



Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

**Sur le livre vert *Moderniser le régime d'autorisation environnementale
de la Loi sur la qualité de l'environnement***

Présenté à la Commission des transports et de l'environnement

15 septembre 2015

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Télécopieur : 514 383-0311

Sans frais : 1 877-897-0057

www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 3^e trimestre 2015

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-89639-283-4

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
Un bilan pas très reluisant.....	4
PARTIE 1 : DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES.....	5
1.1 Des questions sans réponse.....	5
1.2 L'austérité est incompatible avec la protection de l'environnement	6
PARTIE 2 : UNE PLUS GRANDE PARTICIPATION PUBLIQUE	8
2.1 La démocratie comme principe fondateur.....	8
2.2 Une information complète et accessible.....	9
2.3 Une participation publique accrue.....	10
2.4 Encadrer la médiation environnementale	12
2.5 Accorder une aide financière aux groupes.....	12
PARTIE 3 : LES MODALITÉS DU NOUVEAU RÉGIME D'AUTORISATION	14
3.1 Optimiser le régime d'autorisation.....	14
3.2 Une nouvelle modulation des autorisations selon le risque	14
3.3 Les évaluations environnementales stratégiques.....	16
3.4 Un plus grand recours à la tarification.....	17
PARTIE 4 : LES ENJEUX DU TRAVAIL	18
4.1 Une transition équitable.....	18
4.2 Formation syndicale en environnement.....	18
4.3 Droit de refuser un travail polluant	19
LISTE DES RECOMMANDATIONS	20

INTRODUCTION

La FTQ est la centrale syndicale la plus importante au Québec avec plus de 600 000 travailleurs et travailleuses dans l'ensemble des secteurs de l'économie et partout dans les régions québécoises. En tant qu'enjeu collectif majeur, la protection de l'environnement constitue une préoccupation pour la FTQ et ses membres. Tout aussi importante est la question de la création et du maintien d'emplois au Québec. En raison de ses valeurs profondes – notamment la justice sociale, la solidarité et la démocratie –, le mouvement syndical apporte un éclairage distinctif sur les questions environnementales, en mettant l'accent sur la dimension sociale du développement durable.

Nous croyons ainsi que les travailleurs et les travailleuses doivent être impliqués dans toute discussion portant sur la protection de l'environnement et le développement durable. À cet égard, nous participons régulièrement aux consultations publiques organisées par le Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE), notamment celles sur la centrale nucléaire Gentilly, le projet de la Romaine, la gestion de l'eau au Québec, la mine Arnaud et les gaz de schiste.

Près de 40 ans après son adoption, le régime d'autorisation environnementale n'a pas subi de modifications majeures. Il est donc grand temps de revoir la loi. La FTQ se réjouit que le gouvernement publie un livre vert sur la modernisation de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) au lieu de procéder rapidement avec un projet de loi. Considérant que la protection de l'environnement constitue un enjeu collectif, nous espérons que ce processus permettra de bâtir de larges consensus.

Bien que certaines propositions du livre vert semblent améliorer le régime d'autorisation environnementale, nous demeurons sceptiques. Nous craignons que cet exercice ne soit trop axé sur les demandes des entreprises, c'est-à-dire la réduction des délais avant de pouvoir réaliser un projet et « l'optimisation » du régime d'autorisation environnementale. Il serait déplorable que ces enjeux aient préséance sur le renforcement des mécanismes de participation et d'information. Pour la FTQ, cette réforme doit permettre une meilleure protection de l'environnement, une participation publique accrue et une plus grande implication des travailleurs et des travailleuses en matière environnementale. De plus, si l'intention véritable du gouvernement est de mieux intégrer les principes du développement durable, il faut non seulement tenir compte des aspects économique et environnemental, mais aussi de l'aspect social. Un développement durable véritable vise d'abord à répondre aux besoins essentiels de l'être humain, ce qui comprend le fait d'occuper un emploi décent.

Un bilan pas très reluisant

L'expérience des dernières années en matière d'évaluations environnementales nous laisse perplexe. Force est de constater que la FTQ et le gouvernement ne partagent pas la même vision de ce que devraient être des consultations publiques. Pour la FTQ, ces exercices constituent des espaces de délibération afin de faciliter la prise de décisions collectives.

À certaines occasions, le gouvernement ne semble pas faire la différence entre consultations publiques et relations publiques. Les dernières consultations sur la nouvelle politique énergétique n'étaient qu'un pâle ersatz comparativement à celles menées en 2013. Dans le cas des gaz de schiste, le gouvernement a organisé des consultations après le début des forages. Le vérificateur général avait ainsi recommandé au ministère de « mettre en place des mécanismes qui permettent de susciter une participation réelle et un engagement significatif des citoyens et des autres acteurs du milieu¹ ».

