



Regroupement des **R**écupérateurs et des **R**ecycleurs
de **M**atériaux de **C**onstruction et de **D**émolition du **Q**uébec

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE
TRANSPORTS ET ENVIRONNEMENT

**MODERNISER LE RÉGIME D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE
DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT**

15 SEPTEMBRE 2015

TABLE DES MATIÈRES

Le 3R MCDQ.....	03
Introduction.....	04
Orientation 1.....	06
Orientation 2.....	07
Orientation 3.....	08
Orientation 4.....	10
Orientation 5.....	11
Orientation 6.....	13
Orientation 7.....	14
Conclusion.....	15

LE 3R MCDQ

Depuis 19 ans, le Regroupement des Récupérateurs et des Recycleurs de Matériaux de Construction et de Démolition du Québec (3R MCDQ), s'emploie activement à promouvoir, informer et sensibiliser les intervenants du milieu à l'importance d'une saine gestion des différents matériaux issus du monde de la construction, de la démolition et de la rénovation (CRD) et des matières assimilables.



Fort de ses 250 membres, le Regroupement est un intervenant majeur dans tous les domaines reliés au milieu environnemental. Son expertise et sa crédibilité auprès des instances gouvernementales tant provinciales que municipales ainsi qu'auprès des organismes publics et institutionnels, en font un acteur incontournable au Québec. Ses membres proviennent des secteurs suivants :

- Plus de la moitié sont des membres réguliers - des membres qui font de la récupération, du recyclage et de la valorisation de CRD et
- les autres sont des membres affiliés - des membres qui sont des équipementiers, des consultants, des transporteurs, des institutions de recherche, des municipalités, régies régionales et MRC.

Par ses actions, le Regroupement permet d'améliorer les conditions de développement de ses membres pour augmenter significativement les volumes de matières résiduelles valorisées. Le Regroupement s'est donné comme mandat de tenir des événements, de créer des groupes de travail, de faire des représentations et de diffuser de l'information pertinente pour rapprocher les gens, établir un lieu d'échange, canaliser les efforts et trouver des solutions innovantes. Le Regroupement croit à la hiérarchie des 3RV-E.

Chaque année, le Regroupement organise 4 événements : un congrès annuel qui regroupe près de 400 personnes en février, l'assemblée générale annuelle avec des conférences qui regroupe plus de 125 personnes en août, un événement au printemps et un événement à l'automne.

INTRODUCTION

Le Regroupement des Récupérateurs et des Recycleurs de Matériaux de Construction et de Démolition du Québec (3R MCDQ) salue l'initiative du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de moderniser le régime d'autorisation environnementale.

Le 3R MCDQ salue également l'esprit qui sous-tend cette modernisation : cohérence, simplification, efficacité, culture de service et accompagnement accru de la part des autorités gouvernementales. C'est pourquoi nous sommes fiers de collaborer à la modernisation du régime d'autorisation actuel.

Suite aux représentations faites depuis plusieurs années, à tous les niveaux du Ministère, le regroupement est heureux de constater que le gouvernement du Québec est déterminé à améliorer, de façon notable, le régime d'autorisation environnementale et le 3R MCDQ appuie la vision de baser son approche sur le niveau de risque environnemental.

Soulignons que les demandes de nos membres se font majoritairement en vertu de l'article 22 (certificat d'autorisation), des articles 31.10 à 31.40 (attestation d'assainissement) et de l'article 48 (installation d'un équipement d'épuration des rejets à l'atmosphère) de la LQE, et de l'article 2 du *Règlement sur les carrières et sablières*.

Nous reconnaissons également, à la lecture du Livre vert, l'intention du gouvernement d'intégrer davantage les enjeux liés à la lutte contre les changements climatiques, en s'assurant que les projets soumis s'inscrivent de manière cohérente avec les objectifs du Québec et les principes du développement durable. De plus, l'amélioration de l'accès à l'information et l'internalisation des coûts sont au cœur des préoccupations par le Ministère.

Concernant l'amélioration de la prestation de service, la formation des analystes du ministère, le partage d'information entre les experts sectoriels et les analystes en région, la mise en place de bureaux spécialisés par secteur d'activité ainsi que le partage d'information entre les régions sont de bon augure pour l'efficacité des processus.

