

22 novembre 2016

Mme Louise Cameron
Secrétaire de la Commission des transports et de l'environnement
Direction des travaux parlementaires
Édifice Pamphile-Le May, 3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : Commentaires de l'Association Canadienne du Ciment sur le Projet de loi 102 : *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.*

Madame Cameron,

Il me fait plaisir de vous transmettre, au nom des producteurs de ciment du Québec membres de l'Association Canadienne du Ciment (ACC), des commentaires sur le projet de loi 102 déposé à l'Assemblée nationale par le ministre David Heurtel en juin dernier. L'ACC est le porte-parole de l'industrie canadienne du ciment. Elle regroupe huit entreprises exploitant des cimenteries et des terminaux de ciment de la côte Atlantique jusqu'à la côte du Pacifique, y compris quatre entreprises opérant des cimenteries au Québec. Au Québec seulement, l'industrie du ciment et du béton emploie environ 10 000 personnes et génère des revenus annuels de plus de 2 milliards de dollars. Les quatre cimenteries du Québec produisent des retombées économiques sur un large territoire, puisqu'elles sont situées dans quatre régions administratives différentes, à Grenville-sur-la-Rouge, Joliette, Saint-Basile-de-Portneuf et Saint-Constant.

Commentaires généraux

C'est avec beaucoup d'intérêt que l'ACC a pris connaissance de ce projet de loi puisque nous avons déjà exprimé, dans le passé, nos préoccupations concernant les processus d'autorisation environnementale actuellement en vigueur en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Nous estimons donc pertinent de commenter ce projet de loi et de préciser les orientations que nous recommandons.

L'ACC et ses membres supportent les efforts du gouvernement du Québec visant la modernisation du régime d'autorisation environnementale, en autant que cette modernisation permette de doter le Québec d'un régime plus simple, plus prévisible, plus rapide et plus efficace, et ce, tout en maintenant les plus hautes exigences en matière de protection de

l'environnement. L'industrie cimentière constitue un acteur économique et social important pour plusieurs régions du Québec et applique les principes de développement durable dans ses activités. Nous sommes d'avis qu'une simplification du régime d'autorisation environnementale aurait des conséquences positives sur la santé économique des différents secteurs industriels du Québec, facilitant du même coup l'atteinte d'un développement vraiment durable, puisqu'elle permettrait la protection de l'environnement tout en stimulant l'économie. Cependant, à la lecture du projet de loi, cet objectif ne semble pas atteint. En effet, le projet de loi 102 alourdit le processus en ajoutant des éléments déjà couverts par d'autres règlements comme c'est le cas pour le test-climat. Il ajoute aussi des pouvoirs discrétionnaires qui rendront moins prévisible le processus d'autorisation des projets, et il risque d'affecter la compétitivité de notre industrie en permettant le dévoilement de documents stratégiques et confidentiels.

Nous offrons donc nos commentaires et nos recommandations dans le but d'aider les instances gouvernementales à mettre en œuvre une stratégie qui permettra de simplifier les processus d'autorisation environnementale, non seulement en principe, mais aussi par des initiatives concrètes et pleinement réalisables, basées sur la réalité que vivent les acteurs industriels opérant au Québec. Certains de ces commentaires vous ont déjà été transmis lors du processus de consultation sur le Livre Vert en septembre 2015, mais nous les répétons dans ce mémoire, car ils nous semblent encore pertinents.

Commentaires spécifiques

Modulation du régime d'autorisation en fonction du risque

Cet élément central du projet de loi est des plus pertinents dans la réforme du processus d'autorisation proposé. L'introduction de niveaux de risques bien définis déterminant quelle procédure d'autorisation sera applicable ne peut que susciter l'agrément des promoteurs de projets. Nous supportons donc cette approche.

Nous profitons également de cette occasion pour pousser la réflexion un peu plus loin quant à la manière dont ce principe sera appliqué. À cet effet, nous suggérons que parmi les projets à moindres risques devraient être inclus ceux qui réduisent les émissions de contaminants à l'environnement, y compris les projets qui permettent de diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère, et ceux qui permettent de réduire la quantité de combustibles fossiles utilisés par les acteurs industriels comme les cimenteries.

Complexité accrue

Tel que mentionné précédemment, l'ACC supporte la modernisation du régime d'autorisation environnementale. Un tel objectif est louable et rejoint les commentaires souvent émis par notre industrie lors des processus d'obtention des autorisations environnementales auxquelles les cimenteries sont soumises.

