court examen complémentaire du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Les problèmes soulevés précédemment se posent surtout lorsqu'un projet "privé" fait l'objet d'un examen. Les tensions institutionnelles deviennent plus vives encore quand ce sont des ministères qui jouent le rôle de promoteurs. Que ce soit lorsqu'ils assument la maîtrise d'oeuvre de travaux ou à l'occasion de projets complexes pour lesquels ils exercent des responsabilités de financement ou d'aide technique (ex.: arrosage des forêts privées), les ministères se retrouvent inévitablement avec un double chapeau. Le ministère de l'Environnement ne peut plus alors compter sur leur collaboration à titre d'expert en raison d'un risque évident de conflit d'intérêt; ce faisant, il est souvent perçu comme un opposant qui prend position sans avoir les connaissances techniques approfondies exigées. C'est ainsi que des ministères se sont retrouvés à débattre sur la place publique des conflits de nature interministérielle, faute d'un mécanisme d'harmonisation efficace dans ces circonstances.

Rôle ambigu du ministère de l'Environnement

Il a été mentionné précédemment que le ministère de l'Environnement exerce en fait trois rôles bien distincts à l'intérieur du processus décisionnel gouvernemental. Il en est d'abord le premier responsable et c'est à lui qu'il revient de soutenir son ministre qui doit faire

une recommandation au Conseil des ministres pour autoriser un projet. C'est également lui qui intègre l'ensemble des préoccupations des ministères dans un rapport gouvernemental et ultimement, c'est son sous-ministre qui fixe les conditions détaillées de réalisation d'un projet, après son approbation par le Conseil des ministres. Comme responsable des politiques de protection de l'environnement et comme gestionnaire de l'eau, de l'air, du sol, du domaine hydrique et des réserves écologiques, il doit exprimer ses avis techniques et peut enfin devenir lui-même promoteur, comme ce fut le cas lors de la construction d'un ouvrage de régularisation des eaux dans la rivière des Mille-Iles.

Cette cohabitation de fonctions parfois conflictuelles à l'intérieur d'un même ministère n'est pas sans soulever chez certains des questions sur sa crédibilité, son objectivité ou son efficacité. Jusqu'ici, elle s'est effectuée sans trop de heurts, mais elle repose sur un équilibre fragile. Par exemple, les avis techniques du ministère de l'Environnement-gestionnaire sont intégrés comme ceux des autres ministères, mais ils ne reçoivent pas nécessairement la même visibilité, ni la même pondération.

La loi prévoit par ailleurs que le ministre de l'Environnement reçoit un rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et recommande une position gouvernementale au Conseil des ministres. Lorsque la Loi parle du ministre, elle entend "ministre et ministère", selon le droit administratif courant. Dans la pratique cependant, on sait bien que le ministre demande un avis à son sous-ministre; or, à l'étape où cette consultation intervient, il peut arriver que la position de ce dernier diffère de celle qu'il aurait pu adopter au cours de la partie publique de la procédure. Contrairement à l'Ontario où la commission d'enquête statue sur le projet (le ministre ayant cependant un droit de veto qu'il doit justifier), c'est le Conseil des ministres qui décide au Québec et la procédure doit en conséquence laisser au processus politique la possibilité de s'exercer au niveau du ministre, comme à celui du Conseil exécutif.

Cette ambiguïté qui se dégage des avis techniques, des avis administratifs formels et des opinions politiques des ministères se manifeste particulièrement lorsque le ministère de l'Environnement exerce son rôle de gestionnaire de ressources. En effet, ce ministère ne diffuse pas actuellement ses avis techniques avant la période d'information et de consultation. Même s'il remplit pourtant bien son rôle de gestionnaire de la procédure, en ne mettant pas en évidence son rôle d'expert technique, il donne l'impression que la protection de l'environnement constitue une synthèse des seules préoccupations des autres ministères et intervenants. Le ministère aurait donc avantage à mieux faire apparaître ses responsabilités sur les ressources eau, air et sol et à rendre publics ses avis techniques chaque fois qu'ils sont requis.

Enfin, lorsqu'il se livre à des exercices de synthèse, le ministère de l'Environnement devrait veiller à ce que des aspects relativement nouveaux qui échappent encore à certaines compétences ministérielles soient convenablement traités, comme par exemple les nuisances attribuables au bruit et aux odeurs, les paysages et les éléments humains et sociaux associés à un projet. Le comité estime toutefois que le choix des modalités d'examen de ces aspects et de partage des responsabilités à cet égard devrait être laissé à l'initiative des ministères concernés.

Il arrive dans certains cas que l'expertise fournie par les promoteurs, les ministères et le public s'avère incomplète pour permettre au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou au ministre de compléter leurs recommandations. Ceux-ci posent en général un jugement environnemental éclairé par les divers rapports et leurs expertises internes, mais le recours à des consultants externes devient parfois nécessaire, comme ce fut le cas pour les dossiers sur la construction d'un collecteur à Longueuil ou sur la traversée sous-fluviale de la ligne Radisson-Nicolet-Des Cantons. Le comité considère cependant que la procédure devrait faire intervenir cette expertise assez tôt pour qu'elle soit prise en compte avec les autres éléments touchés en consultation publique. Lorsque cette procédure survient tard il y a

une tension insoluble entre les contraintes de l'équité (selon la règle de droit audi alteram partem, qui se traduit par "entendre l'autre partie") et les contraintes reliées à la durée du mandat (quatre mois).

La recommandation du comité visant à remplacer l'étape d'étude et d'avis de recevabilité, de même que celle d'analyse environnementale par une analyse technique devrait corriger plusieurs des lacunes mentionnées précédemment quant à la perception du rôle du ministère de l'Environnement.

Rigidité des décisions

La procédure d'évaluation environnementale trouve son aboutissement dans les mécanismes d'autorisation ou de refus d'un projet. Ces mécanismes comportent deux étapes intimement reliées qui se succèdent dans le temps et touchent des niveaux de préoccupation différents.

La décision du Conseil des ministres prise dans un premier temps porte sur la réalisation globale d'un projet. Normalement, le décret gouvernemental qui l'explique mobilise tous les paramètres névralgiques dégagés au cours de la procédure d'évaluation des impacts et que le sous-ministre de l'Environnement a consignés dans son rapport. Cette liste des points critiques lie le gouvernement dans la poursuite de la démarche d'autorisation d'un projet. De façon générale, le projet est approuvé en bloc, conformément au contenu de l'étude d'impact, à moins que des modifications ou des conditions particulières ne lui soient ajoutées.

Le certificat d'autorisation émis dans un deuxième temps par le sous-ministre de l'Environnement découle pour sa part d'un examen attentif des plans et devis d'exécution et doit respecter tous les paramètres de la décision gouvernementale. A cause du niveau de précision de cette dernière, il peut arriver pour diverses raisons de se retrouver avec des conditions de détail difficiles à satisfaire: plans et devis modifiés par rapport à la demande originale, surtout lorsque plusieurs mois séparent les deux décisions, nouvelles techniques imprévisibles,

etc. Ces écarts portent le plus souvent sur la date de fin des travaux ou sur des besoins techniques nouveaux, comme par exemple le dynamitage, et illustrent bien la difficulté de maintenir une compatibilité à la lettre entre les deux instruments décisionnels. Le ministère de l'Environnement et le gouvernement en sont souvent quittes pour subir les pressions des promoteurs pressés de réaliser leur projet, même si ces derniers ne respectent pas toutes les exigences de l'autorisation gouvernementale initiale.

Le ministère de l'Environnement se retrouve alors devant un dilemme: il peut soit fermer les yeux sur certaines différences entre les modalités précises de réalisation, les plans et devis et l'étude d'impact initiale approuvée par décret, ou lorsque ces différences sont significatives, il doit plutôt préparer une demande de modification qui est acheminée au Conseil des ministres, avec tout ce que cette procédure comporte comme délais. Malgré la transparence du processus décisionnel du Conseil exécutif, certains s'interrogent cependant sur la légitimité d'une nouvelle décision, alors que le public n'a pas été informé au préalable. Il faudrait donc trouver des mécanismes pour que les droits du public en matière environnementale soient respectés lorsqu'on introduit des modifications importantes à un projet, tout en conservant une certaine flexibilité lorsque l'urgence est invoquée et que des enjeux mineurs sont en cause. Le comité considère qu'il y aurait lieu au minimum d'informer le public dans ces circonstances, de faire valider par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement tout changement significatif et enfin, d'autoriser le sous-ministre à modifier certaines conditions mineures.

Manque d'harmonisation des procédures d'autorisation

Dans un certain nombre de cas, la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement n'est pas la seule à influencer le processus décisionnel pour l'octroi d'autorisations par les pouvoirs publics. En effet, différents mécanismes d'information, de consultation ou d'autorisation prévus dans le cadre d'autres lois assimilent aussi certaines dimensions environnementales dans leur

rationalité (ex.: Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Loi sur la protection du territoire agricole, Loi sur les réserves écologiques, Loi sur les biens culturels, Loi sur les parcs, Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune). Or il n'existe pas de cadre formel d'harmonisation de ces diverses législations et le jeu de leurs mécanismes crée à l'occasion des antagonismes internes ou des situations juridiques complexes.

Quelques projets assujettis à la procédure québécoise peuvent avoir des impacts qui intéressent aussi certains organismes ou ministères fédéraux. En effet, certains types de projet peuvent se retrouver assujettis soit à la procédure québécoise, soit à la procédure fédérale, considérant la nature du promoteur: entreprise privée ou organisme fédéral. C'est le cas notamment des dragages dans le Saint-Laurent. Cette situation ne permet pas d'assurer une évaluation environnementale la plus complète et la plus uniforme possible. Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et le ministère de l'Environnement du Québec ont négocié un protocole d'harmonisation pour formaliser davantage la collaboration technique qui existe déjà, mais ce protocole n'est pas encore officiel. Pour que cette harmonisation soit équitable, il faudrait cependant que la procédure fédérale soit raffermie, notamment quant à l'obligation d'assujettissement de certains projets.

Comme il n'était pas dans le mandat du comité de suggérer des règles d'harmonisation plus poussées et qu'il ne semble pas y avoir de solution qui intègre parfaitement les objectifs de chaque loi, il lui est néanmoins apparu pertinent de souhaiter une meilleure articulation dans le temps des diverses consultations publiques afin d'éviter que des décisions ne soient rendues par une autre instance, avant la fin de la partie publique de la procédure d'évaluation environnementale. Le comité vise en particulier les décisions de la Commission de protection du territoire agricole relatives à des terres situées en zone agricole. En terme de poids décisionnel, la procédure de cette commission a préséance sur celle d'évaluation environnementale puisque sa décision précède et, à toutes fins pratiques, lie la décision gouvernementale.

La pondération entre les différentes dimensions d'un projet que cherche à réaliser de manière efficace la procédure d'évaluation environnementale peut s'en trouver biaisée au profit d'une seule dimension. Dans ce cas, le Gouvernement pourrait considérer la possibilité de demander l'avis de cette commission et de se réserver la décision finale lorsque les deux procédures s'appliquent.

Mentionnons par ailleurs qu'il existe des organes centraux chargés de procéder à l'ajustement des mesures et des opérations administratives entre elles, sous un angle de rationalité propre aux grandes missions gouvernementales; ce rôle est joué notamment par les comités ministériels permanents et en particulier, par celui sur l'Aménagement et le Développement régional, secondé par un secrétariat rattaché au ministère du Conseil exécutif.

1.4.3 Améliorations possibles

Pour améliorer la procédure d'évaluation environnementale, en tant qu'élément constitutif du processus décisionnel gouvernemental, le comité considère qu'elle devrait devenir plus efficace encore, que son rendement devrait s'accroître davantage, compte tenu des ressources qu'elle mobilise et enfin, que son équité ne devrait plus soulever le moindre doute auprès de tous les intervenants.

A cet effet, il envisage les améliorations suivantes:

Pour accroître l'efficacité de la procédure

- . Les ministères devraient faire officialiser et transmettre au ministère de l'Environnement leurs avis techniques avant la période statutaire d'information prévue au règlement. (43)
- . Le ministère de l'Environnement devrait veiller à la cohérence de toutes les positions ministérielles, rechercher des consensus avant le début de la période d'information du public en cas

d'opinions divergentes et commander au besoin les contre-expertises qui pourraient manquer. (44)

- . Le ministère de l'Environnement devrait davantage faire état de ses avis techniques sectoriels comme gestionnaire de ressources et comme responsable de la politique de protection de l'environnement. (45)
- . Les décrets d'autorisation adoptés par le Conseil des ministres ne devraient pas comporter trop de détails techniques; pour cela, ils devraient faire référence aux éléments essentiels qui devraient à l'avenir être identifiés dans le rapport du sous-ministre; seules les modifications sur ces éléments majeurs devraient nécessiter l'approbation du Conseil des ministres. (46)
- . En dehors de ces éléments essentiels, lorsque certaines conditions accessoires d'un décret ne peuvent être respectées par un promoteur pour des raisons de délais ou de nouvelles techniques imprévisibles, le sous-ministre devrait pouvoir accepter dans son autorisation des modifications mineures de l'étude d'impact. Pour respecter le droit du public d'être informé des motifs justifiant la décision du sous-ministre celui-ci devrait diffuser dans le public un rapport explicatif de sa décision, notamment auprès de ceux qui ont participé aux consultations publiques. (47)
- . Le gouvernement et en particulier ses ministères devraient préciser leurs partages de responsabilités afin d'assurer la prise en compte des aspects relativement nouveaux comme les nuisances par le bruit et les odeurs, les paysages et les éléments humains et sociaux. (48)

Pour augmenter le rendement de la procédure

- . Le gouvernement devrait formaliser les processus d'harmonisation entre les différents mécanismes d'information et de consultation prévus dans d'autres lois du Québec en vue de simplifier, au

bénéfice des promoteurs, de l'administration et du public les procédures d'approbation d'un projet. (49)

- . Les consultations publiques réalisées dans le cadre de la procédure devraient en particulier être complétées avant que la Commission de protection du territoire agricole du Québec ne rende sa décision lorsque des terres soumises au zonage agricole sont touchées par un projet. Pour éviter tout risque de chevauchement des procédures, le gouvernement pourrait demander préférablement l'avis de cette commission pour les cas complexes et se réserver alors la décision finale. (50)
- . Le ministère de l'Environnement devrait signer avec le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales un protocole d'entente permettant d'harmoniser la procédure québécoise avec la procédure fédérale, pourvu cependant que le fédéral améliore aussi sa propre procédure et qu'il respecte intégralement les juridictions du Québec. (51)

Pour améliorer l'équité de la procédure

- . Le ministère de l'Environnement devrait favoriser la réalisation d'une contre-expertise par des ressources extérieures chaque fois que le promoteur est un ministère ou que le ministère de l'Environnement ne peut clarifier convenablement le rapport soumis; cette expertise devrait être complétée assez tôt pour être déposée avant la période d'information statutaire. (52)

1.5 L'INSPECTION, LA SURVEILLANCE, LE SUIVI ET L'ÉVALUATION POSTÉRIEURE AU PROJET

Le but ultime de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement consiste à donner les autorisations requises par la loi pour la réalisation de certains travaux dans une perspective de développement durable. Comme ces autorisations ne se traduisent jamais par un simple oui, mais reposent plutôt sur un certain nombre de

conditions d'exécution à respecter, la procédure est complétée par une dernière étape visant à s'assurer que ces conditions sont effectivement mises en oeuvre lors de l'exécution des travaux et qu'elles se révèlent pertinentes et efficaces à moyen terme.

La dernière étape de la procédure se subdivise en quatre opérations de contrôle qui se distinguent les unes des autres en fonction de la nature de leur responsable et de leur période de réalisation, à savoir: l'inspection gouvernementale, la surveillance des travaux, le suivi environnemental et l'évaluation postérieure au projet.

L'inspection gouvernementale doit permettre de vérifier si l'évaluation environnementale du projet, qui a mené à l'adoption de ses conditions de réalisation dans le cadre de la procédure, est suffisamment efficace pour préserver le milieu et la qualité de vie des citoyens. Par ailleurs, ce contrôle doit pouvoir engendrer une action immédiate de correction lorsque la réalisation du projet ne respecte pas l'une ou l'autre modalité de l'autorisation, en plus de permettre de tirer profit de l'expérience pour raffiner les conditions des autorisations de projets similaires, pour améliorer les connaissances sur l'estimation des impacts et l'efficacité des mesures d'atténuation et enfin, pour parfaire les méthodologies des études d'impacts.

1.5.1 - Cadre d'évaluation

L'efficacité globale de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement dépend largement de la capacité du ministère de l'Environnement à contrôler les phases de construction et d'exploitation du projet; l'inspection effectuée sur le terrain consiste à vérifier que les autorisations émises par le Gouvernement et par le ministère de l'Environnement sont respectées. Selon l'article 123.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement, le titulaire d'une autorisation est en effet tenu de respecter les conditions qui lui sont rattachées lors de la réalisation du projet ou lors de la construction, de l'utilisation ou de l'exploitation d'un ouvrage, à défaut de quoi il commet une infraction.

Le promoteur doit néanmoins faire rapport au ministère de l'Environnement à la fin du projet sur la surveillance environnementale des travaux dont il a la responsabilité; cette activité a pour but de s'assurer que les travaux de construction et les activités d'exploitation du projet sont conformes aux plans et aux normes environnementales et générales élaborées dans l'étude d'impact. Intégrée aux activités courantes de surveillance de chantier, ce contrôle peut avoir un rendement élevé, pourvu qu'il soit effectué par des personnes compétentes.

Le promoteur peut être tenu de faire des études en cours de réalisation du projet pour acquérir de nouvelles connaissances visant à mieux évaluer certains impacts ou mesures d'atténuation dont l'estimation des effets était incertaine dans l'étude d'impact; le suivi environnemental permet ainsi d'améliorer la valeur des prévisions des études d'impact et l'efficacité des mesures d'atténuation du projet réalisé en vue de prévoir des correctifs immédiats, même après la fin des travaux, ou de planifier des interventions futures visant à réduire les effets négatifs observés à plus long terme.

L'évaluation générale postérieure d'un projet s'avère un mécanisme d'évaluation systématique des résultats d'un projet après une période de cinq à vingt ans qui amène à valider les prédictions et les prévisions initiales par rapport à la réalité. Elle doit fournir un état complet et détaillé des éléments de réussite ou d'échec du projet. La somme des connaissances et des expériences acquises servira surtout pour:

- étudier la pertinence de l'information contenue dans l'avis de projet, la directive, l'étude d'impact et les rapports d'analyse;
- évaluer et améliorer les méthodologies et les procédures d'évaluation environnementale;
- élaborer ou réviser les critères, les normes et les principes directeurs relatifs à la protection de l'environnement;

- . tirer des leçons pour la conception et l'analyse des projets futurs.

1.5.2 Problématique

Considéré comme l'élément le plus faible de la procédure en vigueur, le contrôle environnemental soulève des problèmes importants, soit des inspections insuffisantes par le ministère de l'Environnement, une surveillance environnementale déficiente chez les promoteurs, un suivi environnemental embryonnaire et une absence d'évaluation postérieure au projet.

Des inspections insuffisantes par le ministère de l'Environnement

Lors des consultations réalisées par le comité, une majorité d'intervenants ont dénoncé le laxisme du ministère de l'Environnement en ce qui concerne le contrôle qu'il doit effectuer pour garantir le respect des autorisations émises. Effectivement, à peine le tiers des projets autorisés a fait l'objet d'un rapport d'inspection et aucune analyse systématique de ces rapports n'a été réalisée pour améliorer les mécanismes de contrôle. Les directions régionales du ministère de l'Environnement, qui sont responsables des inspections, n'ont pas toujours les effectifs nécessaires pour les réaliser.

On observe actuellement une amorce de redressement des inspections effectuées par le ministère de l'Environnement. Au début de l'année 1987, celui-ci a établi des mécanismes visant à améliorer l'efficacité de l'activité de son contrôle environnemental. Il s'ensuit que les projets majeurs qui intéressent l'opinion publique font maintenant tous l'objet d'une inspection serrée.

Le respect des conditions liées aux autorisations émises pour la réalisation d'un projet assure la crédibilité de la procédure et la motivation des acteurs. Le comité estime qu'il faudrait intensifier les inspections et les étendre à tous les projets assujettis à la procédure, en s'assurant que le ministère de l'Environnement obtienne

les effectifs nécessaires pour contrôler le respect des autorisations émises.

Une surveillance environnementale déficiente chez les promoteurs

Depuis le début de l'application de la procédure, le ministère de l'Environnement a reçu peu de rapports de surveillance environnementale, sauf de la part des grands promoteurs. Le ministère ne s'est jamais vraiment appliqué à étudier les rapports de surveillance transmis car les problèmes soulevés en cours de réalisation du projet ont habituellement déjà été résolus lors de leur rédaction. Le Comité déplore que le ministère n'exige pas systématiquement ces rapports de surveillance et n'en fasse pas l'analyse. Il est probable qu'un suivi plus serré par le ministère de la surveillance exercée par le promoteur puisse améliorer l'efficacité de cette activité et éviter des problèmes de non conformité des travaux aux autorisations émises.

Le rapport de surveillance pourrait aussi prendre une forme plus dynamique. Ainsi, le promoteur rendrait compte en cours de route de l'évolution des travaux et des problèmes rencontrés, selon un échéancier prévu par le ministère.

Les promoteurs devraient à l'avenir mieux assumer leurs responsabilités et assurer une surveillance adéquate des travaux autorisés. Afin d'améliorer le respect des autorisations, le décret du gouvernement devrait exiger un programme précis de surveillance et indiquer les modalités de transmission des rapports au ministère de l'Environnement. Idéalement, le promoteur aurait intérêt à retenir les services de professionnels indépendants pouvant certifier que la surveillance a été adéquate suite à une procédure d'audit par exemple.

Un suivi environnemental embryonnaire

Aucune disposition de la loi ne précise l'obligation pour un promoteur d'effectuer un suivi environnemental sur les projets assujettis à la

procédure. Par contre, le ministre a toute la latitude pour imposer des programmes de suivi dans la directive et les autorisations qu'il transmet au promoteur. A l'étape de la directive, l'identification des domaines qui devraient faire l'objet d'un suivi représente souvent une grande difficulté; cette situation pourrait être améliorée suite à une analyse plus poussée visant à identifier les domaines pour lesquels des incertitudes demeurent d'un projet à l'autre. La directive pourrait aussi exiger que des programmes de suivi soient effectués lorsque la prédiction des impacts et de l'efficacité des mesures d'atténuation apparaît incertaine. Le ministère de l'Environnement devrait systématiquement exiger de tels programmes lorsque l'analyse de l'étude d'impact met en évidence leur nécessité et que le promoteur ne prévoit pas les réaliser.

Dans les faits, les programmes de suivi sont rarement planifiés par les promoteurs en concertation avec le ministère et ce dernier leur donne rarement écho pendant la réalisation du programme de suivi. Peu de rapports parviennent au ministère et la diffusion des connaissances contenues dans ces rapports est restreinte.

Le comité considère qu'il serait important de combler ces lacunes afin d'améliorer les prévisions des futures études environnementales et d'assurer la correction rapide des impacts qui surviennent de façon imprévisible. Pour pallier ces problèmes, les études d'impacts devraient incorporer les objectifs et les méthodologies des programmes de suivi lorsque la prédiction de certains impacts ou mesures d'atténuation s'avère incertaine; ces programmes devraient être validés par le ministère de l'Environnement. Celui-ci devrait recommander lui-même au Gouvernement les modalités des programmes de suivi à imposer lorsqu'il le juge nécessaire et qu'aucune disposition en ce sens n'est prévue dans l'étude d'impact.

Le ministère devrait par ailleurs élaborer un système de gestion de ces programmes de suivi prévoyant notamment la diffusion des résultats auprès des intéressés. L'autorisation devrait laisser au ministère de l'Environnement les possibilités d'ajuster si nécessaire la

méthodologie des programmes de suivi après l'obtention des premiers résultats et d'ajouter, le cas échéant, de nouvelles mesures d'atténuation en cours de réalisation du projet, quitte à ce que des modifications aux pouvoirs du ministère soient apportées.

Absence d'évaluations postérieures au projet

L'évaluation postérieure d'un projet intervient idéalement entre cinq et vingt ans après sa réalisation. A partir des études d'impacts et des rapports de suivi de certains projets types, elle cherche à identifier les problèmes et les avenues de solutions concernant les normes, les critères et les méthodologies d'évaluation environnementale. Afin d'assurer une amélioration continue de l'efficacité et de la cohérence de la procédure, tant sur le plan technique qu'administratif, le comité considère que certains grands promoteurs et le ministère de l'Environnement devraient se doter de moyens pour faire en étroite collaboration une évaluation postérieure de certains projets types et pour diffuser les résultats obtenus. Une collaboration plus étroite avec les recherches du milieu universitaire serait également souhaitable et, sans doute, fort utile.

