



UNIVERSITÉ  
**LAVAL**

Faculté de droit

**Christophe Krolik**  
Professeur titulaire

## **Les moyens juridiques de l'acceptabilité sociale des projets éoliens au Québec**

Encadrement des projets éoliens et solaires au Québec : quelles options pour soutenir les communautés? Exemple de la Mauricie  
Webinaire coorganisé par la Chaire de recherche sur la transition écologique de l'ESG-UQAM et l'Institut de l'énergie Trottier  
13 mai 2024



UNIVERSITÉ  
**LAVAL**

# L'acceptabilité sociale

## Pas de définition légale.

L'acceptabilité sociale est le **résultat de l'opinion collective** concernant un projet.

Cette opinion se construit, entre autres, sur les actions mises en place pour **adapter ce projet aux aspirations** du milieu d'accueil et répondre à ses craintes.

La notion d'acceptabilité sociale varie selon le milieu d'accueil.

Les actions à entreprendre passent par la **co-construction du projet** avec le milieu d'accueil, sur la base d'échanges qui devraient débuter **le plus tôt possible**.

C Krolik et al., Les ententes avec le milieu d'accueil d'un projet minier : Lignes directrices pour les entreprises minières, *Revue de droit des affaires internationales*, 2-2024

# Leviers législatifs de l'acceptabilité sociale

## Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, *Loi sur la qualité de l'environnement*

### **Avis de projet**

- Le promoteur dépose au ministère de l'Environnement un avis de projet (Art. 31.2 LQE, art. 3 REEIE)
- Le MELCCFP prépare et transmet au promoteur une directive pour la préparation de son étude d'impact. (Art. 31.3 LQE, art. 5 REEIE)
- Dans un délai de 15 jours après avoir reçu du ministre la directive l'initiateur du projet doit publier dans un quotidien ou un hebdomadaire distribué dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé un avis annonçant le début de l'évaluation environnementale du projet. (Art. 8 REEIE)
- Dans un délai de 30 jours suivant la publication de l'avis, toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut faire part au ministre, par écrit, de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact du projet devrait aborder. (Art. 8 REEIE)
- Le ministre doit, dans les 20 jours suivant la fin du délai prescrit par l'article 8, transmettre à l'initiateur du projet les observations sur les enjeux qui lui ont été communiqués et dont la pertinence justifie l'obligation de leur prise en compte dans l'étude d'impact du projet ainsi que les publier dans le registre public. (Art. 9 REEIE)

# Leviers législatifs de l'acceptabilité sociale

## Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

### **Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)**

- Lorsque le ministre juge l'étude d'impact recevable, il indique par écrit à l'initiateur du projet d'entreprendre une période d'information publique de 30 jours. (Art. 31.3.5. LQE ; art. 10 REEIE). Une personne, un groupe ou une municipalité peut, durant cette période, demander au ministre la tenue d'une consultation publique ou d'une médiation relativement à ce projet. (art. 31.3.5. LQE).
- À moins qu'il ne juge la demande frivole, le ministre en transmet une copie au BAPE qui recommande au ministre le type de mandat visé
- Le ministre confie par la suite au Bureau l'un des mandats suivants : audience publique, consultation ciblée, médiation.

### **La décision administrative**

- **Le gouvernement peut tenir compte de l'acceptabilité sociale lorsqu'il autorise le projet** (*Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCS 2679 (CanLII), para. 438)
- Le gouvernement peut délivrer une autorisation pour la réalisation du projet, avec ou sans modification et aux conditions, restrictions ou interdictions qu'il détermine, ou refuser de délivrer l'autorisation. (LQE, 31.5).

# Leviers législatifs de l'acceptabilité sociale

## La protection de l'agriculture

**Principe:** Utilisation interdite d'un lot pour des fins autres que l'agriculture (Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., c. P-41.1, art. 26).

**Exception:** Si le projet se situe sur une zone classée agricole, une demande d'autorisation auprès de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) (Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., c. P-41.1, art. 62).

