

Consultations particulières sur le Livre vert intitulé :
« Moderniser le régime d'autorisation environnementale
de la Loi sur la qualité de l'environnement »

Mémoire

**POUR UNE APPROCHE
TERRITORIALE ET
STRATÉGIQUE DE
L'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE**

Mémoire présenté à la Commission des transports et de
l'environnement



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

MISSION

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération.

Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

Polyvalente, rigoureuse et engagée, l'équipe de Vivre en Ville déploie un éventail de compétences en urbanisme, mobilité, verdissement, design urbain, politiques publiques, efficacité énergétique, etc. Cette expertise diversifiée fait de l'organisation un acteur reconnu, tant pour ses activités de recherche, de formation et de sensibilisation que pour son implication dans le débat public et pour ses services de conseil et d'accompagnement.

CRÉDITS

RECHERCHE ET RÉDACTION

Catherine Boisclair, conseillère stratégique – direction générale

COORDINATION

Christian Savard, directeur général

Jeanne Robin, directrice générale adjointe

Sommaire exécutif

La modernisation du régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) est un exercice nécessaire que Vivre en Ville salue. Au-delà d'une révision qui se limiterait à la simplification administrative, les travaux en cours devront permettre d'intégrer les meilleures pratiques en matière de protection de l'environnement et d'évaluation environnementale. Étant donné ses domaines d'expertise, Vivre en Ville propose des bonifications spécifiques aux domaines de l'aménagement du territoire et des transports, deux domaines pour lesquels le régime actuel d'autorisation environnementale demeure déficient quant à l'identification des risques et l'évaluation des impacts.

Au-delà de l'approche «site par site»

Si les mécanismes d'autorisation se sont complexifiés avec le temps, soulignons que les questions environnementales connaissent elles aussi une complexité grandissante (CCME, 2009). Reconnaisant les changements climatiques et le développement durable comme deux enjeux incontournables, le gouvernement du Québec doit conséquemment légiférer de manière à ce que le processus d'autorisation environnementale permette d'évaluer les impacts de chaque projet quant à ces préoccupations, ce qui dépasse largement l'évaluation des impacts d'un projet à l'échelle du site. Vivre en Ville insiste donc, dans ce mémoire, sur l'importance d'aller au-delà de l'approche «site par site» afin d'évaluer la capacité de support des écosystèmes dans lesquels les activités de développement humain s'inscrivent.

« Vivre en Ville émet une recommandation principale, soit d'utiliser l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) selon une approche territoriale, notamment dans le cadre de la planification ou de grands projets d'ensemble. »

Pour y arriver, Vivre en Ville émet une recommandation principale, soit d'utiliser l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) selon une approche territoriale, notamment dans le cadre de la planification ou de grands projets d'ensemble. C'est effectivement en amont des plans et programmes que les effets cumulatifs peuvent le mieux être considérés, comme nous l'apprend l'étude des meilleures pratiques en la matière.

Le cas de l'aménagement du territoire et des transports est particulièrement probant quant à la nécessité de sortir de l'approche «site par site». Les risques liés à la protection de l'environnement, mais aussi quant aux autres principes du développement durable (santé, équité, efficacité économique, prévention, précaution, etc) sont importants, et rarement pris en compte dans le processus d'autorisation gouvernementale :

- ◆ émissions de gaz à effet de serre : kilométrage des ménages en croissance en raison des choix d'aménagement, tels que l'éparpillement des activités hors des milieux de vie, l'accroissement des distances moyennes entre le domicile et le travail, l'accès routier et autoroutier favorisé au détriment d'environnements favorables à la mobilité durable, etc.
- ◆ pollution locale de l'air, pollution par le bruit : nombreuses autoroutes urbaines à proximité des habitations ; augmentation de la capacité et des débits de circulation sur ces autoroutes;
- ◆ imperméabilisation du territoire en croissance : vulnérabilité des territoires aux impacts des changements climatiques, création d'îlots de chaleur ;
- ◆ perte de biodiversité dans les milieux de vie;
- ◆ fragmentation des milieux naturels, des corridors écologiques et du territoire agricole.



Vivre en Ville appuie également le gouvernement dans sa volonté d'intégrer la lutte contre les changements climatiques et les principes de la Loi sur le développement durable. À titre d'exemples inspirants en matière d'application de l'évaluation environnementale à l'aménagement et à l'urbanisme, incluant les transports, ce mémoire répertorie les approches de la France et de la Ville de Gatineau. Le Québec peut aussi s'appuyer sur les travaux du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), qui a mis sur pied un Groupe de travail sur la gestion des effets cumulatifs et a produit un rapport sur l'évaluation environnementale stratégique régionale au Canada (2009).

Renforcer l'expertise québécoise : un choix gagnant

Vivre en Ville a largement documenté les coûts du mal-développement et constate qu'un meilleur encadrement des activités de développement humain aura pour effet d'assainir nos finances publiques. La priorisation de développements qui misent sur l'optimisation des infrastructures existantes plutôt que sur la construction de nouvelles en est un bon exemple.

En ce sens, investir dans un processus efficace et exigeant d'autorisation environnementale pourrait être partie intégrante d'un projet durable d'assainissement des finances publiques. Pour y arriver, le Ministère ne pourra faire l'économie de se doter d'une équipe qualifiée constituée d'un nombre suffisant de professionnels. Il importe aussi d'appuyer le maintien d'une société civile forte en matière de protection de l'environnement.

Résumé des recommandations

Recommandation 1

Profiter de la révision de la Loi sur la qualité de l'environnement pour dépasser la réforme administrative et viser une réelle modernisation, en intégrant les meilleures pratiques en matière de protection de l'environnement et d'évaluation environnementale.

Recommandation 2

Maintenir l'inclusion de la lutte contre les changements climatiques et l'intégration des principes de la Loi sur le développement durable comme les deux premières orientations de la modernisation du processus d'autorisation environnementale de la LQE, et mieux intégrer ces deux enjeux incontournables dans les modalités de la modernisation afin d'en faire la pierre d'assise de la réforme actuelle.

Recommandation 3

Moderniser le processus d'autorisation environnementale de telle sorte que ce dernier tienne compte des impacts hors site des projets, telles les activités de transport générées sur le site et hors site et, corolairement, les émissions de gaz à effet de serre liées à leur usage, notamment pour les projets routiers et immobiliers.

Recommandation 4

Intégrer l'analyse des impacts cumulatifs dans le processus d'autorisation environnementale renouvelé.



Recommandation 5

Utiliser l'évaluation environnementale stratégique selon une approche territoriale, notamment dans le cadre de la planification ou de grands projets d'ensemble.

Recommandation 6

Utiliser l'évaluation environnementale stratégique lors de l'élaboration de plans et programmes majeurs du gouvernement et du milieu municipal, par exemple :

- les stratégies de développement économique, telles que la Stratégie maritime et les projets de développement associés ;
- les plans et programmes d'investissement en infrastructures ;
- la planification régionale et locale.

Recommandation 7

Réaliser une évaluation environnementale stratégique sur l'ensemble des investissements en infrastructures au Québec, par exemple au moment de l'élaboration du Programme québécois des infrastructures (PQI).

Recommandation 8

Soumettre les projets immobiliers d'envergure à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Recommandation 9

Introduire l'évaluation environnementale des schémas d'aménagement et de développement dans le processus d'autorisation environnementale, en établissant des barèmes quant aux impacts à évaluer.

Recommandation 10

Mettre en concordance la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'assurer l'évaluation de différents scénarios d'urbanisation par les MRC et villes-MRC en attendant la révision complète de cette loi.

Recommandation 11

Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui propose une vision québécoise de l'urbanisation de nos territoires, vision qui tienne compte des enjeux incontournables que sont la lutte contre les changements climatiques et l'intégration des principes du développement durable.

Recommandation 12

Intégrer explicitement l'impact sur les changements climatiques et le développement durable parmi les critères utilisés pour déterminer les activités assujetties aux catégories de risque.

Recommandation 13

Soumettre tous les projets à un « test climat » pour déterminer, d'une part, s'ils seront soumis à la PEEIE et d'autre part, une fois la procédure enclenchée, si les projets sont acceptables au



regard des objectifs québécois de réduction des émissions de GES et de résilience des territoires aux impacts des changements climatiques.

Recommandation 14

Dans le contexte où les MRC et les municipalités seraient appelées à faire une évaluation environnementale de leurs documents d'urbanisme, jumeler les consultations liées à l'ÉES aux consultations exigées par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Recommandation 15

Renforcer les critères pour soumettre un projet routier à la PEEIE tant qu'aucune évaluation environnementale stratégique n'aura été réalisée sur l'ensemble des investissements routiers au Québec :

- maintenir la longueur de «plus de 1 km » ;
- empêcher le fractionnement des projets routiers, par exemple en exigeant du promoteur qu'il soumette une planification sur un horizon de 5 à 10 ans ;
- inclure les «parachèvements» parmi les projets routiers soumis à la PEEIE ;
- abolir la disposition selon laquelle les projets routiers réalisés dans une emprise appartenant à l'initiateur du projet avant 1981 ne sont pas concernés, compte tenu que les impacts dépassent largement l'emprise.

