

Montréal, le 27 juin 2018

Madame Réjeanne Pouliot

Directrice

Bureau de coordination des projets majeurs et d'analyse des impacts économiques

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

5700, 4^e Avenue Ouest

Bureau C-422

Québec (Québec) G1H 6R1

Par courriel : consultation.qcs@mern.gouv.qc.ca

Objet : Commentaires du CPEQ portant sur la version préliminaire du *Guide de bonnes pratiques à l'intention des initiateurs de projet et des acteurs locaux et obligations légales relatives aux comités de suivi*

Madame la Directrice,

Le Conseil Patronal de l'Environnement du Québec (CPEQ) a pris connaissance de la version préliminaire du *Guide de bonnes pratiques à l'intention des initiateurs de projet et des acteurs locaux et obligations légales relatives aux comités de suivi* (le Guide), publié le 4 juin dernier, et nous vous transmettons, par la présente, nos commentaires.

Créé en 1992 par des représentants des grands secteurs industriels et d'affaires du Québec, le CPEQ constitue l'organisation parapluie qui représente le secteur d'affaires du Québec pour les questions liées à l'environnement et au développement durable, sur des enjeux importants d'intérêts général et commun, et coordonne les objectifs de ses membres. Le CPEQ regroupe plus de 250 entreprises et 37 associations parmi les plus importantes au Québec qui génèrent plus de 300 000 emplois directs et affichent des revenus combinés de plus de 45 milliards.

1. Commentaires généraux

Le CPEQ salue la publication du Guide, qui s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des orientations en matière d'acceptabilité sociale et, plus précisément, l'orientation 3, qui consiste à assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et consultation à toutes les étapes du projet. En effet, le CPEQ a toujours reconnu l'importance d'enclencher, le plus en amont possible d'un projet, un processus de dialogue avec les communautés locales afin, entre autres, de présenter, au moyen d'informations vulgarisées, les impacts du projet, les mesures d'atténuation anticipés mais aussi afin de pouvoir, dès cette étape, recueillir les commentaires des citoyens pour bonifier le projet. Nous saluons de plus le fait que les communautés autochtones soient incluses dans ce processus.

Nous soulignons la qualité du document de consultation et nous accueillons favorablement plusieurs de ses aspects qu'il s'agisse des définitions des différents concepts, de la précision de ce qu'est et ce que n'est pas un consensus, de la structure, du rôle et du fonctionnement du comité de suivi, de la place prédominante des acteurs locaux, par opposition aux acteurs extérieurs au sein du comité de suivi, de l'exclusion des "opposants institutionnalisés" à tout projet au sein d'un comité de suivi, du rôle de l'initiateur de projet, entre autre par rapport à la décision ultime lui appartient, du rôle des animateurs et

coordonnateurs, de la transparence du processus et de la reconnaissance du processus de « rétroinformation ».

Nous estimons que le Guide pourrait être bonifié avant sa publication sous sa forme finale et c'est dans un esprit constructif que nous vous transmettons nos commentaires et recommandations pour contribuer à son amélioration.

Puisque nous sommes d'avis que les comités de suivi constituent un outil performant de prévention et de résolution de différends entre les communautés locales et les initiateurs de projet, certains de nos commentaires visent à mettre de l'avant ce principe.

Ainsi, le Guide gagnerait à être précisé, de sorte que les pouvoirs des membres du comité de suivi et ceux de l'initiateur de projet soient clairement définis et balisés.

Notons de plus, qu'une reconnaissance de démarches équivalentes à celle de la mise en place d'un comité de suivi aurait avantage à être retenue. En effet, les mesures de consultation des milieux d'accueil déjà mises en place par les distributeurs, par exemple, pourraient être reconnues pour permettre de poursuivre leurs opérations courantes.

Le Guide est divisé en deux parties : les bonnes pratiques pour la mise en place et le fonctionnement d'un comité de suivi d'une part et, d'autre part, les obligations légales relatives aux comités de suivi.

Nous notons que le Guide, dans sa première partie, ne prévoit pas de détails concernant la dissolution à l'instar de ce qui est prévu dans la seconde partie. Ainsi, il serait pertinent, à notre avis, d'ajouter de l'information visant à préciser comment doit s'effectuer la transition entre ce comité de suivi et celui qui sera en place durant la phase d'exploitation du projet.