Les principales préoccupations du 3R MCDQ quant à la modernisation du régime d'autorisation environnementale sont :

- **d'instaurer une flexibilité dans le processus pour assurer l'avancement du secteur ;**
- **d'assurer l'équité dans la mise en application des règles et procédures ;**
- **de s'assurer de l'applicabilité et la mise en œuvre de toute nouvelle mesure ;**
- **de favoriser le dynamisme entrepreneurial ; ainsi, le cadre administratif ne doit pas être un frein au développement des entreprises, mais plutôt un facilitateur dans l'évolution des projets ;**
- **de mobiliser le secteur et éviter le contournement des règles en mettant l'emphase sur la mise en marché des matières issues du recyclage ;**
- **et de favoriser l'innovation.**

ORIENTATION 1 – Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation

La nature même des activités de nos membres soit la récupération, le recyclage et la valorisation des matières résiduelles issues du secteur de la Construction, Rénovation, Démolition (CRD) et autres matières assimilables contribuent grandement à réduire la production des gaz à effet de serre. En effet, selon le tableau publié sur le site Internet du Fonds d'action québécois pour le développement durable (FAQDD), l'enfouissement des matières contribue à la production de 1,48 tonne équivalente de CO₂ par tonne alors que la contribution du recyclage est presque nulle. Notons par ailleurs que le regroupement fait la promotion de l'utilisation des matières recyclées ; ce geste contribue également à la diminution de la production des gaz à effet de serre (GES).

C'est pourquoi nous appuyons la démarche du Ministère de prendre en compte les objectifs de lutte contre les changements climatiques, dans l'optique où les efforts des membres de notre association soient également reconnus.

L'inclusion de la lutte aux changements climatiques dans les processus de délivrance d'autorisations devrait s'appliquer principalement aux projets émettant entre 10 000 et 25 000 tonnes de GES annuellement et donc susceptibles de contribuer à l'augmentation des GES, et non pas à la totalité des projets. Nous sommes d'avis que si le Ministère devait le faire, il se devrait d'être réalisé sur une base réglementaire et non dans des lignes directrices.

À titre de représentant de nombreuses PME québécoises, nous croyons qu'il est important de déployer davantage d'efforts sur l'accès aux crédits compensatoires de carbone aux PME et de leur permettre ainsi de consolider leurs crédits, afin d'accéder au marché carbone et de transiger avec de grandes entreprises.

ORIENTATION 2 – Mieux intégrer les 16 principes de la *Loi sur le développement durable*

Favoriser le recyclage des matières résiduelles issues du secteur de la Construction, Rénovation, Démolition (CRD) dès qu'un ou des débouchés sont connus, voici ce à quoi notre association travaille depuis sa fondation. Ainsi, matière par matière, des groupes de travail ont été formés pour faire un portrait complet de la filière et trouver de nouveaux débouchés pour les différentes matières. D'ailleurs, le 3R MCDQ a réalisé plusieurs études en collaboration avec RECYC-QUÉBEC ; dans un avenir rapproché, une étude sera confiée à un consultant pour évaluer des alternatives de valorisation des résidus de criblage fins issus des centres de tri de débris de CRD.

Donner une deuxième vie à une matière, c'est en soi contribuer à intégrer les principes de la *Loi sur le développement durable*. Il faut mentionner que les activités des membres de notre association s'inscrivent directement dans 3 des 16 principes de la *Loi sur le développement durable* : protection de l'environnement, efficacité économique et production et consommation responsable.

Nous sommes tout particulièrement sensibilisés à la réalité de nos membres des institutions de recherche et développement. Dans cette optique, les nouveaux débouchés potentiels doivent être appliqués à des projets pilotes afin d'en valider les performances économiques et techniques. Présentement, ces projets de validation technologique doivent suivre le même processus que les projets industriels, ce qui freine les avancées technologiques. Bien que l'article 5 du règlement relatif à l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* soustrait à l'application du premier alinéa de l'article 22 les travaux préliminaires d'investigation, de sondage, de recherche, d'expérience hors usine ou de relevés techniques préalables à tout projet, il est parfois difficile de faire reconnaître cet article auprès des bureaux régionaux.

L'évaluation de tels projets, chapeauté par une institution de recherche reconnue, devrait se faire par une équipe scientifique spécialisée dont le rôle serait d'évaluer les risques environnementaux réels et reconnaître la valeur des études proposées pour faire avancer la lutte aux changements climatiques.

Si le gouvernement devait réglementer les évaluations environnementales stratégiques, il est préférable de procéder par un encadrement législatif. Le mode de consultation privilégié devrait être des audiences publiques déployées dans plusieurs régions, impliquant la transparence des données et des plans. Ces séances pourraient s'inspirer du modèle des audiences génériques sur la gestion des matières résiduelles, tenues en 1995-1996, où l'ensemble des informations a été rendu accessible au grand public.