Parfois, la portée des consultations est très limitée. Le chantier sur l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur du territoire public et des ressources énergétiques et minérales en fait foi. En tenant une partie des consultations à huis clos, on entre directement en contradiction avec les principes à la base même de l'acceptabilité sociale. Il n'est pas normal que l'on procède avec autant d'empressement et avec si peu de transparence considérant l'importance des enjeux. À tout le moins, une consultation publique sera bientôt organisée pour discuter des orientations gouvernementales.

À d'autres moments, on cherche tout simplement à réduire les citoyens au silence. Dans le cas de la cimenterie Port-Daniel, le gouvernement a rédigé un projet de loi pour s'assurer qu'elle ne soit pas soumise à une évaluation du BAPE. L'entreprise a même menacé de ne pas aller de l'avant avec le projet si elle était assujettie à un tel exercice². Pourtant, la cimenterie était loin de faire consensus considérant la surcapacité de production actuelle qui pourrait mener à des pertes d'emplois ailleurs au Québec et l'impact sur le bilan des émissions de gaz à effet de serre.

Ainsi, ce n'est pas seulement une réforme de la LQE qui est nécessaire, mais un changement d'attitude de la part du gouvernement afin de rehausser la légitimité de l'ensemble des institutions de concertation. La volonté politique dans ce dossier devra se faire plus vive.

¹ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, Rapport du Commissaire au développement durable, Québec, 2011, p.3-4.

² SHIELDS, Alexandre, « La cimenterie de Port-Daniel échappera définitivement au BAPE », *Le Devoir*, 19 février 2015, [www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/432213/la-cimenterie-de-port-daniel-echappera-definitivement-au-bape] (Consulté le 28 août 2015).

PARTIE 1 : DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

1.1 Des questions sans réponse

Dans le livre vert, l'on indique vouloir une meilleure intégration des 16 principes du développement durable et de la lutte aux changements climatiques dans les processus d'autorisation³. Nous nous questionnons quant à la portée de cette orientation. En effet, les organismes, le gouvernement et les ministères — ce qui comprend le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) et le BAPE — ne sont-ils pas déjà assujettis à la Loi sur le développement durable? Parmi les principes de la loi, l'on trouve la protection de l'environnement, ce qui devrait comprendre la lutte aux changements climatiques si l'objectif du développement durable est véritablement de répondre « aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs⁴ ». Nous souscrivons à une meilleure intégration de ces deux enjeux, mais dans les faits, comment cela va-t-il s'articuler?

La première orientation du livre vert consiste à inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation. Ainsi, l'on propose de développer de nouveaux outils pour mieux tenir compte de cette réalité. Plusieurs options sont sur la table : exiger de connaître le taux d'émission de gaz à effet de serre (GES) d'un projet, imposer des conditions visant à limiter les émissions de GES ou un plan de réduction des GES. Concevoir de nouveaux outils semble avisé, mais il est difficile de pousser l'analyse plus loin puisque le livre vert est avare de propositions concrètes.

Aussi, le MDDELCC entrevoit la possibilité d'assujettir certains projets à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) lorsque des activités « comportent des enjeux importants concernant les changements climatiques⁵ ». Il s'agit d'intentions louables, mais cette proposition n'empêche pas le gouvernement de se comporter de manière arbitraire. Regardons uniquement le cas de la cimenterie Port-Daniel. Beaucoup d'intervenants ont souligné l'impact de ce projet sur le bilan québécois en matière de GES, mais le gouvernement a tout fait pour éviter la PEEIE.

³ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Québec, 2015, p.13.

⁴ COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous*, Genève, 1987.

⁵ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Québec, 2015, p.18.

1.2 L'austérité est incompatible avec la protection de l'environnement

Si l'on souhaite vraiment une meilleure application des 16 principes de la Loi sur le développement durable, le gouvernement doit reléguer ses politiques d'austérité aux oubliettes puisqu'elles sont incompatibles avec la protection de l'environnement. En effet, l'obsession de l'atteinte de l'équilibre budgétaire et de la réduction de la dette occulte le fait que des investissements importants doivent être effectués aujourd'hui si l'on veut éviter une catastrophe environnementale demain. L'austérité apparaîtra comme une politique bien mal avisée lorsque les écosystèmes peineront à supporter toute forme d'activité économique.

Depuis plusieurs années, l'on observe une diminution marquée des budgets du MDDELCC. Alors que les crédits budgétaires pour le programme « Protection de l'environnement » étaient d'environ 200 M\$ en 2013-2014, ils ne seront vraisemblablement que de 175 M\$ en 2015-2016⁶. Il s'agit d'une tendance lourde depuis plusieurs années⁷. Nous craignons que la réforme du régime d'autorisation environnementale s'inscrive dans la logique de l'austérité. Certes, il est toujours souhaitable de chercher à améliorer le fonctionnement des programmes gouvernementaux, mais, la plupart du temps, cela est synonyme de « faire plus avec moins ».