1.5.3 Améliorations possibles

Afin d'améliorer l'efficacité et la crédibilité de la procédure, le comité estime que le ministère de l'Environnement devrait accentuer les efforts entrepris pour s'assurer que les projets sont réalisés et exploités conformément aux autorisations émises et pour améliorer les méthodologies d'évaluation environnementale. Pour ce faire, le comité recommande ce qui suit:

- Le décret du Gouvernement devrait exiger que des rapports partiels de surveillance soient transmis par le promoteur au ministère de l'Environnement pendant les phases de construction et d'exploitation des projets. (53)

- . Le ministère de l'Environnement devrait effectuer des contrôles systématiques sur la façon dont les projets sont effectivement surveillés et réalisés. (54)
- . Afin de certifier la bonne exécution de la surveillance, le promoteur devrait mandater un expert externe qui puisse garantir que les opérations de surveillance ont été réalisées efficacement et que le rapport transmis au ministère de l'Environnement s'appuie sur une vérification adéquate. (55)
- . Les études d'impact devraient préciser les objectifs et les méthodologies des programmes de suivi portant sur certains impacts ou mesures d'atténuation dont la prédiction est incertaine; ces programmes devraient être validés par le ministère de l'Environnement avant autorisation et devraient prévoir la possibilité pour le ministère d'ajuster, si nécessaire, les méthodologies de suivi après l'obtention des premiers résultats et d'ajouter de nouvelles mesures d'atténuation en cours de réalisation du projet. (56)
- . Les rapports d'inspection, de surveillance et de suivi devraient être transmis par le ministère de l'Environnement au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour qu'il les rende publics. (57)
- . Le ministère de l'Environnement devrait faire un traitement systématique des rapports d'inspection, de surveillance et de suivi pour en tirer des améliorations à la procédure ou aux projets. (58)
- . Le ministère de l'Environnement devrait s'assurer la collaboration de certains grands promoteurs pour faire l'évaluation postérieure de projets types afin d'identifier et de corriger certains problèmes à long terme qui n'ont pas été mis en évidence dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. (59)

2. L'AVENIR DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

Au cours de ses travaux, le comité a acquis la conviction ferme que l'architecture générale de la procédure québécoise s'avère tout à fait appropriée à une prise de décision sur l'opportunité des projets soumis et à leur bonification environnementale. Les améliorations proposées pour chacune des quatre grandes fonctions de la procédure (exercice de synthèse des connaissances, outil de planification, instrument de participation, processus décisionnel) convergent largement et ont pour objectif général de la rendre plus efficace. Cet objectif apparaît d'autant plus nécessaire que la procédure constitue un instrument dont l'utilisation entraîne des délais et des coûts significatifs.

2.1 CONSÉQUENCES DE LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS

Il importe de souligner les principales conséquences prévisibles d'une mise en oeuvre des recommandations d'amélioration, soit la réduction de la durée de la procédure, la diminution des tensions, l'amélioration du cadre d'analyse et l'amélioration du cadre d'information.

Réduction de la durée de la procédure

La durée totale du processus formel d'évaluation et d'examen pourrait se trouver sensiblement réduite. Certes, l'information et les consultations additionnelles sur l'avis de projet et sur la préparation de la directive pourraient occasionner près d'un mois de délai supplémentaire avant l'envoi de la directive. Cependant, cet ajout devrait être entièrement compensé par une réduction des délais d'analyse par le promoteur ou son consultant. En effet, les enjeux sur lesquels l'analyse doit insister seront connus dès le départ et il y a moins de risque que des demandes d'étude complémentaire surviennent avant la fin du processus d'évaluation. En outre, le temps de réponse aux demandes d'audiences sera mieux balisé et éventuellement, dans certains cas, le recours à une médiation acceptée volontairement par

les différents intervenants pourrait se traduire par des délais plus courts que ceux reliés à la tenue d'une audience.

Enfin, le remplacement des étapes liées à la recevabilité et à l'analyse environnementale du projet par une analyse technique devrait réduire considérablement les délais occasionnés par la mise au point de l'étude d'impact en vue de satisfaire aux exigences du ministère.

Diminution des tensions

Les mécanismes d'amélioration proposés devraient permettre de diminuer significativement le nombre de cas où, en cours d'examen ou en cours d'audience publique, des rebondissements imprévus surviennent (demande de renseignements, exigence d'études supplémentaires, élaboration d'une solution technique nouvelle...). Au total, les améliorations auront pour effet de restreindre les énergies dépensées, en les canalisant mieux au départ, et d'apaiser en grande partie certaines tensions qui se sont manifestées dans le passé.

Bonification du cadre d'analyse

En principe, l'examen approfondi d'un projet, surtout lorsqu'il y a audience, devrait permettre non seulement de bonifier ce projet, mais aussi de tracer des lignes de conduite pour l'examen des projets subséquents de même genre. Cet examen approfondi devrait servir en quelque sorte d'exemple pour les évaluations ultérieures. Le comité a constaté que, telle qu'elle était vécue actuellement, la procédure n'avait pas un caractère cumulatif très marqué. L'expérience acquise dans un projet, que ce soit en termes de connaissances ou de règles de jugement, devrait être davantage utilisée dans les projets ultérieurs du même genre.

Amélioration de l'information

Plusieurs recommandations du comité devraient rendre les expériences plus cumulatives. Une synthèse plus raisonnée des connaissances lors

de l'élaboration des études d'impact, un éclairage technique plus intense avant la période d'information du public, des programmes de suivi mieux explicités et mieux contrôlés, voilà autant de moyens qui faciliteront l'enrichissement progressif des évaluations environnementales. Les modifications proposées contribueront à ce que l'information contenue dans les études d'impact devienne plus pertinente et permettront de mieux articuler les besoins de recherche plus fondamentale.

Bref, les améliorations proposées formaliseront davantage la procédure et la rendront plus productive en terme de connaissances et de règles d'évaluation. Les personnes directement concernées par un projet deviendront ainsi mieux servies, mais en même temps, les promoteurs seront mieux informés du cadre général d'analyse et d'évaluation de leur projet, ce qui devrait nettement faciliter leur travail.

2.2 EXAMEN DE LA LISTE DES PROJETS ASSUJETTIS

Pour que la procédure, une fois raffinée, continue à garder sa crédibilité, autant pour les promoteurs que pour la population et les groupes environnementaux, il est très important qu'elle soit utilisée à bon escient, c'est-à-dire pour les projets qui peuvent marquer de façon significative et durable l'environnement. A cet égard, le comité se sent légitimé de faire écho à différentes préoccupations sur la liste des projets assujettis à la procédure. En faisant ces remarques, le comité est conscient qu'il se situe à la limite de son mandat. Cependant, les améliorations proposées par le comité entraîneraient des changements si profonds dans le fonctionnement administratif de la procédure qu'ils devraient être accompagnés d'une révision de la liste des projets effectivement assujettis pour que les efforts soient bien utilisés.

Les besoins actuels de protection de l'environnement, la préoccupation des groupes environnementaux de maintenir l'intérêt du public par une mobilisation sur des enjeux significatifs, tout autant que le souci légitime des promoteurs de proportionner les investissements dans la

procédure à l'ampleur des effets environnementaux, voilà autant de raisons qui militent pour un examen de la liste des projets effectivement assujettis.

Comme cette question déborde le mandat qui lui a été donné, le comité s'est limité à ne donner que des indications générales sur la nature d'un tel examen.

2.2.1 Les projets prévus au règlement, mais qui ne sont pas en vigueur

Les projets déjà inscrits dans le règlement, mais qui se trouvent dans des alinéas qui ne sont pas encore en vigueur, devraient devenir effectivement assujettis à la procédure: il s'agit essentiellement de projets industriels majeurs. Certes, pour éviter toute distorsion dans la localisation des investissements, il est souhaitable que ces projets industriels soient aussi assujettis à la procédure d'évaluation des impacts dans les provinces et états limitrophes du Québec, notamment en Ontario, et il serait opportun que le gouvernement du Québec amorce les démarches en ce sens.

En outre, il faudrait examiner en détail les modalités d'assujettissement de ces projets industriels. Jusqu'à maintenant, ce sont surtout des projets de promoteurs publics qui ont fait l'objet d'un examen dans le cadre de la procédure. On conçoit que certains aspects techniques d'un projet privé ne puissent faire l'objet du même degré de détail dans l'information donnée au public qu'un projet de promoteur public. L'encadrement de l'assujettissement devrait donc être précisé. Cependant, il apparaît aux yeux du comité que le cadre formel existant permettrait d'assujettir les projets privés, tout en respectant le caractère confidentiel de certaines informations.

Dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires actuelles (notamment l'article 31.8 de la Loi sur la qualité de l'environnement), le ministre dispose en effet de la discrétion nécessaire pour adapter les exigences d'analyse et de présentation des études aux

caractéristiques particulières des projets privés. Compte tenu de la pollution ou de la pression sur les ressources naturelles, les projets industriels susceptibles d'avoir des répercussions majeures devraient être assujettis. Il faut préciser que cette recommandation n'entraînerait pas nécessairement d'objection de la part des promoteurs, ni de bouleversements majeurs, puisque plusieurs projets industriels récents ont déjà fait l'objet d'évaluations conformes à la procédure, à l'exception de sa phase publique (ex.: Hyundai, Norsk-Hydro, Alcan). Dans cette perspective:

- . Le comité souhaite que soient mis en vigueur les articles g, n, p et le 2^e alinéa de l'article j du règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement selon des modalités propres à la nature de ces projets. (60)

2.2.2 Prise en compte de l'ampleur des impacts des projets assujettis

L'assujettissement actuel de certains projets à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ne dépend aucunement de l'ampleur de leurs impacts. Les critères utilisés pour assujettir à la procédure des projets d'une catégorie donnée réfèrent en effet à des caractéristiques quantitatives (nombre de kilomètres, puissance de la ligne, superficie touchée, etc.). De petits projets, sans impact majeur sur l'environnement, peuvent ainsi se retrouver assujettis, alors que parallèlement d'autres projets beaucoup plus significatifs échappent à la procédure. Pour garder une certaine proportion entre l'importance des projets sur le plan environnemental et le montant des efforts requis par la procédure, deux options sont possibles.

La première laisserait assujettis les projets selon des critères techniques, sans considération pour l'ampleur de leurs impacts. Cependant, une plus grande discrétion serait utilisée dans la directive pour concentrer l'étude d'impact. La seconde impliquerait éventuellement un changement au règlement, après avoir examiné

l'opportunité de remplacer certains critères quantitatifs d'assujettissement par des critères reliés à l'importance des impacts sur l'environnement d'un projet donné.

Il ne saurait s'agir de remplacer la liste des projets obligatoirement assujettis à une étude d'impact par une décision discrétionnaire d'assujettissement cas par cas. La liste de projets obligatoirement assujettis s'avère une originalité et un très grand avantage de la procédure québécoise qui doivent être préservés. Mais il y a peut-être lieu de revoir les seuils et les critères d'assujettissement dans certains types de projet. Même si après révision, certains petits projets, avec peu d'impact sur l'environnement, en venaient à ne plus être assujettis de manière obligatoire, ils devraient cependant continuer à faire l'objet d'une forme d'évaluation environnementale.

2.2.3 Ajout des projets de développement majeurs

En dehors des secteurs industriels, d'autres projets de développement apportent des transformations majeures dans le paysage et l'environnement. Songeons par exemple à certains développements touristiques massifs, à des projets majeurs de développement ou de redéveloppement urbain ou encore, à des interventions en milieu agricole. Il faudrait envisager une forme quelconque d'analyse des répercussions environnementales de ces projets au cours de leur élaboration et avant la prise de décision par les organismes publics. Le comité considère qu'il faudrait non seulement généraliser la pratique de l'évaluation environnementale, mais aussi examiner en détail l'opportunité d'assujettir de tels projets à la procédure, compte tenu de leurs impacts et en tenant compte du partage des juridictions des divers paliers gouvernementaux. A cette fin, il faudrait réexaminer les projets à impact significatif qui ne sont assujettis à aucune évaluation environnementale.

2.2.4 Pour une procédure plus performante

De l'avis du comité, la révision éventuelle de la liste des projets effectivement assujettis, consécutive à l'implantation des améliorations d'ordre administratif proposées, viendrait donner à la procédure toute son efficacité comme outil de planification environnementale du développement.

Dans cette perspective:

- Le comité souhaite aussi qu'au fur et à mesure que la pratique d'évaluation environnementale se généralisera, la liste des projets assujettis et des critères d'assujettissement soit revue, en tenant compte plus étroitement des incidences environnementales réelles des projets. (61)

Par ailleurs, comme instrument de participation, la procédure serait renforcée par les propositions qui visent une implication des publics concernés plus tôt dans le processus d'évaluation et une intensification de l'expertise technique offerte dès le début de la période d'information. De l'avis du comité, ces propositions répondent aux principales préoccupations qui se sont manifestées en cours de consultation.

En terminant, il convient de préciser que, tout au long de son rapport, le comité a mentionné les tâches nombreuses qui incombent au ministère de l'Environnement, soit pour rendre plus adéquates les responsabilités qu'il assume déjà, soit pour rendre son action plus percutante. Le rôle de ce ministère est en effet crucial actuellement pour assurer la performance de la procédure. Si l'on exige de lui autant de rigueur et d'intervention, il est essentiel que les ressources affectées à ces tâches soient révisées vraisemblablement à la hausse. Autrement, une large portion de l'actuel rapport risque de demeurer sans résultat réel.

Comme l'attribution de ressources supplémentaires est toujours difficile pour le Gouvernement, le comité estime, comme une des solutions possibles, l'imposition de frais pour l'obtention de certificat d'autorisation dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Dans cette perspective:

- . Le ministère de l'Environnement devrait obtenir les ressources nécessaires pour jouer efficacement ses différents rôles dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. (62)

DEUXIEME PARTIE

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

Depuis son adoption en 1980, la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement a fait ses preuves. Elle a permis d'introduire efficacement une prise en compte des impacts environnementaux dans les décisions concernant certains grands projets. Elle est sans doute moins judiciairisée que d'autres procédures suivies ailleurs; par contre, elle s'applique automatiquement à certains types de projets. Elle allie donc, d'une certaine façon, rigueur dans son champ d'application et souplesse dans la dynamique socio-politique des débats sur les grands enjeux environnementaux.

Le comité partage l'avis général qui se dégage des consultations effectuées: la procédure d'évaluation et d'examen, telle que définie dans la Loi sur la qualité de l'environnement et dans les règlements qui s'y rapportent, doit être conservée; sa structure d'ensemble ne s'est pas révélée paralysante et son application a été productive dans la mise au point de solutions plus environnementales pour certains projets.

Cependant, le comité a pu constater que le mode de fonctionnement administratif de la procédure a suscité des insatisfactions de différents ordres. Le déroulement de la procédure a parfois été, notamment dans ses phases publiques, générateur de tensions, de durcissement et de conflits entre les positions des différents intervenants. Ces tensions viennent en bonne partie de ce que l'apport du public et la prise en compte de ses préoccupations dans la conception des projets se font actuellement très tard, une fois que l'option privilégiée est à toutes fins pratiques entièrement définie, voire même déjà acceptée à d'autres paliers administratifs ou gouvernementaux. D'autres sources d'insatisfactions se sont aussi manifestées, notamment le non-assujettissement de certains projets à la procédure, l'absence de contre-expertise sur certaines analyses techniques des promoteurs avant audience, la rigidité du processus décisionnel, le manque d'harmonisation entre la procédure des études d'impact et

d'autres procédures qui s'appliquent au même projet, les délais, l'insuffisance des contrôles sur la réalisation des projets, etc.

Les recommandations du comité visent à fournir des solutions à ces sources d'insatisfaction, tout en gardant à la procédure les grandes caractéristiques que lui confèrent la loi et les règlements actuels.

Avant de présenter de manière synthétique ces recommandations, le comité tient à rappeler quelques définitions essentielles.

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement constitue une des formes possibles des pratiques d'évaluation environnementale d'un projet. Il s'agit de la forme la plus rigoureuse et la plus complète. Mais les pratiques d'évaluation peuvent aussi se présenter d'autres façons.

L'évaluation environnementale en soi a pour objectifs:

- d'identifier et d'estimer l'importance des impacts bio-physiques et sociaux d'un projet;
- d'apprécier l'opportunité de réaliser le projet, compte tenu de ses avantages et de ses impacts environnementaux;
- de mettre au point une solution de moindre impact pour la réalisation du projet (tant lors de sa conception technique que pour d'éventuelles mesures d'atténuation).

Cette évaluation peut se faire de différentes façons, selon diverses méthodes et en impliquant plus ou moins de groupes d'intervenants (experts, promoteurs du projet, autorités gouvernementales, groupes affectés par la réalisation du projet et citoyens en général).

Même si l'évaluation environnementale se fait de manière raisonnée, elle implique des jugements de valeur; son résultat dépend donc des catégories d'intervenants qui y participent.

La caractéristique distinctive de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement tient à son caractère obligatoire pour certains projets et à la possibilité d'un examen public du dossier. Lorsque la procédure a été créée, les pratiques d'évaluation environnementale se limitaient, à toutes fins utiles, aux projets assujettis à la procédure. Maintenant, sous l'effet des recommandations de différents rapports, comme par exemple le rapport du Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, et en raison de la dynamique socio-politique des questions environnementales, les pratiques d'évaluation environnementale ont tendance à se généraliser.

Le comité a tenu à analyser le fonctionnement administratif de la procédure à la lumière de ce nouveau contexte et à partir d'une grille qui reprend les quatre grandes fonctions de la procédure. En effet, celle-ci est à la fois un outil de prise en compte des aspects environnementaux dans la planification des projets, un exercice de synthèse des facteurs environnementaux les plus pertinents pour la prise de décision, un instrument de participation du public et un élément constitutif du processus décisionnel gouvernemental. La première partie du rapport a analysé la procédure selon ces quatre dimensions.

Le Comité a aussi analysé le contrôle du respect des autorisations émises dans le cadre de la procédure et réalisé une réflexion sur l'avenir de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

La présente partie reprend les recommandations du comité et les regroupe sous dix (10) thèmes majeurs qui permettent de mieux les saisir.

- Rendre plus générale la pratique d'évaluation environnementale.
- Introduire les préoccupations environnementales dès les premiers stades de la planification d'un projet.

- . Mieux informer le public et augmenter les occasions qu'il a d'intervenir.
- . Alléger les études d'impact et les rendre plus pertinentes.
- . Expliciter et raffermir les règles du jeu pour les différents intervenants.
- . Introduire plus de flexibilité opérationnelle dans la gestion de la procédure.
- . Développer l'outillage technique nécessaire à la préparation des études d'impact.
- . Harmoniser la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement avec les autres procédures d'autorisation d'un même projet.
- . Expérimenter davantage la médiation environnementale.
- . Assujettir les projets conformément à la finalité de la procédure.

Les recommandations regroupées ci-après concernent spécifiquement la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, à l'exception de celles inscrites sous le premier thème qui s'appliquent aux activités stratégiques du Gouvernement. Les textes qui apparaissent en caractères gras reprennent intégralement les recommandations dispersées dans les chapitres précédents; ils sont numérotés de façon séquentielle et comprennent à la fin une référence numérique permettant de les situer dans le rapport.

1. RENDRE PLUS GÉNÉRALE LA PRATIQUE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'intérêt de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts dépasse sa capacité d'évaluer l'opportunité d'un projet et de trouver les meilleures conditions environnementales de sa réalisation éventuelle; il

vient aussi de ce qu'elle peut permettre de scruter et de valider les pratiques d'évaluation qui sont utilisées dans le domaine où s'inscrit un projet donné. L'évaluation d'un projet qui s'inscrirait dans une politique ou un programme n'ayant jamais fait l'objet d'une évaluation environnementale risquerait fort d'aboutir à une remise en cause de l'ensemble de cette politique ou de ce programme. Même si certains l'ont déploré, on ne peut empêcher l'examen public d'un projet donné de s'étendre à diverses questions situées en amont de la réalisation de ce projet. Par ailleurs, la remise en question d'un projet est susceptible d'être beaucoup moins litigieuse, beaucoup moins génératrice de conflits, si l'élaboration de la politique ou du programme dans lequel il s'inscrit a déjà pris dûment en considération les facteurs environnementaux.

C'est pourquoi le comité recommande que la pratique d'évaluation environnementale soit généralisée à l'ensemble des documents d'orientation et des projets qui ont un impact environnemental. Plus spécifiquement:

- . Une évaluation environnementale devrait être réalisée pour toutes les activités stratégiques gouvernementales ayant une incidence sur la qualité de l'environnement: politiques sectorielles, livres blancs, plans d'action, stratégies d'intervention, plans d'équipement, programmes de subvention, etc.; la consultation du public devrait être instaurée là où aucun autre mécanisme de participation n'est utilisé. (1)
- . Cet exercice d'évaluation environnementale devrait également être encouragé sur une base volontaire dans toutes les opérations reliées à l'aménagement du territoire: schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté et des communautés urbaines, plans d'urbanisme, plans d'affectation des terres publiques, plans directeurs des parcs, réserves fauniques et réserves écologiques, plans d'aménagement des unités de gestion forestière, etc. Des mécanismes de participation permettent déjà au public de donner son avis pour certaines de ces opérations et l'extension proposée faciliterait largement l'autorisation de certains projets dans le cadre de la procédure. (2)
- . Les ministères qui réalisent des interventions sur le territoire ou qui administrent des programmes ayant des impacts sur le milieu devraient généraliser ou rendre explicite l'évaluation environnementale pour toutes leurs

activités, même si elles ne sont pas soumises à la procédure gouvernementale: aménagement forestier, reboisement, exploitation forestière, défrichage, drainage, assainissement des eaux, etc.; cette pratique permettrait une meilleure acceptation des préoccupations environnementales par un plus grand nombre d'intervenants et ouvrirait la voie à l'implantation de nouvelles formules de participation du public. (3)

- La pratique de l'évaluation environnementale devrait être encouragée pour tous les projets de nature privée qui modifient l'environnement, peu importe leur nature ou leur envergure; dans le cadre de cette pratique généralisée, la procédure prendrait toute son utilité avec les projets assujettis. (7)

Cette évaluation environnementale doit s'inspirer d'une conception très large de l'environnement, tel que le suggère le règlement actuel. A cette fin:

- Les évaluations environnementales réalisées ou non dans le cadre de la procédure, devraient permettre de faire ressortir toute la gamme des enjeux économiques, écologiques et sociaux d'un projet susceptibles d'être soulevés par les intervenants concernés. (8)

2. INTRODUIRE LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DES LES PREMIERS STADES DE LA PLANIFICATION D'UN PROJET

Si l'évaluation environnementale intervient lorsque la conception du projet est déjà fort avancée, elle risque de n'avoir aucune influence réelle sur cette conception, quelle que soit l'ampleur appréhendée des impacts; elle est susceptible alors de se réduire à une recherche de mesures d'atténuation qui vont minimiser les impacts négatifs, même si des changements dans la conception technique du projet étaient susceptibles de produire le même résultat de manière plus efficace. Il importe donc que l'évaluation environnementale d'un projet commence dès les premiers stades de sa planification, avant même que la décision de planifier et de réaliser le projet n'ait été prise. A cette fin:

- Le ministère de l'Environnement devrait encourager les promoteurs à prendre en considération les enjeux

environnementaux dès les premières étapes de la genèse d'un projet et à cette fin, il devrait mettre à leur disposition des guides appropriés pour intégrer ces préoccupations dans leur planification. (4)

- . L'avis de projet devrait être transmis plus tôt au ministère de l'Environnement, soit avant même que le promoteur ne détaille une première option dans le cadre de son processus de planification; l'avis devrait alors contenir une problématique sur la faisabilité technique, financière et environnementale du projet qui mettrait en évidence son opportunité, en particulier par rapport aux enjeux environnementaux; même s'il n'est pas très détaillé, l'avis de projet devrait toujours refléter que les solutions envisagées tiennent compte des préoccupations environnementales. (5)
- . La directive finale sur l'étude d'impact devrait être remise au promoteur dans un délai plus court afin qu'elle puisse influencer la démarche de planification de son projet. (6)

3. MIEUX INFORMER LE PUBLIC ET AUGMENTER SES OCCASIONS D'INTERVENIR

Actuellement, le public n'intervient qu'en bout de piste, lorsque le projet est entièrement conçu et quasiment prêt pour autorisation gouvernementale. Après la période de consultation publique, il n'est plus guère informé des suites données au projet. Cette situation entraîne des réactions qui peuvent être parfois d'autant plus vives que prévaut une perception qu'il est déjà difficile d'apporter des changements. Une rétroaction du public sur les grandes lignes d'un projet, à des stades initiaux de conception, augmenterait la capacité d'intervention du public, tout en facilitant pour le promoteur la préparation de son étude d'impact, car les principaux enjeux de la réalisation du projet se dégageraient plus rapidement. A cette fin:

- . L'avis de projet devrait, avec le consentement du promoteur, faire l'objet d'une information auprès du public, par l'intermédiaire du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (20)
- . Il faudrait instaurer, avec le consentement du promoteur, une forme de consultation publique au moment de la préparation de la directive. Cette étape s'apparenterait à celle du "scoping" dans les procédures américaine et canadienne, qui

est un mécanisme d'information et de consultation du public sur la directive et qui vise à préciser l'étendue de l'étude d'impact devant être réalisée. (21)

