

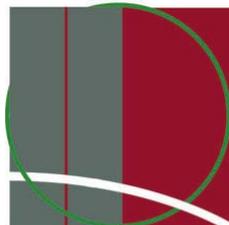
Mémoire

**Commentaires présentés dans le cadre
des consultations particulières et auditions
publiques sur le Livre vert intitulé « Moderniser le
régime d'autorisation environnementale de la Loi
sur la qualité de l'environnement » de la
Commission des transports et
de l'environnement**

par
l'Association des constructeurs de routes
et grands travaux du Québec

10 septembre 2015

Association
des constructeurs
de routes
et grands travaux
du Québec



ACRGTQ

TABLE DES MATIÈRES

1. L'ASSOCIATION DES CONSTRUCTEURS DE ROUTES ET GRANDS TRAVAUX DU QUÉBEC	3
2. SES RECOMMANDATIONS.....	5
2.1. Orientations 1 et 2.....	5
2.2. Orientation 3	6
2.3. Orientation 4	8
2.4. Orientation 5	9
2.5. Orientation 6	11
2.6. Orientation 7	13
3. CONCLUSION	14

1. L'ASSOCIATION DES CONSTRUCTEURS DE ROUTES ET GRANDS TRAVAUX DU QUÉBEC

L'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTQ) remercie la Commission des transports et de l'environnement (la Commission) de recevoir ses commentaires dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le Livre vert intitulé « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement ».

L'ACRGTQ, incorporée en 1944, regroupe sur une base volontaire la majorité des principaux entrepreneurs et fournisseurs de biens et services œuvrant dans le domaine des travaux de génie civil, de voirie et de grands travaux au Québec. En fait, le secteur génie civil et voirie englobe tous les travaux de construction d'ouvrages d'intérêt général d'utilité publique ou privée notamment les routes, les infrastructures, les éoliennes, les barrages, les centrales et lignes électriques, les pipelines et les gazoducs.

L'ACRGTQ est également, en vertu de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (Loi R-20), une association d'entrepreneurs et l'association sectorielle d'employeurs mandataire de la négociation, de l'application et du suivi de la convention collective du secteur génie civil et voirie. À ce titre, elle représente plus de 2 700 entreprises actives au sein de l'industrie de la construction de routes, d'ouvrages de génie civil et de grands travaux, lesquelles emploient près de 41 000 salariés ayant travaillé 29,2 millions d'heures en 2014 en baisse de 9 % par rapport à 2013.

Les travaux réalisés par ses membres concernent notamment la production de granulats, d'asphalte et de béton en plus des travaux de construction de génie civil et de voirie. Pour la majorité de ces activités, les entrepreneurs se doivent d'obtenir des certificats d'autorisation, le cas échéant.

C'est pourquoi l'ACRGTQ et ses membres sont grandement interpellés par cette démarche visant à moderniser le régime d'autorisation environnementale. En effet, le rôle des entrepreneurs est prépondérant pour le développement durable de notre économie et de nos infrastructures. Que ce soit notamment dans le cadre du déploiement du Plan Nord, de la modernisation du réseau routier québécois, de la poursuite des grands chantiers tels que celui de l'échangeur Turcot ou des grands projets hydroélectriques, cette mise à jour du processus d'autorisation est essentielle au bon déroulement des chantiers québécois.

Dans ce contexte, l'ACRGTQ tient à porter à l'attention de la Commission des transports et de l'environnement ses commentaires concernant chacune des orientations décrites dans le Livre vert déposé à l'Assemblée nationale.

L'ACRGTQ conçoit que de s'attaquer à une telle réforme législative n'est pas une mince tâche et elle appuie sans réserve la volonté du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (le Ministère) de simplifier le régime d'autorisation.

Dans ce contexte, elle croit fermement qu'il faut que le nouveau processus d'autorisation soit le plus clair possible afin d'éviter toute ambiguïté qui nécessiterait une interprétation. Le processus doit aussi être appliqué de manière uniforme partout au Québec. Il doit aussi être adapté et modulé en lien avec les risques environnementaux. Cette manière de faire permettra à tous les intervenants du milieu de mettre les efforts là où ils sont nécessaires. Enfin, il est essentiel que tout le processus soit transparent afin que la bonne information associée à un projet soit véhiculée aux bons intervenants.

