

Mémoire

Présenté dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques sur le projet de loi n° 79 - Loi modifiant la Loi sur les mines

par

**l'Association des constructeurs
de routes et grands travaux du Québec (ACRGQTQ)**

Avril 2010

Association
des constructeurs
de routes
et grands travaux
du Québec



ACRGQTQ

Table des matières

1) Intérêt de l'intervention.....	3
2) Présentation de l'ACRGQT.....	3
3) Présentation du RPPG.....	3
4) Introduction	4
5) Commentaires généraux sur le projet de loi	6
6) Conclusion.....	10

1) **Intérêt de l'intervention**

L'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTQ) souhaite intervenir dans le cadre des consultations relatives à l'adoption du *Projet de loi 79 – Loi modifiant la loi sur les mines*, puisque les entreprises d'un nombre important de ses membres, plus précisément les exploitants de carrières et de sablières, seront affectées par les changements majeurs qu'apportera vraisemblablement ce nouveau projet de loi.

Les membres de l'ACRGTQ qui seront affectés par ces éventuels changements sont d'ailleurs réunis au sein du **Regroupement professionnel des producteurs de granulats (RPPG)**.

2) **Présentation de l'ACRGTQ**

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.

L'ACRGTQ est également, selon 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), 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 les intérêts de plus de 2 100 employeurs de l'industrie de la construction où plus de 31 000 salariés y sont actifs¹. Le rôle de l'ACRGTQ est également de promouvoir les intérêts de l'industrie de la construction en génie civil et voirie.

3) **Présentation du RPPG**

Sous l'égide de l'ACRGTQ, le **Regroupement professionnel des producteurs de granulats (RPPG)** regroupe plus de 60 propriétaires de carrières, sablières, gravières et fournisseurs de biens et services relatifs à l'industrie du granulat. Annuellement, les membres du RPPG produisent près de 75 millions de tonnes de granulats dans plus de 200 sites au Québec.

L'ACRGTQ a pour mission, via le RPPG, de représenter ses membres de façon officielle auprès des différents organismes qui administrent les lois et règlements régissant notamment l'exploitation des carrières, sablières et gravières sur le territoire québécois.

¹ *L'industrie en chiffres*, 2008, Commission de la construction, [En ligne : http://www.ccq.org/B_IndustrieConstruction/B02_IndustrieChiffres.aspx?sc_lang=fr-CA&profil=GrandPublic]

4) *Introduction*

En réalisant sa mission, l'ACRGQTQ s'assure de l'efficacité et de la productivité de l'industrie de la construction québécoise, dans une perspective de satisfaction des clients publics et privés. Ce faisant, cette industrie peut contribuer positivement à la construction des infrastructures et au développement du Québec.

L'ACRGQTQ est concernée et inquiète au sujet de certaines modifications législatives proposées dans le Projet de loi 79 – *Loi modifiant la loi sur les mines*². Nous souhaitons donc pouvoir partager ces inquiétudes et présenter nos commentaires et observations sur ce Projet de loi.

Il est important de rappeler que les producteurs de granulats (les exploitants de carrières et sablières) sont concernés par la *Loi sur les mines*³ en raison du fait qu'ils doivent conclure un *bail d'exploitation des substances minérales de surface*⁴ avec le ministre responsable afin de pouvoir mener leurs activités⁵.

En effet, même s'il est propriétaire foncier du terrain sur lequel se trouve une carrière, ou sur lequel on envisage d'ouvrir une carrière, l'exploitant doit généralement conclure un bail avec le ministre des Ressources naturelles en vertu de la *Loi sur les mines*. Les substances minérales de surface (telles que le sable, le calcaire, le gravier, etc.) font partie du « domaine de l'État », et un bail assorti d'un « loyer » doit donc être conclu avant que l'exploitant ne puisse procéder aux activités d'extraction.

Les commentaires de l'ACRGQTQ se limiteront donc aux aspects du Projet de loi qui concernent les exploitants de carrières et de sablières, c'est-à-dire principalement les questions d'exploitation de substances minérales de surface. Nous n'aborderons pas les autres sujets tels que le régime minier.