- L'hypothèse d'une modification au règlement pour institutionnaliser l'information sur l'avis de projet et la consultation sur la directive devrait être étudiée plus à fond. (22)

Il est aussi important que l'information donnée au public soit la plus complète possible. Une information incomplète alimente des questions additionnelles, quand elle n'incite pas à la suspicion envers le projet et le promoteur. L'information donnée au public doit aussi avoir été validée pour se mériter plus de crédibilité et pour clarifier dès le départ les débats. A cette fin:

- Le ministère de l'Environnement devrait davantage faire état de ses avis techniques sectoriels comme gestionnaire de ressources et comme responsable de la politique de protection de l'environnement. (45)
- Le ministère de l'Environnement devrait favoriser la réalisation d'une contre-expertise par des ressources extérieures, chaque fois que le promoteur est un ministère ou que le ministère de l'Environnement ne peut clarifier convenablement le rapport soumis; cette expertise devrait être complétée assez tôt pour être déposée avant la période d'information statutaire. (52)
- La période publique d'information ne devrait débuter que lorsque toutes les pièces du dossier sont en place, à savoir l'étude d'impact complétée avec les réponses complémentaires du promoteur, le résumé de l'étude d'impact avec une carte de localisation du projet, les expertises techniques du ministère de l'Environnement dans ses champs de spécialisation et de compétence, les avis à caractère technique des ministères concernés et les autres expertises éventuelles. (26)
- L'étape d'analyse et d'avis de recevabilité et celle de l'analyse environnementale de la procédure actuelle devraient être remplacées par une analyse technique préparée pour le début de la période de consultation publique. Le ministère de l'Environnement intégrerait alors dans cette analyse ses expertises techniques dans ses champs de compétence, celles des autres ministères, de même que les contre-expertises éventuelles. (27)

Par ailleurs, pour que le public puisse mieux se préparer aux audiences et puisse vérifier si l'application de la procédure en a valu la peine, il est utile qu'il soit mieux informé sur le cheminement d'un projet à tous les stades de la procédure. A cette fin:

- . La liste des projets et de leur progression dans la procédure, établie et périodiquement mise à jour par le ministère de l'Environnement, devrait être rendue publique, par exemple dans le bulletin produit et distribué par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (28)
- . Les rapports d'inspection, de surveillance et de suivi devraient être transmis par le ministère de l'Environnement au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour qu'il les rende publics. (57)

Actuellement, les possibilités d'intervention du public sont limitées à la période d'information et à celle d'audience situées à l'intérieur du mandat de quatre (4) mois du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Ces limites strictes peuvent représenter des contraintes pour la participation du public dans certains cas, notamment lorsque le projet ou le programme examiné concerne plusieurs régions. De même, lorsque de nouvelles informations ou de nouvelles propositions pour la réalisation du projet sont mises de l'avant après audience, ou lorsque des modifications sont apportées au décret sur des aspects importants d'un projet, le public n'a pas actuellement la possibilité de donner son point de vue. Dans de tels cas, il serait souhaitable qu'une nouvelle consultation soit effectuée. A cette fin:

- . Dans le cadre de programmes ou de projets qui touchent plusieurs régions, il faudrait pouvoir prolonger la durée de l'audience publique afin de consulter adéquatement la population de chaque région concernée, ou encore la demande d'autorisation ne devrait porter que sur une région à la fois. Cette prolongation serait facilitée par des amendements au règlement. (32)
- . Les programmes d'équipements échelonnés sur plusieurs années, principalement ceux d'Hydro-Québec et du ministère des Transports, devraient être soumis à la procédure afin d'approfondir la problématique, les choix d'option, les techniques utilisées et les conditions générales d'autorisation et de réalisation. Une fois ces programmes

approuvés, chaque projet concret qui en découle, lié par exemple soit à un secteur du réseau routier, soit à un secteur du réseau électrique ferait simplement l'objet d'une déclaration complémentaire indiquant ses données particulières. Les programmes autorisés ne devraient toutefois pas dépasser cinq ans et des modalités d'application d'une procédure d'évaluation environnementale par programme d'équipement devraient être discutées avec les organismes concernés. (33)

- . Lorsque le promoteur demande des modifications à une autorisation déjà donnée par décret par le Conseil des ministres, la procédure devrait maintenir le droit du public à être toujours informé et le cas échéant consulté sur ces demandes de modifications lorsqu'elles portent sur des éléments majeurs du projet. (40)
- . Lorsque de nouvelles informations techniques, de nouvelles options ou d'autres modifications substantielles à l'étude d'impact, non disponibles à l'audience publique, ont une incidence directe sur la décision du Conseil des ministres et sur les conditions de réalisation, le ministre de l'Environnement devrait confier au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement un mandat complémentaire et bref pour procéder à l'examen public et à la validation de ces nouvelles informations auprès des principaux intervenants concernés avant la décision du Conseil des ministres. (39)

Pour assurer une équité de traitement entre les différents intervenants, il serait souhaitable que les groupes puissent disposer de certains moyens pour préparer leur prise de position. Les débats deviendraient alors sans doute mieux articulés et plus constructifs. L'ampleur des dossiers étudiés en audience publique, les contraintes de temps du mandat d'audience et la pauvreté de moyens dont disposent les groupes dans leurs représentations devant la commission face aux moyens importants du promoteur justifient amplement le principe d'une aide accordée aux groupes.

- . Une aide financière régie par un programme normé devrait être accordée aux groupes à buts non lucratifs par le ministère de l'Environnement. Recommandée par un comité de financement ad hoc indépendant de ce ministère, l'enveloppe allouée serait proportionnelle à l'ampleur du projet, à sa complexité technique et aux contraintes liées au lieu de l'audience. (42)

4. ALLÉGER LES ÉTUDES D'IMPACT ET LES RENDRE PLUS PERTINENTES

Actuellement, les études d'impact affichent souvent un caractère encyclopédique qui s'avère rébarbatif aux citoyens. Elles contiennent des inventaires très détaillés sur différents éléments bio-physiques où la description l'emporte souvent sur l'analyse, la prévision et la prédiction des impacts. La quantité d'informations pertinentes pour la prise de décision ne représente qu'une partie de la masse des données qui y sont présentées. Si l'on veut rendre plus visibles les enjeux, simplifier le travail pour tous et mieux clarifier les choix, la qualité des études d'impact doit être améliorée. Le comité estime qu'il y aurait avantage à alléger et abréger les études d'impact. A cette fin:

- . L'étude d'impact, plutôt que de s'attarder à faire des inventaires exhaustifs, devrait se concentrer sur l'identification et sur l'évaluation des impacts significatifs, sans se limiter exclusivement à la zone d'étude identifiée. (11)
- . Il y aurait avantage à alléger et abréger les études d'impact dont la masse importante et le caractère encyclopédique s'avèrent souvent rébarbatifs aux citoyens. Un avis de projet mieux documenté et une consultation lors de l'émission de la directive sur les enjeux perçus par la population sont de nature à permettre une simplification de l'étude d'impact. (30)

Une des déficiences des études d'impact concerne souvent l'absence de prise en compte des interactions entre les différents impacts. Les présentations utilisées juxtaposent les différents genres d'impact, sans souligner leurs effets cumulatifs éventuels.

En outre, les impacts bio-physiques sont généralement mieux décrits que les impacts socio-économiques qui sont de préoccupation plus récente. Étant donné que l'évaluation de cette dernière catégorie d'impact est intimement liée aux préoccupations et aux réactions des populations concernées, on ne peut envisager que leur analyse soit faite de manière pertinente sans qu'il n'y ait de rétroaction du public au projet, avant même que l'étude d'impact ne commence. A cette fin:

- La directive devrait, suite à une nouvelle consultation spécifique auprès du public qui porterait sur la directive préliminaire, mentionner les facteurs qui apparaissent déterminants pour la population, permettant ainsi une meilleure analyse des éléments sociaux. (10)

Par ailleurs, bien que plusieurs projets d'un même genre aient déjà été soumis à la procédure, chaque nouvelle étude d'impact semble habituellement repartir à zéro en termes de connaissances. Il est normal que chaque étude d'impact contienne des analyses particulières, dû aux caractéristiques du milieu où se réalise le projet. Cependant, la prévision et l'évaluation des impacts gagneraient nettement en précision si les connaissances acquises lors des études d'impact antérieures, et vérifiées par un examen scientifique des changements que le projet a apportés, étaient mises à profit et enrichies à chaque projet. Il est important de donner un caractère cumulatif à l'acquisition des connaissances dans le cadre de la procédure en apportant une attention plus grande à la conception et à la réalisation des programmes de suivi, c'est-à-dire des programmes d'études subséquents à la réalisation d'un projet que le promoteur doit entreprendre pour vérifier si les impacts anticipés se sont bien produits. Pour ces motifs, le comité considère que:

- La directive du ministère de l'Environnement devrait exiger plus de précisions sur les interactions entre les impacts d'un projet, ainsi que sur la détermination des effets de synergie et de cumul, notamment pour mieux identifier les groupes atteints et les milieux concernés. (9)
- Les études d'impact devraient préciser les objectifs et les méthodologies des programmes de suivi portant sur certains impacts ou mesures d'atténuation dont la prédiction est incertaine; ces programmes devraient être validés par le ministère de l'Environnement avant autorisation et devraient prévoir la possibilité pour le ministère d'ajuster, si nécessaire, les méthodologies de suivi après l'obtention des premiers résultats et d'ajouter de nouvelles mesures d'atténuation en cours de réalisation du projet. (56)
- La directive devrait tenir compte de l'ampleur du projet et de l'intensité appréhendée des impacts. (18)

5. EXPLICITER ET RAFFERMIR LES REGLES DU JEU POUR LES DIFFÉRENTS INTERVENANTS

Plusieurs personnes consultées ont déploré un certain laxisme à différentes phases dans le déroulement de la procédure. Pour rendre la procédure plus rigoureuse, tout en atténuant les sources d'insatisfaction, il est nécessaire que l'action des intervenants soit mieux encadrée, en termes de délais, de procédure administrative ou de lignes de conduite. Des règles du jeu plus strictes et plus claires faciliteront le travail de chacun, éviteront des délais indus et maintiendront la crédibilité de la procédure auprès de chaque groupe d'intervenants.

5.1 POUR LES PROMOTEURS

Il arrive que des promoteurs déposent au ministère de l'Environnement une demande de certificat d'autorisation pour des projets (ou, si aucune autorisation n'est nécessaire, réalisent des projets) qui se situent juste en-dessous des seuils d'assujettissement à la procédure. Un tel dimensionnement des projets peut être techniquement fondé, mais il peut aussi refléter un effort pour contourner l'application de la procédure.

- Le ministère de l'Environnement devrait exercer un contrôle plus sévère sur les pratiques visant à contourner l'application du règlement. Ainsi la liste des projets majeurs qui font l'objet d'un certificat d'autorisation selon l'article 22 ou ceux qui échappent à la procédure parce que leurs caractéristiques se situent à la marge des normes d'assujettissement devrait néanmoins être rendue publique en même temps que la liste des projets soumis à la procédure. (36)

Il arrive aussi, surtout dans le cas des infrastructures linéaires, qu'un projet soit morcelé en une série de petits tronçons. Cette pratique peut certes correspondre à des réalités techniques où l'intervention met l'accent sur certains problèmes majeurs ou encore, à des contraintes budgétaires d'étalement de grands projets dans le

temps. Cependant, l'évaluation environnementale limitée à un petit tronçon peut être rendue difficile en l'absence de vision d'ensemble ou peut même aboutir à des résultats qui, ultérieurement, rendront difficile l'évaluation d'autres tronçons. Dans tous ces cas, des règles de conduite plus claires doivent être suivies.

- Toute étude d'impact relative à une infrastructure de type linéaire devrait exposer la problématique d'ensemble au plan technique et environnemental pour la section d'infrastructure où s'insère le tronçon particulier faisant l'objet d'une demande d'autorisation. (31)
- Un allègement du processus d'approbation des programmes d'entretien par le moyen de programmes échelonnés sur plusieurs années serait également souhaitable et bénéfique. (34)

5.2 POUR LES MINISTÈRES

Plusieurs ministères participent actuellement à l'application de la procédure en soumettant au ministère de l'Environnement des avis à différentes phases: sur le projet de directive, sur la recevabilité de l'étude d'impact, sur l'analyse environnementale. La participation des différents ministères concernés par un projet est en fait inégale, n'a pas toujours un caractère officiel et n'est pas forcément reprise explicitement dans les documents d'évaluation du projet. La participation d'autres ministères à l'évaluation d'un projet est nécessaire, mais elle doit être elle aussi clarifiée.

- Les ministères devraient faire officialiser et transmettre au ministère de l'Environnement leur avis technique avant la période statutaire d'information prévue au règlement. (43)

5.3 POUR LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement exerce plusieurs rôles dans l'application de la procédure. Il la gère dans son ensemble, à l'exception des relations avec le public qui sont confiées au Bureau

d'audiences publiques sur l'environnement. Ses capacités d'expertise et sa diligence sont donc un facteur déterminant des délais aux étapes administratives de la procédure. Il coordonne aussi les actions des autres ministères et influence éventuellement la cohérence des différentes positions qui peuvent être prises. Il analyse les projets en tant que spécialiste, dans certains domaines où il dispose d'une expertise administrative unique (comme les réserves écologiques ou la gestion du domaine hydrique), ou encore, à titre de responsable de la Loi sur la qualité de l'environnement. Ensuite, il doit autoriser, par un certificat émis en vertu de l'article 22, les modalités très détaillées de réalisation du projet qui a été accepté dans ses caractéristiques essentielles par le Conseil des ministres. Enfin, le ministère de l'Environnement doit s'assurer que le projet se réalise conformément à ce qui a été autorisé. L'exercice de chacun de ces rôles doit être resserré.

- Le ministère de l'Environnement devrait raccourcir les délais entre le moment où il reçoit une étude d'impact et le moment où il complète l'analyse technique du projet, avant la période d'information publique. Sauf si des contre-expertises importantes sont nécessaires, ce délai ne devrait pas dépasser trois mois. (29)
- Le ministère de l'Environnement devrait veiller à la cohérence de toutes les positions ministérielles, rechercher des consensus avant le début de la période d'information du public en cas d'opinions divergentes et commander au besoin les contre-expertises qui pourraient manquer. (44)
- Le gouvernement et en particulier ses ministères devraient préciser leurs partages de responsabilités afin d'assurer la prise en compte des aspects relativement nouveaux comme les nuisances par le bruit et les odeurs, les paysages et les éléments humains et sociaux. (48)
- Le décret du Gouvernement devrait exiger que des rapports de surveillance soient transmis par le promoteur au ministère de l'Environnement pendant les phases de construction et d'exploitation des projets. (53)
- Afin de certifier la bonne exécution de la surveillance, le promoteur devrait mandater un expert externe qui puisse garantir que les opérations de surveillance ont été réalisées efficacement et que le rapport transmis au ministère de l'Environnement s'appuie sur une vérification adéquate. (55)

- Le ministère de l'Environnement devrait effectuer des contrôles systématiques sur la façon dont les projets sont effectivement surveillés et réalisés. (54)
- Le ministère de l'Environnement devrait faire un traitement systématique des rapports d'inspection, de surveillance et de suivi pour en tirer des améliorations à la procédure ou aux projets. (58)
- Le ministère de l'Environnement devrait obtenir les ressources nécessaires pour jouer efficacement ses différents rôles dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen sur l'environnement. (62)

5.4 POUR LE MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

Dans le cadre législatif et réglementaire actuel, le ministre doit, suite à la réception d'une demande d'audience, requérir le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement de tenir une audience publique, à moins qu'il ne la juge frivole. En pratique, l'évaluation de la demande est un processus délicat et dans certains cas, plutôt long. Selon la nature de la demande, certaines médiations sont éventuellement tentées avant qu'une réponse formelle ne soit donnée au requérant. Le recours à la médiation fait l'objet d'autres recommandations. Dans le souci de rendre les règles du jeu plus strictes et plus claires, il est cependant souhaitable que les requérants soient plus rapidement informés du sort de leur demande: acceptée, refusée ou encore évaluation suspendue pour tenter une médiation.

- Les requérants d'audience publique devraient recevoir rapidement un accusé de réception de leur requête et le ministre devrait statuer sur leur demande dans un délai raisonnable ne dépassant pas 60 jours, accordant ou refusant l'audience, ou offrant, avant de procéder à l'audience, une hypothèse de médiation environnementale. (23)

5.5 POUR LES CONSULTANTS

Dans le régime québécois d'évaluation, la qualité des études d'impact repose en grande partie sur le travail des consultants dont le promoteur retient les services. Avec le temps, les consultants sont devenus de plus en plus compétents et leur statut s'est amélioré. Il n'apparaît donc pas utile de proposer une modification qui enlèverait au promoteur sa responsabilité dans la préparation des études d'impact. Cependant, il serait souhaitable que les consultants clarifient les règles de conduite auxquelles ils adhèrent.

- Les consultants devraient clarifier leurs responsabilités dans leur code de déontologie pour mieux distinguer les affirmations strictement techniques qu'ils émettent des opinions liées à la décision du promoteur. (19)

5.6 POUR LE BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT

Le Comité estime qu'il est important d'améliorer l'information et la consultation publiques à plusieurs étapes de la procédure. Pour garder à la participation du public le poids qu'elle a dans un processus qui n'a qu'un caractère consultatif, il est important de conserver l'ouverture à toutes les interrogations qui se situent dans ce cadre. Il est aussi essentiel d'assurer une continuité dans la gestion des audiences et d'éviter ainsi que le déroulement d'une commission ne devienne tout à fait imprévisible. A cette fin:

- Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement devrait se voir confirmé dans ses rôles d'information et de consultation tout au long de la procédure. (37)
- Dans ce cadre, le mandat d'audience ne devrait pas restreindre la portée de l'analyse du projet par les commissaires. A cette fin, les termes de référence de l'interprétation du mandat des commissions doivent demeurer ceux qui sont invoqués habituellement: la loi et les règlements, la directive ministérielle, l'étude d'impact du promoteur, les avis techniques des ministères et l'état général des connaissances sur une question donnée. (38)

- Pour éviter une démarche imprévisible des commissions et leur assurer une meilleure continuité, des mécanismes devraient être mis en place: chaque commission devrait être présidée par un commissaire permanent et, à cette fin, le nombre de commissaires en exercice devrait toujours être suffisant. (35)

Les audiences publiques sont un des temps forts de la procédure. L'examen du projet par le public y est condensé. Elles influencent grandement l'image publique du projet et du promoteur. Tout en permettant la plus grande participation possible du public, il est donc nécessaire que le déroulement des audiences suive des règles strictes d'équité entre les intervenants.

Toutefois, il faudrait que la participation du public dans le cadre de la procédure québécoise continue de se faire de manière relativement libre, sans le formalisme que revêtent, par exemple, des représentations en cour de justice afin de faciliter l'accessibilité du public aux audiences et de permettre de recueillir l'ensemble des opinions.

- Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement devrait rendre public un code de déontologie pour clarifier certaines règles de procédures d'audience litigieuses et pour assurer l'équité à tous les intervenants, sans judiciaireiser la procédure; il y a lieu en effet de tirer profit de l'expérience pour préciser ces règles de procédures comme la gestion du temps, le traitement des questions des intervenants, le rôle des experts, le droit de rectification. (41)

6. INTRODUIRE PLUS DE FLEXIBILITÉ OPÉRATIONNELLE DANS LA GESTION DE LA PROCÉDURE

S'il est nécessaire de renforcer et d'explicitier les règles du jeu pour les différents intervenants, il est aussi important d'introduire plus de flexibilité opérationnelle dans la gestion de la procédure pour mieux en adapter les exigences à la nature des projets et pour utiliser au maximum les deux temps de la décision prévus dans la loi: autorisation du projet par décret du gouvernement et autorisation

subséquente du sous-ministre concernant les plans et devis de réalisation.

Certains projets ont un caractère répétitif très marqué, soit dans le temps, soit dans l'espace, tels les projets de dragage ou d'aménagement faunique. Pour éviter la répétition d'études d'impact et éventuellement d'audiences très rapprochées et qui n'apportent pas d'élément nouveau au débat, il est souhaitable que de tels projets soient assujettis dans le cadre de programmes échelonnés sur plusieurs années. Dans ces cas, la directive devrait insister sur l'acquisition des connaissances nouvelles d'un programme à un autre.

- Dans le cas d'une activité qui se déroule de façon répétitive au même endroit, le ministère de l'Environnement devrait inciter le promoteur à demander une autorisation pour un programme échelonné sur plusieurs années, quitte à ce que le Gouvernement l'assortisse de conditions spécifiques, conditions devant être obligatoirement respectées pour que l'autorisation demeure valide. La directive devrait alors tenir compte de l'information contenue dans l'étude d'impact générale réalisée pour l'adoption du programme et la nouvelle étude élaborée pour chaque projet spécifique deviendrait ainsi un complément servant à actualiser cette dernière étude. (15)
- Lorsqu'une activité répétitive se déroule à différents endroits et qu'elle génère autant de projets faisant l'objet d'autorisations différentes, la directive devrait insister sur les éléments nouveaux d'un projet à l'autre. (16)

Lorsqu'un projet arrive à la période d'information et de consultation, ses principales modalités de réalisation sont déjà bien précisées. Habituellement, les plans et devis détaillés ne sont cependant pas encore prêts et les sondages très précis sur le terrain ne sont pas encore complétés non plus. Il peut ainsi arriver des imprévus sur le chantier qui entraînent certaines modifications aux modalités prévues au départ. L'économie générale des dispositions législatives sur la procédure des études d'impact semble particulièrement bien adaptée à cette réalité puisqu'elle prévoit deux temps d'autorisation, sans doute à des degrés de précision différente: le décret du gouvernement et le

certificat d'autorisation du sous-ministre. Toute modification majeure à un projet doit certes remonter au Conseil des ministres. Cependant, des accommodements mineurs devraient pouvoir être autorisés sans recourir à nouveau à l'instance gouvernementale décisionnelle. A cette fin:

- Les décrets d'autorisation adoptés par le Conseil des ministres ne devraient pas comporter trop de détails techniques; pour cela, ils devraient faire référence aux éléments essentiels qui devraient à l'avenir être identifiés dans le rapport du sous-ministre. Seules les modifications sur ces éléments majeurs devraient nécessiter l'approbation du Conseil des ministres. (46)
- En dehors de ces éléments essentiels, lorsque certaines conditions accessoires d'un décret ne peuvent être respectées par un promoteur pour des raisons de délais ou de nouvelles techniques imprévisibles, le sous-ministre devrait pouvoir accepter dans son autorisation des modifications mineures de l'étude d'impact. Pour respecter le droit du public d'être informé des motifs justifiant la décision du sous-ministre, celui-ci devrait diffuser dans le public un rapport explicatif de sa décision, notamment auprès de ceux qui ont participé aux consultations publiques. (47)

7. DÉVELOPPER L'OUTILLAGE TECHNIQUE NÉCESSAIRE A LA PRÉPARATION DES ÉTUDES D'IMPACT

Le contenu des études d'impact pourrait être amélioré si les personnes qui ont à les réaliser ou à les analyser disposaient d'outils leur facilitant l'accès aux méthodologies habituellement reconnues, aux sources de références pertinentes et aux résultats des programmes de suivi sur des projets semblables. Pour faciliter la préparation des directives, il faudrait aussi pouvoir disposer d'une ligne de conduite assez claire sur l'étendue des recherches de base qui doivent être présentées dans un étude d'impact, lorsque l'état actuel des connaissances ne permet pas de justifier des positions claires. A cette fin:

- Le ministère de l'Environnement devrait rendre plus accessibles les données et les connaissances permettant de faire un choix des éléments techniques et juridiques pertinents au traitement de certaines catégories de dossiers

afin d'améliorer la cohérence de ses décisions, de même que la sélection et la diffusion des connaissances. (13)

- . Le ministère de l'Environnement devrait définir des critères permettant de juger de la nécessité de nouveaux inventaires; il devrait de plus préparer des guides thématiques conseillant sur le choix des méthodes d'inventaire et d'analyse appropriées à des contextes particuliers et faisant le point sur certaines problématiques environnementales; les études d'impact devraient expliquer le choix des méthodes d'inventaire et d'analyse en fonction du degré de précision nécessaire pour traiter les enjeux. (12)
- . La directive préliminaire devrait être complétée en annexe par une liste des éléments qui se sont révélés importants dans les dossiers de même catégorie soumis antérieurement à la procédure. (14)
- . Le ministère de l'Environnement devrait favoriser la recherche et l'expérimentation pour améliorer ou développer les approches et les méthodes permettant de prendre en compte les facteurs humains dans l'évaluation environnementale. (17)
- . Le ministère de l'Environnement devrait s'assurer la collaboration de certains grands promoteurs pour faire l'évaluation postérieure de projets types afin d'identifier et de corriger certains problèmes à long terme qui n'ont pas été mis en évidence dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. (59)

8. HARMONISER LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN SUR L'ENVIRONNEMENT AVEC LES AUTRES PROCÉDURES D'AUTORISATION D'UN MEME PROJET

Certains projets exigent non seulement une autorisation environnementale, mais aussi d'autres autorisations, notamment celle de la Commission de protection du territoire agricole. Dans ce dernier cas, l'autorisation suit aussi une phase de consultation publique. Actuellement les deux procédures cheminent parallèlement. Pour réaliser de manière efficace une pondération entre les différentes dimensions d'un projet, il est souhaitable que ces procédures soient harmonisées.

