



POUR CONSULTATION SEULEMENT

MEMOIRE PORTANT SUR LA PREPARATION ET LA PRESENTATION
DES DOSSIERS D'INFRASTRUCTURES ROUTIERES
EN FONCTION DES REGLEMENTS ADOPTES EN VERTU
DE LA LOI DE LA QUALITE DE L' ENVIRONNEMENT

CANQ
TR
GE
EN
502



Gouvernement du Québec
Ministère des Transports

Service de l'Environnement

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
DIRECTION DE L'OBSERVATOIRE EN TRANSPORT
SERVICE DE L'INNOVATION ET DE LA DOCUMENTATION
700, Boul. René-Lévesque Est, 21^e étage
Québec (Québec) G1R 5H1

**MEMOIRE PORTANT SUR LA PREPARATION ET LA PRESENTATION
DES DOSSIERS D'INFRASTRUCTURES ROUTIERES
EN FONCTION DES REGLEMENTS ADOPTES EN VERTU
DE LA LOI DE LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT**

Fevrier 1985

CANQ
TR
GE
EN
502

Le présent document présente une mise à jour et un rappel des principales implications de la Loi de la qualité de l'environnement sur la préparation et la présentation des projets du ministère des Transports du Québec. Des documents semblables ont déjà été produits en octobre 1981 (démarches administratives conformément à la Loi de la qualité de l'environnement) et en janvier 1984 (mémoire préparé à l'intention du COMPA et portant sur la procédure d'approbation par le Gouvernement des projets de réalisation d'ouvrages), et ont fait l'objet de distribution à l'intérieur de notre Ministère.

Ce document est structuré de la façon suivante; dans un premier chapitre nous ferons ressortir les principaux points contenus dans les règlements relatifs à l'administration (A.C. 3789-75), et à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement (A.C. 3734-80) adoptés en vertu de la Loi et qui s'appliquent à notre Ministère. Un second chapitre mettra en parallèle le cheminement d'un projet au sein du Ministère et la procédure réglementaire à laquelle ce projet sera soumis; nous tenterons, avec ce parallèle, de faire ressortir les activités et les étapes problématiques dans le cheminement et d'évaluer la durée moyenne de ce processus. Nous établirons au chapitre 3 un constat sur ledit fonctionnement à l'aide d'exemples de projets actuellement inscrits à l'intérieur de ce processus. Finalement, nous indiquerons les nouveaux développements prévus à court terme et les résultats que nous escomptons en obtenir.

I. LE REGLEMENT RELATIF A L'EVALUATION ET A L'EXAMEN DES
IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE REGLEMENT RELATIF A
L'ADMINISTRATION DE LA LOI DE LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT

1. Les projets assujettis aux dispositions des
règlements et les certificats d'autorisation

Depuis le 30 décembre 1980, date d'entrée en vigueur du Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts (A.C. 3734-80) nous rappelons que le ministère des Transports ne peut entreprendre, tel que stipulé par l'article 31, par. a de la Loi de la qualité de l'environnement, certains types de travaux de construction, sans obtenir préalablement un certificat d'autorisation délivré par le gouvernement. Les travaux de construction assujettis à ce règlement et devant faire l'objet d'un tel certificat sont:

- . construction, reconstruction ou élargissement d'une infrastructure routière publique d'une longueur de plus d'un kilomètre prévue pour quatre (4) voies ou plus, ou dont l'emprise moyenne sera supérieure ou égale à 35 mètres (art. 2e du règlement);
- . dragage, creusage, remplissage, redressement ou remblayage dans un cours d'eau ou dans un lac, à l'intérieur de la limite des hautes eaux printanières moyennes, sur une distance supérieure ou égale à 5 000 mètres carrés (ou pour tous travaux atteignant cumulativement ces seuils) (art. 2b);
- . détournement ou dérivation d'un fleuve ou d'une rivière (art. 2c).

Le certificat émis en vertu de ce règlement peut être considéré comme une approbation de réalisation du projet, d'où l'appellation - Certificat d'Autorisation de Réalisation (C.A.R.).

A la même date (30 décembre 1980) des amendements furent apportés au Règlement relatif à l'administration, règlement référant à l'article 22 de la Loi de la qualité de l'environnement et adopté en août 1975 (A.C. 3789-75). En vertu de cet article, le ministère des Transports doit obtenir, pour certains travaux définis par règlement, un certificat d'autorisation délivré par le sous-ministre de l'Environnement

avant de les entreprendre. Les travaux assujettis à ce règlement et devant faire l'objet d'un tel certificat sont:

- . tous les projets énumérés à l'alinéa précédant (article 31 de la Loi de la qualité de l'environnement);
- . construction, reconstruction ou élargissement d'une infrastructure routière publique située à moins de 60 mètres et sur une distance de plus de 300 mètres des rives d'un cours d'eau (rivière, fleuve, lac, mer). Pour un projet nécessitant plusieurs interventions à moins de 60 mètres, les distances sont cumulatives.

