

On voit loin pour notre monde



Mémoire Projet de loi n° 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

22 novembre 2016



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

- La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. MODERNISATION DU RÉGIME D’AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE	2
1.1. Catégorisation et impact environnemental	2
1.2. Évaluations environnementales stratégiques	4
1.3. Filière des hydrocarbures	4
1.4. Cohérence gouvernementale interrégionale	5
1.5. Tarification	6
1.6. Règlement sur les exploitations agricoles.....	6
2. GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES	7
2.1 Plan de gestion des matières résiduelles	7
2.2 Technologies de gestion des matières résiduelles	8
3. REDDITION DE COMPTES	9
3.1 Plan directeur des eaux municipales	9
4. POUVOIRS DU MINISTRE	10
4.1 Carrières et sablières	10
4.2 Renversement d’une décision prise	11
5. TRANSPARENCE ET COLLABORATION MUNICIPALITÉS-QUÉBEC.....	11
5.1. Transmission d’informations	11
5.2. Approche adaptée aux milieux	12
5.3. Délais	13
5.4. Respect des compétences municipales	13
6. FONDS	13
6.1. Fonds vert	13
6.2. Fonds de protection de l’environnement et du domaine hydrique de l’État	14
CONCLUSION	16
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	17
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT PERRAULT CONCERNANT LA LQE	21

INTRODUCTION

La FQM est heureuse d'accueillir la mise à jour de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, dont le régime d'autorisation méritait particulièrement d'être actualisé comme l'avait énoncé le gouvernement lui-même dans son livre vert publié en juin 2015. Parallèlement, la FQM travaille activement avec le gouvernement du Québec à revoir la relation partenariale et le cadre législatif entre les municipalités et le gouvernement lui-même. En ce sens, plusieurs objectifs du *Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités*¹ concernant le régime d'autorisation environnementale et la planification de la gestion des matières résiduelles (GMR) peuvent trouver leur réponse dans ce projet de loi. Il s'agit ici d'une occasion de concrétiser ses engagements que le gouvernement ne doit pas manquer. Nous avons d'ailleurs reproduit en annexe les constats du Rapport Perrault afin de rappeler le portrait dressé par le groupe de travail.

Les municipalités membres de la FQM souhaitent travailler en collaboration avec le ministère afin d'assurer la protection de l'environnement et de préconiser le développement durable. Cette collaboration doit être basée sur une approche qui cible réellement les risques à l'environnement, et n'empêche pas les municipalités dans un dédale d'autorisations et de coûts pour des travaux mineurs. De plus, le ministère doit impérativement améliorer la transmission d'informations aux municipalités. Il n'est plus concevable, en cette ère de gouvernement ouvert, que des promoteurs conçoivent des projets pour lesquels ils demandent des autorisations au ministère sans que des municipalités soient mises au courant. Le ministère doit considérer les municipalités comme un palier de gouvernance locale, et collaborer avec elles de manière ouverte et constructive.

Que ce soit dans la gestion des cours d'eau ou dans la planification de la gestion des matières résiduelles, le gouvernement doit avoir le courage d'arrimer ses pièces législatives à son discours, et avancer vers une décentralisation réelle et non de façade où la municipalité se voit paralysée dans ses actions par une panoplie de règles et de normes.

Cette époque de paternalisme et de réglementation exagérée doit maintenant être placée derrière nous, et le projet de loi actuel nous offre une opportunité en or pour commencer une nouvelle ère de collaboration.

Avant d'aller plus loin, la FQM tient à souligner l'apport important de l'Association des directeurs municipaux du Québec dans l'identification des enjeux liés au présent projet de loi. Les directeurs généraux des municipalités sont aux premières loges des impacts de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et leur participation à ce mémoire offre un regard encore plus vaste sur les problématiques et solutions à déployer.

¹ Gouvernement du Québec, *Plan d'action gouvernemental pour alléger le fardeau administratif des municipalités*, 2016, http://www.mamot.gouv.qc.ca/pub/grands_dossiers/plan_action_allegement_administratif_municipalite.pdf (consulté le 14 novembre 2016).

1. MODERNISATION DU RÉGIME D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE

Si la FQM salue la volonté du gouvernement de moderniser, mais surtout de simplifier le régime d'autorisation environnementale, il demeure que c'est dans la concrétisation de celle-ci que nous serons réellement à même de constater l'intention du gouvernement de réduire la lourdeur administrative exagérée qui est imposée au milieu municipal.

1.1. Catégorisation et impact environnemental

Dans son projet de loi, le ministre propose de catégoriser les activités ayant un impact sur l'environnement en quatre catégories (impact négligeable, faible, modéré ou élevé). Dépendant de cet impact, certaines activités seraient exemptées d'autorisation environnementale préalable (impact négligeable), d'autres feraient l'objet de déclaration de conformité (impact faible). Les activités présentant de véritables risques pour l'environnement devraient, quant à elles, faire l'objet d'examens liés à l'autorisation ministérielle (impact modéré) ou à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) (impact élevé).

Pour la FQM, cette nouvelle approche est une excellente initiative si elle s'appuie sur des critères pertinents et construits de pair avec le milieu municipal. Le ministre doit d'ores et déjà préciser ses critères et définir clairement sa notion d'impact environnemental afin que le milieu municipal puisse appuyer la Loi en toute connaissance de cause et dans un esprit partenarial.