- Le gouvernement devrait formaliser les processus d'harmonisation entre les différents mécanismes d'information et de consultation prévus dans d'autres lois du Québec en vue de simplifier, au bénéfice des promoteurs, de l'administration et du public les procédures d'approbation d'un projet. (49)
- Les consultations publiques réalisées dans le cadre de la procédure devraient en particulier être complétées avant que la Commission de protection du territoire agricole du Québec ne rende sa décision, lorsque des terres soumises au zonage agricole sont touchées dans un projet. Pour éviter tout risque de chevauchement des procédures, le gouvernement pourrait demander préférentiellement l'avis de cette commission pour les cas complexes et se réserver la décision finale. (50)

Par ailleurs, certains types de projets assujettis à la procédure québécoise peuvent se trouver également assujettis à la procédure fédérale, selon la nature du promoteur (entreprise privée ou organisme fédéral). Pour formaliser davantage la collaboration technique qui existe déjà dans l'évaluation de ces projets:

- Le ministère de l'Environnement devrait signer avec le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales un protocole d'entente permettant d'harmoniser la procédure québécoise avec la procédure fédérale, pourvu cependant que le fédéral améliore sa propre procédure et qu'il respecte intégralement les juridictions du Québec. (51)

9. EXPÉRIMENTER DAVANTAGE LA MÉDIATION ENVIRONNEMENTALE

Actuellement, lorsque le dossier d'étude d'impact est rendu public, certaines personnes n'ont parfois de critique ou d'objection au projet présenté que sur des points très précis; elles estiment que leur demande pourrait être satisfaite avec certaines modifications du projet, sans que l'opportunité même du projet ne soit remise en cause. Même si leur préoccupation porte sur des points précis, ces personnes n'ont d'autres choix pour se faire entendre que de demander la tenue d'une audience publique. Dans de telles circonstances, le ministre tentera habituellement de rapprocher les points de vue du promoteur et des requérants d'audience par un exercice de médiation. Cet exercice a

été mené soit de façon informelle par des membres du cabinet du ministre, soit plus formellement dans le cadre d'un mandat d'enquête publique, selon l'article 6.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement, confié au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Les enquêtes de ce type ont eu des résultats variables, mais encourageants. Ces exercices de médiation devraient continuer à être expérimentés dans un cadre cependant plus formel, avant qu'on ne statue éventuellement sur l'utilité de les prévoir dans le texte même de la loi.

- La médiation environnementale devrait être favorisée dans les dossiers où il y a demande d'audience et où il semble y avoir, aux dires du promoteur ainsi qu'à ceux des requérants, une possibilité de résolution de conflit et lorsque toutes les parties sont consentantes à tenter l'expérience. (24)
- Un mandat formel et explicite de médiation devrait être confié au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement qui aurait à produire un guide de procédures et un code de déontologie à cette fin. (25)

10. ASSUJETTIR LES PROJETS CONFORMÉMENT A LA FINALITÉ DE LA PROCÉDURE

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts est exigeante en terme de qualité des études, d'ouverture du promoteur aux meilleures solutions environnementales, d'expertise gouvernementale et externe et enfin, de disponibilité et de participation du public. Elle entraîne des coûts significatifs pour les différents intervenants. Elle doit donc être appliquée quand cela compte vraiment, quand un projet entraîne des impacts significatifs. Actuellement, les projets effectivement assujettis n'ont pas tous la même importance sur le plan environnemental et d'autres projets, qui peuvent générer des impacts majeurs, ne sont pas assujettis.

Le mandat du comité qui se situait à l'intérieur du règlement actuel, ne comportait pas un examen de la liste des projets assujettis et des critères d'assujettissement. Le comité estime cependant que la mise en oeuvre éventuelle de l'ensemble de ses recommandations, en resserrant

les règles du jeu et en permettant de bonifier non seulement des projets particuliers, mais aussi l'ensemble des pratiques d'évaluation, ne produira tous ces effets bénéfiques que si la liste des projets effectivement assujettis ainsi que les critères d'assujettissement sont revus. Dans un contexte où tous les projets publics et privés, toutes les politiques et programmes et tous les documents d'aménagement feraient l'objet d'une évaluation environnementale, il faudrait tendre à assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement les projets majeurs sur le plan environnemental, prévus de manière obligatoire dans le règlement. Dans cette perspective,

- Le comité souhaite que soient mis en vigueur les articles g, n, p et le 2^e alinéa de l'article j du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, selon des modalités propres à la nature de ces projets. (60)
- Le comité souhaite aussi qu'au fur et à mesure que la pratique d'évaluation environnementale se généralisera, la liste des projets assujettis et des critères d'assujettissement soit revue. (61)

11. INTÉGRATION DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DANS LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

La mise en oeuvre de la majorité des recommandations du comité contenues dans la deuxième partie du rapport aurait pour effet de modifier le cheminement de la procédure en vigueur et certaines pratiques administratives du ministère de l'Environnement. Pour illustrer ce phénomène, la figure 4 présente un schéma de la procédure actuelle dans lequel sont intégrées les principales recommandations du comité. Les numéros entre parenthèses identifient les recommandations concernées.

Figure 4: Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, telle que modifiée par les recommandations du comité

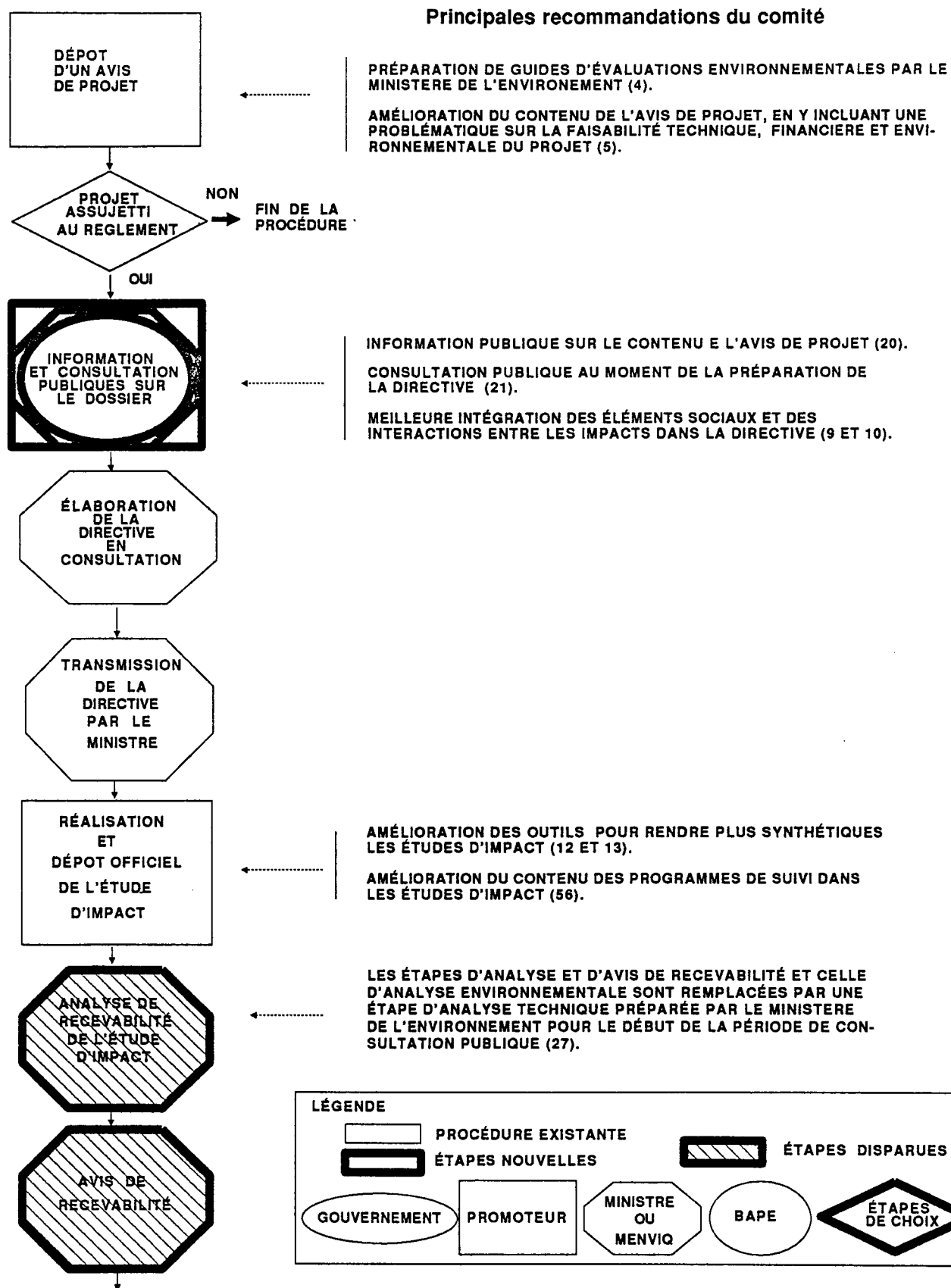


Figure 4 (suite)

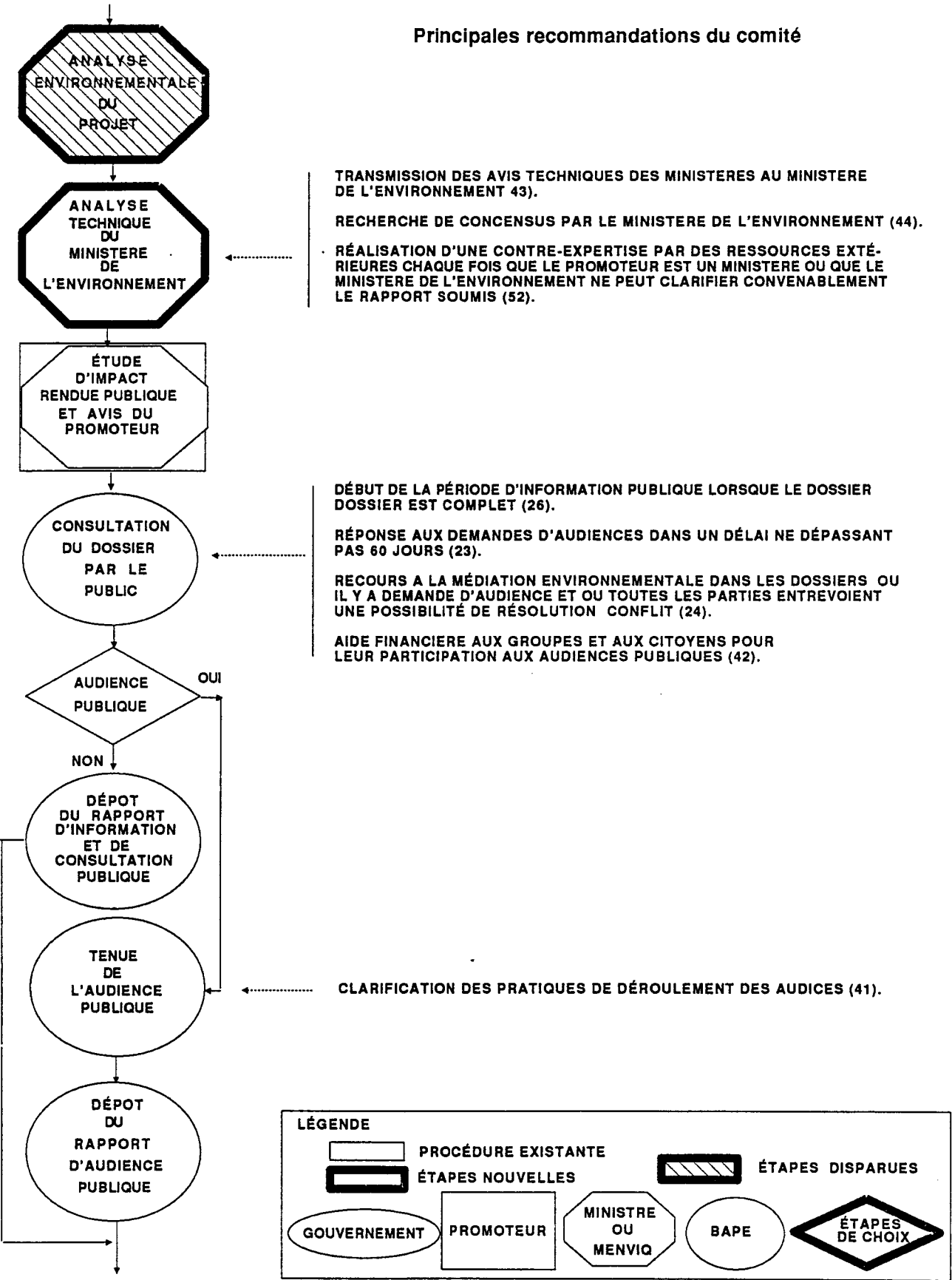
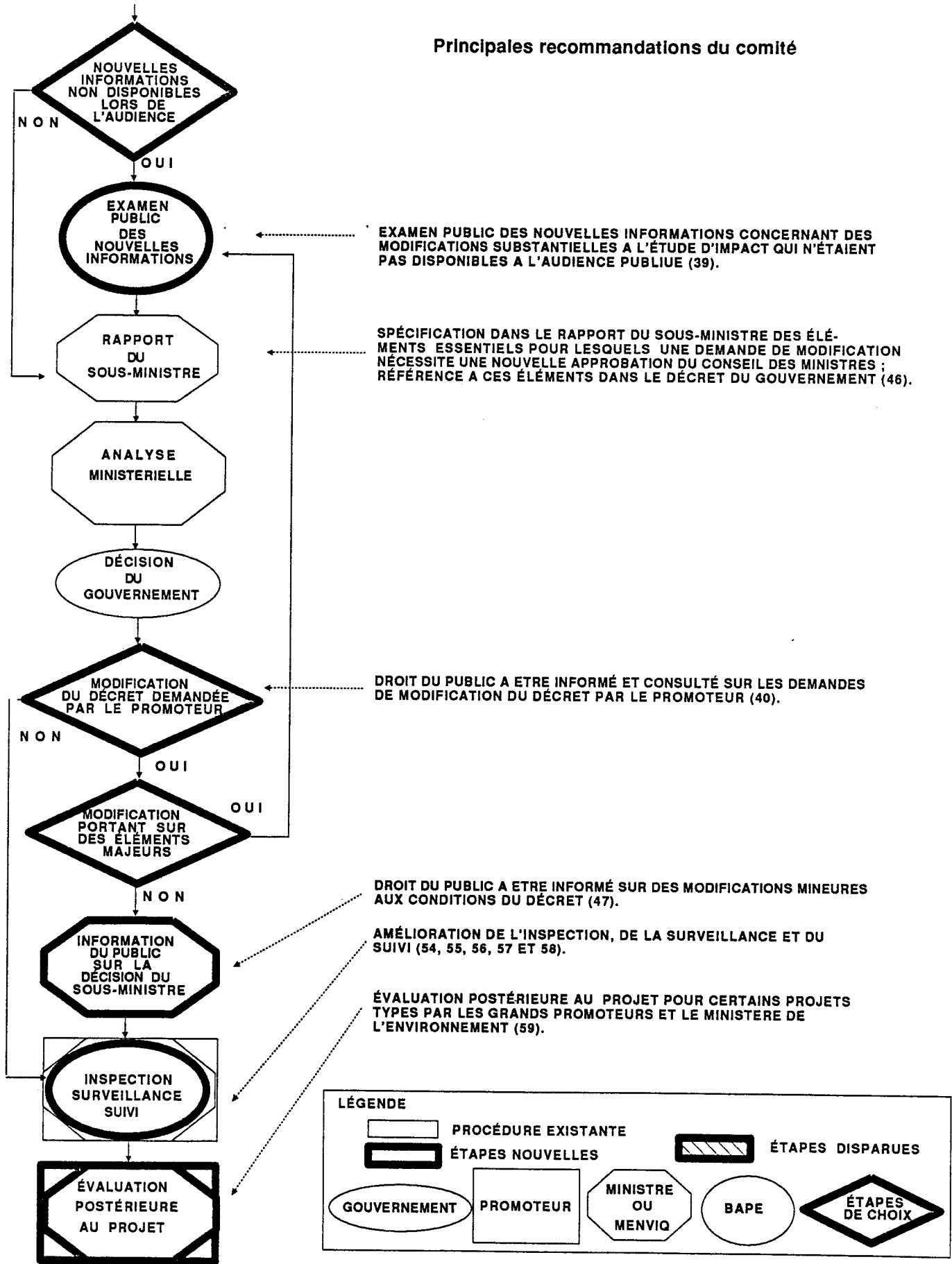


Figure 4 (suite)

Principales recommandations du comité



Fait à Québec, le 15 décembre 1988

Paul Lacoste, Président

André Beauchamp

Louis Chamard

Gérard Divay

Pierre Lefebvre

Bruce Walker

TROISIEME PARTIE

ANNEXES

ANNEXE 1

MANDAT DU COMITÉ D'EXAMEN DE LA PROCÉDURE
D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

**ANNEXE 1: Mandat du comité d'examen de la procédure d'évaluation
environnementale**

A la lumière de l'expérience des dernières années et préservant les acquis, le comité a pour mandat de proposer des améliorations à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Son analyse et ses propositions pourront porter sur les aspects suivants de la procédure.

1. La méthodologie suivie dans l'analyse et l'évaluation des projets:
 - a) pour l'étude d'impact:
 - le niveau de détail nécessaire;
 - les balises pour la nécessité de recherches additionnelles;
 - les sortes d'impact "humains ou sociaux".
 - b) pour l'analyse de l'étude:
 - l'évaluation même des impacts (balises pour les termes "fort", "moyen", etc...)
 - les formules possibles de pondération ou critères de jugement.
2. L'organisation et le fonctionnement administratif de la procédure en réexaminant et clarifiant les rôles des différents intervenants et les améliorations possibles à chaque étape de la procédure:
 - a) avis de projet:
 - le niveau de détail
 - b) la directive:
 - l'élaboration et le contenu (l'encadrement du projet);
 - les balises pour une consultation des organismes locaux sur le contenu

- c) l'analyse de recevabilité:
 - la nécessité ou les balises de recevabilité d'une étude
- d) l'analyse environnementale:
 - la nature (comparaison ou avis techniques);
 - le moment de sa transmission au ministre
- e) la nature du rapport du sous-ministre
- f) balises pour le contrôle et suivi environnementaux d'un projet

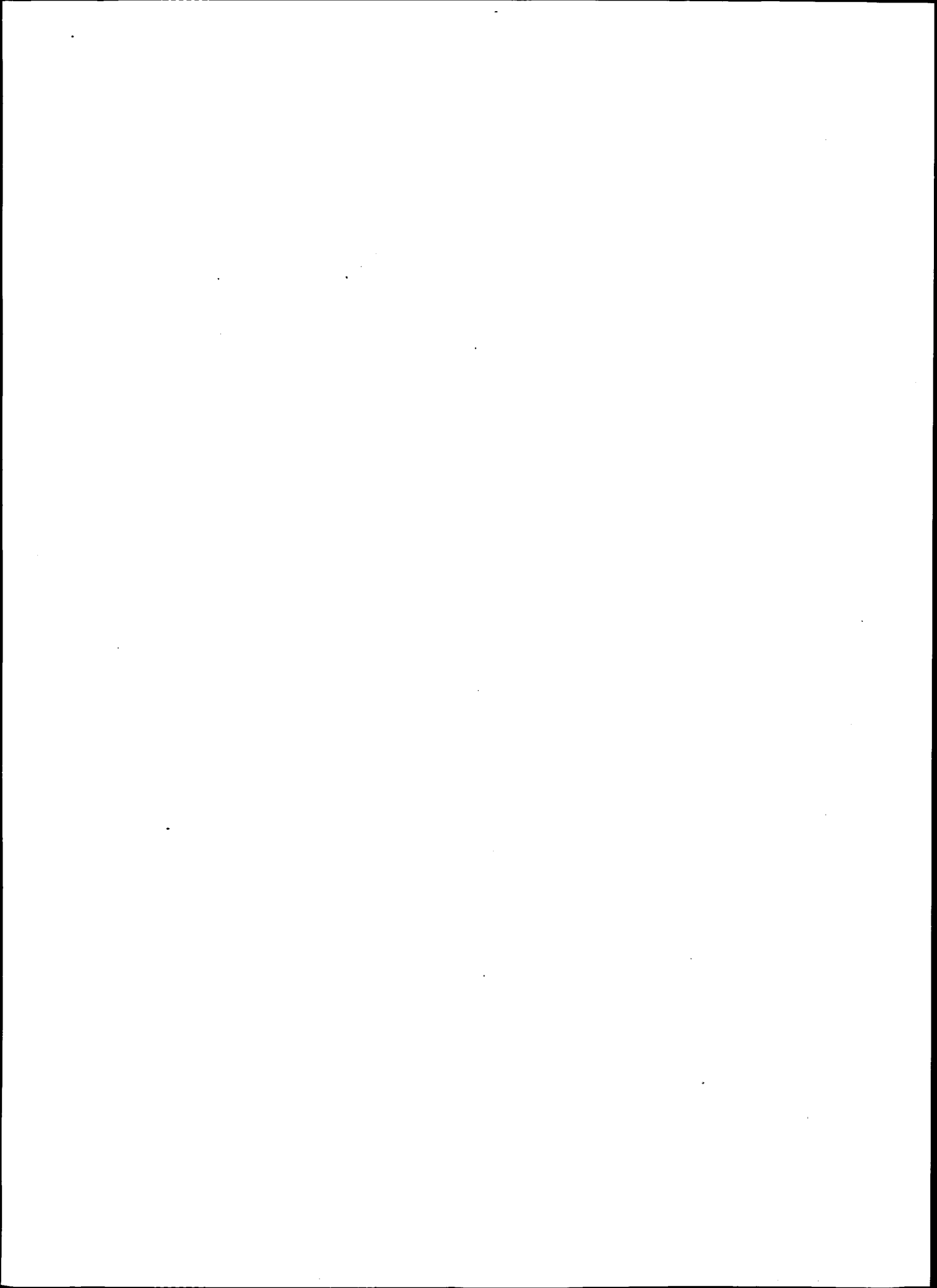
3. Des observations sur le rôle possible de médiation dans le cadre de la procédure.

Le comité devra recueillir les commentaires des individus ou des groupes qui voudraient se prononcer sur ces questions.

Le mandat du comité durera 4 mois à partir du 9 mai 1988. Le ministre rendra public le rapport une fois qu'il en aura pris connaissance.

ANNEXE 2

**LISTE DES THEMES SOUMIS AUX PARTICIPANTS DES
TABLES RONDES TENUES PAR LE COMITÉ**



**ANNEXE 2: Liste des thèmes soumis aux participants des tables
rondes tenues par le comité**

Selon son mandat, le Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale doit proposer, à la lumière de l'expérience des dernières années, des améliorations à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Le document ci-joint intitulé "Procédure administrative d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement" décrit le contenu des étapes de cette procédure et sert de référence aux travaux du comité.

L'étude d'impact constitue le coeur de la procédure; c'est le document sur lequel s'appuient les différents intervenants pour décider de l'acceptabilité environnementale du projet. Ce jugement sera d'autant plus valable que l'étude d'impact identifie les vrais enjeux et bonifie le projet afin d'en assurer une intégration harmonieuse dans son milieu récepteur. Aussi, le comité étudiera les étapes précédant l'étude d'impact et qui orientent son contenu, la structure même de l'étude et les étapes d'appréciation de l'étude dont l'objet est d'analyser le contenu de l'étude et de décider de l'acceptabilité environnementale du projet.

Les participants aux tables rondes sont des promoteurs, consultants, groupes environnementaux, particuliers, organismes conseils (universités et ministères) et représentants des médias qui sont appelés à soulever, en fonction de leur expérience des évaluations environnementales, des problèmes inhérents à la structure de la procédure administrative et à chacune des étapes de cette procédure.

Les tables rondes peuvent notamment aborder les thèmes suivants:

- le contenu des avis de projets et des directives;
- le contenu des études d'impact;
- les modalités d'une éventuelle participation du public avant la période d'information publique prévue au règlement;
- l'analyse de recevabilité de l'étude d'impact;

- l'analyse environnementale de l'étude d'impact;
- le contenu du dossier soumis à la période d'information publique et, lorsque requis, à l'audience publique;
- les difficultés des divers intervenants lors de la période d'audience publique (période d'information et de questions, période de réactions et des mémoires, période du rapport, nature des préoccupations);
- les réponses du ministre aux demandes d'audiences et la médiation;
- le rapport du sous-ministre;
- le contrôle, la surveillance et le suivi environnemental;
- les besoins en expertise et contre-expertise des intervenants;
- la diffusion de l'information sur les projets;
- la durée de la procédure et les délais.