2. SES RECOMMANDATIONS

2.1. Orientations 1 et 2

Inclure la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation et mieux intégrer les 16 principes de la Loi sur le développement durable

L'ACRGTQ est favorable à l'inclusion de la lutte contre les changements climatiques dans les processus d'autorisation et à l'intégration des 16 principes de la *Loi sur le développement durable* (ci-après LDD) dans les projets car ceux-ci sont légitimes sur le plan économique, social et environnemental.

Toutefois, elle tient à rappeler que ses membres sont avant tout des fournisseurs de biens et de services dont les activités s'inscrivent dans le cadre de projets de petite, moyenne et grande envergure dont ils ne sont généralement pas les promoteurs et qui émanent plutôt des différents paliers de gouvernements (fédéral, provincial, municipal), de sociétés d'État ou du secteur privé.

Ceci étant, en ce qui concerne les projets devant faire l'objet d'autorisations gouvernementales préalables, l'ACRGTQ est d'avis que l'évaluation de l'impact associé aux activités de construction devrait être effectuée une seule fois, soit lors de l'analyse globale et en fonction des 16 principes de la LDD.

Une analyse récurrente et répétitive de chacune des activités liées à ces projets, en fonction des 16 principes, et pour chacune des autorisations spécifiques prévues à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) risquerait en effet de complexifier, d'alourdir et d'allonger le processus d'émission de ces autorisations.

L'ACRGTQ pourra préciser sa position sur ces orientations dans la mesure où plus de détails sur le mode d'application seront connus, lors du dépôt d'un éventuel projet de loi à ce sujet.

2.2. Orientation 3

Accentuer la modulation du régime d'autorisation en fonction des risques environnementaux

L'ACRGQTQ est en accord avec cette orientation puisqu'elle est convaincue qu'appliquée adéquatement, elle réduira les délais d'autorisation et sera plus efficace à administrer tant pour l'industrie que pour le Ministère.

Les activités de ses membres concernent non seulement la production de granulats, d'asphalte et de béton de ciment mais aussi l'exécution de travaux de construction de génie civil. Dans le cadre de celles-ci, ils doivent, en règle générale, obtenir des certificats d'autorisation, lorsque nécessaire.

En ce qui concerne les producteurs de granulats, d'asphalte et de béton de ciment, à l'exception des sablières de petites superficies considérées à faible risque, l'ACRGQTQ comprend que leurs activités pourraient être considérées comme étant à risque modéré et que, par conséquent, un certificat d'autorisation s'avérerait nécessaire pour leur permettre de les exercer. Si tel était le cas, elle propose que l'historique de production, particulièrement pour les producteurs de granulats, soit considéré. Les projets reliés à l'ouverture d'une carrière se planifient et surtout se projettent dans un horizon de temps qui dépasse dans la majorité des cas 50 ans, voire même 100 ans.

Or, à l'heure actuelle, le processus d'autorisation se renouvelle à tous les 10 ans. Ce faisant, dans bien des cas, après trois ou quatre demandes de renouvellement (soit 30 à 40 ans), la mécanique de production et les impacts de celle-ci sur l'environnement sont très bien connus. Dans un tel contexte, l'ACRGQTQ propose qu'une réflexion soit effectuée afin que, à titre d'exemple, une carrière qui possède un bilan environnemental positif puisse voir ses activités considérées à risque modéré être classées comme étant à risque faible. Bien entendu, l'ACRGQTQ n'entend pas associer cette proposition aux mesures de fractionnement proposées dans le Livre vert.

Également, l'ACRGQTQ considère qu'une carrière, une sablière ou une usine d'enrobés bitumineux située dans un environnement qui respecte toutes les normes de localisation devrait être catégorisée dans les activités à risque faible. En effet, une carrière, une sablière ou une usine d'enrobés bitumineux qui se situe au-delà des normes de localisation fixées par règlement engendre peu d'impact sur l'environnement, notamment en ce qui concerne le bruit, les cours d'eau et les nappes phréatiques.

