

EYB2018DEV2654

Développements récents en droit de l'environnement (2018), Service de la formation continue du Barreau du Québec, 2018

Robert DAIGNEAULT* avec la collaboration de Lucie GOSSELIN*

La nouvelle Loi sur la qualité de l'environnement et son régime d'autorisation ministérielle

Indexation

Environnement ; Loi sur la qualité de l'environnement ; protection de l'environnement ; autorisation ministérielle

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION

INTRODUCTION

1. UN PEU D'HISTOIRE

2. UNE MISE EN OEUVRE DIFFICILE

3. UNE NOMENCLATURE UNIFIÉE

4. UN ARTICLE 22 INVERSÉ

5. LE NOUVEL ARTICLE 22 ET LES DROITS ACQUIS

6. LA NOTION DE « PROJET » PAR OPPOSITION À « ACTIVITÉ »

7. LES MODIFICATIONS : QUOI QU'EN DISE LE MDDELCC

8. LE VÉRITABLE CHANGEMENT : POUVOIRS ÉLARGIS ET MOINS DE PRÉVISIBILITÉ

9. LES PROJETS D'EXPÉRIMENTATION

CONCLUSION

PRÉSENTATION

Le 23 mars 2018, à l'exception d'un article, l'ensemble des nouvelles dispositions 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*, entré en vigueur.

La plupart des dispositions de cette loi modificative portent sur le régime d'autorisation de la *Loi sur la*

qualité de l'environnement, mais la transformation du régime d'autorisation est si considérable qu'au moment d'écrire ces lignes, la réglementation annoncée (et pour laquelle le législateur avait pourtant fixé des échéances précises) peine à voir le jour. Or, le nouveau régime est grandement tributaire de cette réglementation. Il en résulte un entre-deux susceptible de dérouter le justiciable et l'auteur entreprend de clarifier de son mieux la portée du régime transitoire. Le présent texte expose en conséquence les grandes différences entre le nouveau régime et le précédent, en lien avec ce qui avait été annoncé dans le Livre vert « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la *Loi sur la qualité de l'environnement* » de 2015.

L'ampleur de cet exercice d'analyse, cependant, contraint à se limiter au régime du nouvel article [22](#) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le coeur même de la réforme.

INTRODUCTION

Le 23 mars 2017, 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*, L.Q. 2017, c. 4 (ci-après la « Loi modificative »), recevait la sanction législative. Selon le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ci-après le « ministre »), elle était destinée à « moderniser » la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2 (ci-après la « LQE »). Certaines de ses dispositions, dont bien entendu ses dispositions transitoires, étaient dès lors entrées en vigueur, mais c'est le 23 mars 2018 qu'à l'exception d'un article sont entrées en vigueur les dispositions législatives venues modifier le régime d'autorisation prévu dans la LQE.

Les autorisations prévues dans la LQE, tant avant qu'après la réforme, se divisent en deux groupes : les autorisations relevant du ministre et celles relevant du gouvernement. Dans le présent texte, nous nous concentrons sur les modifications au régime d'autorisation de la LQE relevant du ministre. En lien avec ces autorisations, cependant, nous laissons à nos confrères M^e Jean Baril d'une part et à M^{es} Daniel Bouchard et Chloé Fauchon d'autre part, dans le présent recueil, l'analyse des dispositions relatives à l'accès à l'information et de celles relatives à la conservation des milieux hydriques et humides. Quant à ces dernières, c'est par la *Loi relative à la conservation des milieux humides et hydriques*, L.Q. 2017, c. 14 (ci-après la « LCMHH »), qu'elles ont été introduites dans la LQE. Bien que cette dernière loi soit entrée en vigueur le 16 juin 2017 pour l'essentiel de ses dispositions touchant notamment la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*¹, et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, ce n'est paradoxalement que le 23 mars 2018 que sont entrées en vigueur celles qui venaient expressément modifier la LQE relativement aux milieux humides et hydriques. Ce décalage visait à faire concorder un nouveau régime d'autorisation prévu dans la LCMHH avec le nouveau régime d'autorisation de la LQE.

1. UN PEU D'HISTOIRE

Nous voyons dans l'évolution de la LQE différentes phases qui correspondent à l'avancement, au Québec, et des connaissances et de la prise de conscience environnementale. Dans sa toute première mouture, la LQE s'intéressait à l'eau, à l'air et au sol d'une manière qui nous apparaît plutôt simpliste avec le regard d'aujourd'hui. C'était l'époque de ce que d'aucuns ont appelé l'approche « tuyaux », une approche qui a été marquée par l'ingénierie, en particulier dans la conception des systèmes de traitement et d'épuration des eaux.

En 1972, la LQE comportait trois grandes sections liées à ces trois composantes de l'environnement (l'eau, l'atmosphère et le sol). La section V, sur la qualité de l'eau, la section VI sur la qualité de l'atmosphère et la section VII sur les déchets. Dans ce dernier cas, c'était la manière de prendre en considération la pollution des sols. Mais il s'y trouvait également une section générale, la section IV, dont les dispositions ont été à ce point adéquatement conçues qu'elles ont subsisté presque sans modification pendant plus de quatre décennies. Ce sont les articles [20](#) à [30](#), les fondements mêmes de la LQE.

L'expression « approche tuyaux » n'est pas péjorative. Elle correspond à ce dont le Québec avait grandement besoin à l'époque, la prise en main de la gestion des eaux usées sanitaires. On vit ainsi la naissance du Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ). Cette première décennie a aussi vu la disparition en 1978 des « dépotoirs », ces lieux « où l'on déposait des déchets à ciel ouvert sur le sol [...] et qui n'[étaient pas conformes] aux normes prévues aux sections IV, IX et X » du *Règlement sur les déchets solides*², et leur remplacement par les lieux d'enfouissement sanitaire et les dépôts de matériaux secs. Hormis l'adoption du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*³ à la fin de la décennie, la section VI de la LQE d'alors s'est résumée à toutes fins utiles à l'application de l'article 48, une disposition quelque peu paradoxale qui interdisait d'installer un dispositif destiné à réduire l'émission de contaminants à l'atmosphère, à moins de détenir une autorisation du ministre.

Le tournant de la décennie 1980 a été, lui, marqué par le développement d'une conscience écologique et participative, avec l'institution des procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (tant celles applicables aux territoires de la Baie-James et du Nord québécois qu'au Sud du Québec) et la reconnaissance du droit de toute personne à la qualité de l'environnement. Du coup, aux côtés des ingénieurs, venaient se greffer des professions telles que les biologistes (plus particulièrement les écologistes), les ingénieurs forestiers, les agronomes, les chimistes. C'est en 1978, en effet, qu'ont été ajoutés à la LQE, les articles [19.1](#) à [19.7](#), la première mouture des articles 31.1 à 31.9 et les dispositions applicables aux territoires de la Baie-James et du Nord québécois⁴.

La décennie 1980 a vu apparaître des dispositions qui, peut-être trop avant-gardistes, n'ont jamais été mises en oeuvre faute de règlement, bien qu'en vigueur depuis 1982⁵. Il s'agissait du régime d'attestation de conformité, prévu aux anciens articles 95.1 à 95.9. Elle a aussi vu apparaître les dispositions relatives aux attestations d'assainissement⁶, visant la mise en oeuvre du Programme de réduction des rejets industriels ou « PRRI ». C'est aussi au cours de cette décennie qu'a été ajouté le deuxième alinéa de l'article 22, portant sur les cours d'eau, lacs, étangs, marais, marécages et tourbières [7](#), mais dont l'entrée en vigueur ne se concrétisera que cinq années plus tard (le 2 décembre 1993 en fait).

Toutefois, la décennie 1980 s'est terminée par une catastrophe, l'incendie de l'entrepôt de BPC de Saint-Basile-le-Grand, lequel a entraîné le déclenchement d'une commission d'enquête sur les déchets dangereux. Elle a abouti à l'adoption des dispositions relatives aux matières dangereuses, adoptées en 1991⁸, mais qui ont tardé à être mises en vigueur. Il faudra attendre l'entrée en vigueur du *Règlement sur les matières dangereuses*, le 1^{er} décembre 1997⁹, pour leur donner effet. C'est avec l'introduction des attestations d'assainissement et des permis relatifs aux matières dangereuses qu'est apparue la limite temporelle maximale de cinq ans applicable à certaines activités (si on exclut le permis quinquennal de l'époque pour l'exploitation des systèmes de gestion des déchets par une personne de droit privé).

C'est aussi au cours de la décennie 1980 qu'est survenu le drame de la LaSalle Coke, le « *Love Canal* » québécois¹⁰, alors qu'un pâté entier de maisons a été démoli, tant la contamination du sol sous-jacent

était importante, faisant en sorte que l'année 1990 voyait naître ce qui a été appelé la « Loi du pollueur-payeur »¹¹, ancêtre de ce qui a plus tard été appelé la « Loi 72 »¹², à l'origine des dispositions actuelles sur les sols contaminés. En parallèle, le secteur des produits pétroliers se mettait au goût du jour par l'adoption de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*, L.Q. 1987, c. 80 (devenue par la suite la *Loi sur les produits et les équipements pétroliers*, RLRQ, c. P-29.1, puis à nouveau remplacée), dont la mise en oeuvre dépendait de la première mouture du *Règlement sur les produits pétroliers*¹³.

La décennie 1990 a donc été celle de l'apparition de nouveaux concepts, celui de « sol contaminé » et celui de « matières dangereuses ». C'est aussi au cours de cette décennie, à la fin de 1993, qu'est finalement entré en vigueur le 2^e alinéa de l'article 22 LQE, par le décret 1528-93 du 3 novembre 1993¹⁴. C'est la même année également qu'ont été assujettis à la procédure d'évaluation environnementale des articles 31.1 et suivants LQE les lieux d'enfouissement sanitaires et les dépôts de matériaux secs¹⁵, mesure suivie deux ans plus tard par un moratoire visant à « geler » l'établissement et l'agrandissement de ces lieux d'élimination¹⁶.

Le point marquant subséquent était également lié à la gestion des matières résiduelles, avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 2000, de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles*, L.Q. 1999, c. 75. Cette loi a imposé aux municipalités une démarche de planification régionale de la gestion des matières résiduelles. Elle a aussi aboli l'ancien régime des certificats dits « de conformité » et des permis pour l'établissement de « systèmes de gestion des déchets » (anciens articles 54 et 55 LQE), pour faire passer ces projets sous l'empire de l'article 22 LQE (et de la procédure d'évaluation environnementale pour les lieux d'enfouissement sanitaire et les dépôts de matériaux secs). Il a tout de même fallu près de six ans pour que le régime se mette vraiment en place par l'adoption du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles*, RLRQ, c. Q-2, r. 19.