Lors de l'étude des thèmes précités, les questions suivantes devaient être gardées en mémoire:

1. Le contenu des documents

Le contenu des différents documents est-il suffisamment détaillé pour les besoins des différents participants? Des améliorations sont-elles souhaitées quant à la structure des documents, quant au nombre d'éléments traités dans ces documents et quant à la précision et au niveau de détail avec lesquels ces éléments sont traités?

Quelle sorte de recherches doivent être effectuées pour la réalisation d'une étude d'impact lorsque la connaissance est déficiente?

L'équilibre entre le traitement des éléments concernant le milieu naturel et ceux relatifs au milieu humain est-il convenable?

2. La forme et le moment des consultations

Les intervenants sont-ils consultés aux bonnes étapes de la procédure? Est-il désirable de consulter les publics locaux à d'autres moments de la procédure, notamment sur le contenu de l'avis de projet ou de la

directive préliminaire, afin de mieux intégrer dans le dossier d'évaluation les objectifs de ces publics quant à la conservation et l'utilisation des ressources et quant à l'aménagement du territoire? Quels modes de consultation devraient être privilégiés? Quels seraient les rôles des différents intervenants?

L'étude d'impact devrait-elle accorder plus d'attention aux opinions du public?

3. La chronologie des étapes de la procédure et leur nécessité

Chacune des étapes de la procédure est-elle nécessaire? Serait-il avantageux que le ministère de l'Environnement donne un éclairage, lors des audiences publiques, non pas seulement sur la recevabilité de l'étude d'impact, mais sur son degré d'accord avec les jugements techniques qui sont faits dans l'étude d'impact?

4. La méthodologie des études d'impact

Faut-il imposer une méthodologie stricte qui permette d'évaluer l'importance des impacts? Quelles sont les balises pour les impacts forts, moyens, faibles?

Faut-il préférer certaines méthodes d'évaluation des impacts et de comparaison d'options, et selon quelles situations? Quelles seraient les méthodes pour pondérer certaines catégories d'impacts par rapport à d'autres catégories d'impacts, par rapport aux coûts du projet et aux avantages économiques qui y sont associés? Est-il toujours possible d'avoir des options d'aménagement du projet?

5. La consultation publique

Quels sont les problèmes vécus par les participants lors de la phase de consultation publique? Y-a-t-il des besoins de délais, d'accès à une expertise technique plus poussée?

La formule des audiences (période de question et période de remise des mémoires) permet-elle aux intervenants d'être convenablement informés et d'exprimer leurs opinions?

6. La surveillance, le contrôle et le suivi environnemental des projets

Y-a-t-il des ajustements à faire concernant les responsabilités des divers intervenants pour les activités de contrôle, de surveillance et de suivi?

Les responsabilités des différents intervenants sur les chantiers permettent-elles une surveillance environnementale efficace?

Le contenu et la méthodologie des programmes de suivi, qui comportent une forte composante de recherche, devraient-ils être plus détaillés dans les études d'impact? Doit-on laisser aux intervenants la marge de manoeuvre suffisante pour réajuster les programmes de suivi après l'obtention des premiers résultats? La diffusion des résultats des programmes de suivi et le recyclage des informations dans la procédure sont-ils adéquats?

7. La médiation

Y-a-t-il des avantages à avoir recours à la médiation dans le cadre de la procédure? A quels moments de la procédure ce recours est-il souhaitable, et à quelles conditions? Y-a-t-il d'autres approches à utiliser pour aider à régler les conflits? Quels seraient les rôles des participants?

8. Les délais

La longueur des délais des diverses étapes de la procédure est-elle suffisante ou au contraire trop longue pour permettre aux participants d'effectuer convenablement leur travail? Y-a-t-il des mécanismes à proposer pour abréger les délais?

ANNEXE 3

**LISTE DES PERSONNES QUI ONT PARTICIPÉ AUX
CONSULTATIONS EFFECTUÉES PAR LE COMITÉ**

ANNEXE 3: Liste des personnes qui ont participé aux consultations effectuées par le Comité

Le Comité a tenu cinq tables rondes entre le 16 et le 27 juin 1988; il a rencontré les membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement le 28 octobre et d'anciens commissaires le 31 octobre 1988. Le tableau suivant donne la liste des personnes présentes à ces rencontres regroupées par type d'intervenant.

UNIVERSITAIRES

Messieurs:	Pierre Hamel	INRS - URBANISATION
	René Parenteau	Institut d'urbanisme, Université de Montréal
	Jean-Baptiste Sérodes	Département de génie civil, Université Laval
	Guy Vaillancourt	Université du Québec à Trois- Rivières

PROMOTEURS

Mesdames:	Hélène Gauthier Roy	Hydro-Québec
	Danielle Piette	Hydro-Québec
Messieurs:	Raynald Archambault	Ultramar Canada Inc.
	Pierre-André Côté	Ville de Québec
	Gilles DeBellefeuille	Ultramar Canada Inc.
	Jean-W. Desjardins	Lafarge Canada Inc.
	Jean-Pierre Laniel	Canards Illimités Canada
	Daniel Waltz	Ministère des Transports

CONSULTANTS

Madame:	Elisabeth Boulet Clément	Roche Ltée
Messieurs:	Serge Carignan	Lalonde, Girouard, Letendre & Ass.
	Christian Côté	Enviram
	Guy Foucquet	Association des conseillers en environnement du Québec
	Normand Gauthier	SOMER
	Jean-Pierre Lamoureux	Dimension Environnement
	Richard Lalumière	Gilles Schooner & Ass.
	Pierre Légaré	Dryade
	Jean-René Michaud	Lavalin
	Robert Tétreault	Beauchemin, Beaton, Lapointe & Associés

MINISTERES

Madame:	Brigitte Portelance	Agriculture, Pêcheries et Alimentation
Messieurs:	Michel Brault	Loisir, Chasse et Pêche (Côte-Nord)
	Benoît Bossé	Affaires municipales
	Pierre Demers	Loisir, Chasse et Pêche (Estrie)
	Guy Descôteaux	Pêches et Océans Canada
	Yves Descôteaux	Industrie et Commerce
	Jacques Dugal	Energie et Ressources
	Daniel Giguère	Loisir, Chasse et Pêche (Nouveau-Québec)
	Serge Labrie	Agriculture, Pêcheries et Alimentation
	Rolland Lévesque	Pêches et Océans
	Jacques Perron	Loisir, Chasse et Pêche (Saguenay et Lac Saint-Jean)
	Jacques Robert	Affaires culturelles
	Raymond Sarrazin	Loisir, Chasse et Pêche

GROUPES ENVIRONNEMENTAUX

Madame:	Chantal Dubreuil	Union québécoise de la conservation de la nature
Messieurs:	Jean-Pierre Beaumont	Ass. des biologistes du Québec
	Denis Bergeron	Conseil régional de l'Environnement (UQCN)
	Alain Charest	Mouvement Vert Mauricie
	Yves Corriveau	Greenpeace
	Gilles Fontaine	Animateur de Québec
	Bernard Lemieux	Fédération québécoise de la faune
	Claude Marcouiller	Fédération québécoise de la faune
	André Stainier	Contestation Portneuf-Lotbinière
	Daniel Vanier	Fédération québécoise de la faune

PARTICULIERS

Mesdames:	Diane Langlois
	Linda Youde
Messieurs:	Gilles Carignan
	Louis Désilets
	Michel Famelart
	Jean-Pierre Habel
	Pierre Legendre
	André Mathieu

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT

Messieurs:	Victor Goldbloom	Président
	Yvon Dubé	Commissaire
	Luc Ouimet	Commissaire
	Pierre Chevalier	Analyste
	Normand Dupont	Analyste
	Yves Leblanc	Analyste

ANCIENS COMMISSAIRES DU BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR
L'ENVIRONNEMENT

Madame: Louise Roy

Messieurs: Vincent Dumas
Michel Gariépy
Claude Hamel
Peter Jacobs
Michel Lamontagne
Michel Yergeau

ANNEXE 4

CALENDRIER DES RÉUNIONS DE TRAVAIL DU COMITÉ

ANNEXE 4: Calendrier des réunions de travail du comité

Le Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale a tenu dix-huit (18) réunions de travail et organisé sept (7) consultations. L'horaire de ces rencontres se détaille comme suit:

- 1- Tables rondes: à Québec, les 16, 21 et 22 juin 1988
à Montréal, les 20 et 27 juin 1988
- 2- Rencontre avec les représentants du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement à Montréal le 28 octobre 1988
- 3- Rencontre avec les anciens commissaires du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement à Montréal le 31 octobre 1988.
- 4- Réunions de travail du Comité, à Montréal ou à Québec les 9 et 17 mai; 3 juin; 26 juillet; 23 août; 2, 8, 14, 23 et 29 septembre; 10, 21, 28 et 31 octobre; 3, 11 et 16 novembre et le 15 décembre 1988.

ANNEXE 5

SYNTHESE DES COMMENTAIRES ISSUS DES CONSULTATIONS

EFFECTUÉES PAR LE COMITÉ D'EXAMEN DE LA

PROCÉDURE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

(Tables rondes, rencontres et mémoires)

ANNEXE 5: Synthèse des commentaires issus des consultations effectuées par le Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale (tables rondes, rencontres et mémoires)

Cette annexe présente une synthèse des commentaires formulés par les intervenants des tables rondes tenues par le Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale, de même que par les commissaires anciens et actuels du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

I- Commentaires formulés lors des tables rondes tenues entre le 16 et le 27 juin 1988 et dans les mémoires déposés à ces occasions.

Les commentaires formulés par les intervenants lors des tables rondes tenues par le comité et l'information contenue dans les mémoires écrits déposés à cette occasion ont été regroupés sous plusieurs thèmes qui sont la portée de la procédure, le contenu de l'avis de projet, de la directive et de l'étude d'impact, la recevabilité et l'analyse environnementale, les consultations publique et interministérielle, les requêtes d'audience publique et l'audience, l'assistance technique et financière aux groupes, la consultation sur le projet de décret, le contrôle, la surveillance, le suivi, la médiation et les délais.

La portée de la procédure

Les projets dont l'ampleur des impacts est similaire à celle des des projets visés par la procédure devraient être assujettis (exemple des routes dont l'emprise est inférieure à 35 mètres); les articles g, n, p et le deuxième alinéa de l'article j du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement devraient entrer en vigueur.

L'avis de projet

L'avis de projet sert de base au reste de la procédure; il devrait être nettement amélioré pour permettre d'informer le public et de rédiger une bonne directive; il devrait contenir des indications sur la problématique du projet, sur sa justification, sur sa pertinence par rapport au statu quo et sur les choix d'options. La rentabilité sociale du projet devrait aussi être abordée.

L'avis de projet devrait être accompagné des études préliminaires ou de faisabilité existantes. De plus, cet avis devrait traiter du plan de développement auquel se rattache le projet et de tout protocole d'entente liant le promoteur et un ou des organismes publics. Il devrait être accompagné d'un dossier cartographique à une échelle appropriée.

L'avis de projet devrait être rendu public dès son dépôt au ministère de l'Environnement et être acheminé aux ministères consultés avec la liste des intervenants qui seront consultés. Il devrait précéder toute expropriation et tout choix d'option.

La directive

La majorité des intervenants qui se sont prononcés sur le contenu de la directive étaient en faveur d'une hiérarchisation des éléments qui y sont inclus; ils ont mentionné que la directive accordait trop d'importance aux inventaires, alors qu'elle devrait se concentrer sur les impacts et les éléments décisionnels de façon à limiter les coûts et à générer une information pertinente; les arguments présentés à l'encontre d'une hiérarchisation du contenu de la directive sont: l'absence de hiérarchie permet de comprendre la dynamique que le promoteur entend donner au projet; la directive ne doit pas se substituer aux politiciens qui sont responsables de faire les choix sociaux.

La directive devrait tenir compte de l'ampleur du projet et ne pas demander des inventaires démesurés par rapport à l'ampleur des impacts appréhendés. Elle ne devrait pas demander inutilement d'alternatives au projet (comme par exemple à la reconstruction d'un lien routier déjà existant).

D'autres idées émises au cours des tables rondes concernent aussi la directive: le ministère de l'Environnement devrait s'en servir pour donner une meilleure information sur les données qu'il possède et qui peuvent être utilisées dans l'étude d'impact; la directive devrait aussi tenir compte du contenu de l'avis de projet et du résultat des programmes de suivi effectués sur des projets antérieurs similaires au projet qui est évalué; la directive devrait comprendre une liste des ouvrages utiles à la préparation de l'étude d'impact. Le contenu de la directive devrait être moins exigeant pour les projets répétitifs. La directive ne devrait pas insister sur la justification de projets découlant de politiques ou de programmes déjà approuvés par le Conseil des ministres. Elle devrait permettre au promoteur de réévaluer la pertinence de son projet, accorder plus d'importance à l'étude des impacts indirects et à long terme, de même qu'aux aspects relatifs à la rentabilité économique et sociale du projet; elle devrait aussi imposer l'analyse de plusieurs options véritables afin de permettre un choix éclairé.

Plusieurs intervenants ont enfin demandé que le public soit consulté sur un projet de directive.

L'étude d'impact

Les principaux éléments se dégageant des consultations effectuées par le comité sont les suivants: les études d'impact sont trop volumineuses et auraient avantage à être synthétisées. L'intégration sociale du projet et sa justification, notamment par rapport à l'option de ne rien faire, devraient être mieux documentées dans l'étude d'impact. Elle devrait accorder autant d'importance aux aspects sociaux, économiques et visuels qu'aux aspects physiques et floristiques. Elle devrait

démontrer comment le projet s'inscrit dans le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté et dans le plan et les règlements d'urbanisme.

L'étude d'impact devrait contenir une énumération des options étudiées et abandonnées par le promoteur et les raisons qui ont mené à la sélection. Il est inutile pour la décision de faire l'analyse de toutes les options qui ont été envisagées, notamment des options au projet.

Certains intervenants ont demandé que l'étude d'impact soit réalisée par un tiers indépendant, afin de diminuer les situations de conflit d'intérêt où un mandataire, chargé par le promoteur de la réalisation de l'étude d'impact et de la surveillance des travaux de construction du projet, aura tendance à sous-estimer les impacts du projet pour ne pas compromettre son autorisation.

Plusieurs intervenants sont défavorables à l'imposition d'une méthodologie standardisée d'évaluation des impacts: il est préférable que les spécialistes choisissent, parmi la multitude de méthodologies propres à chacune des composantes environnementales, celle qui semble la plus appropriée. Plusieurs intervenants ont demandé que soient développées ou améliorées des méthodologies d'évaluation des impacts sur le milieu humain, notamment pour les aspects visuels.

Il a aussi été mentionné que le ministère de l'Environnement devrait s'assurer que les méthodes d'inventaire (tels les sondages et les dynamitages) employées dans le cadre des études d'impact ou de faisabilité soient compatibles avec l'objectif recherché par la procédure et la Loi sur la qualité de l'environnement.

La recevabilité de l'étude d'impact

La recevabilité de l'étude d'impact est jugée utile par certains intervenants qui la perçoivent comme un processus de validation de l'étude d'impact; d'autres en contestent la pertinence.

Certains promoteurs considèrent que cette étape retarde le dépôt public de l'étude d'impact sous prétexte que des points de détail ne sont pas suffisamment documentés; ils seraient d'accord pour fournir l'information demandée, mais s'objectent à ce que l'accès aux documents par le public soit retardé pour ce motif. Au niveau de l'avis de recevabilité, un mécanisme formel, tel un avis conditionnel à l'obtention de certaines précisions, pourrait permettre d'éviter les querelles de spécialistes à cette étape.

Certains intervenants ont suggéré que le public et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement participent à l'étude de la recevabilité.

L'analyse environnementale

Plusieurs intervenants ont manifesté le désir que le public ait accès à l'information contenue dans le rapport d'analyse environnementale avant le début de l'audience publique. Certains promoteurs ont manifesté le désir de prendre connaissance du rapport d'analyse environnementale avant la décision.

La consultation publique

Plusieurs intervenants désiraient que la consultation publique soit faite beaucoup plus tôt dans la procédure, lors du dépôt de l'avis de projet, de façon à dégager les enjeux véritables liés à la réalisation du projet, lors de l'élaboration de la directive et lors de la réalisation de l'étude d'impact. Les mécanismes de consultation devraient alors être clairs et les délais fixés statutairement.

Plusieurs intervenants ont demandé que le dossier soumis à la période de consultation publique contienne toutes les études, analyses et avis touchant le projet.

Certains représentants des groupes environnementaux désiraient avoir

accès à une forme de contre-expertise, avec l'aide soit du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou du ministère.

La consultation interministérielle

Les promoteurs veulent être informés des résultats de la consultation interministérielle faite par le ministère de l'Environnement sur la directive et sur l'analyse de recevabilité.

Certains ministères demandent que la consultation interministérielle sur la directive préliminaire soit remplacée par une consultation sur un guide thématique par type de projet. Il n'y aurait par la suite consultation à cette étape que si le ministère de l'Environnement modifie le guide thématique.

Les ministères consultés veulent être avertis lorsque certains de leurs commentaires ne sont pas retenus par le ministère de l'Environnement lors des étapes concernant la directive, l'analyse de la recevabilité et l'analyse environnementale du projet.

Certains ministères veulent être informés des préoccupations sectorielles des autres organismes publics.

Le ministère de l'Environnement devrait faire parvenir à chaque semaine aux ministères consultés la liste des avis de projet reçus afin que chacun puisse juger de l'importance relative à accorder à chaque projet compte tenu de ses préoccupations.

La requête d'audience publique

Plusieurs intervenants ont demandé de préciser les critères utilisés par le ministre de l'environnement pour juger de la frivolité d'une demande d'audience publique.

La médiation est perçue comme un mécanisme permettant d'analyser les requêtes d'audiences publiques (voir à l'item "La médiation" plus loin dans l'annexe). Outre la médiation, un autre mécanisme est proposé: le

ministre pourrait former un comité ad hoc, composé de représentants du ministère de l'Environnement, du principal ministère impliqué, du promoteur et d'un expert indépendant pour statuer sur la validité des demandes d'audiences; la demande d'audience devrait contenir une démonstration par les demandeurs d'une bonne compréhension du projet.

L'audience publique

La plupart des témoignages ont porté sur la polarisation des positions lors des audiences, sur la portée du mandat d'audience et sur des modalités de tenue des audiences.

Plusieurs participants déploraient les pertes de temps et d'énergie dues aux confrontations pendant l'audience publique; les mécanismes susceptibles de diminuer les situations conflictuelles qui ont été proposés sont les suivants: la consultation du public lors de la directive et lors de l'analyse de recevabilité de l'étude d'impact, la tenue de deux audiences, la première sur la justification du projet et les options au projet et la deuxième sur le projet et ses impacts, la tenue de rencontres préparatoires entre les opposants afin de mener des discussions pouvant difficilement être tenues dans le cadre de l'audience.

Quelques intervenants ont mentionné que le mandat d'audience devrait être limité à l'analyse du projet et qu'il ne devrait pas porter sur la remise en question du plan de développement de l'entreprise ou sur la justification du projet. D'autres ont par contre affirmé que l'audience devait étudier la justification du projet.

Certains promoteurs ont mentionné que les occasions de réagir pendant l'audience étaient trop limitées.

L'assistance technique et financière aux groupes

Plusieurs participants ont insisté pour que soient élaborés des critères de financement et pour qu'une assistance financière et

technique (secrétariat, experts) soit fournie aux groupes qui doivent préparer des mémoires dans le cadre des audiences publiques, afin de rétablir l'équilibre entre les moyens des promoteurs et ceux des citoyens et afin d'améliorer la participation du public à la procédure. L'attribution des fonds disponibles pour la participation du public pourrait se faire par un comité indépendant. Les groupes démontrant qu'ils apportent de l'information nouvelle pourraient être financés. Le public devrait être informé des moyens de financement.

La consultation sur le projet de décret

Certaines propositions visaient une amélioration de l'équité de la décision: des promoteurs ont exprimé le désir de négocier avec le ministère de l'Environnement les conditions du décret, alors que des groupes environnementaux et des particuliers ont exprimé le désir que soient prévus un délai pour que les différents intervenants puissent réagir suite au dépôt du rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Le contrôle

La majorité des intervenants ont l'impression que le contrôle est déficient et que les promoteurs sont libres de ne pas respecter les conditions du décret une fois l'autorisation obtenue.

Plusieurs intervenants ont demandé que les rapports de contrôle soient diffusés. Le ministère pourrait mettre sur pied un mécanisme permettant de faire un bilan des engagements du promoteur et des conditions qui lui ont été imposées pendant la procédure; il pensait mettre sur pied un guichet unique pour fournir l'information et recevoir les plaintes; ce mécanisme comprendrait également des possibilités réelles de recours, allant du fonds spécial de pénalité ou de garantie jusqu'à la révision du certificat d'autorisation. Ce bilan devrait être rendu public.

Un moyen de financement des ressources nécessaires à cette étape serait de vendre le certificat d'autorisation au prorata du coût du projet.

La surveillance

La surveillance faite par le promoteur est perçue comme étant déficiente; il n'est pas toujours évident que les responsables de la surveillance ont les qualifications nécessaires. Les mécanismes proposés visant à en améliorer l'efficacité sont: l'association du public à la surveillance, la publicisation du rapport de surveillance auprès du public et des ministères consultés, la production par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement de tous les engagements pris par le promoteur et des conditions imposées par le gouvernement au cours de la procédure, l'établissement d'un mécanisme souple permettant de faire face aux problèmes de chantier qui entraînent des dérogations aux autorisations émises.

Le suivi

Le suivi est important dans la mesure où il est effectivement réalisé et où les promoteurs, le public et les ministères sont informés des nouvelles connaissances qu'il génère; les intervenants ont demandé que le ministère de l'Environnement s'implique plus à fond dans l'élaboration des programmes de suivi et dans le contrôle de leur réalisation et que le public soit associé au suivi.

La médiation

La médiation est perçue comme un mécanisme pouvant s'appliquer à toutes les étapes de la procédure et qui est utile lorsque les litiges portent sur des aspects mineurs, plutôt que sur des grandes questions telles la justification du projet et le choix des options. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement est perçu comme étant l'organisme qui doit encadrer le processus de médiation. Les délais des processus de médiation devraient être fixés et les rapports de médiation rendus

publics. La médiation ne doit pas faire perdre aux intervenants le droit de demander une audience.

Dès qu'une demande d'audience publique parvient au ministre, celui-ci devrait déléguer un enquêteur du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour le conseiller sur la frivolité de demande. Cet enquêteur pourrait suggérer la médiation lorsque ce mécanisme semble pertinent.

La médiation pourrait s'appliquer à toutes les étapes de la procédure, si le public est consulté dès le début de la procédure.

Les délais

Les délais rattachés à l'élaboration de la directive et à l'analyse de recevabilité sont perçus comme étant trop longs.

La consultation en début de procédure apparaît comme un processus qui augmenterait les délais. On demande que l'ensemble des consultations fassent l'objet de délais statutaires. Certaines propositions visant à réduire les délais étaient d'une part élimination de la directive et de l'analyse de la recevabilité et d'autre part l'instauration de délais fixes pour répondre aux demandes d'audience et pour effectuer les processus de médiation.

La procédure devrait être assouplie pour les petits projets, tels le dragage et les marinas, de façon à réduire les délais.

II- Commentaires formulés par les représentants du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement lors de la réunion du 28 octobre 1988

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a fait part au comité de ses préoccupations concernant la procédure; les éléments abordés concernaient la portée des recommandations du comité et leurs

impacts sur le fonctionnement du Bureau, le moment de la consultation publique et les impacts d'une consultation plus en amont dans la procédure sur la qualité de l'évaluation environnementale et des études d'impacts, la médiation environnementale et le contrôle des autorisations émises.

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a aussi mentionné que la liste des projets assujettis par le règlement fut faite à l'origine à partir d'une grille biophysique qui est limitative par rapport à la notion actuelle de l'environnement. La procédure pourrait être améliorée, mais une mise à jour du règlement augmenterait les possibilités d'amélioration.

La définition de l'évaluation environnementale

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a demandé au comité si l'examen qu'il a fait de l'évaluation environnementale était restreint à la procédure qui s'applique surtout sur des projets ponctuels, ou si cet examen s'inscrivait dans un cadre plus général, qui incluerait par exemple les politiques.

La durée du mandat d'audience

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dispose d'un délai de quatre mois, à partir du début du mandat d'audience, pour tenir l'audience et faire rapport au ministre; ce délai est serré et le Bureau s'inquiète des répercussions que les recommandations du comité pourront avoir sur ses travaux.

Le moment de l'intervention du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans la procédure

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement se demande s'il serait possible qu'il intervienne plus tôt dans la procédure afin d'assurer une meilleure évaluation environnementale des projets. Dans bien des cas, il apparaît désirable que des questions fondamentales touchant la justification du projet et le choix d'options fassent l'objet d'une consultation; or celle-ci se fait en fin de procédure,

alors que les choix sont faits. Une consultation plus tôt dans la procédure serait susceptible de diminuer les conflits et d'assurer une meilleure évaluation environnementale.