Ce deuxième certificat est accordé, non pas par le Conseil des Ministres, mais par le sous-ministre de l'Environnement. La décision rendue par le Conseil des Ministres (gouvernement) lie évidemment le sous-ministre de l'Environnement dans sa décision. Le certificat émis en vertu du Règlement relatif à l'administration peut être considéré comme une approbation de construction du projet, d'où l'appellation - Certificat d'Autorisation de Construction (C.A.C.).

2. Les projets exclus

Un projet sera soustrait de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement si:

- . l'emprise moyenne du projet est inférieure à 35 mètres (peu importe la longueur);
- . un projet est prévu pour moins de quatre voies et dont l'emprise moyenne est inférieure à 35 mètres;
- . un projet dont la longueur est moins d'un kilomètre;
- . un projet consiste à reconstruire ou élargir une infrastructure routière publique dans une emprise pour laquelle le ministère des Transports est propriétaire avant le 30 décembre 1980 (la construction n'entre pas dans cette catégorie);
- . un projet nécessite des travaux dans une rivière ayant un bassin versant inférieur à 25 km²;

- un projet de dragage, creusage, remplissage, redressement ou remblayage dans un cours d'eau ou dans un lac se fait à l'extérieur de la limite des hautes eaux printanières et ce, peu importe la distance ou la superficie;
- un projet de dragage, creusage, remplissage, redressement ou remblayage dans un cours d'eau ou dans un lac, se fait à l'intérieur de la limite des hautes eaux printanières, sur une distance inférieure à 300 mètres ou pour une superficie inférieure à 5 000 mètres carrés.

De plus, le gouvernement ou un comité des ministres peut, sans avis, soustraire un projet (normalement assujetti - voir liste, point 7) de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, dans le cas où la réalisation du projet est requise afin de réparer ou de prévenir des dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée (art. 31.6 de la Loi). Dans ce cas le gouvernement émet un "Décret d'urgence".

Soulignons que, par l'expertise actuelle, ce pouvoir est utilisé avec beaucoup de prudence et de discernement par le gouvernement, et le Ministère qui demande une telle soustraction doit démontrer et justifier avec rigueur que le projet à réaliser vise les objectifs susmentionnés (dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée).

De plus, nous tenons à rappeler que la soustraction d'un projet à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (art. 31) n'exempte pas le ministère des Transports d'obtenir le certificat d'autorisation prévu à l'article 22 de la Loi (C.A.C.), lorsque la réalisation du projet est susceptible de causer "une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement".

Finalement, nous désirons soulever certains éléments quant à l'épineux problème de la "propriété de l'emprise par le ministère des Transports avant le 30 décembre 1980". Plusieurs avis de notre Service du contentieux ont déjà établi clairement que cette condition d'exemption ne peut être applicable à la construction d'infrastructures routières, ce qui signifie qu'un projet de construction, même si le ministère des Transports est propriétaire de l'emprise, n'est pas exempté de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Également, un projet de construction, de reconstruction ou d'élargissement devant se réaliser sur des terres de la

Couronne ne peut être soustrait de la procédure sur l'argument que ces terres appartiennent au ministère des Transports; notre Service du contentieux a clairement indiqué que le ministère des Transports n'est pas la Couronne et qu'il doit donc par conséquent faire effectuer un transfert de juridiction (aliénation).

II. LA PREPARATION ET LA PRESENTATION DES PROJETS EN FONCTION DE L'APPLICATION DES REGLEMENTS (LOI DE LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT)

Nous nous attarderons dans cette section aux conséquences reliées à l'application des règlements adoptés en vertu de la Loi de la qualité de l'environnement sur le cheminement des projets qui leur sont assujettis (section I, point 1).

Avant de procéder à cette analyse nous décrirons, brièvement dans les paragraphes suivants, les principales activités reliées à la préparation d'un projet routier de même que les principales démarches à suivre lorsqu'un projet est assujetti à la Loi de la qualité de l'environnement et à ses règlements.

1. Description des activités reliées à la préparation d'un projet routier

La préparation d'un projet routier comprend, de façon générale, sept activités majeures:

- . la planification;
- . l'avant-projet;
- . la préparation des plans de chaussée;
- . l'étude des sols;
- . la préparation des plans d'ouvrage d'art;
- . l'expropriation;
- . la demande de certificat d'autorisation de construction.

Toutes ces activités sont étroitement reliées et doivent être parfaitement coordonnées pour permettre la réalisation, à l'intérieur d'un délai raisonnable, d'un projet acceptable au plan technique, économique et environnemental.

2. Description des principales étapes à suivre (projet assujetti au règlement relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement)
-

La procédure législative établie pour des projets assujettis comprend dix étapes à respecter:

1. l'avis de projet;
2. le projet de directive;
3. la directive du Ministre de l'Environnement;
4. l'étude d'impact sur l'environnement;
5. l'avis de recevabilité du M.En.Q. et dépôt de l'étude;
6. la consultation publique;
7. les audiences publiques;
8. l'émission par le Conseil des Ministres du certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.);
9. la demande de certificat d'autorisation de construction (C.A.C.);
10. l'émission par le sous-ministre de l'Environnement du C.A.C.