On note que le projet de loi identifie certaines activités qui ne nécessitent plus d'autorisation, selon certaines modalités, comme les travaux de prolongement de réseau d'aqueduc. Nous apprécions cette clarté, mais nous aurions aimé que le projet de loi soit plus précis quant aux activités figurant dans la catégorie à impact faible.

Recommandation 1

QUE le ministre précise la notion d'impact environnemental et les critères sur lesquels il entend déterminer les différents niveaux.

Recommandation 2

QUE le ministre rende immédiatement publics les projets de règlement précisant les activités comprises dans les différentes catégories d'impact environnemental dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 102.

Une des insatisfactions relatives au régime d'autorisation environnementale qui est revenue le plus souvent au cours des dernières années concerne les travaux dans les cours d'eau et pour lesquels les municipalités régionales de comté (MRC) se sont vues attribuer la compétence par le gouvernement provincial. Il importe de dégager aux MRC la marge de manœuvre pour effectuer leur travail adéquatement à l'intérieur des cadres qui sont les leurs, et pour lesquels elles possèdent les ressources et l'expertise.

Si le ministre veut tourner la page sur les nombreuses histoires de conflits inutiles entre son ministère et les MRC désirant effectuer avec professionnalisme des travaux dans les cours d'eau afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens, il doit confirmer, dès aujourd'hui, sa volonté d'inscrire ces travaux comme une activité à faible impact.

Également, nous souhaitons que l'entente administrative s'appliquant aux travaux d'entretien des cours d'eau soit formalisée dans la Loi afin qu'elle précise clairement que ces travaux ne sont pas assujettis à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation.

Recommandation 3

QUE le ministre s'engage formellement à inscrire dans son règlement sur les activités à impact faible les travaux réalisés dans les cours d'eau en conformité des pouvoirs conférés aux MRC par la *Loi sur les compétences municipales*.

Recommandation 4

QUE l'entente administrative régissant les travaux d'entretien sur les cours d'eau en milieu agricole soit formalisée dans la Loi.

Bien que l'article 16 du projet de loi n° 102 permette au ministre d'exempter des travaux réalisés en situation d'urgence par le milieu municipal, il faut aller plus loin. Il faut clairement que les municipalités soient exemptées d'autorisation environnementale pour les travaux d'urgence et qu'elles soient protégées des poursuites associées aux travaux réalisés dans ces contextes, particulièrement en regard des cours d'eau. À cet effet, la FQM recommande au ministère de s'inspirer de l'article 47 de la *Loi sur la sécurité incendie*.

Recommandation 5

QUE les municipalités intervenant en situation d'urgence, notamment sur les cours d'eau, soient exemptées d'autorisation environnementale et bénéficient d'une exonération de poursuite s'inspirant de l'article 47 de la *Loi sur la sécurité incendie*.

Par ailleurs, les membres de la FQM sont particulièrement interpellés par la volonté du ministre de retirer l'obligation, pour les demandeurs d'autorisation, d'obtenir un certificat de conformité à la réglementation municipale. Pour plusieurs municipalités, cette obligation du promoteur retirée par l'article 244 du projet de loi n° 102 devenait l'occasion de connaître l'existence d'un projet sur leur territoire. Cette situation témoigne du manque de communication alarmant entre le ministère et les municipalités qui verront leur territoire transformé par les projets. En retirant cette obligation d'obtenir une déclaration de conformité à la réglementation municipale, le ministère affaiblit encore un pouvoir déjà trop limité des municipalités sur le devenir de leur territoire.

Recommandation 6

QUE le ministre maintienne l'obligation d'obtenir un certificat de conformité à la réglementation municipale pour les demandeurs de certificat d'autorisation.

1.2. Évaluations environnementales stratégiques

Si le ministre corrige par le projet de loi des lacunes relatives aux évaluations environnementales stratégiques (ÉES), il n'en demeure pas moins que les assises sur lesquelles il fait reposer ces évaluations demeurent floues. La FQM réclamait il y a un an à peine dans son mémoire sur le livre vert de clarifier les conditions d'acceptabilité sociale, économique et environnementale pour les différents secteurs d'activités pouvant faire l'objet d'ÉES. Force est de constater que cette notion revient à l'article 116 du projet de loi sans toutefois que l'on y précise le sens pouvant faire l'objet de plusieurs interprétations.

Recommandation 7

QUE le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) précise les conditions d'acceptabilité (sociale, économique et environnementale) pour les différents secteurs d'activités.

1.3. Filière des hydrocarbures

De par les risques qui y sont associés, et l'importance des préoccupations de la population à leur égard, les activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures doivent faire l'objet d'une analyse particulière. D'ailleurs, dans l'évaluation environnementale stratégique sur l'ensemble de la filière des hydrocarbures, il est mentionné que « le gouvernement doit élaborer un cadre législatif et réglementaire rigoureux ² ». Si celle-ci recommande que « les projets d'exploitation ainsi que les forages d'exploration en milieux marins [soient] assujettis à la PEEIE ³ », la FQM va plus loin et demande que l'ensemble des activités d'exploitation et d'exploration soit soumis à ce cadre. Les technologies touchant cette filière progressent rapidement, et les risques sont trop importants pour que celles-ci ne soient pas assujetties au cadre le plus strict possible. Le gouvernement du Québec a lui-même récemment démontré à nouveau ses préoccupations à l'égard de la protection de l'environnement lors des activités à caractère pétrolier et gazier en annonçant son intention de modifier le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* afin d'accroître les garanties de protection du public et du territoire des travaux liés à cette industrie.