La qualité de l'information

La qualité des études que le Bureau rend publiques est extrêmement variable et parfois décevante. Le Bureau doit alors extraire les données dans un contexte difficile. Une information et une consultation publiques plus tôt dans la procédure aideraient à améliorer la qualité des études; cette amélioration peut venir de la diversité des sources d'information: certains intervenants sont mieux placés pour identifier des enjeux ou évaluer des problèmes.

Le Bureau serait intéressé à obtenir et rendre publique l'analyse environnementale du ministère de l'Environnement avant la période d'information publique.

La médiation

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ne s'opposerait pas à tenir un rôle de médiation dans la gestion des conflits; il précise toutefois que la médiation ne serait pas un mécanisme remplaçant les audiences publiques. La médiation apparaît efficace si les objets du litige sont circonscrits et qu'ils ne concernent pas des questions fondamentales; si elle est utilisée pour résoudre des questions complexes, il faut y mettre le temps.

Si la médiation était utilisée pour discuter d'une demande d'audience et qu'elle ne fonctionnait pas, la requête d'audience devrait être conservée. Il faudrait aussi prévoir la situation où la médiation se fait suite à une requête d'audience publique et qu'elle entraîne une modification du projet: le demandeur peut retirer sa requête d'audience puisqu'il a obtenu satisfaction, mais si la période de consultation est terminée, il y a un problème potentiel d'éthique car le projet modifié peut affecter d'autres personnes qui se seraient normalement prévaluës

de leur droit de requête d'audience lors de la période de consultation.

Le contrôle des autorisations

Le citoyen essaie d'infléchir la décision du Gouvernement; il faut s'assurer que les conditions du décret sont respectées si on veut que la procédure soit efficace. Le public devrait être informé avant toute modification des conditions du décret; si ces modifications sont importantes, il faudrait reprendre le processus. Le ministère de l'Environnement a beaucoup de mandats et il lui est difficile de faire le contrôle; il devrait avoir les moyens de le réaliser adéquatement.

III- Commentaires formulés par les anciens commissaires du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement lors de la réunion du 31 octobre 1988

Les anciens commissaires du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement consultés par le Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale ont abordé des sujets suivants: la notion d'environnement, les objectifs de la procédure, les modifications à la loi, la qualité du traitement de l'information, le contenu des directives et des études d'impacts, l'audience publique, le financement des groupes, les délais de la procédure et les relations entre le ministère de l'Environnement et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

La notion d'environnement

Le ministère de l'Environnement a énormément de mandats et peu de temps pour innover; plusieurs textes sur lesquels il s'appuie pour travailler datent d'une dizaine d'années. Or la notion d'environnement a évolué au cours de cette période et elle comprend le milieu urbain; la procédure est marginale car elle évite le milieu urbain alors que nous vivons dans un pays urbain.

Les objectifs de la procédure

Il serait utile de déterminer si la procédure vise à faire des consensus entre tous les intervenants ou si elle est un mécanisme d'arbitrage d'enjeux conflictuels. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a soutenu que l'objectif de la procédure est de trouver la meilleure option environnementale; une autre école voit la procédure comme un mécanisme d'atténuation des impacts. Dans le passé, la procédure a souvent été un mécanisme d'arbitrage. Elle favoriserait les consensus si le public était consulté sur les grandes alternatives, de façon à faire sortir les enjeux de la société qui sont associés à chacune; l'arbitrage devrait être gardé pour régler des points précis.

Modifications à la loi

Il est nécessaire de modifier la loi; actuellement, on peut faire en sorte que des projets évitent la procédure alors qu'ils devraient y être assujettis.

Rien n'empêche actuellement de modifier la procédure pour en faire un outil de consensus (consultation en amont de la procédure, scooping, médiation...), mais si on veut renforcer cet outil, il faut le cimenter dans la loi.

Le Gouvernement devrait assujettir dès maintenant les projets industriels. L'absence des projets industriels représente un élément de discrédit pour le ministère de l'Environnement et pour l'industrie. Il devrait harmoniser les lois sur la protection du territoire agricole, sur l'aménagement du territoire et sur la qualité de l'environnement. Les projets urbains devraient aussi être assujettis à la procédure, quitte à prévoir des mécanismes d'application de la procédure par les administrations municipales avec soutien des organismes provinciaux.

Qualité et profondeur de l'analyse dans les rapports

Les rapports d'analyse peuvent être utiles s'ils font cause-type pour l'avenir. L'analyse faite de certains problèmes sur des projets antérieurs devrait être réutilisée lorsqu'elle s'avère pertinente au traitement de nouveaux dossiers.

Le contenu des directives

Les directives insistent peu sur les aspects économiques et sur les aspects relatifs à la santé; elles laissent peu de marge de manoeuvre au promoteur: ainsi, lorsqu'un promoteur veut faire un projet ponctuel, on ne devrait pas lui imposer de choix d'options s'il n'existe pas d'autre option réaliste par rapport à celle du promoteur. Si on connaissait mieux les enjeux en début de procédure, on pourrait plus facilement sélectionner les aspects à traiter dans l'étude d'impact et éviter de demander des informations inutiles.

Le contenu des études d'impacts

Plusieurs points font appel à des données qui sont incertaines; au niveau méthodologique, on devrait demander au promoteur de présenter des fourchettes de traitement de ces données dans des situations favorables et dans des situations défavorables.

La santé sera un aspect majeur qu'il faudra traiter plus souvent et plus adéquatement.

A la fin des études, il faudrait présenter les scénarios dans un contexte de discussion publique.

Le moment de la consultation publique

La consultation du public devrait être entreprise dès le début de la procédure.

L'audience publique

Les commissions d'audiences publiques devraient être formées par une majorité de commissaires permanents, afin d'assurer une continuité. Les postes de commissaires vacants devraient être comblés.

Le financement des groupes

Le financement des groupes et individus participant aux audiences a pour but de permettre l'accès à la contre-expertise. Le problème est de répartir le fonds parmi les groupes. Ce mandat devrait être confié à un organisme neutre, tel le Conseil de la conservation et de l'environnement.

Les délais

Le délai de quatre mois pour tenir une audience et faire le rapport au ministre est un temps strictement minimal. Il serait cependant nécessaire de réduire les délais d'émission de la directive et celui précédant la décision du Conseil des ministres.

Un seul gestionnaire de la procédure

Une hypothèse a été avancée à l'effet que les conflits seraient diminués si la Direction des évaluations environnementales était intégrée au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Ceci éviterait aussi le problème de la séquence de la remise des rapports du Bureau et du sous-ministre au ministre.

Par contre, le Bureau perdrait une partie de sa crédibilité et de son ouverture s'il était le seul gestionnaire de la procédure et que son rôle technique était renforcé; les fonctionnaires doivent se comporter comme des décideurs: ils intègrent la technique et la politique. Le Bureau doit garder ses distances afin de donner une chance à toutes les parties.

ANNEXE 6

LISTE DES DOCUMENTS ANALYSÉS PAR LE COMITÉ

ANNEXE 6: Liste des documents analysés par le comité

1. Sections I, II et IV de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2).
2. a) Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (R.R.Q., c. Q-2, r.9) Editeur officiel du Québec, 1983.

b) Règlement modifiant le Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, Gazette officielle du Québec, 26 juin 1985, 117^e année, no.28.
3. Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques (R.R.Q., c. Q-2, r.19).
4. Anonyme (1985). - Procédure administrative d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, ministère de l'Environnement, Direction des évaluations environnementales, 21 p.
5. Anonyme (1987). - Procédure administrative pour l'évaluation environnementale de projets industriels, ministère de l'Environnement, Direction des évaluations environnementales, 13 p.
6. Boudreault, F.-R. et A. Rodrigue (1983). - Guide général des études d'impact sur l'environnement, ministère de l'Environnement, Direction des évaluations environnementales, 31 p.
7. Gariepy, M. et al (1986). - Bilan et étude comparative de procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux, Gouvernement du Québec, Bureau des audiences publiques sur l'environnement.

8. Anonyme (1986). - Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et la gestion de conflits - Bilan et perspectives, Gouvernement du Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 38 p., 1 annexe.
9. Hamel, P.J. et al. (1986) - Forces et faiblesses des méthodes d'évaluation des impacts environnementaux, Gouvernement du Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 93 p.
10. Anonyme (1987). - Pour une prise en compte de la dimension sociale dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, ministère de l'Environnement, Direction des évaluations environnementales, 143 p.
11. Compte-rendu de la réunion du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et du Service d'analyse des études d'impact du ministère de l'Environnement en date du 28 mars 1984.
12. Formulaire d'avis de projet, ministère de l'Environnement, Direction des évaluations environnementales.
13. Directive du ministre indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement. Ligne à courant continu à ± 450 kV Radisson-Nicolet-Des Cantons (mai 1985).
14. Projet de directive du ministre indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement. Projet d'aménagement des eaux de l'Archipel de Montréal (février 1985).
15. Directive du ministre indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement. Projet d'élimination et de recyclage des déchets organiques par la compagnie SERDOQ (janvier 1984).

16. Directive du ministre indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement. Réaménagement de la route 132, municipalité de Sainte-Anne-de-Pointe-au-Père (juin 1987).
17. Directive du ministre indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement. Projet d'aménagement de l'île du Milieu par Canards Illimités Canada (novembre 1987).
18. Anonyme (1982). - Chapitre 4 du Manuel du chargé de projet de la Direction des évaluations environnementales, aide-mémoire pour l'administration de la procédure.
19. Gentes, P. (1988). - Bénéfices environnementaux reliés à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, ministère de l'Environnement, Direction des évaluations environnementales.
20. Lettre de M. Jean-Claude Deschênes à M. André Beauchamp en date du 5 août 1987, concernant des échanges entre le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et le ministère de l'Environnement sur la procédure d'évaluation environnementale.
21. Directive du ministre indiquant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement. Projet d'incinérateur modulaire de BPC par la compagnie Sanexen International Inc. (novembre 1986).
22. Anonyme (1988). - Observations et commentaires recueillis aux tables rondes du comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale.
23. BAPE (mars 1986). - Rencontre des intervenants ministériels impliqués dans la concertation reliée à la procédure d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement.

24. DEE (août 1985). - Journée de réflexion sur la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement tenue au Château Bonne-Entente, Sainte-Foy, le 21 juin 1985. Compte rendu synthèse des discussions en atelier.
25. BAPE - Rencontre - Bilan 1982. - Mieux connaître les besoins de la population et améliorer les services du bureau. Rapport des ateliers. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
26. Conseil canadien de recherches en évaluation environnementale et United States National Research Council (1986). - Cumulative environmental effects: a National perspective.
27. Valiquette, Luc (février 1988). - Projet SAGEE: système d'aide à la gestion des évaluations environnementales, ministère de l'Environnement, Direction des évaluations environnementales, 19 p.
28. Lettre du 6 juin 1988 de monsieur Michel Gariépy au comité concernant le mode de consultation retenu par le comité.
29. Document de travail du ministère des Affaires municipales sur la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, présenté par M. Benoît Bossé, juin 1988.
30. Lettre du 2 août 1988 de Greenpeace au ministre accompagnée d'un mémoire intitulé: "Pour de véritables améliorations au processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement".
31. Lettre du 7 juin 1988 de monsieur René Parenteau au comité.
32. Mémoire de l'Association des conseillers en environnement du Québec (26 juillet 1988).

33. Perron, Jacques (juin 1988). - Document de travail du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche concernant la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, région du Saguenay - Lac Saint-Jean.
34. Lettres du 23 juin et du 3 août de monsieur André Mathieu au comité concernant la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.
35. Mémoire de l'Association des industries forestières du Québec Ltée intitulé: "La procédure d'évaluation environnementale au Québec: un outil perfectible", juin 1988.
36. Mémoire du ministre des Transports au Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale, août 1988.
37. Liste des projets assujettis aux articles 31 et 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement. Direction des évaluations environnementales, ministère de l'Environnement, août 1988.
38. René Parenteau (1987). - La participation du public aux décisions d'aménagement, Institut d'urbanisme, Université de Montréal, 218 p.
39. Intervenor funding - Ontario. Document décrivant les principes de financement des groupes environnementaux sur les projets soumis aux évaluations environnementales en Ontario.
40. Ministère des Transports (1988). - Le transport dans la région de Montréal - Plan d'action: 1988-1998 - Synthèse, 18 p.
41. Hydro-Québec (1988). - Plan de développement d'Hydro-Québec 1988-1990, Horizon 1997 - Version abrégée, 43 p.
42. Hydro-Québec (1988). - Hydro-Québec et l'environnement, 61 p.

ANNEXE 7

EXTRAITS DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT
QUI CONCERNENT LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN
DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

Loi sur la qualité de l'environnement

L.R.Q., chapitre Q-2

à jour au 8 juin 1988

date de la dernière modification: 27 avril 1988

Québec ☐☐

Dépôt légal — 2^e trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-551-07765-6

© Éditeur officiel du Québec, 1988

Tous droits de traduction et d'adaptation, en totalité ou en partie, réservés pour tous pays. Toute reproduction par procédé mécanique ou électronique, y compris la microreproduction, est interdite sans l'autorisation écrite de l'Éditeur officiel du Québec.

NOTE AU LECTEUR

Cette édition contient d'abord un tiré à part des **Lois refondues du Québec** telles qu'établies par la Direction de la refonte des lois et des règlements du Québec au 1^{er} mars 1987.

Cette édition comprend aussi les textes législatifs qui auraient pu être adoptés entre le 2 mars 1987 et le 8 juin 1988 et qui modifieraient de quelque façon ce tiré à part. Le cas échéant, ces modifications ont été intégrées au texte de loi.

L'éditeur a de plus ajouté une table des matières détaillée et un index mis à jour à la date indiquée sur la page couverture.

On notera également que les différentes dates apparaissant au bas des pages sont des références à l'édition sur feuilles mobiles des Lois refondues. D'abord conçues pour faciliter l'utilisation de cette édition, ces dates indiquent la dernière mise à jour apportée à chacune des pages par la Direction de la refonte. D'ailleurs, ces pages peuvent quelquefois présenter des espaces blancs plus ou moins importants, créés à la suite de ces mêmes mises à jour.

Modification(s) entrée(s) en vigueur entre le 2 mars 1987 et le 8 juin 1988 et intégrée(s) à cette loi:

CHAPITRE	TITRE	MODIFICATION	DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR
Q-2	Loi sur la qualité de l'environnement	2.1 (aj) 1987, c. 25, a. 2	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		6.8-6.12 (aj) 1987, c. 73, a. 20	27 avril 88; (1988) G.O., 2695
		7-19 (ab) 1987, c. 73, a. 21	27 avril 88; (1988) G.O., 2695
		29 (mod) 1987, c. 25, a. 3	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		40 (mod) 1987, c. 25, a. 4	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		63 (mod) 1987, c. 25, a. 5	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		64.1-64.4 (mod) 1987, c. 25, a. 6	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		64.5-64.13 (aj) 1987, c. 25, a. 6	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		67 (mod) 1987, c. 25, a. 7	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		70 (mod) 1987, c. 25, a. 8	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		96 (mod) 1987, c. 25, a. 9	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		118.5 (mod) 1987, c. 68, a. 102	31 décembre 87; (1987) G.O., 247

CHAPITRE	TITRE	MODIFICATION	DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR
Q-2	Loi sur la qualité de l'environnement (suite)	122.2 (mod) 1987, c. 25, a. 10	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		135 (mod) 1987, c. 25, a. 11	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		144 (mod) 1986, c. 108, a. 249	1 avril 87
		170 (mod) 1987, c. 25, a. 12	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		178 (mod) 1986, c. 108, a. 250	1 avril 87
		182 (mod) 1987, c. 25, a. 13	1 novembre 87; (1987) G.O., 6313
		Annexe B (mod) 1987, c. 108, a. 251	1 avril 87

Abréviations utilisées:

a: article
ab: abrogé
aj: ajout
c: chapitre
G.O.: *Gazette officielle*
mod: modifié

TABLE DES MATIÈRES

LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT	article
CHAPITRE I	
Dispositions d'application générale	1
Section I	
Définitions	1
Section II	
Fonctions et pouvoirs du ministre	2
Section II.1	
Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement	6.1
Section III	
Le Conseil consultatif de l'environnement	7
Section III.1	
Le droit à la qualité de l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes	19.1
Section IV	
La protection de l'environnement	20
Section IV.1	
Évaluation et examen des impacts sur l'environnement de certains projets	31.1
Section V	
La qualité de l'eau et la gestion des eaux usées	32
Section VI	
L'assainissement de l'atmosphère	47
Section VII	
La gestion des déchets	54
Section VIII	
La salubrité des immeubles et des lieux publics	71
Section IX	
Protection contre les rayonnements et les autres agents vecteurs d'énergie	90
Section X	
Le bruit	94
Section X.1	
Attestation de conformité environnementale	95.1

	article
Section XI	
Appel	96
Section XII	
Dispositions financières	104
Section XIII	
Sanctions	106
Section XIV	
Dispositions générales	117
Section XV	
Dispositions diverses	
CHAPITRE II	
Dispositions applicables à la région de la Baie James et du Nord québécois	131
Section I	
Définitions	131
Section II	
Dispositions particulières à la région de la Baie James située au sud du 55 ^e parallèle	133
§1. Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James	134
§2. Comité d'évaluation et Comité d'examen	148
§3. Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social	153
Section III	
Dispositions particulières applicables au territoire situé au nord du 55 ^e parallèle	168
§1. Comité consultatif de l'environnement Kativik	169
§2. Commission de la qualité de l'environnement Kativik	181
§3. Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social	187
Section IV	
Règlements	205
Section V	
Dispositions diverses	206

	page
Annexe A	76
Annexe B	78
Index	III



Chapitre . Q-2

LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

CHAPITRE I

DISPOSITIONS D'APPLICATION GÉNÉRALE

SECTION I

DÉFINITIONS

Interprétation: **1.** Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, les mots et expressions qui suivent signifient ou désignent:

«eau»; 1° «eau»: l'eau de surface et l'eau souterraine où qu'elles se trouvent;

«atmosphère»; 2° «atmosphère»: l'air ambiant qui entoure la terre à l'exclusion de l'air qui se trouve à l'intérieur d'une construction ou d'un espace souterrain;

«sol»; 3° «sol»: tout terrain ou espace souterrain, même submergé d'eau ou couvert par une construction;

«environnement»; 4° «environnement»: l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques;

«contaminant»; 5° «contaminant»: une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement;

«polluant»; 6° «polluant»: un contaminant ou un mélange de plusieurs contaminants, présent dans l'environnement en concentration ou quantité supérieure au seuil permmissible déterminé par règlement du gouvernement ou dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement;

«pollution»; 7° «pollution»: l'état de l'environnement lorsqu'on y trouve un polluant;

«source de contamination»; 8° «source de contamination»: toute activité ou tout état de chose ayant pour effet l'émission dans l'environnement d'un contaminant;

«personne»; 9° «personne»: un individu, une société, une coopérative ou une corporation autre qu'une municipalité;

- «municipalité»; 10° «municipalité»: toute corporation municipale constituée par ou en vertu d'une loi de la Législature, la Communauté urbaine de Montréal, la Communauté urbaine de Québec, la Communauté régionale de l'Outaouais ainsi qu'une régie intermunicipale;
- «déchet»; 11° «déchet»: résidu solide, liquide ou gazeux provenant d'activités industrielles, commerciales ou agricoles, détritiques, ordures ménagères, lubrifiant usagé, débris de démolition, rebut pathologique, cadavre d'animal, carcasse de véhicule-automobile, rebut radioactif, contenant vide et rebut de toute nature à l'exclusion des résidus miniers;
- système de gestion des déchets»; 12° «système de gestion des déchets»: un ensemble d'opérations administratives et techniques assurant d'une manière rationnelle l'enlèvement, le transport, l'entreposage, le traitement, le recyclage et le dépôt définitif des déchets, ainsi que les biens meubles et immeubles affectés à ces fins;
- «rayonnement»; 13° «rayonnement»: toute transmission d'énergie sous forme de particules ou d'ondes électromagnétiques avec ou sans production d'ions lors du passage à travers la matière;
- «onde matérielle»; 14° «onde matérielle»: une ligne ou une surface qui se propage par ébranlement ou par vibration de matière gazeuse, liquide ou solide et comprend les infrasons (0 à 16 Hertz), les sons (16 Hz à 16KHz) y compris les ondes de chocs, les ultra-sons (16KHz à MHz), et tout mouvement oscillatoire mécanique;
- «champ»; 15° «champ»: toute zone d'influence, région de l'espace où se manifeste un phénomène déterminé;
- «plasma»; 16° «plasma»: un état de la matière caractérisé par une désorganisation des atomes à très haute température et pouvant avoir un comportement particulier dans un champ électrique ou magnétique;
- «agent vecteur d'énergie»; 17° «agent vecteur d'énergie»: toute source, onde matérielle ou électromagnétique, champ, plasma, pression et toute cause directe ou indirecte de transfert, d'emmagasinement ou de libération d'énergie;
- «ministre»; 18° «ministre»: le ministre de l'Environnement;
- «véhicule automobile». 19° «véhicule automobile»: tout véhicule automobile au sens de l'article 1 du Code de la sécurité routière (chapitre C-24.1).
- 1972, c. 49, a. 1; 1979, c. 49, a. 23; 1979, c. 83, a. 11; 1981, c. 7, a. 536; 1982, c. 25, a. 1; 1982, c. 26, a. 315; 1984, c. 29, a. 1; 1985, c. 30, a. 74.

SECTION II

FONCTIONS ET POUVOIRS DU MINISTRE

- Fonctions. 2. Le ministre a pour fonctions d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique de protection de l'environnement, de mettre cette politique en oeuvre et d'en coordonner l'exécution.

- Fonctions.** Il a aussi pour fonctions de surveiller et de préserver la qualité de l'environnement, de promouvoir son assainissement et de conseiller le gouvernement, ses ministères et organismes en vue de prévenir la détérioration de l'environnement et de protéger les espèces vivantes et les biens.
- Pouvoirs.** À ces fins, il peut:
- a) coordonner les recherches qui sont faites par les ministères et organismes du gouvernement sur les problèmes de la qualité de l'environnement;
 - b) exécuter ou faire exécuter des recherches, études, enquêtes et inventaires sur tout ce qui concerne la qualité de l'environnement;
 - c) élaborer des plans et programmes de conservation, de protection et de gestion de l'environnement et des plans d'urgence destinés à combattre toute forme de contamination ou de destruction de l'environnement et, avec l'autorisation du gouvernement, voir à l'exécution de ces plans et programmes;
 - d) accorder, aux conditions déterminées par règlement du gouvernement, des prêts ou des subventions à des organismes ou à des individus en vue de favoriser la formation d'experts dans les domaines visés par la présente loi;
 - e) acquérir, construire, implanter et opérer sur toute partie du territoire du Québec, tous les appareils nécessaires à la surveillance de la qualité de l'environnement ainsi que mettre en oeuvre tout projet expérimental concernant la qualité de l'eau, la gestion des eaux usées ou des déchets et, à ces fins, acquérir de gré à gré ou par expropriation toute servitude ou tout immeuble nécessaires;
 - f) publier ou autrement diffuser les données statistiques disponibles relativement à la qualité de l'environnement;
 - g) obtenir des ministères du gouvernement, de tout organisme qui en relève et des corporations municipales et scolaires tout renseignement nécessaire à l'application de la loi;
 - h) conclure, avec l'autorisation du gouvernement, tout accord avec tout gouvernement ou organisme gouvernemental, conformément aux intérêts et aux droits du Québec, afin de faciliter l'exécution de la présente loi.
 - i) conclure une entente avec toute personne ou municipalité afin de faciliter l'exécution de la présente loi, notamment à des fins de récupération et de recyclage.

1972, c. 49, a. 2; 1979, c. 49, a. 25; 1982, c. 25, a. 2; 1984, c. 29, a. 2.

2.1. Le ministre a la responsabilité d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, de la mettre en oeuvre et d'en coordonner l'exécution.

QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

La politique adoptée par le gouvernement doit être publiée à la *Gazette officielle du Québec*.

1987, c. 25, a. 2.

3-6. Abrogés.

1979, c. 49, a. 26.

SECTION II.1

LE BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT

Bureau d'audiences
publiques.

6.1. Un organisme, ci-après appelé «le Bureau» est institué sous le nom de «Bureau d'audiences publiques sur l'environnement».

1978, c. 64, a. 1.

QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

- Composition. **6.2.** Le Bureau est composé d'au plus cinq membres dont un président et un vice-président nommés, pour un mandat d'au plus cinq ans qui peut être renouvelé, par le gouvernement qui fixe, suivant le cas, le traitement ou le traitement additionnel, les allocations ou les indemnités auxquels ils ont droit ainsi que les autres conditions de leur emploi.
- Membres additionnels. Toutefois, lorsque l'expédition des affaires dont le Bureau a la charge le requiert, le gouvernement peut nommer pour le temps et avec la rémunération qu'il détermine des membres additionnels.
1978, c. 64, a. 1.
- Fonctions. **6.3.** Le Bureau a pour fonctions d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire rapport à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite.
- Audiences publiques. Il doit tenir des audiences publiques dans les cas où le ministre le requiert.
- Exception. Cependant, le Bureau ne peut enquêter dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen prévue aux sections II et III du chapitre II.
- Avis d'enquête. Sauf dans le cadre de l'application de l'article 31.3, le ministre publie un avis à la *Gazette officielle du Québec* de tout mandat d'enquête qu'il confie au Bureau.
1978, c. 64, a. 1.
- Audiences publiques simultanées. **6.4.** Le Bureau peut tenir simultanément plusieurs audiences publiques.
- Conduite des audiences publiques. Les audiences publiques sont conduites par un ou plusieurs membres du Bureau selon que le détermine le président.
1978, c. 64, a. 1.
- Pouvoirs et immunité des membres du Bureau. **6.5.** Les membres du Bureau possèdent, pour les fins des enquêtes qui leur sont confiées, les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).
1978, c. 64, a. 1.
- Pouvoir de réglementation. **6.6.** Le Bureau adopte des règlements pour sa régie interne de même que des règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques.

QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Entré en vigueur. Ces règles entrent en vigueur, après leur approbation par le gouvernement, à la date de leur publication dans la *Gazette officielle du Québec*.

1978, c. 64, a. 1.

Rapports d'enquête rendus publics.

6.7. Tous les rapports d'enquête du Bureau sont rendus publics

1978, c. 64, a. 1.

6.8. Le secrétaire et les autres fonctionnaires et employés du Bureau sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1).

1978, c. 64, a. 1; 1987, c. 73, a. 20

6.9. Le secrétariat du bureau est sur le territoire de la Communauté urbaine de Québec.

Le Bureau peut tenir ses audiences à tout endroit du Québec.

1987, c. 73, a. 20

6.10. En cas d'absence ou d'incapacité d'agir du président, il est remplacé par le vice-président.

1987, c. 73, a. 20

6.11. Le Bureau transmet au ministre, au plus tard le 30 juin de chaque année, un rapport de ses activités pour l'année financière précédente.

1987, c. 73, a. 20

6.12. Le ministre dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception si l'Assemblée est en session ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

1987, c. 73, a. 20

SECTION III

LE CONSEIL CONSULTATIF DE L'ENVIRONNEMENT

7. à 19. Abrogés.

1987, c. 73, a. 21.

SECTION III.1

**LE DROIT À LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT ET
À LA SAUVEGARDE DES ESPÈCES VIVANTES**

Droit à la qualité de
l'environnement.

19.1. Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi.

1978, c. 64, a. 4.

Recours.

19.2. Un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article 19.1.

1978, c. 64, a. 4.

QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

- Exercice du recours. **19.3.** La demande d'injonction visée dans l'article 19.2 peut être faite par toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu.
- Exercice du recours. Elle peut être faite également par le procureur général et par toute municipalité où se produit ou est sur le point de se produire la contravention.
- 1978, c. 64, a. 4.
- Cautionnement. **19.4.** Dans le cas où une injonction interlocutoire est demandée, le cautionnement visé dans l'article 755 du Code de procédure civile ne peut excéder \$500.
- 1978, c. 64, a. 4.
- Signification. **19.5.** Toute action ou requête faite en vertu de la présente section doit être signifiée au procureur général.
- 1978, c. 64, a. 4.
- Priorité de la demande. **19.6.** Toute demande d'injonction faite en vertu de la présente section doit être instruite et jugée d'urgence.
- 1978, c. 64, a. 4.
- Dispositions non applicables. **19.7.** Les articles 19.2 à 19.6 ne s'appliquent pas dans le cas d'un projet dûment autorisé en vertu de la présente loi, sauf dans le cas d'un acte non conforme aux dispositions du certificat d'autorisation ou de tout règlement applicable.
- 1978, c. 64, a. 4.

SECTION IV

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

- Émission d'un contaminant. **20.** Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.
- Émission d'un contaminant. La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de

porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.

1972, c. 49, a. 20.

Accident. **21.** Quiconque est responsable de la présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20 doit en aviser le sous-ministre sans délai.

1972, c. 49, a. 21; 1979, c. 49, a. 33.

Certificat. **22.** Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir du sous-ministre un certificat d'autorisation.

Demande. La demande d'autorisation doit inclure les plans et devis de construction ou du projet d'utilisation du procédé industriel ou d'exploitation de l'industrie ou d'augmentation de la production et doit contenir une description de la chose ou de l'activité visée, indiquer sa localisation précise et comprendre une évaluation détaillée conformément aux règlements du gouvernement, de la quantité ou de la concentration prévue de contaminants à être émis, déposés, dégagés ou rejetés dans l'environnement par l'effet de l'activité projetée.

Exigences. Le sous-ministre peut également exiger du requérant tout renseignement, toute recherche ou toute étude supplémentaire dont il estime avoir besoin pour connaître les conséquences du projet sur l'environnement et juger de son acceptabilité, sauf si le projet a déjà fait l'objet d'un certificat d'autorisation délivré en vertu des articles 31.5, 31.6, 154 ou 189, d'une autorisation délivrée en vertu des articles 167 ou 203 ou d'une attestation de non-assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen délivrée en vertu des articles 154 ou 189.

1972, c. 49, a. 22; 1978, c. 64, a. 5; 1979, c. 49, a. 33.

Exigences. **23.** Dans le cas d'une demande d'autorisation relative à certaines catégories de projets, activités ou industries susceptibles de porter atteinte ou de détruire la surface du sol et déterminées par règlement du gouvernement, le requérant doit soumettre un plan de réaménagement du terrain de même que toute garantie exigible, le

tout conformément aux normes et modalités prévues par règlement du gouvernement.

1972, c. 49, a. 23.

Conforme à la loi.

24. Le sous-ministre doit, avant de donner son approbation à une demande faite en vertu de l'article 22, s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements. Il peut, à cette fin exiger toute modification du plan ou du projet soumis.

1972, c. 49, a. 24; 1979, c. 49, a. 33.

Cessation.

25. Lorsqu'il constate la présence dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20, le sous-ministre peut ordonner au responsable de la source de contamination de cesser définitivement ou temporairement ou de limiter, selon les conditions qu'il impose, l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de ce contaminant.

Signification d'un préavis.

Le sous-ministre, avant de rendre une ordonnance, signifie au responsable de la source de contamination un préavis d'au moins 15 jours mentionnant les motifs qui paraissent justifier une ordonnance, la date projetée pour sa prise d'effet et la possibilité pour le responsable de faire ses représentations. L'avis est accompagné d'une copie de tout rapport d'analyse ou d'étude ou autre rapport technique considéré par le sous-ministre aux fins de l'ordonnance projetée.

Transmission de l'avis
préalable.

Le sous-ministre transmet une copie de l'avis préalable à toute personne qui lui a soumis, relativement à l'objet de cet avis, une plainte assermentée. Avis de l'ordonnance projetée est publié dans un quotidien distribué dans la région où se trouve la source de contamination visée.

Transmission de l'avis
préalable.

Le sous-ministre transmet également une copie de l'avis préalable au secrétaire-trésorier ou greffier de la municipalité où se trouve la source de contamination visée. Celui-ci doit mettre l'avis préalable à la disposition du public pendant la période de 15 jours prévue au deuxième alinéa.

Ordonnance.

L'ordonnance doit contenir l'énoncé des motifs du sous-ministre. Elle prend effet à la date de sa signification au responsable de la source de contamination ou à toute date ultérieure indiquée dans l'ordonnance.

1972, c. 49, a. 25; 1978, c. 64, a. 6; 1979, c. 49, a. 33; 1986, c. 95, a. 272.

Exception.

26. Toutefois, le sous-ministre peut, sans préavis mais pour une période d'au plus 30 jours, ordonner au responsable d'une source de

contamination, de cesser ou de diminuer dans la mesure qu'il détermine, l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet d'un contaminant lorsqu'à son avis il en résulte un danger immédiat pour la vie ou la santé des personnes ou un danger de dommage sérieux ou irréparable aux biens.

Contenu de l'ordonnance. Cette ordonnance doit contenir l'énoncé des motifs du sous-ministre. Elle prend effet à la date de sa signification au responsable de la source de contamination.

1972, c. 49, a. 26; 1979, c. 49, a. 33; 1986, c. 95, a. 273.

Appareil. **27.** Le sous-ministre peut, lorsqu'il l'estime nécessaire pour assurer la protection ou l'assainissement de l'environnement, ordonner au responsable d'une source de contamination d'utiliser toute catégorie ou type d'appareil qu'il indique, aux fins de réduire ou d'éliminer l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet d'un contaminant.

Installation. Il peut de même, lorsqu'il l'estime nécessaire pour assurer la surveillance de la qualité de l'environnement, ordonner au responsable d'une source de contamination d'installer, dans les délais et à l'endroit qu'il désigne, toute catégorie ou type d'équipement ou d'appareil aux fins de mesurer la concentration, la qualité ou la quantité de tout contaminant et obliger le responsable de la source de contamination à transmettre les données recueillies selon les modalités qu'il détermine.

Installation. Il peut enfin ordonner au responsable d'une source de contamination d'installer, dans les délais et à l'endroit qu'il désigne, tous les ouvrages qu'il juge nécessaires pour lui permettre le prélèvement d'échantillons, l'analyse de toute source de contamination ou l'installation de tout équipement ou appareil décrit à l'alinéa précédent.

1972, c. 49, a. 27; 1979, c. 49, a. 33.

Exploitant d'une carrière ou sablière. **27.1.** Le sous-ministre peut ordonner à l'exploitant de toute carrière ou sablière déjà en exploitation de préparer et de mettre en oeuvre un plan de réaménagement du terrain selon les conditions qu'il indique.

Avis préalable. Cette ordonnance doit être précédée de l'avis préalable et des autres formalités prévus à l'article 25.

1978, c. 64, a. 7; 1979, c. 49, a. 33.

Municipalité. **28.** Lorsqu'une municipalité est responsable d'une source de contamination, le ministre exerce les pouvoirs confiés au sous-ministre aux articles 25, 26 et 27.

1972, c. 49, a. 28; 1979, c. 49, a. 33.

QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Ordre. **29.** Le ministre peut, après enquête, ordonner à une municipalité d'exercer les pouvoirs relatifs à la qualité de l'environnement que confère à cette municipalité la présente loi ou toute autre loi générale ou spéciale.

QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Approbation d'emprunt. Sous réserve de la section VI de la Loi sur les dettes et les emprunts municipaux et scolaires (L.R.Q., chapitre D-7), seule l'approbation du ministre des Affaires municipales est requise de la municipalité qui emprunte pour se conformer à une ordonnance du ministre.

1972, c. 49, a. 29; 1978, c. 64, a. 8; 1984, c. 38, a. 158; 1987, c. 25, a. 3.

Ministre à consulter. **30.** Avant d'émettre à l'égard d'une municipalité une ordonnance dont l'exécution comporte pour cette dernière des dépenses, le sous-ministre doit consulter le ministre des Affaires municipales.

1972, c. 49, a. 30; 1979, c. 49, a. 33.

Règlements. **31.** Le gouvernement peut adopter des règlements pour:

- a) classer les contaminants et les sources de contamination;
- b) soustraire des catégories de contaminants ou de sources de contamination à l'application de la présente loi ou de toute partie de celle-ci;
- c) prohiber, limiter et contrôler les sources de contamination de même que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement de toute catégorie de contaminants pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec;
- d) déterminer pour toute catégorie de contaminants ou de sources de contamination une quantité ou une concentration maximale permise d'émission, de dépôt, de dégagement ou de rejet dans l'environnement pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec;
- e) définir des normes de protection et de qualité de l'environnement ou de l'une de ses parties pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec;
- f) déterminer les modalités selon lesquelles une demande de certificat d'autorisation de plans et devis ou de projets doit être faite au sous-ministre en vertu des articles 22 et 24, classer à cette fin les constructions, procédés industriels, industries, travaux, activités et projets et, le cas échéant, en soustraire certaines catégories à une partie ou à l'ensemble de la présente loi;
- g) déterminer la forme et la teneur d'un certificat d'autorisation, d'un certificat, d'une autorisation, d'un permis, d'une permission ou d'une approbation délivré en vertu de la présente loi ou d'un règlement adopté en vertu de celle-ci et fixer les honoraires exigibles pour leur délivrance;
- h) déterminer les méthodes de prélèvement, d'analyse et de calcul de toute émission, dépôt, dégagement ou rejet d'un contaminant;
- i) établir des normes relatives à l'installation de tout appareil ou équipement visé à l'article 27;

j) prévoir, dans le cas de certains contaminants ou sources de contamination, un délai pour aviser le sous-ministre de la présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20 et prescrire la tenue de registres pour ces fins ainsi que pour les fins de l'article 21;

k) prescrire, pour une ou plusieurs catégories de projets, la période de validité de tout certificat d'autorisation, approbation, autorisation, ou certificat délivré en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi;

l) régir ou prohiber l'usage de tout contaminant et la présence de tout contaminant dans un produit vendu, distribué ou utilisé au Québec;

m) déterminer les modalités selon lesquelles doit être faite toute demande de permis, certificat, autorisation, approbation ou permission prévue en vertu de la présente loi;

n) obliger une personne qui agit comme initiateur de certaines catégories de projets à déposer une garantie auprès du sous-ministre.

1972, c. 49, a. 31; 1978, c. 64, a. 9; 1979, c. 49, a. 33; 1982, c. 25, a. 3.

SECTION IV.1

ÉVALUATION ET EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT DE CERTAINS PROJETS

Certificat d'autorisation
requis.

31.1. Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement.

1978, c. 64, a. 10.

Procédure préalable.

31.2. Celui qui a l'intention d'entreprendre la réalisation d'un projet visé à l'article 31.1 doit déposer un avis écrit au ministre décrivant la nature générale du projet. Le ministre indique alors à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement que celui-ci doit préparer.

1978, c. 64, a. 10.

Étude d'impact sur
l'environnement.

31.3. Après avoir reçu l'étude d'impact sur l'environnement, le ministre la rend publique et indique à l'initiateur du projet d'entreprendre l'étape d'information et de consultation publiques prévue par règlement du gouvernement.

Audience publique. Une personne, un groupe ou une municipalité peut, dans le délai prescrit par règlement du gouvernement, demander au ministre la tenue d'une audience publique relativement à ce projet.

Demande frivole. À moins qu'il ne juge la demande frivole, le ministre requiert le Bureau de tenir une audience publique et de lui faire rapport de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite.

1978, c. 64, a. 10.

Demande de renseignements par le ministre.

31.1. Le ministre peut, à tout moment, demander à l'initiateur du projet de fournir des renseignements, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'il estime nécessaires afin d'évaluer complètement les conséquences sur l'environnement du projet proposé.

1978, c. 64, a. 10.

Remise du certificat d'autorisation.

31.5. Lorsque l'étude d'impact est jugée satisfaisante par le ministre, elle est soumise, avec la demande d'autorisation, au gouvernement. Ce dernier peut délivrer un certificat d'autorisation pour la réalisation du projet avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine ou refuser de délivrer le certificat d'autorisation. Cette décision peut être prise par tout comité de ministres dont fait partie le ministre et auquel le gouvernement délègue ce pouvoir.

Communication de la décision.

Cette décision est communiquée à l'initiateur du projet et à ceux qui ont soumis des représentations.

1978, c. 64, a. 10.

Projet soustrait de la procédure d'évaluation.

31.6. Le gouvernement ou tout comité de ministres visé à l'article 31.5 peut soustraire en tout ou en partie de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section, un projet dont la réalisation physique doit commencer au plus tard un an après l'entrée en vigueur du règlement du gouvernement assujettissant ce projet à ladite procédure.

Avis. Au moins quinze jours avant de prendre une telle décision, le gouvernement publie un avis de son intention dans la *Gazette officielle du Québec*.

Avis. Avis de la décision est ensuite publié dans la *Gazette officielle du Québec*.

Projet soustrait de la procédure d'évaluation sans avis.

Le gouvernement ou un comité de ministres visé à l'article 31.5 peut cependant, sans avis, soustraire un projet de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, dans le cas où la réalisation du projet est requise afin de réparer ou de prévenir des dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée.

QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Certificat d'autorisation assorti de conditions.	Dans le cas où il soustrait un projet de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu du présent article, le gouvernement ou le comité de ministres visé à l'article 31.5 doit délivrer un certificat d'autorisation pour le projet et l'assortir des conditions qu'il juge nécessaires pour protéger l'environnement.
Décision sans effet.	La décision prise en vertu des trois premiers alinéas et le certificat d'autorisation afférent cessent d'avoir effet si la réalisation physique du projet n'est pas commencée dans le délai visé au premier alinéa.
Disposition non applicable.	Le présent article ne s'applique pas au territoire visé au deuxième alinéa de l'article 31.9. Le gouvernement peut toutefois, pour des motifs reliés à la défense nationale, à la sécurité de l'État ou pour d'autres motifs d'intérêt public, soustraire exceptionnellement un projet, en tout ou en partie, de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement applicable sur ce territoire. 1978, c. 64, a. 10; 1979, c. 25, a. 104.
Sous-ministre lié.	31.7. Toute décision rendue en vertu des articles 31.5 ou 31.6 lie le sous-ministre lorsque celui-ci exerce par la suite les pouvoirs prévus aux articles 22, 32 ou 54. 1978, c. 64, a. 10; 1979, c. 49, a. 33.
Renseignements non requis dans certains cas.	31.8. Le ministre peut soustraire à une consultation publique des renseignements ou données concernant des procédés industriels et prolonger, dans le cas d'un projet particulier, la période minimale de temps prévu par règlement du gouvernement pendant lequel on peut demander au ministre la tenue d'une audience publique. 1978, c. 64, a. 10.
Règlements.	31.9. Le gouvernement peut adopter des règlements pour: a) déterminer les catégories de constructions, d'ouvrages, de plans, de programmes, d'exploitations, de travaux ou d'activités auxquelles s'applique l'article 31.1; b) déterminer les paramètres d'une étude d'impact sur l'environnement en ce qui concerne notamment l'impact d'un projet sur la nature, le milieu biophysique, le milieu sous-marin, les communautés humaines, l'équilibre des écosystèmes, les sites archéologiques et historiques et les biens culturels; c) prescrire les modalités de l'information et de la consultation publique relative à toute demande de certificat d'autorisation ou d'étude d'impact sur l'environnement pour certaines ou toutes catégories de projets visées dans l'article 22 ou dans l'article 31.1, y compris la publication d'avis dans les journaux par le requérant, la teneur et la forme de tels avis, le délai pendant lequel les personnes, groupes et municipalités peuvent faire des représentations et

demande la tenue d'une audience publique et le délai imparti au Bureau pour tenir une audience publique et faire rapport;

d) prescrire le mode de publicité des audiences publiques du Bureau et indiquer les personnes auxquelles les rapports d'audience et les études d'impact doivent être transmis;

e) définir des types d'études d'impact et les modalités de la présentation des études d'impact.

Règlements.

Le gouvernement peut également adopter des règlements concernant les matières visées dans le premier alinéa, qui ne soient applicables qu'au territoire borné à l'ouest par le 69^e méridien, au nord par le 55^e parallèle, au sud par le 53^e parallèle et à l'est par la limite est prévue par les lois de 1912 relatives à l'extension des frontières du Québec (II George V, chapitre 7) et Statuts du Canada (II George V, chapitre 45).

Modification au règlement.

Une fois adopté, le règlement édicté en vertu du paragraphe a du premier alinéa et applicable seulement au territoire visé au deuxième alinéa, peut être modifié à la suite d'une consultation avec la corporation du village naskapi visée au paragraphe 7.1^o de l'article 131.

1978, c. 64, a. 10; 1979, c. 25, a. 105.

ANNEXE 8

REGLEMENT SUR L'ÉVALUATION
ET L'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

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

Q-2,
r.9

à jour au 18 janvier 1983



Éditeur officiel
Québec



c. Q-2, r.9

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

Loi sur la qualité de l'environnement
(L.R.Q., c. Q-2, a. 31, 31.1, 31.3, 31.9 et 124.1)

SECTION I INTERPRÉTATION

1. Définitions : Dans le présent règlement, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par :

a) « lac » : un lac identifié comme tel dans le Répertoire toponymique du Québec (1978) publié par l'Éditeur officiel du Québec en 1979, ainsi que dans les décisions de la Commission de toponymie publiées à la Partie I de la *Gazette officielle du Québec* le 2 août 1980, 112^e année, numéro 31A, aux pages 8181 à 8251 ;

b) « Loi » : la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2) ;

c) « pesticide » : une substance ou un organisme utilisé afin d'inhiber la croissance ou de détruire des animaux ou des végétaux ;

d) « rivière » : une rivière identifiée comme telle dans les publications visées au paragraphe a.

SECTION II PROJETS ASSUJETTIS À LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

2. Liste : Les constructions, ouvrages, travaux, plans, programmes, exploitations ou activités décrits ci-dessous sont assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue à la section IV.1 de la Loi et doivent faire l'objet d'un certificat d'autorisation délivré par le gouvernement en vertu de l'article 31.5 de la Loi :

a) la construction et l'exploitation subséquente d'un barrage ou d'une digue placé à la décharge d'un lac dont la superficie totale excède ou excédera 200 000 mètres carrés ou d'un barrage ou d'une digue destiné à créer un réservoir d'une superficie totale excédant 50 000 mètres carrés ;

b) tout programme ou projet de dragage, creusage, remplissage, redressement ou remblayage à quelque fin que ce soit dans un cours d'eau visé à l'annexe A ou dans un lac, à l'intérieur de la limite des hautes eaux printanières

ou moyennes, sur une distance de 300 mètres ou plus ou sur une superficie de 5 000 mètres carrés ou plus, et tout programme ou projet de dragage, creusage, remplissage, redressement ou remblayage, à quelque fin que ce soit, égalant ou excédant de façon cumulative les seuils précités, pour un même cours d'eau visé à l'annexe A ou pour un même lac, à l'exception des travaux exécutés dans une rivière qui draine un bassin versant de moins de 25 kilomètres carrés, des travaux de drainage superficiel ou souterrain dans la plaine de débordement d'un cours d'eau visé dans l'annexe A, des travaux de construction d'un remblai sur une terre agricole privée dans la plaine de débordement d'un cours d'eau visé dans l'annexe A afin de protéger cette terre contre les inondations ainsi que des travaux exécutés dans une rivière conformément à un acte d'accord, un règlement ou un procès-verbal municipal en vigueur avant le 30 décembre 1980 ;

c) le détournement ou la dérivation d'un fleuve ou d'une rivière ;

d) la construction ou l'agrandissement d'un port ou d'un quai ou la modification de l'usage que l'on fait d'un port ou d'un quai, sauf dans le cas d'un port ou d'un quai destiné à accueillir moins de 100 bateaux de plaisance ou de pêche ;

e) la construction, la reconstruction ou l'élargissement, sur une longueur de plus de 1 kilomètre, d'une route ou autre infrastructure routière publique prévue pour 4 voies de circulation ou plus ou dont l'emprise possède une largeur moyenne de 35 mètres ou plus, à l'exception de la reconstruction ou de l'élargissement d'une telle route ou infrastructure routière dans une emprise qui, le 30 décembre 1980, appartient déjà à l'initiateur du projet ;

f) la construction, la reconstruction ou l'élargissement sur une longueur de plus de 2 kilomètres de toute route ou autre infrastructure routière destinée à des fins d'exploitation forestière, minière ou énergétique, dont la durée d'utilisation est prévue pour 15 ans ou plus et qui entraîne un déboisement sur une largeur moyenne de 35 mètres ou plus, à l'exception de la reconstruction ou de l'élargissement d'une telle route ou infrastructure routière dans une emprise qui, le 30 décembre 1980, appartient déjà à l'initiateur du projet ;

g) la construction, la reconstruction ou l'élargissement d'une route ou autre infrastructure routière publique non visée au paragraphe e et longeant les rives d'un lac, d'une rivière, d'un fleuve ou de la mer sur une distance de 300 mètres ou plus, à moins de 60 mètres des rives ;

h) l'établissement d'une gare de triage ou d'un terminus ferroviaire et la construction, sur une longueur de plus de 2 kilomètres, d'une voie de chemin de fer, sauf dans le cas où ces ouvrages sont construits dans un parc industriel ou sur l'emplacement d'une exploitation minière existante le 30 décembre 1980 ;

i) l'implantation ou l'agrandissement d'un aéroport sauf si ce projet consiste simplement en l'élargissement d'une piste d'atterrissage, en l'implantation d'un aéroport pourvu d'une piste d'atterrissage d'une longueur de moins de 1 kilomètre, en l'aménagement d'un aérodrome sur un lac gelé ou en la construction de bâtiments administratifs ou destinés au contrôle de la navigation aérienne ou à la surveillance météorologique ;

j) la construction d'une installation de gazéification ou de liquéfaction du gaz naturel ou la construction d'un oléoduc d'une longueur de plus de 2 kilomètres dans une nouvelle emprise, à l'exception des conduites de transport de produits pétroliers placées sous une rue municipale ;

la construction d'un gazoduc d'une longueur de plus de 2 kilomètres dans une nouvelle emprise à l'exception des conduites de distribution visées au paragraphe l de l'article 2 du Règlement relatif à l'administration de la Loi sur la qualité de l'environnement (c. Q-2, r.1) et de toute autre conduite de transport de gaz placée sous une rue municipale ;

k) la construction ou la relocalisation d'une ligne de transport et de répartition d'énergie électrique d'une tension de 315 kV et plus sur une distance de plus de 2 kilomètres et la construction ou la relocalisation d'un poste de manœuvre ou de transformation de 315 kV et plus ;

l) la construction ou l'augmentation de la puissance d'une centrale destinée à produire de l'énergie électrique et d'une puissance supérieure à 10 mW ou ayant pour effet de porter la puissance totale de la centrale à 10 mW ou plus ;

m) la construction ou l'agrandissement d'un établissement de fission ou de fusion nucléaire, d'une usine de fabrication, de traitement ou de retraitement de combustible nucléaire ou d'un lieu d'élimination ou d'entreposage de déchets radioactifs ;

n) la construction d'une usine d'eau lourde ou de pâtes et papiers (fabrication de pâte, de papier ou de carton), d'une usine pétrochimique, d'une cimenterie, d'une raffinerie de pétrole, d'une aciérie, d'une aluminerie, d'une usine de bouletage, d'une usine de traitement du minerai, d'une usine de raffinage de métaux, d'une usine de ferro-alliages, d'une fonderie de première fusion de métaux non-ferreux ou d'une usine d'équarrissage-fondoir ;

o) la construction ou l'agrandissement d'un ou de plusieurs bâtiments d'une exploitation de production ani-

male dont le nombre total égalera ou dépassera alors 600 unités animales logées dans le cas d'une production à fumier liquide ou 1 000 unités animales logées dans le cas d'une production à fumier semi-solide ou solide, au sens des définitions prévues à l'article 1 du projet de Règlement relatif aux exploitations de production animale publié à la Partie II de la *Gazette officielle du Québec* le 30 août 1978, 110^e année, no. 42, aux pages 5669 à 5699 ;

p) l'ouverture et l'exploitation subséquente d'une mine au sens de la Loi sur les mines (L.R.Q., c. M-13) à l'exclusion d'une carrière ou d'une sablière telle que définie à l'article 1 du Règlement sur les carrières et sablières (c. Q-2, r.2) ;

q) tout programme ou projet de pulvérisation aérienne de pesticides à des fins non agricoles sur une superficie de 600 hectares ou plus, sauf les pulvérisations expérimentales d'insecticides en milieu forestier impliquant une nouvelle technique d'application sur une superficie totale de moins de 5 000 hectares ;

r) la construction d'un incinérateur de déchets urbains d'une capacité de 2 tonnes métriques par heure ou plus, l'augmentation de la capacité d'incinération d'un tel incinérateur ou la modification d'un incinérateur afin d'en porter la capacité à 2 tonnes métriques par heure ou plus ;

s) l'implantation d'un ou de plusieurs réservoirs d'une capacité d'entreposage totale de plus de 10 000 kilolitres destiné à recevoir une substance liquide ou gazeuse autre que de l'eau, un produit alimentaire, ou des déchets liquides provenant d'une exploitation de production animale qui n'est pas visée au paragraphe o ;

t) l'implantation ou l'agrandissement d'un lieu d'élimination de déchets toxiques (par traitement, incinération, enfouissement ou autrement).