Dans l'ensemble, la majorité de ces étapes n'étant pas sous le contrôle du ministère des Transports, et qu'aucun délai minimum (sauf pour la tenue des audiences publiques) n'a été prescrit par la Loi pour la réalisation de ces étapes, une fois le processus enclenché par l'avis de projet, il nous apparaît de plus en plus évident (l'expérience depuis cinq ans nous l'a démontré) qu'il devient de plus en plus difficile de respecter une programmation de travaux que notre Ministère a établi. Ce processus est lourd administrativement, peu flexible et impossible à éviter.

3. De l'importance quant à la préparation et la présentation des projets
-

A chacune des activités reliées à la préparation d'un projet vient se greffer une ou plusieurs étapes de la procédure législative en matière d'environnement. Comme ce cheminement est continu dans le temps, il est important que l'ordonnancement des activités reliées à la préparation d'un projet soit respecté puisque l'enclenchement et le fonctionnement de la procédure législative dépendront des résultats de ces activités.

Afin de visualiser ce qui précède nous avons mis, sous la forme d'un tableau commenté, les relations qui existent entre les deux démarches.

TABLEAU 1: PARALLELE ENTRE LES ACTIVITES DE PREPARATION D'UN PROJET ROUTIER ET LES ETAPES DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE

MINISTERE DES TRANSPORTS DU QUEBEC - ACTIVITES	PROCEDURE LEGISLATIVE
1) <u>Planification</u> détermine l'opportunité de la réalisation d'un projet (ou justification), les objectifs poursuivis par ce dernier, la programmation de réalisation, les projets connexes (s'il y a lieu) la localisation de corridors possibles d'intervention (détermination de la nature du projet). Lorsque le projet est justifié et que la nature du projet le rend assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, cette procédure est enclenchée et le projet entre dans l'activité «Avant-projet». 2) <u>Avant-projet</u> contient un très grand nombre de sous-activités (que nous ne détaillerons pas ici); ces sous-activités sont très bien expliquées dans le guide de préparation de projets routiers, partie 7, préparé par la Direction des tracés et projets, 1983. C'est à l'intérieur de cette activité que l'étude d'impact sur l'environnement se découle et qu'au niveau «Génie» le plan d'avant-projet définitif sera préparé. Cette activité «avant-projet» est primordiale et doit se faire en étroite collaboration avec tous les services techniques concernés par le projet. La qualité de l'étude d'impact est fortement reliée aux résultats des expertises fournies par tous les autres services techniques (région incluse). Il nous semble essentiel que des communications constantes soient maintenues tout au long de cette activité afin de s'assurer que toutes les informations soient acheminées et inscrites dans le processus «avant-projet», permettant ainsi de réajuster au fut et à mesure le travail accompli, les échéances,... L'étude d'impact terminée et approuvée par tous les services techniques (région incluse) est ensuite transmise au ministère de l'Environnement du Québec pour obtenir un certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.).	1) <u>Préparation de l'avis de projet</u> et transmission au ministère de l'Environnement du Québec. L'avis de projet comprend obligatoirement les éléments de justification provenant de la planification. 2) <u>Projet de directive</u> (ministère de l'Environnement du Québec) transmise au ministère des Transports du Québec, établissant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact à réaliser (pour discussion et commentaire au ministère des Transports du Québec). S'il y a lieu des commentaires sont apportés par le ministère des Transports du Québec et transmis au ministère de l'Environnement du Québec. 3) <u>Directive du Ministre de l'Environnement</u> transmise au Ministre des Transports établissant les paramètres qui devront obligatoirement être contenus dans l'étude d'impact sur l'environnement. Cette directive enclenche donc le processus de réalisation de l'étude d'impact au ministère des Transports du Québec. 4)

TABEAU 1: SUITE

MINISTÈRE DES TRANSPORTS - ACTIVITÉS

L'activité «avant-projet» ne peut être considérée comme complètement terminée, tant et aussi longtemps que le certificat d'autorisation de réalisation n'a pas été émis par le Conseil des Ministres. C'est donc dire que c'est à l'intérieur de cette activité et uniquement à l'intérieur de cette activité que peuvent se dérouler toutes les procédures législatives quant à la «recevabilité» de l'étude d'impact et quant à la tenue d'audiences publiques.

Soulignons toutefois que malgré ce qui précède lorsque le processus de consultations publiques est déclenché, certaines activités reliées à la préparation d'un projet routier peuvent être entreprises (plans de chaussées, plans d'ouvrages, arpentage); cependant, il faut faire preuve de prudence à ce niveau, puisqu'il n'y a aucune garantie (certitude) que le projet retenu dans l'étude d'impact ne fasse pas l'objet de modifications après les audiences publiques (s'il y en a). Par contre, si le projet ne fait pas l'objet d'audiences publiques, le ministère des Transports du Québec pourrait entreprendre, avec un risque nettement moindre, les autres activités de la préparation du projet énumérées ci-haut, puisqu'il est peu probable que le projet fasse, à cette étape du processus, l'objet d'une remise en question profonde soit par le Ministère de l'Environnement ou le Conseil des Ministres.