Cependant, nous sommes préoccupés par la complexité accrue qui pourrait résulter de ce projet de loi s'il est adopté dans sa version actuelle. Il nous apparaît paradoxal que l'approche proposée pour simplifier les processus d'autorisation environnementale propose d'ajouter de nombreuses exigences aux processus existants. Plusieurs des exigences proposées, telles que l'inclusion des principes de développement durable ou encore la prise en compte des changements climatiques dans les processus d'autorisation, ont le potentiel d'ajouter de la complexité à ces processus, tout en créant un double emploi avec certaines exigences déjà requises en vertu d'autres lois et règlements. Nous sommes d'avis que ces exigences iraient à l'encontre des objectifs de simplification recherchés.

Nous nous questionnons sur les motifs qui supportent l'intégration formelle des principes de développement durable dans le processus d'autorisation environnementale. Une telle addition au processus d'évaluation mené par les agents du MDDELCC nécessiterait de toute évidence une méthode d'analyse qualitative, ce qui aurait comme conséquence d'augmenter le pouvoir discrétionnaire des analystes du Ministère et pourrait ainsi créer des iniquités.

Nous reconnaissons que l'intégration des principes de développement durable est pertinente à l'échelle des programmes ou des stratégies, mais nous soutenons qu'elle serait problématique et non pertinente à l'échelle d'un projet.

Les pouvoirs discrétionnaires

Certaines des exigences du projet de loi pourraient résulter en une augmentation du pouvoir discrétionnaire du Ministre et de ses agents. Nous craignons que cette possibilité favorise une mise en œuvre non-uniforme par les différents intervenants du MDDELCC à travers le Québec. L'objectif initial de simplification des processus d'autorisation serait difficilement atteignable dans une situation où le pouvoir discrétionnaire accordé au Ministère donne lieu à de longues négociations entre les promoteurs de projets et les représentants du MDDELCC. Une telle situation pourrait aussi occasionner des défis quant à la concurrence à l'intérieur d'un secteur industriel, en soumettant certains membres d'une industrie à des exigences plus strictes et des délais plus longs que d'autres membres du même secteur industriel. De plus, nous vous rappelons que notre industrie doit être capable d'opérer dans un contexte clair et prévisible.

Afin d'éviter de longs délais et s'assurer que les entreprises opérant dans les différentes régions administratives du Québec soient soumises aux mêmes exigences, il est donc primordial que le pouvoir discrétionnaire des agents du gouvernement soit réduit au minimum.

Le test-climat

L'ACC et ses Membres s'interrogent sur le bien-fondé de cette proposition qui vise à intégrer la lutte aux changements climatiques aux processus d'autorisation environnementale, car cette exigence ferait double emploi avec le *Règlement sur le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre* (RSEPE) et avec le *Règlement sur la déclaration*

obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère (RDOCECA). En vertu de ces deux règlements, les installations industrielles sont déjà soumises à des exigences de réduction des émissions de GES et ils doivent fournir de l'information au gouvernement sur ces émissions.

La réglementation nécessaire pour lutter contre les changements climatiques étant déjà existante, l'ajout de cette considération dans l'analyse des projets en vue de l'autorisation ou du refus d'un projet n'est aucunement productif. Nous suggérons donc d'enlever cette exigence du projet de loi afin d'éviter tout chevauchement réglementaire ou administratif. À notre avis, la lutte aux changements climatiques pourrait tout simplement être intégrée dans le processus d'autorisation environnementale par le biais de la modulation en fonction du risque déjà prévue par le projet de loi. Les projets ayant le potentiel d'augmenter les émissions de GES de façon significative seraient soumis à une analyse plus détaillée, alors que ceux qui ont le potentiel de diminuer les émissions de GES seraient considérés comme des projets à faible risque et seraient donc soumis à un processus simplifié.

La lutte contre les changements climatiques

L'ACC et ses membres ont fait de cet enjeu l'une de leurs priorités d'action au cours de la dernière décennie. Notre industrie travaille activement à réduire ses émissions de GES. Par exemple, les impacts combinés de nos efforts pour améliorer l'efficacité énergétique thermique et électrique dans l'ensemble des cimenteries opérant au Canada font que la tendance générale est à la baisse au cours des 10 dernières années. Depuis 2002, nous avons augmenté de 11% notre efficacité énergétique.