La décennie 2010 a été inaugurée par deux lois, passées en 2009, l'une concernant les ressources en eau¹⁷, l'autre les gaz à effet de serre et les changements climatiques¹⁸, sans compter bien entendu l'institution du régime de sanctions administratives pécuniaires et le renforcement des peines pour les infractions à la loi¹⁹.

Face à cet historique législatif, le passage suivant du Livre vert *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*²⁰ (ci-après le « Livre vert ») étonne :

Le régime d'autorisation environnementale prévu par la LQE n'a fait l'objet d'aucune révision en profondeur depuis son adoption.

Bien au contraire, à chaque décennie, la LQE s'est « modernisée ». Le législateur l'a adaptée à de nouvelles réalités, a répondu à de nouvelles préoccupations. Au cours de cette évolution, le régime d'autorisation s'est lui-même profondément transformé. À l'origine, on trouvait d'une part un régime discrétionnaire, celui des articles 22 (général), 32 (aqueduc, égout et traitement de l'eau) et 48 (réduction des émissions de contaminants à l'atmosphère) et un régime lié, celui de l'article 55 (système de gestion des déchets, devenu plus tard l'article 54). En sus, un régime particulier de permis permettait au ministre de contrôler l'exploitation de certaines installations par des personnes de droit privé (pour les aqueducs et égouts – permanent – et pour les systèmes de gestion des déchets – quinquennal). L'affaire *Construction Bérou*²¹ devait entraîner la disparition du régime lié relatif aux lieux d'élimination de déchets en les assujettissant à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (ci-après la « PÉEIE ») des articles 31.1 et suivants LQE.

Autrement, tous les pouvoirs d'autorisation du ministre étaient discrétionnaires et ne se distinguaient, avant les changements apportés par la Loi modificative, que par les appellations différentes, principalement « certificat d'autorisation », « autorisation », « permis ». La distinction entre « certificat d'autorisation » et « autorisation » s'expliquait d'ailleurs par la finalité de ces décisions du ministre. Le certificat d'autorisation visait des gestes susceptibles de rejeter des contaminants dans l'environnement, tandis que les autorisations visaient des mesures d'assainissement (de l'eau ou de l'air).

Nous sommes d'avis que les changements survenus au cours de ces quatre décennies ont plutôt été des changements en profondeur, si ce n'est que l'ancien article 22 LQE lui-même, du moins quant à son premier alinéa, n'a pas, lui, subi de changement (hormis des modifications de formes, comme lorsque le Directeur des services de protection de l'environnement a cédé sa place au ministre de l'Environnement en 1980²²). Or, ce premier alinéa de l'ancien article 22 a été si bien rédigé qu'il nous revient presque intouché dans la loi nouvelle comme nous le verrons. Et l'explication est simple. Le législateur, en matière de protection de l'environnement, n'a pas d'autre choix que de rédiger ses lois en termes généraux²³, qu'il appartient ensuite aux tribunaux d'interpréter « en se fondant sur l'expérience »²⁴.

Par ailleurs, parmi les pouvoirs réglementaires du gouvernement, rien n'empêchait ce dernier d'uniformiser le contenu des demandes devant être faites au ministre pour obtenir ces « autorisations », quitte à prévoir des portions propres à chaque type (ce que comptait faire d'ailleurs le gouvernement, quant aux nouvelles dispositions de la LQE, comme on le verra).

2. UNE MISE EN OEUVRE DIFFICILE

Dans le Livre vert²⁵, le ministre s'était donné comme objectif, quant aux autorisations environnementales, de les « actualiser »

- en renforçant l'intégration de la lutte contre les changements climatiques ;
- en assurant une meilleure intégration des 16 principes du développement durable ;
- en encadrant les évaluations environnementales stratégiques.

Il s'est également donné comme objectif de se concentrer sur les projets ayant des impacts importants sur l'environnement, par une approche fondée sur le risque environnemental et par une capacité augmentée de réaction aux situations exceptionnelles.

Mais aussi et surtout, relativement aux autorisations environnementales, le ministre s'était donné comme objectif d'alléger et de clarifier le traitement des demandes et les démarches d'autorisation, en augmentant la prévisibilité et l'efficacité. Il proposait pour cela des pistes pour améliorer la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE)²⁶, en optimisant le processus d'autorisation ministérielle et en réduisant les délais²⁷.

On pourra s'interroger longuement sur le succès de la démarche entreprise quant à ces objectifs. On pourra se demander s'il était nécessaire de chambarder à ce point les processus d'autorisation déjà prévus dans la LQE, s'il était justifié de réformer la LQE au point où le gouvernement peine à remplir la commande gigantesque que lui a refilée le législateur, au plan réglementaire, au point où celui-ci a raté une première échéance et s'apprête à en rater une deuxième.

Il en résulte aujourd'hui une loi encore plus dépendante du pouvoir réglementaire du gouvernement que

ne l'était la loi antérieure, sans que la réglementation à l'appui soit au rendez-vous. Pour cette raison, il est encore impossible de vraiment dégager à long terme les effets du nouveau régime d'autorisation. Toute une série de règlements devaient soit être modifiés, remplacés ou abrogés et d'autres devaient être adoptés au plus tard à la date d'entrée en vigueur de la Loi modificative. À cet égard, l'article 306 était impératif :

306. Le gouvernement doit, au plus tard le 23 mars 2018, prendre un règlement afin de modifier, de remplacer ou d'abroger en concordance avec les dispositions prévues par la présente loi et d'en assurer leur application les règlements suivants, lequel doit entrer en vigueur à cette date :

- 1° le *Règlement sur l'application de l'article 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2, r. 2) ;
- 2° le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2, r. 3) ;
- 3° le *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel* (chapitre Q-2, r. 5) ;
- 4° le *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout* (chapitre Q-2, r. 21) ;
- 5° le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (chapitre Q-2, r. 23) ;
- 6° le *Règlement sur les matières dangereuses* (chapitre Q-2, r. 32) ;
- 7° le *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* (chapitre Q-2, r. 35.2).

De plus, le gouvernement doit, au plus tard le 23 mars 2018, prendre les règlements suivants, lesquels doivent entrer en vigueur à cette date :

- 1° un règlement relatif aux activités admissibles à une déclaration de conformité, conformément à la sous-section 2 de la section II du chapitre IV du titre I de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2), introduite par l'article 16 de la présente loi ;
- 2° un règlement relatif aux activités exemptées de l'application de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, conformément à la sous-section 3 de la section II du chapitre IV du titre I de cette loi, introduite par l'article 16 de la présente loi.

Le gouvernement doit également, au plus tard le 23 mars 2018, modifier les *Modalités de signature de certains documents du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (chapitre M-30.001, r. 1).

De toute évidence, la tâche a été plus considérable que ce qui avait été anticipé. Dans la *Gazette officielle* du 14 février 2018, trop tard pour respecter le délai de 60 jours alors prévu à l'ancien article 124 LQE, ce sont pas moins de 24 projets de règlement qui ont été prépubliés. Deux de ces règlements projetés devaient remplacer des règlements existants (l'un d'entre eux a été adopté, le *Règlement sur les aqueducs et égouts privés*, RLRQ, c. Q-2, r. 4.01, remplaçant le *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout*, RLRQ, c. Q-2, r. 21), 18 autres projets devaient modifier autant de règlements existants (principalement pour rapatrier dans un seul règlement les règles régissant les demandes d'autorisation contenues dans ces règlements), alors que quatre autres projets étaient de tout nouveaux règlements, dont le plus fondamental, l'assise même de la modulation annoncée dans le Livre vert, qui

n'a pas été adopté : le *Projet de règlement sur l'autorisation ministérielle et la déclaration de conformité en matière d'environnement*²⁸ (ci-après le « *Projet de règlement sur l'autorisation ministérielle* »).

Un autre règlement, le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, RLRQ, c. Q-2, r. 23.1, essentiel à la mise en oeuvre des nouvelles règles de la PÉIE, avait été prépublié en décembre 2017. Il est entré en vigueur en même temps que ces nouvelles règles le 23 mars 2018.

Pour pallier les problèmes posés par l'entrée en vigueur d'une loi orpheline de ses règlements de mise en oeuvre, le *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*, RLRQ, c. Q-2, r. 32.1 (ci-après le « *Règlement sur les mesures transitoires* ») a été adopté en vertu de l'article 305 de la Loi modificative :

305. Le gouvernement peut, par un règlement pris au plus tard le 23 mars 2018, édicter toute mesure transitoire nécessaire à l'application de la présente loi, y compris afin d'ajuster les dispositions transitoires prévues par la présente loi.

Par ce règlement, bien que le procédé demeure juridiquement douteux à notre avis, le gouvernement a de son propre chef repoussé l'échéance du 23 mars 2018 que lui avait imposée le législateur. Nous reviendrons plus loin sur ce règlement, notamment pour illustrer la difficulté que pose l'incapacité du gouvernement à remplir sa fonction réglementaire dans le délai prescrit.

À cet effet, la ministre Isabelle Melançon avait annoncé en mai 2018 la formation d'un comité accompagnateur, formé de deux administrateurs d'État à la retraite, qui avait pour mandat de la conseiller sur la conformité des projets de règlement avec l'objectif de mettre en place un régime d'autorisation plus clair, plus simple et plus prévisible²⁹. Il faudra maintenant surveiller les intentions du ou de la future ministre que le nouveau gouvernement désignera. Pour l'instant, les mesures transitoires prévues dans le *Règlement sur les mesures transitoires* cesseront d'avoir effet le 1^{er} décembre 2018. Le gouvernement n'aura alors d'autre choix que de prolonger cette échéance du 1^{er} décembre à moins que, d'ici là, les règlements attendus soient adoptés (éventualité par ailleurs peu vraisemblable ; la ministre sortante avait d'ailleurs indiqué qu'elle proposerait au gouvernement de reporter l'échéance³⁰).

3. UNE NOMENCLATURE UNIFIÉE

Au coeur de cette réforme visant à « moderniser » la LQE, on trouve le nouvel article [22](#) LQE. Est désormais regroupé sous une seule appellation, à savoir une « autorisation », ce qui était auparavant nommé, selon le cas, « certificat d'autorisation », « autorisation », « permis », « permission », « attestation d'assainissement ». L'ancien article 22 LQE, dont le premier alinéa était resté pratiquement inchangé depuis 45 ans, a été entièrement refondu, mais la qualité de la rédaction initiale du premier alinéa de cette disposition fait en sorte que le législateur l'a conservé, comme nous le verrons.

