

La contribution du nouveau régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement* à la lutte contre les changements climatiques : une première analyse

Géraud DE LASSUS SAINT-GENIÈS*

The Contribution of the *Environment Quality Act's* New Environmental Authorization Scheme to the Fight against Climate Change: a Preliminary Assessment

La contribución del nuevo régimen de autorización ambiental de la *Ley sobre la Calidad del Medio Ambiente* a la lucha contra el problema del cambio climático: un análisis inicial

A Contribuição do Novo Regime de Autorização Ambiental da *Lei sobre a Qualidade do Meio Ambiente* na Luta contra as Mudanças Climáticas: uma Primeira Análise

《环境质量法》新许可制度在应对气候变化上的积极作用：
初步分析

* Chercheur postdoctoral à la Faculté de droit de l'Université McGill et au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI). Chargé de cours à la Faculté de droit de l'Université Laval. L'auteur tient à remercier M^e Jean Baril, professeur au Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal et vice-président du Centre québécois du droit de l'environnement, pour ses précieux commentaires sur une version provisoire de ce texte. Il remercie également les évaluateurs externes pour leurs commentaires très constructifs.

Résumé

Le 23 mars 2017, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*. Comme son titre l'indique, l'un des principaux aspects de cette loi réside dans la révision du régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. À cet effet, elle prévoit notamment de nouvelles dispositions qui permettent au ministre de l'Environnement et au gouvernement de mieux prendre en compte les enjeux climatiques dans les processus d'autorisation. Ainsi, l'objectif de cet article consiste à déterminer de quelle manière, et dans quelle mesure, le nouveau régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement* pourrait contribuer à la lutte contre les changements climatiques. Après avoir présenté l'architecture de ce nouveau régime, cette étude examine la manière dont les enjeux climatiques s'y intègrent, avant de dégager quelques pistes de réflexion en ce qui concerne la portée de cette évolution du point de vue de la prise en charge du problème du climat par le droit.

Resumen

El 23 de marzo de 2017, la Asamblea Nacional adoptó la *Ley que modifica la Ley sobre la calidad del medio ambiente para modernizar el régimen de autorización ambiental y que modifica otras disposiciones legislativas, especialmente para reformar la gobernanza del Fondo Verde*. Como su título lo indica, uno de los

Abstract

On March 23, 2017, the National Assembly passed Bill n° 102, entitled *An Act to amend the Environment Quality Act to modernize the environmental authorization scheme and to amend other legislative provisions, in particular to reform the governance of the Green Fund*. As its title would suggest, one of the main goals of this bill is to reform the *Environment Quality Act* (EQA)'s environmental authorization scheme. In particular, the bill sets out new provisions explicitly designed to enable the Minister of Environment and the government to take climate change more fully into account in the authorization scheme. Therefore, this article seeks to evaluate how, and to what extent, the new EQA's environmental authorization scheme could help to promote the fight against climate change. Part I provides an overview of the new authorization scheme. Part II analyzes how climate change issues have been integrated in the provisions of the new scheme. Finally, part III offers some remarks about the meaning of this reform and its impact on the evolution of the legal framework devoted to climate change in Quebec.

Resumo

Em de 23 de março de 2017, a Assembleia Nacional adotou a *Lei que Altera a Lei sobre a Qualidade do Meio Ambiente a fim de modernizar o regime de autorização ambiental e altera outras disposições legislativas particularmente para reformar a governança do Fundo*

principales aspectos de esta ley reside en la revisión del régimen de autorización ambiental de la *Ley sobre la Calidad del Medio Ambiente*. Con este fin, la ley prevé especialmente nuevas disposiciones que permiten al ministro del Medio Ambiente y al gobierno tener más en cuenta los desafíos climáticos en el proceso de autorización. De acuerdo a esto, el propósito de este artículo consiste en determinar de que manera, y en qué medida, el nuevo régimen de autorización ambiental de la *Ley sobre la Calidad del Medio Ambiente* podría contribuir a la lucha contra el problema del cambio climático. Después de haber presentado la estructura de este nuevo régimen, este estudio examina la forma en la cual se integran al nuevo régimen los problemas climáticos. Finalmente, se sacan algunas observaciones con respecto al significado de esta reforma y su impacto en la evolución del marco legal dedicado al problema del cambio climático en Quebec.

Verde. Como seu título indica, um dos principais aspectos desta lei reside na revisão do regime de autorização ambiental da *Lei sobre a Qualidade do Meio Ambiente*. Em especial, ela prevê notadamente novas disposições que permitem ao Ministério do Meio Ambiente e ao Governo de se ocuparem melhor das questões climáticas no processo de autorização. Assim, o objetivo deste artigo consiste em determinar de qual maneira, e em que medida, o novo regime de autorização ambiental da *Lei sobre a Qualidade do Meio Ambiente* poderia contribuir na luta contra as mudanças climáticas. Após apresentar a arquitetura do novo regime, este estudo examina a maneira pela qual as questões climáticas se integram a ele, antes de oferecer algumas pistas de reflexão no tocante ao impacto desta evolução do ponto de vista do apoio do direito ao problema do clima.

摘要

2017年3月23日，魁省议会通过了《修订〈环境质量法〉以改进环境许可制度及修订其他法律规定以改革绿色基金管理的法律》。恰如其名，这部法律的主要目的之一在于改革《环境质量法》的环境许可制度。该法尤其规定了新的条款让环境部和政府在许可程序中能更好地考虑气候问题。因此，本文旨在确定《环境质量法》新的环境许可制度将如何、并且在多大程度上有利于应对气候变化。本文首先介绍了新制度的结构，然后审查了气候变化问题如何被纳入新制度，最后对制度变革的意义及其对魁北克有关气候变化法律框架的影响进行了反思。

Plan de l'article

Introduction	493
I. L'architecture du nouveau régime d'autorisation environnementale	496
A. Le régime général d'autorisation (article 22).....	497
B. Les régimes spéciaux d'autorisation (articles 31.0.6 et 31.1)....	500
C. Le régime d'exemption (article 31.0.11).....	501
II. L'intégration des enjeux climatiques dans le nouveau régime d'autorisation environnementale	505
A. L'intégration des enjeux climatiques à l'article 24	505
1. Le potentiel de l'article 24	506
2. Les interrogations soulevées par l'article 24	509
B. L'intégration des enjeux climatiques à l'article 25	516
C. L'intégration des enjeux climatiques dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	519
III. L'intégration des enjeux climatiques dans le régime d'autorisation : vers une nouvelle étape dans la prise en charge du défi climatique par le droit	521
A. Une diversification des approches juridiques	522
B. Les questions liées à la combinaison d'approches juridiques distinctes.....	524
Conclusion	529

Le 23 mars 2017, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*¹. Comme son titre l'indique, l'un des principaux aspects de cette loi réside dans la révision du régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement*², un élément au cœur du dispositif juridique de contrôle de la pollution de la province³.

C'est en février 2015 que le gouvernement annonça son intention de réformer la L.q.e. et de « moderniser » son régime d'autorisation environnementale. Pour justifier ce choix, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ci-après le « ministre ») alors en poste, David Heurtel, rappela que ce régime d'autorisation n'avait fait l'objet d'aucune révision en profondeur depuis l'entrée en vigueur de la L.q.e., en 1972⁴, et qu'il ne correspondait plus aux réalités actuelles en raison de sa lourdeur administrative et de sa complexité. « C'est vraiment la mécanique qu'on veut revoir »⁵ fit-il ainsi valoir en conférence de presse. « Il y a des délais qui sont beaucoup trop longs, il y a des redondances. Il y a un besoin aussi de clarifier certains procédés »⁶. Il est vrai qu'au fil du temps, le régime d'autorisation environnementale s'était grandement densifié du fait de l'ajout de plusieurs dispositions dans la L.q.e. prévoyant des autorisations spécifiques pour certains types

¹ L.Q. 2017, c. 4 (ci-après « Loi modifiant la L.q.e. »).

² RLRQ, c. Q-2 (ci-après « L.q.e. »).

³ Odette NADON, « Autorisation préalable – Certificat d'autorisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 9, Montréal, LexisNexis Canada, à jour au 15 juin 2017, n° 3.

⁴ On sait toutefois que cette présentation ne correspond pas en tout point à la réalité puisque le régime d'autorisation environnementale de la L.q.e. avait déjà été réformé en 1978 pour y ajouter, à la section IV.1 de cette loi, une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement pour certains projets. Sur cette réforme, voir: Yvon DUPLESSIS, Jean C. HÉTU et Jean PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, p. 89-106.

⁵ David Heurtel, cité dans Pierre SAINT-ARNAUD, « Qualité de l'environnement: Québec veut refondre la loi et "alléger" le processus », *Le Devoir*, 26 février 2015, en ligne: <<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/432870/quebec-lance-une-demarche-en-vue-de-reformer-la-loi-sur-l-environnement>> (consulté le 21 mai 2018).

⁶ *Id.*

d'activités (attestation d'assainissement en milieu industriel, permis relatif aux matières dangereuses, autorisation pour le prélèvement d'eau, etc.).

En juin 2015, le gouvernement confirma son intention de procéder à une réforme législative en rendant public un Livre vert exposant les grandes orientations sur lesquelles pourrait reposer le prochain régime d'autorisation environnementale⁷. Suivant une phase de consultations à l'automne 2015, un projet de loi fut déposé en juin 2016⁸. Débattu au sein de la Commission des transports et de l'environnement, c'est de ce projet de loi qu'est issue la Loi modifiant la L.q.e.

Si cette démarche législative visait avant tout à simplifier et améliorer l'efficacité du régime d'autorisation environnementale, elle comportait également d'autres objectifs. L'un d'entre eux consistait à mieux intégrer les préoccupations liées aux changements climatiques dans les processus d'autorisation. Cette piste de réforme fut évoquée dès le départ et mentionnée dans la première des sept orientations proposées dans le Livre vert pour moderniser le régime d'autorisation⁹. Tout au long du processus législatif, elle bénéficia d'un fort appui des milieux environnementaux, et ce, en dépit de leur méfiance à l'égard de l'orientation générale dans laquelle s'inscrivait le projet de loi n° 102. Pour plusieurs groupes environnementaux, la perspective annoncée par le gouvernement d'un allègement du nombre d'autorisations environnementales délivrées annuellement, mais aussi d'une réduction des délais dans le traitement des demandes, faisait en effet craindre une baisse des exigences en termes de protection de l'environnement.

Jusqu'alors, il faut dire que les régimes d'autorisation préalable des articles 22 et 31.1 de la L.q.e. ne contenaient aucune référence explicite aux changements climatiques. Certes, une telle référence figurait bien à l'ar-

⁷ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (ci-après «MDDELCC»), *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement: Livre vert*, Gouvernement du Québec, 2015, en ligne: <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisation/modernisation/livreVert.pdf>> (consulté le 21 mai 2018).

⁸ *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, projet de loi n° 102 (présentation – 7 juin 2016), 1^{re} sess., 41^e légis (Qc) (ci-après «projet de loi n° 102»).

⁹ MDDELCC, préc., note 7, p. 15. Cette orientation était intitulée «Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation».

ticle 31.76, qui encadre le pouvoir d'autorisation dévolu au ministre pour le prélèvement d'eau et qui prévoit que ce pouvoir doit être exercé « en prenant en compte le principe de précaution et les effets du changement climatique »¹⁰. Cependant, la portée de cette référence aux changements climatiques restait limitée puisqu'elle ne visait ni à prévenir ni à réduire les effets des dérèglements du climat et qu'elle ne concernait qu'une forme particulière d'autorisation. En outre, si dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement une prise en compte des émissions de gaz à effet de serre (ci-après « GES ») demeurait possible dans l'analyse des projets, cette prise en compte n'était pas rendue obligatoire par la L.q.e. et dépendait donc du contenu des directives communiquées aux promoteurs par le MDDELCC pour la réalisation des études d'impact. Dans son ensemble, le régime d'autorisation n'accordait ainsi qu'une attention marginale aux enjeux climatiques¹¹.

Au regard de l'importance que revêt aujourd'hui la question du climat¹², réformer le régime d'autorisation environnementale sans remédier à cette situation devenait difficilement concevable, surtout compte tenu des objectifs ambitieux du Québec en matière de lutte contre les changements climatiques, dont l'atteinte paraît incompatible avec la réalisation de projets fortement émetteurs de GES¹³. C'est ainsi qu'en adoptant la Loi

¹⁰ L.q.e., art. 31.76.