Il ne faut pas perdre de vue que les compressions ont un impact sur la capacité du MDDELCC à faire respecter la loi. Au cours des dernières années, le vérificateur général a mis en évidence plusieurs failles. Voici deux exemples concrets :

- ▶ Contrôle et surveillance de la production d'eau potable (2013)⁸
 - ▷ « La stratégie de contrôle développée par le MDDEFP⁹ ne lui permet pas d'obtenir une assurance raisonnable que les échantillons pour vérifier la qualité de l'eau, prélevés par les opérateurs, le sont en respect de l'ensemble des exigences du RQEP. »

- ▶ Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation (2015)¹⁰
 - ▷ « En 2014-2015, le MDDELCC a réduit de manière importante la fréquence de ses activités de surveillance des barrages. »

⁶ QUÉBEC, Crédits des ministères et organismes 2013-2014 et 2014-2015.

⁷ SHIELDS, ALEXANDRE, « L'environnement écope une fois de plus », *Le Devoir*, 27 mars 2015, [www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/435724/l-environnement-ecope-une-fois-de-plus] (Consulté le 25 août 2015).

⁸ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*, Rapport du Commissaire au développement durable, Chapitre 6, Québec, 2013, p.3

⁹ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA FAUNE ET DES PARCS.

¹⁰ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016*, Rapport du Commissaire au développement durable, Chapitre 3, Québec, 2015, p.3

- ▷ « Le MDDELCC n'a pas réussi à assurer le respect de la loi en matière d'évaluation de la sécurité des barrages. »

La situation dans d'autres ministères est également fort inquiétante. À cause des compressions imposées par le gouvernement Couillard, 100 emplois « ont été supprimés ou devraient l'être au cours des prochains mois » au ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs selon les informations rapportées par *Le Devoir*¹¹. Plusieurs des chercheurs travaillaient au rétablissement d'espèces menacées ou sur le dossier des espèces envahissantes.

Revendication n° 1 : La FTQ demande au gouvernement de réinvestir dans les différents ministères ayant comme mandat de protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable. Les montants alloués doivent être suffisants afin que ces derniers puissent remplir convenablement leurs missions.

¹¹ SHIELDS, Alexandre, « Plus de 100 postes seront supprimés », *Le Devoir*, 10 février 2015, [www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/431355/quebec-exsangue-la-faune] (Consulté le 25 août 2015).

PARTIE 2 : UNE PLUS GRANDE PARTICIPATION PUBLIQUE

2.1 La démocratie comme principe fondateur

Puisque l'environnement est avant tout un enjeu collectif, la participation des groupes de la société civile, des citoyens, des citoyennes et des communautés est essentielle. Sans cet apport, il n'y a pas de développement durable. À cet égard, la Déclaration de Rio est particulièrement pertinente :

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré¹². »

Pour la FTQ, toute réforme sur le régime d'autorisation environnementale doit tendre vers plus de démocratie. Nous soutenons toute mesure qui vise à rendre l'information plus accessible et qui encourage la participation publique.

À plusieurs reprises, la légitimité et l'existence même du BAPE ont été remises en question¹³. Pourtant, cet organisme permet l'exercice de la démocratie grâce à une implication du public et à une procédure qui n'est pas judiciairisée. Pour la FTQ, il faut préserver cette institution et l'améliorer dans le but de renforcer sa légitimité auprès de l'ensemble des intervenants et des intervenantes.

¹² Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-4 juin 1992, [www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm] (Consulté le 25 août 2015).

¹³ GAUTHIER, Mario et Louis SIMARD, « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, p.39-67.

2.2 Une information complète et accessible

Une information complète et accessible constitue le préalable à toute participation publique. Cet impératif est d'autant plus important en environnement considérant la complexité de certains enjeux. La Loi sur la qualité de l'environnement prévoit déjà que « [l]es renseignements contenus dans les registres prévus par les articles 118.5 à 118.5.2 ont un caractère public » (article 118.5.3). Et pourtant, le vérificateur général a indiqué qu'il y avait encore beaucoup d'efforts à consentir pour améliorer l'accès du public à l'information¹⁴. Si le gouvernement Couillard veut véritablement s'imposer comme le gouvernement le plus transparent et le plus ouvert de l'histoire, la réforme de la LQE constitue un test décisif.

En matière d'information, le livre vert soumet plusieurs pistes de réflexion intéressantes. D'abord, l'on propose de « créer un nouveau registre public spécifique aux projets visés par la PEEIE pour regrouper l'ensemble de l'information et des documents relatifs à ces projets¹⁵ ». Le public aurait donc accès à toute l'information nécessaire. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Nous espérons que la constitution de ce registre permettra véritablement à tous et à toutes d'avoir accès à toute information nécessaire.

