



L'environnement : moteur de la reconstruction des infrastructures québécoises

Mémoire d'Équiterre sur le projet de loi 61

Juin 2020

Introduction	3
De la pandémie à la reconstruction	4
Recommandations pour une reconstruction verte	5
Reddition de comptes	5
Commentaires et recommandations	5
Transparence	5
Commentaires et recommandations	6
Temporalité	7
Commentaires et recommandations	7
Performance environnementale	8
Commentaires et recommandations	8
Pour des infrastructures au coeur de la stratégie de résilience	9

Introduction

Depuis plus de 25 ans, Équiterre propose des solutions concrètes pour accélérer la transition vers une société où les citoyens, les organisations et les gouvernements font des choix écologiques qui sont également sains et équitables. Tout comme les 500 000 personnes qui sont descendues dans la rue le 27 septembre dernier, les 180 000 sympathisants et 27 000 membres d'Équiterre sont extrêmement préoccupés par les effets de la crise climatique, que nous ressentons déjà, ici et maintenant, au Québec.

Équiterre a développé au cours des années une expertise importante en matière de politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Il a rapidement identifié les choix de modes de transport et les pratiques d'aménagement du territoire comme les causes principales d'émissions de GES au Québec et a fait de la réduction de la consommation de pétrole une des solutions privilégiées permettant leur réduction.

Au fil des ans, Équiterre a participé à de nombreuses consultations et comités-conseils du gouvernement sur la question climatique. Équiterre est membre de l'Espace québécois de concertation sur les pratiques d'approvisionnement responsable (ECPAR) et également un ancien membre de son conseil d'administration. La directrice générale d'Équiterre, Colleen Thorpe, vient par ailleurs de terminer son mandat au sein du conseil d'administration du Centre de services partagés du Québec (CSPQ).

De la pandémie à la reconstruction

Le projet de loi 61 contient une longue liste de projets intéressants, notamment en transport collectif, ce qui envoie un signal positif aux sociétés de transport qui en ont bien besoin. Nous notons également une priorisation des projets de construction dans le domaine de l'éducation et des soins de santé aux aînés qui ne sont pas négligeables. Nous tenons aussi à souligner l'intérêt marqué du gouvernement, via ce projet de loi, pour les projets liés à la sécurité alimentaire.

Nous croyons cependant que le projet de loi 61 s'oppose au principe d'exemplarité de l'État. Nous entendons par exemplarité de l'État la définition utilisée par Transition Énergétique Québec, soit que : "c'est en agissant lui-même de façon exemplaire que l'État québécois tracera la voie de la transition énergétique. Il l'incarnera dans chacune des actions qui toucheront ses parcs de bâtiments et de véhicules. Pour faciliter cette mise en œuvre ainsi que la reddition de comptes, la synergie entre les effectifs sera optimisée et le déploiement d'outils de gestion sera accéléré.¹" L'exemplarité de l'État est un concept d'autant plus important dans une période de crise et de sortie de crise, alors que tous les yeux sont rivés sur lui.

En introduisant des mesures d'accélération relatives à la qualité de l'environnement, lesquelles stipulent que le gouvernement peut, par règlement, prévoir que certaines dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement ne sont pas applicables, il envoie le message que l'environnement est un obstacle à la reconstruction. Or, il ne devrait pas en être ainsi.

Nous comprenons que les processus sont parfois longs, mais le gouvernement n'a pas fait la démonstration que les processus sont plus longs qu'ils ne devraient l'être ou qu'ils sont causés par d'autres facteurs que le manque de ressources, ce qui rendrait nécessaire de suspendre l'application de certaines dispositions de la LQE pour relancer l'économie du Québec. Les balises contenues dans la LQE sont nécessaires en temps de crise ou en temps normal car elles préviennent l'émergence de problèmes environnementaux. Il serait contre-productif de créer de nouveaux problèmes environnementaux en tentant de faire vite.

Si des processus sont en place c'est pour une raison. Il n'y a pas lieu de les raccourcir dans l'urgence sans justification. Et si des mesures extraordinaires d'accélération sont prises, elles devraient s'accompagner d'une reddition de comptes tout aussi extraordinaire, ce qui est absent de la loi.

L'environnement n'est pas un obstacle à la reconstruction, il en est le moteur.