**Exemple:** Refus d'autorisation de la ligne de transport d'électricité pour relier la mine Nouveau Monde Graphite, à Saint-Michel-des-Saints, à un point de dérivation près du poste Provost à Saint-Zénon (Hydro-Québec, 2023 CanLII 19164 (QC CPTAQ))

# Leviers législatifs de l'acceptabilité sociale

## Appels d'offre d'Hydro-Québec

Dans un appel d'offre du 31 mars 2023, Hydro-Québec exige que « le soumissionnaire démontre que son projet est appuyé par le Milieu local où se situe le projet. À cet effet, il doit joindre à sa soumission une copie certifiée conforme d'une résolution dudit Milieu local (MRC, municipalité, conseil de bande, etc.)

Hydro-Québec, Appel d'offres A/0 2023-01 Électricité produite à partir de source éolienne, 31 mars 2023

## Leviers législatifs de l'acceptabilité sociale

### **Droit municipal**

Tout projet énergétique doit se conformer au schéma d'aménagement et de développement (SAD) qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une municipalité régionale de comté (MRC).

**Le plan d'urbanisme** établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une municipalité tout en présentant une vision d'ensemble de l'aménagement de son territoire. (LAU, art. 81 à 86)

**Délivrance d'un permis de construction** lorsque le projet est conforme aux règlements prévus par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Règlement de zonage (LAU, art. 113 et s.); règlement de construction).

# Leviers législatifs de l'acceptabilité sociale

## Consultation autochtone

**Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)**, 2004 CSC 73 (CanLII), [2004] 3 RCS 511

**L'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones et de prendre en compte leurs intérêts** découle du principe de l'honneur de la Couronne.

« cette obligation prend naissance lorsque la Couronne a connaissance, concrètement ou par imputation, de l'existence potentielle du droit ou titre ancestral revendiqué et envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci ». (Para 35)

« **L'étendue de l'obligation** dépend de l'évaluation préliminaire de la solidité de la preuve étayant l'existence du droit ou du titre revendiqué, et de la gravité des effets préjudiciables potentiels sur le droit ou le titre ». (Para 39)

« À toutes les étapes, les deux parties sont tenues de faire montre de bonne foi ». (Para 42)

« Lorsque la revendication repose sur une preuve à première vue solide et que la décision que le gouvernement entend prendre risque de porter atteinte de manière appréciable aux droits visés par la revendication, **l'obligation d'accommodement** pourrait exiger l'adoption de mesures pour éviter un préjudice irréparable ou pour réduire au minimum les conséquences de l'atteinte jusqu'au règlement définitif de la revendication sous jacente ». (para 47)

# Limites de la législation pour l'acceptabilité sociale

## **Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement** **L'immunité relative du ministre**

Les décisions rendues par un ministre dans l'application d'une politique générale fondamentale comportent une large discrétion et bénéficient d'une immunité relative importante. (Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec, 2017 QCCS 2679, para. 413)

[Les tribunaux] n'ont pas pour mission de remplacer le pouvoir législatif, exécutif ou l'Administration ou de s'y substituer. (Bellefleur c. Québec (Procureur général), [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.), para. 59)

## **Motifs admissibles**

Il a été depuis longtemps admis que l'on ne peut attaquer l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'une autorité publique que si:

- l'auteur a agi sans compétence ou autrement excédé sa compétence;
- l'auteur ne s'est pas conformé à la procédure prescrite, aux règles de la justice naturelle ou au principe de l'équité procédurale;
- l'auteur a poursuivi une finalité impropre, a agi de mauvaise foi ou par malice ou de façon discriminatoire;
- l'auteur a agi de façon injuste notamment en omettant d'examiner les faits ou de façon déraisonnable ou absurde.

(Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard Itée, 2005 QCCA 605, para 47)

# Limites de la législation pour l'acceptabilité sociale

## L'appui local dans les appels d'offre d'Hydro-Québec

- Non-applicable au projet de TES

## Limites de la législation pour l'acceptabilité sociale

### Protection de l'agriculture

Depuis 1998, la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) a autorisé 99% des demandes d'implantation de parcs éoliens sur le territoire agricole. (T. Gerbet, La filière batterie menace le territoire agricole, constate le MAPAQ, Ici-radiocanada.ca, 28/09/2023)

Rapport de la commissaire au développement durable, Protection du territoire agricole, Avril 2024

## Limites de la législation pour l'acceptabilité sociale

### Consultation autochtone

« La **Couronne** [...] **peut déléguer certains aspects procéduraux** de la consultation à des acteurs industriels qui proposent des activités d'exploitation ».  
(Nation Haïda, para 53).