Ensuite, l'on vise à rendre publics les documents au fur et à mesure de leur réception. Actuellement, toute l'information disponible sur un projet n'est disponible qu'au début de la période d'information, c'est-à-dire après que l'étude d'impact soit réalisée et approuvée par le ministère. Mis à part le rapport du BAPE, le rapport d'analyse environnementale du ministère et la décision gouvernementale, aucun document n'est rendu public après la période de consultation. On propose également de publier les rapports de commission du BAPE 5 jours après leur dépôt au lieu de 60 jours à l'heure actuelle. Dans l'ensemble, il s'agit d'améliorations significatives.

Bien que la disponibilité de l'information soit un aspect crucial de l'évaluation environnementale, il faut aussi s'assurer de sa qualité. Lors des consultations sur l'exploitation des gaz de schiste, une multitude d'intervenants ont déploré le caractère incomplet du document technique¹⁶. En effet, « [l]e public peut donc être consulté sur un dossier jugé incomplet par le ministre et le BAPE peut devoir déposer son rapport avant que les études

¹⁴ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2010-2011 du Commissaire au développement durable*, Québec, 2011, p.2-3.

¹⁵ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT DE DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Québec, 2015, p.39.

¹⁶ CÔTÉ, Charles, « Un document gouvernemental incomplet, dénoncent les opposants », *La Presse*, 17 septembre 2010, [www.lapresse.ca/environnement/dossiers/gaz-de-schiste/201009/17/01-4316452-un-document-gouvernemental-incomplet-denoncent-les-opposants.php] (Consulté le 25 août 2015).

jugées nécessaires ne soient produites¹⁷ ». Le livre vert tient compte, quoique partiellement, de ce problème. On indique que « les études d'impact sont volumineuses, mais parfois incomplètes; elles ne répondent donc pas toujours aux préoccupations des citoyens¹⁸ ». On propose ainsi de permettre au ministre de déclarer irrecevables les demandes incomplètes, de produire des guides pour mieux faire connaître les exigences et de mieux accompagner les initiateurs de projets grâce, entre autres, à des rencontres de démarrage. Malgré la pertinence de ces mesures, comment entend-on limiter le pouvoir discrétionnaire du ministère quant au contenu des documents? Lorsqu'il s'agit du contenu des documents nécessaires à l'évaluation environnementale, les critères doivent être clairs et prévisibles.

Revendication n° 2 : La FTQ demande à ce que l'information pertinente concernant les autorisations environnementales soit complète, publique et facilement accessible.

2.3 Une participation publique accrue

Avec le cadre législatif actuel, la participation publique se limite aux projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE). Les projets assujettis à une certification d'autorisation du ministère ne sont pas soumis à cette exigence. Le livre vert propose plusieurs façons de rehausser la participation publique sans remettre en question le modèle actuel.

D'abord, l'on recommande « d'offrir au public davantage d'occasions d'intervenir en amont¹⁹ ». Ainsi, les personnes et les groupes seraient en mesure de commenter l'avis de projet, ce qui permettrait de s'assurer que l'étude d'impact soit la plus complète possible. Nous appuyons cette façon de faire. Toutefois, certaines questions demeurent sans réponse. L'on précise que « l'initiateur de projet serait incité à consulter les citoyens avant d'entreprendre ses démarches d'autorisation auprès du ministère [...]»²⁰. D'après la formulation, ce processus semble facultatif. Est-ce le cas? De plus, rien n'indique que le BAPE

¹⁷ BARIL, Jean, *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et développement durable : de simple rouage d'une procédure d'autorisation de projet à un véritable organisme de planification environnementale*, Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de maîtrise en droit pour l'obtention du grade de Maître en droit (LL.M.), Québec, p.416-417.

¹⁸ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Québec, 2015, p.57.

¹⁹ *Ibid.*, p.40

²⁰ *Ibid.*

aura un rôle à jouer lors des consultations avec le promoteur. Et quelles seront les modalités de consultation entre le promoteur et la société civile?

Ensuite, l'on ouvre la porte à des moyens alternatifs de consultations et l'on émet le souhait d'utiliser davantage les technologies de l'information (TIC). Nous nous expliquons mal cette proposition, car aucun exemple n'est fourni pour venir l'appuyer. Il serait déplorable que l'on introduise ces « moyens alternatifs » dans le but de limiter la participation publique. Le simulacre de consultations de la Commission de révision des programmes avec son instauration de la « boîte à idées » en fait foi. Si tel est l'objectif du gouvernement, nous préférons maintenir intégralement le processus de consultations actuel.

Puis, certains changements vont être apportés à la période d'information et de consultation du public. Ainsi, l'on propose de la réduire et même de l'abolir « lorsque la tenue d'une audience publique est prévisible ou jugée requise par le ministre [...] »²¹. De prime abord, ces mesures paraissent motivées par un souci de réduction des délais et non pas par un désir d'accroître la participation publique. Soulignons que la période d'information et de consultation n'est pas seulement importante pour la diffusion de l'information. C'est aussi à ce moment-là que « le BAPE explique la procédure, le promoteur présente son projet et [que] les citoyens peuvent poser des questions²² ». A-t-on prévu quelque chose pour pallier ce manque?

