

DE : Monsieur Benoit Charette
Ministre de l'Environnement, de la Lutte
contre les changements climatiques,
de la Faune et des Parcs

Le 11 avril 2025

TITRE : Amendements au projet de loi n° 81 — Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement

MÉMOIRE COMPLÉMENTAIRE**PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC**

1- Contexte

Le projet de loi n° 81 modifiant diverses dispositions en matière d'environnement a été présenté à l'Assemblée nationale le 20 novembre 2024. Des consultations particulières ont été tenues du 28 janvier au 4 février 2025. L'étude détaillée a débuté le 18 février 2025. Le présent mémoire propose d'introduire des amendements visant deux thématiques au projet de loi n°81.

1.1 Membres du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

Le BAPE dispose actuellement de cinq membres à temps plein, incluant le président et le vice-président, et de seize membres additionnels à temps partiel. Le nombre de membres à temps plein correspond au maximum permis par l'article 6.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Règle générale, ce sont les membres à temps plein du BAPE qui président les commissions d'enquête constituées par le président du BAPE. Dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE), la durée des mandats d'enquête qui nécessitent la constitution d'une commission vont de deux mois dans le cadre d'une médiation à quatre mois dans le cadre d'une audience publique. Historiquement, seul un certain pourcentage de projets assujettis à la PEEIE impliquait l'octroi d'un mandat d'enquête.

1.2 Modification d'une autorisation gouvernementale ayant initialement été délivrée suivant l'application de la PEEIE

Le projet de loi n° 81 modifie les dispositions relatives à la PEEIE prévues par la LQE. Au terme de cette procédure, en vertu de l'article 31.5, le gouvernement rend une décision sur les projets qui y sont assujettis. Le cas échéant, elle se traduit par une autorisation gouvernementale du projet assortie de conditions, restrictions et interdictions applicables à sa réalisation. Elle peut aussi, dans certains cas, prévoir une période de validité pour éviter que l'autorisation demeure en vigueur au-delà d'un délai déraisonnable suivant l'évaluation environnementale qui a notamment une portée temporelle limitée.

Actuellement, avant d'effectuer à son projet des changements visés par l'article 31.7 de la LQE, le titulaire doit demander une modification à son autorisation gouvernementale.

Toutefois, si ces changements sont assujettis à la PEEIE en vertu de l'article 31.1, le titulaire de l'autorisation doit suivre la PEEIE et obtenir une nouvelle autorisation du gouvernement pour ces changements. Dans ce dernier cas, un même projet peut donc être couvert par plus d'une seule autorisation gouvernementale.

Dans une optique de transparence, de clarté et d'optimisation, le projet de loi n° 81 prévoit des dispositions pour clarifier les pouvoirs relatifs à ces modifications. Elles prévoient notamment qu'au terme de la PEEIE suivie pour des modifications assujetties à celle-ci, c'est l'autorisation initiale qui serait mise à jour, le cas échéant, en la modifiant, au lieu d'en délivrer une nouvelle. Les nouvelles dispositions proposées visent aussi à clarifier que le gouvernement peut refuser de modifier une autorisation gouvernementale ou encore prévoir de nouvelles conditions, interdictions ou restrictions lorsque requis s'il autorise la modification. Elles lui octroient également un pouvoir pour baliser par règlement le contenu de ces demandes de modification.

2- Raison d'être de l'intervention

2.1. Membres du BAPE

Le nombre de projets suivant la PEEIE a considérablement augmenté dans la dernière année par rapport aux années antérieures. Par ailleurs, le Ministère observe également une tendance croissante du pourcentage des projets déposés dans la PEEIE qui impliquent l'octroi d'un mandat avec constitution d'une commission d'enquête. Les projets qui, actuellement, cheminent conformément à la PEEIE prévue aux articles 31.1 et suivants de la LQE, jumelés aux volontés gouvernementales en matière de transition énergétique incluant le plan d'action d'Hydro-Québec « Vers un Québec décarboné et prospère », laissent donc entrevoir que l'organisme sera davantage sollicité.

Le BAPE fait déjà face à un défi de ressources engendré par la hausse des dossiers à traiter qui met à risque le respect des délais réglementaires applicables à l'analyse environnementale d'un projet dans le cadre de la PEEIE. Dans la prochaine année, plus de trente projets cheminant dans la PEEIE seraient très susceptibles de nécessiter l'octroi d'un mandat d'enquête au BAPE. Plus de la moitié de ces projets sont des projets de production d'énergie renouvelable s'inscrivant dans le plan d'action d'Hydro-Québec ci-dessus mentionné. Il est permis de croire que non seulement cette tendance perdurera, mais qu'elle pourrait s'accroître lorsqu'on met en parallèle le fait qu'on observe une hausse marquée de demandes citoyennes pour la tenue de consultation publique par des commissions du BAPE.