Recommandation 16

Soumettre les ministères et organismes au processus d'autorisation environnementale de la même manière que les promoteurs privés afin d'intégrer la protection de l'environnement à la prise de décision publique et d'assurer l'exemplarité de l'État quant au respect de ses propres règles.

Recommandation 17

Faire en sorte que le Ministère dispose des ressources suffisantes pour assurer un processus d'autorisation efficace sans réduire les exigences environnementales.

Recommandation 18

Rendre obligatoire la consultation du public avant le dépôt de l'avis de projet par son initiateur et s'assurer que les résultats de cette consultation soient considérés dans l'étude d'impact.

Recommandation 19

Appuyer le maintien d'une société civile forte en matière de protection de l'environnement.

Recommandation 20

Soumettre les municipalités au même processus d'autorisation environnementale que tout initiateur de projet.



Table des matières

Introduction	1
Commentaire général sur le Livre vert	2
Au-delà de l'approche « site par site » : le cas de l'aménagement et du transport	3
Aménagement et transport : des impacts importants sur l'environnement	3
Des acteurs partiellement engagés dans la protection de l'environnement	3
Évaluer les impacts environnementaux d'un projet hors de son site	3
Considérer les impacts cumulatifs	4
Utiliser l'évaluation environnementale stratégique selon une approche territoriale	6
Une modernisation nécessaire à l'ère du développement durable	6
Au-delà des filières énergétiques : l'ÉES en aménagement du territoire et en transport	7
Les projets routiers	7
Les projets immobiliers d'envergure	8
La planification régionale et municipale	8
Des municipalités québécoises proactives	10
Pour une vision claire de l'aménagement et de l'urbanisme au Québec	12
Livre vert : Commentaire sur la « matière à discussion »	13
Orientation 1 : Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation	13
Orientation 2 : Mieux intégrer les 16 principes de la Loi sur le développement durable	14
Orientation 3 : Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales.	16
Orientation 4 : Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public	20
Orientation 5 : Simplifier les autorisations et les processus d'analyse	21
Les municipalités et l'environnement : autonomie de moyens, obligations de résultats	22
Orientations 3, 5 et 7	22
Bibliographie	23



Introduction

La modernisation du régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) est un moment important pour que le Québec puisse prendre le virage du développement durable. Le moment est d'autant mieux choisi que nous sommes à la veille de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques. Cette échéance cruciale doit mener à un nouvel accord international sur le climat. La modernisation en cours doit donc transformer le régime d'autorisation environnementale en véritable levier pour que le Québec puisse respecter ses engagements internationaux et atteindre ses ambitieux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Pour appuyer le gouvernement du Québec dans la prise en compte des deux enjeux incontournables identifiés, Vivre en Ville souhaite aborder la réforme du régime d'autorisation environnementale principalement sous l'angle de l'aménagement du territoire et des transports, soit les activités qui concernent le plus ses champs d'expertise et dont les impacts sur l'environnement sont parmi les plus importants, ce qui constitue la première partie de ce mémoire. En deuxième partie, plusieurs commentaires spécifiques aux questions posées dans le Livre vert ont été formulés.



Commentaire général sur le Livre vert

Vivre en Ville souligne son appui à la démarche entreprise, puisque la réforme de la Loi sur la qualité de l'environnement nous apparaît tout à fait opportune et nécessaire. C'est sans surprise que nous approuvons entièrement les acquis et les enjeux incontournables identifiés dans le Livre vert. En particulier, l'intégration des principes du développement durable de même que l'inclusion de la lutte contre les changements climatiques doivent, à notre avis, être la pierre d'assise de cette réforme; nous y reviendrons plus loin.

Les objectifs et les sept grandes orientations nous apparaissent certes ambitieux. Cependant, notre compréhension des éléments plus concrets du document nous amène à croire que la réforme proposée risque de se limiter essentiellement à un dépoussiérage administratif et à des ajustements à de nouvelles réalités. Il s'agit d'un travail opportun, mais qui ne permet pas de soutenir les objectifs énoncés. À titre d'exemple, bien que le ministère établisse l'importance de deux enjeux incontournables – développement durable et lutte contre les changements climatiques –, la liste des critères pour déterminer les activités à risque (p.29) ne tient pas compte de ces deux enjeux. Ainsi, nous sommes d'avis que dans le contexte où le Ministère a décidé d'ouvrir la Loi sur la qualité de l'environnement, il y a lieu de faire de véritables avancées en ce sens et de dépasser les simples considérations d'ordre procédural.

Vivre en Ville salue donc la volonté du Ministère de renouveler le processus d'autorisation environnementale québécois et l'encourage à réellement intégrer la lutte contre les changements climatiques et les 16 principes de la Loi sur le développement durable dans l'évaluation des impacts du développement humain sur notre environnement. Il y a lieu de considérer le territoire comme une ressource collective, précieuse et limitée et il est de la responsabilité du gouvernement québécois de mettre en place le cadre qui en assurera l'utilisation optimale et responsable.

Recommandation 1

Profiter de la révision de la Loi sur la qualité de l'environnement pour dépasser la réforme administrative et viser une réelle modernisation, en intégrant les meilleures pratiques en matière de protection de l'environnement et d'évaluation environnementale.

Recommandation 2

Maintenir l'inclusion de la lutte contre les changements climatiques et l'intégration des principes de la Loi sur le développement durable comme les deux premières orientations de la modernisation du processus d'autorisation environnementale de la LQE, et mieux intégrer ces deux enjeux incontournables dans les modalités de la modernisation afin d'en faire la pierre d'assise de la réforme actuelle.



Au-delà de l'approche « site par site » : le cas de l'aménagement et du transport

Parmi les activités qui bouleversent grandement l'environnement québécois – et mondial – l'aménagement du territoire et les transports trônent en haut de la liste. Il y a donc lieu d'intégrer réellement la lutte contre les changements climatiques et les seize principes de la Loi sur le développement durable dans le processus d'autorisation environnementale de ces activités.

Aménagement et transport : des impacts importants sur l'environnement

Dans le cadre de la réforme en cours, il nous semble essentiel de rappeler les impacts majeurs que peuvent avoir l'aménagement du territoire et les transports sur notre environnement. Vivre en Ville documente depuis plusieurs années les externalités de nos modes d'urbanisation – développements immobiliers, tant commerciaux que résidentiels, et développements routiers notamment –, et plus particulièrement en ce qui a trait aux émissions de gaz à effet de serre (GES). Nous en arrivons au constat que sans des transformations profondes dans nos manières d'habiter et de se déplacer, le Québec ne pourra atteindre ses ambitieux objectifs de réduction des émissions de GES, ni de nombreux autres objectifs de protection de l'environnement.

Des acteurs partiellement engagés dans la protection de l'environnement

Les acteurs publics et privés de l'aménagement du territoire sont déjà engagés dans la protection de l'environnement, mais bien partiellement. Du côté immobilier, le processus d'autorisation environnementale exige notamment des promoteurs de compenser les pertes de milieux humides, le cas échéant, et de respecter un certain nombre d'exigences en lien avec la mise en place d'un réseau d'égouts. Quant aux initiateurs de projets routiers, ils sont tenus de soumettre leurs projets à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) si le projet est d'une certaine dimension. Dans ce dernier cas, la procédure comporte cependant plusieurs failles auxquelles la réforme actuelle devra répondre. Nous y reviendrons.

Évaluer les impacts environnementaux d'un projet hors de son site

Au-delà de l'analyse actuellement faite pour les projets immobiliers et routiers, Vivre en Ville constate que l'aménagement et les transports peuvent avoir des impacts multiples et complexes sur l'environnement, impacts qui ne sont pas ou peu considérés dans le processus d'autorisation actuel, du moins pas de manière systématique. Les deux enjeux incontournables cités dans le Livre vert – changements climatiques et développement durable – sont au cœur de nos préoccupations, puisque nous avons démontré maintes fois la contribution, positive ou négative selon le cas, de l'aménagement du territoire et des transports sur l'environnement.