Simplification ou complexification ? Tel qu'exposé plus haut, le « certificat d'autorisation » et l'« autorisation » se distinguaient par la nature de l'activité contrôlée. S'il s'agissait d'une activité potentiellement contaminante, elle était sujette à un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22. S'il s'agissait d'une installation destinée à contrôler un rejet de contaminants (traitement des eaux, réduction

des émissions atmosphériques), il s'agissait d'une autorisation. Quant au terme « permis », il désignait des autorisations renouvelables comportant (sauf pour les exploitants privés d'aqueduc et d'égouts) une période de validité n'excédant pas cinq ans (c'était le cas pour la gestion des matières dangereuses et, jusqu'en 2000, des matières résiduelles).

À présent, on ne trouve qu'un seul vocable, « l'autorisation », mais qui peut tantôt être à durée limitée, renouvelable ou non, tantôt à caractère permanent (mais sous réserve d'un pouvoir de révision du ministre), et tantôt applicable à des activités susceptibles de rejeter des contaminants et tantôt à des activités visant à en réduire le rejet. Mais au-delà de cette appellation unique, c'est pratiquement le *statu quo ante* qui est maintenu, du moins à ce jour, quant à ce qui est assujéti ou ne l'est pas à une autorisation du ministre.

Le nouvel article 22 regroupe en fait, en neuf paragraphes, tout ce qui faisait déjà l'objet d'une forme quelconque d'autorisation dans la LQE. Un dixième paragraphe permet au gouvernement d'assujéti à une autorisation les cas qu'il détermine. Le gouvernement n'avait d'ailleurs pas attendu d'y être autorisé par une disposition telle que ce paragraphe 10° pour assujéti par règlement à l'article 22 LQE certaines activités. À titre d'exemple, c'est ce qu'il a prévu pour les centres de transfert de sols contaminés³¹, à l'égard desquels le gouvernement a même fixé une période de durée du certificat d'autorisation³².

Voici, intégralement, le nouvel article 22 LQE :

22. Sous réserve des sous-sections 2 et 3, nul ne peut, sans obtenir au préalable une autorisation du ministre, réaliser un projet comportant l'une ou plusieurs des activités suivantes :

- 1° l'exploitation d'un établissement industriel visé à la section III, dans la mesure qui y est prévue ;
- 2° tout prélèvement d'eau, incluant les travaux et ouvrages que nécessite un tel prélèvement, dans la mesure prévue à la section V ;
- 3° l'établissement, la modification ou l'extension de toute installation de gestion ou de traitement des eaux visée à l'article 32 ainsi que l'installation et l'exploitation de tout autre appareil ou équipement destiné à traiter les eaux, notamment pour prévenir, diminuer ou faire cesser le rejet de contaminants dans l'environnement ou dans un réseau d'égout ;
- 4° tous travaux, toutes constructions ou toutes autres interventions dans des milieux humides et hydriques visés à la section V.1 ;
- 5° la gestion de matières dangereuses, dans la mesure prévue à la sous-section 4 de la section VII.1 ;
- 6° l'installation et l'exploitation d'un appareil ou d'un équipement destiné à prévenir, à diminuer ou à faire cesser le rejet de contaminants dans l'atmosphère ;
- 7° l'établissement et l'exploitation d'une installation d'élimination de matières résiduelles ;
- 8° l'établissement et l'exploitation d'une installation de valorisation de matières résiduelles, incluant toute activité de stockage et de traitement de telles matières aux fins de leur valorisation ;
- 9° toute construction sur un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières

résiduelles et qui est désaffecté ou tous travaux visant à changer l'utilisation d'un tel terrain ;
10° toute autre activité déterminée par règlement du gouvernement.

Est 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 :

- 1° la construction d'un établissement industriel ;
- 2° l'exploitation d'un établissement industriel autre que ceux visés au paragraphe 1° du premier alinéa ;
- 3° l'utilisation d'un procédé industriel ;
- 4° l'augmentation de la production d'un bien ou d'un service.

À présent, examinons chacun des paragraphes du premier alinéa, en lien avec les anciennes dispositions de la LQE :

1° l'exploitation d'un établissement industriel visé à la section III, dans la mesure qui y est prévue ;

La section III de la LQE dont il est question dans ce paragraphe reprend presque telles quelles les dispositions de la LQE relatives aux attestations d'assainissement ainsi qu'elles se lisaient avant le 23 mars 2018. Essentiellement, le changement consiste à appeler « autorisation » ce qui était une « attestation d'assainissement ». On évitera ainsi un dédoublement puisqu'antérieurement, pour un nouvel établissement industriel assujéti au régime d'attestation d'assainissement, il fallait d'abord que l'exploitant obtienne un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE, puis une fois obtenu le certificat ou concurremment, qu'il demande une attestation d'assainissement. L'exploitation pouvait alors entreprendre son exploitation dans l'attente d'une décision du ministre relativement à la demande d'attestation³³.

2° tout prélèvement d'eau, incluant les travaux et ouvrages que nécessite un tel prélèvement, dans la mesure prévue à la section V ;

La section V de la LQE dont il est question dans ce paragraphe demeure inchangée elle aussi, sous réserve du régime d'autorisation qui est désormais transféré au nouvel article 22 LQE. Pour les prélèvements d'eau, il faut se référer à la sous-section 1 de la section V. Cette sous-section comprend les articles 31.75 à 31.108 LQE.

3° l'établissement, la modification ou l'extension de toute installation de gestion ou de traitement des eaux visée à l'article 32 ainsi que l'installation et l'exploitation de tout autre appareil ou équipement destiné à traiter les eaux, notamment pour prévenir, diminuer ou faire cesser le rejet de contaminants dans l'environnement ou dans un réseau d'égout ;

Ce paragraphe correspond à une réécriture de l'ancien article 32 LQE, que l'on retrouve à la sous-section 4 de la section V, avec un nouveau concept, celui de « installation de gestion ou de traitement des eaux », défini au nouvel article 32 :

32. Pour l'application du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 22 et de la présente sous-section, est une installation de gestion ou de traitement des eaux :

- 1° un système d'aqueduc ;
- 2° un système d'égout ;
- 3° un système de gestion des eaux pluviales.

Le gouvernement peut, par règlement, définir les termes mentionnés au premier alinéa.

Si l'autorisation prévue à l'ancien article 32 est maintenant une autorisation sous le nouvel article [22](#) LQE, il n'en est pas de même du permis qui était exigé de l'exploitant privé d'un réseau d'aqueduc ou d'égouts. Ce régime de permis a été aboli, par l'abrogation de l'ancien article 32.4 LQE.

4° tous travaux, toutes constructions ou toutes autres interventions dans des milieux humides et hydriques visés à la section V.1 ;

Au moment de la sanction de la Loi modificative, le paragraphe 4° du premier alinéa du nouvel article [22](#) LQE se lisait comme suit :

4° tous travaux, toutes constructions ou autres interventions dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière ;

En comparant cette version du paragraphe 4° telle que sanctionnée en mars 2017 avec la version actuelle citée plus haut en vigueur depuis le 23 mars 2018, on constate incontestablement un élargissement des types de milieux visés par ce paragraphe. Le nouveau paragraphe fait en effet référence aux milieux humides et hydriques visés à la section V.1 de la LQE. Il s'agit d'une section introduite dans la LQE par la LCMHH. À l'article [46.0.2](#) LQE, ces milieux sont ainsi définis :

46.0.2. Pour l'application de la présente section, l'expression « milieux humides et hydriques » fait référence à des lieux d'origine naturelle ou anthropique qui se distinguent par la présence d'eau de façon permanente ou temporaire, laquelle peut être diffuse, occuper un lit ou encore saturer le sol et dont l'état est stagnant ou en mouvement. Lorsque l'eau est en mouvement, elle peut s'écouler avec un débit régulier ou intermittent.

Un milieu humide est également caractérisé par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par des espèces hygrophiles.

Sont notamment des milieux humides et hydriques :

- 1° un lac, un cours d'eau, y compris l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent et les mers qui entourent le Québec ;
- 2° les rives, le littoral et les plaines inondables des milieux visés au paragraphe 1°, tels que définis par règlement du gouvernement ;
- 3° un étang, un marais, un marécage et une tourbière.

Les fossés de voies publiques ou privées, les fossés mitoyens et les fossés de drainage, tels que définis aux paragraphes 2° à 4° du premier alinéa de l'article [103](#) de la *Loi sur les compétences municipales* (chapitre C-47.1), ne constituent pas des milieux humides et hydriques.

Cette référence, désormais, aux milieux humides et hydriques au sens de la section V.1 de la LQE fait en sorte que les rives et les plaines inondables sont désormais visés par ce paragraphe. Cela a entraîné la prise de mesures transitoires afin de maintenir le *statu quo* quant à ces milieux. Nous y revenons plus

bas.

5° la gestion de matières dangereuses, dans la mesure prévue à la sous-section 4 de la section VII.1 ;

Quant aux matières dangereuses, il n'y a pas de changement dans le régime d'autorisation, si ce n'est que l'autorisation qui était auparavant prévue à l'ancien article 70.8 LQE (pour la possession pendant plus de 12 mois d'une matière dangereuse assujettie) et le permis prévu à l'ancien article 70.9 deviennent des autorisations en vertu du nouvel article 22. Notons que, quant à la possession d'une matière dangereuse assujettie, le délai de 12 mois a été prolongé à 24 mois par une modification apportée à l'ancien article 70.8. Sous réserve de ces changements, ces deux articles, 70.8 et 70.9, subsistent et maintiennent le régime qui était en vigueur avant les modifications à la LQE.

6° l'installation et l'exploitation d'un appareil ou d'un équipement destiné à prévenir, à diminuer ou à faire cesser le rejet de contaminants dans l'atmosphère ;

Il s'agit telle quelle de l'autorisation qui était prévue à l'ancien article 48, aujourd'hui abrogé.

7° l'établissement et l'exploitation d'une installation d'élimination de matières résiduelles ;

Il s'agit essentiellement de l'ancien article 55 LQE, également abrogé. Notons que la modification d'une telle installation, auparavant assujettie à un certificat d'autorisation en vertu de cet ancien article, est maintenant expressément prévue au paragraphe 4° de l'article [30](#) LQE.

8° l'établissement et l'exploitation d'une installation de valorisation de matières résiduelles, incluant toute activité de stockage et de traitement de telles matières aux fins de leur valorisation ;

Cette disposition est de droit nouveau et contribuera à clarifier une situation ambiguë remontant à l'époque du *Règlement sur les déchets solides*, RLRQ, c. Q-2, r. 13, quant à ce qui était appelé des déchets « infermentescibles », pour lesquels les installations de récupération et de compostage n'étaient pas considérées comme des lieux d'élimination ou d'entreposage au sens du règlement³⁴.