Par ailleurs, le recours à des membres à temps partiel, lesquels ne sont pas au service exclusif du BAPE, présente des limites quant à leur disponibilité à effectuer un mandat de commission d'enquête en temps voulu, certains étant des retraités avec des disponibilités variables alors que d'autres exercent des activités professionnelles indépendantes.

2.2. Modification d'une autorisation gouvernementale ayant initialement été délivrée suivant l'application de la PEEIE

Les amendements sont nécessaires pour clarifier les dispositions relatives au pouvoir de modification des autorisations gouvernementales telles que proposées par le projet de loi n° 81.

Premièrement, le premier alinéa de l'article 31.7 de la LQE précise les circonstances pour lesquelles le titulaire doit obtenir une modification de son autorisation gouvernementale. Dans tous les cas, l'obligation est rattachée à un changement du projet. Au paragraphe 3° du premier alinéa, il est précisé qu'une modification doit être faite lorsque ce changement au projet a pour effet de créer une incompatibilité de ce dernier avec l'autorisation délivrée, notamment avec l'une des conditions, restrictions ou interdictions qui y sont prévues. Ainsi, étant rattachée à un changement au projet, l'obligation de modification en cas d'incompatibilité ne peut pas s'appliquer de façon indépendante, par exemple dans les cas d'évolution du milieu récepteur.

Deuxièmement, les dispositions du projet de loi n° 81 ne précisent pas dans quels cas le gouvernement peut modifier les conditions, restrictions ou interdictions de l'autorisation initiale pour l'ensemble du projet. Or, cela doit être prévu, notamment afin de pouvoir prendre en compte adéquatement les changements envisagés au projet.

Troisièmement, le mécanisme de modification d'une autorisation gouvernementale prévu par l'article 31.7 de la LQE ne prévoit pas qu'un titulaire doive faire une demande afin de faire modifier la période de validité inscrite à celle-ci, le cas échéant. L'ajout d'un nouvel article à cet effet permettra également la prise en compte par le gouvernement de l'évolution du projet, du milieu et de l'encadrement applicable.

3- Objectifs poursuivis

3.1. Membres du BAPE

Il est souhaité que le gouvernement ait la possibilité de nommer davantage de membres à temps plein au BAPE. Ce faisant, le gouvernement se donnerait une marge de manœuvre pour permettre la prise en charge d'un plus grand volume de mandats d'enquête en ayant la possibilité d'ajouter des membres à temps plein au besoin. Le fait de pouvoir compter sur davantage de membres à temps plein permettrait de mieux répondre aux besoins croissants de constituer, en temps opportun, un plus grand nombre de commissions en raison du fait que ces membres sont à l'emploi exclusif du BAPE pour la durée de leur nomination.

L'intervention proposée permettrait au BAPE de répondre en temps opportun aux mandats qui lui sont confiés en vertu de la LQE. Elle concourrait également à une meilleure prévisibilité et planification de la phase de consultation publique prévue par la PEEIE. Cette intervention contribuerait aussi à l'efficacité du processus de désignation des membres alors que la présidence est régulièrement confrontée à des enjeux de disponibilité des membres à temps partiel (contrats professionnels, voyages à l'étranger pour les retraités, indisponibilité en certaines périodes, enjeux d'indépendance et d'impartialité, etc.).

3.2. Modification d'une autorisation gouvernementale ayant initialement été délivrée suivant l'application de la PEEIE

Les amendements ont pour objectif de préciser les pouvoirs relatifs aux modifications des décisions du gouvernement telles que proposées par le projet de loi n° 81.

Premièrement, ils proposent de séparer le paragraphe 3° du premier alinéa et de le placer dans un alinéa distinct afin de délier l'incompatibilité de l'autorisation à un changement au projet. Cela obligerait un titulaire à faire modifier son autorisation gouvernementale pour diverses raisons même s'il n'y a pas de changement au projet. Le motif pourrait être, par exemple, la volonté de l'initiateur de réaliser une activité dans une période ou une zone de restriction inscrite à l'autorisation gouvernementale.

Deuxièmement, en concordance avec les autres amendements proposés, ils précisent que le gouvernement pourrait modifier les conditions, restrictions ou interdictions de l'autorisation initiale qui sont en lien avec les changements demandés par l'initiateur.

Troisièmement, ils prévoient une disposition qui oblige un titulaire à demander au gouvernement une modification de son autorisation s'il souhaite faire modifier la période de validité qui y est inscrite.

4- Proposition

Afin d'atteindre les objectifs mentionnés précédemment, des amendements au projet de loi n° 81 sont proposés. Les modifications sont décrites de façon plus détaillée ci-dessous, en fonction de leur thématique.

4.1. Membres du BAPE

Il est proposé de modifier l'article 6.2 de la LQE pour porter à sept le nombre maximal de membres permanents.