Les tendances dans ces domaines, dont l'étalement urbain et l'éparpillement des activités, nous montrent que leur contribution est globalement plutôt négative actuellement. En voici quelques exemples liés à la protection de l'environnement et aux autres principes du développement durable (santé, équité, efficacité économique, prévention, précaution, etc.) :

- ◆ émissions de gaz à effet de serre : kilométrage des ménages en croissance en raison des choix d'aménagement, tels que l'éparpillement des activités hors des milieux de vie, l'accroissement des distances moyennes entre le domicile et le travail, l'accès routier et autoroutier favorisés au détriment d'environnements favorables à la mobilité durable, etc.
- ◆ pollution locale de l'air, pollution par le bruit : nombreuses autoroutes urbaines à proximité des habitations ; augmentation de la capacité et des débits sur ces autoroutes;
- ◆ imperméabilisation du territoire en croissance : vulnérabilité des territoires aux impacts des changements climatiques, création d'îlots de chaleur ;
- ◆ perte de biodiversité dans les milieux de vie;
- ◆ fragmentation des milieux naturels, des corridors écologiques et du territoire agricole.

Nos modes d'habiter le territoire et de s'y déplacer nous amènent donc à dépasser la capacité de support des écosystèmes. Revenir à une situation équilibrée oblige à évaluer les impacts des projets d'aménagement du territoire et de transport, notamment sur les éléments cités ci-hauts, et ce, de manière systématique. Plus particulièrement, Vivre en Ville tient à insister sur la nécessaire prise en compte des impacts des projets sur les activités de transport qu'ils génèrent, ce qui oblige évidemment à tenir compte des impacts hors site.

Recommandation 3

Moderniser le processus d'autorisation environnementale de telle sorte que ce dernier tienne compte des impacts hors site des projets, telles les activités de transport générées sur le site et hors site et, corolairement, les émissions de gaz à effet de serre liées à leur usage, notamment pour les projets routiers et immobiliers.

Considérer les impacts cumulatifs

Pour considérer les impacts importants des choix d'aménagement et de transport dans la modernisation actuelle, sortir de l'approche « site par site » lorsqu'il est question de développements immobiliers et routiers permettrait de tenir compte des effets environnementaux cumulatifs.

«Devrait-on utiliser le pouvoir d'imposer des conditions pour tenir compte des effets cumulatifs? Comment demeurer équitable envers tous les initiateurs de projets dans une telle situation? ».
(matière à discussion de l'orientation 5 - MDDELCC, 2015)

Vivre en Ville est d'avis qu'une modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement doit considérer les effets cumulatifs des projets d'aménagement et de transport sur l'environnement. Seule une telle réforme permettra d'intégrer des questions aussi complexes que la lutte contre les changements climatiques et le développement durable au processus d'autorisation environnementale. Pour y arriver, le Québec peut s'appuyer sur les travaux du Conseil canadien des ministres de l'environnement, qui a mis sur pied un Groupe de travail sur la gestion des effets cumulatifs (voir encadré ci-contre).



Gestion des effets cumulatifs : une approche d'intérêt selon le CCME

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) considère la gestion des effets cumulatifs comme l'une de ses six priorités. Le CCME s'intéresse à cette nouvelle approche dans le contexte où, à l'instar du gouvernement québécois, «les gouvernements modifient leurs régimes réglementaires et leurs méthodes d'évaluation environnementale pour les adapter à la complexité grandissante des questions environnementales» (CCME, 2014a). Cette approche « reconnaît que nos bassins atmosphériques, nos bassins versants et nos paysages ont une capacité de charge limitée» (CCME, 2014a). Pour les ministres de l'Environnement, «une gestion des effets cumulatifs contribuerait à contrôler, réduire au minimum ou éviter les conséquences néfastes » des « corrélations qui existent entre de nombreuses questions environnementales et énergétiques» (CCME, 2014b).

Pour appuyer le MDDELCC et les autres autorités compétentes dans leurs travaux sur la question, le CCME a notamment élaboré différentes définitions de travail. Pour rappel, le Conseil définit les effets cumulatifs comme un « changement dans l'environnement causé par les multiples interactions des activités humaines et des processus naturels qui s'accumulent dans le temps et l'espace» (CCME, 2014a).

Sources : CCME (2014a). Priorités actuelles : Gestion des effets cumulatifs.

[http://www.ccme.ca/fr/current_priorities/cumulative_effects/index.html] (consulté le 25 août 2015).

CCME (2014b). Les ministres de l'Environnement donnent la priorité aux changements climatiques, Communiqué du 11 septembre 2014 [www.ccme.ca/files/Resourcess/communiqu%C3%A9/2014_09_11CCME%20Communiqu%C3%A9-Fr.pdf].

En ce qui concerne plus spécifiquement les questions d'aménagement du territoire et des transports, le Québec aurait tout intérêt à s'inspirer de l'approche européenne et à prendre exemple sur la manière dont la France l'a intégrée à sa réglementation (voir page 9 l'encadré intitulé «Pour s'inspirer : l'approche européenne appliquée à la France »). En effet, ces domaines d'intervention font l'objet d'une planification publique, provinciale ou municipale qui guide les transformations sur le territoire, leur cohérence et leur synergie. Une évaluation environnementale de cette planification serait d'une importance cruciale si le Québec souhaite réellement prendre le virage du développement urbain durable.

Recommandation 4

Intégrer l'analyse des impacts cumulatifs dans le processus d'autorisation environnementale renouvelé.



Utiliser l'évaluation environnementale stratégique selon une approche territoriale

Le Livre vert fait un lien tout à fait à propos entre une meilleure intégration des seize principes du développement durable et une plus grande utilisation de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES). Actuellement, l'intégration des principes de la Loi sur le développement durable dans la prise de décision est encore loin d'être acquise, que ce soit par les acteurs publics ou privés. Vivre en Ville considère que le Québec devrait y intégrer l'évaluation environnementale des plans et programmes, notamment en ce qui concerne la planification des transports et de l'aménagement du territoire.

Une modernisation nécessaire à l'ère du développement durable

Le CCME constate que «après plus de 35 années de pratique de l'évaluation environnementale au Canada, une unanimité émerge aujourd'hui quant au besoin de l'assujettir à une approche explicitement régionale et stratégique, une approche qui englobe les effets environnementaux cumulatifs des mesures de développement humain et qui permet de donner aux activités de planification et de prise de décision une orientation dont l'horizon dépasse celui autorisé par l'évaluation strictement axée sur les projets» (CCME, 2009).

L'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI) revenait à la charge en 2012 dans son mémoire sur l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, en soulignant que : «la nécessité de mieux évaluer et gérer les effets environnementaux cumulatifs des activités de développement humain est bien établie; cependant, tous les observateurs s'entendent pour dire que le processus d'évaluation des effets cumulatifs et de leur gestion, dans sa forme actuelle au Canada, ne fonctionne tout simplement pas. Dans notre pays, l'évaluation environnementale a traditionnellement consisté à traiter les symptômes ou les résultats des répercussions associées à des projets individuels pour les atténuer jusqu'à les rendre acceptables, plutôt qu'à confronter également les changements environnementaux plus globaux d'envergure régionale et les effets cumulatifs des actions humaines sur les composantes valorisées de l'écosystème» (AQEI, 2012).

En accord avec l'AQEI, Vivre en Ville considère que le régime d'autorisation environnementale devra sortir de la stricte logique «site par site», et devra plutôt tendre vers une évaluation environnementale stratégique (ÉES) renouvelée, soit l'ÉES régionale (ÉES-R), qui permet de considérer les effets cumulatifs de politiques, plans et programmes à l'échelle d'une région.

Le CCME, qui a produit un rapport sur la question en 2009, constate que le moment est bien choisi pour faire évoluer l'ÉES, au Québec comme ailleurs au Canada : «Considérant le besoin sans précédent d'intégrer les principes de durabilité à la formulation des politiques, des plans et des programmes régionaux, c'est le temps idéal pour jeter les bases de l'ÉES-R comme moyen d'étayer l'élaboration d'initiatives durables et stratégiques à une échelle régionale » (CCME, 2009).

Ainsi, l'ÉES-R permettra une meilleure protection de l'environnement en travaillant à la cohérence des politiques publiques à l'échelle d'une région : aménagement du territoire et transports, mais aussi énergie, infrastructures, développement économique et régional, etc.

Recommandation 5

Utiliser l'évaluation environnementale stratégique selon une approche territoriale, notamment dans le cadre de la planification ou de grands projets d'ensemble.



Au-delà des filières énergétiques : l'ÉES en aménagement du territoire et en transport

Vivre en Ville constate que de nombreuses ÉES ont été mises sur pied dans le domaine de l'énergie, ce qui a permis de sortir de la logique par projet pour considérer l'ensemble d'une filière. Des ÉES devraient aussi être mises sur pied dans le cas de stratégie, plan ou programme dans les domaines de l'aménagement et des transports, ou qui touchent entre autres ces domaines.

Recommandation 6

Utiliser l'évaluation environnementale stratégique lors de l'élaboration de plans et programmes majeurs du gouvernement et du milieu municipal, par exemple :

- les stratégies de développement économique, telles que la Stratégie maritime et les projets de développement associés;
- les plans et programmes d'investissement en infrastructures ;
- la planification régionale et locale.