L'ACRGTQ propose également que les demandes de certificats d'autorisation faites par ses entrepreneurs membres dans le cadre de projets publics de construction soient catégorisées dans les activités à risque environnemental faible ou négligeable. À titre d'exemple, l'ajout d'un concasseur ou d'une usine d'asphalte mobile sur les lieux d'un chantier de construction devrait être classé dans l'une ou l'autre de ces catégories puisque les activités de concassage ou d'usinage sur un chantier s'apparentent en tous points aux autres activités que l'on retrouve sur un chantier de construction public, lequel bénéficie déjà d'un certificat d'autorisation demandé au préalable par le donneur d'ouvrage. Or, bien souvent, le donneur d'ouvrage ne prévoit pas l'ajout de ces équipements lors de la conception du projet. Il s'ensuit que les entrepreneurs se doivent de faire les demandes de certificat d'autorisation suivant l'obtention du contrat alors qu'à l'heure actuelle, le processus d'autorisation du Ministère est plus long que l'échéancier imposé par le donneur d'ouvrage. Ainsi, l'ACRGTQ est convaincue que de classer ces activités comme étant à risque faible ou négligeable accélèrera le processus d'autorisation au bénéfice des donneurs d'ouvrage et des entrepreneurs, tout en demeurant respectueux de l'environnement.

L'ACRGTQ est également en accord avec la proposition à l'effet qu'un processus de révision des listes des projets (Annexe 5) soit instauré. Après un certain temps, les incertitudes générées par le démarrage d'un projet peuvent être atténuées, ce qui implique moins de mesures de précaution, les risques étant bien connus lors du renouvellement des autorisations. À l'inverse, un projet dont les risques augmentent dans le temps pourrait être ajouté à ces listes.

Pour ce qui est des activités considérées à risque faible, l'ACRGTQ propose que les projets ayant un effet positif sur l'environnement se retrouvent sur ces listes. Tel qu'il est suggéré dans l'Annexe 5, le broyage et le concassage de brique et de béton se retrouve dans les activités à risque faible. À ces produits, l'ACRGTQ suggère d'ajouter l'asphalte et d'autres projets tels que les bassins des eaux de lavage des bétonnières.

Au regard de la procédure de déclaration de conformité associée aux activités à risque faible, il apparaît évident que, si celle-ci devait être mise de l'avant, elle devrait reposer sur un encadrement très clair et bien défini en ce qui concerne l'analyse de la conformité.

Enfin, l'ACRGTQ est d'avis que de permettre un processus allégé aux seules instances municipales est inéquitable envers les entrepreneurs et n'est pas nécessaire dans le contexte où peu importe le demandeur, on se doit de mesurer l'impact sur l'environnement de tout projet.

2.3. Orientation 4

Accroître l'information disponible sur les autorisations et les occasions d'intervenir pour le public
--

Les projets dont les membres de l'ACRGTQ se font les promoteurs ne sont généralement pas visés par la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE) mais plutôt par celle d'obtention de certificats d'autorisation, d'autorisations ou d'autres formes de permis en vertu des dispositions de la LQE.

Par contre, bon nombre de ses membres sont impliqués, à titre de fournisseurs, dans des projets qui ont ou auront eu à faire l'objet de la PEEIE.

De façon générale, l'ACRGTQ appuie cette orientation, étant d'avis que l'information sur un projet donné doit devenir disponible dans la mesure où cela ne retarde pas le processus d'autorisation. Toutefois, une réflexion doit être faite en ce qui concerne la nature de l'information qui devrait être rendue publique. Dans certains projets, les procédés industriels se doivent de rester confidentiels pour des questions de compétitivité et de marché.

Également, l'ACRGTQ tient à porter à l'attention de la Commission que l'intervention du public proposée ne doit pas avoir pour effet d'allonger indûment les délais d'octroi des autorisations au détriment des entrepreneurs et des donneurs d'ouvrage.

2.4. Orientation 5

Simplifier les autorisations et les processus d'analyse

L'ACRGTQ est en accord avec cette orientation.

Elle est pour l'instauration d'un seul type d'autorisation ministérielle qui regrouperait entre autres les autorisations selon les articles 22, 32, 48 et autres permis et approbations.

Pour l'ACRGTQ, la simplification du processus d'analyse passe aussi par la clarté des exigences demandées. Actuellement, trop de guides, de notes d'instruction et d'avis, en plus des règlements adoptés en vertu de la LQE sont utilisés pour préciser et même ajouter des exigences. Qui plus est, ces demandes de la part des analystes se font en cours de processus.