4.2. Modification d'une autorisation gouvernementale ayant initialement été délivrée suivant l'application de la PEEIE

Il est proposé de modifier l'article 31.7 de la LQE afin de :

- Séparer le paragraphe 3° du premier alinéa pour obliger un titulaire à faire modifier son autorisation gouvernementale pour une raison qui n'implique pas de changement au projet, mais uniquement une incompatibilité de ses activités avec son autorisation;
- Clarifier que les modifications assujetties à la PEEIE impliquent de suivre cette procédure avant que le gouvernement puisse consentir à la modification de l'autorisation, le cas échéant, en modifiant toute condition, restriction et interdiction de l'autorisation initiale requises ou en imposant de nouvelles, et ce pour l'ensemble du projet;

- Clarifier que les modifications non-assujetties à la PEEIE peuvent aussi faire l'objet d'une modification des conditions, restrictions et interdictions de l'autorisation initiale ou de nouvelles, mais uniquement pour prendre en compte les impacts de la modification demandée.

Un nouvel article serait aussi introduit afin de prévoir un mécanisme pour obliger un titulaire de demander une modification de son autorisation s'il souhaite faire modifier la période de validité qui y est inscrite. Il permettrait au gouvernement de modifier toute condition, restriction ou interdiction déterminée dans l'autorisation initiale et d'en ajouter des nouvelles. Il ne pourrait être utilisé qu'à une seule reprise et la nouvelle période de validité ne pourrait excéder cinq ans.

5- Autres options

La possibilité de ne pas procéder aux amendements et d'intervenir en fonction des pouvoirs actuels ou déjà proposés dans le projet de loi a été évaluée. Cependant, l'absence des amendements proposés pourrait compromettre l'atteinte des objectifs gouvernementaux.

5.1 Membres du BAPE

Le BAPE fait déjà face à un défi de ressources pour répondre aux mandats planifiés dans le cadre de la PEEIE. Avec les objectifs de transition énergétique du gouvernement, il est prévu que le nombre de mandats octroyés au BAPE augmente. Ne pas apporter cet amendement pourrait faire en sorte de prolonger les délais de la PEEIE en raison de l'indisponibilité de membres du BAPE pour réaliser des mandats d'enquête.

5.2 Modification d'une autorisation gouvernementale ayant initialement été délivrée suivant l'application de la PEEIE

Une autre option aurait été de maintenir la proposition telle que présentée dans le projet de loi. Cependant, les difficultés d'application et l'ambiguïté entourant l'analyse des demandes de modification d'autorisations gouvernementales ainsi que la portée du pouvoir du gouvernement dans de tels cas auraient persisté.

6- Évaluation intégrée des incidences

6.1. Membres du BAPE

L'ajout de membres à temps plein au BAPE assurera la réalisation des mandats du BAPE en temps opportun. Cela permettra au BAPE de favoriser la participation citoyenne dans les grands dossiers environnementaux.

6.2. Modification d'une autorisation gouvernementale ayant initialement été délivrée suivant l'application de la PEEIE

L'amendement aurait pour effet d'accroître la protection de l'environnement et de l'acceptabilité sociale des projets à risque élevé, d'apporter davantage d'équité dans le

traitement des dossiers ainsi que des gains en efficience et en efficacité pour le Ministère et les administrés grâce à un encadrement législatif prévisible et uniformisé.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

7.1. Membres du BAPE

L'amendement proposé a fait l'objet de consultations auprès du BAPE, du Secrétariat aux emplois supérieurs et du Secrétariat du Conseil du trésor.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Il est souhaité que les mesures soient incluses au projet de loi n° 81 afin de permettre de réaliser les objectifs du gouvernement le plus rapidement possible.

9- Implications financières

L'ajout de deux membres permanents à temps plein au BAPE ainsi que les mandats additionnels qui pourront être réalisés entraîneront des coûts supplémentaires pour le gouvernement de l'ordre de 612 000 \$ par année et composés des montants suivants :

- 444 000 \$ en rémunération;
- 150 000 \$ en fonctionnement pour la réalisation de mandats additionnels;
- 18 000 \$ en autres dépenses reliées aux mandats additionnels.

L'ajout de deux équivalent temps complet (ETC) en heures rémunérées sera également nécessaire à partir de 2025-2026.

Les implications financières liées à l'adoption du projet de loi n° 81 feront l'objet d'une demande budgétaire spécifique lors des consultations prébudgétaires de 2026-2027.

Les autres amendements proposés ne comportent aucune implication financière notable pour le Ministère, car la mise en œuvre des mesures, incluant celle découlant des nouvelles habilitations réglementaires, se fera essentiellement avec les effectifs en place.

10- Analyse comparative

Aucune analyse comparative avec d'autres juridictions n'a été réalisée pour les amendements.

Le ministre de l'Environnement, de la Lutte
contre les changements climatiques,
de la Faune et des Parcs,

BENOIT CHARETTE