¹ [Plan directeur en transition énergétique](#)

Recommandations pour une reconstruction verte

Reddition de comptes

À l'article 4, il est indiqué que "lorsque le gouvernement entend prendre un décret pour exercer les pouvoirs que lui confère l'article 3 à l'égard d'un projet qui n'est pas visé à l'annexe I, le projet de décret doit faire l'objet d'une étude, **d'une durée maximale d'une heure**, par la commission compétente de l'Assemblée nationale, avant son adoption par le gouvernement. Lors de cette étude, il incombe au ministre responsable d'un projet d'en répondre"

À l'article 48, il est précisé : "[qu']une mesure de nature réglementaire prise conformément à la présente loi peut être publiée avec un délai plus court que celui prévu à l'article 11 de la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1), lequel ne peut être inférieur à 10 jours. Toutefois, lorsqu'une telle mesure a fait l'objet de l'étude par une commission de l'Assemblée nationale en vertu de l'article 4, elle n'est pas soumise à l'obligation de publication prévue à l'article 8 de cette loi. Dans l'un ou l'autre de ces cas, cette mesure n'est pas soumise au délai d'entrée en vigueur prévu à l'article 17 de cette loi."

Commentaires et recommandations

Équiterre est d'avis que la durée maximale de l'étude est trop courte. Est-ce qu'un projet comme le 3e lien, dont les coûts à l'heure actuelle sont estimés entre 4 et 10 milliards \$ serait limité à une heure d'étude en commission parlementaire malgré sa complexité technique et les écosystèmes touchés ?

Équiterre recommande donc que les pouvoirs extraordinaires dont se dote le gouvernement dans ce projet de loi soit accompagné de mécanismes de reddition de comptes extraordinaires et que la limite de temps d'une heure soit abolie. Nous ne croyons pas non plus que les dispositions de l'article 29 sur le rapport annuel soient adéquates. Par ailleurs, nous sommes d'avis que l'évaluation ne devrait pas se limiter aux effets économiques mais également aux effets climatiques, comme nous le verrons dans la section suivante.

Par ailleurs, nous ne croyons pas que le recours à l'article 48 soit justifié et nous recommandons son abolition.

Transparence

Dans l'article 15 du projet de loi il est indiqué que : "**Le gouvernement peut**, par règlement, à l'égard d'un projet auquel la présente sous-section s'applique, qui y est désigné et qui

comporte une ou plusieurs activités visées par la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), **prévoir que certaines dispositions de cette loi ne sont pas applicables** ainsi que les dispositions de remplacement qui s'appliquent dans un tel cas, lesquelles doivent permettre d'assurer une protection adéquate de l'environnement, de la santé, de la sécurité, du bien-être ou du confort de l'être humain ainsi que la protection des autres espèces vivantes et des biens.

Les activités réalisées conformément aux dispositions de remplacement prévues par le règlement pris en vertu du premier alinéa sont réputées avoir été autorisées en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement aux fins de l'application des dispositions de cette loi auxquelles ces activités demeurent assujetties.

Un règlement pris en vertu du premier alinéa peut prévoir l'obligation de verser une compensation financière lorsque le projet est réalisé en tout ou en partie dans des milieux humides et hydriques. Une telle compensation financière est portée au crédit du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, institué en vertu de l'article 15.4.38 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001), comme si elle était perçue en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Un règlement pris en vertu du premier alinéa peut également prévoir qu'un manquement à l'une de ses dispositions peut donner lieu à une sanction administrative pécuniaire ou constituer une infraction dans le cadre prévu par la Loi sur la qualité de l'environnement, avec les adaptations nécessaires.”

Commentaires et recommandations

Tel que mentionné précédemment, le gouvernement n'a pas fait la démonstration de la nécessité de suspendre certaines dispositions de la LQE pour relancer l'économie du Québec. Les balises contenues dans la LQE sont nécessaires en temps de crise ou en temps normal car elles préviennent l'émergence de problèmes environnementaux. Il serait contre-productif de créer de nouveaux problèmes environnementaux en tentant faire vite.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que cet article du projet de loi n'est pas assez précis concernant les dispositions que le gouvernement souhaiterait ne pas appliquer.

Nous recommandons que le gouvernement effectue une évaluation des ressources disponibles au sein du ministère de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques. Que le gouvernement fasse ensuite l'évaluation de la nécessité de recourir à des mesures d'accélération par rapport aux ressources disponibles et qu'il présente ses conclusions aux élus de l'Assemblée nationale.

Une fois cet exercice réalisé et si le gouvernement fait la démonstration que les ressources ne sont pas en jeu, que les processus peuvent être simplifiés et que cette simplification n'est pas liée à des impératifs d'urgence sanitaire mais qu'ils peuvent s'inscrire dans la durée,

alors pour chaque projet auquel il déroge, le gouvernement publie préalablement un justificatif qui détaillera les coûts environnementaux à court, moyen et long terme causés par un tel décret.