Le milieu municipal ajoute à ces préoccupations la question du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* qui stipule que les municipalités doivent évaluer les vulnérabilités associées à leur approvisionnement en eau potable d'ici 2020. Le délai

² Gouvernement du Québec, *Évaluation environnementale stratégique sur l'ensemble de la filière des hydrocarbures*, p. VI, 2016.

³ *Ibid.*

accordé à celles-ci pour accomplir cette évaluation n'est pas encore échu. Afin d'assurer une cohérence dans son action, le gouvernement doit laisser les municipalités terminer leur travail avant d'aller de l'avant sur la question des hydrocarbures.

Recommandation 8

QUE le MDDELCC s'engage à intégrer les activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures dans la catégorie d'activités à risque élevé exigeant une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

De plus, cette évaluation devrait prendre en compte les impacts cumulatifs d'un même projet. Le ministère ne peut analyser séparément les travaux d'extraction, de stockage, et de transport. Un projet concernant la filière des hydrocarbures devrait être évalué dans son ensemble, et comprendre un plan de gestion des risques liés à la contamination des sols et de l'eau. Plus précisément, cela signifie de calculer les émissions de gaz à effet de serre (GES) liées au transport des hydrocarbures, les volumes d'eau nécessaires aux activités, etc. Cette planification doit se faire selon les standards les plus élevés, et les municipalités doivent pouvoir y contribuer puisqu'elles sont les premières touchées par ces développements et les risques qui y sont inhérents.

Recommandation 9

QUE le MDDELCC tienne compte de l'ensemble des impacts cumulatifs d'un même projet de développement (gazier et pétrolier), et qu'il exige un plan de gestion des risques liés à la contamination des sols et de l'eau lors de sa demande d'autorisation.

1.4. Cohérence gouvernementale interrégionale

Le gouvernement du Québec doit aussi, dans le cadre de la présente révision de sa législation, s'assurer d'une plus grande cohérence interrégionale de son action. Il est encore beaucoup trop fréquent aux yeux de la FQM que des directions régionales rendent des décisions différentes face à des situations identiques. Le gouvernement doit travailler afin qu'au sein de ses directions, il existe une compréhension commune des façons d'appliquer les dispositions réglementaires. Le ministre doit sensibiliser ses directions régionales afin que cessent ces disparités qui nuisent aux municipalités souhaitant faire leur travail en toute légalité.

Nous laissons au ministre le soin de choisir les moyens, mais demeurons fermes sur notre vision : il faut que les directions régionales agissent de manière cohérente sur l'ensemble du territoire québécois.

Recommandation 10

QUE le MDDELCC s'engage à assurer une meilleure cohésion entre ses directions régionales afin d'éviter de trop grandes disparités dans le traitement des demandes d'autorisation.

1.5. Tarification

Encore aujourd'hui, les municipalités paient plusieurs milliers de dollars⁴ pour obtenir les autorisations nécessaires afin d'effectuer des travaux. Nous l'avons dit lors de l'analyse du livre vert sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale, nous l'avons redit lors de la modification de l'arrêté ministériel concernant les frais exigibles en vertu de la LQE, et nous le redisons aujourd'hui, les municipalités n'ont pas à faire les frais des exigences ministérielles relatives aux autorisations environnementales. Les municipalités dépensent déjà des sommes importantes auprès des fournisseurs afin de combler les exigences du ministère sans compter les heures incalculables passées par les administrations municipales à remplir de la documentation pour satisfaire le ministère et le gouvernement.

Recommandation 11

QUE le MDDELCC, dans les règlements à venir, propose une tarification moindre pour les projets municipaux nécessitant une autorisation environnementale.

Quant aux travaux effectués par les MRC sur les cours d'eau, découlant de leur champ de compétence, la tarification n'a tout simplement pas lieu d'être, et le gouvernement devrait s'assurer de faciliter l'exercice de cette compétence au lieu de l'entraver. En effet, les MRC s'occupent aujourd'hui d'une compétence qui relevait auparavant du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Elles ont développé une expertise de pointe reconnue par le MDDELCC lui-même, et sont à même d'exécuter les travaux basés sur les meilleures pratiques dans les cours d'eau relevant de leur compétence.

Rappelons que les MRC engagent des frais pour effectuer des travaux visant à assurer la productivité des sols et soutenir la filière agricole pour qu'elle demeure compétitive. Les MRC ne devraient pas être pénalisées, mais plutôt encouragées par le gouvernement pour effectuer ces travaux.

Recommandation 12

QUE le MDDELCC exclue d'une tarification les travaux en cours d'eau que doit réaliser une MRC relativement aux articles associés à la gestion des cours d'eau dans la *Loi sur les compétences municipales*.