PROCEDURE LEGISLATIVE

- 5) Analyse et consultation interministérielle par le ministère de l'Environnement du Québec sur le contenu de l'étude d'impact transmise par le ministère des Transports du Québec et l'avis de recevabilité est émis si l'étude d'impact est jugée satisfaisante par le Ministre de l'Environnement (d'où l'importance d'une étude d'impact de qualité et répondant adéquatement à tous les points de la directive du Ministre de l'Environnement).

Si l'étude est jugée «irrecevable» des études complémentaires sont exigées au ministère des Transports.

Nous sommes en mesure de tirer un constat de cette démarche sur les dossiers du ministère des Transports du Québec; dans tous les dossiers, les principales études complémentaires exigées par le ministère de l'Environnement du Québec portaient essentiellement sur des points de justification du projet (au plan technique), d'où l'importance que ces points soient bien étoffés dans l'étude d'impact avant transmission au ministère de l'Environnement du Québec.

- 6) Lorsque l'étude est jugée «recevable», le Ministre de l'Environnement la rend publique, c'est-à-dire qu'il la remet au Bureau des Audiences Publiques sur l'environnement (B.A.P.E.)
 - 7) pour que le processus de consultations publiques soit entamé.
- Si au cours de cette consultation (45 jours), des audiences publiques sont demandées au Ministre de l'Environnement, celui-ci en analyse la valeur (demande) et prend une décision (accepte ou rejette la ou les demandes). Cette demande est transmise au ministère des Transports du Québec.

TABLEAU 1: SUITE

MINISTERE DES TRANSPORTS - ACTIVITES

Lorsque le certificat d'autorisation de réalisation est accordé (décret) la finalisation du projet (au plan technique) est amorcée, c'est-à-dire:

- 3) préparation des plans de chaussée;
- 4) étude des sols (matériaux, exploitation, bancs d'emprunt,...) et
- 5) préparation des plans d'ouvrage d'art.

PROCEDURE LEGISLATIVE

- 8) Dépendant de la décision du Ministre de l'Environnement, des audiences publiques peuvent donc avoir lieu sur le projet. Si tel est le cas, le délai fixé par règlement pour la tenue d'audiences est de quatre (4) mois incluant la production du rapport du B.A.P.E. et sa transmission au Ministre de l'Environnement.

Ce n'est qu'après que le Ministre de l'Environnement aura jugé l'étude d'impact satisfaisante (donc après audiences publiques s'il y a lieu) que l'étude sera soumise avec la demande de certificat d'autorisation du Gouvernement (Consul des Ministres).

- 9) Le Gouvernement délivre le certificat d'autorisation pour la réalisation du projet avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine ou refuse de délivrer le certificat (dans ce dernier cas, la procédure législative recommence et des études complémentaires doivent être effectuées sur le projet). La décision est transmise au Ministre des Transports.

TABLEAU 1: SUITE

MINISTÈRE DES TRANSPORTS - ACTIVITÉS

Ces activités doivent tenir compte des mesures de mitigation contenues dans l'étude d'impact mais également des conditions qui auront été incluses par le Gouvernement dans le certificat d'autorisation.

Finalement lorsque toutes ces activités sont terminées, le ministère des Transports peut entreprendre simultanément les deux dernières activités soient:

- 6) l'expropriation, et
- 7) la demande de certificat d'autorisation de construction (C.A.C.), consiste à soumettre au ministère de l'Environnement les plans et devis de construction du projet dans lesquels apparaîtront les exigences du décret.

PROCEDURE LEGISLATIVE

- 10) Les plans et devis accompagnant la demande de certificat d'autorisation sont analysés et le certificat est par
- 11) la suite émis par le sous-ministre de l'Environnement (C.A.C.)

A la lecture de ce tableau commenté, il ressort clairement l'importance d'une planification adéquate et d'une programmation réaliste au sein du Ministère, d'un travail coordonné entre les services techniques du ministère des Transports et d'une collaboration étroite entre ces mêmes services et ce, afin de minimiser la duplication du travail sur un projet donné, le travail inutile occasionné par une information déficiente et non à jour et les délais quant à l'échéance d'un projet (non concordance du travail sur le programme de réalisation dans les services techniques). Cependant, comme les grands projets du ministère des Transports sont soumis à un contrôle et une approbation externes, cette contrainte devrait renforcer l'importance d'une coordination et d'une concertation de nos activités.

4. Evaluation du temps moyen de réalisation du processus

L'évaluation qui suit est tirée du "Guide de préparation des projets routiers" préparé par la Direction des tracés et projets - 1983 quant à la durée moyenne pour les activités à réaliser par le Ministère, et de l'expérience acquise depuis cinq ans dans les relations ministère des Transports - ministère de l'Environnement, pour la durée moyenne de la procédure législative. Un minimum et un maximum sont fournis lorsque possible pour chacune des activités de réalisation et chacune des étapes de la procédure et apparaissent au tableau 2.