¹¹ L'analyse d'impact réglementaire du projet de loi n° 102 soulignait ainsi que la L.q.e. « ne donne pas expressément au ministre le pouvoir d'exiger que les projets soient conçus de façon à tenir compte des émissions de [GES] ou à les réduire », avant d'ajouter que « les processus d'analyses actuels ne considèrent pas suffisamment les risques et les impacts que pourraient avoir les changements climatiques sur la réalisation d'un projet et, réciproquement, l'incidence des projets sur la lutte contre les changements climatiques ». MDDELCC, *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, Gouvernement du Québec, 2016, en ligne : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/air-projet-lqe.pdf>> (consulté le 21 mai 2018), p. 7.

¹² Par exemple, dans l'affaire *Synchrude Canada Ltd. c. Canada (Procureur général)*, il a été reconnu que les changements climatiques sont un « mal concret et mesuré [dont] le préjudice est bien documenté ». *Synchrude Canada Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 776, par. 83.

¹³ En 2009, le Québec s'est engagé à réduire ses émissions de GES de 20 % sous le niveau de 1990 d'ici 2020. *Décret 1187-2009 concernant l'adoption de la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Québec à l'horizon 2020*, (2009) 141 G.O. II 5871. En 2015, le gouvernement s'est donné un nouvel objectif de réduction de 37,5 % sous le

modifiant la L.q.e., le législateur a introduit plusieurs dispositions qui portent spécifiquement sur les enjeux climatiques dans le nouveau régime d'autorisation environnementale et qui accordent au ministre et au gouvernement des pouvoirs supplémentaires pour lutter contre le dérèglement du climat et ses effets néfastes. Dans le cadre de cet article, nous cherchons donc à déterminer de quelle manière, et dans quelle mesure, ce nouveau régime d'autorisation pourrait contribuer aux efforts de lutte contre les changements climatiques. Pour ce faire, nous commencerons par donner un aperçu de l'architecture de ce régime (I), pour examiner ensuite la manière dont les enjeux climatiques s'y intègrent (II) et dégager quelques pistes de réflexion en ce qui concerne la portée de cette évolution du point de vue de la prise en charge du problème du climat par le droit (III). L'objectif est d'offrir une première analyse de la dimension « climatique » du nouveau régime d'autorisation environnementale de la L.q.e.

I. L'architecture du nouveau régime d'autorisation environnementale

Les principaux aspects du nouveau régime d'autorisation environnementale sont définis à l'article 16 de la Loi modifiant la L.q.e. Cet article remplace l'actuelle section IV de la L.q.e. par un chapitre IV intitulé « Responsabilités en matière de protection de l'environnement ». De façon schématique, on peut dire que ce nouveau régime se subdivise en un régime général d'autorisation (A), auquel s'ajoutent deux régimes spéciaux (B) et un régime d'exemption (C).

La Loi modifiant la L.q.e a prévu que l'essentiel des dispositions établissant le nouveau régime d'autorisation entrerait en vigueur le 23 mars 2018¹⁴, mais que certains de ses éléments s'appliqueraient dès la sanction de la loi, soit le 23 mars 2017¹⁵. Par cette approche, le gouvernement a ainsi

niveau de 1990 d'ici 2030: *Décret 1018-2015 concernant l'adoption de la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Québec pour 2030*, (2015) 147 G.O. II 4687.

¹⁴ Loi modifiant la L.q.e., art. 310.

¹⁵ C'est notamment le cas pour certains des éléments qui composent le régime de la déclaration de conformité: voir *infra*, note 29. Plus généralement, on notera que les dispositions spécifiquement visées au paragraphe 1 de l'article 310 ont pris effet dès la sanction de la Loi.

choisi un calendrier permettant une mise en application progressive de la nouvelle version de la L.q.e.¹⁶.

Cependant, la date d'entrée en vigueur de l'essentiel des dispositions établissant le nouveau régime d'autorisation environnementale a dû être différée. En effet, plusieurs règlements doivent être adoptés pour donner plein effet à ce nouveau régime et, plus généralement, pour permettre l'application de la nouvelle version de la L.q.e.¹⁷. Or, au 23 mars 2018, ces règlements n'avaient pas encore été adoptés. Ce n'est qu'en février 2018 que le gouvernement publia la majorité des projets de règlements nécessaires à l'application de la nouvelle version de la L.q.e. Compte tenu des délais en matière de consultation publique, ceux-ci ne pouvaient alors être en vigueur à temps pour respecter l'échéance du 23 mars 2018. Dans ce contexte, le gouvernement a adopté un règlement prévoyant des mesures transitoires afin d'éviter un vide juridique entre le 23 mars 2018 et la date d'entrée en vigueur des nouveaux règlements, fixée au plus tard au 1^{er} décembre 2018¹⁸. Durant cet intervalle, il est prévu que les demandes d'autorisation ministérielle s'effectuent selon les modalités prévues par les règlements actuellement en vigueur, avec certains ajustements.

A. Le régime général d'autorisation (article 22)

Le régime général d'autorisation est instauré par un nouvel article 22¹⁹, qui figure en tête de la sous-section 1 (« Autorisation ministérielle ») de la section II (« Procédures d'encadrement de certaines activités ») du chapitre IV²⁰. Cet article débute par un alinéa 1 qui dispose que : « [s]ous réserve des sous-sections 2 et 3, nul ne peut, sans obtenir au préalable une autorisation

¹⁶ L'entrée en vigueur de la nouvelle version de la L.q.e. s'échelonne, en tout, sur une période de 24 mois, puisqu'il est prévu que certains articles (par exemple, l'article 307) prennent effet d'ici le 23 mars 2019.

¹⁷ Loi modifiant la L.q.e., art. 306.

¹⁸ *Règlement relatif à certaines mesures transitoires pour l'application de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, (2018) 150 G.O. II 1747.

¹⁹ Loi modifiant la L.q.e., art. 16, qui énonce les articles 20 à 31.0.14 de la L.q.e. modifiée. Ci-après, la mention « L.q.e. modifiée » fait référence aux nouveaux articles de la L.q.e. énoncés dans la Loi modifiant la L.q.e.

²⁰ Intitulée « Dispositions générales », la section I du chapitre IV se compose d'un article 20, qui pose une interdiction générale de polluer, ainsi que d'un article 21, qui

du ministre, réaliser un projet comportant l'une ou plusieurs des activités suivantes.»

On retrouve donc le principe de l'autorisation préalable qui figure dans l'actuelle version de l'article 22 et qui constitue une application concrète du principe de prévention en droit de l'environnement. L'article 22, al. 1 de la L.q.e. modifiée est suivi de neuf paragraphes qui énumèrent les activités dont la réalisation requiert une autorisation ministérielle préalable. Il s'agit, par exemple, de «l'exploitation d'un établissement industriel»²¹, de «tout prélèvement d'eau»²², de «l'établissement, la modification ou l'extension de toute installation de gestion ou de traitement des eaux»²³, ou encore de «tous travaux, toutes constructions ou autres interventions dans des milieux humides et hydriques visés à la section V.1»²⁴. Cette liste, qui reprend pour l'essentiel les activités qui étaient jusqu'alors visées à l'article 22, al. 2, n'est pas limitative puisqu'un paragraphe 10 précise que le gouvernement peut déterminer par règlement «toute autre activité»²⁵ dont la réalisation serait assujettie à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle.

prévoit une obligation en cas de rejet accidentel dans l'environnement d'un contaminant de faire cesser le rejet et d'en aviser le ministre.

²¹ L.q.e. modifiée, art. 22, al. 1(1).

²² *Id.*, art. 22, al. 1(2).

²³ *Id.*, art. 22, al. 1(3).

²⁴ *Id.*, art. 22, al. 1(4). Cet article a été modifié par l'article 27 de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, L.Q. 2017, c. 4, adoptée le 16 juin 2017. Dans la Loi modifiant la L.q.e., l'article 22, al. 1(4) de la L.q.e. modifiée faisait référence aux constructions et interventions dans un «cours d'eau à débit régulier ou intermittent, un lac, un étang, un marais un marécage ou une tourbière». À son article 31, la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* a ajouté un nouvel article 46.0.2 à la L.q.e. qui identifie désormais tous ces éléments comme constituant des milieux humides et hydriques.

²⁵ L.q.e. modifiée, art. 22, al. 1(10). En février 2018, le gouvernement a fait publier un projet de *Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale*, (2018) 150 G.O. II 480 (ci-après «RAMDCME»), qui précise notamment quelles sont ces «autres activités» non énumérées dans la L.q.e. modifiée mais dont la réalisation est assujettie à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle. Ces activités sont listées à l'annexe I du projet de règlement. Le projet de RAMDCME, qui vise à remplacer le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, r. 3. (ci-après «RRALQE») conformément à l'article 306(2) de la Loi modifiant la L.q.e., définit également des dispositions générales applicables aux activités visées aux paragraphes 1 à 9 de l'article 22, al. 1 de la L.q.e.

Plusieurs éléments de l'alinéa 1 indiquent que l'article 22 définit bien un régime général d'autorisation. D'une part, l'expression « [s]ous réserve des sous-sections 2 et 3 », utilisée au début de l'article 22, laisse entendre qu'il s'agit ici du droit commun en matière d'autorisation environnementale. Ces sous-sections 2 et 3 définissent respectivement un régime spécifique d'autorisation et le régime d'exemption. Dès lors, à moins qu'un projet ne relève de ces régimes particuliers, c'est par principe le régime de l'article 22 qui s'appliquera. D'autre part, la généralité de ce régime d'autorisation tient à sa large portée. De fait, l'autorisation ministérielle se substituera à l'avenir à « la grande majorité des certificats d'autorisation, des attestations d'assainissement, des approbations, des permis et des permissions actuellement requis par la loi »²⁶.

Pour sa part, l'article 22, al. 2 énonce qu' : « [e]st également soumise à une autorisation préalable du ministre la réalisation d'un projet comportant une autre activité susceptible d'entraîner un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, dont les activités suivantes. »

Cet alinéa est suivi de quatre paragraphes qui fournissent une liste d'activités – liste manifestement non exhaustive, comme le suggère la formule « dont les activités suivantes » – qui sont « susceptibles d'entraîner un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement »²⁷. En définitive, on peut conclure que le promoteur d'un projet sera assujéti à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle préalable au titre de l'article 22 si l'une des trois situations suivantes se présente : 1) le projet qu'il envisage de réaliser comporte une activité visée dans les 9 premiers paragraphes de l'article 22, al. 1 ; 2) le projet qu'il envisage de réaliser comporte une activité visée dans un règlement pris en vertu du paragraphe 10 de l'article 22, al. 1 ; 3) le projet qu'il envisage de réaliser comporte une activité susceptible d'entraîner un rejet de

modifiée et indique les différents renseignements qui doivent être fournis au soutien d'une demande d'autorisation ministérielle afin qu'elle soit recevable.

²⁶ MDDELCC, *Des autorisations simples, des processus prévisibles et des délais réduits*, en ligne : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/fiches/simplification-processus.pdf>> (consulté le 21 mai 2018).

²⁷ *Id.* Il s'agit de « la construction d'un établissement industriel », de « l'exploitation d'un établissement industriel autre que ceux visés au paragraphe 1^o du premier alinéa », de « l'utilisation d'un procédé industriel », ainsi que de « l'augmentation de la production d'un bien ou d'un service ».

contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, au sens de l'article 22, al. 2. Cette clause apparaît alors comme une sorte de « filet de sécurité » permettant de couvrir les activités qui ne seraient expressément visées ni à l'article 22, ni dans le règlement du gouvernement pris en application du paragraphe 10 de l'alinéa 1.