Revendication n° 3 : La FTQ demande au gouvernement de s'assurer que les réformes au régime d'autorisation environnementale favorisent véritablement la participation publique. À cet égard, il importe de préciser comment les citoyens et les citoyennes pourront intervenir en amont et de s'assurer que la période d'information et de consultation soit adéquate.

²¹ *Ibid.*, p.41.

²² BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Comment participer*, [www.bape.gouv.qc.ca/sections/participer/#dérroulement] (Consulté le 25 août 2015).

2.4 Encadrer la médiation environnementale

Comme mentionné dans le livre vert, le modèle de médiation ne fait l'objet d'aucun encadrement législatif. Un amendement à la LQE en 1992 était censé encadrer cette pratique, mais la loi n'est jamais entrée en vigueur. Pourtant, le BAPE utilise cette méthode depuis plusieurs années. La FTQ accueille favorablement l'encadrement de la médiation environnementale. Nous croyons qu'il faut établir des règles claires de médiation afin de s'assurer que cette procédure permette une meilleure concertation, une plus grande participation publique et, en général, un respect du développement durable. Bien qu'entreprendre le processus de médiation n'équivaut pas à renoncer à son droit de demander une audience publique, certains observateurs font remarquer qu'il est arrivé au ministre de refuser la requête d'audience publique après un échec de la médiation²³. S'agit-il d'un phénomène fréquent? Le gouvernement pourrait profiter de cette réforme pour procéder à une évaluation de la médiation environnementale et s'assurer d'adopter les meilleures pratiques.

Revendication n° 4 : La FTQ appuie l'encadrement de la médiation environnementale.

2.5 Accorder une aide financière aux groupes

Bien que les citoyens, les citoyennes et les groupes soient de plus en plus mobilisés sur les questions d'environnement, nous sommes d'avis que le gouvernement doit susciter cette participation et favoriser l'accès au savoir. En effet, les dossiers environnementaux peuvent parfois être complexes et, souvent, l'expertise se trouve du côté des promoteurs des projets. Un rééquilibrage est donc nécessaire. Déjà, en 1992, la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement (projet de loi 61 – Loi 56) prévoyait la constitution d'un « fonds pour favoriser la participation des personnes, groupes ou municipalités, à des audiences publiques » (article 1). Or, comme le règlement n'a jamais été adopté, cette loi n'est jamais entrée en vigueur.

²³ BARIL, Jean, *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et développement durable: de simple rouage d'une procédure d'autorisation de projet à un véritable organisme de planification environnementale*, Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de maîtrise en droit pour l'obtention du grade de Maître en droit (LL.M.), Québec, p.136.

Nous croyons qu'accorder un soutien financier à des groupes ou des associations à but non lucratif demeure une mesure judicieuse, puisqu'elle est conforme avec l'un des principes du développement durable soit l'accès au savoir²⁴. Un tel fonds permettra de stimuler la participation publique et de développer l'expertise en matière environnementale.

Revendication n° 5 : La FTQ demande qu'une aide financière soit accordée aux groupes et associations à but non lucratif pour préparer leurs interventions durant le processus d'évaluation et pour développer leur expertise en matière environnementale.

²⁴ Accès au savoir : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable.

PARTIE 3 : LES MODALITÉS DU NOUVEAU RÉGIME D'AUTORISATION

3.1 Optimiser le régime d'autorisation

Comme mentionné dans le livre vert, le régime d'autorisation environnementale est « l'instrument par lequel l'État peut assumer efficacement une grande part de ses responsabilités en matière de protection de l'environnement²⁵ ». Pour qu'un projet puisse être réalisé, il faut une analyse qui démontre que ce dernier est acceptable sur le plan environnemental. Si tel est le cas, une autorisation est délivrée par le MDDELCC.

En principe, la FTQ ne voit aucun problème à ce que l'on cherche à « optimiser » ou à améliorer le régime d'autorisation environnementale, mais il ne faut pas que ces considérations deviennent l'unique centre d'intérêt de cette réforme. À plusieurs reprises, on indique que la diminution du nombre de demandes d'autorisation constitue un avantage. On souligne en introduction que cette réforme permettrait de réduire « jusqu'à 30 % le nombre d'autorisations délivrées²⁶ ». Avant d'optimiser le régime d'autorisation, nous croyons qu'il faudrait plutôt viser à s'assurer de son bon fonctionnement. Les dysfonctionnements observés lors de la délivrance des permis pour les forages à Cacouna indiquent qu'il y a place à l'amélioration. Les tribunaux, dans une décision forçant leur suspension, ont mis en évidence la « faille dans le processus décisionnel du Ministre²⁷ ». Pourtant, il n'y a pas une seule mention de cet incident dans le livre vert et aucune mesure correctrice n'est proposée.

