



**Notes d’allocution préparées pour le ministre
de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques,
M. Benoit Charette**

Événement	Audition du Québec devant le Comité sénatorial de l’énergie, de l’environnement et des ressources naturelles sur le projet de loi C-69, <i>Loi édictant la Loi sur l’évaluation d’impact et la Loi sur la Régie canadienne de l’énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et apportant des modifications corrélatives à d’autres lois</i>
Date :	Vendredi 26 avril 2019
Heure :	8 h
Lieu :	Hôtel Delta par Marriott Québec 690, boulevard René-Lévesque Est, Québec
Thème :	Position du Québec (20 minutes)

- **Introduction**
 - Le Québec se présente au Sénat parce que les discussions entre les gouvernements n’ont pas eu lieu.
 - Le Sénat a pour rôle de défendre les intérêts des provinces et des régions.
 - Le Québec doit protéger son développement durable et son identité.
- **Contexte récent des évaluations environnementales au Québec**
 - Dédoublément, allongement des délais, discrédit du régime québécois dans le contexte fédéral
 - La modernisation du régime d’autorisation environnementale du Québec (grands objectifs et principes, antériorité sur le régime fédéral)
- **Principales demandes du Québec**
 - Que la LÉI prévoie la possibilité que seule la procédure d’évaluation québécoise puisse s’appliquer aux projets relevant principalement de la compétence provinciale;
 - Que la LÉI soit claire sur le fait qu’aucun projet de compétence fédérale situé en partie ou entièrement sur le territoire d’une province ne peut échapper aux lois environnementales provinciales;
 - Que la LÉI respecte les accords sur les revendications territoriales en vigueur et prévoie expressément de soustraite à son application les projets de nature provinciale devant être réalisés sur le territoire de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois ou sur le territoire de la Convention du Nord-Est québécois.
- **Conclusion**

Résumé de la position du Québec

La version prononcée fait foi.

[Salutations à ajuster sur place]

Madame la Présidente [Rosa Galvez],

Monsieur le Vice-Président [Michael L. MacDonald],

Mesdames et Messieurs les Membres du Comité sénatorial de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles,

Mesdames et Messieurs,

Introduction

- C'est avec plaisir que je vous accueille à Québec, notre Capitale-Nationale, siège de l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec. Nous vous sommes reconnaissants de vous être déplacés jusqu'ici pour entendre la position du Québec au sujet du projet de loi C-69, plus particulièrement sur sa première partie qui concerne la Loi sur l'évaluation d'impact.
- Le Québec privilégie les discussions de gouvernement à gouvernement lorsqu'il est question d'enjeux publics importants qui concernent nos deux ordres de gouvernement. Si nous avons demandé à vous rencontrer, c'est précisément parce qu'il n'y a eu aucun échange réel avec le gouvernement du Canada sur les préoccupations et les commentaires que nous lui avons transmis. Qui plus est, le projet de loi tel qu'il a été adopté par la Chambre des communes ne tient pas du tout compte de nos commentaires les plus importants.
- Cependant, je dois mentionner que mon homologue fédérale, l'honorable Catherine McKenna, a finalement répondu, il y a deux semaines, à la lettre que je lui adressais au début de février dernier. Sa réponse nous est parvenue tardivement dans le processus, mais j'ai cru y déceler une certaine ouverture d'esprit face aux revendications de fond que j'avais exprimées au nom

du Québec. J'inviterais donc les membres du comité sénatorial à jouer d'audace dans leurs recommandations : qui sait, nous pourrions tous être surpris des résultats de notre démarche d'aujourd'hui.