B. Les régimes spéciaux d'autorisation (articles 31.0.6 et 31.1)

Le régime général d'autorisation de l'article 22 est complété par deux régimes spéciaux d'autorisation. Le premier est défini à l'article 31.0.6, qui figure au début d'une sous-section 2 intitulée « Déclaration de conformité ». À son premier alinéa, cette disposition indique que : « [l]e gouvernement peut, par règlement, désigner des activités prévues à l'article 22 ou 30 qui, aux conditions, restrictions et interdictions qui y sont déterminées, sont admissibles à une déclaration de conformité en application de la présente sous-section. »

Le second alinéa précise que : « [l]a personne ou la municipalité doit produire cette déclaration de conformité au ministre au moins 30 jours avant de débiter l'activité et attester que sa réalisation sera conforme aux conditions, restrictions et interdictions déterminées en vertu du premier alinéa. »

Par l'article 31.0.6, le gouvernement dispose donc du pouvoir de « déclasser » certaines activités qui seraient normalement couvertes par l'article 22²⁸, pour les assujettir à un régime d'autorisation plus simple sur plan administratif. Dès lors que la déclaration de conformité aura été

²⁸ L'alinéa 4 de l'article 31.0.6 de la L.q.e. modifiée est ainsi formulé : « Les activités déclarées conformément à la présente sous-section sont soustraites de l'application de la sous-section 1 ». Dans la version initiale du projet de loi n° 102, ce pouvoir de déclasser était dévolu au ministre. De façon générale, on peut dire que ce projet de loi accordait à l'origine un large pouvoir discrétionnaire au ministre, ce qui fut vivement critiqué par les groupes environnementaux. Voir : CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire du Centre québécois du droit de l'environnement. Consultation sur le Projet de loi 102 intitulé : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, 2016, en ligne : <https://cqde.org/wp-content/uploads/2016/11/Memoire-CQDE_Projet-de-loi-102.pdf> (consulté le 21 mai 2018).

transmise au ministre et que les conditions fixées par règlement auront été respectées, l'activité pourra débiter²⁹. Le second régime spécial d'autorisation est celui qui est déjà prévu à l'article 31.1 de la L.q.e. La Loi modifiant la L.q.e. a en effet maintenu l'obligation d'obtenir une autorisation³⁰ du gouvernement pour les promoteurs de projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Cela dit, si ce régime d'autorisation perdure dans la nouvelle version de la L.q.e., plusieurs changements ont été apportés à cette procédure d'évaluation et d'examen, notamment en ce qui concerne la consultation et la participation du public³¹.

C. Le régime d'exemption (article 31.0.11)

Le nouveau régime d'autorisation environnementale comporte enfin un régime d'exemption. Les fondements de ce régime, qui fait l'objet d'une sous-section 3 (« Exemptions »), sont définis à l'article 31.0.11. L'alinéa 1 de cette disposition prévoit que : « [l]e gouvernement peut, par règlement et selon les conditions, restrictions et interdictions qui peuvent y être déterminées, exempter de l'application de la sous-section 1 certaines activités visées à l'article 22. »³²

Par le biais de cet article, le gouvernement est donc habilité à désigner des activités dont la réalisation ne nécessite aucune forme d'autorisation

²⁹ Depuis l'adoption de la Loi modifiant la L.q.e., trois types d'activités sont déjà admissibles à la déclaration de conformité. Il s'agit des projets relatifs à la réhabilitation d'un terrain contaminé, des projets relatifs aux égouts pluviaux et domestiques (construction, prolongement) et à la production d'eau potable ainsi que des projets relatifs à l'établissement et à l'exploitation d'une usine de béton bitumineux. Loi modifiant la L.q.e., art. 268, 269 et 270. Le projet de RAMDCME publié par le gouvernement en février 2018 prévoit également à son Annexe II d'autres activités qui seront admissibles à la déclaration de conformité.

³⁰ Le terme de « certificat » auparavant utilisé ne figure plus dans la nouvelle version de la L.q.e., qui distingue désormais l'autorisation ministérielle de l'article 22 de l'autorisation gouvernementale de l'article 31.1. En décembre 2017, le gouvernement a fait publier un projet de *Règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, (2017) 149 G.O. II 5681, qui établit les modalités de la nouvelle procédure d'évaluation et d'examen des impacts.

³¹ Loi modifiant la L.q.e., art. 20.

³² Dans la version initiale du projet de loi n° 102, ce pouvoir était également dévolu au ministre: voir préc., note 28. Les activités bénéficiant de cette exemption sont pour l'instant listées à l'Annexe III du projet de RAMDCME.

administrative préalable, mais aussi à soustraire de l'application de la sous-section 1 « toute partie du territoire du Québec, toute catégorie de personnes ou municipalités ou d'activités qu'il détermine »³³. Il s'agit d'un pouvoir considérable, d'autant plus que son exercice ne fait l'objet d'aucun encadrement législatif.

Dans la version initiale du projet de loi n° 102, l'article 31.0.11 (qui était alors l'article 31.0.12) comportait un alinéa 3 qui indiquait que le règlement pris en vertu de cette disposition pouvait :

prévoir une méthodologie d'évaluation des impacts que le ministre peut appliquer pour évaluer si l'impact sur l'environnement d'une activité qui n'est pas exemptée en vertu du premier alinéa [de l'article 31.0.12] apparaît négligeable et, le cas échéant, la soustraire de l'obligation de faire l'objet d'une autorisation lorsque l'impact négligeable est confirmé par cette méthodologie.³⁴

Certes, cet alinéa reconnaissait au ministre un pouvoir discrétionnaire pour soustraire de l'application de l'article 22 d'autres activités que celles déjà prévues par règlement. Mais cette disposition indiquait au moins le critère (soit un impact négligeable sur l'environnement) justifiant de classer des activités dans le régime d'exemption. Or, cet alinéa fut supprimé lors de l'étude détaillée du projet de loi. Dans sa version définitive, l'article 31.0.11 ne définit donc plus expressément ce qui justifie d'exempter certaines activités de toute forme d'autorisation préalable. En l'absence de balises, le gouvernement dispose donc d'une grande discrétion pour choisir les activités et, le cas échéant, les parties du territoire³⁵ et les catégories de personnes qui bénéficieront du régime d'exemption.

Un constat de même nature peut être fait à propos des articles 22 et 31.0.6. Ces deux articles confient au gouvernement un pouvoir réglementaire pour désigner les activités tombant dans le champ du régime d'autorisation général et dans le champ du régime spécial d'autorisation de la

³³ L.q.e. modifiée, art. 31.0.11, al. 2.

³⁴ Projet de loi n° 102, art. 31.0.12, al. 3.

³⁵ On peut s'interroger sur les circonstances qui justifieront d'exempter d'autorisation ministérielle toutes les activités entreprises sur une partie du territoire du Québec. Si l'exemption est prévue pour les activités dont le risque environnemental est négligeable, on voit difficilement comment un gouvernement pourrait garantir que, par principe, toute activité entreprise sur une zone déterminée, par exemple une aire protégée, aura nécessairement un risque environnemental négligeable.

déclaration de conformité. Or, là aussi, la Loi modifiant la L.q.e. ne fixe aucun critère pour déterminer quels types d'activités devront être assujettis au régime de l'autorisation ministérielle et au régime de la déclaration de conformité. Certes, sur la base des documents produits par le MDDELCC, on sait que l'économie générale du nouveau régime d'autorisation consiste à prévoir des processus d'autorisation différents pour les projets en fonction du risque qu'ils représentent pour l'environnement³⁶. En ce sens, la documentation administrative indique que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement est réservée aux projets dont le niveau de risque est élevé, que l'autorisation ministérielle vise les projets dont le niveau de risque est modéré et que la déclaration de conformité concerne ceux dont le niveau de risque est faible. Quant à l'exemption de l'article 31.0.11, on apprend qu'elle devrait être limitée aux projets dont le niveau de risque est négligeable. Cela dit, la terminologie « risque élevé, faible, modéré et négligeable » ne figure nulle part dans les dispositions du nouveau régime d'autorisation. Au regard de la loi, le gouvernement demeurera donc libre de classer les projets en fonction de ses propres critères.

À ce chapitre, l'adoption de la Loi modifiant la L.q.e. n'aura donc pas véritablement apporté de changements par rapport à la situation qui prévalait antérieurement. D'une part, on sait que l'article 31(b) de la L.q.e. autorisait le gouvernement, sans autre forme de précisions, à adopter des règlements pour « soustraire des catégories de contaminants ou de sources de contamination à l'application de la présente loi ou de toute partie de celle-ci » et que le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (RRALQE) contenait déjà, à son article 1, une liste de projets soustraits à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation au titre de l'article 22³⁷. D'autre part, c'est également par voie réglementaire, et sans

³⁶ Par exemple, à son orientation 3, le Livre vert préparé par le MDDELCC indiquait que l'un des objectifs de la modernisation du régime d'autorisation environnementale consistait à « [a]ccentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales ». MDDELCC, préc., note 7, p. 26.

³⁷ À ce sujet, on notera que l'analyse d'impact réglementaire du projet de RAMDCME indique, à propos du RRALQE, que ce texte doit être « mis à jour » du fait de l'adoption de la nouvelle version de la L.q.e. et que son titre est « modifié pour devenir » le RAMDCME. Cette description sous-entend donc que la relation entre le RRALQE et le RAMDCME s'inscrit davantage dans une logique de continuité que de rupture. MDDELCC, *Analyse d'impact réglementaire du projet de Règlement relatif à l'autorisa-*

aucun encadrement législatif, que le gouvernement pouvait déterminer la liste des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux, conformément à l'article 31.1.

Cela dit, on peut se demander si la nouvelle disposition préliminaire qui figure désormais à l'article 1 de la L.q.e. modifiée n'identifie pas tout de même certains paramètres dont le gouvernement devra tenir compte pour opérer le classement des activités dans les différents régimes d'autorisation. Ce nouvel article 1 indique en effet que les dispositions de la L.q.e. « favorisent la réduction des émissions de [GES] »; « permettent de considérer l'évolution des connaissances et des technologies, les enjeux liés aux changements climatiques et à la protection de la santé humaine, ainsi que les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent »; « affirment le caractère collectif et d'intérêt public de l'environnement »; « assurent le respect des principes de développement durable [...] ainsi que la prise en compte des impacts cumulatifs. »

À la lecture de cette disposition, on comprend donc que les pouvoirs réglementaires accordés au gouvernement pour classer les activités devront être exercés en tenant compte de ces facteurs. Mais on pourra objecter que le libellé de cet article 1 laisse une grande place à l'interprétation et qu'il permettra donc assez aisément de soutenir que le classement d'une activité dans tel ou tel régime d'autorisation tient compte des enjeux liés aux changements climatiques et/ou de la santé humaine.

Par ailleurs, comme l'ont fait remarquer certains observateurs, la modulation des régimes d'autorisation en fonction du risque (et non de l'impact) environnemental des projets pourrait conduire à « élever le niveau d'assujettissement des projets et représenter un recul par rapport à la situation actuelle »³⁸. En effet, avec une approche par le risque, il est pos-

tion ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale, Gouvernement du Québec, 2018, en ligne: <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/air-ramdcme201802.pdf>> (consulté le 21 mai 2018), p. 1. À un autre chapitre, mais toujours en lien avec le RRALQE, on ajoutera que la Loi modifiant la L.q.e. a déjà apporté une modification au RRALQE, par le biais de son article 260. Entré en vigueur au moment de la sanction de loi, cet article a supprimé l'article 8 du RRALQE, qui obligeait les promoteurs à joindre à leur demande de certificat d'autorisation une attestation de conformité à la réglementation municipale.

³⁸ CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Livre vert « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'envi-*

sible qu'un projet susceptible d'avoir un impact important sur l'environnement soit considéré comme étant à risque modéré ou faible, si la probabilité que cet impact important survienne reste relativement restreinte. On voit donc qu'un classement fondé sur le risque plutôt que sur l'impact fait intervenir des notions de probabilité et d'éventualité dont le maniement est complexe et qui laissent finalement davantage de place à l'interprétation dans la catégorisation des activités. Au terme de cette brève présentation de l'architecture du nouveau régime d'autorisation environnementale de la L.q.e., on examinera à présent la façon dont les enjeux climatiques y ont été introduits par le législateur.

II. L'intégration des enjeux climatiques dans le nouveau régime d'autorisation environnementale

L'intégration des enjeux climatiques dans les règles encadrant le nouveau régime d'autorisation s'effectue principalement aux articles 24 (A) et 25 (B) de la L.q.e. modifiée, qui se rattachent au régime général d'autorisation, ainsi que dans certaines dispositions relatives à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (C). Sous réserve du contenu des règlements d'application qui seront adoptés, aucune référence aux changements climatiques ne figure pour l'instant dans les régimes de la déclaration de conformité et de l'exemption.