1.6. Règlement sur les exploitations agricoles

Pour la FQM, la mise à jour de la LQE et des règlements qui en découlent doit permettre de régler des problématiques vécues par les municipalités et les agriculteurs qui n'ont plus lieu d'être aujourd'hui. En effet, la réglementation empêche un agriculteur de déboiser afin de mettre en culture des terres même dans des cas où une compensation de la perte en couvert arbustif est compensée sur le territoire de la municipalité. Cette

⁴ Voir le site du ministère : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/ministere/tarification/ministere.htm#munic>, consulté le 11 novembre 2016.

situation vient limiter la capacité des municipalités à accroître leur périmètre urbain en complémentarité avec les agriculteurs de leur territoire et dans une perspective de développement durable.

Recommandation 13

QUE le gouvernement du Québec modifie le *Règlement sur les exploitations agricoles* afin de permettre le déboisement de terres agricoles à des fins de mise en culture et prévoit un régime permettant de compenser la perte en couvert arbustif.

2. GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES

Dans le contexte de la révision des plans de gestion des matières résiduelles (PGMR) et du bannissement des matières organiques prévue pour 2020, la question de la gestion des matières résiduelles préoccupe particulièrement les membres de la FQM. Le cadre législatif et réglementaire actuel a montré plusieurs failles au cours des dernières années, notamment dans le cadre du présent renouvellement des PGMR : les délais d’approbation sont beaucoup trop longs, les projets de PGMR sont presque systématiquement refusés dans leur première mouture, et les coûts associés aux démarches de consultation sont trop élevés (avis publics, consultations, etc.)

2.1 Plan de gestion des matières résiduelles

Le processus d’adoption des PGMR est actuellement lourd et fastidieux; une MRC doit compter entre 18 et 22 mois de travail avant de voir son PGMR adopté. Les délais d’approbation par le ministère, en plus des délais d’entrée en vigueur, ne témoignent définitivement pas de l’esprit de décentralisation, de collaboration et d’une réelle gouvernance de proximité. Rappelons que l’introduction des PGMR visait initialement à favoriser une planification régionale de la GMR.

Certaines modifications vont dans le sens de la volonté des municipalités de voir les processus allégés, et c’est le cas du retrait de l’obligation des avis publics dans le cadre des consultations sur le PGMR, et du retrait de la commission chargée de piloter les consultations publiques au profit de la MRC.

Cependant, la modification des délais pour l’approbation des PGMR par les autorités du ministère est une fausse bonne nouvelle. Lorsqu’un PGMR est jugé valide dès le premier projet, le délai d’approbation passe de 180 jours (60 jours pour l’approbation, plus 120 jours pour l’entrée en vigueur) à 120 jours (120 jours pour l’approbation sans délai d’entrée en vigueur), ce qui est une bonne nouvelle. Cependant, lorsque la MRC doit apporter des modifications, ce délai augmente puisque le délai d’analyse du ministère passe de 60 à 120 jours, et le délai de réévaluation des modifications apportées passe de 45 à 60 jours. Or, dans le contexte actuel, c’est une très forte majorité des MRC qui sont appelées à modifier leur projet de PGMR après un premier dépôt. Cette modification se trouve donc à allonger le délai de mise en œuvre pour la majorité des MRC.

Pour la FQM, si le gouvernement souhaite réellement traiter les municipalités comme des partenaires et reconnaître leur autonomie, il doit saisir l'opportunité présentée par le projet de loi, et modifier en profondeur la procédure d'adoption des PGMR.

Par conséquent, le PGMR devrait entrer en vigueur au moment de son adoption par la MRC. Le ministre devrait, par la suite, avoir un délai de 60 jours afin de réagir au PGMR de la MRC. Cette façon de faire s'inscrirait dans une réelle gouvernance de proximité, où la MRC est à même d'exercer ses compétences à l'intérieur des balises québécoises réglementaires et légales. Par ailleurs, avec cette modification, le dépôt d'un plan révisé pourrait passer de la 8^e à la 9^e année.

Enfin, il importe de mentionner que le Rapport Perrault rappelait au gouvernement que l'ensemble des outils et lignes directrices doit être disponible lorsque le gouvernement lance une nouvelle politique concernant les matières résiduelles, ce qui ne fut pas le cas concernant les lignes directrices sur les PGMR qui ont été produites avec 2 ans de retard. Si le ministère est prompt à rappeler à l'ordre les municipalités qui ne respectent pas leurs échéanciers, il ne s'oblige pas cette diligence lorsque vient le temps de déposer sa stratégie sur le bannissement des matières organiques ou ses lignes directrices pour la rédaction des PGMR, par exemple.

La situation actuelle a notamment pour effet de pénaliser les municipalités plus proactives dans le domaine qui ont subi de lourds délais, par exemple pour l'obtention d'autorisation environnementale, et qui ont dû être persévérantes. La FQM se questionne également sur les pénalités infligées aux MRC n'ayant pas produit à temps leur PGMR. Si la Fédération reconnaît l'importance de cette planification et la nécessité de l'actualiser, elle se questionne sur l'efficacité de mesures coercitives et suggère davantage des mesures d'accompagnement.