Pour rappel quant à la portée du paragraphe 8° ci-dessus, la valorisation de matières résiduelles est définie à l'article [1](#) LQE comme :

toute opération visant, par le réemploi, le recyclage, le traitement biologique, dont le compostage et la biométhanisation, l'épandage sur le sol, la régénération ou par toute autre action qui ne constitue pas de l'élimination, à obtenir à partir de matières résiduelles des éléments ou des produits utiles ou de l'énergie ;

Cette définition se trouvait auparavant à l'ancien article 53.1 LQE, aujourd'hui abrogé.

9° toute construction sur un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles et qui est désaffecté ou tous travaux visant à changer l'utilisation d'un tel terrain ;

Ce paragraphe transforme en « autorisation » en vertu de l'article 22 la « permission » qui était auparavant requise en vertu de l'article [65](#) LQE pour la construction sur un ancien lieu d'élimination de matières résiduelles. Y est ajouté le changement d'utilisation. Notons que des dispositions nouvelles ont aussi été ajoutées à la LQE relativement à la construction ou à un changement d'utilisation sur le terrain d'un ancien lieu d'élimination de déchets, dispositions qui s'apparentent à plusieurs dispositions relatives aux terrains contaminés (nouveaux articles [65.1](#) à [65.5](#) LQE).

10° toute autre activité déterminée par règlement du gouvernement.

Tel que mentionné plus haut, le gouvernement n'a pas attendu d'être ainsi habilité expressément par la loi pour assujettir par voie réglementaire des activités à un certificat d'autorisation. À présent, l'habilitation législative est claire.

4. UN ARTICLE 22 INVERSÉ

L'article 22 que l'on connaissait se trouve aujourd'hui inversé dans ses deux premiers alinéas. Reprenons ici ces alinéas tel qu'ils se lisaient avant le 23 mars 2018 :

22. (1^{er} et 2^e alinéas) Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.

Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation.

Revenons d'abord sur le deuxième alinéa du nouvel article 22 :

Est 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 :

- 1° la construction d'un établissement industriel ;
- 2° l'exploitation d'un établissement industriel autre que ceux visés au paragraphe 1° du premier alinéa ;
- 3° l'utilisation d'un procédé industriel ;
- 4° l'augmentation de la production d'un bien ou d'un service.

Ce deuxième alinéa, à peu de détails près (mais détails non négligeables pour autant, comme nous le verrons), reprend les termes du premier de l'ancien article 22 LQE (que nous déconstruisons ici pour plus de clarté) :

22. Nul ne peut

- ériger ou modifier une construction,
- entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque,
- l'exercice d'une activité ou
- l'utilisation d'un procédé industriel
- ni augmenter la production d'un bien ou d'un service

s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.

On retrouve dans les deux versions la même énumération d'activités et les mêmes effets appréhendés, à savoir la possibilité (selon le sens du mot « susceptible ») qu'en résulte un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de sa qualité.

À l'inverse, ce qui était le deuxième alinéa de l'ancien article 22 fait maintenant partie de son premier alinéa. À cet égard, citons à nouveau le paragraphe 4°, cette partie du premier alinéa du nouvel article 22 reprenant l'ancien deuxième alinéa, mais tel que ce paragraphe se lisait avant l'entrée en vigueur de la LCMHH :

4° tous travaux, toutes constructions ou autres interventions dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière ;

Cette partie du premier alinéa du nouvel article [22](#) LQE reprend donc l'énumération des mêmes milieux qui étaient énumérés au deuxième alinéa de l'ancien article 22 :

Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation.

(Nos soulignements)

Par ce paragraphe 4°, le premier alinéa du nouvel article [22](#) LQE reprend donc les règles du deuxième alinéa de l'ancien article, et le deuxième alinéa du nouvel article est la reprise du premier alinéa de l'ancien. Cette inversion dans les alinéas, que nous estimons malheureuse car source éventuelle de confusion à notre avis, a requis un certain effort de créativité dans la rédaction des mesures transitoires réglementaires. Ainsi, aux paragraphes 1° et 2° de l'article 1 du *Règlement sur les mesures transitoires*, on peut lire :

1. À compter du 23 mars 2018, [...] à moins que le contexte n'indique un sens différent, dans toute loi, tout règlement ou tout décret :

1° [...] une référence à un certificat d'autorisation délivré en vertu du premier alinéa de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2), tel qu'il se lisait avant le 23 mars 2018, devient une référence à une autorisation délivrée en vertu du deuxième alinéa de l'article 22 de cette loi tel qu'il se lit à compter de cette date ;

2° une référence à un certificat d'autorisation délivré en vertu du deuxième alinéa de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, tel qu'il se lisait avant le 23 mars 2018, devient une référence à une autorisation délivrée en vertu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 22 de cette loi tel qu'il se lit à compter de cette date ;

Mais c'était sans tenir compte de la modification apportée par la LCMHH, qui a donné au paragraphe 4° du premier alinéa du nouvel article [22](#) LQE sa graphie actuelle, comme on l'a vu plus haut :

4° tous travaux, toutes constructions ou toutes autres interventions dans des milieux humides et

hydriques visés à la section V.1 ;

Cette modification ayant élargi considérablement la portée du premier alinéa du nouvel article 22, comme on l'a vu plus haut, elle a contraint le gouvernement à prévoir une exception temporaire à la référence croisée à l'article 1 du *Règlement sur les mesures transitoires* :

3° jusqu'à la date de l'entrée en vigueur des règlements visés aux paragraphes 1 à 4, 6 et 7 du premier alinéa et au deuxième alinéa de l'article 306 ainsi qu'à l'article 308 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* ou jusqu'au 1^{er} décembre 2018, selon la plus rapprochée de ces dates, une référence à un certificat d'autorisation délivré en vertu du premier alinéa de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, tel qu'il se lisait avant le 23 mars 2018, pour une activité réalisée dans une rive ou une plaine inondable est une référence à une autorisation délivrée en vertu du deuxième alinéa de l'article 22 de cette loi tel qu'il se lit à compter de cette date.

Cette règle transitoire relative aux milieux humides et hydriques, applicables aux autorisations déjà délivrées, vaut aussi pour les futures demandes d'autorisation, comme le prévoit le paragraphe 1° de l'article 5 du *Règlement sur les mesures transitoires* :

5. À compter du 23 mars 2018 et jusqu'à la date de l'entrée en vigueur des règlements visés aux paragraphes 1 à 4, 6 et 7 du premier alinéa et au deuxième alinéa de l'article 306 ainsi qu'à l'article 308 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* (2017, chapitre 4) ou jusqu'au 1^{er} décembre 2018, selon la plus rapprochée de ces dates, la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2) s'applique selon les conditions suivantes :

1° malgré l'article [46.0.2](#) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, tous travaux, toutes constructions ou toutes autres interventions dans une rive ou une plaine inondable sont visés par le deuxième alinéa de l'article 22 de cette loi ;

[...]

Ainsi, pour maintenir l'état du droit jusqu'à ce que les règlements attendus viennent clarifier l'application de la loi nouvelle, les rives et plaines inondables ne sont pas considérées comme des milieux humides et hydriques quant aux autorisations délivrées sous l'ancien article 22, ni quant aux demandes d'autorisation sous le nouvel article. Cela permet entre autres aux dispositions des articles [2](#) à [3](#) du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*³⁵ (ci-après le « RALQE ») de continuer d'avoir plein effet. Il s'agit de deux articles soustrayant à l'article 22 certains travaux selon qu'ils sont autrement visés par le premier alinéa ou par le deuxième alinéa.

2. À moins qu'il ne s'agisse de la réalisation de tout ou partie d'un projet destiné à des fins d'accès public ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques sur une rive ou dans une plaine inondable au sens de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (chapitre Q-2, r. 35), sont soustraits à l'application du premier alinéa de l'article 22 de la Loi :

[suit une énumération de projets en 14 paragraphes]

3. Sont soustraits à l'application du deuxième alinéa de l'article 22 de la Loi :

[suit une énumération de projets en 4 paragraphes]
(Nos soulèvements)

Ce règlement devait être modifié, remplacé ou abrogé au plus tard le 23 mars 2018, mais le gouvernement a raté l'échéance et n'a toujours pas pris cette mesure réglementaire.

306. Le gouvernement doit, au plus tard le 23 mars 2018, prendre un règlement afin de modifier, de remplacer ou d'abroger en concordance avec les dispositions prévues par la présente loi et d'en assurer leur application les règlements suivants, lequel doit entrer en vigueur à cette date :

[...]

2° le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2, r. 3) ;

[...]

L'inversion des alinéas dans le nouvel article 22, quant aux milieux humides et hydriques, imposait donc qu'une mise au point soit faite dans l'intervalle. Il faut donc lire désormais le RALQE en interchangeant « premier » et « deuxième » !

Si l'on exclut la longue liste des autorisations désormais rapatriées sous le nouvel article [22](#) LQE, il y a donc une équivalence (inversée) entre les alinéas des ancien et nouvel article 22. Elle n'est toutefois pas parfaite (outre la notion plus large de milieu humide et hydrique dont nous venons de parler). Examinons-en les particularités respectives. Malgré les apparences, ces dispositions comportent quelques différences de fond qui viennent modifier l'état du droit et, sans doute, remettre en question une partie de l'abondante jurisprudence relative au premier alinéa de l'article 22.

5. LE NOUVEL ARTICLE 22 ET LES DROITS ACQUIS

La première différence, capitale, est la disparition du mot « entreprendre », un mot à l'origine d'importants arrêts de la Cour d'appel, dont le premier avait été rendu quelques années à peine après l'entrée en vigueur de la LQE, l'arrêt *Constructions du St-Laurent ltée*³⁶. Au sujet de ce terme, la Cour s'était exprimée ainsi, au sujet de l'exploitation d'une carrière qui avait débuté avant l'entrée en vigueur de la LQE :

Donc en partant de cette conclusion que l'appelante exploite une entreprise de carrière depuis au moins 1970, la question à se poser est de savoir si elle est quand même tenue, en vertu de l'article 22, d'obtenir un certificat d'autorisation : avec respect pour toute opinion contraire, je crois que le Législateur a voulu imposer cette obligation d'obtenir un certificat d'autorisation seulement aux entreprises qui débutent une opération ou bien qui augmentent la production d'une opération déjà en cours.

En effet, aucun dictionnaire ne donne au mot « entreprise » le sens de « continuer » ; dans le Petit Larousse, on trouve la définition suivante : « prendre la résolution de faire une chose et la commencer » ; dans le Petit Robert, « entreprendre » signifie « se mettre à faire quelque chose ; commencer » ; dans Quillet, « entreprendre » est traduit par « se décider à faire une chose et s'engager dans son exécution ».