L'ACRGTQ propose de circonscrire et de préciser dans les règlements les demandes et exigences à atteindre pour l'obtention d'un certificat d'autorisation. Les guides et notes d'instruction doivent demeurer informatifs et viser la compréhension commune des exigences spécifiées aux règlements. Présentement, l'incertitude engendrée par la multitude des sources d'exigences entourant une demande d'autorisation peut avoir pour conséquence d'allonger le délai d'obtention.

Également, elle salue la proposition du Ministère à l'effet d'exiger qu'une rencontre de démarrage soit réalisée en amont d'un projet. De plus, l'utilisation d'un formulaire unique et spécifique à un secteur d'activité donné est bien entendu souhaitée.

Qui plus est, la volonté du Ministère de limiter à une seule fois la possibilité de déposer une liste de questions et demandes aux initiateurs de projet accélèrera sans doute la délivrance des autorisations.

Il est aussi proposé d'encadrer le pouvoir du ministre d'imposer des conditions. L'ACRGTQ comprend que certains projets peuvent être particuliers et que dans certains cas, il y a absence de normes pour assurer la protection ou le rétablissement d'un milieu récepteur. Pour les mêmes raisons qu'énoncées plus haut, l'ACRGTQ appuie cette proposition qui limitera le nombre de situations qui laissent place à l'interprétation.

Il est également proposé que des exigences imposées puissent être différentes de celles qui sont prévues aux règlements et que l'initiateur du projet puisse faire la démonstration que le moyen suggéré permet d'atteindre et même de dépasser les exigences identifiées. L'ACRGTQ est heureuse de constater que le Ministère considère des méthodes

alternatives. Toutefois, l'expérience lui démontre qu'une foule de remises en question est faite par les analystes, entre autres sur les moyens et méthodes, ce qui limite grandement les initiatives des initiateurs de projets. Ce faisant, l'ACRGTQ tient à réitérer que les attentes des analystes doivent être définies et connues lors de la réunion de démarrage, et qu'à moins d'exception, il ne doit y avoir aucune équivoque sur les exigences spécifiées aux règlements afin d'encourager de nouvelles manières de faire.

Enfin, l'ACRGTQ se questionne sur le pouvoir de limiter à 10 ans la durée d'une autorisation. L'énergie nécessaire pour remplir toutes les conditions à la délivrance d'un certificat d'autorisation est considérable. Dans certaines situations, à titre d'exemple, lors de l'ouverture d'une carrière, les prévisions d'opération s'échelonnent sur plusieurs dizaines d'années. Le fait de limiter à 10 ans une autorisation peut, parfois inutilement, remettre en question toutes les opérations de la carrière. Tel que mentionné précédemment, il serait avantageux de prévoir un processus allégé lors de l'autorisation de la poursuite des opérations d'une carrière qui a démontré dans le temps qu'elle respectait toutes ses conditions d'opération. Selon l'ACRGTQ, cette manière de faire accélérerait le processus d'analyse particulièrement dans les cas où aucune modification notable n'est apportée au moment du renouvellement.

Si cette proposition n'est pas envisageable pour le Ministère, elle suggère de prévoir qu'une autorisation soit délivrée sur la base d'un volume à exploiter. Ainsi, le certificat d'autorisation serait valide tant et aussi longtemps que le volume autorisé ne serait pas épuisé. Ceci éviterait de reprendre l'analyse d'un certificat de façon automatique après une période de 10 ans et ce, malgré qu'aucune infraction et modification majeure n'ait été apportée au site d'exploitation.

2.5. Orientation 6

Revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projet

L'ACRGTQ appuie cette proposition de revoir les responsabilités du Ministère et des initiateurs de projet. Tel que précisé dans l'orientation 5, si les attentes de part et d'autre sont bien connues et comprises par les parties, il sera d'autant plus facile de clarifier les rôles et responsabilités de chacun.

Le principal commentaire que l'ACRGTQ reçoit de la part de ses membres concerne la disparité dans l'interprétation des règlements qui sont appliqués par les différentes régions. Dans certaines situations, il n'est pas possible d'avoir une réponse claire sur l'interprétation d'un article du règlement. Au-delà de créer des insatisfactions auprès de certains initiateurs de projet, une telle disparité d'interprétation d'une région à l'autre et ce, pour une même exigence, crée une iniquité entre les initiateurs.