ORIENTATION 3 – Accentuer la modulation du régime d’autorisation en fonction du risque environnemental, et ce, sans réduire les exigences environnementales

Nous reconnaissons la vision du Ministère d’appliquer des barèmes dans la catégorisation des demandes de certificat d’autorisation, en se dotant d’un modèle de gestion basé sur le risque. Cependant, nous entrevoyons difficilement une pleine intégration et une totale compréhension de ce modèle auprès des entrepreneurs de notre industrie.

Pour ce faire, nous suggérons que le MDDELCC ait recours aux codes d’activités économiques du Système de classification des industries de l’Amérique du Nord (SCIAN). Ce système est déjà utilisé et reconnu par de nombreuses institutions, et se révèle être un outil d’identification efficace et objectif. Nous nous permettons de croire que les demandeurs d’autorisation pourraient adhérer facilement aux barèmes de gestion de risques grâce à l’utilisation du système SCIAN.

Par ailleurs, nous sommes d’avis que :

- Tous les projets à risque élevé devraient systématiquement être référés à un BAPE ; il y aura lieu d’augmenter le pouvoir relatif aux analystes économiques du BAPE ;
- Un risque faible pourrait être accordé à un type de projet dont l’expérience démontre qu’il n’y a jamais eu de problèmes dans le passé. Tout projet de recherche devrait avoir accès à un processus allégé ;
- Compte tenu de la nature des activités de récupération et de recyclage qui consistent essentiellement en un traitement mécanique des matières, elles **devraient être automatiquement qualifiées de risques faible ou modéré**, selon la nature de l’activité et de son ampleur ; il demeure impératif de se rappeler que les activités d’entreposage et de transport de nos membres représentent un faible risque de contamination de l’air, de l’eau et des sols ;
- Les faibles nuisances au niveau du bruit et de la poussière sont déjà traitées, sans être quantifiées, dans les règlements municipaux ;
- dans un souci d’être un bon citoyen corporatif, les centres de tri de CRD sont situés majoritairement dans des zones industrielles ;
- La loi devrait faire référence à la notion de matériaux secs (matières inertes) qui existait dans l’ancien *Règlement sur les déchets solides* remplacé par le *Règlement sur l’enfouissement et l’incinération de matières résiduelles (REIMR)* ; à titre d’exemple, il est intéressant de noter que le gypse traité dans les centres de tri ne génère pas d’odeur ; c’est son contact avec les eaux de lixiviation lors de l’enfouissement qui favorise la production de H₂S ;
- Ainsi les activités des éco-centres, les opérations de broyage et de démantèlement pourraient être classées risque faible ;
- Il serait approprié d’évaluer les impacts d’un projet selon les coûts/bénéfices et

en fonction de l'alternative. Le prix environnemental de la non-réalisation d'un projet est-il plus élevé que le projet lui-même ?

- Dans un souci d'équité et de transparence, il est souhaitable que les mêmes règles s'appliquent pour tous, autant pour les entreprises privées que pour les municipalités et ce, dans toutes les régions du Québec. La nature du projet et non sa provenance ou son initiateur devrait déterminer le niveau de risque : négligeable, faible, moyen ou élevé ; un projet fractionné pourrait être refusé ou devoir être soumis à un PÉEIE ;
- Reconnaissant que le Québec est fertile en innovation et riche de connaissances scientifiques et technologiques, nous recommandons d'accorder un statut particulier aux institutions de recherche (collégiale, universitaire ou gouvernementale). Lorsque celles-ci demandent un certificat d'autorisation pour des travaux de recherche et développement, il serait souhaitable de les accompagner dans leurs travaux, d'utiliser les résultats obtenus pour mieux définir et comprendre les limites applicables dans les cas similaires et de les libérer du processus habituel d'obtention d'un certificat d'autorisation. En d'autres mots, les institutions de recherche souhaitent travailler en collaboration avec le MDDELCC afin que leurs travaux soient reconnus comme un avancement dans la définition des règlements de la LQE. À titre d'exemple, l'implication d'un organisme tel que le Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec (CEAEQ) permettrait de valider rapidement le bien-fondé d'un projet auprès du bureau régional du MDDELCC.

Toutefois, nous cherchons toujours la solution pour assujettir les projets déjà en cours qui opèrent sans certificat d'autorisation et nous nous interrogeons concernant le traitement qui sera appliqué aux entreprises détentrices de droits acquis.

ORIENTATION 4 – Accroître l’information disponible sur les autorisations et les occasions d’intervenir pour le public

Tout le processus des dossiers soumis au BAPE est déjà très transparent et les demandes soumises à une PÉEIE devraient l’être également. La transparence est gage de développement durable.