Cela étant dit, nous comprenons que, relativement aux questions qui nous concernent, ce Projet de loi vise notamment à :

- a) Faire disparaître les permis de recherche de substances minérales de surface;
- b) Accorder des nouveaux pouvoirs au ministre :
 - 1) Le pouvoir de refuser une demande de bail pour un « motif d'intérêt public » ;
 - 2) Le pouvoir de refuser une demande de bail pour l'exploitation du sable et du gravier afin d'éviter les « conflits avec d'autres utilisations du

² Ci-après, le « Projet » ;

³ L.R.Q., chapitre M-13.1, ci-après, la «Loi » ou « Loi sur les mines »

⁴ Ci-après, un « bail » ;

⁵ Loi sur les mines, art. 140 ;

territoire. » ;

- 3) Le pouvoir de mettre fin à un bail pour un « motif d'intérêt public » ;
- 4) Le pouvoir de soustraire des territoires à l'exploitation en vertu de certains motifs ;
- 5) Le pouvoir de soustraire des territoires à l'exploitation afin d'éviter des « conflits d'utilisation »

c) Interdire la conclusion d'un bail sur certains sites ;

L'ACRGQTQ s'inquiète surtout des mesures visant à accorder au ministre les pouvoirs de refuser une demande de bail d'une carrière ou sablière, ainsi que de soustraire à l'exploitation un territoire donné, le tout afin d'éviter des « conflits avec d'autres utilisations du territoire. »

Vous retrouverez donc dans ce mémoire quelques commentaires généraux sur ces propositions de changements législatifs.

5) Commentaires généraux sur le projet de loi

L'ACRGQTQ souhaite tout d'abord préciser à quel point la production de granulats est une industrie essentielle au développement du Québec.

Des matériaux naturels sont utilisés par l'homme pour la construction de son habitat et l'aménagement de son environnement depuis toujours. De ces nécessités premières découlent, aujourd'hui, les trois grands secteurs d'activités que sont les industries de la fabrication des granulats et des matériaux de construction, la construction de bâtiment et les travaux publics.

Le granulat est la matière première la plus consommée par l'être humain après l'air et l'eau. Au Québec, chaque année, on produit et on utilise près de 75 millions de tonnes de granulats. Si on compare la consommation de granulats par habitant au Québec, à celle de nos voisins, nous en utilisons un peu plus de 10 tonnes/habitant, alors que la France en utilise 6 tonnes, l'Ontario 15 tonnes et les États-Unis 8 tonnes.

Il est impossible d'imaginer l'industrie du bâtiment, des travaux publics et mêmes nos activités quotidiennes sans le recours à l'utilisation massive des granulats. Il est également impossible d'imaginer la production de granulats sans qu'il ne soit permis à des entreprises d'exploiter des carrières et des sablières adéquatement.

Il ne faut donc pas voir l'industrie du granulat comme un mal nécessaire ou comme une nuisance mais plutôt comme un rouage essentiel de notre économie et de notre quotidien.

Incertitude

Or, malgré l'importance de ces constats, le Projet de loi 79 nous préoccupe grandement quant à l'avenir de l'industrie de la production de granulat. En effet, les nouveaux pouvoirs qui seront vraisemblablement accordés au ministre des Ressources naturelles et de la Faune⁶ afin de lui permettre, notamment, de refuser une demande de bail d'une carrière et sablière « afin d'éviter des conflits d'utilisation du territoire », ou de soustraire un territoire visé pour les mêmes motifs, nous inquiètent.

Le libellé actuel du futur article 142.0.1 nous inquiète particulièrement⁷. L'ACRGQTQ ne voudrait pas que ce nouveau pouvoir entraîne comme conséquence de complexifier l'ouverture des carrières et sablières au point de rendre le tout pratiquement impossible à réaliser.

Considérant l'absence de toute précision et de toute référence dans le Projet de loi, il est légitime et nécessaire d'adresser un certain nombre de questions :

⁶ Ci-après, le « ministre »

⁷ Projet de loi, art. 38 ;

- Quels seront les conflits d'utilisation du territoire que le ministre tentera d'éviter ?
- Comment seront appliquées ces nouvelles dispositions et comment seront utilisés ces nouveaux pouvoirs ?
- Est-ce que l'objectif du gouvernement, en adoptant ce Projet de loi, consiste à assujettir l'exploitation de carrières au domaine municipal ?
- À quelle « utilisation du territoire » le Projet de loi fait-il référence ?
 - Ne serait-il pas opportun de préciser si on fait référence à l'utilisation du territoire telle que définie dans le schéma d'aménagement, dans le règlement d'urbanisme ou dans le zonage de la municipalité ?
 - Est-ce qu'il pourrait également s'agir d'un conflit avec l'usage usuel du territoire par les voisins de la future carrière ?
- À ce titre, quels seront les rôles joués par les plans régionaux de développement du territoire public (PRDTP), les plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT), et les plans d'affectation du territoire public (PATP) ?
- Comment ces nouveaux pouvoirs s'intégreront-ils avec la délégation de la gestion de l'exploitation du sable et du gravier aux MRC qui vient à peine de débiter dans certaines régions ?