Cette recommandation fait écho à la recommandation formulée par Équiterre dans le cadre du projet de loi 44 et qui demande à : « chaque ministre ou organisme public doit évaluer l'impact climatique de toute décision législative, réglementaire, budgétaire et fiscale, ainsi que de tout investissement gouvernemental en infrastructures ou via un programme de soutien financier en effectuant une analyse climatique de ces documents. Cette analyse climatique couvre les impacts des choix gouvernementaux sur l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre du Québec et l'adaptation aux changements climatiques à venir.² » De façon plus large, nous croyons qu'il est important d'arrimer les processus de gouvernance climatique du PL44 avec ceux du PL61 afin d'assurer la compatibilité de la relance économique du Québec avec nos objectifs à plus long terme de lutter contre la crise climatique. Le Comité consultatif scientifique sur les changements climatiques mis en place à travers le PL44 devrait notamment contribuer à l'examen des projets identifiés à travers le PL61.

Temporalité

À l'article 30, il est mentionné que "Le gouvernement ne peut, en vertu de l'article 3, faire bénéficier un projet d'une mesure d'accélération prévue par la présente loi après le (indiquer ici la date qui suit de deux ans celle de la sanction de la présente loi).

Les dispositions du présent chapitre cessent d'avoir effet le (indiquer ici la date qui suit de cinq ans celle de la sanction de la présente loi), sauf à l'égard des projets en cours à ce moment ou à l'égard de ceux qui ont été étudiés conformément à l'article 4 par l'Assemblée nationale avant cette date."

Commentaires et recommandations

Les dispositions crépusculaires prévues dans la loi 61 sont hautement problématiques. Puisque le l'article 4 ouvre la porte à littéralement tous les projets d'infrastructures publiques potentiels du Québec, même s'ils ne sont pas sur la liste en Annexe, tant et aussi longtemps qu'ils aient fait l'objet d'une étude, d'une durée maximale d'une heure. Nous renvoyons donc le lecteur aux commentaires et recommandations de la section sur la reddition de comptes.

Par ailleurs, bien que le gouvernement précise qu'il ne peut faire bénéficier un projet de mesures d'accélération deux ans après l'adoption de ce projet de loi et que les dispositions cessent après cinq ans, les projets en cours ou à l'étude sont exemptés.

² [Ambition, responsabilité et transparence en réponse à la crise climatique](#)

Nous recommandons que les dispositions cessent d’avoir effet après deux ans, que les projets soient amorcés ou aient été étudiés, sinon tous les projets qui seront réalisés au cours d’une période indéterminée, possiblement sur la durée du PQI, soit une période de 10 ans, sont susceptibles de bénéficier de mesures d’accélération et donc être soustraits de certaines dispositions de la LQE.

Performance environnementale

À l’article 50 du projet de loi, il est précisé que “le gouvernement peut, par règlement et sur recommandation du Conseil du trésor, déterminer des conditions applicables en matière de contrats et de sous-contrats publics visés par les dispositions de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1), lesquelles peuvent être différentes de celles prévues par cette loi ou par l’un de ses règlements.”

Commentaires et recommandations

L’empressement du gouvernement à identifier les dérogations environnementales possibles contraste grandement avec l’absence de conditions applicables en matière de contrats et de sous-contrats publics. Certes, le gouvernement se donne la possibilité de déterminer ces conditions à l’article 50, mais il aurait dû agir avec autant de célérité pour s’assurer que les projets d’infrastructures répondent aux plus hauts standards environnementaux qu’il a agi pour déterminer comment contourner la LQE.

Nous recommandons donc que le gouvernement détermine, avant l’entrée en vigueur de son projet de loi, des critères d’éco-conditionnalité en matière de contrats et de sous-contrat publics, tel qu’il en a la possibilité à l’article 50.

Pour des infrastructures au coeur de la stratégie de résilience

Les infrastructures que nous allons construire au cours des prochaines années vont transformer le visage des municipalités du Québec. Elles doivent répondre non seulement aux aspirations des Québécois et Québécoises en matière de mobilité, d'éducation et de santé, mais également à leurs préoccupations et aspirations environnementales.

Les processus d'évaluation et de protection environnementale contenus dans la loi québécoise ont tous une raison d'être bien précise. L'affaiblissement de ces processus, justifié dans le présent projet de loi par l'état crise sanitaire aura des conséquences à long terme pour la population.

Ce que nous devons accélérer ce sont les projets et les mesures visant à répondre à la crise climatique. Plutôt que d'accélérer des projets qui vont nuire à l'environnement, on devrait accélérer et bonifier des projets comme la loi 44, qui vont nous permettre de relancer l'économie de façon cohérente avec une réponse à la crise climatique.

Il n'est pas trop tôt pour tirer des leçons de la pandémie. La principale c'est qu'il nous faut bâtir notre résilience pour nous permettre de nous protéger et de nous préparer contre les crises à venir. C'est ce rôle que le gouvernement doit jouer avec sa stratégie d'investissement de reconstruction.