CTE – 022M
C.P. – P.L. 102
Régime d'autorisation environnementale

3R MCDQ

Regroupement des Récupérateurs et des Recycleurs de Matériaux de Construction et de Démolition du Québec

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE
TRANSPORTS ET ENVIRONNEMENT

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

24 novembre 2016

TABLE DES MATIÈRES

LE 3R MCDQ 5

INTRODUCTION 7

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX 8

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES 10

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 ;
- Les autres sont des membres affiliés : des membres qui sont des équipementiers, des consultants, des transporteurs, des institutions de recherche, des municipalités, des régies régionales et des 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 évènements, de créer des groupes de travail, de faire des représentations et de diffuser de l'information pertinente pour rapprocher les membres, établir un lieu d'échange, canaliser les efforts et trouver des solutions innovantes. Le Regroupement adhère à la hiérarchie des 3RV-E.

Chaque année, le Regroupement organise 4 évènements : 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 évènement au printemps et un évènement à l'automne.

INTRODUCTION

Le Regroupement des Récupérateurs et des Recycleurs de Matériaux de Construction et de Démolition du Québec (3R MCDQ) accueille favorablement l'initiative du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de moderniser la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin de réformer le régime d'autorisation environnementale et la gouvernance du Fonds vert.

Le 3R MCDQ respecte également l'esprit qui sous-tend cette modernisation : cohérence, simplification, efficience, 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 Projet de Loi 102, 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 toujours des objectifs d'efficience à atteindre avec la modernisation de la LQE.

Nous désirons rappeler à l'Assemblée nationale du Québec les principales préoccupations du 3R MCDQ quant à la modernisation du régime d'autorisation environnementale, dont :

- Instaurer une flexibilité dans le processus pour assurer l'avancement du secteur ;
- Assurer l'équité dans la mise en application des règles et des procédures ;
- S'assurer de l'applicabilité et de la mise en œuvre de toute nouvelle mesure ;
- 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 ;
- Mobiliser le secteur et éviter le contournement des règles en mettant l'emphase sur la mise en marché des matières issues du recyclage ;
- Favoriser l'innovation.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

À l'analyse du Projet de Loi 102, le 3R MCDQ constate que la notion de risque environnemental prévu pour les déclarations de conformité n'est pas balisée. Il y aurait lieu de définir et de préciser le risque environnemental basé sur la science dans la loi au lieu de la faire par un règlement qu'on ne peut évaluer actuellement. Cette absence de définition du risque nous empêche de déterminer le type d'autorisation visant notre industrie. Cette notion est à la base des modifications au régime actuel des certificats d'autorisation environnementale. Il y a aussi lieu d'en préciser la portée et les balises afin que l'appréciation du niveau de risque environnemental ne soit pas déléguée à des fonctionnaires, mais que le législateur soit en mesure de l'encadrer de façon uniforme sur tout le territoire du Québec.

Le livre vert du ministre indiquait des principes de simplicité et d'efficience pour les autorisations gouvernementales. On a de la difficulté à retrouver le fil conducteur de la simplification du processus d'autorisation et de son efficience. À la lecture du Projet de Loi 102, on constate que le processus d'obtention d'une autorisation ou d'une déclaration de conformité ne sera pas plus simple et qu'il risque de s'alourdir davantage avec la prise en compte des gaz à effet de serre (GES) et les changements climatiques. Précisons que le 3R MCDQ est en accord avec les efforts pour réduire les GES et la lutte contre les changements climatiques. Cependant, il y a lieu de mieux baliser les exigences à cet effet et de prévoir, dans la loi, les cas où elles devraient s'appliquer. S'il y a lieu, le législateur devrait en préciser les moyens d'évaluation et de contrôle.

Notons que la nature même des activités de nos membres, soit la récupération, le recyclage et la valorisation des débris de construction, de rénovation et de démolition (CRD) contribuent grandement à réduire la production des gaz à effet de serre. En effet, selon un tableau publié par le Fonds d'action québécois pour le développement durable (FAQDD), l'enfouissement des matières résiduelles contribue à la production de 1,48 tonne équivalente de CO_2 par tonne enfouie, alors que la contribution du recyclage et de la valorisation y est presque nulle. Le 3R MCDQ fait la promotion de l'utilisation des matières recyclées qui se doit d'être respectée par tous les paliers gouvernementaux ; ce geste contribue également à la diminution de la production des GES et la préservation des ressources naturelles.