Dans le présent mémoire, nous insisterons sur l'évaluation environnementale stratégique des projets routiers, des projets immobiliers d'envergure de même que de la planification régionale.

Les projets routiers

Dans les dernières années, nous avons participé à plusieurs audiences publiques du BAPE sur différents projets routiers. Nous constatons que les impacts de ces projets, notamment en ce qui a trait à la protection de l'environnement mais aussi aux autres principes du développement durable, n'ont pas été pris en compte de manière systématique. Bien que le BAPE tende à tenir compte des principes du développement durable, cela n'a pas toujours été le cas, par exemple dans le cas de l'autoroute 25 (étalement urbain, augmentation de la demande en transport, artificialisation et imperméabilisation croissante des sols, etc.). Il y a donc lieu d'améliorer, de façon systématique, la prise en compte de tous les impacts.

Les projets routiers sont actuellement soumis à la PEEIE selon certains critères décrits dans le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (Québec, 2014) : ceux-ci devraient être renforcés, ou du moins maintenus, tant qu'aucune évaluation environnementale stratégique n'aura été faite sur l'ensemble des investissements routiers au Québec, voire des investissements en infrastructures. Cette évaluation devrait se faire en même temps que les choix d'investissements, voire en amont, afin d'évaluer l'opportunité des projets en fonction des principes de la Loi sur le développement durable.

Recommandation 7

Réaliser une évaluation environnementale stratégique sur l'ensemble des investissements en infrastructures au Québec, par exemple au moment de l'élaboration du Programme québécois des infrastructures (PQI).



Les projets immobiliers d'envergure

Il est dorénavant reconnu que la forme des développements immobiliers de même que leur localisation influencent notamment les choix en transport de leurs résidents, ce qui a un effet direct sur le bilan des émissions de GES du Québec, pour ne nommer que cet impact. Afin de réellement lutter contre les changements climatiques, le gouvernement du Québec devrait soumettre les projets immobiliers d'envergure à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE). À titre d'exemple, un projet comme Urbanova à Terrebonne, qui prévoit à terme recevoir 30 000 nouveaux habitants, ne mériterait-il pas un examen environnemental global et encadré? Son impact sera beaucoup plus grand que bien des projets soumis à la PEEIE.

Recommandation 8

Soumettre les projets immobiliers d'envergure à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

La planification régionale et municipale

Plutôt que de simplement autoriser à la pièce les projets immobiliers qui lui sont soumis, le ministère devrait partager ses responsabilités avec les MRC et les municipalités. Ces dernières évaluent déjà l'opportunité de nombre de projets au moment de la révision de leur schéma d'aménagement et de développement (SAD) et de leur plan d'urbanisme. Cette révision leur permet de dégager une vue d'ensemble de leur territoire, il serait donc tout à fait à propos d'y inclure une évaluation environnementale de leurs choix d'aménagement.

L'expérience du gouvernement français en la matière est inspirante, puisqu'il a intégré dans sa réglementation l'évaluation environnementale des plans et programmes depuis presque 10 ans à la suite d'une directive européenne (voir encadré ci-après). Étant donné ses domaines d'expertise, Vivre en Ville a étudié plus spécifiquement les mécanismes de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme afin d'en illustrer la pertinence pour le Québec, en vue de lutter contre les changements climatiques et de tendre vers le développement urbain durable.

Après cinq années d'expérience (2006-2011), le gouvernement français a élaboré un guide à l'intention du milieu municipal à partir d'études de cas. À la suite de ces expériences, le Commissariat général au développement durable français constate que c'est en amont de la planification ou de la programmation que les effets cumulés des projets potentiels peuvent le mieux être appréhendés. Nous soutenons que le Québec a donc tout intérêt à aller en ce sens.

Il y a lieu de s'assurer de la réalisation systématique de cet exercice rigoureux par toutes les MRC en croissance et les villes de 100 000 habitants et plus. Il importe aussi de mettre des barèmes sur les éléments à évaluer.

Recommandation 9

Introduire l'évaluation environnementale des schémas d'aménagement et de développement dans le processus d'autorisation environnementale, en établissant des barèmes quant aux impacts à évaluer.

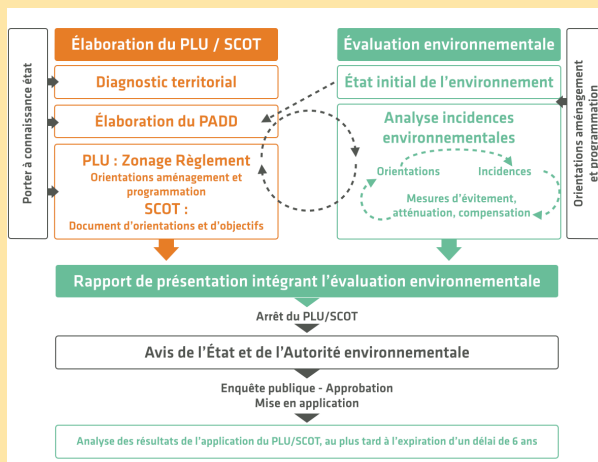


Pour s'inspirer : l'approche européenne appliquée à la France

Au tournant des années 2000, l'Europe a adopté une directive¹ afin que les pays membres réalisent une évaluation environnementale de leurs plans et programmes. Les documents d'urbanisme faisaient alors partie des documents visés. La France a traduit cette directive dans sa propre réglementation² en 2006. Ainsi, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) – équivalent des schémas d'aménagement et de développement (SAD) québécois – sont dorénavant soumis à une telle évaluation. Certains plans locaux d'urbanisme (PLU) sont aussi concernés, en fonction de différents critères tels que l'importance de la commune et l'ampleur des projets de développement.

Selon le gouvernement français, l'évaluation permet de « placer l'environnement au cœur du processus décisionnel, condition d'un développement durable ». En questionnant l'opportunité des choix d'aménagement avant même la réalisation des projets, la France souhaite ainsi prévenir les impacts environnementaux et assurer la cohérence des choix.

Le gouvernement français souligne que « cette démarche, pour être efficace et pleinement pertinente, doit commencer très en amont, dès la planification ou la programmation : c'est en effet à ce stade que sont adoptées les orientations stratégiques de développement et que les effets cumulés des projets potentiels sont le mieux perceptibles. »



Cette évaluation environnementale est de nature plus stratégique que l'étude d'impact d'un projet précis, car elle implique « d'analyser l'impact potentiel de prescriptions ou de règles qui encadreraient la réalisation de futurs projets, dont la forme finale ne sera précisée que plus tard. » Ainsi établi, ce cadre présente de multiples utilités : aide à la décision pour les autorités, sécurité pour les promoteurs et garantie pour les citoyens.

Pour réaliser ces évaluations environnementales, plusieurs méthodologies ont été développées. Pour accompagner les municipalités, le ministère de l'Écologie a édité un guide. Ce dernier identifie l'une des mesures clés du succès d'une telle évaluation, soit la réalisation conjointe de l'évaluation environnementale et de l'élaboration du document d'urbanisme, dans un processus itératif où l'évaluation est approfondie un peu plus au fur et à mesure que les orientations d'aménagement se précisent. En effet, « l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme n'est pas une évaluation *a posteriori* des impacts une fois le document établi, mais une évaluation intégrée à l'élaboration du document (...). C'est une base pour un document d'urbanisme conçu comme un projet de développement durable du territoire ».

Source : FRANCE. ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, 2011

¹ DIRECTIVE EUROPÉENNE DE JUIN 2001 RELATIVE À L'ÉVALUATION DES INCIDENCES DE CERTAINS PLANS ET PROGRAMMES SUR L'ENVIRONNEMENT (DIRECTIVE EIPEP)

² ORDONNANCE DU 3 JUIN 2004, DÉCRET DU 27 MAI 2005, ACCOMPAGNÉS D'UNE CIRCULAIRE DU MINISTÈRE EN CHARGE DE L'ÉQUIPEMENT DU 6 MARS 2006



Des municipalités québécoises proactives

Pour élaborer son schéma d'aménagement et de développement révisé, la Ville de Gatineau a travaillé à partir de quatre scénarios afin d'évaluer l'impact de leurs choix d'aménagement sur différents éléments : protection des milieux humides, des boisés urbains et des terres agricoles, possibilité de créer davantage d'aires protégées, etc. Cette modélisation leur a permis de retenir un scénario dont les impacts étaient les moindres.

À leur image, les MRC, de même que les municipalités de plus de 100 000 habitants, devraient démontrer qu'elles ont étudié divers scénarios d'aménagement et retenu celui qui a le moins d'impacts sur l'environnement, que ce soit le bilan GES du Québec, la vulnérabilité aux impacts des changements climatiques, etc. ; et qui intègre le mieux les principes de développement durable. Cette approche pourrait par la suite faciliter et alléger la mise en place de projets qui respectent la planification, puisque cette dernière aurait déjà fait l'objet d'une évaluation environnementale.