A. L'intégration des enjeux climatiques à l'article 24

L'article 24, al. 1 de la L.q.e. modifiée indique que : « [d]ans le cadre de l'analyse des impacts d'un projet sur la qualité de l'environnement, le ministre prend notamment en considération les éléments suivants : [...] 5° dans les cas prévus par règlement du gouvernement, les émissions de [GES] attribuables au projet ainsi que les mesures de réduction que celui-ci peut nécessiter. »

De plus, selon l'article 24, al. 2 : « [l]e ministre peut également prendre en considération les risques et les impacts anticipés des changements climatiques sur le projet et sur le milieu où il sera réalisé, les mesures d'adap-

ronnement », 2015, en ligne : <https://www.crcde.ulaval.ca/sites/crcde.ulaval.ca/files/publications/memoire_livre_vert_lqe_crcde.pdf> (consulté le 21 mai 2018), p. 10.

tation que le projet peut nécessiter ainsi que les engagements du Québec en matière de réduction des émissions de [GES].»

Avec ces dispositions, le nouveau régime d'autorisation reconnaît donc explicitement que le ministre devra, ou pourra, se fonder sur des considérations liées aux changements climatiques pour apprécier l'opportunité de délivrer une autorisation ministérielle au titre de l'article 22. L'article 24 établit ainsi un cadre juridique pour soumettre les projets à un «test climat»³⁹ au moment d'évaluer leurs impacts sur l'environnement. S'il s'agit d'une innovation importante du point de vue de la lutte contre les changements climatiques (1), le contenu de l'article 24 soulève néanmoins certaines interrogations (2).

1. Le potentiel de l'article 24

À plusieurs égards, le «test climat» de l'article 24 apparaît comme un outil dont la contribution potentielle à la lutte contre les changements climatiques semble particulièrement importante. D'abord, parce qu'il influe sur la délivrance d'une autorisation administrative préalable, cet outil permet d'agir en amont de la pollution et d'éviter que de nouvelles sources d'émissions de GES soient créées. Ce faisant, il peut favoriser une approche préventive de la lutte contre les changements climatiques, ce qui est toujours préférable à l'approche curative consistant à essayer de faire diminuer les émissions provenant de sources déjà existantes⁴⁰. Ensuite, on peut penser que l'introduction de ce «test climat» dans le régime général d'autorisation aura un effet de diffusion de la problématique climatique dans de nombreux secteurs d'activité. De fait, parce que son champ d'application est très large, l'article 24 pourra stimuler la prise en compte de cette

³⁹ L'expression «test climat» n'est pas mentionnée dans le texte de la L.q.e. modifiée. Cependant, elle figure dans la version actuelle du projet de RAMDCME. La section XXVII du chapitre II de la partie II de ce projet de règlement, qui détaille les modalités d'application du paragraphe 5 de l'article 24, al. 1, s'intitule en effet «test climat».

⁴⁰ À ce sujet, on notera que la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, [1994] 1771 R.T.N.U. 107, engage ses parties, à l'article 4.1f), à tenir «compte, dans la mesure du possible des considérations liées aux changements climatiques dans leurs politiques et actions sociales, économiques et écologiques». La mise en place du «test climat» pourrait donc être considérée comme une mesure d'application de cet engagement par le Québec, qui s'est déclaré lié aux objectifs et principes de cette convention internationale par décret. *Décret 1669-92 concernant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, (1992) 124 G.O. II 7230.

question du climat dans l'élaboration d'une vaste gamme de projets et favoriser ainsi l'intégration des enjeux climatiques dans les activités économiques de manière transversale.

C'est peut-être d'ailleurs cet aspect de la réforme de la L.q.e. qui, si l'on se place dans une perspective de droit comparé, retient le plus l'attention. En effet, évaluer les émissions de GES des projets ainsi que leur vulnérabilité quant aux effets des changements climatiques avant de les approuver est une pratique qui tend, depuis une dizaine d'années environ, à s'imposer comme un standard en matière d'évaluation des impacts environnementaux. De plus en plus de juridictions modifient leur cadre juridique en ce sens, afin que les enjeux climatiques soient mieux et plus systématiquement considérés lors de l'analyse des projets proposés⁴¹. Soulignons d'ailleurs que ce point a récemment fait l'objet d'importantes discussions au niveau fédéral, dans le cadre des travaux sur la réforme des processus canadiens d'évaluation environnementale⁴². Ainsi, le projet de nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact*, déposé à la Chambre des communes par le gouvernement Libéral en février 2018, prévoit que l'évaluation d'un projet désigné se fera désormais en tenant compte, entre autres, de «la mesure dans laquelle les effets du projet portent atteinte ou contribuent à la capacité du gouvernement du Canada de respecter [...] ses engagements à l'égard des changements climatiques»⁴³.

⁴¹ Par exemple, en 2014, l'Union européenne a modifié sa directive encadrant les évaluations environnementales afin que les enjeux liés aux changements climatiques soient mieux pris en compte dans les procédures de ses États membres. Voir: *Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement*, Journal officiel de l'Union européenne du 25 avril 2014, L 124/1, art. 3.

⁴² COMITÉ D'EXPERTS POUR L'EXAMEN DES PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Bâtir un terrain d'entente: une nouvelle vision pour l'évaluation des impacts au Canada*, 2017, en ligne: <<https://www.canada.ca/content/dam/themes/environnement/conservation/environmental-reviews/building-common-ground/batir-terrain-entente.pdf>> (consulté le 21 mai 2018). Voir également: COMITÉ D'EXPERTS SUR LA MODERNISATION DE L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Progresser, ensemble. Favoriser l'avenir énergétique propre et sécuritaire du Canada*, 2017, en ligne: <<https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/pdf/NEB-Modernization-Report-FR-WebReady.pdf>> (consulté le 21 mai 2018).

⁴³ *Loi édictant la Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, projet de loi n° C-69, 1^{re} sess., 42^e légis. (Can.), Première lecture le

Cela dit, un regard sur cette tendance semble indiquer que l'idée de tenir compte des changements climatiques dans les procédures d'autorisation est généralement associée aux projets de grande ampleur et/ou qui sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement. Or, à cet égard, l'article 24 s'inscrit dans une logique sensiblement différente puisqu'il instaure un « test climat » qui devrait s'appliquer à des projets de moindre envergure mais dont le champ d'application promet en revanche d'être plus large, puisque le régime de l'autorisation ministérielle représente le régime de droit commun en matière d'autorisation environnementale.

À un autre chapitre, le fait que les aspects liés à l'adaptation fassent partie intégrante des facteurs pouvant être considérés pour apprécier l'opportunité d'octroyer une autorisation ministérielle vient renforcer la crédibilité du « test climat ». On sait que les effets des changements climatiques sont réels et qu'un manque d'anticipation des promoteurs d'un projet face aux risques climatiques peut engendrer des coûts pour l'ensemble de la collectivité. D'où la nécessité pour les pouvoirs publics de tenir compte des aléas climatiques et du potentiel d'adaptabilité des projets dans l'exercice de leurs pouvoirs de planification. On soulignera encore l'intérêt que présente la possibilité pour le ministre de tenir compte des engagements du Québec en matière de réduction des émissions de GES lors de l'analyse des impacts sur l'environnement d'un projet. Cette passerelle est en effet nécessaire pour assurer une cohérence entre le pouvoir d'autorisation dévolu au ministre et le contenu de la politique climatique du Québec. On peut toutefois regretter que la loi n'ait pas prévu une obligation de justifier la compatibilité de toute autorisation accordée avec le respect de cette politique⁴⁴,

8 février 2018, art. 22 (1)i). Soulignons néanmoins que ce « test climat » est différent de celui mis en place au Québec, puisqu'il vise à évaluer l'incidence d'un projet sur la capacité du Canada de respecter ses engagements en matière climatique, et non l'incidence d'un projet sur les changements climatiques eux-mêmes. Dès lors, si un gouvernement revoyait ses engagements climatiques à la baisse (du moins au niveau national), la portée réelle de ce « test climat » pourrait devenir très relative.

⁴⁴ Lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 102, le député Sylvain Gaudreault proposa de faire adopter un amendement afin que l'article 24 indique expressément que le ministre serait également chargé d'évaluer « si le projet proposé contribue ou non au respect des engagements du Québec en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ». Cette proposition fut toutefois rejetée. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, 1^{re} sess., 41^e légis., 7 décembre 2016, « Étude détaillée du projet de loi n° 102 – Loi modifiant la

ou même une obligation de refuser la délivrance d'une autorisation pour les projets manifestement susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs de réduction du Québec.

En terminant, même s'il ne fait pas explicitement référence à la question des impacts cumulatifs des projets autorisés, l'article 24 devrait néanmoins permettre au ministre d'analyser un projet non seulement sur la base de ses émissions individuelles, mais aussi en tenant compte de son impact sur le volume total des émissions de GES du Québec. En effet, le nouvel article 1 de la L.q.e. modifiée précise que les dispositions de cette loi assurent «la prise en compte des impacts cumulatifs»⁴⁵. Interprétés à la lumière de cette «disposition préliminaire», certains passages de l'article 24 pourraient alors servir de fondement juridique pour prendre en compte les impacts cumulatifs des projets déjà autorisés lors du «test climat», ce qui est indispensable pour garantir l'efficacité de cet outil. On peut penser au paragraphe 2 de l'alinéa 1, qui oblige le ministre à prendre en considération «les caractéristiques du milieu touché» (il s'agirait ici de l'atmosphère), ou à l'alinéa 2, qui permet au ministre de tenir compte des «engagements du Québec en matière de réduction des émissions de [GES]». Naturellement, tout est ici affaire d'interprétation, mais lors des travaux parlementaires le ministre a laissé entendre que l'article 24 devrait permettre la prise en compte des impacts cumulatifs⁴⁶.

2. Les interrogations soulevées par l'article 24

Si l'article 24 offre donc un potentiel important pour renforcer la lutte contre les changements climatiques, son contenu soulève néanmoins plusieurs interrogations. En premier lieu, on constate qu'en vertu du paragraphe 5 de l'alinéa 1, ce n'est que «dans les cas prévus par règlement du gouvernement» que le ministre devra prendre en considération les émissions de GES attribuables à un projet. Si l'on ne connaît pas encore la portée définitive qu'aura ce règlement⁴⁷, on peut déjà se questionner sur la

Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert», 15h20 (M. Gaudreault).

⁴⁵ L.q.e. modifiée, art. 1, al. 4.

⁴⁶ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 44, 15h03 (M. Heurtel).

⁴⁷ Dans sa version actuelle, l'annexe IV du projet de RAMDCME énonce une liste d'activités, d'équipements et de procédés dont la réalisation ou l'utilisation entraîne un assujettissement automatique au «test climat» de l'article 24 de la L.q.e. modifiée. Le

logique retenue ici. Après tout, qu'un projet soit faiblement émetteur de GES n'empêche pas que l'on tienne compte de son bilan carbone pour en évaluer l'impact sur l'environnement. D'autant plus si l'on prend en considération les impacts cumulatifs. En outre, une systématisation du « test climat » aurait accentué l'effet de diffusion des enjeux climatiques auprès d'une plus grande diversité de promoteurs. Cela dit, un gain important aura tout de même été obtenu lors de l'étude détaillée du projet de loi à ce chapitre. En effet, la version originale du projet de loi prévoyait que: « [l]e ministre peut, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, tenir compte des émissions de [GES] »⁴⁸. Désormais, cette prise en compte n'est plus une simple faculté pour le ministre. Elle sera obligatoire (« le ministre prend ») dès lors qu'elle concernera les projets visés par règlement du gouvernement.