Recommandation 14

QUE le MDDELCC revoie les critères d'adoption des PGMR présentés dans le projet de loi afin que :

- **Le PGMR présenté par une MRC entre en vigueur à la date de son adoption par le conseil;**
- **Le ministre ait un délai de 60 jours pour demander une modification au PGMR adopté sans quoi celui-ci ne pourra plus être modifié par le ministère;**
- **La date de dépôt du projet de plan révisé soit fixée au 9^e anniversaire de l'entrée en vigueur du PGMR.**

2.2 Technologies de gestion des matières résiduelles

Actuellement, le gouvernement du Québec ne soutient financièrement que deux types de technologie pour la valorisation des matières organiques. Cependant, les technologies susceptibles de tirer parti de la matière organique et de répondre à l'objectif de n'éliminer

que le résidu ultime sont beaucoup plus diversifiées. C'est pourquoi les membres de la FQM ont adopté une résolution en assemblée générale afin de demander au ministre de bonifier le *Programme de traitement de matières organiques par biométhanisation et compostage* (PTMOBC) et d'adopter d'ici au printemps 2017, les modifications au *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles* en spécifiant les critères de reconnaissance de la valorisation énergétique des matières résiduelles.

Recommandation 15

QUE le MDDELCC bonifie son programme d'aide financière du *Programme de traitement de matières organiques par biométhanisation et compostage* (PTMOBC) afin de l'élargir à d'autres procédés de transformation qui atteindraient et même dépasseraient les objectifs de ce programme, dont la technologie de gazéification à haute température.

Recommandation 16

QUE le gouvernement adopte d'ici au printemps 2017, les modifications au *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles* en spécifiant les critères de reconnaissance de la valorisation énergétique des matières résiduelles.

3. REDDITION DE COMPTES

3.1 Plan directeur des eaux municipales

Les municipalités produisent une quantité impressionnante de redditions de comptes pour le gouvernement du Québec, et lui-même s'est engagé l'année dernière à en réduire la taille à la suite des recommandations du Rapport Perrault. Il est donc certain que lorsque la FQM voit apparaître un nouveau plan directeur à produire par les municipalités selon un règlement à venir, son premier réflexe est de souhaiter obtenir plus de précisions de la part du ministre. Quelles seront les exigences rattachées à l'obligation de produire ce plan, et que comprendra-t-il pour satisfaire le ministère? Si l'intention de favoriser une meilleure planification des interventions des eaux municipales est toujours souhaitable, il faut avoir le souci que ce plan directeur se conjugue adéquatement aux exigences déjà existantes, et se traduise par une efficience accrue et une économie de temps et d'argent. De plus, il devra s'inscrire en cohérence avec la stratégie québécoise de l'eau actuellement en construction.

Recommandation 17

QUE le MDDELCC précise les exigences liées à l'obligation de produire un plan directeur des eaux municipales lors de travaux aux ouvrages municipaux d'assainissement ou de gestion des eaux.

4. POUVOIRS DU MINISTRE

4.1 Carrières et sablières

La question des carrières et sablières a interpellé plusieurs membres de la FQM au cours des dernières années et la Fédération se permet à nouveau de mentionner que si le MDDELCC est prompt à intervenir pour rappeler des municipalités à l'ordre, il tarde toujours à faire respecter ses ordonnances auprès de promoteurs de carrières et sablières dans le canton de Gore⁵. Un promoteur qui opère malgré une ordonnance de cessation d'activités du ministère, est une situation qui est loin d'être unique et est intenable dans la mesure où les municipalités ne peuvent réglementer des activités ayant un impact important sur leur territoire (transport lourd, bruit, nuisances diverses, etc.) tout en assistant, impuissantes, au laisser-aller du ministère face au non-respect de ses ordonnances. L'article 176 vient réaffirmer la prépondérance de toute réglementation issue de la LQE sur celle de la municipalité à moins d'approbation du ministre. Cependant, la relation actuelle entre les municipalités et le ministère à propos de cet article ne semble pas favorable. En effet, le ministère n'a pas encore, à notre connaissance, accepté un seul règlement municipal visant un objet présent dans la réglementation de la LQE. Devant l'inefficacité de cette disposition, la FQM réclame que le ministre octroie aux municipalités le pouvoir réel de réglementer sur les carrières et sablières.

Ainsi, la FQM salue l'ajout au pouvoir d'ordonnance du ministre de la préparation et de la mise en œuvre d'un plan de réaménagement pour les exploitants de carrières et sablières ayant entrepris une exploitation avant le 17 août 1977. Cependant, pour la FQM, le ministre doit aller plus loin et être en mesure de revoir les conditions d'exploitation de carrières et sablières dont l'exploitation a commencé avant cette date.

Pour la FQM, les municipalités doivent reprendre leur pouvoir de réglementer les emplacements des carrières et sablières, de même que leurs conditions d'exploitation.

Le rôle que doit jouer le ministère en regard de ces installations demeure la délivrance de l'autorisation environnementale avec, comme nous l'avons mentionné, la déclaration de conformité à la réglementation municipale.

Recommandation 18

QUE le MDDELCC ajoute au pouvoir d'ordonnance du ministre concernant les carrières et sablières visant la remise en état des sites, le pouvoir de revoir les conditions d'exploitation pour celles ayant entrepris une exploitation avant le 17 août 1977.