3.2 Une nouvelle modulation des autorisations selon le risque

Dans le livre vert, l'on propose d'accentuer la modulation du régime d'autorisation « en fonction du risque environnemental que représente un projet²⁸ ». D'une certaine façon, le régime d'autorisation est déjà modulé selon le risque puisque certains projets sont assujettis à la PEEIE (article 31.1 de la LQE) et d'autres, au certificat d'autorisation du ministère (article 22 de la LQE). Il y aurait donc quatre types d'activités, chacune soumise à une autorisation différente. Un règlement viendrait préciser les modalités de trois des quatre catégories, soit les

²⁵ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT DE DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Québec, 2015, p.1.

²⁶ *Ibid.*, p.7.

²⁷ COUR SUPÉRIEURE, *Centre québécois du droit de l'environnement c. Oléoduc Énergie Est Itée*, 2014, paragraphe 97.

²⁸ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT DE DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Québec, 2015, p.29.

activités à risque élevé, à risque faible et à risque négligeable. Les activités à risque modéré constituent le mode par défaut pour toute activité ne faisant pas partie du règlement. C'est donc pour cette raison « [qu']aucune liste des activités à risque modérée ne serait établie²⁹ ».

Les activités à risque élevé seraient assujetties à la PEEIE et au certificat d'autorisation. Il s'agit de projets de grande envergure où les impacts sur l'environnement sont importants. C'est uniquement pour ces activités que l'on peut demander des consultations publiques, comme c'est le cas présentement pour les activités assujetties par règlement. Pour les activités à risque modéré, l'autorisation serait délivrée par le ministre. Grosso modo, cette procédure est similaire au certificat d'autorisation obtenue en vertu de l'article 22 de la LQE. Pour les activités à risque faible, les initiateurs de projet auraient à produire une déclaration de conformité, où ceux-ci attestent respecter la loi et les différents règlements. Il s'agit, en quelque sorte, d'une forme d'autoréglementation. Quant aux activités à risque négligeable, il n'y aurait ni encadrement ni obligation de produire une déclaration d'activité.

En principe, cette modulation ne semble pas poser de problème dans l'optique où l'on ne réduit pas les exigences environnementales. En pratique, ce n'est pas nécessairement le cas. N'étant pas experts en évaluation environnementale, nous pouvons difficilement déterminer si les catégories d'activités que l'on trouve à l'annexe 5 sont adéquates ou non. Nous croyons que la détermination des activités selon le risque doit être réalisée en collaboration avec l'ensemble de la société civile. Pour que la modulation des activités selon le risque soit légitime, le gouvernement doit tenter d'établir un consensus sur la question.

De plus, si cette modulation est adoptée, il faudra procéder à son évaluation après sa mise en place afin de s'assurer qu'il n'y ait pas d'impacts négatifs pour l'environnement. Par exemple, plusieurs projets, qui semblent inoffensifs, pourraient causer des dommages environnementaux lorsqu'ils sont analysés de manière globale. La révision périodique de la liste constitue donc une disposition qui doit absolument être intégrée à la LQE. Est-ce que la révision sera automatique et impliquera-t-elle la participation des citoyens, des citoyennes ainsi que des groupes de la société civile? Quelle sera la fréquence d'une telle révision?

Le ministère assure que « des mesures de vérification et de contrôle continueraient d'être appliquées par [lui-même] » et que des sanctions administratives ou pénales pourraient être imposées en cas de manquement³⁰. Considérant le contexte d'austérité, est-ce que le MDDELCC dispose des ressources suffisantes pour être en mesure d'effectuer ces vérifications et ces contrôles?

²⁹ *Ibid.*, p.31.

³⁰ *Ibid.*, p.29.

Revendication n° 6 : Avant de moduler les autorisations selon le risque, la FTQ estime que le gouvernement devrait établir la liste des activités en collaboration avec la société civile.

3.3 Les évaluations environnementales stratégiques

Pour les évaluations environnementales stratégiques (ÉES), l'on propose « d'intégrer des dispositions dans une législation pour encadrer, selon certains critères, l'évaluation et l'examen des stratégies ». A priori, nous sommes d'avis que cet encadrement constitue un pas dans la bonne direction. La question de l'environnement doit devenir un enjeu horizontal, c'est-à-dire une priorité pour l'ensemble des ministères et organismes. L'ÉES est un outil formidable pour atteindre cet objectif.