- Si nous sommes là, c'est fondamentalement dans le but de défendre les pouvoirs que la Constitution canadienne accorde au Québec et aux autres provinces afin qu'elles puissent gérer leurs ressources, aménager leur territoire et protéger l'environnement. Il en va, selon nous, de l'épanouissement et de la pérennité de notre développement durable et de l'identité québécoise, puisque ceux-ci sont intimement liés à l'exercice de nos compétences législatives.
- Nous savons que vous avez à cœur que toutes les régions du Canada soient représentées, et que c'est là votre mission. Votre présence nous permet de croire en un « second examen objectif » du projet de loi. Nous comptons sur vous pour entendre et porter les intérêts du Québec face à ce projet de loi dont vous avez amorcé l'étude en février dernier.
- Je tiens à préciser, d'entrée de jeu, que nous accueillons favorablement l'intention du gouvernement fédéral de moderniser son régime d'évaluation environnementale.
- Il doit être bien clair également que le gouvernement du Québec, en participant à cette séance et en soumettant de nouveaux documents au Comité sénatorial aujourd'hui, ne vise nullement à réduire la rigueur des évaluations environnementales ou l'étendue de la protection environnementale au Canada mais bien d'en optimiser l'application dans le respect de nos domaines de compétence respectifs.
- Le Québec souhaite en effet offrir des solutions à des problèmes qui persistent malgré les modifications successives des lois fédérales en matière d'évaluation environnementale. Nous

désirons notamment éliminer le chevauchement inefficace des procédures provinciale et fédérale et réellement consacré le principe « un projet, une évaluation » pour les projets où il est logique et possible de le faire.

- À la suite de cette comparution, je vous remettrai un mémoire contenant le détail des propositions du gouvernement du Québec. Celui-ci comprendra d'ailleurs des orientations de modifications législatives offrant plusieurs solutions de rechange à l'égard des enjeux soulevés.

Contexte récent des évaluations environnementales au Québec

- Depuis 1995, date d'entrée en vigueur de la première loi fédérale sur l'évaluation environnementale, l'expérience nous montre que le processus fédéral dédouble inutilement le régime québécois, mis en place dès 1978.
- À l'époque, le Québec avait fait part de ses préoccupations à cet égard, et l'histoire montre que toutes ses craintes se sont concrétisées.
- Ce dédoublement des procédures pour des projets de compétence québécoise, comme des projets énergétiques et miniers, occasionne de nombreux problèmes et n'est pas nécessaire.
- Le dédoublement est lourd et complexe pour les initiateurs de projet. Il allonge les délais d'obtention des autorisations et entraîne des coûts additionnels. Il représente un frein au développement du Québec. Il porte également atteinte à la capacité du Québec à développer et à aménager son territoire de manière autonome et durable, alors même qu'il s'agit de projets de compétence provinciale situés sur le territoire du Québec. En effet, la présence du gouvernement fédéral au moment de l'examen de ces projets subordonne, en pratique, le

régime d'évaluation environnementale du Québec, mine sa crédibilité et remet en question ses préoccupations en matière d'environnement.

- Dans le cas des projets miniers, par exemple, il s'agit sans aucun doute de projets qui sont de compétence provinciale principale, soit la gestion des ressources naturelles. Cependant, pour peu qu'il puisse y avoir un aspect du projet qui entraîne un effet négatif sur un domaine de compétence fédérale, tel que l'habitat du poisson, le gouvernement fédéral impose une deuxième évaluation exhaustive des impacts du projet. Cette situation entraîne des délais et des coûts supplémentaires importants pour les initiateurs de projets, et ce, sans augmenter substantiellement la rigueur de l'évaluation et de la protection environnementales. De plus, le processus fédéral a généré des délais additionnels de 3 à 11 mois, après l'autorisation provinciale, en plus de doubler les processus de consultation publique et autochtone.
- En ce qui concerne les projets de compétence fédérale, le fait qu'ils soient assujettis aux lois fédérales sur l'évaluation environnementale a incité certains initiateurs de projets à soutenir jusque devant les tribunaux que leurs projets, même ceux qui sont situés entièrement au Québec, n'ont pas à faire l'objet d'une évaluation provinciale. Or, les répercussions environnementales des projets se manifestent d'abord et avant tout au niveau local. Elles concernent donc, au premier chef, les provinces.
- Les projets portuaires illustrent bien cette problématique et les enjeux qu'elle soulève. Les tentatives récentes de faire valoir les préoccupations du Québec par l'entremise d'une démarche collaborative ont montré leurs limites. En effet, comme le gouvernement fédéral évalue et encadre uniquement les effets négatifs qui relèvent des domaines de compétence fédérale, plusieurs enjeux qui dépassent ce cadre ne sont pas pris en compte. C'est le cas, notamment, des impacts sur

l'environnement, l'utilisation du territoire et les infrastructures qui entourent ses sites portuaires. Ces projets soulèvent ainsi des questions du public et des différents acteurs du milieu qui requièrent la tenue d'une audience publique par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). D'où l'importance d'une application pleine et entière des lois du Québec en matière de protection environnementale.

