

## Note technique

[Terres publiques](#) fait huit (8) recommandations à la [commission parlementaire portant sur le projet de loi 81](#) dont les consultations particulières débutent le 28 janvier 2025. Cette note se base sur une lecture ciblée à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) et à partir de discussions entre experts, notamment avec le [Centre québécois du droit sur l'environnement](#) (CQDE).

Publication N° 01-25  
Version du 21 janvier 2025

[Julie Reid Forget](#), présidente de Terres publiques  
Experte de la conciliation du territoire et ex-vice-présidente du Bureau  
d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

---

### Introduction

Cette note technique vise à informer des organismes de représentation invités à cette consultation particulière, à s'intéresser à certains aspects de la loi concernant la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE), surtout là où le projet de loi pourrait aller plus loin, ou encore devrait se rétracter. Terres publiques aspire à un cadre environnemental qui favorise des décisions publiques sensibles et stratégiques au territoire québécois, qui est actuellement sujet à une pression importante, notamment dû aux impératifs de la transition énergétique, expliquant en partie la montée des conflits. Comme étudier des lois est un travail colossal, nous nous concentrons sur quatre (4) volets du projet de loi 81 qui sont, à notre avis, névralgiques à la conciliation stratégique du territoire québécois et à la prévention ou l'apaisement des conflits:

1. Les évaluations régionales et sectorielles - article 98
2. La séance d'information sur l'avis d'intention - article 84
3. La directive adaptée au projet - article 77
4. Les travaux préalables - article 88

### 1. Les évaluations régionales et sectorielles - article 98

D'abord, nous saluons l'introduction à la loi des nouveaux outils de planification et d'évaluation, soit l'évaluation environnementale sectorielle ou régionale, permettant de « déterminer les balises d'acceptabilité environnementale et sociale applicables aux projets et aux activités qui s'y inscrivent ou qui pourraient s'y inscrire, notamment en matière

d'autorisations à délivrer». Ces outils sont importants pour certaines régions ou sous-régions dont la qualité des écosystèmes commence à être passablement affligée.

Toutefois, malgré cette avancée légale, en pratique, nous n'avons pas observé un appétit politique pour des outils de planification similaires déjà existants, comme l'évaluation environnementale stratégique, qui n'a jamais obtenu son règlement d'application, ou les enquêtes génériques du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Est-ce que l'évaluation environnementale sectorielle ou régionale deviendra populaire? Quel en serait un déclencheur efficace?

Devant le volume de propositions de projets sur le territoire, et les conflits à prévoir, pouvons-nous attendre un changement de culture politique pour développer le réflexe des outils de planification plus long termes comme l'évaluation environnementale sectorielle ou régionale? À notre avis, il serait important de trouver des modalités d'obligation d'évaluation environnementale sectorielle et régionale, basées, à l'instar de l'obligation d'un examen public du BAPE, sur une liste de situations assujetties, notamment en vue de prévenir l'atteinte de seuils écologiques importants.

**Recommandation #1:** Développer des modalités d'obligation d'entreprendre des évaluations environnementales sectorielles et régionales, notamment en lien avec les incertitudes et les risques écologiques par territoire ou par secteur.

## 2. La période d'information sur l'avis d'intention - article 84

Terres publiques apprécie le transfert de responsabilité du ministère au BAPE. Comme l'organisme est dédié à la consultation publique, ce sera plus efficace ainsi. Le ministère de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) pourra se concentrer davantage sur l'élaboration de politiques publiques porteuses pour la protection de l'environnement. Toutefois, il y a un enjeu sur le moment et l'information disponible pour cette période d'information ainsi qu'une occasion ratée quant à la nature et la portée du mandat octroyé au BAPE, qui ne permettent pas, dans leur état actuel, de capitaliser sur tout le potentiel de prévention ou d'atténuation de conflits de la PEEIE.

### Le moment et l'information disponible pour la période d'information publique

Selon la proposition de la Loi 81, la période d'information publique se déroule sur l'avis d'intention de l'initiateur de projet. Contrairement à l'étape de consultation sur les enjeux de l'actuelle PEEIE, le public ne pourra pas bénéficier de l'expertise du MELCCFP en ce qui a trait aux différents enjeux identifiés dans une directive de réalisation de l'étude d'impact. Il est bien d'abandonner ces directives mur-à-mur trop génériques, mais il faut émettre une directive préliminaire pour que cette période d'information puisse servir à informer le public de l'avis d'intention du promoteur ainsi que certains enjeux de base à étudier sur le projet selon le ministère. La séance d'information sera sinon incomplète et exigera au public de faire le travail du ministère, sans son expertise, ne contribuant pas à le sécuriser dans ses inquiétudes.

**Recommandation #2:** Placer la période d'information publique après l'émission d'une directive préliminaire du ministère comme c'est le cas en ce moment pour que le public puisse profiter de l'expertise, notamment pour apaiser ses préoccupations diverses.

## La nature et la portée du mandat

### La consultation avant l'étude d'impact et le besoin d'efficacité à prévenir le conflit

Dans la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) actuelle, il y a toujours eu un enjeu au niveau de la consultation dite « en amont ». Le BAPE arrive si tard que le conflit ne peut être ni prévenu, ni atténué. Le changement légal à la LQE en 2018 avait introduit, enfin, ce moment de consultation en amont sous l'appellation « consultation sur les enjeux ». Toutefois, la proposition était trop timide pour avoir un effet efficace sur la prévention du conflit. Son impact aura été surtout que l'initiateur et le ministère puissent connaître dès le début les préoccupations majeures du milieu.