Ce Projet génère beaucoup de questions sans apporter de réponses.

Le pouvoir visant à permettre au ministre de refuser de conclure un bail, ou d'y mettre fin, pour un « motif d'intérêt public », demeure également source de préoccupation pour les exploitants de carrières et sablières. Nous comprenons cependant que le ministre qui voudra exercer ce pouvoir aura le fardeau de démontrer que sa décision est réellement motivée par l'intérêt public. Il semble ainsi être une moins grande source d'incertitude pour cette raison.

Notons finalement que ces pouvoirs pourront être exercés par simple arrêté ministériel, c'est-à-dire avec la seule signature du ministre, sans qu'aucune consultation ou publication ne soit nécessaire, ce qui rajoute à l'inquiétude.

Quoi qu'il en soit, ces nouvelles dispositions relatives au « conflit d'utilisation du territoire » viennent faire planer de l'incertitude et des risques forts importants sur les entreprises qui œuvrent dans l'industrie de la production de granulat, sans qu'il ne soit aucunement possible pour elles d'en prévoir la portée et les conséquences réelles.

Il faut rappeler que ces entreprises assument déjà des risques importants en la matière, notamment depuis qu'on a considérablement resserré l'interprétation de leurs

obligations en matière de troubles de voisinage avec la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Ciment St-Laurent*⁸. En effet, ces entreprises sont maintenant exposées à d'importants recours en dommages de leurs voisins, et ce, même dans les cas où elles agissent correctement et sans commettre de faute, sur la base de la théorie de la responsabilité sans faute pour les troubles de voisinage.

Augmentation des coûts

L'ACRGQTQ se doit d'aviser le gouvernement et les différents donneurs d'ouvrages que les mesures prévues dans ce Projet de loi vont créer de l'incertitude et qu'elles sont ainsi susceptibles d'affecter les coûts des matériaux et les coûts de construction.

Bien que l'ACRGQTQ ne s'oppose en principe pas au fait de protéger certains territoires de l'exploitation, il faut prévoir que les nouvelles exigences de ce Projet de loi sont susceptibles de faire augmenter les coûts d'opération et de production des entreprises, ne serait-ce que ceux liés au transport des matériaux. Les millions de tonnes de granulats produites à chaque année doivent être transportés par des milliers de voyages de camions. Plus la carrière sera loin des projets, plus ces transports seront coûteux et polluants. Les frais découlant des démarches et risques supplémentaires relatifs à l'ouverture de nouvelles carrières et à la poursuite de leurs activités se refléteront aussi probablement dans les coûts. Il y a également lieu de se questionner sur la question de la concurrence et de la rareté de la ressource.

Nous vous invitons à la prudence : il ne faut pas faire de lien entre cet avertissement et les allégations effectuées par certains politiciens et reprises à plusieurs occasions dans les médias à l'effet que les coûts de construction des routes seraient plus élevés au Québec qu'ailleurs. En effet, il fut expliqué et démontré que ces allégations étaient non seulement mal fondées mais surtout complètement fausses⁹. Il faut plutôt raisonnablement prévoir que le fait d'imposer des exigences supplémentaires aux exploitants aura inévitablement un impact sur les prix.

La possibilité qui pourrait planer sur un exploitant de voir un bail ne pas lui être accordé, ou renouvelé, afin d'éviter un « conflit d'utilisation du territoire », ou encore pour un « motif d'intérêt public » est difficilement prévisible. Cette décision pourrait d'ailleurs être arbitraire ou issue de pressions politiques. Cela fera donc reposer sur les exploitants un très grand risque financier qui pourrait se répercuter sur les coûts.