Nous continuons à développer des façons de diminuer nos émissions de GES et l'une des options que nous mettons de l'avant est de remplacer une partie des combustibles fossiles utilisés dans les fours à clinker par des combustibles alternatifs, c'est-à-dire des matières résiduelles pour lesquelles il n'y a pas de solutions de recyclage. L'utilisation de tels matériaux comme combustibles dans les cimenteries permet de diminuer nos émissions de GES. Nous suggérons donc que l'exercice de modernisation du régime d'autorisation environnementale reconnaisse le bien-fondé de l'utilisation de combustibles alternatifs en milieu industriel et facilite l'obtention des permis et autorisations nécessaires à l'utilisation de ces combustibles.

Les projets à impact positif

Le libellé de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* présentement en vigueur, tout comme celui proposé par le projet de loi 102, prévoit que tout projet susceptible de modifier la qualité de l'environnement doit préalablement être autorisé et ce, même si la qualité de l'environnement est améliorée par la réalisation du projet. Nous sommes d'avis que dans un contexte de simplification et de modernisation, les projets réduisant les émissions de contaminants à l'environnement ne devraient même pas avoir besoin d'être autorisés, mais seulement portés à la connaissance du Ministère.

Simplification du processus d'autorisation pour les projets quasi identiques

L'idée de ne demander qu'une seule autorisation environnementale est plus que bienvenue pour tous les promoteurs de projets industriels, souvent aux prises avec plusieurs demandes à présenter pour un seul et même projet en raison de divers équipements utilisés. La notion de conditions exigibles doit effectivement être mieux encadrée qu'actuellement, celles-ci pouvant différer selon la région administrative alors que des projets présentés peuvent être similaires.

Une problématique particulière est vécue par les cimentiers québécois qui désirent utiliser des combustibles alternatifs dans leurs fours à clinker de façon à diminuer l'utilisation de combustibles fossiles et réduire leurs émissions de GES. En vertu du régime actuel, l'utilisation de matériaux similaires ou du même type provenant de fournisseurs différents doit faire l'objet d'un processus d'autorisation complet et souvent fastidieux. Nous soutenons qu'il est inutile et contre-productif de répéter les demandes d'autorisation dans de tels cas. Dans ces circonstances, les autorisations devraient être émises pour une catégorie de combustibles alternatifs ce qui éviterait de longues et coûteuses démarches administratives, d'autant plus que des contrôles environnementaux réguliers s'appliquent en vertu du *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*.

Le choix des technologies

Selon l'article 16 du projet de loi 102, l'article 25 de la nouvelle *Loi sur la qualité de l'environnement* stipulera que le Ministre peut prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiquée pour protéger la qualité de l'environnement, la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes. Au 8^e paragraphe, il est précisé que ces conditions, restrictions ou interdictions pourront porter sur le choix d'une technologie particulière, d'un procédé ou une source d'énergie.

L'ACC s'oppose à un tel pouvoir prescriptif et estime que le choix d'une technologie devrait être la prérogative de l'initiateur de projet. La loi devrait préciser les résultats attendus et laisser les promoteurs de projets déterminer les technologies, procédés ou sources d'énergie appropriées qui permettent d'atteindre les résultats prescrits. Il s'agit d'un point important car une technologie spécifique qui permet d'atteindre les résultats visés dans une usine particulière peut ne pas être applicable dans une autre usine du même secteur industriel. Par exemple, dans le cas des cimenteries, les technologies ou procédés qui s'appliquent aux usines possédant des fours à préchauffeur ou à précalcinateur seront différentes de celles qui sont appropriées pour les usines équipées de fours longs à voie sèche. De telles distinctions pourraient échapper aux agents du Ministère qui ne possèdent pas l'expertise spécifique à chaque secteur industriel.

La protection des secrets industriels

L'ACC et ses membres reconnaissent que le public désire être informé sur les projets industriels. Nous insistons toutefois sur le fait que l'accès à l'information doit être bien encadré afin de

protéger les secrets industriels et les informations pouvant affecter la compétitivité qui font partie des documents transmis par l'initiateur de projet dans le cadre du processus de délivrance d'une autorisation en vertu de la LQE.

La lecture des articles 177 et 178 du Projet de loi 102 nous porte à craindre que la confidentialité des secrets industriels puisse être compromise. En vertu de cette disposition, toute la documentation relative à une autorisation serait dorénavant accessible au public, à l'exception des plans d'urgence. Ce nouveau régime aurait pour effet d'écarter l'application des articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, deux dispositions d'application générale qui, à notre avis, sont essentielles à la protection des secrets industriels.