Avant d'aller de l'avant, nous croyons que le gouvernement doit réfléchir à ce que constitue une véritable ÉES et s'inspirer des meilleures pratiques. En effet, les ÉES stratégiques sur les gaz de schiste et l'exploration pétrolière et gazière dans le golfe du Saint-Laurent ne répondaient même pas aux conditions les plus élémentaires. Les manquements ont été nombreux : tenue de consultations après le démarrage des projets, absence d'indépendance et proximité avec les représentants de l'industrie, participation publique linéaire et restreinte, et aucune évaluation sur la pertinence d'exploiter ou non la ressource.

« Pour être une véritable évaluation environnementale stratégique, des conditions doivent être respectées. L'évaluation doit, entre autres, intervenir avant que la décision de procéder ne soit prise. C'est une démarche qui vise à soutenir l'élaboration et non seulement l'approbation d'un projet. Elle doit donc être conduite de façon strictement indépendante vis-à-vis tout promoteur d'un projet. Elle doit couvrir un large éventail de scénarios de rechange et systématiquement considérer toutes les solutions possibles à un projet, même celle de l'abandonner. Enfin, une évaluation environnementale stratégique doit être axée sur un processus de consultation qui se répète plusieurs fois, avec une rétroaction auprès de la population à chaque étape³¹. »

Revendication n° 7 : La FTQ souhaite que les évaluations environnementales stratégiques soient encadrées dans la Loi sur la qualité de l'environnement et que celles-ci soient basées sur les meilleures pratiques.

³¹ FTQ, *Sortir des sentiers battus*, Colloque sur les ressources naturelles et la politique énergétique, 22 et 23 mai 2012, Trois-Rivières, p.127.

3.4 Un plus grand recours à la tarification

Une partie somme toute importante du livre vert est consacrée aux enjeux de tarification. Cela reflète assez bien le désir du gouvernement de transformer le rôle de l'État et de continuer la soi-disant révolution culturelle entamée par l'ancien ministre des Finances, Raymond Bachand. De prime abord, la FTQ ne voit aucun inconvénient à ce que l'on hausse les tarifs pour les demandes d'autorisation et l'organisation de consultations par le BAPE. Les initiateurs de projets pourraient même être mis à contribution pour le financement d'un fonds visant à soutenir la participation publique (voir section 2.3). Il s'agit d'une avenue à explorer. Il faut toutefois tenir compte du déséquilibre qu'il pourrait y avoir entre les PME et les grandes entreprises. Pour ces dernières, les tarifs ont beaucoup moins d'impacts que pour les PME. En ce qui a trait aux municipalités, il faut prévoir un tarif différent considérant que leurs travaux visent à améliorer le bien-être collectif de leurs citoyens et citoyennes. La même question du déséquilibre entre les petites et les grandes municipalités se pose également ici.

Nous nous inquiétons toutefois de l'impact d'une hausse des tarifs sur la neutralité du régime d'autorisation. En effet, si ces derniers sont établis pour recouvrir la totalité des dépenses reliées aux autorisations, y a-t-il un risque que les entreprises finissent par avoir une influence indue sur le processus en demandant par exemple que leur requête soit traitée plus rapidement au détriment de la protection de l'environnement? Qu'en est-il des autres États ou provinces qui appliquent de tels tarifs? Bref, nous croyons que la prudence est de mise.

PARTIE 4 : LES ENJEUX DU TRAVAIL

4.1 Une transition équitable

Une meilleure intégration de la lutte aux changements climatiques doit impérativement tenir compte de la réalité des travailleurs et des travailleuses œuvrant dans des industries dites polluantes. Limiter le bilan de GES demandera une restructuration de l'économie et les coûts de la transition vers une économie plus verte ne doivent pas être supportés uniquement par les travailleurs, les travailleuses et leurs communautés. La FTQ tient à rappeler au gouvernement que pour être équitable, cette transition doit comprendre, entre autres, des programmes adéquats de soutien du revenu, de formation et d'adaptation au marché du travail ainsi que des mesures de restructuration de l'économie pour les communautés touchées.

Revendication n° 8 : Afin que la transition vers une économie plus verte soit équitable, la FTQ demande au gouvernement de mettre en place des programmes adéquats de soutien du revenu, de formation et d'adaptation au marché du travail destinés aux travailleurs et aux travailleuses, ainsi que des mesures de restructuration de l'économie pour les communautés touchées.

4.2 Formation syndicale en environnement

Depuis longtemps, les syndicats se sont mobilisés sur des questions environnementales. Au début du 20^e siècle, les travailleurs et les travailleuses ont, entre autres, revendiqué des mesures de santé et de sécurité au travail, ont suggéré des améliorations aux processus de production, sont intervenus en faveur d'une meilleure gestion des ressources naturelles afin de maintenir les emplois et ont promu un meilleur aménagement urbain³². Aujourd'hui, la réalité du réchauffement climatique constitue l'une des menaces les plus graves pour le maintien et la sauvegarde des emplois. Après tout, comme le mentionne la Confédération syndicale internationale, il n'y a pas d'emploi sur une planète morte.