- Rappelons, à cet égard, que le Québec se trouve actuellement devant les tribunaux, car le gouvernement fédéral appuie les initiateurs de projet qui refusent de respecter les lois environnementales provinciales. Il s'agit d'une situation où la collaboration est inexistante. Or, le projet de loi C-69 ne fait rien pour parer à une situation similaire qui se présenterait à l'avenir.
- Pourtant, le Québec possède un régime d'évaluation environnementale moderne dans la zone de ce que nous appelons le Québec méridional où sont concentrés la majorité des projets. En effet, l'Assemblée nationale a adopté, le 23 mars 2017, une loi qui a modifié la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale, lequel datait de 1972.
- La nouvelle Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) est venue doter le Québec d'un régime d'autorisation clair, prévisible, optimisé et conforme aux plus hauts standards en matière de protection de l'environnement.

- Les grands axes du nouveau régime d'autorisation environnementale québécois sont notamment :
 - Une modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, de négligeable à élevé, et qui maintient les plus hautes exigences environnementales;
 - Des autorisations simples et des processus prévisibles;
 - Un grand accès à l'information et plusieurs occasions de participer pour le public;
 - La prise en compte de la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation.

- Les projets qui appartiennent à la catégorie du risque environnemental élevé sont assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

- Au Québec, le BAPE, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, est un organisme reconnu. Il est crédible pour les groupes, les municipalités et les citoyens concernés par les projets. Il leur assure une participation pleine et entière.

- Par ailleurs, il est essentiel de rappeler que le Québec respecte son obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder, s'il y a lieu, les communautés autochtones dans le cadre de cette procédure. Il le fait, d'ailleurs, avec des pratiques qui rencontrent, et même surpassent dans certains cas, les standards en la matière établis par la Cour suprême du Canada.

- Le Québec s'est doté d'outils efficaces pour assumer cette obligation, dont un guide de consultation et un pôle d'expertise en consultation autochtone.

- En ce qui concerne la région de la Baie James et du Nord québécois, les procédures d'évaluation environnementales ont été établies à partir d'ententes impliquant, notamment, le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada et les nations autochtones concernées, soit les Cris, les Inuits et les

Naskapis. Elles assurent la participation de ces nations autochtones au processus de décision concernant les projets réalisés sur ce territoire. Ces procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement comportent aussi des occasions de participation du public.

Principales demandes du Québec

- Malgré la situation, le projet de loi C-69, dans sa forme actuelle, perpétue le double emploi des procédures environnementales et le discrédit du cadre législatif et réglementaire québécois en matière d'environnement sur le territoire du Québec. Pire encore, il élargit l'emprise du gouvernement fédéral sur les évaluations environnementales de projets, accentuant les problèmes déjà existants.
- Tel qu'il est, le projet de loi C-69 n'atteint pas son objectif d'« un projet, une évaluation ». C'est notamment dû au fait qu'il prévoit essentiellement les mêmes mécanismes de coopération que les lois précédentes qui n'ont pas permis d'éliminer les dédoublements jusqu'à présent.
- Actuellement, les mécanismes de coopération font reposer sur les provinces le fardeau de réduire les dédoublements, puisqu'ils impliquent que la procédure provinciale s'éclipse au profit de la procédure fédérale ou encore que les régimes provinciaux soient transformés pour s'harmoniser au régime fédéral.
- Même le mécanisme de substitution prévu s'avère plutôt une forme de délégation supervisée. Il a une application très limitée et, lorsque c'est le cas, il exige des concessions considérables des provinces.
- Selon le nouveau gouvernement du Québec, il est grand temps de rééquilibrer l'exercice d'évaluation environnementale d'une façon qui serait plus respectueuse du principe du fédéralisme. C'est ce que visent les principales demandes formulées par le

Québec concernant la nouvelle Loi sur l'évaluation d'impact fédérale qui, je le rappelle, ne s'attaque en rien à ce problème.