Nous sommes d'avis que la protection des secrets industriels est primordiale dans une optique où la concurrence tant nationale qu'internationale est très grande et où les renseignements exigés pour la délivrance d'une autorisation appartiennent souvent à des tiers. À ce sujet, nous rappelons que, dans le cadre des demandes d'autorisation, des renseignements confidentiels et stratégiques sont souvent transmis au Ministère. De tels renseignements ne doivent en aucun temps être divulgués ou publiés. Dans certains cas, la simple publication des intrants pourrait permettre à une entreprise concurrente de reconstituer une recette et d'obtenir des secrets industriels. Ainsi, nous estimons qu'il est primordial que la LQE prévoie spécifiquement les éléments qui doivent être rendus publics tout en considérant ce qui précède afin de protéger notre industrie.

Les délais

Le projet de loi prévoit des délais de 15 jours alloués aux initiateurs de projet pour faire parvenir au Ministre des observations ou de la documentation. Ce délai nous semble très court, d'autant plus que les délais accordés au MDDELCC pour réagir est significativement plus long. Nous suggérons que les délais accordés soient les mêmes pour les deux parties (45 jours) et qu'ils soient prescrits dans la loi par souci d'équité et de transparence.

Attestation de conformité à la réglementation municipale

L'ACC salue la modification proposée à l'effet qu'il ne soit plus requis, sous le nouveau régime, de joindre à une demande d'autorisation ministérielle une attestation de conformité à la réglementation municipale. Pour certaines installations industrielles situées sur le territoire de grandes municipalités, il s'agit d'une modification qui permettra de simplifier et d'accélérer le processus d'autorisation environnementale.

Mesures transitoires

Nous avons noté que le projet de loi prévoit remplacer le verbe « entreprendre » par « réaliser » à l'article 22. Un tel changement de vocabulaire pourrait avoir des conséquences importantes pour l'industrie cimentière. En effet, notre industrie exploite certains sites de matériaux pour

lesquels aucun certificat d'autorisation n'est présentement requis parce que l'exploitation a débuté avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Afin d'éviter un surplus de travail administratif pour les agents du MDDELCC et les délais qui y seraient associés, nous recommandons que ces sites déjà en exploitation soit complètement exclus du processus d'autorisation environnementale ou encore qu'ils soient classifiés comme projets à risque négligeable et exemptés de toute formalité administrative.

Dans le cas où le Ministère désirerait soumettre les projets déjà en exploitation au processus d'autorisation environnementale, des mesures transitoires claires comportant des échéanciers précis et pleinement réalisables devraient être inscrites directement dans le texte législatif.

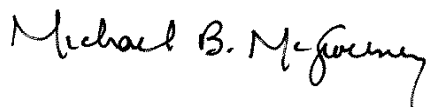
Conclusion

L'Association Canadienne du Ciment (ACC) estime qu'il est de mise de moderniser le régime d'autorisation environnementale en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Nous supportons les objectifs du projet de loi 102 mais suite à la lecture détaillée du projet de loi, nous estimons que ces objectifs ne sont pas pleinement atteints.

Nous tenons à exprimer nos préoccupations quant à certains aspects du projet de loi, en particulier en ce qui concerne l'augmentation des pouvoirs discrétionnaires du Ministre et de ses agents, ainsi que l'addition proposée d'un « test-climat » au processus d'autorisation environnementale, alors qu'il existe déjà des instruments de contrôle en place en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre au Québec. L'ACC et ses membres sont aussi préoccupés par certains articles du projet de loi qui semblent mettre en danger la protection des secrets industriels et ceux qui donne le pouvoir au Ministre de prescrire des moyens plutôt que des objectifs à atteindre.

Nous sommes confiants que les commentaires et suggestions fournis dans cette soumission seront considérés lors de l'élaboration du texte législatif final. Nous demeurons disponibles pour fournir toute information additionnelle qui serait utile afin d'assurer que le nouveau régime d'autorisation environnementale soit pleinement réalisable et atteigne ses objectifs d'allègement administratif, de simplification et d'efficience.

En espérant que ces commentaires vous seront utiles, veuillez accepter, madame la Secrétaire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Michael B. McSweeney
Président et chef de la direction