Dans la seconde partie, le Guide, tel que rédigé, semble laisser croire que les seuls secteurs pour lesquels la mise en place d'un comité de suivi est obligatoire, sont ceux des mines et des hydrocarbures. Il serait pertinent de dresser la nomenclature des domaines pour lesquels un comité de suivi est légalement requis.

Le Guide, comme le titre en atteste, s'adresse aux initiateurs de projet, Bien qu'il fasse preuve d'une grande limpidité, il serait très utile qu'une version adaptée pour les participants aux comités de suivi soit éventuellement accessible.

2. Commentaires spécifiques

Puisque le Guide est divisé en deux parties, nous ferons part, dans un premier temps, de nos commentaires sur la première partie et, ensuite, nous émettrons des commentaires au sujet de la seconde partie.

Partie I : Bonnes pratiques pour la mise en place et le fonctionnement d'un comité de suivi

- *Pouvoirs du comité de suivi (page 6)*

Le CPEQ accueille favorablement la précision selon laquelle le comité de suivi dispose d'un pouvoir consultatif et non d'un pouvoir exécutif, ce qui, de prime abord, tend à démontrer que la décision finale appartient toujours à l'initiateur du projet.

Nous craignons cependant que la description de ce qu'est un comité de suivi, dans l'encadré de la page 6, laisse croire qu'un comité de suivi est un comité d'experts. En effet, nous rappelons que les membres du comité de suivi ne sont pas sélectionnés en fonction de leur expertise et que, par conséquent, les échanges d'expertises devraient être réduits. Nous reconnaissons par ailleurs que de véritables experts crédibles pourraient siéger au sein de ces comités pour ainsi bien vulgariser l'information. En l'absence d'experts au sein du comité, qu'il peut parfois être nécessaire de faire appel à des experts externes et, à ce sujet, nous saluons la proposition d'adopter une approche de collaboration entre l'initiateur et les membres du comité pour le choix de l'expert et l'élaboration du devis d'étude (page 24). Une telle méthode s'avère en effet plus productive et efficace tout en répondant au besoin du comité de recourir à des experts crédibles.

- *Mise en place d'un comité de suivi (page 8)*

Pour une raison de transparence, nous recommandons que dès la mise sur pied d'un comité de suivi, le Bureau de coordination des projets majeurs et d'analyse des impacts économiques en soit avisé et qu'un registre des comités de suivi soit mis à jour aussitôt que cette information est reçue au ministère.

Il serait également pertinent que le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MÉRN) précise, dans son Guide, le nombre minimal de participants aux activités d'un comité de suivi pour que celui-ci soit considéré comme étant légitime. Nous comprenons, à la suite d'une présentation effectuée à nos membres, que le MÉRN considère, en règle générale, que la participation de la collectivité locale est optimale lorsqu'un groupe variant entre 15 et 20 citoyens et membres indépendants participe sur une base régulière et permanente aux activités du comité de suivi.

Le CPEQ estime qu'il serait nécessaire d'harmoniser le texte du Guide afin que les principes de flexibilité, de souplesse et d'adaptabilité percolent tout au long du document de façon à ce que la composition du comité de suivi, sa taille, son mandat, son fonctionnement, la fréquence des réunions, puissent varier en fonction des circonstances. Le Guide mériterait donc d'être bonifié afin que le fil conducteur relativement à la souplesse des comités de suivi soit adapté en fonction de la phase du projet et des activités du projet.

- *Projets linéaires (page 10)*

Le Guide propose que, pour un projet linéaire d'envergure tel qu'un projet de pipeline traversant plus d'une région, l'initiateur du projet puisse envisager de mettre en place plusieurs comités de suivi « régionaux », en concertation avec les communautés visées.

Le CPEQ rappelle que le type de projet visé peut couvrir une superficie très large et que les différentes communautés pouvant être touchées par le projet peuvent avoir des préoccupations différentes. Ainsi, non seulement la création de plusieurs comités de suivi représente une tâche extrêmement complexe et coûteuse pour l'initiateur de projet, mais elle pourrait également nuire à l'objectif de créer un lieu de concertation efficace.