Une autre interrogation porte sur le sens à donner à la seconde partie du paragraphe 5 de l'article 24, al 1. On se souvient que ce paragraphe oblige le ministre à prendre en considération « dans les cas prévus par règlement du gouvernement, les émissions de [GES] attribuables au projet ainsi que *les mesures de réduction que celui-ci peut nécessiter* [nos italiques] ». Mais en l'absence de plus de précisions, on peut se demander quelles sont ces « mesures de réduction » auxquelles le paragraphe 5 fait référence. Il pourrait s'agir des mesures de réduction proposées par un promoteur, de sa propre initiative, et qui seront détaillées dans sa demande d'autorisation ministérielle. Mais il pourrait également s'agir des mesures de réduction imposées par le ministre à un projet en vertu de l'article 25 de la L.q.e. modifiée, s'il l'estime nécessaire. Cet article lui permet en effet, sous certaines conditions, de prescrire lors de la délivrance d'une autorisation ministérielle « des mesures visant à réduire les émissions de [GES] attribuables à l'activité »⁴⁹. Enfin, une autre interprétation consisterait à dire que ces deux types de mesures de réduction sont ici concernés.

Sur ce point, force est d'admettre que l'examen des travaux parlementaires ne permet pas de déceler une intention claire du législateur. Cependant, dans la mesure où la liste des facteurs que le ministre doit prendre en compte en vertu de l'article 24, al. 1 pour analyser l'impact environnemen-

projet de règlement ne retient donc pas une logique d'assujettissement par seuil d'émission de GES.

⁴⁸ Projet de loi n° 102, art. 24, al. 1.

⁴⁹ L.q.e. modifiée, art. 25, par. 8.

tal des projets n'est pas limitative⁵⁰, une interprétation assez large et ouverte du paragraphe 5 semble devoir être privilégiée. Autrement dit, on peut supposer que ce paragraphe 5 signifie que, dans les cas prévus par règlement, le ministre devra prendre en considération les émissions de GES attribuables à un projet, mais aussi, le cas échéant, les mesures qui seront envisagées par le promoteur et/ou par lui-même (au titre de l'article 25) pour réduire les émissions attribuables à ce projet⁵¹.

Sous réserve de la confirmation de cette interprétation par les tribunaux, on conviendra que l'opportunité d'autoriser le ministre à prendre en compte, au stade de l'analyse des impacts d'un projet sur l'environnement, les mesures de réduction des émissions de GES qu'il entend lui-même prescrire à ce projet peut être discutée. En effet, avec cette conception du « test climat », le ministre sera amené à déterminer un seuil à partir duquel, même assorti de mesures de réduction des émissions de GES, un projet *a priori* fortement émetteur ne pourra réussir ce « test climat ». Or, un tel exercice promet d'être particulièrement délicat et il comporte nécessairement le risque de voir les effets bénéfiques des mesures de réduction envisagées par le ministre surévalués alors même que leurs résultats demeureront toujours incertains. En ce sens, il serait préférable de mettre en place un « test climat » consistant à ne tenir compte, au moins dans un premier temps, que des émissions de GES attribuables au projet tel que présenté par le promoteur. Cette approche plus rigide du « test climat », qui pourrait éventuellement être consacrée par la jurisprudence, aurait l'avantage de faire porter l'entière responsabilité du succès ou de l'échec de ce test sur le promoteur et donc de l'amener à mieux intégrer les contraintes climatiques dès les premiers stades de la conception de son projet. En somme, le paragraphe 5 de l'article 24, al. 1 comporte sur ces questions quelques ambiguïtés qui devront être levées.

⁵⁰ *Id.*, art. 24, al. 1. Cet article indique que « [d]ans le cadre de l'analyse des impacts d'un projet sur la qualité de l'environnement, le ministre prend *notamment* en considération les éléments suivants [notre italique] ».

⁵¹ Dans sa version actuelle, le paragraphe 3 de l'article 64 du RAMDCME prévoit que les demandes d'autorisation ministérielle relatives à des projets assujettis au « test climat » devront contenir « une description des mesures de réduction des émissions de [GES] » que le demandeur prévoit « mettre en place lors des différentes phases de l'activité ». Cependant, cette disposition n'exclut pas que le ministre puisse aussi tenir compte des mesures de réduction qu'il entend imposer au promoteur au titre de l'article 25 pour analyser l'impact environnemental d'un projet.

À ces remarques on ajoutera deux autres commentaires. D'abord, il convient de mentionner que la prise en compte des enjeux liés à l'adaptation et des objectifs du Québec en matière d'atténuation n'est qu'une simple faculté pour le ministre, comme l'indique l'expression « peut également prendre en considération » à l'article 24, al. 2. À vrai dire, on s'explique mal cette différence par rapport à l'obligation faite au paragraphe 5 de l'alinéa 1 de prendre en considération les émissions de GES attribuables à un projet. Rien ne justifie cette hiérarchisation entre ce qui doit et ce qui peut être pris en considération. Dans les deux cas, on trouve en effet des données toutes aussi importantes pour apprécier l'opportunité de délivrer une autorisation au regard des enjeux climatiques.

Ensuite, on constate que la Loi modifiant la L.q.e. fournit peu de précisions au sujet des informations que les promoteurs devront transmettre au ministre afin qu'il puisse évaluer l'impact de leurs projets sur le climat. Pour l'instant, l'article 23 se contente d'indiquer, à son premier alinéa, que :

[I]a personne ou la municipalité qui demande une autorisation au ministre doit à son soutien lui fournir les renseignements et les documents suivants : [...] 2° la nature, la quantité, la concentration et la localisation de tous les contaminants qui sont susceptibles d'être rejetés dans l'environnement, et le cas échéant; 3° tout autre renseignement ou document déterminé par règlement.

Cependant, afin de garantir la crédibilité du « test climat », il apparaît indispensable qu'un règlement exige la fourniture d'une estimation détaillée des émissions de GES, selon une méthodologie déterminée (ou plusieurs). Or, la définition de cette méthodologie soulève un certain nombre de questions non résolues à l'heure actuelle. Par exemple, visera-t-elle à évaluer les émissions de GES pour l'ensemble du cycle de vie du projet (du berceau au tombeau), ou simplement pour sa phase active? Et exigera-t-elle uniquement une évaluation des émissions directement « attribuables » au projet ou demandera-t-elle aussi une estimation des émissions indirectes? Tout l'enjeu, en somme, consiste à savoir quelle doit être la nature des émissions à considérer dans le cadre du « test du climat » et où placer la limite (spatiale, matérielle et temporelle) entre ce qu'il convient ou non de prendre en compte⁵².

⁵² Dans sa version actuelle, le paragraphe 2 de l'article 64 du RAMDCME indique que la demande d'autorisation ministérielle d'un projet assujéti au « test climat » doit comprendre « un rapport de quantification détaillé des émissions de [GES] annuelles attri-

Lors des consultations sur le projet de loi n° 102, plusieurs groupes environnementaux ont souligné l'importance d'avoir une vision large à cet égard et de considérer les émissions de GES directes et indirectes, y compris extraterritoriales, qui sont attribuables à un projet en calculant ces émissions sur la base de l'entièreté du cycle de vie du projet (du plus en amont au plus en aval)⁵³. Ces groupes ont notamment fait valoir que certains mécanismes d'évaluation en vigueur dans d'autres juridictions se fondaient déjà sur des approches similaires en citant entre autres le cas du *National Environmental Policy Act*⁵⁴ (ci-après « NEPA ») aux États-Unis, dont les règlements d'application exigent des agences fédérales qu'elles tiennent compte des effets directs, indirects et cumulatifs des projets qu'elles envisagent pour en évaluer les impacts sur l'environnement⁵⁵. De fait, jusqu'à tout récemment une directive du *Council of Environmental Quality* (un organisme chargé de préciser les modalités de mise en œuvre du NEPA) recommandait spécifiquement à ces agences de quantifier les émissions directes et indirectes de GES attribuables aux projets envisagés⁵⁶ et de prendre en considération leurs effets à long terme, tout en leur

buables à toutes les sources d'émissions du projet faisant l'objet de la demande, pour chacune des phases du projet, effectué par une personne compétente dans le domaine». En revanche, le règlement n'indique aucune méthodologie particulière pour effectuer cette quantification et les questions évoquées dans les développements précédents demeurent entières. Si le concept de « phases du projet » est retenu dans le règlement, la question sera alors de savoir à quoi correspondent les premières et dernières phases d'un projet.

⁵³ CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, note 28, p. 64. Également : ÉQUITERRE, *Mémoire d'Équiterre concernant le Projet de loi n° 102: Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, 2016, p. 12, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_125883&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWfKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz> (consulté le 21 mai 2018).

⁵⁴ 42 U.S.C. § 4321 (1969).

⁵⁵ Michaël BURGER et Jessica WENTZ, « Downstream and Upstream Greenhouse Gas Emissions: The Proper Scope of NEPA Review », (2017) 41 *Harv. Envtl. L. Rev.* 109.

⁵⁶ COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, *Final Guidance for Federal Departments and Agencies on Consideration of Greenhouse Gas Emissions and the Effects of Climate Change in National Environmental Policy Act Reviews*, 2016, en ligne : <<https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/ceq/initiatives/nepa/ghg-guidance>> (consulté le 21 mai 2018), p. 16. Le 28 mars 2017, le président américain Donald Trump a cependant adopté un décret enjoignant le Council on Environmental Quality d'abroger cette directive.

conseillant de recourir à un « temporal scope that is grounded in the concept of reasonable foreseeability »⁵⁷.

Sur la base des demandes formulées par les groupes environnementaux, une proposition d'amendement fut soumise lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 102 afin de préciser, au paragraphe 5 de l'article 24, al. 1, que le ministre tiendrait compte des émissions attribuables à un projet « sur l'entièreté du cycle de vie du projet pendant toute sa durée de vie »⁵⁸. Cependant, cette proposition fut rejetée au motif que cet ajout aurait soulevé des difficultés d'ordre méthodologique (notamment pour garantir la fiabilité de certaines données), mais également au motif qu'il aurait pu conduire à considérer des émissions générées à l'extérieur du territoire du Québec⁵⁹. Or, on peut s'interroger sur la validité constitutionnelle d'une disposition provinciale qui imposerait aux autorités d'une province de tenir compte, pour évaluer les impacts environnementaux d'un projet situé sur leur territoire, des émissions de GES extraterritoriales attribuables à ce projet. La conformité d'une telle disposition avec le principe de la territorialité des compétences provinciales⁶⁰ serait en effet certainement contestée devant les tribunaux⁶¹. En revanche, au cours des travaux parlementaires, le

⁵⁷ *Id.*, p. 18.

⁵⁸ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 44, 15h20 (M. Gaudreault).

⁵⁹ *Id.*, 15h30 (M. Heurtel). Lors des débats, le ministre déclara que « la définition de l'entièreté du cycle de vie, ça, ça pose problème. Et dans bien des cas, on parle d'une analyse qui dépasse grandement les limites du Québec. Le fait est que l'objectif de l'évaluation environnementale, c'est d'évaluer les projets au Québec ».

⁶⁰ Selon Hélène Trudeau et Paule Halley, « [l]e principe de territorialité des compétences attribuées aux provinces accorde au Parlement fédéral la compétence exclusive de faire des lois sur les aspects extraprovinciaux et cela, même sur des sujets de compétence des provinces ». Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, dans *Jurisclasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 2, Montréal, LexisNexis Canada, à jour au 15 novembre 2016, n° 10. Également: Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 569-572.

⁶¹ On pourra objecter que l'article 6(h) de la *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, énonce déjà un principe de « partenariat et coopération intergouvernementale » qui souligne que « [l]es actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci ». Cependant, on peut se demander si le champ d'application de cette disposition se limite aux seules relations intergouvernementales au sein de la fédération canadienne, ou s'il s'étend aussi aux impacts à l'extérieur du Canada. En outre, il convient aussi de savoir si évaluer les émissions de GES extraterritoriale attribuable à un projet envisagé au Québec correspond bien à « prendre en considération » les impacts extérieurs d'une « action entreprise » au

ministre a laissé entendre que le « test climat » s'effectuerait sur la base des émissions indirectes « attribuables » à un projet, citant en exemple le cas d'une autoroute. Pour un tel projet, les émissions liées à une possible augmentation du trafic automobile résultant de la construction de cet ouvrage seraient ainsi prises en compte⁶². Mais reste à savoir comment ce critère des émissions indirectes serait appliqué pour d'autres types de projets.