[...] il ressort donc que le mot « entreprendre » de l'article 22 signifie ce qu'il a toujours signifié en langage courant : « commencer » ou « débiter » [...].
(Références omises)

Tout ce qui était déjà en place au 21 décembre 1972, date d'entrée en vigueur de la LQE, se voyait reconnaître un droit acquis à son maintien face à l'exigence du certificat d'autorisation. À l'égard d'une construction existante, le certificat d'autorisation ne pouvait être exigé que si on la modifiait (bien entendu s'il pouvait résulter de cette modification un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de sa qualité), et d'une entreprise existante, que s'il y avait augmentation de cette production (conditionnellement aux mêmes effets possibles).

Dans une autre affaire³⁷, après l'entrée en vigueur d'un autre article contenant aussi le mot « entreprendre », l'article 31.1 LQE, la Cour d'appel avait réitéré ce principe :

En octobre 1976, notre cour est appelée à interpréter cet article. C'est alors qu'elle rend l'arrêt *Constructions du St-Laurent Ltée*, déjà mentionné et qu'invoque l'appelante. J'y reviendrai.

En décembre 1978, le législateur ajoute un troisième contrôle qui, avec ses particularités, procède de la même nature que le régime de l'article 22. Ce sont les articles 31.1 à 31.9 :

Section IV.1 Évaluation et examen des impacts sur l'environnement de certains projets.

31.1 *Nul ne peut entreprendre* une construction, un ouvrage, une activité ou *une exploitation* ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la *procédure d'évaluation et d'examen des impacts* sur l'environnement prévue dans la présente section et *obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement*.

31.2 Celui qui a l'intention d'entreprendre la réalisation d'un projet visé à l'article 31.1 doit déposer un avis écrit au ministre décrivant la nature générale du projet. Le ministre indique alors à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement que celui-ci doit préparer.

[etc.]

(Les italiques sont de la soussignée.)

[...]

Je note aussi que, depuis notre arrêt, en 1976, dans *Constructions du St-Laurent Ltée*, le législateur a procédé à quelques reprises à des modifications à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, par exemple en 1978 et en 1988, sans modifier les dispositions en litige pour donner une autre portée à l'interprétation de notre cour quant à l'article 22 et pour l'écarter de quelque manière, ce que le législateur pouvait évidemment faire. Au contraire, en 1978, il a à nouveau utilisé les termes « entreprendre une exploitation » (art. 31.1).

(Nos soulignements ; références omises)

Le deuxième alinéa de l'ancien article 22 LQE comportait une différence avec le premier et cette différence a fait conclure à la Cour d'appel³⁸ que, pour ce deuxième alinéa, il n'y avait pas de droits acquis, en accord avec le principe dégagé dans *Constructions du St-Laurent* et dans *Lafarge*. En effet, le deuxième alinéa de l'ancien article 22 ne s'appliquait pas seulement à une construction qu'on érige ou

modifie ou à une activité qu'on « entreprend », mais également aux travaux qu'on « exécute ». Les mots « exécute des travaux » étaient absents du premier alinéa de l'ancien article. Mais dans l'affaire *Marcoux*, l'activité pour laquelle on a refusé de reconnaître des droits acquis n'était pas une activité continue et déjà en cours, mais bien une activité ponctuelle de « dévégétalisation » et de nivellement d'une plage.

Le législateur a fait disparaître le mot « entreprendre » dans le nouvel article 22, ce qui soulève à nouveau la question des droits acquis auparavant reconnus, face à l'exigence du certificat d'autorisation. L'article 290 de la Loi modificative pourrait laisser croire que l'intention du législateur était de s'écarter du droit antérieur et de ne plus reconnaître ce droit acquis.

290. Une activité en cours de réalisation le 23 mars 2018 pour laquelle aucune autorisation ministérielle n'était exigée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* à cette date et qui est désormais assujettie à une autorisation visée à l'article 22 de cette loi, remplacé par l'article 16 de la présente loi, peut se poursuivre sans autre formalité sous réserve des dispositions particulières que peut prévoir un règlement du gouvernement.

Cependant, le législateur a conservé au nouvel article 22 les mots « au préalable » qui étaient aussi présents dans l'ancienne version. Comment un exploitant peut-il obtenir « au préalable » une autorisation pour une activité qu'il mène déjà ? Par ces mots, le législateur maintient-il la reconnaissance des droits acquis pour ce qui était déjà en place au moment de l'entrée en vigueur du nouvel article 22 ?

Le législateur utilise le mot « projet » dans le nouvel article 22. Dans son analyse, dans l'affaire *Lafarge* citée plus haut, la juge Mailhot insiste non seulement sur le mot « entreprendre », mais également sur le mot « projet » qui apparaissait tant à l'ancien article 22 qu'à l'ancien *Règlement relatif à l'administration de la Loi sur la qualité de l'environnement*³⁹. Elle en conclut que « le Législateur s'adresse aux entreprises qui opéreront dans le futur plutôt [que] dans le passé »⁴⁰. « Projet » est également le terme choisi par le législateur aux articles [31.1](#) et s. LQE, de même qu'à l'article [2](#) du *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*. Dans le *Petit Robert de la langue française*, le mot « projet » est défini notamment comme « [c]e que l'on se propose de faire, à un moment donné ».

L'article 290 cité plus haut n'est pas si clair. D'un côté, le législateur précise que l'activité peut se poursuivre « sans autre formalité » et de l'autre, prévoit une réserve. Cette réserve vise ce que le législateur appelle des « dispositions particulières ». Cette expression peut-elle aller jusqu'à imposer par règlement que la réalisation de l'activité ne puisse se continuer sans obtenir une autorisation du ministre ? Comment alors concilier une telle exigence (qui serait imposée par voie réglementaire) avec les termes « au préalable » dictés par le législateur ? À notre avis, le mot « formalité » pourrait fort bien désigner des mesures qui ne sont pas de la nature d'une formalité « préalable », mais plutôt des mesures comme, par exemple, l'attestation de conformité prévue au paragraphe 10° de l'article [95.1](#) LQE :

95.1. Le gouvernement peut adopter des règlements pour :

10° exiger une attestation de conformité aux normes réglementaires, avant ou après la réalisation de certaines catégories d'activités qu'il détermine, signée par un professionnel ou toute autre personne compétente dans le domaine visé, ainsi que prévoir les conditions et modalités applicables ;

Certes, le premier alinéa du nouvel article 22 impose, par son paragraphe 10°, d'obtenir une autorisation du ministre pour la réalisation d'un projet comportant une activité déterminée par règlement. Toutefois, comme dans tous les autres cas prévus à l'article 22, l'autorisation doit là aussi être obtenue « au préalable ». À notre avis, les mots « au préalable » nous rapprochent du mot « entreprendre ». Si l'intention du législateur était vraiment d'appliquer le régime d'autorisation de l'article 22 aux activités existantes, il aurait simplement pu exiger que, pour la réalisation du projet, il faille « détenir » une autorisation, ou en « être titulaire », en évitant l'usage des mots « au préalable ».

Ainsi, lorsque le législateur a voulu qu'un régime d'autorisation soit d'application immédiate, il n'a pas utilisé le mot « entreprendre » dans les anciennes dispositions, ni non plus les mots « au préalable ». Ainsi, l'ancien article 70.9 LQE, à l'égard des matières dangereuses, était clair :

70.9. Doit être titulaire d'un permis délivré par le ministre, quiconque :

- 1° exploite, pour ses propres fins ou pour autrui, un lieu d'élimination de matières dangereuses ou offre un service d'élimination de matières dangereuses ;
- 2° exploite, à des fins commerciales, un procédé de traitement de matières dangereuses usagées, usées, périmées, apparaissant sur une liste établie à cette fin par règlement ou appartenant à une catégorie mentionnée sur cette liste ;
- 3° entrepose, après en avoir pris possession à cette fin, des matières dangereuses visées au paragraphe 2° ;
- 4° utilise à des fins énergétiques, après en avoir pris possession à cette fin, des matières dangereuses visées au paragraphe 2° ;
- 5° exerce une activité, déterminée par règlement, relativement à une matière dangereuse.

Bien entendu, en pareil régime, des délais sont prévus afin de permettre à celui qui exerce une activité existante de se conformer à la nouvelle exigence. Ce fut le cas pour le permis requis en vertu de l'article [70.9](#) LQE, par l'effet de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*⁴¹ :

16. Celui qui, à la date d'entrée en vigueur de l'article [70.9](#) de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou d'une disposition réglementaire prise en vertu des paragraphes 8° ou 9° de l'article 70.19, exerce une activité pour laquelle un permis visé à l'article 70.9 est requis est exempté de cette obligation pour une période de 180 jours à compter de l'entrée en vigueur et, s'il a fait une demande de permis dans ce délai, tant que le ministre n'a pas pris sa décision sur la demande.

Il sera donc intéressant de voir comment la jurisprudence sur le nouvel article [22](#) LQE interprétera l'usage des mots « au préalable » dans cet article. Pour notre part, nous considérons que le nouvel article 22 pourrait s'inscrire dans la continuité de l'ancien. La LQE, et en particulier avec ses nouvelles dispositions en vigueur depuis le 23 mars 2018, contient moult mesures permettant au ministre de contrôler l'exercice d'activités jusqu'ici exemptées d'une autorisation sans qu'il soit nécessaire de les y assujettir. L'assujettissement à une autorisation n'est pas essentielle à l'atteinte des objectifs de la LQE.

6. LA NOTION DE « PROJET » PAR OPPOSITION À « ACTIVITÉ »

Le premier alinéa du nouvel article 22 impose d'obtenir une autorisation, non pas pour les activités qui sont visées aux paragraphes 1° à 10°, mais pour un « projet » comportant l'une ou l'autre de ces

activités. Il en est de même du deuxième alinéa de l'article 22, à l'égard d'une activité susceptible d'entraîner le rejet d'un contaminant dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement. Qu'entend-on ici par « projet » comportant une telle activité ? Le « projet » est-il un ensemble plus grand que l'activité ? Le seul fait de comporter une telle activité impose-t-il d'assujettir l'ensemble du projet à l'autorisation du « ministre » ? En effet, ce que la loi interdit, c'est de « réaliser un projet » sans obtenir au préalable l'autorisation du ministre.

Notons tout d'abord que si le mot « projet » n'est pas défini dans la LQE (sauf dans son Titre II qui concerne les territoires de la Baie-James et du Nord québécois⁴²), le mot « activité », lui, a été défini, au deuxième alinéa de l'article 1 LQE : « De plus, dans la présente loi, l'utilisation de l'expression “activités” s'entend également de travaux, constructions ou ouvrages, à moins que le contexte n'indique un sens différent ».

On pourrait se demander si ce nouvel article 22 LQE attribue désormais au ministre une compétence élargie à l'ensemble d'un « projet », dès le moment où ce projet « comporte » une activité visée à l'un des paragraphes du premier alinéa, ou une activité susceptible d'entraîner un rejet de contaminant ou une modification de la qualité de l'environnement. Les dispositions qui encadrent le pouvoir d'autorisation du ministre font en effet référence au « projet » et non à l'« activité ». Par contre, d'autres dispositions de la LQE donnent à penser que la seule chose qui tombe sous le pouvoir d'autorisation du ministre serait l'activité elle-même.