Recommandation 10

Mettre en concordance la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'assurer l'évaluation de différents scénarios d'urbanisation par les MRC et villes-MRC en attendant la révision complète de cette loi.

Ville de Gatineau : des scénarios pour évaluer l'impact des choix en aménagement

Lors de la révision de son Schéma d'aménagement et de développement, en 2013, Gatineau a utilisé une approche exploratoire à partir de quatre scénarios projetant le développement du territoire d'ici 2051 en fonction de différentes densités résidentielles, de même que des hypothèses différentes quant aux axes routiers, au transport en commun et aux milieux naturels.

L'objectif était de faciliter la compréhension d'enjeux complexes et la prise de décision. «Aujourd'hui, la recherche d'un développement durable, aux multiples interactions sociales, culturelles, économiques et environnementales, rend l'utilisation de scénarios encore plus pertinente.» (Ville de Gatineau, 2015) Afin d'anticiper les impacts des décisions d'aménagement et d'utilisation du sol, la Ville a traité une grande quantité de données grâce à la géomatique, qui permet de présenter l'information de manière simple et imagée.

Les scénarios ont donc permis de mettre en lumière les principaux enjeux et de réaliser des projections avec plus de précisions. Non seulement les décideurs étaient-ils plus outillés dans leurs choix, mais cette manière de faire a aussi permis une meilleure participation de toutes les parties prenantes. En effet, la présentation simplifiée d'informations complexes a encouragé la participation des citoyens et d'organisations, en plus de les outiller dans leur réflexion.

«Bref, l'utilisation de scénarios dans le contexte de la révision du schéma d'aménagement est apparue comme un gage de succès, permettant de comparer différentes visions d'aménagement, d'évaluer leurs conséquences anticipées, et de choisir le Gatineau de demain auquel on aspire.»

Ville de Gatineau, 2015

(suite de l'encadré, page suivante)



Ville de Gatineau : des scénarios pour évaluer l'impact des choix en aménagement (suite)

Les indicateurs

Une vingtaine d'indicateurs ont été évalués pour chaque scénario, afin de connaître l'impact de ces derniers sur chacun des éléments identifiés, dont :

- ▶ Évolution de la consommation de terrain par les nouvelles constructions résidentielles sur des terrains non développés (« *greenfields* »)
- ▶ Évolution des émissions de gaz à effets de serre dus aux déplacements
- ▶ Évolution de la part modale du transport en commun
- ▶ Évolution de la consommation d'eau domestique
- ▶ Évolution de la surface des aires protégées, des forêts, boisés et milieux humides
- ▶ Évolution de la fragmentation des espaces boisés et des milieux humides
- ▶ Évolution de la superficie agricole protégée
- ▶ Coûts collectifs (immobilisations des infrastructures) à l'échelle de la ville

Les scénarios

Chaque scénario présentait une manière différente de répondre aux orientations du conseil municipal et aux attentes de la population exprimées en consultation publique. Ainsi, les quatre hypothèses ont permis de visualiser les impacts des choix d'aménagement : répartition de la croissance résidentielle et de la croissance de l'emploi, mais aussi choix quant aux réseaux routiers et de transport en commun.

Scénario 1 : Le schéma d'aménagement actuel : Que deviendrait le territoire de Gatineau si le développement se poursuivait selon les dispositions et les règles du schéma d'aménagement actuel ?

Scénario 2 : Un territoire consolidé : Que deviendrait le territoire de Gatineau si le développement cherchait à réduire les impacts sur les milieux naturels tout en misant sur les infrastructures et les équipements existants ?

Scénario 3 : Un territoire remodelé axé sur le transport collectif : Que deviendrait le territoire de Gatineau si le développement misait sur des milieux plus denses et mixtes situés à proximité des axes de transport collectif et dans des pôles résidences-emplois ?

Scénario 4 : Un territoire étendu : Que deviendrait le territoire de Gatineau si le développement misait sur des milieux à faible densité en ouvrant de nouveaux espaces au développement ?

Conclusion : un scénario préférentiel

Un scénario préférentiel s'inspirant principalement des scénarios 2 et 3 a finalement été élaboré afin de guider la rédaction du schéma d'aménagement, la population ayant approuvé le contrôle de l'étalement urbain et la création de villages urbains comme milieux de vie denses, mixtes, diversifiés et accessibles. Ils ont aussi approuvé la préservation des atouts patrimoniaux et naturels et la protection des milieux humides et boisés.

Sources : PARÉ, Jean. (2014) Chronique d'un cheminement collectif - La participation citoyenne à la révision du schéma d'aménagement et de développement : un bilan, étude réalisée pour la Section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau, Ville de Gatineau (2012). Révision du schéma d'aménagement et de développement : Dossier d'information sur les scénarios d'aménagement - étape 2. [www.gatineau.ca/schema] (consulté le 5 août 2014). Ville de Gatineau. (2015) Schéma d'aménagement et de développement révisé. [www.gatineau.ca/schema] (consulté le 5 août 2014). Ville de Gatineau. PLANIA. (2012) Élaboration et évaluation de scénarios d'aménagement dans le cadre de la révision du Schéma d'aménagement et de développement - Rapport technique. [www.gatineau.ca/schema] (consulté le 5 août 2014).



Pour une vision claire de l'aménagement et de l'urbanisme au Québec

Le gouvernement québécois a fait des avancées importantes en matière de reconnaissance des impacts de l'aménagement du territoire et des transports sur la qualité de l'environnement, notamment avec l'adoption du Plan d'action 2013-2022 sur les changements climatiques. En effet, la première priorité, pour ne nommer que celle-là, est d'«Induire un aménagement durable du territoire dans une perspective de lutte aux changements climatiques».

Il n'en demeure pas moins que Vivre en Ville se doit de réitérer, dans nombre de consultations sur les politiques publiques québécoises, l'importance de prendre en compte les interventions dans ces domaines cruciaux. Par exemple, lors des consultations sur la future politique énergétique québécoise, le domaine des transports n'était initialement pas considéré. Une table d'experts « hors-série » a finalement été mise sur pied sur la décarbonisation du transport routier. L'aménagement du territoire et les transports ne sont donc pas systématiquement considérés lors de la formulation de politiques publiques qui ont un impact sur le territoire.

Face à cette prise en compte plutôt aléatoire, Vivre en Ville dresse le constat qu'aucun plan, programme, politique ou stratégie n'a été mis sur pied pour établir la vision québécoise de l'aménagement du territoire. La reconnaissance de ce domaine comme ayant un impact important sur la qualité de l'environnement, reconnaissance qui tarde à venir, devrait mener à l'adoption d'une telle stratégie. À ce titre, Vivre en Ville propose l'adoption d'une Politique nationale d'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Recommandation 11

Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui propose une vision québécoise de l'urbanisation de nos territoires, vision qui tienne compte des enjeux incontournables que sont la lutte contre les changements climatiques et l'intégration des principes du développement durable.

Livre vert : Commentaire sur la « matière à discussion »

Dans cette section, Vivre en Ville répond point par point à plusieurs des questions posées dans le Livre vert.

Orientation 1 : Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation

1. Les changements climatiques, qui sont déjà considérés dans la mise en œuvre du SPEDE et dans la déclaration obligatoire des GES, devraient-ils l'être aussi dans les processus de délivrance des autorisations?

Les changements climatiques devraient faire partie intégrante de toute autorisation environnementale qui concerne un projet ayant un impact sur le bilan GES du Québec (par exemple : génération de déplacements supplémentaires ou plus longs) et sur la vulnérabilité des territoires (par exemple : imperméabilisation des sols).

La prise en compte des changements climatiques dans le processus d'autorisation environnementale devrait même amener à élargir le concept de « risque environnemental », ce qui obligerait certains projets à se soumettre à une évaluation alors qu'ils n'y étaient pas assujettis auparavant. Ainsi, pour dépasser le simple dépoussiérage administratif, il importe de tenir compte de la lutte contre les changements climatiques dans la détermination des activités à risque. Il en va de même du deuxième grand enjeu incontournable – le développement durable. Ainsi, la liste des critères pour déterminer les activités à risque (p.29) devrait inclure ces deux enjeux, afin de réellement les intégrer dans le processus de délivrance des autorisations.

Concrètement, cela signifie que chaque projet devrait subir un « test climat » qui permettrait de déterminer si oui ou non, le processus d'autorisation environnemental doit être enclenché. Ce « test climat » des projets devrait aussi être partie intégrante du processus, afin de déterminer si le projet est acceptable au regard des objectifs québécois de réduction des émissions de GES et de résilience des territoires aux effets des changements climatiques. Même si le projet est jugé acceptable, ce test sera un bon outil pour proposer les bonifications nécessaires à l'autorisation du projet.