À l'instar de la proposition timide de 2018, la proposition actuelle demeure trop timide. Cette consultation en amont devrait aborder la justification du projet, une des sources de conflits les plus importantes de ce type de projet. La justification du projet, c'est le « pourquoi », c'est-à-dire la plus-value d'implanter ce projet à cet endroit, plutôt que préserver les projets actuels ou planifier au même endroit. C'est une discussion qui ne nécessite pas l'étude d'impact, mais bien une comparaison stratégique des usages.

Comme plusieurs projets de transition énergétique entrent malheureusement en conflit avec des usages essentiels de la transition écologique, notamment l'agriculture, la foresterie et la biodiversité, il est essentiel que les alternatives au projet proposé soient étudiées. Dans le cadre de la loi actuelle, les initiateurs de projets n'ont pas à défendre leurs projets face aux autres usages actuels ou potentiels sur un territoire donné: cette comparaison devrait être systématique et tôt dans le processus.

### Un rôle d'analyse pour le BAPE et une décision du Conseil des ministres

Le projet de loi 81 demande au BAPE de documenter la période d'information publique sans en faire une analyse, sans donc profiter des capacités de l'institution à synthétiser et identifier les questions importantes pour le public et le gouvernement. Sans analyse, le scénario du compte-rendu proposé à la période d'information publique ne sera guère plus efficace que le compte-rendu de la consultation sur les enjeux actuels. Il s'agirait d'introduire de la valeur ajoutée à cette étape pour, enfin, rendre la PEEIE plus préventive du conflit et éviter l'investissement inutile de ressources pour les projets non souhaitables.

Par ailleurs, à partir de cette analyse du BAPE, ajouter une étape décisionnelle du ministre ou du Conseil des ministres serait vraiment aidant, afin que les publics saisissent la posture gouvernementale face à la justification du projet. En effet, si le projet est jugé supérieur aux usages actuels ou planifiés, la PEEIE se poursuit, sinon elle cesse. Ainsi, seuls les projets stratégiques pour la nation québécoise seraient pleinement étudiés: cette étape réglerait le « pourquoi » du projet et faciliterait les conditions de dialogue pour un développement harmonieux sur le « comment », soit l'étude d'impact.

**Recommandation #3:** L'initiateur devrait présenter une justification de son projet et une analyse des usages alternatifs sur ce territoire à l'avis d'intention

**Recommandation #4:** Un mandat d'analyse au BAPE de cette justification devrait être ajouté à la période d'information publique. Un examen de l'analyse de l'initiateur serait effectué et les constats diffusés publiquement et transmis au ministre de l'environnement.

**Recommandation #5:** Une étape de décision du Conseil des ministres devrait aussi être ajoutée afin qu'un projet d'intention peu pertinent pour le Québec ne gaspille pas les énergies collectives.

### 3. La directive adaptée au projet - article 77

L'idée d'une directive adaptée au projet est une bonne idée, mais en enlevant une directive de base, il y a des choses essentielles à tous les projets qui doivent être établies afin qu'elles ne soient pas évitées sur la base de l'adaptabilité aux projets. Par exemple, à l'heure actuelle, le gouvernement n'exige pas systématiquement de soumettre l'ensemble des coûts d'intégration du projet, notamment ceux à assumer par le public. Ainsi, les plus grands projets du Québec sont analysés par le Conseil des ministres sans une analyse coûts-avantages. Pourtant, l'analyse coûts-avantage devrait être systématique et faire partie de toutes les directives, sans quoi les décisions sont qualitatives et politiques. Nous sommes d'avis qu'une directive de base est nécessaire et c'est elle qui devrait être fournie à la période d'information publique. Toutefois, elle peut rester à un niveau plus stratégique que son format actuel qui est trop détaillé et parfois, justement, contraignant et peu applicable à un projet particulier.

**Recommandation #6:** Une directive de base des obligations stratégiques usuelles et dont la différenciation par projet n'a aucun sens, notamment pour l'équité entre les entreprises, devrait être émise par le ministère et soumise à la période d'information publique.

**Recommandation #7:** L'analyse coûts-avantages doit être exigée pour internaliser les coûts d'un projet, notamment l'ensemble des coûts publics à assumer par les citoyens québécois. Dans un contexte de concurrence accrue des usages sur le territoire, cette information est fondamentale à la décision du Conseil des ministres pour assurer que les avantages publics sont supérieurs aux coûts publics.

### 4. Les travaux préalables - article 88

L'article 31.4.3 propose que « Dans le cas où un projet d'un ministère participe à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques ou relatives aux objectifs de la transition énergétique, le gouvernement peut, de manière exceptionnelle et si le ministre lui en fait la recommandation dans les 90 jours de la réception du compte rendu de la période d'information transmis par le Bureau en application de l'article 31.3.1, permettre que certains travaux préalables requis dans le cadre du projet soient entrepris (...) ».

Nous sommes en désaccord avec ce concept de travaux préalables parce qu'il invalide la pertinence du cadre environnemental québécois, d'attendre une décision publique avant que le projet ne débute. De permettre des travaux préalables, notamment couper la forêt ou faire des forages, peut avoir des pertes écologiques importantes, si le projet est refusé.

La justification de la transition énergétique est aussi inéquitable à d'autres secteurs à faible impacts environnementaux et présuppose que les projets de transition énergétique devraient moins justifier sa pertinence écologique à cause de son importance pour la réduction des GES. Comme les mines et les barrages sont associées à la transition énergétique et font partie des projets à fort impact sur l'environnement, il n'est simplement pas une bonne idée d'autoriser des travaux préalables, contribuant ainsi au conflit et au cynisme ambiant envers le gouvernement du Québec avec l'évitement du BAPE pour le projet NorthVolt, justement sur une base de transition énergétique.

**Recommandation #8:** Retirer le 31.4.3 et qu'aucun travaux préalables ne soient permis.