Le livre vert indiquait également une culture de service et d'accompagnement accru, le Projet de Loi 102 ne fait aucune mention de ces aspects et ne comporte rien en termes d'orientation ou de principe visant l'amélioration des services devant être rendus par le Ministère, par exemple, pour l'analyse des dossiers. Depuis de nombreuses années, la majorité des intervenants reprochent au Ministère les longs délais pour obtenir les autorisations, les demandes de renseignements supplémentaires à répétition, le manque d'expérience des analystes, l'incohérence des approches entre le « central » à Québec et les régions ou, pire, entre les régions elles-mêmes.

Pour assurer une plus grande efficience des analyses des dossiers d'autorisation, il serait

beaucoup plus constructif et efficace que les analyses soient axées sur le contrôle des rejets dans l'environnement, plutôt que de les porter sur les opérations, les procédés et les techniques. Depuis trop longtemps, les intervenants demandent que les analyses s'adressent aux externalités et s'intéressent aux résultats. En d'autres termes, ce contrôle devrait être fait au moyen de paramètres mesurables et non qualitatifs, ces derniers sont trop souvent influencés par une perception inégale d'un observateur à l'autre. De plus, dans le processus d'analyse et d'octroi des autorisations environnementales, il devrait exister une synergie entre les promoteurs et les analyses du ministère par le biais, notamment, de rencontres exploratoires et de visites sur le terrain.

À l'analyse du Projet de Loi 102, le 3R MCDQ constate que le ministre intervient dans plusieurs sections du projet de loi. Son pouvoir décisionnel et d'intervention, en particulier dans les régimes d'autorisation, est considérable et inquiétant. Il y aurait lieu de le baliser davantage et de mieux faire connaître les limites de ce pouvoir, ceux-ci pouvant ajouter des mesures et études supplémentaires qui occasionneront d'importants frais supplémentaires aux demandeurs. Il y a un réel danger à ce que les pouvoirs du ministre compliquent et allongent les délais pour obtenir les autorisations. Il y a lieu d'expliquer davantage comment le pouvoir discrétionnaire du ministre sera appliqué dans la loi.

La création d'un Conseil de gestion du Fonds vert et sa mission d'encadrer la gouvernance du fonds est bien accueillie par le 3R MCDQ. En effet, à la lumière des informations qui ont été diffusées récemment, il est souhaitable d'améliorer la transparence et la gouvernance du Fonds Vert.

Commentaires spécifiques

Article 3 : Précision de la définition de « matière résiduelle »

Actuellement, la définition de matières résiduelles et son interprétation font qu'un résidu ou un bien destiné à l'abandon ou qui semble destiné à l'abandon demeure une matière résiduelle, même si ce bien ou ce résidu a une valeur économique sur le marché et que des organisations désirent les acquérir pour les transformer et les mettre en valeur. Cette interprétation, plus que large, impose à celui qui désire se départir de son bien ou de son résidu pour le mettre en valeur de se conformer, au moins, au *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles* et aux lignes directrices que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques émet.

Dans bien des cas, les matières résiduelles visées ont de faibles impacts potentiels sur l'environnement lorsqu'on les entrepose. On n'a qu'à penser aux matières recyclables[1] de la collecte sélective, aux débris de construction, de rénovation et de démolition[2] qui sont réemployés et à une multitude d'autres résidus et de biens[3]. Ces matières résiduelles sont soumises à des exigences légales et administratives qui obligent leurs détenteurs à demander des autorisations ou de suivre les exigences de lignes directrices comme si ces matières étaient de véritables matières résiduelles, telles qu'on le conçoit dans la réalité quotidienne de nos modes de vie. Cette façon légaliste de procéder complique les processus de mise en valeur, augmente le coût de l'entreposage et celui du temps des transactions entre le producteur et l'utilisateur. Qui plus est, l'utilisateur désire que le bien ou le résidu acquis soit libre de toute charge, hypothèque ou obligation afin qu'il le réutilise dans une infrastructure ou dans le procédé de son choix pour en faire un nouveau bien ou produit à valeur ajoutée.