Pour optimiser le processus d'analyse des demandes d'autorisation, l'ACRGTQ propose de créer ou de renforcer une équipe spécialisée d'analystes qui serait affectée à une industrie en particulier. Cette équipe pourrait prêter assistance aux analystes en région afin de s'assurer de la même application réglementaire partout en province ou traiter toutes les demandes d'autorisation spécifiques à une industrie donnée.

L'ACRGTQ émet beaucoup de réserves en ce qui concerne la possibilité de déléguer plus de pouvoirs aux municipalités entourant le processus d'autorisation. Elle comprend que les municipalités se doivent de rester parties prenantes dans le processus actuel de révision, entre autres pour les questions d'aménagement de territoire. Toutefois, les municipalités possèdent rarement l'expertise leur permettant d'analyser en détails les projets proposés. Le fait d'impliquer plus d'intervenants dans toutes les phases du processus d'analyse d'autorisation créerait selon nous plus de confusion. Ainsi, elle est d'avis que ce n'est qu'en cas d'incertitude que l'implication d'un responsable municipal pourrait être commandée par un spécialiste de l'équipe d'experts du Ministère.

Enfin, elle tient à préciser qu'il serait nécessaire d'harmoniser le traitement des demandes d'autorisation avec les municipalités et la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). À l'heure actuelle, le Ministère ne débute pas l'analyse d'une demande sans que celle-ci ne soit accompagnée des autorisations de ces partenaires. Au cours des dernières années, les délais de traitement se sont allongés entre autres à la CPTAQ, ce qui a un impact direct sur les délais de traitement du Ministère. Si la

concertation entre le Ministère et ces partenaires en ce qui concerne les délais de traitement des demandes n'est pas possible, le Ministère devrait tout de même débiter l'analyse des aspects techniques de la demande, dans le contexte où l'entreprise possède un historique positif.

2.6. Orientation 7

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

L'ACRGQTQ appuie la volonté du Ministère d'internaliser les coûts des autorisations. Elle comprend que le principe d'utilisateur-payeur se prête bien à une demande d'autorisation. Toutefois, elle tient à préciser qu'un initiateur paie actuellement des sommes importantes pour rencontrer les exigences imposées par la réglementation.

3. CONCLUSION

L'ACRGTQ réitère son appui auprès du Ministère quant à son intention de réformer et de moderniser le régime d'autorisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Elle est profondément convaincue que les commentaires et recommandations formulés précédemment dans ce mémoire sont réalistes et équitables pour le Ministère et pour le secteur génie civil et voirie de l'industrie de la construction.

Concernant le système d'autorisation, elle est d'avis qu'il faut donner à l'industrie un cadre d'application réglementaire des exigences afin de s'assurer que les règles du jeu soient connues de tous. Les guides, notes d'instruction et autres documents doivent être utilisés pour informer et clarifier les règlements et non à titre d'exigence supplémentaire.

L'ACRGTQ croit que l'application des règlements doit être modulée en fonction de l'historique de l'initiateur du projet et de l'importance de la demande. Elle croit qu'en agissant ainsi, le Ministère pourra concentrer ses efforts et ses actions sur des activités qui demandent un suivi plus important. C'est pourquoi elle appuie la proposition à l'effet de moduler le régime d'autorisation en fonction des risques environnementaux. À cela, elle tient à ajouter la faculté pour un initiateur possédant un historique environnemental positif de passer à un niveau à risque moindre.

Enfin, tel que précisé à maintes reprises dans le présent mémoire, le manque d'uniformité dans l'application de la réglementation relative aux activités de production de granulats, d'asphalte, de béton de ciment et de construction d'ouvrages de génie civil est un problème majeur. Cette constatation est non seulement vérifiable lorsque nous analysons les différences d'application d'une direction régionale à une autre, mais elle est également observable au sein d'une même direction régionale. C'est pourquoi l'ACRGTQ croit en la formation d'un comité d'experts dédié à un secteur d'activité donné qui pourrait uniformiser cette application dans l'ensemble de la province.

En terminant, l'ACRGTQ tient à rappeler au Ministère qu'elle demeurera un partenaire intéressé et soucieux de trouver des solutions efficaces qui maintiendront l'intégrité de l'environnement, assureront l'équité sociale et qui viseront l'efficacité économique.