⁵ Voir à cet effet l'article de Radio-Canada du 27 juillet 2016 : (<http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/795036/sabliere-litige-gore-laurentides-grogne-elus-citoyens>), consulté en ligne le 14 novembre 2016.

Recommandation 19

QUE le MDDELCC cède le pouvoir aux municipalités de régler les emplacements et les modalités d'exploitation des carrières et sablières tout en conservant l'autorisation environnementale assujettie à une déclaration de conformité à la réglementation municipale en vigueur.

4.2 Renversement d'une décision prise

L'avancement des connaissances de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques est rapide, et il s'agit d'une bonne nouvelle pour l'ensemble de nos communautés. En conférant au ministre un droit de revenir sur une autorisation environnementale donnée sous le prétexte d'une avancée scientifique importante, le gouvernement offre une protection supplémentaire à la population et à nos collectivités. Cependant, il va de soi que ce droit est singulier et doit être balisé avec circonspection. La FQM invite donc le ministre à préciser la notion de « risque sérieux » sur laquelle se baseraient ses décisions futures.

Recommandation 20

QUE le MDDELCC précise la notion de « risque sérieux » pour laquelle le ministre pourrait revenir sur une décision prise relative à une autorisation environnementale.

5. TRANSPARENCE ET COLLABORATION MUNICIPALITÉS-QUÉBEC

5.1. Transmission d'informations

Le gouvernement du Québec a amorcé depuis quelques années, un virage vers la transparence et le gouvernement ouvert. La FQM salue ce virage puisque la question de la transparence lui est très chère. Les municipalités doivent pouvoir bénéficier des informations que le gouvernement du Québec possède sans avoir à passer au travers un processus fastidieux et laborieux pour les obtenir. Il importe de rappeler que ce sont les MRC qui doivent planifier l'aménagement du territoire, et cette tâche ne peut se faire sans l'accès aux informations concernant les développements actuels ou projetés de ce territoire.

La FQM a rappelé encore dernièrement lors de son passage en commission parlementaire sur le livre vert sur l'acceptabilité sociale⁶, que dans le cadre d'un projet de règlement⁷ issu de la *Loi sur les mines* dans lequel le gouvernement accroissait les demandes aux promoteurs et exploitants, les municipalités doivent avoir accès aux documents

⁶ FQM, *Mémoire sur le Livre vert – Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale*, 2016.

⁷ Projet de règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains, Gazette officielle du Québec, 13 juillet 2016.

concernant les activités sur leur territoire. Il s'agit d'une base dans le partenariat entre le milieu municipal et l'État, et il en va de la bonne gouvernance.

Dans le cadre de son projet de loi, le gouvernement devrait saisir l'occasion d'enchâsser dans la loi l'obligation de fournir aux municipalités toute l'information concernant les activités faisant l'objet d'une demande d'autorisation qui se dérouleront sur son territoire, et ce, de manière diligente et proactive.

Recommandation 21

QUE le MDDELCC soit tenu d'informer les municipalités de manière diligente des activités qui font l'objet d'une demande d'autorisation sur leur territoire, tout en tenant compte des outils de planification d'aménagement et de la réglementation en vigueur.

Cette transmission d'informations devrait également s'appliquer aux changements de titulaire de certificat d'autorisation dont serait informé le ministère.

5.2. Approche adaptée aux milieux

Le ministère doit adopter une approche cohérente, mais sans mur-à-mur entre les régions. Cela passe notamment par l'accompagnement qui peut être apporté par le ministère à des petites municipalités qui doivent parfois répondre à des obligations identiques à des grandes villes sans posséder les ressources humaines et financières. Le cas de la mise aux normes des infrastructures d'eaux usées pour 2020 est un exemple. Plusieurs municipalités, notamment sur la Côte-Nord, l'ont rappelé récemment lors de la tournée du président de la FQM : elles sont prêtes à se mettre aux normes, mais ont besoin de sentir une collaboration et des efforts d'accompagnement du ministère.

Cela s'applique également à des MRC qui ont, par le passé, vu des projets refusés parce que leur caractère novateur ne répondait pas aux critères standardisés du ministère. Cette situation, particulièrement dans la gestion des cours d'eau, limite les éléments les plus innovants et créatifs et invite au nivelage vers le bas.

Recommandation 22

QUE le MDDELCC développe une approche réglementaire souple, permettant de s'adapter aux réalités et spécificités des différentes municipalités, notamment celles de plus petites tailles et rurales.

Lorsque le ministère souhaite l'appui d'experts, notamment pour la réhabilitation de terrains contaminés tel que le mentionne l'article 31.65, il devrait se donner le devoir d'assurer la présence d'au moins deux de ces experts par région administrative et prévoir un prix plafond afin d'éviter les coûts démesurés que des municipalités, souvent moins pourvues de moyens, ont à assumer.

Recommandation 23

QUE concernant l'article 31.65 de la LQE, le MDDELCC assure la présence de deux experts par région administrative, et fixe des prix plafonds pour les interventions à réaliser.