TABLEAU 2: EVALUATION DU TEMPS MOYEN DE REALISATION DU PROCESSUS

MINISTERE DES TRANSPORTS DU QUEBEC-ACTIVITES	TEMPS (SEMAINES)		PROCEDURE LEGISLATIVE	TEMPS (SEMAINES)	
	Min.	Max.		Min.	Max.
1) Planification	26	52	1) Préparation de l'avis de projet par le ministère des Transports du Québec et transmission au ministère de l'Environnement du Québec.	2	4
2) Avant-projet	65	114	2) Projet de directive émise par le ministère de l'Environnement du Québec	10	20
		(incluant la réalisation de l'étude d'impact sur l'environnement)	3) Directive du Ministre de l'Environnement	6	12
			4) Réalisation de l'étude d'impact sur l'environnement par le ministère des Transports du Québec	26	52
			5) Analyse et consultation inter-ministérielle par le ministère de l'Environnement du Québec sur le contenu de l'étude d'impact, avis de recevabilité émis par le ministère de l'Environnement du Québec et transmission par le ministère de l'Environnement du Québec de l'étude d'impact au Bureau des Audiences Publiques (études complémentaires à réaliser par le ministère des Transports si l'étude est jugée irrecevable par le ministère de l'Environnement).	8	20

TABLEAU 2: SUITE

MINISTERE DES TRANSPORTS DU QUEBEC-ACTIVITES	TEMPS (SEMAINES)		PROCEDURE LEGISLATIVE	TEMPS (SEMAINES)	
	Min.	Max.		Min.	Max.
			6) Consultations publiques (délais prescrits par règlement)	6	10
			7) Audiences publiques s'il y a lieu (délai minimum prescrit par règlement)	16	?
			8) Emission du certificat d'auto- risation de réalisation par le Conseil des Ministres (C.A.R.)	8	20
3) Préparation des plans et devis					
4) Etude des sols	26	78			
5) Préparation des plans d'ouvrage d'art					
6) Expropriation	52	104			
7) Demande de certificat d'autorisation de construction (C.A.C.)	2	4			
			9) et 10) Analyse de la demande et émission du certificat d'autorisation de cons- truction par le sous- ministre de l'environne- ment.	4	12

III. ANALYSE DE CAS INSCRITS A L'INTERIEUR DE CE PROCESSUS

Les cas suivants représentent des illustrations de projets faisant l'objet de la procédure réglementaire d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement adoptée en vertu de la Loi de la qualité de l'environnement. Nous soulignons que ces projets ne sont pas considérés comme des "cas-types" puisque, selon l'expertise que nous avons depuis cinq ans, nous constatons que chaque cas est particulier. De plus, au cours des dernières années, il fut tenté à certaines reprises de faire accélérer, assouplir ou modifier la procédure soit par des rencontres, même au niveau supérieur, avec des représentants du ministère de l'Environnement sur des projets du ministère des Transports ou sur la procédure même, soit en ne remplissant pas totalement et à la lettre les exigences du ministère de l'Environnement ou soit en demandant des expertises en matière d'interprétation (Contentieux) de la Loi; ces tentatives furent peu fructueuses malgré les efforts considérables et les convictions du Ministère.

3.1 Jonction de l'autoroute 550 au boulevard St-Laurent (construction d'un échangeur - Hull)

Ce projet consiste à rendre opérationnel, par un échangeur et ses rampes d'accès, le tronçon déjà construit de l'autoroute 550 et celui du boulevard St-Laurent (Hull).

Le 16 novembre 1982, le Ministre des Transports dépose officiellement la demande de certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.) incluant l'étude d'impact sur l'environnement, au Ministre de l'Environnement. Le 15 avril 1983 (6 mois) le ministère de l'Environnement nous informe que l'étude d'impact n'est pas jugée satisfaisante, qu'il ne peut donc pas émettre un avis de recevabilité et qu'il ne peut pas par conséquent rendre l'étude d'impact publique. Les principales interrogations du ministère de l'Environnement portent sur la justification du projet (données de circulation, répercussions de la circulation projetée sur le réseau local/municipal, etc.).

Le 19 avril 1983, la demande d'expertise au niveau "Génie" est acheminée au Service des tracés et projets (Montréal) et la direction régionale en est informée (ce projet est considéré comme "priorité numéro 1" par la direction régionale). Le 26 septembre, le Service de l'environnement (S.E.) reçoit les résultats de l'expertise demandée, les intègre au rapport complémentaire qu'il finalise. Ce rapport est déposé au ministère de l'Environnement le 21 novembre 1983. Le 31 janvier 1984, le S.E. demande par écrit au ministère de l'Environnement de lui préciser le moment où le ministère des Transports pourra procéder à la publication de l'avis dans les journaux (exigences de la Loi et du Règlement 3734-80) concernant l'étape d'information et de consultation publiques. Il aura fallu cinq (5) mois, soit le 26 mars 1984, pour que le Ministre de l'Environnement rende publique l'étude d'impact (novembre 1983 à mars 1984).