De ces analyses, on retiendra donc que le recours à une approche extensive de la notion d'« émissions de GES attribuables à un projet » est sans doute préférable sur le plan strictement environnemental, mais que son utilisation soulève néanmoins des difficultés sur le plan pratique qui tiennent à la fois à la fiabilité des estimations obtenues et au respect des règles relatives aux compétences territoriales du Québec. Cela dit, on peut aussi se demander jusqu'à quel point il est nécessaire d'élargir la nature des émissions de GES à considérer dans le cadre du « test climat ». Après tout, un tel élargissement ne garantit pas forcément que davantage de projets seront refusés, puisque le pouvoir de délivrer une autorisation relève de la compétence discrétionnaire du ministre. Et inversement, on peut supposer que dans bien des cas la simple prise en compte des émissions directement attribuables à un projet sur le court terme suffira pour mesurer les implications environnementales de son éventuelle réalisation et justifier ainsi un refus de délivrer une autorisation.

Quoi qu'il en soit, il est à espérer que le gouvernement précisera davantage, d'ici l'entrée en vigueur de l'article 24 de la L.q.e. modifiée, le sens de l'expression « émissions de [GES] attribuables à un projet ». Car comme l'a démontré l'expérience américaine avec le NEPA, il s'agit là d'une question susceptible de faire l'objet d'un important contentieux et donc de nuire, au moins dans un premier temps, au bon fonctionnement du « test climat »⁶³. Les tribunaux pourraient en effet être saisis de demandes de contrôle judiciaire visant à faire annuler des autorisations ou des refus délivrés au titre

Québec. Ici, les émissions extraterritoriales de GES pourraient tout aussi bien être vues comme un élément nécessaire à la réalisation du projet et non comme des « impacts » résultant de ce projet.

⁶² QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 44, 15h03 (M. Heurtel).

⁶³ Michael BURGER et Jessica WENTZ, préc., note 55, p. 142. Selon les auteurs, depuis 2012, plus d'une douzaine de plaintes auraient été déposées aux États-Unis afin de contester des autorisations délivrées à des projets liés aux énergies fossiles par des agences fédérales, au motif que ces agences n'auraient pas suffisamment tenu compte des émissions de GES en amont et en aval des projets évalués.

de l'article 22, au motif que le ministre aura pris en considération trop ou trop peu d'émissions de GES pour évaluer l'impact environnemental d'un projet. Pour minimiser ces risques et garantir plus de sécurité juridique, le calibrage du « test climat » devra être raffiné.

B. L'intégration des enjeux climatiques à l'article 25

En vertu de l'article 25 de la L.q.e. modifiée :

[L]orsqu'il délivre une autorisation, le ministre peut prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiquée pour protéger la qualité de l'environnement et pour éviter de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux espèces vivantes ou aux biens, lesquelles peuvent notamment porter sur : [...]

8° des mesures visant à réduire les émissions de [GES] attribuables à l'activité ;
9° des mesures d'adaptations [sic] requises en raison des risques et des impacts anticipés des changements climatiques sur l'activité ou sur le milieu où elle se réalisera.

Avec cet article, le ministre dispose d'un pouvoir, explicite et discrétionnaire, pour imposer des conditions à un projet lors de son autorisation afin qu'il tienne davantage compte des enjeux climatiques, que ces enjeux soient liés à l'atténuation ou à l'adaptation. Il offre ainsi un fondement juridique sans équivoque qui pourrait servir, par exemple, à exiger qu'un projet soit carboneutre et que tous les GES émis soient compensés par le promoteur.

Ce pouvoir, qui s'inspire de celui qui était reconnu au ministre au titre de l'article 31.79 de la L.q.e.⁶⁴, représente donc un outil qui pourrait se révéler très efficace dans la lutte contre les changements climatiques. D'autant plus qu'en vertu de l'article 25 le ministre semble en mesure d'imposer des conditions en matière de contrôle des émissions de GES qui seraient plus exigeantes que celles déjà définies dans un règlement. En effet, l'article 26 de la L.q.e. modifiée indique que :

⁶⁴ L'article 31.79 dispose que « [L]orsqu'il délivre, renouvelle ou modifie une autorisation de prélèvement d'eau, le ministre peut, pour les fins mentionnées à l'article 31.76 et après avoir considéré les éléments énumérés à l'article 31.77, prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiqué ».

[l]e ministre peut, s'il l'estime nécessaire pour assurer une protection adéquate de l'environnement, de la santé de l'être humain ou des autres espèces vivantes, prescrire dans une autorisation [ministérielle] toute norme ou toute condition, restriction ou interdiction différente de celles prescrites par règlement du gouvernement, pour l'un des motifs suivants :

1° il juge que celles qui sont applicables sont insuffisantes pour respecter la capacité de support du milieu récepteur ;

2° il juge que celles qui sont applicables sont insuffisantes pour protéger la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes.⁶⁵

Par une application combinée des articles 25 et 26, le ministre pourra donc renforcer les exigences réglementaires déjà applicables à certains projets en matière de contrôle des émissions de GES. Cela dit, la portée de ces pouvoirs dépendra aussi de la manière dont l'article 26 sera interprété par le ministre. Or, on peut se demander dans quelles circonstances celui-ci sera prêt à considérer que les règles de protection du climat en vigueur sont « insuffisantes » pour respecter la capacité de support de l'atmosphère et/ou protéger la santé de l'être humain, ce qui constitue un préalable pour imposer des exigences supplémentaires.

En outre, on notera que la portée de l'article 25 a été atténuée lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 102. En effet, dans la version initiale du texte, le paragraphe 8 de l'article 25 permettait au ministre de prescrire dans une autorisation ministérielle « le choix d'une technologie particulière, un procédé ou une source d'énergie »⁶⁶ au titre des mesures visant à réduire les émissions de GES. Vivement critiqué par les représentants du milieu économique lors des travaux parlementaires⁶⁷, ce passage fut toutefois

⁶⁵ Un pouvoir de même nature était déjà prévu à l'article 31.79, qui énonçait que les conditions, restrictions ou interdictions prescrites dans l'autorisation de prélèvement d'eau pouvaient « être différentes de celles prescrites par règlement du gouvernement si le ministre l'estim[ait] nécessaire pour assurer une protection accrue de l'environnement ».

⁶⁶ Projet de loi n° 102, art. 25(8).

⁶⁷ FÉDÉRATION DES CHAMBRES DE COMMERCE DU QUÉBEC, *Mémoire sur le projet de loi 102 modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, 2016, en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CTE/mandats/Mandat-36489/memoires-deposes.html>> (consulté le 21 mai 2018), p. 6-7. Les auteurs du mémoire soulignaient qu'« [e]n imposant le choix d'une technologie particulière, [...] le ministre s'immisce dans le processus de gestion des entreprises sans connaître leur contexte d'affaires, la complexité des technologies employées et ce qui a menés à ces choix ».

retiré afin de laisser une plus grande flexibilité aux entreprises pour décider des technologies à utiliser en matière d'atténuation⁶⁸. Peu discuté, cet amendement renvoyait pourtant à une question fondamentale mais controversée, qui est celle de la nécessité ou non pour les gouvernements de préserver une neutralité technologique dans leurs politiques climatiques. Dans la Loi modifiant la L.q.e., le législateur aura finalement souscrit à la thèse selon laquelle les gouvernements doivent s'abstenir de soutenir le recours à des technologies spécifiques et laisser le marché faire émerger les technologies présentant le meilleur rapport coût-efficacité. Une autre thèse soutient pourtant qu'en matière de lutte contre les changements climatiques « technology neutrality is often an elusive objective that neither can nor should be prioritized as the main guiding principle »⁶⁹. On pourra objecter que l'imposition d'une technologie ou d'un procédé particulier peut créer des situations de discrimination dont la compatibilité au regard des accords de libre-échange peut être discutée, ce qui justifiait de modifier le paragraphe 8. Cela dit, reconnaître explicitement la possibilité d'imposer une technologie garantissait un pouvoir supplémentaire au ministre pour agir en faveur du climat. Avec la formulation retenue dans la loi, cette possibilité est certes encore envisageable, mais sa légalité pourra être remise en cause.

En dernier lieu, et en écho aux commentaires déjà été formulés au sujet du paragraphe 5 de l'article 24, al. 1, on mentionnera que le pouvoir dévolu au ministre en vertu de l'article 25 est susceptible d'être utilisé d'une manière qui limiterait la portée du « test climat » instauré par l'article 24. En effet, dans certains cas, si le ministre estimera nécessaire d'imposer des mesures de réduction des émissions de GES à un projet, c'est sans doute parce que ce projet émettra un important volume de GES. Or, tout l'intérêt du « test climat » est précisément d'éviter que de tels projets soient autorisés. Dès lors, le pouvoir reconnu à l'article 25 pourrait être utilisé comme un moyen de « sauvegarder » des projets qui auraient dû échouer au « test climat », mais qui se verront autorisés par le ministre grâce aux mesures qu'il aura décidé de leur imposer et qu'il jugera adéquates pour considérer ces projets comme acceptables (sans garantie pour autant que ces mesures seront bien appliquées et qu'elles produiront les effets escomptés). En établissant un lien implicite avec les pouvoirs reconnus à l'article 25, l'ar-

⁶⁸ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 44, 15h21 (M. Lemay).

⁶⁹ Christian AZAR et Björn A. SANDÉN, « The Elusive Quest for Technology-Neutral Policies », (2011) 1 *Environ Innov Soc Transit* 135.

ticle 24 offrirait ainsi au ministre un fondement juridique pour s'écarter d'une approche strictement préventive de lutte contre les changements climatiques et privilégier une approche curative consistant à autoriser de nouvelles sources d'émissions tout en cherchant à les réglementer. En ce sens, l'une des failles du nouveau régime d'autorisation est donc qu'il permet au ministre de recourir à des mesures tant préventives que curatives, sans chercher à organiser la primauté des premières sur les secondes. Dans ce contexte, on peut craindre que les impératifs économiques n'incitent le ministre à faire davantage usage de l'approche curative, alors même que l'approche préventive est plus favorable à la lutte contre les changements climatiques.

C. L'intégration des enjeux climatiques dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

La Loi modifiant la L.q.e. introduit enfin deux nouvelles dispositions dans la section de la L.q.e. relative à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement qui portent spécifiquement sur les changements climatiques. La première est l'article 31.1.1, qui indique que :

[l]e gouvernement peut, exceptionnellement et sur recommandation du ministre, assujettir à la procédure [d'évaluation] un projet qui n'est pas visé par l'article 31.1 dans l'un des cas suivants: [...]

3° il est d'avis que le projet comporte des enjeux majeurs en matière de changements climatiques.

Par cet ajout, le gouvernement dispose désormais d'un pouvoir pour assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des projets non visés par règlement sur la base de considérations liées aux changements climatiques. Il s'agit d'une innovation importante qui pourrait permettre de renforcer la consultation et la participation du public sur les projets présentant des « enjeux majeurs en matière de changements climatiques ». Cela dit, il faut préciser que ce pouvoir est conçu pour être exercé de façon exceptionnelle et que son utilisation dépendra ultimement de ce qui, de l'avis du ministre et du gouvernement, représentera « des enjeux majeurs en matière de changements climatiques ».

La seconde disposition est l'article 31.9(b.1), qui accorde au gouvernement le pouvoir de faire des règlements pour : « déterminer les paramètres d'une étude d'impact sur l'environnement afin d'évaluer les émissions de

[GES] attribuables à un projet ainsi que les risques et les impacts anticipés des changements climatiques sur le projet et sur le milieu où il sera réalisé. »

Jusqu'alors, le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*⁷⁰ ne contenait aucune référence à l'évaluation de ces facteurs. En outre, si les directives sectorielles du MDDELCC évoquaient la nécessité de prendre en compte les enjeux liés à l'atténuation et à l'adaptation lors de la réalisation des études d'impact, elles ne prescrivaient pas de méthodes particulières et demeuraient finalement assez floues sur la manière de mesurer ces facteurs⁷¹. Dans ce contexte, il était donc indispensable de chercher à mieux baliser les éléments à évaluer dans les études d'impact (et à les insérer dans un texte juridique garantissant davantage de prévisibilité qu'une directive) afin que le gouvernement, mais aussi le public, ait accès à une information de qualité. Mais à l'instar des commentaires formulés au sujet de l'article 24, reste à savoir quelles seront les caractéristiques de la méthodologie que retiendra le gouvernement pour encadrer la réalisation de ces études d'impact⁷².

⁷⁰ RLRQ, c. Q-2, r. 23.