Finalement, si ces nouveaux pouvoirs étaient utilisés pour limiter indûment le nombre de carrières, ou d'en forcer leur éloignement le plus possible des sites d'activité et de construction, on assistera inévitablement à une augmentation des coûts. Les causes

⁸ *Ciment du Saint-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 CSC 64, [2008] 3 R.C.S. 392

⁹ « 36 % plus cher au Québec? Faux! affirme l'UMQ Les routes du Québec coûtent 2 % moins cher que la moyenne canadienne », Communiqué de l'Union des municipalités du Québec, 25 mars 2010, [En ligne : http://www.umq.qc.ca/publications/communiqués/_pdf/constructionmoins-cher-quebec-25mars10.pdf]

environnementales, sociales, et économiques seront-elles bien servies par ce calcul ? Dans l'optique où le gouvernement du Québec a entrepris les plus importants travaux de modernisation des infrastructures publiques de son histoire, et dans le contexte des finances publiques difficiles, il ne s'agit peut-être pas de la meilleure décision. Les exploitants devraient au moins savoir à quoi s'attendre.

Une industrie responsable et réglementée

Nous comprenons que le Projet de loi 79 vise à moderniser l'ensemble des activités minières et d'exploitation des substances minérales de surface au Québec. Nous comprenons aussi qu'il s'inscrit dans la suite de la présentation de la Stratégie minérale du Québec¹⁰, laquelle vise notamment à assurer une meilleure protection de l'environnement et à protéger les territoires pour les générations futures.

Cependant, il faut faire attention avant d'imposer à l'industrie de la production de granulats le même régime qu'à l'industrie minière. En effet, les exploitants de carrières et sablières sont responsables et déjà encadrés par plusieurs lois et règlements, notamment le *Règlement sur les carrières et sablières*¹¹, lesquels définissent déjà d'importantes normes et obligations.

¹⁰ « Préparer l'avenir du secteur minéral Québécois », *Stratégie minérale du Québec*, Gouvernement du Québec, 2009, En ligne : [www.quebecminier.gouv.qc.ca]

¹¹ C.Q-2, r.2

Conclusion

L'ACRGQTQ est d'avis que les mesures proposées par le Projet de loi 79 accordant au ministre le pouvoir d'arbitre sur l'utilisation du territoire vont trop loin et sont trop imprécises et incertaines.

Nous croyons que le gouvernement doit, avant d'adopter ce Projet de loi, établir et dévoiler les principes directeurs qui guideront le ministre dans l'application de ses nouveaux pouvoirs. Le gouvernement devrait d'ailleurs consulter les principaux intéressés afin de définir sa stratégie en la matière. Cette question ne se limite pas à un simple régime d'encadrement de l'industrie, mais devrait plutôt être un des éléments centraux d'une politique globale d'occupation et d'utilisation du territoire.

Le gouvernement doit présenter une stratégie qui apporte des précisions et des réponses aux inquiétudes que soulève ce Projet de loi, principalement en matière d'utilisation du territoire. Cette stratégie devra surtout préciser de quelle façon sera interprétée et appliquée la notion de « conflit d'utilisation du territoire ». Les exploitants qui connaîtront ces paramètres pourront alors mieux gérer ce risque.

Cette stratégie pourrait également préciser quels seront les « motifs d'intérêt public » qui justifient de mettre fin au bail d'un exploitant ou d'interdire l'exploitation sur un site.

Cependant, sans une stratégie raisonnable, responsable, et connue, il nous sera impossible d'appuyer ce Projet de loi.

L'ACRGQTQ offrira toujours sa collaboration au gouvernement afin de poursuivre l'amélioration des pratiques de l'industrie de la production de granulats dans une perspective de développement durable, c'est-à-dire en s'assurant que leurs activités nuisent le moins possible à l'environnement et à la société. Cependant, nous nous ferons également un devoir de rappeler que la stabilité et la vitalité de notre industrie est nécessaire à la construction et au développement du Québec.

C'est pour cette raison que l'ACRGQTQ tient à rappeler, dans le cadre du présent mémoire, qu'il faut être très prudent, et bien préparé, avant de mettre en jeu la stabilité des opérations des exploitants de carrières et sablières.

L'équilibre nécessaire entre, d'une part, la protection de l'environnement et le respect de la société, et d'autre part, la stabilité et l'efficacité de l'industrie de la production de granulats est fragile. Il sera brisé si le gouvernement n'accompagne pas le Projet de loi 79 d'une stratégie réaliste et responsable précisant ce à quoi il faut s'attendre de ces nouveaux pouvoirs.