De plus, dans la mouvance de l'économie circulaire et de l'accroissement du recyclage et de la valorisation des matières résiduelles, plusieurs législations[4] s'engagent dans la voie d'une déréglementation des matières résiduelles qui ont une valeur économique et un marché lorsque l'on désire s'en défaire. Ceci dans le but de faciliter la mise en valeur et les échanges économiques.

Dans ces conditions, la définition de matières résiduelles devrait être précisée afin d'inclure la notion de valeur économique et de marché. Ainsi, la définition pourrait être la suivante :

> *« Tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau ou produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que le détenteur destine à l'abandon, à l'exception de ceux qui*

[1] Papier, carton, plastique, métaux ferreux et non ferreux, verre.

[2] Portes et fenêtres, accessoires de plomberie et d'électricité, poutres, éléments décoratifs, etc.

[3] Textiles, vêtements, appareils électroménagers, etc.

[4] Principalement européennes.

sont potentiellement valorisables au moyen de technologies reconnues ou qui ont une valeur économique et un marché démontré. »

Article 16 : Précision à l'article 22 – « 8 L'établissement et l'exploitation d'une installation de valorisation de matières résiduelles, incluant toute activité de stockage et de traitement de telles matières aux fins de leur valorisation. »

Cet article exigera que tous les établissements de réemploi, de récupération et de recyclage obtiennent une autorisation du ministre avant le début de leur activité. Actuellement, de nombreux établissements de réemploi et de récupération n'ont pas de certificat d'autorisation, car ils en sont exemptés, entre autres par des droits acquis d'exploitation exercés depuis avant l'entrée en vigueur de la LQE. Cette nouvelle exigence apparaît comme un frein à l'accroissement de la mise en valeur des matières résiduelles et au développement de l'économie circulaire.

En tenant compte de la définition sur la valorisation des matières résiduelles (11.2), il y a lieu de baliser cet article afin d'exclure les activités de réemploi et de recyclage à faible risque de présenter une demande d'autorisation au ministre. Actuellement, les centres de tri pour les matières recyclables provenant de la collecte sélective ne sont pas obligés d'obtenir un certificat d'autorisation. Le règlement à venir pour définir le risque n'étant pas connu, plusieurs établissements de réemploi tels que les centres de vente de matériels de seconde main pourraient devoir obtenir une autorisation du ministre. Pire, toute activité de stockage de matières résiduelles, comme entre autres les écocentres, pour le réemploi ou le recyclage avec faible risque d'atteinte à l'environnement devra également obtenir une telle autorisation.

Il y a lieu de modifier cet élément afin d'y exclure les activités de stockage, de traitement en vue de leur réemploi, de leur récupération ou de leur recyclage ou pour tout résidu qui a une valeur économique et un marché démontré.

Article 16 : Précision à l'article 24, dernier alinéa — « ainsi que tout renseignement, document ou étude supplémentaire qu'il estime nécessaire pour connaître les impacts du projet sur la qualité de l'environnement avant de prendre sa décision. »

L'expérience acquise avec les demandes actuelles de certificat d'autorisation laisse à penser que les études supplémentaires que le ministre estime nécessaire de connaître pour prendre sa décision devraient être mieux balisées. S'il n'y a aucune limite, ou si aucun paramètre d'évaluation des quantités de matières résiduelles pouvant être générées n'est précisé avant que le projet soit évalué, il y a un risque de dérapage dans les demandes et celles-ci peuvent être un prétexte à un allongement des délais et du coût de la réalisation du projet, voire à un refus déguisé.

D'autre part, il y aurait lieu d'identifier et de mieux baliser les demandes de renseignements supplémentaires que le ministre peut exiger pour accorder une autorisation. Les renseignements qui sont demandés devraient être inclus dans une liste préalable à la demande d'autorisation, comme c'est le cas pour les évaluations environnementales, et le ministre devrait s'y limiter pour prendre sa décision.