# Les ententes et l'acceptabilité sociale

## Qu'est-ce qu'une entente?

- Une entente exprime une communauté de vues entre l'entreprise et le milieu d'accueil relativement à un projet minier.
- Effets juridiques contraignants pour les parties.

## Pourquoi signer une entente?

- Origine: ententes entre les compagnies minières et les autochtones
- Puis dans le secteur éolien avec les municipalités
  - Les éoliennes ne sont en principe, pas soumises à une taxation foncière (Loi sur la fiscalité municipale (LFM), art. 68)
  - Les terrains occupés par les éoliennes sont exemptés de la taxation foncière (LFM, art. 204 (7))

## Quel est le contenu de l'entente?

- Compensations financières
- Clauses pour contrôler l'impact des nuisances causées par la construction du parc ou son entretien, ou pour améliorer les relations entretenues entre les communautés locales et les promoteurs
- Comité de suivi
- Appui du projet par la municipalité

## Plusieurs catégories d'ententes

- Prise de participation du milieu d'accueil dans l'actionnariat du projet;
- Engagements de l'entreprise sur des retombées économiques, sociales et environnementales du projet (protection du patrimoine culturel, développement économique communautaire, diversification économique locale, création d'emplois, approvisionnements locaux, éducation, santé, etc.);
- Participation du milieu d'accueil à différentes étapes du projet, telles qu'une évaluation de ses impacts sociaux et environnementaux, ou l'élaboration du plan de fermeture du site.

# Bonnes pratiques pour les ententes

- **Entente-cadre en amont de la négociation** précisant qui fera partie de l'équipe de négociation, les modalités de négociation, et le mode de règlement des différends: L'achèvement
- **Concevoir le projet sur l'ensemble de son cycle de vie**, y compris les phases de restauration du site et d'après-mine:
- Transmettre une **information vulgarisée, la plus complète possible, à toutes les étapes du projet**:
- **Confier l'animation des séances publiques**, tout au long de la phase participative préalable, **à un tiers impartial**, rémunéré par l'entreprise et dont les conditions de désignation et d'intervention suscitent la confiance de la part du milieu d'accueil:
- Permettre au **milieu d'accueil de consulter ses propres experts**, et lui donner accès à des ressources financières et des vulgarisateurs de son choix:
- Accorder une **attention particulière aux personnes et aux groupes opposés au projet** en prévoyant un espace où il leur est possible de s'exprimer sur celui-ci:
- **Adapter le projet aux réalités du milieu d'accueil** et ce, de la conception à l'atténuation des impacts et à leur compensation, tout au long des étapes de planification, de construction, d'exploitation, de fermeture et de restauration:
- La **création d'un lieu d'échanges formels**, animés par le respect mutuel, sous la forme d'une instance mixte constituée de représentants de l'entreprise et du milieu d'accueil.
- Des **dispositions quant à la durée de l'entente**, ainsi qu'à la **fréquence et aux modalités** selon lesquelles elle peut être **révisée**.
- **L'achèvement et la divulgation de l'étude d'impact environnemental** du projet éventuellement exigée par la législation peuvent créer des conditions favorables à la conclusion de l'entente.

## Pistes de réflexion

- **La législation** contribue à l'acceptabilité sociale des projets éoliens mais **ne suffit pas**.
- Des **ententes** peuvent la compléter.
- **Ces ententes ne garantissent pas l'acceptabilité sociale**, elles peuvent être refusées par le milieu d'accueil.
- **Le processus comme facteur clé de succès**.
- **Recommandations**
  - Vision globale de la transition énergétique du Québec
  - Moderniser la réglementation sur la fiscalité municipale et la protection des terres agricoles
  - Recenser, diffuser et promouvoir les bonnes pratiques concernant l'acceptabilité sociale des projets éoliens