Le 3R MCDQ est favorable à la tenue d’un registre d’évaluation environnementale et à la diffusion au grand public. Par contre, nous émettons des réserves sur la nature des informations qui seront partagées. **Il s’agit d’être plus transparent sur les objectifs et les résultats à atteindre afin d’en accroître l’acceptabilité sociale.** Nous ne percevons pas les bénéfices rattachés à la divulgation des moyens déployés pour atteindre ces objectifs ; ceux-ci sont la propriété de l’industrie et représentent un avantage concurrentiel pour les entrepreneurs.

Toujours dans la même perspective, il y aurait lieu de **rendre public le résultat des suivis des engagements contenus dans les certificats d’autorisation.**

Dans le même esprit, les projets pilotes ne devraient pas être diffusés, car le fait de rendre publics certains projets pourrait avantager leurs concurrents. Il faudra aussi être prudent dans les informations divulguées pour protéger les renseignements industriels, financiers et stratégiques.

Le respect de la confidentialité des renseignements visés notamment aux articles 23 et 24 de la *Loi sur l’accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* devrait toujours primer.

ORIENTATION 5 – Simplifier les autorisations et les processus d’analyse

L’initiative du Ministère d’implanter un système modulé sur la gestion du risque constitue un effort considérable dans la simplification du processus de demande, d’analyse et d’octroi des autorisations environnementales. À cet effet, les commentaires fournis à l’orientation 3 peuvent également être associés à l’orientation 5.

Nous considérons qu’il est souhaitable qu’un seul type d’autorisation ministérielle soit instauré et qu’il donne lieu à une simplification de son processus d’obtention. **Aussi, nous trouvons plus approprié de prévoir une seule autorisation ministérielle qui serait évolutive tout au long de l’exercice de l’activité, ce qui correspond adéquatement à la réalité de nos entrepreneurs québécois qui œuvrent dans une industrie du recyclage jeune et dynamique.** Par contre, nous craignons qu’une demande de modification partielle à un certificat d’autorisation mène à un réexamen complet de ladite autorisation, ce qui aurait pour impact d’alourdir le processus et pourrait, par ailleurs, amener certains initiateurs à renoncer à la réalisation de leur projet. Une demande de changement mineur à un certificat d’autorisation déjà existant devrait se faire rapidement et sans que celle-ci devienne systématiquement un prétexte pour revoir l’ensemble du certificat d’autorisation, ceci afin de permettre de garantir une certaine sécurité dans les investissements de nos membres.

Notre secteur d’activité est jeune et évolue très rapidement, soit à cause de la technologie, de la réglementation ou de nouveaux débouchés. C’est pourquoi les autorisations devraient permettre une plus grande marge de manœuvre pour tenir compte de l’évolution du secteur.

Nous sommes d’avis que :

- Il serait beaucoup plus constructif et économique que les analyses soient axées sur le contrôle des rejets dans l’environnement, plutôt que de porter sur les opérations, les procédés et les techniques. Ceci entre plutôt dans la gestion interne de nos membres ;
- Les analyses devraient s’adresser aux externalités et s’intéresser aux résultats ; pour le type de projets déposés par nos membres, il n’y a pas de plus-value à mettre l’accent sur les processus ; il y a lieu de mettre les énergies sur les résultats, c’est-à-dire, les impacts environnementaux et sociaux des projets, sauf pour les mégaprojets ;
- Dès le début du processus, les effets cumulatifs devraient être évalués ;
- Les éléments d’impacts couverts par la réglementation municipale ne devraient plus être traités par le Ministère tel que le bruit, puisque ces éléments sont déjà couverts par les attestations de conformité à la réglementation municipale exigées lors d’une demande de certificat d’autorisation (article 8 du Règlement relatif à l’application de la *Loi sur la qualité de l’environnement*) ;

- Le processus de demande, d'analyse et d'octroi des autorisations environnementales doit impliquer une synergie entre les promoteurs et les membres des comités d'analyse par le biais notamment de rencontres exploratoires et de visites sur le terrain.

ORIENTATION 6 – Revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projets

Nous accueillons favorablement l'intention du Ministère de clarifier les exigences, d'informer et d'accompagner les initiateurs de projet.