2. De quelles façons les impacts des changements climatiques devraient-ils être pris en compte dans le cadre du processus d'autorisation des projets?

Dans le Livre vert, lorsqu'il est question des impacts des changements climatiques, on parle seulement du volet « adaptation » de la lutte aux changements climatiques. Cela devrait être plus clairement énoncé.

Quant à la prise en compte de ces impacts, ils devraient être évalués notamment dans les projets immobiliers, voire les projets routiers, qui induisent nécessairement une imperméabilisation des sols. Dans le cas d'une imperméabilisation sur plusieurs hectares, par exemple dans le cas de l'artificialisation de sols naturels ou agricoles, il y aurait lieu de soumettre le projet au processus d'autorisation.



Autres commentaires sur l'orientation 1 :

Comme nos commentaires précédents l'indiquent, nous sommes tout à fait d'accord avec l'idée d'«assujettir à la PEEIE, dans certains cas, les activités qui comportent des enjeux importants concernant les changements climatiques». Il est difficile, voire impossible pour le Ministère de prévoir toutes les situations problématiques à l'intérieur d'un règlement très précis. Il y a donc lieu d'offrir une certaine souplesse afin que le Québec atteigne ses objectifs ambitieux de réduction des GES et respecte ses engagements à l'international.

Recommandation 12

Intégrer explicitement l'impact sur les changements climatiques et le développement durable parmi les critères utilisés pour déterminer les activités assujetties aux catégories de risque.

Recommandation 13

Soumettre tous les projets à un « test climat » pour déterminer, d'une part, s'ils seront soumis à la PEEIE et d'autre part, une fois la procédure enclenchée, si les projets sont acceptables au regard des objectifs québécois de réduction des émissions de GES et de résilience des territoires aux impacts des changements climatiques.

Orientation 2 : Mieux intégrer les 16 principes de la Loi sur le développement durable

1. Est-il pertinent que le Québec se dote d'un encadrement législatif pour les évaluations environnementales stratégiques ou devrions-nous plutôt privilégier une politique qui établirait un cadre administratif mais sans portée légale?

L'encadrement législatif pour l'évaluation environnementale stratégique est incontournable. Nos commentaires sur l'ÉES sont consignés dans notre avis général, en introduction du présent document.

2. Quels genres de stratégies, de plans ou de programmes gouvernementaux pourraient être visés par une ÉES?

Tel que mentionné dans la première section de ce mémoire, voici des exemples de plans et programmes qui devraient être visés par une ÉES :

- ◆ les stratégies de développement économique, telles que la Stratégie maritime et les projets de développement associés;
- ◆ les plans et programmes d'investissement en infrastructures ;
- ◆ la planification régionale et locale.

3. Quel mode de consultation devrait être privilégié dans le cadre d'une ÉES?

Dans le cas d'une ÉES sur la planification régionale, l'exemple français peut ici être étudié. Comme l'évaluation environnementale doit se faire en même temps que l'élaboration d'un document d'urbanisme, les moments de consultations sont les mêmes (voir l'encadré p. 9 sur l'exemple de la France.)



Recommandation 12 (rappel)

Intégrer explicitement l'impact sur les changements climatiques et le développement durable parmi les critères utilisés pour déterminer les activités assujetties aux catégories de risque.

Recommandation 4 (rappel)

Intégrer l'analyse des impacts cumulatifs dans le processus d'autorisation environnementale renouvelé.

Recommandation 5 (rappel)

Utiliser l'évaluation environnementale stratégique selon une approche territoriale, notamment dans le cadre de la planification ou de grands projets d'ensemble.

Recommandation 6 (rappel)

Utiliser l'évaluation environnementale stratégique lors de l'élaboration de plans et programmes majeurs du gouvernement et du milieu municipal, par exemple :

- les stratégies de développement économique, telles que la Stratégie maritime et les projets de développement associés ;
- les plans et programmes d'investissement en infrastructures ;
- la planification régionale et locale.

Recommandation 9 (rappel)

Introduire l'évaluation environnementale des schémas d'aménagement et de développement dans le processus d'autorisation environnementale, en établissant des barèmes quant aux impacts à évaluer.

Recommandation 10 (rappel)

Mettre en concordance la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'assurer l'évaluation de différents scénarios d'urbanisation par les MRC et villes-MRC en attendant la révision complète de cette loi.

Recommandation 14

Dans le contexte où les MRC et les municipalités seraient appelées à faire une évaluation environnementale de leurs documents d'urbanisme, jumeler les consultations liées à l'ÉES aux consultations exigées par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.



Orientation 3 : Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales.

1. *Pensez-vous qu'un régime d'autorisation modulé en fonction du risque environnemental constitue une avenue prometteuse?*

Le régime d'autorisation modulé en fonction du risque environnemental constitue effectivement une avenue porteuse. Pour les discussions qui vont suivre, tout dépend de ce qu'on considère comme un risque environnemental et à quelle échelle territoriale on considère ce risque. La gestion des risques site par site ne permet pas d'évaluer tous les impacts environnementaux, et notamment les impacts relatifs au développement durable et aux changements climatiques.

Comme mentionné plus haut, la prise en compte des changements climatiques et du développement durable dans le processus d'autorisation environnementale devrait amener à élargir le concept de « risque environnemental », ce qui obligerait certains projets à se soumettre à une évaluation alors qu'ils n'y étaient pas assujettis. Rappelons qu'actuellement, la liste des critères pour déterminer les activités à risque (p.29) n'inclut pas ces deux enjeux, ce qui constitue une lacune majeure de la réforme en cours.

2. *Est-il pertinent d'attribuer au gouvernement, dans des cas exceptionnels, le pouvoir d'assujettir à la PEEIE un projet qui ne fait pas partie de la liste prévue dans le REEIE? Quels critères pourraient être utilisés pour baliser l'exercice de ce pouvoir, le cas échéant?*

Vivre en Ville juge que cette disposition est très importante. En effet, le gouvernement devrait détenir le pouvoir d'assujettir un projet à la PEEIE. Nous avons précédemment donné l'exemple de projets immobiliers d'envergure, commerciaux ou résidentiels, dont les impacts ne se limitent pas au remblai de milieux humides, mais peuvent aussi contribuer à accroître les émissions de GES du Québec et à augmenter la vulnérabilité des territoires aux changements climatiques.

Parmi les critères pour baliser l'exercice de ce pouvoir, on pourrait retenir, par exemple :

- ◆ le nombre de déplacements potentiels générés par un projet, et notamment la possibilité de se déplacer autrement qu'en auto-solo, afin d'évaluer le bilan GES d'un projet;
- ◆ le nombre d'hectares imperméabilisés, d'autant plus s'il s'agit de l'artificialisation de milieux naturels ou agricoles.

3. *Selon vous, quelles activités devraient être identifiées comme des activités à risque élevé, à risque faible et à risque négligeable?*

Concernant les activités à risque modéré :

Le MDDELCC devrait fournir des exemples de ce qui pourrait être considéré comme des activités à risque modéré. Ceci est peut-être évident pour le Ministère, mais ce ne l'est pas pour les intervenants qui n'ont pas une vue globale de la LQE. Ainsi, même si aucune liste à valeur légale ne sera établie, «comme c'est le cas actuellement», il serait juste de donner un portrait du type d'activités qui sont actuellement assujetties à une autorisation délivrée par le ministre, et ce, dans le but d'explicitier la modernisation en cours.

Concernant les activités à risque élevé :

Les projets routiers sont actuellement considérés comme des activités à risque élevé, donc soumis à la PEEIE, selon certains critères : ceux-ci devraient être resserrés, ou du moins maintenus, tant qu'aucune évaluation environnementale stratégique n'aura été faite sur l'ensemble des investissements routiers au Québec.



Voici quelques commentaires quant aux dispositions actuelles soumettant les projets routiers à la PEEIE :

- ◆ « la construction, la reconstruction ou l'élargissement, sur une longueur de plus de 1 km, 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 m ou plus » (Québec, 2015)

Si le Ministère veut véritablement intégrer les enjeux des changements climatiques et du développement durable dans le processus d'autorisation environnementale, il importe de conserver la longueur de « plus de 1 km », puisqu'on connaît de mieux en mieux les impacts nombreux de la construction de routes. À titre d'exemple, le prolongement de l'autoroute Robert-Bourassa à Québec a été soumis à la PEEIE et à une audience publique du BAPE, procédure qui a permis de bonifier significativement le projet. Ce projet était de 4,2 km. Le seuil de 1 km doit demeurer.

- ◆ Sont soustraits « 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 » (Québec, 2015)

Cette disposition n'a aucune raison d'être. Il importe de profiter de la modernisation du processus d'autorisation environnementale pour revoir cette disposition désuète. Les impacts sur l'environnement ne se mesurent pas à l'aune de la date à laquelle une emprise a été acquise, d'autant plus que les projets routiers ont des impacts qui dépassent de loin sa seule emprise. Pensons seulement aux émissions de GES, enjeu primordial auquel le MDDELCC souhaite répondre.