Les consultations par le Bureau d'Audiences publiques sur l'environnement (B.A.P.E.) débutent le 26 mars 1984 et se terminent le 9 mai 1984 (45 jours prescrits par le Règlement 3735-80 sur les règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques du B.A.P.E.). Selon la responsable du dossier au Bureau, très peu de personnes ont consulté l'étude et aucune personne n'a demandé au Ministre de l'Environnement la tenue d'audiences publiques sur le projet.

Le 7 juin 1984, le S.E. n'ayant obtenu aucune information du ministère de l'Environnement sur l'état d'avancement de la demande de certificat de réalisation devant être émis par le Conseil des Ministres, contacte le ministère de l'Environnement. Nous apprenons que le chargé de projet du ministère de l'Environnement étudie encore le dossier; il vérifie si l'échangeur ne se retrouve pas dans la plaine inondable du ruisseau de la Brasserie. Le S.E. (chargé de projet) lui indique que, selon les documents ayant servi à la réalisation de l'étude d'impact (documents de la Commission de la Capitale Nationale - C.C.N.), ce n'est pas le cas. Aucune date ne nous est alors fournie pour l'émission du C.A.R., le dossier n'ayant pas encore été transmis au Conseil des Ministres.

 NOTE: Cette attitude (retenir l'étude d'impact) est à notre avis "irrégulière", puisque si le Ministre de l'Environnement a rendu publique l'étude d'impact, le 26 mars 1984, c'est qu'il la jugeait satisfaisante à ce moment; de plus comme il n'y a eu aucune demande d'audiences publiques sur ce projet durant la consultation publique, c'est donc que l'étude d'impact satisfaisait également la population.

Or, notre interprétation semblerait être contradictoire avec l'article 31.4 de la Loi de la qualité de l'environnement:

"Le Ministre (de l'Environnement) peut, à tout moment, demander à l'initiateur du projet de fournir des renseignements, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'il estime nécessaires afin d'évaluer complètement les conséquences sur l'environnement du projet proposé."

L'ambiguïté des termes ... "à tout moment" ... de cet article peut poser des retards considérables dans le cheminement des dossiers du ministère des Transports, puisqu'il n'est mentionné en aucun endroit dans la Loi si cet article 31.4 est applicable même si l'étude d'impact a déjà été jugée satisfaisante par le Ministre de l'Environnement. Le ministère des Transports voudrait une interprétation "limitée" de ce "à tout moment" (uniquement avant que le Ministre de l'Environnement juge l'étude d'impact satisfaisante) alors que le ministère de l'Environnement semble prôner une interprétation "illimitée".

Le 10 juillet, le chargé de projet du ministère de l'Environnement contacte le S.E. pour demander si le ministère des Transports n'aurait pas un projet connexe situé à l'ouest de la zone d'étude de l'échangeur (nouveau lien routier entre le parc industriel/rue Breadner et Mangin et l'échangeur de l'A-550). Après information prise auprès de la Direction régionale du ministère des Transports, nous informons le ministère de l'Environnement (12 juillet 1984) qu'il n'existe aucun projet de cet ordre; nous demandons à nouveau quand le ministère de l'Environnement entend-il déposer au Conseil des Ministres la demande de certificat de réalisation; le Directeur responsable de notre dossier au ministère de l'Environnement nous indique que tout sera déposé le 14 juillet 1984, soit trois (3) mois après la fin de la consultation publique.

Le ministère des Transports recevra le certificat le 27 septembre 1984; ce certificat est émis "sous conditions" (2) par le Conseil des Ministres et depuis le 27 septembre, les services techniques du ministère des Transports préparent les plans et devis afin de répondre à ces deux conditions puisque la demande de certificat d'autorisation de construction (C.A.C.) émis par le sous-ministre de l'Environnement ne peut pas lui être acheminée sans que ces conditions soient respectées. Par contre, ce projet est toujours considéré comme "très prioritaire" par le ministère des Transports.

3.2 Route 155, section 180 (Haute-Mauricie)

Le 16 juin 1982, le ministère des Transports expédiait au ministère de l'Environnement un avis de projet sur le réaménagement de la route 155 couvrant cinq tronçons. Deux mois environ après cette date, le ministère des Transports reçoit un projet de directive définissant la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact à produire pour ce projet global. Après analyse, le S.E. émet des réserves sur les demandes du ministère de l'Environnement (13 septembre 1982). En raison des désaccords du S.E. sur le contenu du projet de directive, le ministère de l'Environnement fournit au ministère des Transports un "nouveau" projet de directive (23 septembre 1982). Le 21 octobre 1982, la directive du Ministre de l'Environnement est émise (5 mois), mais le S.E. la reçoit le 7 décembre 1982.