Le législateur semble d'ailleurs avoir lui-même du mal à départager le « projet » de l'« activité ». Ainsi, quant aux renseignements de base à fournir avec la demande d'autorisation, c'est une description de l'« activité » et de sa localisation qui est exigée, mais à l'article 24 LQE, ce sont les impacts du « projet » que le ministre prend en considération, notamment quant à « la nature, la quantité, la concentration et la localisation de tous les contaminants qui sont susceptibles d'être rejetés dans l'environnement, le cas échéant ». Dans la demande d'autorisation, c'est à l'égard de l'« activité » que ces données doivent être fournies, mais quant aux gaz à effet de serre, ce sont ceux « attribuables au projet » que le ministre prendra en considération dans les cas qui seront prévus par règlement. Il peut prendre en considération les effets des changements climatiques « sur le projet et le milieu où il sera réalisé » et les mesures d'adaptation que le « projet » peut nécessiter. Par contre, quant au plan de gestion des matières résiduelles que le ministre peut exiger, il concerne celles générées par l'« activité ». Au moment de rendre sa décision, quant aux conditions que le ministre peut imposer, pour atténuer les impacts, ce sont ceux de l'« activité ». Et dans l'autorisation qu'il délivre, c'est la description de l'« activité » qui doit être mentionnée, alors que, lorsqu'on en vient à la période de validité d'une autorisation que le gouvernement peut fixer par règlement, il est question de « toute activité ou catégorie d'activités ». Enfin, le premier alinéa *in limine* de l'article 30 applique clairement à l'« activité » l'autorisation que délivre le ministre :

30. Le titulaire d'une autorisation ne peut effectuer un changement aux activités autorisées par le ministre sans obtenir au préalable de celui-ci une modification de son autorisation, dans les cas suivants : [...]

7. LES MODIFICATIONS : QUOI QU'EN DISE LE MDDELCC

Le MDDELCC considère que, désormais, le titulaire d'une autorisation ne pourra procéder que par modification de son autorisation d'origine plutôt que de solliciter une nouvelle autorisation pour toute nouvelle activité qu'il entreprendra. C'est ce que laisse entendre *a contrario* le *Guide de référence de la*

*Loi sur la qualité de l'environnement – Période transitoire – Du 23 mars 2018 jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements (au plus tard le 1^{er} décembre 2018)*⁴³ :

Pendant la période transitoire, un projet visé par plusieurs paragraphes de l'article 22 peut se voir délivrer une autorisation distincte par paragraphe, notamment si les autorisations ne sont pas délivrées en même temps. En conséquence, l'initiateur de projet est invité à déposer des demandes distinctes, à l'instar de la pratique qui prévalait avant le 23 mars 2018.

Pourtant, rien dans la LQE n'établit qu'un titulaire d'autorisation ne puisse, par la suite, obtenir de nouvelles autorisations pour un futur « projet » comportant une « activité » assujettie. La loi indique plutôt que ce serait le contraire, comme l'indique l'article 30 LQE *in limine* cité plus haut. La modification de l'autorisation concerne un changement à une « activité » déjà autorisée, et non à la réalisation d'un nouveau projet qui comporterait une activité nouvelle. Mais l'explication à la position du MDDELCC ne se trouve pas dans la LQE. Elle se trouve dans le Projet de règlement sur l'autorisation ministérielle⁴⁴, à l'article 9 :

9. Lorsqu'un titulaire d'autorisation entend exercer une nouvelle activité visée par l'article 22 de la Loi, son autorisation est modifiée en conséquence. À cette fin, il doit transmettre au ministre tous les renseignements et les documents requis en vertu des dispositions du présent chapitre qui s'appliquent à cette nouvelle activité.

Pourtant, dans le même projet de règlement, on prévoit que le demandeur d'une autorisation identifie dans sa demande les activités qui, dans le futur, devront faire l'objet, non pas d'une modification à son autorisation, mais une nouvelle autorisation :

7. Afin qu'une demande d'autorisation relative à la réalisation d'un projet comportant une ou plusieurs activités visées par l'article 22 de la Loi soit recevable pour analyse, tout demandeur doit, outre les renseignements et les documents particuliers exigés par les sections II à XXVIII du présent chapitre en fonction des types d'activités que comporte le projet, soumettre au ministre les renseignements et les documents suivants :

[...]

5° l'identification de toute activité visée par l'article 22 de la Loi que comporte son projet qui fera l'objet soit d'une demande d'autorisation subséquente, soit d'une déclaration de conformité, ou qui est exemptée d'une autorisation préalable du ministre.

(Nos soulignements)

On peut comprendre l'intérêt du Ministère de vouloir procéder par la modification de l'autorisation délivrée plutôt que par la délivrance d'une nouvelle autorisation. Cette approche permet en effet au ministre de revenir sur l'autorisation déjà délivrée et d'y apporter de nouvelles restrictions, interdictions ou conditions, comme l'indique le deuxième alinéa de l'article 30 LQE :

30. (2^e alinéa) Le ministre peut, dans le cadre d'une demande de modification d'une autorisation relative à une activité visée à l'article 22, modifier toute condition, restriction ou interdiction prescrite pour une activité déjà autorisée dans le cadre du projet ou en imposer de nouvelles lorsque cela est nécessaire pour tenir compte de l'impact de la modification demandée et protéger l'environnement.

Incidentement, on remarquera la distinction que fait le législateur, dans cet alinéa, entre « activité » et

« projet », précisant que c'est bien l'activité et non le projet que le ministre autorise. Le recours à une modification d'une autorisation, pour un nouveau projet comportant une activité assujettie expose donc le demandeur à voir son autorisation remise en question. Ce n'est donc pas une avenue à privilégier de la part du demandeur, bien que, selon le Projet de règlement sur l'autorisation ministérielle, ce soit l'intention affichée du MDDELCC, comme on l'a vu. Quoi qu'en dise le MDDELCC, ce n'est pas la manière dont est structurée la LQE, à la lecture des nouveaux articles 22 et 30.

8. LE VÉRITABLE CHANGEMENT : POUVOIRS ÉLARGIS ET MOINS DE PRÉVISIBILITÉ

Sous l'ancien régime d'autorisation, seul le premier alinéa de l'article 24 LQE encadrait véritablement le travail d'analyse du ministre :

24. Le ministre doit, avant de donner son approbation à une demande faite en vertu de l'article 22, s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements. Il peut, à cette fin exiger toute modification du plan ou du projet soumis.

Décrit comme « la seule balise » imposée au ministre dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire⁴⁵, au moment de rendre sa décision sur une demande en vertu de l'ancien article 22 LQE, l'ancien article 24 a néanmoins permis à des cours de justice de remettre en question dans certains cas la qualité du travail d'analyse du ministre⁴⁶. Dans l'affaire *Gélinas c. Ville de Grand-Mère*⁴⁷, la Cour a insisté particulièrement sur le verbe « s'assurer » dans cet article :

L'on constate toute l'amplitude de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire aux termes duquel le ministre doit, selon l'article 24 de la Loi, s'assurer que le projet pour lequel un certificat d'autorisation est demandé est conforme à la loi et à la réglementation et, en l'absence d'une telle législation, n'est pas « *susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens* ».

Par ailleurs, l'utilisation par le législateur du verbe « s'assurer » à l'article 24 de la Loi nous indique le cadre à l'intérieur duquel le ministre doit exercer cette discrétion.

L'article [24](#) de la LQE impose au ministre un degré de certitude tel que, si sa décision n'est pas appuyée par une analyse qu'il effectue lui-même par l'intermédiaire de ses fonctionnaires, il doit au moins se fonder sur des faits ou constats qu'il est en mesure de vérifier et qui lui « assurent » un certain niveau de certitude.

(Italiques dans le texte)

Dans sa nouvelle mouture, l'article [24](#) LQE n'est pas aussi impératif. Il est plutôt question ici de « prendre en considération » divers éléments (cet article est à ne pas confondre avec l'article [31.0.3](#) LQE qui énonce les motifs de refus de délivrance d'une autorisation) :

24. Dans 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 :

- 1° la nature et les modalités de réalisation du projet ;
- 2° les caractéristiques du milieu touché ;

3° la nature, la quantité, la concentration et la localisation de tous les contaminants qui sont susceptibles d'être rejetés dans l'environnement, le cas échéant ;

4° lorsque le projet découle d'un programme ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique en application du chapitre V, les conclusions de cette évaluation ;

5° dans les cas prévus par règlement du gouvernement, les émissions de gaz à effet de serre attribuables au projet ainsi que les mesures de réduction que celui-ci peut nécessiter.

Le 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'adaptation que le projet peut nécessiter ainsi que les engagements du Québec en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le ministre peut exiger, dans le délai et selon les modalités qu'il fixe, un plan de gestion de matières résiduelles précisant la nature et la quantité estimée de matières résiduelles qui seront générées par l'activité sur une période donnée et leur mode de gestion ainsi que tout autre renseignement, document ou étude supplémentaire qu'il estime nécessaire pour connaître les impacts du projet sur la qualité de l'environnement avant de prendre sa décision.

Alors que l'ancien article 24 faisait référence à l'article 20, ce n'est plus le cas. Soit, le ministre prend en considération « la nature, la quantité, la concentration et la localisation de tous les contaminants qui sont susceptibles d'être rejetés dans l'environnement », mais en ne faisant plus référence à l'article 20, il n'y a alors plus de référence implicite à quelque norme de rejet réglementaire (premier alinéa de l'article [20](#) LQE), à une prohibition réglementaire (deuxième alinéa *in limine*) ou, en l'absence de règlement, aux effets probables de ce rejet appréhendé (deuxième alinéa *in fine*). L'intention est-elle de donner plus de souplesse au ministre dans son travail d'analyse ? C'est ce que laisse entendre le Livre vert⁴⁸, à la page 50 :

Il est également proposé que les exigences imposées puissent être différentes de celles qui sont prévues par règlement. Cela pourrait s'appliquer pour certaines activités lorsque l'initiateur de projet fait la démonstration que les moyens qu'il propose permettront d'atteindre les mêmes exigences environnementales que celles du règlement.

Ce n'est toutefois pas de cette manière que le législateur a vu les choses, comme on peut le voir à la lecture du premier alinéa de l'article [26](#) LQE :

26. (1^{er} alinéa) Le 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 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.