Prolongement de l'autoroute Robert-Bourassa, un projet bonifié grâce à la PEEIE

Le projet de prolongement de l'autoroute Robert-Bourassa (à l'époque appelée Du Vallon), sur le territoire de la Ville de Québec a été soumis à la PEEIE car il respectait les seuils, dont sa longueur qui était de 4,2 kilomètre, soit plus de un kilomètre. Ce projet a été grandement amélioré grâce à l'intervention du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, sans qui, notamment, le projet aurait été strictement orienté sur les déplacements automobiles. Voici une liste non-exhaustive des sujets touchés par ces améliorations :

- ▶ transport en commun ;
- ▶ protection des parcs, cours d'eau, habitats aquatiques et milieux humides ;
- ▶ gestion des eaux de ruissellement ;
- ▶ insertion visuelle et climat sonore ;
- ▶ suivi de la circulation de transit.

Les conditions concernant le transport en commun étaient très claires quant à la nécessité de réduire l'impact d'un tel projet sur l'augmentation de la circulation automobile. Le décret demandait de « mettre en œuvre des mesures pour améliorer les services de transport en commun dans le secteur du projet et dans la Ville de Québec », dont :

- ▶ le renforcement de « la place du transport en commun dans la Ville de Québec, notamment par la mise en place d'un réseau structurant de type Métrobus ;
- ▶ « le développement de la desserte des quartiers résidentiels dans le secteur du projet ;
- ▶ « l'intégration d'une voie réservée dans l'axe de l'autoroute du Vallon ;
- ▶ « l'ajout au projet de nouveaux aménagements et équipements destinés au transport en commun le long du nouvel axe routier ».

Ce projet a pu être bonifié de la sorte, notamment parce qu'il faisait « plus de 1 km », soit 4,2 kilomètres. Ce seuil ne doit donc pas être modifié à la hausse.

Source : QUÉBEC. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES [MDDELCC] (2005).



1. Selon vous, quelles mesures devraient être prévues afin d'éviter le fractionnement des projets?

Pour empêcher le fractionnement des projets, notamment des projets routiers, le promoteur (public ou privé) devrait avoir à déposer sa planification des 5 à 10 prochaines années et démontrer que le projet soumis à une autorisation est isolé. Dans le cas des projets routiers, il devrait aussi être démontré que le projet proposé n'aura pas pour impact de déplacer le problème et ainsi créer la nécessité d'un élargissement un peu plus loin sur le réseau, par exemple, ou un peu plus loin dans le temps, ce qui démontrerait une vision de courte vue considérant les coûts élevés de tels projets. Sans nous étendre, rappelons que d'autres options de transport existent pour répondre à la demande croissante.

De plus, nous avons constaté que le ministère des Transports utilise parfois d'autres termes que « construction », « reconstruction » ou « élargissement », tels que « parachèvement ». Il importe que ces projets soient aussi considérés dans les activités à risques élevés.

2. Un projet présentant un effet positif sur l'environnement devrait-il bénéficier d'un processus d'autorisation allégé? Que devrait-on considérer comme un effet positif?

Tout projet, qu'il ait un impact positif sur l'environnement ou non, peut être amélioré grâce à la procédure d'évaluation environnementale. Sur la question d'un « processus d'autorisation allégé », voir la question suivante».

3. Selon vous, un processus d'autorisation allégé devrait-il être prévu pour les travaux à caractère public ou pour les instances municipales?

Vivre en Ville constate que de nombreux projets soumis à la PEEIE sont des projets publics, par exemple les projets routiers. Il y a lieu de demeurer d'autant plus exigeant envers ces interventions qu'elles sont réalisées par des organisations d'intérêt public. Ces dernières, en plus de devoir réaliser leur projet dans le respect de l'intérêt commun, doivent faire preuve d'exemplarité quant au respect de leurs propres exigences envers les autres types d'initiateurs de projet. En effet, il en va de la crédibilité même du processus d'autorisation environnementale que les ministères et organismes s'y soumettent de la même manière que les promoteurs privés.

Nous reviendrons sur le cas des instances municipales plus loin.

Par ailleurs, le travail en silo qui perdure à l'intérieur de l'appareil étatique fait en sorte que la plupart des ministères n'ont pas encore intégré le développement durable dans leur prise de décision. La PEEIE demeure donc essentielle, et d'autant plus lorsqu'appliquée à des organismes publics, puisqu'elle amènera ces derniers à mieux prendre en compte la protection de l'environnement dans leurs décisions.

Concernant un « processus d'autorisation allégé »

Le Ministère souhaite diminuer les délais et simplifier le processus d'autorisation pour les promoteurs. Il n'en demeure pas moins que le MDDELCC a d'abord et avant tout un devoir de protection de l'environnement. Si plusieurs irritants peuvent être éliminés, Vivre en Ville constate que ce n'est pas tant le caractère exigeant du processus qui crée actuellement des insatisfactions, mais bien les délais trop longs. Pour parvenir à un processus d'autorisation efficace sans réduire les exigences environnementales, l'État québécois ne pourra faire l'économie de se doter d'une équipe qualifiée constituée d'un nombre de professionnels suffisants. Il y a lieu de renforcer l'expertise publique pour mieux accompagner les initiateurs de projet. Le ministère devra donc disposer des ressources suffisantes pour mettre en place un processus à la fois efficace et exigeant.

Rappelons que dans les domaines qui nous intéressent, l'aménagement du territoire et les transports, les projets ne feront que se complexifier davantage, alors que leurs impacts sur l'environnement ont été largement documentés et que les terrains encore disponibles sont ceux qui posent le plus d'enjeux.

Finalement, un éventuel processus allégé ne devrait en aucun cas réduire la place octroyée au public, le ministère devant redoubler de transparence à l'égard de ces projets. Nous avons fait maintes demandes d'accès à l'information concernant les projets routiers, et il nous est parfois difficile d'obtenir des réponses satisfaisantes, même de la part d'un organisme public.

Concernant les instances municipales, voir la section ci-après sur le milieu municipal et la protection de l'environnement.

Recommandation 15

Renforcer les critères pour soumettre un projet routier à la PEEIE tant qu'aucune évaluation environnementale stratégique n'aura été réalisée sur l'ensemble des investissements routiers au Québec :

- maintenir la longueur de «plus de 1 km » ;
- empêcher le fractionnement des projets routiers, par exemple en exigeant du promoteur qu'il soumette une planification sur un horizon de 5 à 10 ans ;
- inclure les «parachèvements» parmi les projets routiers soumis à la PEEIE ;
- abolir la disposition selon laquelle les projets routiers réalisés dans une emprise appartenant à l'initiateur du projet avant 1981 ne sont pas concernés, compte tenu que les impacts dépassent largement l'emprise.

Recommandation 16

Soumettre les ministères et organismes au processus d'autorisation environnementale de la même manière que les promoteurs privés afin d'intégrer la protection de l'environnement à la prise de décision publique et d'assurer l'exemplarité de l'État quant au respect de ses propres règles.

Recommandation 17

Faire en sorte que le Ministère dispose des ressources suffisantes pour assurer un processus d'autorisation efficace sans réduire les exigences environnementales.



Orientation 4 : Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public

1. Croyez-vous que la création d'un registre d'évaluation environnementale et que l'ajout d'information sur les autorisations ministérielles et leur disponibilité sur le site Web du Ministère sont des mesures adéquates pour mieux informer le public?

Il importe effectivement que les informations environnementales soient mises à la disposition du public sans que celui-ci ait à formuler de laborieuses demandes d'accès à l'information. À ce titre, nous nous référons à la définition d'information environnementale de la Convention d'Aarhus, de la Directive européenne de 2003 concernant l'accès du public à l'information et du Code de l'environnement français, citées par le Centre québécois du droit de l'environnement (2015).

2. Dans le cadre de la PEEIE, la consultation du public suggérée avant le dépôt de l'avis de projet par son initiateur est-elle nécessaire? Le cas échéant, devrait-elle être obligatoire et quelles en seraient les modalités?

3. Quelles nouvelles approches le BAPE pourrait-il adopter pour mieux consulter la population?

Concernant la consultation avant le dépôt de l'avis de projet, le Livre vert explique que « l'initiateur de projet serait incité à consulter les citoyens avant d'entreprendre ses démarches d'autorisation auprès du Ministère (...) ». L'expression « serait incité » laisse entendre que la tenue d'une consultation des citoyens en amont dépendra du bon vouloir de l'initiateur de projets. Nous croyons que cette étape devrait être obligatoire, et ce, à la lumière de nos expériences. Les consultations préalables permettraient la prise en compte des préoccupations et des questions du public dès le début des démarches d'autorisation, et notamment à travers l'étude d'impacts sur l'environnement. Il est fréquent que lors de l'audience, les participants s'entendent répondre que l'étude d'impacts n'a pas étudié les questions qu'ils soulèvent. En ce sens, nous trouverions pertinent que les questions soulevées lors de la consultation initiale soient nécessairement considérées dans l'étude d'impact de l'initiateur du projet.