Le Service de l'environnement entreprend en avril 1983 (signature du contrat avec une firme-conseil) la réalisation de l'étude d'impact sur l'environnement pour les cinq tronçons tel que convenu à ce moment. En juin 1983, des pressions sont exercées sur le ministère des Transports pour que l'étude du dossier global soit accélérée et que ce projet global devienne une priorité régionale, pressions appuyées par la Direction régionale du ministère des Transports (27 juin 1983) mais sur les sections 180 et 160 dans un premier temps; la Direction régionale demande qu'un décret d'urgence pour "catastrophe appréhendée", basé sur les résultats de l'étude de sécurité produite en mai 1983, soit faite au Ministre de l'Environnement (art. 31.6 de la Loi) pour soustraire la section 180 de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'Environnement (A.C.-3734-80).

Une rencontre entre les services techniques du ministère des Transports et la Direction régionale (tenue au début de juillet 1983) fait ressortir qu'un plan d'avant projet définitif sur le tracé retenu par les services techniques (génie) ne pourrait être complété avant la fin d'août 1983, plan essentiel à la demande de certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.) mais aussi à une demande de décret d'urgence.

Le 27 juillet 1983, les autorités du Ministère conviennent de procéder en vue de la soustraction de la section 180. A cet effet, le 15 septembre 1983, une rencontre a lieu entre le ministère des Transports et le ministère de l'Environnement, et il est convenu que la demande de soustraction sera déposée au plus tard en décembre 1983. Le ministère de l'Environnement informe le ministère des Transports qu'il devra accompagner sa demande d'une justification, d'un plan du tracé et d'une étude sur les principaux impacts de ce projet.

L'étude d'impact spécifique à la demande de soustraction est complétée le 25 octobre 1983 et le plan d'avant projet définitif est fourni en novembre 1983. Le 16 décembre 1983 le Ministre des Transports transmet la demande de soustraction pour décret d'urgence au Ministre de l'Environnement.

Simultanément à cette démarche, le S.E. se voit informer par la firme-conseil responsable de l'étude d'impact que trois individus affectés par le projet avaient obtenus de la Commission de protection du territoire agricole du Québec l'inclusion de leur propriété dans la zone agricole permanente. Après analyse de ce nouvel élément du dossier et de ses conséquences sur la demande de soustraction auprès du ministère de l'Environnement, le S.E. indique (13 février 1984) aux autorités supérieures du ministère des Transports qu'il faut informer le ministère de l'Environnement de suspendre la demande de soustraction, puisque le ministère des Transports doit obtenir maintenant, au préalable, un certificat d'autorisation de la C.P.T.A.Q.

Le 1er mars 1984, une demande d'autorisation "en préséance" est acheminée à la C.P.T.A.Q. sur le projet. La C.P.T.A.Q. se prononcera le 1er juin 1984 en autorisant le ministère des Transports à utiliser à des fins autres qu'agricoles les parties de lots inclus dans la zone agricole permanente.

Cependant, comme les pressions continuent toujours à s'exercer sur ce dossier pour qu'il soit activé, une rencontre est convoquée par la Direction régionale pour connaître le point de vue du ministère de l'Environnement sur le projet de réaménagement de la route 155, section 180; elle a donc lieu le 25 mai 1984 et réunit le ministère des Transports et le ministère de l'Environnement; à cette rencontre, le ministère de l'Environnement indique qu'il refuse la demande de soustraction déposée par le ministère des Transports puisqu'il ne croit pas que la preuve d'une catastrophe appréhendée soit faite par les seuls taux d'accident contenus dans l'étude de sécurité (donc refus de la justification de la demande). Il exige donc, par conséquent, que le projet soit dorénavant soumis à la procédure réglementaire d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et que le ministère des Transports fournisse une étude en fonction de la directive du Ministre de l'Environnement émise le 21 octobre 1982. Le ministère de l'Environnement garantit qu'un certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.) serait émis par le Conseil des Ministres (donc selon la procédure normale) en mars 1985, si l'étude d'impact sur l'environnement est déposée au plus tard en octobre 1984.

Insatisfait des résultats de cette réunion, le S.E. fournit des documents supplémentaires à l'appui de la demande de soustraction le 14 juin 1984 (entre autres autorisation de la C.P.T.A.Q.). Le 15 juin, le ministère des Transports reçoit du ministère de l'Environnement un avis indiquant qu'il maintient sa décision du 25 mai 1984 et que cette dernière est validée par son service juridique.

Le ministère des Transports entreprend donc la réalisation de l'étude pour la section 180 comme demandée par le ministère de l'Environnement (selon la directive du Ministre de l'Environnement). Cette étude est complétée le 26 octobre 1984 et la demande de certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.) est acheminée au ministère de l'Environnement le 12 novembre 1984. Le 3 décembre 1984, le ministère de l'Environnement accuse réception de l'étude et indique au ministère des Transports qu'il entreprend une consultation interministérielle en vue de l'avis de recevabilité.