Dans ce contexte, nous estimons qu'il serait préférable qu'un seul comité de suivi soit créé et que des représentants de chaque collectivité locale y soient représentés. Cette façon de procéder permettrait, à notre avis, de favoriser l'atteinte non pas de l'unanimité, mais bien d'un consensus entre les différentes parties prenantes par rapport à un scénario où chacune de ces parties prenantes formerait son propre comité de suivi avec l'initiateur du projet.

- *Processus de prise de décision (page 25)*

Le CPEQ s'interroge sur le processus de prise de décision, tel qu'il est proposé à la page 25 du Guide, et, plus précisément, sur l'exclusion de l'initiateur de projet dans le cadre du processus d'élaboration d'une recommandation. Une telle pratique risque, à notre avis, de générer des conflits entre la communauté locale et l'initiateur du projet.

En effet, à notre avis, pour favoriser la recherche d'un consensus au sein d'un comité de suivi, il est essentiel que l'initiateur du projet participe autant aux discussions qu'à l'élaboration de la recommandation. Le fait d'exclure l'initiateur du projet d'un vote visant à établir une recommandation consensuelle alors qu'ultimement, c'est à lui de prendre la décision, équivaut à lui conférer un droit de veto et à susciter par la suite de vives critiques, voire de vives oppositions.

Aussi, la prise de décision par vote pose un problème car elle est contraire à l'esprit de concertation. Elle pourrait avoir des incidences sur la composition et la représentation au sein du comité et pourrait aussi causer des déchirements. Les décisions importantes devraient uniquement être prises par consensus. Il y aurait donc lieu de préciser dans le Guide, la méthodologie à suivre pour la prise de décision par consensus.

L'inclusion de l'initiateur dans le processus de prise de décision du comité de suivi est d'autant plus importante que celui-ci devra en assumer tous les coûts. La participation de l'initiateur aux prises de décision du comité de suivi permettrait de s'assurer que les coûts qu'il devra assumer seront raisonnables en relation avec la nature du projet, sa phase de réalisation, les activités de l'initiateur, etc.

Ainsi, il est essentiel, à notre avis, qu'une plus grande place soit conférée à l'initiateur du projet afin qu'il participe en tout temps à toutes les activités du comité de suivi.

- *Mode de prise de décision alternatif (page 26)*

Le Guide propose un mode de prise de décision alternatif. Nous nous interrogeons par rapport à cet élément du Guide qui, selon nous, contredit l'objectif recherché par la mise en place de comités de suivi. En effet, comme nous l'avons mentionné en introduction, la mise sur pied d'un comité de suivi, constitue un outil performant de prévention et de résolution de différends entre les communautés locales et l'initiateur de projet. Nous ne voyons alors pas la pertinence de prévoir un mécanisme alternatif de prise de décision. Le

mécanisme de médiation citoyenne proposé par le MÉRN dans le Guide repose d'ailleurs sur une prise de décision par consensus, donc le mécanisme alternatif n'ajouterait pas grand-chose.

- *Communications externes (page 29)*

Le CPEQ note que le Guide favorise la communication externe des discussions issues du comité de suivi, notamment en faisant la promotion de l'utilisation des réseaux sociaux dans le respect des règles de confidentialité, tel que précisé à la page 21. Bien que nous soyons en accord avec de telles mesures de transparence, nous insistons sur le fait qu'en tout temps, certains renseignements doivent demeurer confidentiels. Ainsi, nous sommes d'avis qu'il serait pertinent d'ajouter dans le Guide qu'au tout début des activités du comité de suivi, les membres et l'initiateur du projet devraient établir un mécanisme permettant d'identifier les renseignements devant être considérés comme étant confidentiels et signer une clause de confidentialité à cet effet.

Nous craignons également que la grande latitude accordée aux membres du comité de suivi pour la diffusion de l'information ait pour effet de faire du comité de suivi un lieu pour faire la promotion de certains intérêts, ce qui, comme le Guide le prévoit, ne doit pas être le mandat d'un comité de suivi. En effet, bien que les membres du comité de suivi soient nommés sur une base personnelle (page 22), nous craignons qu'ils puissent être tentés de faire la promotion, dans le cadre des travaux du comité de suivi, des intérêts d'organismes ou de groupe de pression auxquels ils s'identifient.