Nous croyons qu'il sera bénéfique de revoir les procédés de gestion des demandes de certificats d'autorisation. À cette fin, nous souhaitons proposer la mesure suivante, soit **la création de bureaux ou cellules d'expertise centrale** :

- Des bureaux d'experts devraient être créés selon la nature des demandes d'autorisations environnementales (eau, matières résiduelles, minières, etc.) ;
- Ces bureaux d'experts pourraient être stratégiquement localisés un peu partout sur le territoire québécois, mais chaque bureau ou cellule constituerait un noyau d'expertise pour un secteur d'activité en particulier ;
- Ils pourraient aussi compter sur de l'expertise externe qui proviendrait autant d'anciens gestionnaires de l'État que des entreprises privées et des organismes publics qui connaissent les applications sur le terrain ;
- L'expertise du personnel des centres de recherche gouvernementaux et institutionnels ainsi que des centres de transfert de technologie pourrait être également mise à contribution ;
- Ces bureaux d'experts sont d'autant plus pertinents en raison du nombre élevé de départs pour la retraite dans la fonction publique.

Pour les dossiers urgents et répétitifs, il serait judicieux de mettre sur pied un service central qui offrirait un service allégé.

Aussi, un service d'accompagnement alliant disponibilité et facilité d'accès afin d'obtenir les autorisations nécessaires dans les plus courts délais possible est souhaitable.

L'accent devrait être mis sur la formation des gestionnaires et sur la notion de spécialistes au niveau du Québec. Nous anticipons que les ressources des directions régionales pourraient être ainsi utilisées à d'autres fonctions, tels que l'accompagnement sur le terrain et l'assistance dans le développement de projets.

ORIENTATION 7 – Mieux internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent

Dans un principe d'efficience opérationnelle pour le MDDELCC et d'équité pour l'ensemble des instigateurs de projets, nous réitérons le fait que **les entreprises privées et les municipalités doivent être traitées de façon identique.**

Quant au principe de l'utilisateur-payeur proposé dans le Livre vert, nous avons des réserves quant à son application intégrale à **moins qu'il ne garantisse un service rapide et efficace.** Bien sûr, il permettrait d'intégrer les externalités (impacts environnementaux, sociaux ou économiques) dans le coût de l'obtention d'une autorisation environnementale, mais nous craignons qu'il puisse décourager certains demandeurs qui pourraient être tentés d'opérer sans les autorisations nécessaires.

Rappelons-nous que l'industrie de la récupération, du recyclage et de la valorisation des matières résiduelles est une industrie en croissance qui a besoin d'être soutenue. Il est donc important que le ministère s'assure d'une veille pour bien saisir les enjeux économiques des petites et moyennes entreprises de notre secteur d'activités.

CONCLUSION

Ce mémoire ne saurait être complet sans que le 3R MCDQ ne sensibilise le MDDELCC à revoir son interprétation de la définition de « matières résiduelles ». Les produits recyclés ont une valeur économique qui se vend. Un produit délaissé par un premier générateur ne doit impérativement pas être systématiquement considéré comme une matière résiduelle. Les exemples d'intégration de matières ou d'objets recyclés dans la production de nouveaux biens sont très nombreux au Québec, assez pour en faire un exemple de réussite dont on fait souvent référence à l'échelle internationale. Le MDDELCC doit permettre aux recycleurs et récupérateurs de jouer le rôle prépondérant qui leur est destiné dans l'économie circulaire. Le Ministère doit encourager l'application autonome des 3RV-E avant de légiférer.

Des programmes d'information, de sensibilisation et d'éducation (ISE) devront être mis en place auprès des fonctionnaires et des promoteurs pour favoriser la connaissance et l'application de la nouvelle Loi, car c'est souvent dans l'interprétation et l'application d'une Loi que les choses se compliquent.

La culture de service et le désir de collaboration avec l'industrie sont essentiels à la réussite de la modernisation du processus d'émission des autorisations environnementales.

Désormais, le Ministère sera au fait de tous les projets, mais qu'en sera-t-il des entreprises qui opèrent toujours sans les autorisations nécessaires et qui font une concurrence déloyale à celles qui opèrent selon les règles? Cette situation mérite qu'ensemble, nous trouvions une solution durable.

La modernisation de la LQE ne doit pas favoriser les moyens de pression ou bonifier l'argumentation de ceux qui s'opposent à de nombreux projets au Québec. Il faut à tout prix demeurer équitable. L'industrie de la récupération et du recyclage des CRD est encore trop fragile pour y ajouter des processus complexes et lents. Au contraire, le gouvernement se doit de l'encourager et d'assurer la survie de ses artisans.

Finalement, il faut continuellement garder à l'esprit l'objectif premier poursuivi, soit le respect de la hiérarchie des 3RV-E et la lutte contre les changements climatiques. À vouloir que l'industrie de la récupération atteigne l'idéal environnemental, on risque de la mettre en péril, et ce, au détriment de la plus-value qu'elle apporte. Il faut garder une vision globale permettant de mesurer le rapport coûts/bénéfices des activités au profit des générations futures.