Le 8 février 1985, le ministère de l'Environnement informe le ministère des Transports que l'étude d'impact n'est pas recevable et fournit une liste d'études complémentaires à produire; encore une fois, les études demandées portent majoritairement sur des questions de génie (design et géométrie du projet, justification des remblais dans la rivière St-Maurice, études des sols et de l'hydraulique, etc.).

Après ces deux courts exemples, nous laissons les lecteurs tirer leurs propres conclusions et nous les réferrons à nouveau aux tableaux 1 et 2 des pages précédentes.

IV. LES AVENUES POSSIBLES ET LES RESULTATS ESCOMPTES

Une tentative importante a déjà été amorcée en février 1984 alors que le ministère des Transports du Québec proposait, dans un mémoire présenté à un groupe de travail formé par le Comité ministériel permanent de l'aménagement et du développement régional (COMPA), certains assouplissements ou modifications au déroulement des procédures actuellement prévues par les lois, règlements et pratiques administratives et auxquelles les projets du Ministère sont assujettis.

Ce groupe de travail avait comme mandat: "d'évaluer la procédure d'approbation par le gouvernement des projets de réalisation d'ouvrages et de faire des recommandations au gouvernement en vue de raccourcir les délais, d'éliminer les doubles emplois éventuels, d'assurer une meilleure coordination des procédures et d'en favoriser une plus grande transparence pour les utilisateurs" (lettre de M. Pierre A. Bélanger, président du groupe de travail à M. Pierre Michaud, sous-ministre des Transports, 9 janvier 1984).

L'approche privilégiée dans ce document préparé par le Service de l'environnement, visait la reconnaissance à l'intérieur des procédures législatives d'une plus grande autonomie pour les initiateurs de projets gouvernementaux sans toutefois remettre en cause les objectifs gouvernementaux en matière de protection du territoire agricole, de protection de l'environnement et d'aménagement et d'urbanisme.

Cette tentative fut infructueuse, probablement en raison des demandes contenues dans ce mémoire et qui consistaient essentiellement à une "déréglementation environnementale partielle". Selon les résultats d'expertises de ce groupe de travail, les problèmes rencontrés dans l'application des lois et règlements sont, d'ordre beaucoup plus "communicatifs" que "procéduriaux" et qu'ils pourraient donc être résorbés en partie par des échanges plus fréquents entre les différentes instances gouvernementales. C'est donc que la déréglementation ne peut dorénavant plus être envisagée (du moins à moyen terme).

Dans cette optique, des rencontres prochaines sont donc prévues entre le ministère des Transports et le ministère de l'Environnement pour discuter de la problématique des procédures administratives et réglementaires en vue de l'obtention des certificats d'autorisation émis sur les projets du ministère des Transports. Nous fournissons dans les pages suivantes la liste préliminaire des points que le Service de l'environnement compte discuter à ces rencontres et sur lesquels il souhaite obtenir des résultats positifs.

<u>PROCEDURE LEGISLATIVE (ETAPES)</u>	<u>POINTS A DISCUTER</u>
---------------------------------------	--------------------------

- | | |
|--|---|
| 1. Réponse du ministère de l'Environnement: projet de directive. Consultation auprès des ministères à partir du projet de directive du ministère de l'Environnement. | Les ministères considèreraient également cette consultation comme une demande de données sur sur le milieu. |
| 2. Les commentaires des autres ministères sont ajoutés au projet de directive. | Rencontre avec les chargés de projets des ministères qui ont fait des demandes ou des commentaires afin de discuter des points à inscrire dans la directive. Ceci permettrait d'avoir une directive qui réponde mieux aux besoins des différents ministères sur le projet en question et de définir une zone d'étude qui circonscrirait tous ces besoins. |

PROCEDURE LEGISLATIVE (ETAPES)POINTS A DISCUTER

3. Réalisation de l'étude d'impact et envoi au Ministre de l'Environnement.

Analyse du contenu de l'étude d'impact et consultation par le ministère de l'Environnement auprès des autres ministères.

Avis de recevabilité; si non émis études complémentaires.

Envoi des études complémentaires au ministère de l'Environnement.

Acceptation ou refus des études complémentaires.

4. Emission du certificat d'autorisation de réalisation par le Conseil des Ministres.

ou

Le Conseil des Ministres refuse le projet.

(Les commentaires des autres ministères devraient tout au moins être fournis au ministère des Transports.)

L'étude devrait être déposée directement au B.A.P.E. où les ministères concernés, tout comme le public, pourraient faire leurs représentations. Ceci permettrait à la population de se prononcer sans avoir l'impression que tous les jeux se sont faits entre ministères avant même qu'elle ne soit consultée. De plus, la pondération entre les paramètres environnementaux serait plus visible sinon nous assisterons non pas à une intégration de ces différents paramètres telle que le veut l'étude d'impact mais à des revendications isolées et "égoïstes" des intervenants sans tenir compte de l'ensemble des contraintes du milieu.

Une période de temps minimum et maximum devrait être établie afin que le promoteur puisse planifier ses activités subséquentes.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS



QTR A 132 336