De plus, une limite de temps devrait être incluse dans la loi afin de s'assurer que le

facteur de simplification du processus soit bien établi et mesurable dans le temps. Cette limite de temps pourrait être établie en fonction du type d'autorisation ou du risque environnemental, mais il y a lieu de mettre un terme à l'allongement excessif des processus qui ont cours pour l'obtention des autorisations.

Article 16 : Précision à l'article 26, premier alinéa — « Prescrire dans une autorisation toute norme ou toute condition, restriction ou interdiction différente de celles prescrites par règlement du gouvernement. »

Le 3R MCDQ demande à l'Assemblée nationale d'être prudente avec cette autorisation au ministre de passer outre à toute réglementation du gouvernement pour fixer des normes, des conditions, des restrictions ou des interdictions dans les autorisations qu'il émet. Dans le passé, le gouvernement a émis des certificats d'autorisation pour des lieux d'enfouissement de matières résiduelles qui allaient au-delà de la réglementation existante. Cependant, ces restrictions faisaient suite au processus des évaluations environnementales et des audiences publiques, ce qui permettait de mieux les baliser.

Article 16 : Précision à l'article 28 — « Prescrire (par règlement ou à la discrétion du ministre) un délai de validité de l'autorisation… »

La prescription de la durée de la validité de l'autorisation peut être néfaste pour les projets industriels autorisés, lorsque les périodes d'amortissement des équipements et de rodage du projet viennent hypothéquer la validité de l'autorisation et la durée « viable » du projet.

Article 16 : Demande relative à l'article 31.0.6 — « Déclaration de conformité »

Compte tenu de la nature positive et du risque environnemental faible de leurs activités, le 3R MCDQ demande à ce que les activités de stockage, de récupération et de recyclage de débris de construction, de rénovation et de démolition soient considérées admissibles à une déclaration de conformité, donc à risque faible. Tel que prévu au 3ème alinéa de cet article, le ministre peut émettre certaines conditions particulières pour des activités spécifiques ou pour assurer un suivi et un contrôle de ces activités. Ces activités devraient être incluses au règlement à venir, mentionné à l'art. 31.0.12

Analyse des demandes d'autorisation par le ministre.

Le 3R MCDQ renouvelle sa proposition déposée lors de la consultation sur le livre vert concernant l'analyse des demandes d'autorisation par le ministre. Nous croyons qu'il sera bénéfique de revoir le processus d'analyse des demandes d'autorisation. À cette fin, nous souhaitons proposer la mesure suivante, soit la création de bureaux ou de 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 et agir à titre de partenaires, tels que l'accompagnement sur le terrain, la promotion des 3RV-E et l'assistance dans le développement durable des projets.

Internaliser les coûts des autorisations environnementales et des activités qui en découlent

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

Quant au principe de l'internalisation des coûts des autorisations et des activités de suivi et de contrôle qui en découlent, nous avons des réserves quant à son application intégrale, à moins que le ministre garantisse un service rapide et efficace. Le ministre n'a pas encore démontré l'efficacité et l'efficience dans le traitement actuel des demandes d'autorisation. Dans ces conditions, les coûts des analyses, des suivis et des contrôles risquent d'être plus élevés que ce qu'ils auraient dû être. Il y a donc un risque évident à 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 essentielle, en croissance et 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 ce secteur d'activité.

CONCLUSION

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 freiner le développement environnemental, économique et social du Québec. Elle doit s'attarder aux résultats et aux impacts environnementaux, pris dans son sens large, et non aux processus de transformation qui varient dans le temps en fonction des avancées technologiques et de l'amélioration continue. D'autre part, elle doit demeurer équitable envers tous les intervenants qu'ils soient du secteur privé ou public.

L'industrie de la récupération et du recyclage des matières issues des CRD, que représente le 3R MCDQ, est un secteur jeune et en évolution rapide qui demeure 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, la lutte contre les changements climatiques et la préservation des ressources naturelles. À vouloir que l'industrie de la récupération atteigne un idéal environnemental, voire la quasi-perfection, on risque de la mettre en péril, et ce, au détriment de la plus-value qu'elle apporte. Il faut garder une vision globale du développement durable en permettant de mesurer le rapport coûts/bénéfices des activités au profit des générations futures.