Les projets énumérés au présent article ne comprennent cependant pas les travaux de réfection ou de réparation d'un ouvrage ou d'une construction en milieu terrestre ni le remplacement ou la modification d'équipements techniques afférents à un ouvrage ou une construction, sauf dans le cas d'un agrandissement mentionné expressément dans un paragraphe du premier alinéa.

Un projet constitué de plusieurs éléments visés au présent article constitue un seul projet destiné à faire l'objet d'une seule étude d'impact sur l'environnement et d'une seule demande de certificat d'autorisation.

SECTION III PRÉPARATION ET PRÉSENTATION D'UNE ÉTUDE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

3. Paramètres : Toute étude d'impact sur l'environnement préparée en vertu de l'article 31.2 de la Loi peut traiter des paramètres suivants :

a) une description du projet, y compris notamment les objectifs poursuivis, son emplacement (comprenant le numéro des lots originaires touchés par le projet), la programmation de réalisation, les activités d'exploitation et d'entretien subséquentes, les quantités et les caractéristiques des matériaux d'emprunt requis, les sources d'énergie, les modes de gestion des déchets ou résidus autres que les résidus provenant de la construction d'une route, les activités de transport inhérentes à la construction et à l'exploitation subséquente du projet, le lien avec les schémas d'aménagement, les plans d'urbanisme et de zonage ainsi que le zonage agricole et les aires retenues pour fins de contrôle au sens de la Loi sur la protection du territoire agricole (L.R.Q., c. P-41.1) et les développements connexes prévus par l'initiateur du projet, ainsi que toutes autres données et caractéristiques techniques nécessaires pour connaître et évaluer les effets du projet sur l'environnement et pour identifier les mesures de correction ou de compensation requises ;

b) un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées par le projet, y compris notamment la faune, la flore, les communautés humaines, le patrimoine culturel, archéologique et historique du milieu, les ressources agricoles et l'usage que l'on fait des ressources du milieu ;

c) une énumération et une évaluation des répercussions positives, négatives et résiduelles du projet sur l'environnement, y compris notamment les effets indirects, cumulatifs, différés et irréversibles sur les éléments identifiés en vertu du paragraphe b et une description du milieu tel qu'il apparaîtra suite à la réalisation et à l'exploitation du projet ;

d) un exposé des différentes options au projet, notamment quant à son emplacement, aux procédés et méthodes de réalisation et d'exploitation et à toutes options du projet ainsi que les raisons justifiant le choix de l'option retenue ;

e) une énumération et une description des mesures à prendre pour prévenir, réduire ou mitiger la détérioration de l'environnement, y compris les répercussions énumérées au paragraphe c avant, pendant et après la construction ou l'exploitation du projet, y compris notamment tout équipement utilisé ou installé pour réduire l'émission de dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement, tout contrôle d'exploitation et de sur-

veillance, les mesures d'urgence en cas d'accident et le réaménagement du milieu touché.

Une étude d'impact sur l'environnement relative à des travaux en rivière visés au paragraphe b du premier alinéa de l'article 2 porte seulement sur le tronçon de rivière directement touché par le projet.

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

4. Résumé : Une étude d'impact sur l'environnement préparée en vertu de l'article 31.1 de la Loi, y compris tout document d'appui et toute étude ou recherche effectuée à la demande du ministre en vertu de l'article 31.4 de la Loi, doit être accompagnée d'un résumé vulgarisé des éléments essentiels et des conclusions de ces études, documents ou recherches. Ce résumé est publié séparément.

5. Nombre de copies : L'initiateur d'un projet visé à l'article 2 doit soumettre au ministre 30 copies du dossier décrit à l'article 12.

Ce dossier ne comprend pas les renseignements ou données soustraits à la consultation publique par le ministre en vertu de l'article 31.8 de la Loi.

SECTION IV INFORMATION ET CONSULTATION PUBLIQUES

6. Publication d'un avis : Dans un délai de 15 jours après avoir reçu du ministre les instructions visées au premier alinéa de l'article 31.3 de la Loi concernant l'étape d'information et de consultation publiques, l'initiateur du projet doit publier à 2 reprises un avis dans un quotidien et un hebdomadaire distribués dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé ainsi que dans un quotidien de Montréal et un quotidien de Québec.

7. Contenu de l'avis : L'avis visé à l'article 6 doit être conforme au modèle décrit à l'annexe B. Dans cet avis, le nom de l'initiateur du projet est indiqué par des caractères qui ne dépassent pas deux fois la taille des caractères utilisés pour le reste du texte de l'avis.

8. Dimensions de l'avis : L'avis visé à l'article 6 doit être d'une dimension minimale de 10 centimètres sur 15 centimètres.

9. Preuve : L'initiateur du projet doit transmettre au ministre, dans les 15 jours de leur parution, une copie des avis visés à l'article 6, tels que publiés.

10. Information des municipalités locales : Lorsqu'il publie l'avis visé à l'article 6, l'initiateur du projet trans-

met une copie du résumé visé à l'article 4 à toute municipalité locale dans les limites de laquelle il a l'intention d'exécuter ce projet.

11. Consultation du dossier : Le dossier de toute demande de certificat d'autorisation soumise en vertu des articles 31.1 et 31.3 de la Loi doit être mis à la disposition du public pendant 45 jours suivant la date à laquelle le ministre a rendu publique l'étude d'impact sur l'environnement, conformément au premier alinéa de l'article 31.3 de la Loi, et pendant toute autre période de temps supplémentaire accordée par le ministre pour demander la tenue d'une audience publique, conformément à l'article 31.8 de la Loi.

Ce dossier doit être déposé pour fins de consultation par le public dans les locaux du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement à Québec et à Montréal et dans une localité où le projet est susceptible d'être réalisé.

12. Contenu du dossier : Le dossier de la demande de certificat d'autorisation soumis à la consultation publique doit notamment comprendre :

- a) l'étude d'impact sur l'environnement ;
- b) tous les documents présentés par le requérant à l'appui de sa demande de certificat d'autorisation ;
- c) tout renseignement, étude ou recherche effectuée à la demande du ministre en vertu de l'article 31.4 de la Loi et disponible à ce moment-là ;
- d) l'avis déposé par l'initiateur du projet auprès du ministre en vertu de l'article 31.2 de la Loi ;
- e) la directive rendue par le ministre en vertu de l'article 31.2 de la Loi relativement à la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement à préparer ; et
- f) toute étude ou commentaire effectué par le ministre de l'Environnement relativement à cette demande de certificat d'autorisation et disponible à ce moment-là.

13. Demande d'audience publique : Une personne, un groupe ou une municipalité peut, dans le délai prévu au premier alinéa de l'article 11, demander par écrit au ministre la tenue d'une audience publique relativement à ce projet, en lui faisant part des motifs de sa demande et de son intérêt par rapport au milieu touché par le projet.

14. Information sur les demandes de certificat d'autorisation : Le ministre informe les municipalités régionales de comté et les municipalités locales dans les limites desquelles l'initiateur du projet a l'intention d'exécuter ce projet, de toute demande de certificat d'autorisation soumise en vertu de l'article 31.1 de la Loi.

15. Publicité de l'audience publique : Toute audience publique requise par le ministre en vertu du troisième alinéa de l'article 31.3 de la Loi doit être annoncée au moyen d'avis publiés par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans un quotidien et dans les hebdomadaires distribués dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé de même que dans un quotidien de Montréal et un quotidien de Québec.

Les avis visés au premier alinéa doivent être d'une dimension minimale de 9 centimètres sur 14 centimètres ou occuper une surface minimale de 150 lignes.

16. Le délai imparti au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour tenir une audience publique et faire rapport est de 4 mois à compter du moment où il a reçu mandat du ministre de tenir une audience publique en vertu du troisième alinéa de l'article 31.1 de la Loi.

SECTION V DISPOSITIONS FINALES

17. Territoire d'application : Le présent règlement s'applique dans l'ensemble du territoire du Québec à l'exception des territoires visés aux articles 133 et 168 de la Loi.

18. Territoires agricoles : Le présent règlement s'applique notamment aux immeubles compris dans une aire retenue pour fins de contrôle et dans une zone agricole établies suivant la Loi sur la protection du territoire agricole (L.R.Q., c. P-41.1).

19. Entrée en vigueur : Les paragraphes *g*, *n*, *p* et le deuxième alinéa du paragraphe *j* du premier alinéa de l'article 2 entreront en vigueur en tout ou en partie à une date déterminée par règlement du gouvernement adopté en vertu de la Loi.

ANNEXE A (a. 2)

COURS D'EAU VISÉS DANS LE PARAGRAPHE *b* DU PREMIER ALINÉA DE L'ARTICLE 2

Un cours d'eau qui fait partie d'une des catégories suivantes :

- a) le fleuve Saint-Laurent et le golfe du Saint-Laurent (y compris notamment la baie des Chaleurs) ;
- b) une rivière qui est tributaire des cours d'eau visés au paragraphe *a* (la présente catégorie comprend également ou notamment selon le cas, le lac Saint-Jean, la baie Missisquoi et les tributaires de la baie James, du lac Saint-Pierre, du lac Saint-Louis et du lac Saint-François) ;

c) une rivière qui est tributaire d'une rivière ou d'une étendue d'eau visée au paragraphe b (la présente catégorie comprend les tributaires de la rivière Saint-Jean (province du Nouveau-Brunswick et État du Maine) et du lac Champlain).

ANNEXE B

(a. 7)

MODÈLE D'AVIS VISÉ À L'ARTICLE 6

Avis public

PROJET DE (indiquer ici le nom du projet et sa localisation)

Avis est donné au public qu'il lui est loisible de consulter le dossier afférent au projet susmentionné qui comprend notamment une étude d'impact sur l'environnement préparée en vertu de la section IV.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2).

Cette étude d'impact sur l'environnement a été présentée au ministre de l'Environnement qui l'a rendue publique le (indiquer ici la date où l'étude d'impact a été rendue publique) et l'a mise à la disposition du public pour fins de consultation.

Ce dossier est notamment disponible pour consultation par le public au (indiquer l'adresse des locaux du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement), de h à h, (indiquer les jours de la semaine où ces locaux seront ouverts). On peut y obtenir la liste des lots touchés par ce projet.

D'ici le (calculer une période de 45 jours à compter de la date où le ministre a rendu publique l'étude d'impact sur l'environnement), toute personne, groupe ou municipalité peut demander par écrit au ministre de l'Environnement la tenue d'une audience publique relativement à ce projet.

.....
date

Cet avis est publié par (indiquer ici le nom de l'initiateur du projet) conformément au Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (R.R.Q., c. Q-2, r.9) adopté en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2).

Gouvernement du Québec

Décret 1002-85, 29 mai 1985

Loi sur la qualité de l'environnement
(L.R.Q., chapitre Q-2)

Évaluation et examen des impacts sur l'environnement — Modifications

CONCERNANT un Règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement

ATTENDU QUE la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2) prévoit à l'article 31.1 que nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la section IV.1 de la Loi et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement;

ATTENDU QUE cette loi prévoit au paragraphe *a* de l'article 31.9 que le gouvernement peut adopter des règlements pour déterminer les catégories de construction, d'ouvrage, de plan, de programme, d'exploitation, de travaux ou d'activité auxquelles s'appliquent l'article 31.1;

ATTENDU QUE conformément au premier alinéa de l'article 124 de cette loi, un projet de règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement a été publié à la *Gazette officielle du Québec* le 28 novembre 1984, 116^e année, numéro 49, à la page 5733, avec avis qu'à l'expiration des soixante jours qui suivent sa publication, il serait présenté pour adoption par le gouvernement;

ATTENDU QUE cette loi prévoit à l'article 124.1 qu'aucune disposition d'un règlement, dont l'entrée en vigueur est postérieure au 9 novembre 1978, susceptible d'affecter les immeubles compris dans une aire retenue pour fins de contrôle ou dans une zone agricole établie suivant la Loi sur la protection du territoire agricole (L.R.Q., chapitre P-41.1), ne s'applique à cette aire ou à cette zone à moins que le règlement ne l'indique expressément;

ATTENDU QU'il y a lieu que le gouvernement adopte, avec des modifications, le Règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement;

IL EST DÉCRÉTÉ, sur la proposition du ministre de l'Environnement:

QUE le Règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement annexé au présent décret soit adopté.

Le greffier du Conseil exécutif,
LOUIS BERNARD

Règlement modifiant le Règlement relatif sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement

Loi sur la qualité de l'environnement
(L.R.Q., chapitre Q-2, a. 31.1, 31.9 par. *a* et a. 124.1)

1. Le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (R.R.Q., 1981, chapitre Q-2, r. 9) est modifié par le remplacement du paragraphe *t* du premier alinéa de l'article 2 par les suivants:

« *t*) l'implantation ou l'agrandissement d'un lieu d'élimination de déchets dangereux, au sens du Règlement sur les déchets dangereux (adopté par le décret 1000-85 du 29 mai 1985), à l'exception:

1° d'un lieu d'élimination par incinération à des fins énergétiques d'huiles usées, au sens du Règlement sur les déchets dangereux, pour une industrie ou dans une serre;

2° d'un lieu d'élimination de déchets dangereux déposés sur un terrain avant le 26 juin 1985 si l'élimination se fait sur ce terrain et si ce terrain n'est plus utilisé pour déposer des déchets dangereux;

« *u*) l'utilisation d'un équipement industriel existant pour éliminer des déchets dangereux;

« *v*) l'implantation ou l'agrandissement d'un lieu de traitement de déchets dangereux produits en dehors du lieu où ils sont traités; aux fins du présent paragraphe, celui qui produit des déchets dangereux dans un même champ d'activités sur plusieurs lieux de production situés au Québec est réputé traiter des déchets dangereux sur le lieu où ils sont produits s'il utilise l'un de ces lieux de production comme lieu de traitement de ces déchets. »

ANNEXE 9

**REGLES DE PROCÉDURES
RELATIVES AU DÉROULEMENT DES
AUDIENCES PUBLIQUES**

Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques

Q-2,
r.19

à jour au 18 janvier 1983



Éditeur officiel
Québec



c. Q-2, r.19

Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques

Loi sur la qualité de l'environnement
(L.R.Q., c. Q-2, a. 6.6)

SECTION I INTERPRÉTATION

1. Définitions : Dans les présentes règles, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par :

- a) « audience » : une audience publique visée au troisième alinéa de l'article 31.3 de la Loi ;
- b) « Bureau » : le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement visé à l'article 6.1 de la Loi ;
- c) « commission » : le ou les membres désignés par le président en vertu du deuxième alinéa de l'article 6.4 de la Loi pour conduire une audience ;
- d) « dossier » : le dossier visé à l'article 12 du Règlement ;
- e) « étude d'impact » : une étude d'impact sur l'environnement visée à l'article 31.2 de la Loi ;
- f) « initiateur » : celui qui a déposé un avis au ministre conformément à l'article 31.2 de la Loi ;
- g) « Loi » : la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2) ;
- h) « membre » : un membre du Bureau ;
- i) « ministre » : le ministre de l'Environnement ;
- j) « président » : le président du Bureau ;
- k) « rapport » : le rapport d'enquête visé à l'article 6.7 de la Loi ;
- l) « Règlement » : le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (c. Q-2, r.9)
- m) « requérant » : la personne, groupe ou municipalité qui a demandé la tenue d'une audience qui a ensuite été décrétee par le ministre.

SECTION II COMMISSION

2. Constitution : Après avoir reçu du ministre le mandat de tenir une audience, le président constitue une commis-

sion et désigne le membre de cette commission qui doit agir à titre de responsable de celle-ci.

3. Avis : Après la constitution d'une commission et la désignation de son responsable, le secrétaire du Bureau donne avis au ministre, à l'initiateur et au requérant.

4. Coordination : La commission coordonne les activités du Bureau en ce qui a trait à la réalisation du mandat d'audience qui lui est confié.

SECTION III AVIS D'AUDIENCE

5. Publicité : Conformément à l'article 15 du Règlement, le secrétaire du Bureau fait publier dans les journaux les avis annonçant chacune des deux parties de l'audience prévues dans la section V.

6. Délai entre l'avis et l'audience : Un délai minimal de 5 jours francs doit s'écouler entre le premier jour où est publié l'avis visé à l'article 5 et le début de l'audience.

7. Délai entre la consultation publique et l'audience : Un délai minimal de 30 jours doit s'écouler entre le premier jour où le dossier a été mis à la disposition du public pour fins de consultation et le début de l'audience.

8. Consultation continue : Après publication de l'avis visé à l'article 5, le dossier demeure jusqu'à la fin de l'audience à la disposition du public pour fins de consultation dans une salle de lecture à Québec et à Montréal et dans toute autre salle de lecture choisie par le Bureau et située dans une localité touchée par le projet, aux heures d'ouverture fixées par le Bureau.

SECTION IV RENCONTRE PRÉPARATOIRE

9. Requête : Avant la tenue de l'audience, la commission peut tenir une rencontre préparatoire avec le requérant de façon à cerner les objets principaux de l'audience et en expliquer la procédure.

10. Initiateur : Avant la tenue de l'audience, la commission peut tenir une rencontre préparatoire avec l'initiateur pour lui indiquer les objets principaux de l'audience ainsi que la procédure relative à son déroulement.

SECTION V AUDIENCE

11. Parties : Une audience comprend deux parties, telles que définies aux sections VII et VIII.

12. Caractère public : Toute audience est publique et doit être tenue dans un endroit accessible à la population.

13. Durée : Chaque partie d'une audience peut s'étendre sur plusieurs jours, consécutifs ou non.

14. Délai entre chaque partie d'une audience : Un délai minimal de 21 jours doit s'écouler entre la première et la deuxième partie d'une audience.

15. Présidence : Le responsable de la commission préside à l'audience et fixe l'ordre des interventions et le temps de parole de chacun des intervenants.

16. Absence du responsable : En cas d'absence du responsable d'une commission, un autre membre de la commission préside à l'audience en lieu et place du responsable.

17. Absence d'un membre : En cas d'absence d'un membre de la commission, l'audience peut être ajournée à une date affichée sur la porte de la salle où elle devait être tenue ou annoncée dans les journaux par des avis conformes à l'article 5.

18. Mémoires et documents : Les mémoires et copies de documents exigés par les présentes règles doivent être adressés au secrétaire du Bureau.

SECTION VI CONVOCATIONS

19. Initiateur et requérant : Le Bureau convoque à l'audience l'initiateur et le requérant.

20. Autres personnes : Le Bureau peut aussi convoquer à une audience toute personne dont la commission considère le témoignage nécessaire.

21. Ministères : Dans le cas où le Bureau veut connaître l'avis d'un ministère sur une question donnée, la convocation est adressée au sous-ministre du ministère concerné.

SECTION VII PREMIÈRE PARTIE DE L'AUDIENCE

22. Explications préliminaires : Le membre qui préside à l'audience donne lecture du mandat qui a été confié au Bureau et explique le rôle du Bureau, sa compétence et le déroulement de l'audience.

23. Explications du requérant : Au cours de la première partie de l'audience, le requérant explique à la commission, pour son information et celle du public, les motifs de sa demande d'audience.

24. Présentation de l'initiateur : Au cours de la première partie de l'audience, l'initiateur résume et explique les éléments du dossier déposé à l'appui de son projet, notamment l'étude d'impact.

25. Dépôts des autres personnes : Au cours de la première partie de l'audience, la commission peut entendre toute autre personne convoquée conformément aux articles 20 et 21.

26. Questions : Au cours de la première partie de l'audience et après les dépositions prévues aux articles 23, 24 et 25, il est loisible à toute personne d'adresser à la commission des questions pertinentes pour compléter l'information déjà fournie relativement au dossier soumis au Bureau.

SECTION VIII DEUXIÈME PARTIE DE L'AUDIENCE

27. Personnes entendues : Durant la deuxième partie de l'audience, la commission entend toute personne qui dépose un mémoire ou qui désire faire connaître oralement son opinion et ses suggestions sur le projet, l'étude d'impact, la révision technique ou tout autre document faisant partie du dossier.

28. Dépôt préalable : Toute personne, municipalité ou groupe intéressé à déposer un mémoire doit en remettre copie au secrétaire du Bureau au moins 4 jours avant le début de la deuxième partie de l'audience.

29. Droit de réponse : Après ou au cours des interventions visées à l'article 27, la commission peut entendre toute personne, y compris l'initiateur et le requérant, afin de rectifier des faits relatifs au dossier qui ont été soulevés durant l'audience.

SECTION IX RAPPORT

30. Rédaction : Le rapport est rédigé par la commission et constitue le rapport du Bureau relativement au mandat d'audience qui lui a été confié par le ministre. Ce rapport peut être inséré dans le cadre du rapport d'un mandat d'enquête confié au Bureau en vertu du premier alinéa de l'article 6.3 de la Loi dans le cas où ce mandat d'enquête porte sur le même projet qui a fait l'objet de l'audience.

31. Signature : Le rapport visé à l'article 30 n'est signé que par les membres de la commission qui ont participé à toutes les parties et séances de l'audience.

32. Copies : Lorsque le ministre a rendu public le rapport visé à l'article 30, le Bureau en fait parvenir copie à l'initiateur, au requérant et à toute personne, groupe ou municipalité qui en fait la demande.

SECTION X AUTRES AUDIENCES PUBLIQUES

33. Application des présentes règles : Les présentes règles s'appliquent, en les adaptant, dans le cas où le Bureau est requis de tenir une audience publique en vertu d'une disposition autre que le troisième alinéa de l'article 31.3 de la Loi sauf dans le cas des mandats d'audience publique confiés par le ministre avant le 30 décembre 1980.

ANNEXE 10

**SCHÉMA DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION
ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT**

PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

Gouvernement du Québec
Ministère de l'Environnement
Direction des évaluations environnementales