Par ailleurs, la possibilité pour le comité de suivi de créer un logo et un site Internet distinctifs nous apparaît inappropriée en raison de la confusion que risque de créer dans l'opinion publique cette initiative qui pourrait être perçue comme un organisme avec un pouvoir décisionnel en faveur ou contre le projet.

Partie II: Les obligations légales pour la mise en place et le fonctionnement d'un comité de suivi

- *Inventaire des obligations légales (page 39)*

Le CPEQ note que le Guide est divisé en deux parties, la deuxième faisant état des obligations légales auxquelles sont assujettis le titulaire d'un droit minier et un détenteur de licence d'exploration, de production ou de stockage d'hydrocarbures, pour la mise en place et le fonctionnement d'un comité de suivi.

Or, nous rappelons que plusieurs exigences légales existent également dans d'autres secteurs, notamment l'enfouissement de matières résiduelles. Or, la rédaction actuelle du Guide laisse croire que la création d'un comité de suivi n'est obligatoire que pour les deux catégories de titulaire ou de détenteurs de droits qui y sont mentionnés.

Ainsi, le CPEQ suggère de bonifier la seconde partie du Guide afin de dresser un inventaire complet des lois et des règlements prévoyant qu'un comité de suivi doit être mis en place.

- *Indépendance des membres (page 41)*

Le Guide réfère à l'article 42.1 du *Règlement sur les substances autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure* pour énumérer les cas où un membre d'un comité de suivi relié à un projet minier est réputé non indépendant. Il semble manquer, selon nous, deux ministères dans la liste : le MSSS et le MFFQ. Il pourrait être approprié d'ajouter ces deux ministères lors d'une prochaine révision du règlement.

Conclusion

Le CPEQ salue la publication du Guide, qui s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des orientations en matière d'acceptabilité sociale et, plus précisément, l'orientation 3, qui consiste à assurer la mise en place de processus prévisibles d'information et consultation à toutes les étapes du projet.

Nous estimons toutefois que le Guide pourrait faire l'objet de bonifications avant sa publication sous sa forme finale. De telles modifications sont, à notre avis, nécessaires afin que le Guide puisse être un outil performant de prévention et de résolution de différends entre les communautés locales et les initiateurs de projet.

Ainsi, le Guide gagnerait à être précisé, de façon que les pouvoirs des membres du comité de suivi et ceux de l'initiateur de projet soient clairement définis et balisés et ce, afin d'assurer que le comité de suivi puisse jouer de façon efficace son rôle de prévention et de résolution des différends potentiels entre la communauté locale et l'initiateur de projet.

Nous rappelons par ailleurs que, pour un projet linéaire d'envergure, il peut être difficile, voire impossible de créer un comité de suivi pour chaque collectivité locale touchée et qu'il serait préférable qu'un seul comité de suivi soit créé et que des représentants de chaque collectivité locale y soient représentés.

Il serait également pertinent, pour favoriser la recherche d'un consensus au sein d'un comité de suivi, de prévoir que l'initiateur du projet participe autant aux discussions qu'à l'élaboration de la recommandation. Le fait d'exclure l'initiateur du projet d'une discussion visant à établir une recommandation consensuelle alors qu'ultimement, la décision lui revient, équivaut à lui conférer un droit de veto et à susciter par la suite, de vives critiques, voire de vives oppositions. Ainsi, il est essentiel, à notre avis, qu'une plus grande place soit conférée à l'initiateur du projet afin qu'il participe en tout temps à toutes les activités du comité de suivi.

Nous craignons de plus que la grande latitude accordée aux membres du comité de suivi pour la diffusion de l'information ait pour effet de faire du comité de suivi un lieu pour faire la promotion de certains intérêts, ce qui, comme le Guide le prévoit, ne doit pas être le mandat d'un comité de suivi.

Finalement, nous suggérons de bonifier la seconde partie du Guide afin de dresser un inventaire complet des lois et des règlements obligeant la mise en place d'un comité de suivi.

En espérant que ces commentaires vous seront utiles, je vous prie de recevoir, Madame la Directrice,¹⁷
l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Hélène Lauzon
Présidente et directrice générale
Conseil Patronal de l'Environnement du Québec