Le Ministère propose « de réduire la durée de la période d'information et de consultation du dossier par le public, compte tenu que l'information serait disponible dans le registre public d'évaluation environnementale ». Nous ne sommes pas favorables à cette disposition malgré la mise en place d'un registre, notamment compte tenu de la nature évolutive de l'information mise à disposition. La période d'information et consultation sera le moment de prendre connaissance des documents les plus à jour.

De plus, cette période est un moment fort et important pour la mobilisation des différents acteurs de la société civile : groupes, citoyens, etc. Plus elle sera courte, et moins ces parties prenantes seront suffisamment informées pour faire une demande d'audience publique. Soulignons que lors d'une telle démarche, les demandeurs doivent justifier pourquoi ils souhaitent la tenue d'une audience publique ; cette demande est reprise telle quelle lors des audiences. Il faut donc être bien préparé pour rédiger la demande, et seule une période d'information et de consultation suffisamment longue permet cela.



Autre commentaire sur l'orientation 4

Vivre en Ville réitère l'importance que le Québec soit animé par une société civile forte quant aux questions environnementales. En effet, il importe de créer un « écosystème » qui permette réellement de mettre en œuvre le développement durable, dont fait partie intégrante la protection de l'environnement. La création de cet écosystème passe par un soutien adéquat des organisations de la société civile, qui jouent un rôle de premier plan pour renforcer la capacité d'agir de la population appelée à se prononcer à travers le processus d'autorisation environnementale.

Nos organisations sont aussi des interlocuteurs importants pour faire avancer la réflexion sur l'intégration de la lutte contre les changements climatiques et des principes de la Loi sur le développement durable dans la prise de décision publique. Notre participation aux procédures environnementales, autant qu'à des commissions parlementaires, dépend de l'appui offert aux acteurs de changement que nous sommes.

Recommandation 18

Rendre obligatoire la consultation du public avant le dépôt de l'avis de projet par son initiateur et s'assurer que les résultats de cette consultation soient considérés dans l'étude d'impact.

Recommandation 19

Appuyer le maintien d'une société civile forte en matière de protection de l'environnement.

Orientation 5 : Simplifier les autorisations et les processus d'analyse

Nous répondons à la question 3 dans la section ci-bas et nous avons déjà répondu à la question 4 dans la première partie de ce mémoire (voir la section « Considérer les effets cumulatifs »).



Les municipalités et l'environnement : autonomie de moyens, obligations de résultats

Orientations 3, 5 et 7

Cette section regroupe les questions des orientations 3, 5 et 7 qui concernent l'apport du milieu municipal dans la protection de l'environnement. Dans le contexte où le milieu municipal revendique davantage d'autonomie, Vivre en Ville souhaite réitérer l'importance que les municipalités puissent contribuer aux grands objectifs de la société québécoise. Ainsi, tout en octroyant davantage d'autonomie aux municipalités, il importe qu'elles aient une obligation de résultats. Ce leitmotiv s'applique aussi bien à la protection de l'environnement qu'à l'aménagement du territoire et aux transports.

***Orientation 3 – Question 6 :** Selon vous, un processus d'autorisation allégé devrait-il être prévu pour les travaux à caractère public ou pour les instances municipales?*

***Orientation 5 – Question 3 :** Dans les cas où le gouvernement du Québec a délégué une responsabilité au milieu municipal, devrait-il y avoir un allègement du processus d'autorisation ou un processus différent?*

Concernant un « processus d'autorisation allégé » et les travaux à caractère public, voir notre réponse à la question 6 sous l'orientation 3.

Quant aux projets municipaux, nous maintenons que les autorités municipales doivent avoir une autonomie de moyens, tout en conservant une obligation de résultats. Ainsi, les municipalités sont libres de se développer comme elles l'entendent, à condition qu'elles contribuent à l'atteinte des grands objectifs nationaux, dont la protection de l'environnement. L'État québécois, qui détermine, en partenariat avec l'ensemble des acteurs, ces grands objectifs, doit pouvoir s'assurer que les activités des municipalités concourent à les atteindre, et n'y font pas obstacle.

Les représentants du milieu municipal revendiquent régulièrement le choix de rendre des comptes à la population et non au gouvernement. Il importe cependant, d'une part, de garder à l'esprit que les processus gouvernementaux d'évaluation environnementale sont souvent plus précis et exigeants en matière d'accès à l'information du public que les processus municipaux. D'autre part, en tant que garant d'un environnement sain pour l'ensemble de la population, l'État doit se donner les moyens de continuer à valider, à travers le processus d'autorisation environnementale, que l'environnement est protégé dans le cadre de projets municipaux.

***Orientation 7 – Question 4 :** Certains projets municipaux devraient-ils faire l'objet d'une tarification moindre?*

En matière de tarification, Vivre en Ville est favorable à l'internalisation des coûts réels du développement humain, afin d'envoyer un signal de marché clair à l'effet qu'il est coûteux de compromettre l'intégrité de l'environnement. Si certains projets devraient faire l'objet d'une tarification moindre, il devrait s'agir de projets qui contribuent au développement urbain durable, par exemple la réutilisation de terrains sous-urbanisés ou en friches, alors que la construction en milieu naturel ou agricole par des municipalités justifie une tarification équivalente à celle des projets privés.

Recommandation 20

Soumettre les municipalités au même processus d'autorisation environnementale que tout initiateur de projet.



Bibliographie

- ASSOCIATION QUÉBÉCOISE POUR L'ÉVALUATION D'IMPACTS [AQÉI] (2011). *Mémoire déposé à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre de : Consultation générale et auditions publiques sur l'avant-projet de loi, Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, Montréal, 8 pages.
- CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT [CQDE] (2015). *Mémoire du Centre québécois du droit de l'environnement à l'intention de la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale, Consultation sur le Livre vert intitulé : Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*.
- CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT [CCME] (2009). *L'évaluation environnementale stratégique régionale au Canada. Principes et orientations*, Winnipeg (Manitoba), 30 pages.
- CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT [CCME] (2014a). *Priorités actuelles : Gestion des effets cumulatifs*. [http://www.ccme.ca/fr/current_priorities/cumulative_effects/index.html] (consulté le 25 août 2015).
- CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT [CCME] (2014b). *Les ministres de l'Environnement donnent la priorité aux changements climatiques*, Communiqué du 11 septembre 2014. [www.ccme.ca/files/Resources/communiqu%C3%A9/2014_09_11CCME%20Communiqu%C3%A9-Fr.pdf] (consulté le 25 août 2015).
- FRANCE. MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT (2011). *Guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme*, Collection « Références » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable du Commissariat Général au Développement Durable, 60 p.
- PARÉ, Jean (2014). *Chronique d'un cheminement collectif - La participation citoyenne à la révision du schéma d'aménagement et de développement : un bilan*, étude réalisée pour la Section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau,
- QUÉBEC (2015). *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, RLRQ c Q-2, r 23, à jour le 26 août 2015, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2015.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES [MDDELCC] (2005). *Décret 407-2005 concernant la délivrance d'un certificat d'autorisation en faveur du ministre des Transports et de la Ville de Québec pour le projet de prolongement de l'axe du Vallon sur le territoire de la Ville de Québec*. [<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/decret/2005/407-2005.htm>] (consulté le 1^{er} septembre 2015).
- QUÉBEC. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES [MDDELCC] (2015). *Ensemble, développons le Québec de façon responsable. Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement. Livre vert*.
- VILLE DE GATINEAU (2012). *Révision du schéma d'aménagement et de développement : Dossier d'information sur les scénarios d'aménagement – étape 2*. [www.gatineau.ca/schema] (consulté le 5 août 2014).
- VILLE DE GATINEAU. (2015) *Schéma d'aménagement et de développement révisé*. [www.gatineau.ca/schema] (consulté le 5 août 2014).
- VILLE DE GATINEAU ET PLANIA. (2012) *Élaboration et évaluation de scénarios d'aménagement dans le cadre de la révision du Schéma d'aménagement et de développement – Rapport technique*. [www.gatineau.ca/schema] (consulté le 5 août 2014).





VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ **QUÉBEC**

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
T.418.522.0011

■ **MONTRÉAL**

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
T. 514.394.1125

■ **GATINEAU**

MAISON AUBRY

177, Promenade du Portage, 3^e étage
Gatineau (Québec) J8X 2K4
T. 819.205.2053