⁷¹ Par exemple: MDDELCC, *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet minier*, 2016, en ligne: <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Mines.pdf>> (consulté le 21 mai 2018), p. 3. Depuis novembre 2016, les seize directives officielles pour la réalisation des études d'impact qui sont disponibles sur le site internet du MDDELCC comportent toute une section intitulée « [i]ncitation à intégrer la prise en compte des changements climatiques lors de l'élaboration du projet et de la réalisation de l'étude d'impact ».

⁷² Dans sa version actuelle, l'article 5 du projet de *Règlement modifiant le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, préc., note 30, indique qu'une « étude d'impact sur l'environnement doit minimalement contenir [...] 5°) une estimation des émissions de [GES] qui seraient attribuables au projet; 6°) une analyse des risques et des impacts anticipés des changements climatiques sur le projet et sur le milieu où il sera réalisé ». Autrement dit, le projet de règlement n'est sur ces deux points guère plus précis que l'article 31.9(b.1) de la L.q.e. modifiée. On notera également qu'à ses paragraphes 1 et 2, l'article 37, al. 2 de l'Annexe 1 du projet de règlement prévoit un assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen pour tout ouvrage, usine ou autre type d'établissement ou d'installation « qui, une fois en exploitation, générerait l'émission de 100 000 tonnes métriques de [GES] en équivalent CO₂ ou plus par année », ainsi que pour « toute modification à un ouvrage, une usine ou tout autre type d'établissement ou d'installation en exploitation qui entraînerait l'émission supplémentaire de 100 000 tonnes métriques de [GES] en équivalent CO₂ ou plus par année ». Certes, le recours à des seuils d'émission de GES comme critère d'assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen représenterait une nouveauté au Québec. Cela dit, ces seuils sont particulièrement élevés et on peut se demander si des projets émettant

Enfin, on notera encore qu'en vertu du nouvel article 31.5, al. 4 de la L.q.e. modifiée, le gouvernement est habilité à :

s'il le juge nécessaire pour assurer une protection adéquate de l'environnement, de la santé de l'être humain ou des autres espèces vivantes et sur la recommandation du ministre, fixer dans [l'autorisation qu'il délivre à un projet] toute norme ou toute condition, restriction ou interdiction différente de celles prescrites par un règlement pris en vertu de la [L.q.e].

Cette disposition, qui fait écho à l'article 25 de la L.q.e. modifiée, ne porte pas spécifiquement sur les changements climatiques. Cependant, elle offre au gouvernement un fondement juridique pour imposer des mesures d'atténuation ou d'adaptation à un projet, et qui peuvent être plus exigeantes que celles éventuellement déjà prévues par règlement. En définitive, à travers ces différentes dispositions, c'est donc l'idée du « test climat » que l'on retrouve ici (même si elle exprimée de façon plus implicite que dans l'article 24), et qui s'applique dans ce contexte aux projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

III. L'intégration des enjeux climatiques dans le régime d'autorisation : vers une nouvelle étape dans la prise en charge du défi climatique par le droit

À l'issue de ces analyses, on voit donc qu'il est pour l'instant encore difficile d'évaluer pleinement dans quelle mesure le nouveau régime d'autorisation environnementale de la L.q.e. pourra contribuer à la lutte contre les changements climatiques. Il faudra notamment attendre de voir comment le gouvernement exercera certains des nouveaux pouvoirs réglementaires que la Loi modifiant la L.q.e. lui attribue et, surtout, de quelle façon les dispositions du nouveau régime d'autorisation qui concernent les changements climatiques seront appliquées par le ministre et interprétées par les tribunaux. Sur ce dernier point, rappelons qu'il est fort probable qu'un certain contentieux se développe au cours des prochaines années au sujet de la mise en œuvre du « test climat ». Or, même si les juges devront souvent faire preuve de retenue dans le cadre de ce contentieux pour ne

100 000 tonnes métriques de GES en équivalent CO₂ annuellement ne seront pas déjà assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen du fait des autres critères d'assujettissement prévus à l'Annexe 1.

pas substituer leur propre appréciation à celle du décideur, leur interprétation des nouvelles dispositions de la L.q.e. pourra tout de même conduire à « assouplir » ou au contraire « rigidifier » la nature de ce test.

Cela étant, en soi, l'adoption de la Loi modifiant la L.q.e. peut sans doute déjà s'analyser comme une évolution importante, et peut-être même une nouvelle étape, dans la prise en charge du défi climatique par le droit au Québec. L'intégration des préoccupations climatiques dans le régime d'autorisation environnementale semble en effet marquer une diversification des approches juridiques mobilisées dans la lutte contre les changements climatiques (A), ce qui nous amène alors à nous interroger sur les relations qu'entretiennent ces différentes approches et, plus particulièrement, sur la combinaison d'un « test climat » avec un mécanisme de tarification du carbone (B).

A. Une diversification des approches juridiques

Que l'on s'intéresse à la manière dont le cadre juridique de lutte contre les changements climatiques se développe ou aux techniques juridiques qui sont utilisées pour réglementer les émissions de GES, l'intégration des enjeux climatiques dans le régime d'autorisation environnementale de la L.q.e. semble témoigner, sur ces deux terrains, d'une certaine diversification des approches mobilisées dans le domaine du climat.

En ce qui concerne le premier aspect, il convient de souligner que le cadre juridique québécois de lutte contre les changements climatiques s'était jusqu'à présent surtout construit à travers l'élaboration de nouvelles règles et de nouveaux outils, dont la création était spécifiquement motivée par les enjeux du climat⁷³. L'exemple le plus probant de ce mode de développement du « droit du climat » réside certainement dans la mise en place du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission⁷⁴ (ci-après « SPEDE »), un système entièrement et exclusivement conçu pour réduire

⁷³ Pour un aperçu des développements récents de la réglementation sur les changements climatiques au Québec, voir : Mira GAUVIN et Caroline BÉLAIR, « Où en sommes-nous après la COP21? Une revue de diverses mesures adoptées au Québec et au Canada pour réduire les émissions de gaz à effet de serre », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit de l'environnement* (2016), Cowansville, Éditions Yvon Blais, EYB-2016DEV2367 (La Référence).

⁷⁴ *Règlement concernant le fonctionnement du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission*, RLRQ, c. Q-2, r. 46.1.

les émissions de GES. Or, avec l'intégration des enjeux climatiques dans les processus d'autorisation, le législateur a procédé non pas à la création d'un nouvel outil de protection du climat, mais plutôt à la conversion d'un outil déjà existant (soit l'autorisation administrative préalable) à la cause climatique. En ce sens, ce mode opératoire tend à se distinguer de l'approche qui prévalait antérieurement. Peut-être faut-il y voir le signe que la nécessité de reconfigurer des mécanismes juridiques en vigueur pour mieux faire face à l'urgence climatique est aujourd'hui davantage comprise. Dans cette optique, il conviendra de regarder dans les années à venir si la lutte contre les changements climatiques sera encore une force de reconfiguration des outils juridiques déjà en vigueur ou si elle redeviendra une force d'élaboration de nouveaux outils.

En ce qui concerne à présent les techniques utilisées pour régler les émissions de GES, l'intégration des enjeux climatiques dans le nouveau régime d'autorisation environnementale peut s'interpréter comme une volonté d'investir dans d'autres stratégies normatives que celles fondées sur les logiques de marché et de tarification du carbone. Depuis les origines de l'action du Québec dans le domaine du climat, ces logiques ont en effet toujours occupé une place centrale dans la prise en charge du défi climatique. Rappelons que l'une des actions du premier *Plan d'action sur les changements climatiques*, adopté en 2006, consistait à recourir aux instruments économiques pour réduire les émissions de GES⁷⁵. Pour mettre en œuvre cette action, une redevance sur les carburants et les combustibles fossiles fut d'ailleurs instaurée dès 2007⁷⁶. Par la suite, c'est toutefois vers la technique du marché de droits que le Québec se tourna pour amener les agents économiques à atténuer leurs rejets de GES⁷⁷. Ainsi, à partir de 2009, le gouvernement commença à préparer la mise en place de son marché du carbone, dans le cadre de la *Western Climate Initiative* (une organisation d'entités infra-étatiques nord-américaine destinée à développer des approches communes en matière d'atténuation), qui entra en vigueur au

⁷⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action 2006-2012. Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir*, 2008, en ligne: <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/plan_action/2006-2012_fr.pdf> (consulté le 21 mai 2018).

⁷⁶ Cette redevance resta en vigueur jusqu'en 2014 et fut supprimée au 1^{er} janvier 2015 avec l'assujettissement des distributeurs de carburants et de combustibles fossiles au SPEDE.

⁷⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques. Le Québec en action vert 2020*, 2012, en ligne: <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/plan_action/pacc2020.pdf> (consulté le 21 mai 2018).

1^{er} janvier 2013⁷⁸. Depuis, ce marché est généralement considéré comme la pièce maîtresse du dispositif juridique de lutte contre les changements climatiques de la province.

Aussi, après presque une décennie passée à concevoir et faire fonctionner le SPEDE, la mobilisation du régime d'autorisation environnementale pour renforcer les efforts de lutte contre les changements climatiques traduit un certain infléchissement de la politique climatique québécoise. En effet, cette évolution reflète manifestement une volonté du gouvernement de se décentrer de la logique de tarification du carbone et de compléter l'approche fondée sur le marché par un recours à la technique de la planification. Certes, on conviendra qu'il s'agit d'un décentrement bien relatif puisque le SPEDE continuera probablement d'incarner dans les années à venir la clé de voute de la stratégie québécoise de lutte contre les changements climatiques. Ses règles de fonctionnement pour la période post-2020 sont d'ailleurs en cours d'élaboration. Cela dit, on semble tout de même déceler dans cette évolution une diversification des techniques juridiques mobilisées dans le domaine du climat. Et c'est précisément cette diversification des techniques, et en particulier cette combinaison d'une approche fondée sur le marché et d'une approche fondée sur la planification, qui soulève aujourd'hui des interrogations.

B. Les questions liées à la combinaison d'approches juridiques distinctes

Au cours des travaux parlementaires sur le projet de loi n° 102, l'idée de mettre en place un « test climat » pour les nouveaux projets, en plus du marché du carbone déjà en vigueur, fit l'objet de vives critiques. Selon ces critiques, permettre la prise en compte des enjeux climatiques pour décider de l'approbation de nouveaux projets aurait envoyé un signal négatif au sujet du SPEDE, susceptible de nuire à la crédibilité et au bon fonctionnement de cet outil. L'argument consistait ici à dire que si de nouvelles mesures préventives de contrôle des émissions étaient nécessaires, c'est

⁷⁸ Sur l'élaboration et le fonctionnement du SPEDE, voir notamment: Jacques PAPPY, « L'encadrement de l'échange de droits d'émission dans le marché réglementé du carbone au Québec sera-t-il efficace? Enjeux, constats et prédictions » (2014) 44 *R.G.D.* 7. Au sujet de la *Western Climate Initiative*: Sonja KLINSKY, « Bottom-Up Lessons Emerging from the Western Climate Initiative's Development Challenges » (2013) 13 *Clim. Pol.* 143.

donc que le gouvernement reconnaissait implicitement que le SPEDE ne permettrait pas d'atteindre les cibles de réduction de GES du Québec. Ainsi, certains se sont demandé s'il ne fallait pas voir dans la réforme des processus d'autorisation « un désaveu envers le SPEDE »⁷⁹, ou encore « le constat par le gouvernement du Québec de [son] échec anticipé »⁸⁰. D'autres appelèrent le gouvernement à « respecter le régime québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission [...] qui comporte sa propre dynamique de réduction des émissions de [GES] basée sur un signal de prix »⁸¹, en laissant entendre que le « test climat » pourrait faire « double emploi » avec le SPEDE.

Certes, il est vrai que par le biais des articles 25 et 31.4, al. 5 de la L.q.e. modifiée, les émetteurs assujettis au SPEDE (c'est-à-dire ceux qui émettent annuellement une quantité de GES supérieure ou équivalente à 25 000 teq CO₂) pourront toujours se voir imposer des conditions supplémentaires à celles que leur imposeront déjà les règles du marché du carbone. À ce titre, on peut convenir que la modification proposée par le gouvernement semble bien indiquer que le SPEDE ne sera pas suffisant pour atteindre les objectifs de réduction de GES que s'est donnés le Québec. Cela dit, à trois égards au moins, cette analyse mérite d'être nuancée.