5.3. Délais

Les municipalités se voient octroyer un délai de 15 jours pour faire part d'observations au ministère, notamment dans les cas de modification d'une attestation d'assainissement existante. Ce délai nous semble particulièrement court et devrait au minimum être allongé à 30 jours. Si l'on souhaite une relation de collaboration constructive, il faut donner le temps aux municipalités de construire adéquatement leurs commentaires au ministère et cela commence par des délais suffisants.

Recommandation 24

QUE le MDDELCC donne un minimum de 30 jours aux municipalités lorsqu'elles sont appelées à fournir des commentaires, observations ou avis au ministère.

5.4. Respect des compétences municipales

Nous l'avons dit à plusieurs reprises au gouvernement du Québec, les clauses de l'ordre de l'article 176 du projet de loi n° 102 qui viennent retirer aux municipalités le droit de réglementer des activités qui ont un impact réel sur le vécu de leurs citoyens et le devenir de leur territoire, doivent être revues. Bien que le ministre ouvre la porte à la réglementation municipale concernant un sujet faisant déjà l'objet d'un règlement issu de la LQE, les dernières années ont permis de constater que bien peu de demandes de règlements ont, dans les faits, passé cette étape.

Le ministre doit prévoir des modalités dans son projet de loi pour diminuer les limitations qu'impose le projet de loi à l'exercice des compétences municipales.

Recommandation 25

QUE le gouvernement revoit l'article 176 de manière à octroyer un pouvoir réel aux municipalités pour exercer leur compétence de manière efficace dans les champs de compétences qui les concernent.

6. FONDS

6.1. Fonds vert

Les investissements et la gestion du Fonds vert ont fait la manchette au cours de la dernière année, et la FQM se réjouit de voir que le gouvernement du Québec a pris au sérieux l'importance de ce Fonds et de ces objectifs. Cependant, pour la FQM, une

modification doit encore être apportée au fonctionnement du Fonds : les investissements ne doivent pas être systématiquement liés aux sources de revenus comme le prévoit le projet de loi actuel. Il faut un décloisonnement des sommes d'argent allouées en fonction des redevances perçues par chacun des trois grands secteurs (eau, gestion des matières résiduelles et gaz à effet de serre). Lors de son rapport de 2014⁸, le Vérificateur général mentionnait que « le fait qu'il n'y a pas de stratégie d'ensemble pour le Fonds vert ni d'objectifs précis et mesurables propres à chacun des secteurs d'activité rend difficiles l'orientation des actions et l'évaluation des résultats, notamment au regard de l'apport du Fonds vert au développement durable. » La FQM abonde dans le même sens lorsqu'elle demande au gouvernement de construire une stratégie d'ensemble qui ne doit pas se heurter au cloisonnement des sommes.

Sans rejeter entièrement ce système d'affectation des sommes, la FQM considère que le Fonds devrait posséder plus de latitude dans ses investissements afin de financer des mesures correspondant aux besoins des milieux plutôt qu'en fonction de l'importance des contributions reçues par certains mécanismes de financement. Par exemple, si de grands besoins se font ressentir dans les municipalités pour intervenir sur les cours d'eau et les milieux hydriques, il faudrait que les gestionnaires du Fonds vert aient la latitude d'y affecter les sommes nécessaires.

Cette situation est d'autant plus importante qu'au cours des prochaines années, les revenus prévus à travers le marché du carbone pourraient atteindre 3 milliards \$. Ces montants sont substantiels en comparaison aux revenus potentiels qui serviront à financer des projets sur la gestion durable des matières résiduelles ou la gouvernance de l'eau. Il serait donc à propos d'aménager plus de souplesse dans les usages du Fonds de manière à ne pas en restreindre l'action de manière démesurée.

Recommandation 26

QUE le financement d'activités à partir du Fonds vert puisse se faire sans égard à la provenance des sources de financement du Fonds.

6.2. Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État

La FQM est satisfaite de la création de ce nouveau Fonds et salue la volonté gouvernementale de participer aux soutiens financiers des municipalités qui doivent travailler de plus en plus avec les questions environnementales et de l'eau dans le contexte de changements climatiques.

La FQM considère cependant que le projet de loi n'est pas suffisamment précis sur le mode d'opération, les projets admissibles ou les critères qui guideront l'attribution des sommes du Fonds. Elle souhaite qu'une considération particulière soit accordée aux

⁸ Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015 – Rapport du commissaire au développement durable*, chapitre 4 – Fonds vert : gestion et aide financière, p.14.

petites communautés ayant à affronter des enjeux d'importance sans toujours posséder les leviers financiers qu'ont leurs consœurs plus populeuses.

Recommandation 27

QUE les critères d'attribution des sommes du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État soient précisés.

CONCLUSION

Les municipalités demandaient depuis des années une actualisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et partageaient les constats du ministre dans son livre vert sur la lourdeur du processus d'autorisation actuel. En ce sens, elle accueille favorablement le projet de loi bien que beaucoup d'éléments cruciaux seront précisés ultérieurement. En ce sens, l'appui de la FQM est conditionnel à une concrétisation de l'allègement du poids administratif sur les municipalités qui viendra dans les règlements sur les activités pouvant faire l'objet d'une exemption ou d'une déclaration de conformité.