Bien que l'expression « protection adéquate » n'est pas nécessairement synonyme de « plus grande », de

« meilleure », mais plutôt « proportionné à son objet », « adapté à son but » selon le *Petit Robert de la langue française*, il reste que ce pouvoir du ministre pourra s'exercer lorsque ce dernier jugera « insuffisantes » les normes applicables et non pas parce que le demandeur aura fait la démonstration que « les moyens qu'il propose permettront d'atteindre les mêmes exigences environnementales ». Clairement, ici, l'esprit du Livre vert n'est pas respecté, sans compter qu'il s'agit d'un accroc à l'objectif de prévisibilité que poursuivait le ministre dans son énoncé.

Notons que cette possibilité de s'écarter des normes réglementaires existait déjà dans la LQE, mais ce pouvoir était réservé au gouvernement. Il pouvait l'exercer à l'égard de certains lieux d'élimination de matières résiduelles (ancien article 31.5 LQE) et de prélèvements d'eau (ancien article 31.78) dans le cas de projets assujettis à la PÉEIE. Quant au ministre, c'est dans le cadre de la délivrance d'une attestation d'assainissement qu'il avait un tel pouvoir (ancien article 31.15 LQE, repris dans le nouvel article 31.11). À présent, le pouvoir du ministre d'imposer des normes différentes des normes réglementaires est élargi à toutes les autorisations qu'il est habilité à délivrer en vertu de l'article 22.

Si l'on revient au nouvel article 24, on remarquera que le ministre est habilité, par le paragraphe 4°, à tenir compte des conclusions d'une évaluation environnementale stratégique (« ÉES ») lorsque le projet découle d'un programme de l'Administration soumis à une telle évaluation. On vise ici expressément une ÉES réalisée selon les dispositions de la loi nouvelle, à la section V du Titre I (art. [95.10](#) et s. LQE), ce qui sous-entend que ce ne pourrait être le cas pour une ÉES réalisée avant l'adoption d'un cadre légal pour ces évaluations⁴⁹. Les ÉES telles qu'elles seront menées en vertu des nouvelles dispositions de la LQE obéiront à un cadre précis.

Le paragraphe 5° de l'article 24 concerne les émissions de gaz à effet de serre attribuables au projet. Il nous semble que, même sous l'ancien régime d'autorisation, le rejet de gaz à effet de serre pouvait tout à fait faire partie de ce que le ministre pouvait prendre en considération avant de délivrer un certificat d'autorisation. Mais, conformément à la volonté du ministre dans son Livre vert, le législateur a décidé d'en faire un critère spécifique. La manière dont le législateur s'y est pris, toutefois, vient peut-être limiter la compétence du ministre en la matière. En effet, ce n'est que dans les « cas prévus par règlement » qu'il prend en considération les émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, alors que l'ancien article 24 LQE aurait pu donner au ministre une large compétence quant à de telles émissions, cette fois, sa compétence se trouve limitée « aux cas prévus par règlement » (lesquels se font attendre, comme on l'a vu, sauf dans le cas de projets assujettis à la PÉEIE, mais qui relèvent alors au premier chef du gouvernement plutôt que du ministre).

Par l'effet de l'article [25](#) LQE, au moment de délivrer l'autorisation, le ministre peut maintenant prescrire de son propre chef des conditions, restrictions ou interdictions. L'article énumère ce sur quoi elles peuvent porter, mais l'énumération n'est pas limitative :

25. Lorsqu'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 :

1° des mesures d'atténuation des impacts de l'activité sur l'environnement, la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes ainsi que des mesures de protection de la qualité de l'environnement, incluant des mesures visant à régir l'exploitation de l'installation, de l'établissement ou de l'activité visée ;

- 2° un programme de suivi environnemental et la transmission de rapports de suivi, de même que toute autre mesure de surveillance et de contrôle, incluant l'installation d'équipement ou d'appareil à cette fin ;
- 3° des mesures visant à respecter les caractéristiques et la capacité de support du milieu récepteur et de son écosystème ;
- 4° la période au cours de laquelle une activité doit être réalisée ;
- 5° la gestion des matières résiduelles ;
- 6° les mesures de remise en état des lieux et la gestion postfermeture en cas de cessation des activités ;
- 7° la formation d'un comité de vigilance ;
- 8° des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre attribuables à l'activité ;
- 9° des mesures d'adaptation requises en raison des risques et des impacts anticipés des changements climatiques sur l'activité ou sur le milieu où elle se réalisera.

Toutefois, avant de prescrire toute condition, restriction ou interdiction en vertu du présent article, le ministre doit notifier à l'intéressé le préavis prescrit par l'article [5](#) de la *Loi sur la justice administrative* (chapitre J-3) et lui accorder un délai d'au moins 15 jours pour présenter ses observations.

Hormis cette longue énumération, de même que l'obligation pour le ministre de donner au demandeur un préavis et lui donner la possibilité de faire des représentations, cette possibilité pour le ministre d'imposer des « conditions » (nous incluons ici, dans le mot « conditions », des restrictions ou des interdictions, bien que l'article 25 distingue les trois termes) n'est pas tout à fait de droit nouveau. Elle l'est pour ce qui était assujéti à l'ancien article 22 LQE (quoique le ministre parvenait à imposer des conditions par le biais d'engagements qu'il demandait à l'intéressé, ainsi que le mentionne le Livre vert [50](#)). Mais pour d'autres autorisations qui, sous l'ancienne loi, relevaient d'autres dispositions de la LQE, ce pouvoir existait. Il existait notamment pour les autorisations de prélèvement d'eau (ancien art. 31.79), pour la permission de construire sur un ancien lieu d'élimination de matières résiduelles (ancien art. 65), pour les permis relatifs aux matières dangereuses (ancien art. 70.12).

Ce qui nous amène aux motifs de refus de délivrer une autorisation que peut invoquer le ministre. Ceux-ci sont énoncés à l'article [31.0.3](#) LQE.

31.0.3. Le ministre refuse de délivrer ou de modifier une autorisation lorsque le demandeur ne lui a pas démontré que le projet est conforme à la présente loi ou à ses règlements.

Également, en outre des motifs de refus prévus par d'autres dispositions de la présente loi, le ministre peut refuser de délivrer ou de modifier une autorisation lorsque :

- 1° le demandeur n'a pas fourni, dans le délai fixé par le ministre, tous les renseignements, documents ou études exigés aux fins de l'analyse de la demande ;
- 2° le ministre est d'avis que les mesures qui seront mises en oeuvre dans le cadre de la réalisation du projet ou de sa modification sont insuffisantes pour assurer une protection adéquate de l'environnement, de la santé ou de la sécurité de l'être humain ou des autres

espèces vivantes ;

3° le projet serait réalisé dans un territoire figurant au registre des aires protégées prévu à l'article 5 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (chapitre C-61.01) ou au registre des autres mesures de conservation de cette loi prévu à l'article 24.1 de celle-ci ;

4° le projet serait réalisé dans l'habitat d'une espèce menacée ou vulnérable visée par le *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats* (chapitre E-12.01, r. 2) et pour lequel un plan est dressé en vertu du *Règlement sur les habitats fauniques* (chapitre C-61.1, r. 18) ou dans l'habitat d'une espèce menacée ou vulnérable visée par le *Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats* (chapitre E-12.01, r. 3).

Avant de prendre une décision en vertu du présent article, le ministre doit notifier à l'intéressé le préavis prescrit par l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative* (chapitre J-3) et lui accorder un délai d'au moins 15 jours pour présenter ses observations.

La rédaction du premier alinéa de cet article a de quoi préoccuper les demandeurs d'autorisation. Il y a certes là ouverture à des atermoiements de la part de l'Administration. Il appartient au demandeur de faire la démonstration de la conformité de son projet à la loi et aux règlements. Se pose alors la question du degré de détail, du niveau d'assurance, qu'exigera le ministre, par l'entremise de ses analystes. Espérons que l'accompagnement annoncé dans le Livre vert⁵¹ sera bel et bien fourni.

Plus préoccupant est le motif apparaissant au paragraphe 1° de l'article 31.0.3, à savoir le défaut de fournir au ministre, dans un délai fixé, les renseignements, documents ou études exigés. La sanction est le refus de délivrance de l'autorisation. Notons que ce motif s'ajoute aux règles relatives à la recevabilité prévues à l'article 23 LQE. Vu la gravité de la sanction du défaut (le refus de délivrance de l'autorisation), nous estimons que celle-ci ne pourrait s'appliquer aux demandes d'analystes qui, d'aucuns en auront vécu l'expérience, avaient parfois comme pratique de fermer un dossier lorsque les informations attendues n'étaient pas fournies dans le délai qui leur convenait. Pour que le non-respect d'un délai soit une cause de sanction, il faudra, à notre avis, que le délai ait véritablement été fixé par le ministre (ou son délégué), de sorte que la sanction ne devrait pas s'appliquer aux exigences des seuls analystes.

Quant au paragraphe 2° de l'article 31.0.3, il faut comprendre que ce motif ne pourrait vraiment être invoqué par le ministre que si l'imposition par lui de normes différentes de celles prévues par règlement, ou l'imposition par lui de toute autre condition, restriction ou interdiction, ne permettrait pas d'assurer cette protection « adéquate » (c'est-à-dire « proportionnée », « adaptée ») mentionnée à ce paragraphe.

9. LES PROJETS D'EXPÉRIMENTATION

Il nous reste un mot à dire sur les projets d'expérimentation devant faire l'objet d'une autorisation en vertu de l'article 29 LQE :

29. Sous réserve des sous-sections 2 et 3, lorsqu'un projet visé à l'article 22 a pour objectif d'évaluer la performance environnementale d'une nouvelle technologie ou d'une nouvelle pratique, le ministre peut délivrer l'autorisation à des fins de recherche et d'expérimentation et permettre à une personne ou à une municipalité de déroger à une disposition de la présente loi ou d'un

règlement pris en vertu de celle-ci.

Outre les renseignements et les documents prévus à l'article 23, cette demande d'autorisation doit également être accompagnée d'un protocole d'expérimentation décrivant, notamment, la nature, l'ampleur et les objectifs visés par le projet de recherche et d'expérimentation, son impact appréhendé sur l'environnement et, le cas échéant, les mesures de protection de l'environnement et de suivi des impacts requises.

En plus des éléments mentionnés à l'article 24, le ministre prend en considération dans le cadre de son analyse la pertinence des objectifs escomptés par le projet de recherche et d'expérimentation de même que la qualité des mesures proposées dans le protocole.

Le ministre fixe la durée de l'autorisation accordée à des fins de recherche et d'expérimentation. De plus, le titulaire d'une telle autorisation doit soumettre au ministre des rapports de ses activités selon la fréquence et les modalités déterminées par le ministre.