- Premièrement, le gouvernement du Québec veut que la Loi sur l'évaluation d'impact prévoie la possibilité que seule la procédure d'évaluation québécoise s'applique aux projets relevant principalement de la compétence provinciale. Pensons, par exemple, aux projets de nature locale ou aux projets visant l'exploitation de ressources naturelles.
- En effet, il arrive que le gouvernement fédéral assujettisse à son régime d'évaluation environnementale des projets provinciaux, parce qu'ils peuvent avoir des répercussions dans un domaine de compétence fédérale qui est accessoire à leur réalisation, tel que l'habitat du poisson ou les oiseaux migrateurs. Nous croyons qu'il s'agit là d'une source de dédoublements de la procédure provinciale, d'alourdissement administratif et d'allongement des délais pour les initiateurs de projets.
- Par ailleurs, mon collègue, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, conclut également que ce dédoublement nuit à la prévisibilité des autorisations et affecte la compétitivité du Québec lors de la recherche d'investisseurs. Pourtant, ce dédoublement est tout à fait évitable, et ce, sans affecter la protection de l'environnement ni la consultation publique et autochtone.
- Une telle solution où seule la procédure d'évaluation québécoise s'applique aux projets relevant principalement de la compétence provinciale n'empêcherait pas la considération des aspects qui relèvent de compétences fédérales, au contraire. Rappelons que les initiateurs de projets doivent nécessairement obtenir les permis et les autorisations nécessaires auprès des autorités fédérales, par exemple en vertu de la Loi sur les pêches.

- Le Québec a toutes les compétences et l'expertise nécessaires pour faire des évaluations environnementales complètes des projets de nature provinciale et pour juger s'ils doivent être autorisés ou non. Les provinces sont propriétaires des ressources naturelles qui se trouvent sur leur territoire et qui n'appartiennent pas au privé. Elles interviennent pour protéger le domaine public provincial, dont le sol, le sous-sol, les cours d'eau, les forêts, l'énergie, les minéraux, la flore, l'habitat de la faune et tous les autres éléments de l'environnement qui s'y trouvent. D'ailleurs, bien que les pêcheries relèvent de la compétence fédérale, la Cour suprême du Canada a expressément confirmé en 1988 que les provinces ont compétence pour protéger les pêcheries qui leur appartiennent.
- De même, le Québec consulte le gouvernement fédéral dans le cadre de sa procédure d'évaluation environnementale. Il peut alors prendre en compte et collecter l'information pertinente, le cas échéant, sur des éléments qui concerneraient les répercussions du projet dans un domaine de compétence fédérale.
- Deuxièmement, le gouvernement du Québec demande que la Loi sur l'évaluation d'impact soit claire sur le fait qu'aucun projet de compétence fédérale situé en partie ou entièrement sur le territoire d'une province ne peut échapper aux lois environnementales provinciales. Le fait qu'un projet de compétence fédérale soit assujéti à la LEI ne peut constituer une raison valable pour ignorer les lois environnementales provinciales.
- Nous demandons que les projets provinciaux soient uniquement assujéti au processus environnemental provincial, car les provinces ont l'autorité et la capacité de mener seules une évaluation environnementale rigoureuse de la majorité des projets réalisés sur leur territoire, et de prendre des décisions à leur égard.

- L'inverse n'est pas vrai pour le gouvernement fédéral, qui a une compétence limitée à l'égard des projets de nature provinciale. Aux dires mêmes du comité d'experts que le gouvernement du Canada a mandaté pour réaliser l'examen de son processus d'évaluation environnementale, sa capacité à fixer des conditions à un projet est limitée aux matières sur lesquelles il possède une compétence constitutionnelle. Par conséquent, l'évaluation fédérale, pour être rigoureuse et complète, exige la coopération avec les provinces. Toutefois, cette coopération doit être respectueuse du rôle constitutionnel de chacun, ce qui n'est pas le cas actuellement.
- En bref, les mécanismes de collaboration prévus dans la Loi doivent permettre aux provinces de jouer un rôle déterminant à l'égard de tous les projets qui les concernent, sans exception. Au Québec, nous croyons d'ailleurs que, dans tous les cas, les mécanismes d'information et de consultation publique menés par le BAPE devraient être favorisés.
- Troisièmement, le gouvernement du Québec revendique que la Loi sur l'évaluation d'impact respecte les accords sur les revendications territoriales en vigueur. Nous jugeons important qu'elle prévoie expressément de soustraire à son application les projets de nature provinciale devant être réalisés sur le territoire de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, signée en 1975, notamment avec les Cris, les Inuits du nord du Québec et le gouvernement fédéral. Ce devrait être la même chose pour les projets de nature provinciale qui concernent le territoire de la Convention du Nord-Est québécois, signée en 1978, notamment avec les Naskapis de Schefferville et le gouvernement fédéral.
- En somme, nous demandons que le projet de loi C-69 permette l'application des régimes de protection de l'environnement prévus dans ces ententes. Bien qu'elles aient été signées il y a plus de 40 ans, elles ont démontré leur efficacité et se sont avérées avant-gardistes en ce qui concerne la participation des