D'abord, on sait qu'environ 15 % des émissions de GES de la province ne sont pas couvertes par le SPEDE⁸². Rien n'exclut, donc, que les articles 25 et 31.4, al. 5 de la L.q.e. modifiée soient utilisés pour imposer des mesures

⁷⁹ FÉDÉRATION DES CHAMBRES DE COMMERCE DU QUÉBEC, préc., note 67, p. 6.

⁸⁰ Émilie BUNDOCK, Pierre-Olivier CHARLEBOIS, Delphine PITTET et Jean-Philippe THERRIault, « “Test climat” – La lutte contre les changements climatiques au cœur de l'exercice de modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* », Bulletin Environnement, Fasken Martineau Dumoulin, 2016, en ligne: <<https://www.fasken.com/fr/knowledgehub/2016/06/environmentalbulletin-20160628>> (consulté le 21 mai 2018).

⁸¹ BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire du Barreau du Québec. Projet de loi n° 102 – Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, 2016, en ligne: <<https://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2016/20161121-memoire-PL102-fonds-vert.pdf>> (consulté le 21 mai 2018), p. 1-2.

⁸² MDDELCC, *Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec. Description technique*, Gouvernement du Québec, 2014, en ligne: <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/carbone/documents-spede/description-technique.pdf>> (consulté le 21 mai 2018), p. 7.

de contrôle des émissions de GES à l'égard de projets non assujettis au SPEDE, ou encore qu'ils soient utilisés pour imposer des mesures en matière d'adaptation aux changements climatiques. C'est d'ailleurs peut-être sur ce dernier point que ces dispositions présentent un intérêt particulier puisque, jusqu'à présent, il faut bien admettre que la prise en charge de la problématique de l'adaptation par le droit est demeurée lacunaire⁸³. Quoi qu'il en soit, même s'ils peuvent parfois se superposer, les champs d'application du « test climat » et du SPEDE ne sont pas strictement identiques.

Ensuite, il convient de rappeler que l'objectif premier du « test climat » n'est pas de réduire les émissions de GES mais bien d'empêcher que de nouvelles sources d'émissions ne soient créées. Autrement dit, les deux mécanismes reposent sur des logiques (et visent des finalités) qui sont fondamentalement différentes, puisqu'il s'agit dans un cas de prévenir des émissions de GES et dans l'autre de contrôler des rejets qui ont déjà lieu.

Enfin, on peut encore se demander si l'introduction d'un « test climat » ne représente pas une mesure complémentaire au SPEDE et qui serait nécessaire à son bon fonctionnement. En effet, par la prise en compte des enjeux climatiques, le nouveau régime d'autorisation environnementale de la L.q.e. pourra permettre d'éviter l'entrée sur le marché du carbone de participants ayant un profil d'émissions trop important et qui seraient donc susceptibles de créer des situations de non-conformité. Dans cette perspective, le « test climat » apparaît alors comme une mesure essentielle pour préserver l'intégrité environnementale et la viabilité du SPEDE. On notera d'ailleurs qu'une logique sensiblement similaire s'observe déjà sur le marché du carbone européen (le système communautaire d'échange de quotas d'émission), où le nouvel entrant sur le marché doit d'abord obtenir une autorisation d'émettre des GES de la part de l'État sur lequel il se trouve, avant de pouvoir détenir des droits d'émission⁸⁴. Lors de la délivrance de cette autorisation administrative préalable, les États membres

⁸³ Voir: Daniel BOUCHARD, Katia OPALKA, Valérie BELLE-ISLE et Chloé FAUCHON, « L'adaptation aux changements climatiques, une préoccupation plus qu'environnementale », dans S.F.P.B.Q., *Développements récents en droit de l'environnement* (2014), Cowansville, Éditions Yvon Blais, EYB2014DEV2184 (La Référence).

⁸⁴ *Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du conseil du 13 octobre 2003 établissant un système de quotas d'émission de gaz à effet dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil*, Journal officiel de l'Union européenne du 25 octobre 2013, L 275/32, art. 5 et 6.

peuvent ainsi s'assurer que les futurs participants au marché seront bien en mesure de quantifier et de déclarer leurs émissions⁸⁵. On retrouve ici le principe d'un contrôle *a priori* de l'accès au marché qui est destiné à en garantir l'intégrité environnementale⁸⁶.

Au regard de ces éléments, on voit donc qu'il existerait davantage une complémentarité entre les approches préventive et curative sur lesquelles repose respectivement le « test climat » et le SPEDE, plutôt qu'une concurrence, qu'une redondance ou que toute autre forme d'interaction négative. À ce propos, on mentionnera que de nombreux experts des politiques climatiques recommandent aujourd'hui une combinaison de ces deux approches, plutôt que le recours unique à la tarification du carbone. Sans toutefois spécifiquement référer au « test climat », un récent rapport de la Commission de l'écofiscalité du Canada soulignait par exemple que « même une tarification du carbone bien conçue a ses limites », ce qui peut « justifier des politiques climatiques non tarifaires dans le cadre d'un plus vaste ensemble de politiques »⁸⁷. Autrement dit, si la tarification du carbone

⁸⁵ BERTAND DE GÉRANDO, *Quotas d'émission de gaz à effet de serre*, 2010, Paris, Lamy, 2010, p. 93 et suiv.

⁸⁶ Dans la mesure où le marché québécois est interconnecté avec le marché californien et ontarien, la question se pose de savoir si, à terme, le « test climat » du Québec produira des effets équivalents à ceux produits par les régimes d'autorisation environnementale en vigueur en Californie et en Ontario. En effet, dans des contextes d'interconnexion de marchés du carbone, les mesures visant à contrôler l'accès au marché mises en place dans une juridiction semblent devoir faire l'objet d'une harmonisation réglementaire pour, d'une part, éviter que les participants aux autres marchés bénéficient d'un traitement plus favorable et, d'autre part, assurer que l'intégrité environnementale de l'ensemble des marchés soit préservée. Pour l'instant, on notera que la Californie dispose déjà de règles permettant d'évaluer les émissions de GES des projets avant de les approuver. En outre, le marché du carbone californien fait actuellement l'objet d'une réforme qui pourrait conduire à l'instauration de nouvelles mesures en ce sens. En revanche, l'Ontario ne possède pour l'instant aucune réglementation équivalente à celle prévue par la Loi modifiant la L.q.e. Voir : MDDELCC, préc., note 11, p. 35.

⁸⁷ COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA, *Soutenir la tarification du carbone. Comment identifier les politiques qui complètent véritablement un prix carbone à l'échelle de l'ensemble de l'économie*, 2017, en ligne : <<https://ecofiscal.ca/wp-content/uploads/2017/06/Commission-Ecofiscalite-Soutenir-la-tarification-du-carbone-Rapport-juin-2017.pdf>> (consulté le 21 mai 2018), iii. Voir également : COMMISSION MONDIALE SUR L'ÉCONOMIE ET LE CLIMAT, *Une meilleure croissance, un meilleur climat. La nouvelle économie climatique. Rapport de synthèse*, 2014, en ligne : <http://new-climateeconomy.report/2014/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/Une-Meillure-Croissance-Un-Meillure-Climate-Rapport-de-Synthese_reduced-1>

représente un outil incontournable pour réduire les émissions de GES, elle tend de moins en moins à apparaître comme l'unique horizon des mesures de lutte contre les changements climatiques.

En terminant, on ajoutera que la nécessité pour le Québec de mettre en place des mesures complémentaires au SEPDE est sans doute aujourd'hui plus grande que par le passé, du fait des initiatives engagées au niveau fédéral en matière de tarification du carbone. En adoptant, en décembre 2016, le *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*, le gouvernement fédéral a en effet annoncé son intention d'imposer un modèle de tarification du carbone aux provinces qui ne disposeraient pas, d'ici 2018, d'un système de tarification se conformant aux garanties minimales prévues par le modèle fédéral⁸⁸. Dans l'immédiat, le SPEDE semble remplir les conditions permettant au Québec de ne pas être assujéti à ce « filet de sécurité » fédéral (soit la définition d'une cible de réduction égale ou supérieure à celle du Canada et une réduction des plafonds annuels d'émissions jusqu'en 2022 à un niveau qui correspond aux réductions anticipées cette année-là dans les juridictions ayant une taxe carbone). Cependant, le dernier inventaire québécois des émissions de GES invite à la prudence. En 2015, les émissions de la province avaient diminué de 8,8 % par rapport au niveau de 1990, alors que la cible pour 2020 prévoit une réduction de 20 %⁸⁹. Or, en cas de résultats insuffisants du SPEDE, il n'est pas exclu que le gouvernement fédéral cherche à imposer son modèle de tarification du carbone au Québec⁹⁰. Dans ce contexte, on peut donc

pdf> (consulté le 21 mai 2018), p. 9. Cette commission, présidée par l'économiste Nicholas Stern et l'ancien président du Mexique Felipe Calderón, recommandait aux États d'introduire un prix carbone dans leur économie, mais aussi d'« accélérer la transformation en faveur de faibles émissions de carbone en intégrant le climat dans les processus décisionnels économiques fondamentaux ».

⁸⁸ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*, 2016, en ligne: <<https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteorchangementsclimatiques/cadre-pancanadien/plan-changement-climatique.html>> (consulté le 21 mai 2018).

⁸⁹ MDDELCC, *Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2015 et leur évolution depuis 1990*, Gouvernement du Québec, 2018, en ligne: <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/ges/2015/inventaire1990-2015.pdf>> (consulté le 21 mai 2018).

⁹⁰ Hélène BUZZETTI, « Le Québec est épargné par la taxe fédérale sur le carbone », *Le Devoir*, 19 mai 2017, en ligne: <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/499194/taxe-federale-sur-le-carbone-le-quebec-est-epargne>> (consulté le 21 mai 2018). L'auteur rapporte que selon certains fonctionnaires fédéraux, le gouvernement fédéral « se

penser que le « test climat » qui figure dans le nouveau régime d'autorisation environnementale de la L.q.e. gagnera à être envisagé et utilisé par le Québec comme un véritable instrument de soutien de son marché du carbone.

À travers ces quelques remarques, on aura ainsi pu deviner que cette question de l'articulation du « test climat » avec les politiques de tarification du carbone ouvre, pour les prochaines années, de stimulantes perspectives de recherche dans le domaine du droit des changements climatiques.

*
* *
* *

En adoptant la Loi modifiant la L.q.e., le législateur a introduit plusieurs dispositions dans le nouveau régime d'autorisation environnementale qui viennent renforcer le cadre juridique de lutte contre les changements climatiques au Québec. Même si certains détails relatifs à leur application restent à préciser par voie réglementaire, on a pu constater dans le cadre de cet article que ces dispositions offrent au ministre et au gouvernement des moyens supplémentaires et innovants pour mieux prendre en charge les défis posés par les changements climatiques.

Cela dit, la principale conclusion qui se dégage de cette étude est que la contribution du nouveau régime d'autorisation à la lutte contre les changements climatiques dépendra en grande partie de la façon dont ces dispositions seront interprétées et mises en œuvre. Autrement dit, en l'absence d'un choix politique clair et assumé en faveur du climat de la part des détenteurs du pouvoir (mais aussi des juges), il n'est pas certain que ce nouveau régime d'autorisation environnementale garantisse nécessairement des gains importants sur le plan climatique. On peut donc regretter que les règles encadrant le nouveau régime n'aient pas prévu davantage de balises afin que la contribution de ce dernier à la lutte contre les changements climatiques soit moins tributaire de l'interprétation des textes et de l'exercice du pouvoir discrétionnaire et réglementaire.

À la « modernisation » du régime d'autorisation environnementale proposée par le gouvernement, il faut alors espérer que les responsables politiques répondront par une « modernisation » de leur approche en matière d'évaluation et de planification des projets de développement.

réserve le droit d'appliquer son plan en partie pour combler les lacunes du plan provincial. Y compris au Québec».

C'est uniquement de la sorte que le plein potentiel des articles 24 et 25 de la L.q.e. modifiée ainsi que des nouveaux articles relatifs à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement pourront se déployer.