Les travailleurs et les travailleuses, en raison de leur implication dans leur milieu de travail et en tant que citoyens et citoyennes, sont très bien placés pour veiller à la protection de l'environnement. La FTQ croit que les travailleurs et les travailleuses doivent être informés et associés à toute démarche de développement durable, et ce, sur le plan local, régional ou

³² BÉCOT, Renaud, « Aux racines de l'action environnementale du mouvement syndical québécois, 1945-1972 », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 23, n° 2, p.48-65.

national. Cela est nécessaire pour respecter les principes du développement durable. Au même titre que la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) verse des subventions pour la formation et l'information des travailleurs et des travailleuses en santé et en sécurité au travail, nous estimons que le MDDELCC devrait faire de même pour l'environnement. Il s'agirait d'une excellente façon de développer l'expertise environnementale des travailleurs et des travailleuses.

Revendication n° 9 : La FTQ recommande au MDDELCC de mettre en place un programme de subventions pour la formation et l'information des travailleurs et des travailleuses dans le domaine de l'environnement, afin de parfaire leurs compétences et de mieux utiliser leurs connaissances pour améliorer les processus de production de biens ou de services.

4.3 Droit de refuser un travail polluant

Dans la Loi sur la santé et la sécurité au travail, les travailleurs et les travailleuses peuvent refuser d'exécuter un travail dangereux pour leur santé, leur sécurité ou leur intégrité physique (article 12). Cette disposition s'applique autant pour eux que pour une autre personne pouvant être exposée à un danger semblable. Au même titre, les travailleurs et les travailleuses devraient avoir le droit de refuser de polluer. Ce droit doit également inclure une protection contre tout congédiement lié à la dénonciation d'actes répréhensibles. La pollution liée à la production de biens et de services a des impacts qui débordent du milieu de travail et peuvent affecter des communautés entières. La pollution atmosphérique et la contamination par les rejets industriels constituent un véritable enjeu de santé publique. Pour ce faire, les travailleurs et les travailleuses peuvent jouer un rôle extrêmement positif, à la condition que l'État leur offre une protection législative et réglementaire suffisante.

Revendication n° 10 : Afin de veiller à la protection de l'environnement et de favoriser l'implication des travailleurs et des travailleuses, la FTQ demande à ce que ces derniers aient le droit de refuser de polluer ou d'enfreindre toute loi ou tout règlement portant sur la protection de l'environnement, ainsi que le droit de dénoncer des infractions à ces lois et règlements.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Revendication n° 1

La FTQ demande au gouvernement de réinvestir dans les différents ministères ayant comme mandat de protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable. Les montants alloués doivent être suffisants afin que ces derniers puissent remplir convenablement leurs missions.

Revendication n° 2

La FTQ demande à ce que l'information pertinente concernant les autorisations environnementales soit complète, publique et facilement accessible.

Revendication n° 3

La FTQ demande au gouvernement de s'assurer que les réformes au régime d'autorisation environnementale favorisent véritablement la participation publique. À cet égard, il importe de préciser comment les citoyens et les citoyennes pourront intervenir en amont et de s'assurer que la période d'information et de consultation soit adéquate.

Revendication n° 4

La FTQ appuie l'encadrement de la médiation environnementale.

Revendication n° 5

La FTQ demande qu'une aide financière soit accordée aux groupes et associations à but non lucratif pour préparer leurs interventions durant le processus d'évaluation et pour développer leur expertise en matière environnementale.

Revendication n° 6

Avant de moduler les autorisations selon le risque, la FTQ estime que le gouvernement devrait établir la liste des activités en collaboration avec la société civile.

Revendication n° 7

La FTQ souhaite que les évaluations environnementales stratégiques soient encadrées dans la Loi sur la qualité de l'environnement et que celles-ci soient basées sur les meilleures pratiques.

Revendication n° 8

Afin que la transition vers une économie plus verte soit équitable, la FTQ demande au gouvernement de mettre en place des programmes adéquats de soutien du revenu, de formation et d'adaptation au marché du travail destinés aux travailleurs et aux travailleuses, ainsi que des mesures de restructuration de l'économie pour les communautés touchées.

Revendication n° 9

La FTQ recommande au MDDELCC de mettre en place un programme de subventions pour la formation et l'information des travailleurs et des travailleuses dans le domaine de l'environnement, afin de parfaire leurs compétences et de mieux utiliser leurs connaissances pour améliorer les processus de production de biens ou de services.

Revendication n° 10

Afin de veiller à la protection de l'environnement et de favoriser l'implication des travailleurs et des travailleuses, la FTQ demande à ce que ces derniers aient le droit de refuser de polluer ou d'enfreindre toute loi ou tout règlement portant sur la protection de l'environnement, ainsi que le droit de dénoncer des infractions à ces lois et règlements.