Ce régime d'autorisation ne doit pas être vu comme faisant échec au régime de soustraction à l'article [22](#) LQE qui prévalait jusqu'ici et qui existe toujours. Ce régime de soustraction est prévu au paragraphe 5° de l'article [2](#) du RALQE :

2. À moins qu'il ne s'agisse de la réalisation de tout ou partie d'un projet destiné à des fins d'accès public ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques sur une rive ou dans une plaine inondable au sens de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (chapitre Q-2, r. 35), sont soustraits à l'application du premier alinéa de l'article 22 de la Loi :

[...]

5° les travaux préliminaires d'investigation, de sondage, de recherche, d'expériences hors usine ou de relevés techniques préalables à tout projet ;

[...]

Comme on l'a vu plus haut, il faut retenir qu'il s'agit, depuis le 23 mars 2018, d'une soustraction au deuxième alinéa du nouvel article [22](#) LQE, plutôt que du premier. Il est prévu que cette exemption demeure, selon le Projet de règlement sur l'autorisation ministérielle⁵². On retrouve en effet la même mention à l'annexe III (« ACTIVITÉS EXEMPTÉES D'UNE AUTORISATION ») du projet de règlement, à l'article 6 :

6. Sont exemptés de l'application de l'article 22 de la Loi, les travaux préliminaires d'investigation, de sondage, de recherche, d'expériences hors usine ou de relevés techniques préalables à tout projet.

Ne sont toutefois pas visés par cette exemption, les travaux réalisés dans des milieux humides et hydriques, à moins d'être spécifiquement exemptés par la présente annexe.

Il est à noter qu'avant le 23 mars 2018, cette exemption ne valait que pour l'ancien article 22 et uniquement pour le premier alinéa de cet ancien article. Une limite était aussi imposée quant aux rives et plaines inondables d'un lac ou d'un cours d'eau, dans le cas d'un projet destiné à des fins d'accès public ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques. On maintient donc ici le même régime, si ce n'est que les travaux en rive et littoral (désormais des milieux humides et hydriques

selon l'article [46.0.2](#) LQE) demeurerait, selon le projet de règlement, assujettis à l'ancien article 22 quelle que soit la finalité du projet.

Puisque l'exemption ne valait que pour le premier alinéa de l'ancien article 22, elle ne s'appliquait pas aux autres autorisations ou permis prévus dans la LQE. Par exemple, si le projet mettait en cause des activités relatives aux matières dangereuses assujetties à un permis selon les anciennes règles de l'article 70.9 LQE, il n'y avait pas d'exemption.

L'assujettissement d'un projet d'expérimentation à une autorisation reste donc cohérent avec le droit antérieur, à peu de choses près. Dans ce contexte, l'article 29 apparaît comme une mesure de facilitation. En effet, en prenant exemple d'une activité d'expérimentation qui mettrait en cause une activité de gestion de matières dangereuses sujette à autorisation en vertu du paragraphe 5° du premier alinéa du nouvel article [22](#) LQE (et auparavant sujette à un permis en vertu des anciennes règles de l'article 70.9 LQE), le ministre pourrait permettre qu'il soit dérogé à la loi ou à ses règlements, aux fins de la réalisation de cette activité d'expérimentation. Notons que cette facilitation n'est accordée que pour une activité d'expérimentation ayant pour objectif d'évaluer la performance environnementale d'une nouvelle technologie ou d'une nouvelle pratique.

CONCLUSION

À ce stade et malgré les apparences, sans la réglementation prévue à son soutien, la nouvelle LQE, ne semble pas s'écarter considérablement des règles antérieures quant à l'assujettissement à l'une ou l'autre des autorisations relevant du ministre. Le Règlement sur les mesures transitoires, à cet égard, vient d'ailleurs tempérer les difficultés de ce passage à ce nouveau régime. Là où le régime est véritablement transformé, c'est dans l'ensemble des pouvoirs dont dispose maintenant le ministre lorsqu'il est appelé à analyser les demandes qui lui sont faites et à rendre sa décision.

En fait, bien des dispositions de la LQE auraient pu rester inchangées, ou à peine modifiées, pour arriver au même résultat, puisque déjà, par exemple, le gouvernement pouvait soustraire, par règlement, des sources de contamination à tout ou partie de la LQE (pour exempter certaines activités) et qu'il aurait pu donner effet au régime des attestations de conformité (pour un résultat se rapprochant des futures déclarations de conformité), mais ce n'est pas la voie que le législateur a choisie.

Il nous faut vivre maintenant avec la nouvelle LQE. Il nous semble, toutefois, tout à fait possible, comme le souhaitait le ministre dans son Livre vert, d'arriver à un régime d'autorisation qui soit simple, clair et prévisible, mais à condition que le support réglementaire le soit. La loi nouvelle ouvre la porte à une complexification du régime et les nombreux projets de règlement publiés en février 2018 en sont l'illustration, en particulier le complexe *Projet de règlement sur l'autorisation ministérielle et la déclaration de conformité en matière d'environnement*. Un retour à la planche à dessin s'impose et la ministre sortante a été bien avisée de reporter l'adoption des règlements annoncés. Par contre, leur réécriture ne doit pas trop tarder, car le régime actuel demeure bancal, sans son support réglementaire.

* Robert Daigneault, Ad. E., biologiste, Adm. A., avocat principal et fondateur, Daigneault, avocats inc. Lucie Gosselin, avocate-conseil, Daigneault, avocats inc.

[1](#). RLRQ, c. C-6.2, devenue par ces modifications, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*.

2. Codifié dans R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 12 (entré en vigueur le 10 mai 1978 ; la définition de « dépotoir » se trouvait au paragraphe *f*) de l'article 1).
3. Codifié dans R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 20 (entré en vigueur le 14 novembre 1979).
4. Par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1978, c. 64, et la *Loi modifiant de nouveau la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1978, c. 94.
5. Par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1988, c. 49.
6. Introduites par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1988, c. 25.
7. *Supra*, note 5.
8. Par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1991, c. 80.
9. RLRQ, c. Q-2, r. 32, adopté initialement par le décret 1310-97, 1997 G.O. 2, 6681.
10. En lien avec cette affaire, on peut consulter la cause *Gaz métropolitain inc. c. Ville LaSalle*, [1988-1989] B.R.E.F. 238.
11. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, L.Q. 1990, c. 26.
12. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et la réhabilitation des terrains*, L.Q. 2002, c. 11.
13. Adopté par le décret 753-91 du 29 mai 1991.
14. 1993 G.O. 2, 7793.
15. *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets*, RLRQ, c. E-13.1.
16. *Loi portant prohibition d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets*, RLRQ, c. I-14.1.
17. *Supra*, note 1.
18. *Loi modifiant la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de changements climatiques*, L.Q. 1999, c. 33.
19. *Loi modifiant la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect*, L.Q. 2011, c. 20.
20. MDDELCC, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Livre vert, en ligne : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/autorisations/modernisation/index.htm>>.
21. *Construction Bérou c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 1497 (C.S.).
22. Par l'article 34 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, L.Q. 1979, c. 49, créant le tout premier ministère de l'Environnement.
23. *Ontario c. Canadien Pacifique*, [1995] 2 R.C.S 1031, j. Gonthier, par. 48.
24. *Ibid.*, par. 43, citant Andrew S. BUTLER, « A Presumption of Statutory Conformity with the Charter », (1993) 19 *Queen's L.J.* 209.
25. *Supra*, note 20, p. 13.

[26.](#) Il s'agit ici de la procédure dite « du Sud du Québec », par opposition aux procédures instituées par la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* et la *Convention du Nord-Est québécois*.

[27.](#) Livre vert, *supra*, p. 13.

[28.](#) 2018 G.O. 2, 480.

[29.](#) En ligne : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/Infuseur/communiqué.asp?no=3996>>.

[30.](#) En ligne : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communiqué.asp?no=4049>>.

[31.](#) *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*, RLRQ, c. Q-2, r. 46, art. [33](#) : « Nul ne peut établir, agrandir ni exploiter un centre de transfert de sols contaminés sans être titulaire d'un certificat d'autorisation délivré en vertu de l'article [22](#) de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (c. Q-2) ».

[32.](#) Nous n'avons pas ici utilisé l'expression « période de validité », laquelle porte à confusion. Jusqu'au 23 mars 2018, la LQE accordait par l'ancien article 122.1 un délai d'un an à un titulaire de certificat d'autorisation (ou d'un autre type d'autorisation) pour s'en prévaloir, à défaut de quoi il s'exposait à sa possible révocation. Ce qui est différent d'une période au-delà de laquelle le certificat cesse d'avoir effet et contraint son titulaire à le faire renouveler ou à en obtenir un nouveau. Toutefois, dans le cas d'une activité à caractère permanent, la notion de certificat d'autorisation « renouvelable » n'était pas compatible avec le fait que l'ancien article 22 LQE, par l'usage du mot « entreprendre », s'appliquait à quelque chose que l'on commence et non que l'on continue. Nous discutons plus bas de cette interprétation.

[33.](#) Ancien art. 31.11 LQE.

[34.](#) Ancien art. 1.1 du *Règlement sur les déchets solides*, *supra*, note 2.

[35.](#) RLRQ, c. Q-2, r. 3.

[36.](#) [1976] C.A. 635 (AZ-76011184), p. 637 et 638, j. Dubé, Turgeon et Kaufman.

[37.](#) *Lafarge Canada inc. c. P.G. du Québec*, [1994] R.J.Q. 1832 (C.A.).

[38.](#) *Marcoux c. Directeur des poursuites criminelles et pénales*, 2015 QCCA 1119, [EYB 2015-253781](#), j. Dutil, Lévesque et Emond.

[39.](#) R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 1.

[40.](#) *Supra*, note 37, p. 1838, citant *Constructions du St-Laurent*, *supra*, note 36.

[41.](#) *Supra*, note 8.

[42.](#) Par. 11°, art. [131](#) LQE.

[43.](#) MDDELCC, 5 juin 2018, p. 11, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/guide-reference-lqe.pdf>>.

[44.](#) *Supra*, note 28.

[45.](#) *Gélinas c. Ville de Grand-Mère*, 2001 CanLII 20984 (QC C.S.), j. Bernard Godbout, par. 130.

[46.](#) *Ibid.*, par. 110, 112 et 142 ; voir aussi : *Centre québécois du droit de l'environnement c. Oléoduc Énergie Est ltée*, 2014 QCCS 4398, [EYB 2014-242299](#), j. Claudine Roy, par. 98.

[47.](#) *Supra*, note 45.

[48.](#) *Supra*, note 20.

[49.](#) Comme par exemple l'*Évaluation environnementale stratégique de la mise en valeur des hydrocarbures dans le bassin de l'estuaire maritime et du nord-ouest du golfe du Saint-Laurent*, menée de 2010 à 2012 par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles.

[50.](#) *Supra*, note 20, p. 47.

[51.](#) *Ibid.*, p. 13.

[52.](#) *Supra*, note 28.