communautés autochtones au processus d'évaluation environnementale.

- En ce qui concerne les projets à l'égard desquels le gouvernement fédéral possède une compétence principale sur l'ouvrage, je vous rappelle que ces conventions prévoient déjà un processus d'évaluation faisant appel à un comité impliquant le gouvernement fédéral.

Conclusion

- Comme vous pouvez le constater à la lumière de mes propos, le Québec ne s'oppose pas à l'intention du gouvernement fédéral de moderniser son régime mais propose des amendements visant à améliorer la performance globale de la pratique de l'évaluation environnementale au Canada en réglant des problématiques réelles d'application.
- En effet, dès la première loi fédérale relative aux évaluations environnementales adoptée en 1992, le gouvernement du Canada n'a cessé de multiplier ses interventions dans ce domaine au détriment des régimes provinciaux, dont celui du Québec. Il en résulte des mésententes fédérales-provinciales et des doublages inutiles et coûteux pour les citoyens en plus d'une problématique relative à l'imputabilité.
- Or, non seulement le gouvernement du Canada persiste à maintenir cette situation inacceptable vécue depuis 1992, mais il crée de nouvelles pommes de discorde avec le projet de loi C-69, ce qui ne fera qu'aggraver la situation.
- Par ailleurs, contrairement au message véhiculé, la Loi sur l'évaluation d'impact ne permet pas la mise en œuvre du principe « un projet, une évaluation ». Dans ce contexte, l'accroissement des pouvoirs fédéraux en matière environnementale proposé par

le projet de loi C-69 aura un impact majeur au Québec.

- Un double examen n'est pas toujours nécessaire : il le devient lorsque le projet relève principalement de la compétence fédérale, ce qui constitue une exception à la règle selon laquelle les ouvrages dans la province relèvent, en principe, des provinces. Dans ce cas, le projet fédéral doit être assujéti aux lois fédérales et provinciales en matière environnementale, et des mesures de collaboration efficaces doivent être mises en place. Il en va ainsi parce que les provinces sont les principales concernées par les impacts environnementaux des projets qui se déploient sur leur territoire.
- Le Parlement du Canada a l'occasion de démontrer qu'il souhaite assurer la protection de l'environnement en prônant un fédéralisme respectueux des compétences provinciales, tout en poursuivant des objectifs d'efficience et d'usage efficace des ressources. Nous souhaitons qu'il le fasse en révisant substantiellement le projet de loi C-69.
- Je le répète : le gouvernement du Québec possède à la fois les instruments légaux et réglementaires, l'expérience et l'expertise, ainsi que l'autorité constitutionnelle nécessaires à l'évaluation des impacts de tout projet réalisé sur son territoire. Les solutions qu'il propose régleraient, nous en sommes persuadés, les inconvénients majeurs du projet de loi C-69.
- Je vous remercie, Mesdames et Messieurs, de votre présence à Québec aujourd'hui et de votre attention. J'espère vous avoir convaincu de l'importance de revoir en profondeur le projet de loi C-69.
- Nous allons déposer à votre intention un mémoire contenant le détail des propositions du gouvernement du Québec concernant la Loi sur l'évaluation d'impact ainsi que les deux autres lois que le projet de loi C-69 vient modifier. Pour être constructifs, nous y

avons inclus des orientations de modifications législatives.

- Je vous souhaite une bonne poursuite de votre travail. Je suis disponible pour répondre à vos questions. Bonne fin de journée!