Pour la question des PGMR, les modifications proposées sont insuffisantes aux yeux de la FQM. Le gouvernement a ici une opportunité d'affirmer clairement et fermement sa confiance dans le milieu municipal pour se gouverner à l'intérieur de ses champs de compétence. Sans une réelle décentralisation, la gestion des PGMR continuera à créer des insatisfactions au sein des instances municipales.

La FQM souhaite également voir davantage de gestes accompagner les engagements du gouvernement dans la transparence de ses données. Les municipalités doivent être outillées afin d'exécuter leur travail, et le respect du champ de compétence des municipalités commence par le respect de leur planification territoriale.

Le projet de loi constitue donc aux yeux de la FQM une base prometteuse sur laquelle les parlementaires devraient travailler pour en faire une vraie pierre d'assise de la nouvelle relation entre le milieu municipal et le gouvernement provincial.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

QUE le ministre précise la notion d'impact environnemental et les critères sur lesquels il entend déterminer les différents niveaux.

Recommandation 2

QUE le ministre rende immédiatement publics les projets de règlement précisant les activités comprises dans les différentes catégories d'impact environnemental dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 102.

Recommandation 3

QUE le ministre s'engage formellement à inscrire dans son règlement sur les activités à impact faible les travaux réalisés dans les cours d'eau en conformité des pouvoirs conférés aux MRC par la *Loi sur les compétences municipales*.

Recommandation 4

QUE l'entente administrative régissant les travaux d'entretien sur les cours d'eau en milieu agricole soit formalisée dans la Loi.

Recommandation 5

QUE les municipalités intervenant en situation d'urgence, notamment sur les cours d'eau, soient exemptées d'autorisation environnementale et bénéficient d'une exonération de poursuite s'inspirant de l'article 47 de la *Loi sur la sécurité incendie*.

Recommandation 6

QUE le ministre maintienne l'obligation d'obtenir un certificat de conformité à la réglementation municipale pour les demandeurs de certificat d'autorisation.

Recommandation 7

QUE le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) précise les conditions d'acceptabilité (sociale, économique et environnementale) pour les différents secteurs d'activités.

Recommandation 8

QUE le MDDELCC s'engage à intégrer les activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures dans la catégorie d'activités à risque élevé exigeant une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Recommandation 9

QUE le MDDELCC tienne compte de l'ensemble des impacts cumulatifs d'un même projet de développement (gazier et pétrolier), et qu'il exige un plan de gestion des risques liés à la contamination des sols et de l'eau lors de sa demande d'autorisation.

Recommandation 10

QUE le MDDELCC s'engage à assurer une meilleure cohésion entre ses directions régionales afin d'éviter de trop grandes disparités dans le traitement des demandes d'autorisation.

Recommandation 11

QUE le MDDELCC, dans les règlements à venir, propose une tarification moindre pour les projets municipaux nécessitant une autorisation environnementale.

Recommandation 12

QUE le MDDELCC exclue d'une tarification les travaux en cours d'eau que doit réaliser une MRC relativement aux articles associés à la gestion des cours d'eau dans la *Loi sur les compétences municipales*.

Recommandation 13

QUE le gouvernement du Québec modifie le *Règlement sur les exploitations agricoles* afin de permettre le déboisement de terres agricoles à des fins de mise en culture et prévoit un régime permettant de compenser la perte en couvert arbustif.

Recommandation 14

QUE le MDDELCC revoit les critères d'adoption des PGMR présentés dans le projet de loi afin que :

- Le PGMR présenté par une MRC entre en vigueur à la date de son adoption par le conseil;
- Le ministre ait un délai de 60 jours pour demander une modification au PGMR adopté sans quoi celui-ci ne pourra plus être modifié par le ministère;
- La date de dépôt du projet de plan révisé soit fixée au 9^e anniversaire de l'entrée en vigueur du PGMR.

Recommandation 15

QUE le MDDELCC bonifie son programme d'aide financière du *Programme de traitement de matières organiques par biométhanisation et compostage* (PTMOBC) afin de l'élargir à d'autres procédés de transformation qui atteindraient et même dépasseraient les objectifs de ce programme, dont la technologie de gazéification à haute température.

Recommandation 16

QUE le gouvernement adopte d'ici au printemps 2017, les modifications au *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles* en spécifiant les critères de reconnaissance de la valorisation énergétique des matières résiduelles.

Recommandation 17

QUE le MDDELCC précise les exigences liées à l'obligation de produire un plan directeur des eaux municipales lors de travaux aux ouvrages municipaux d'assainissement ou de gestion des eaux.

Recommandation 18

QUE le MDDELCC ajoute au pouvoir d'ordonnance du ministre concernant les carrières et sablières visant la remise en état des sites, le pouvoir de revoir les conditions d'exploitation pour celles ayant entrepris une exploitation avant le 17 août 1977.

Recommandation 19

QUE le MDDELCC cède le pouvoir aux municipalités de réglementer les emplacements et les modalités d'exploitation des carrières et sablières tout en conservant l'autorisation environnementale assujettie à une déclaration de conformité à la réglementation municipale en vigueur.

Recommandation 20

QUE le MDDELCC précise la notion de « risque sérieux » pour laquelle le ministre pourrait revenir sur une décision prise relative à une autorisation environnementale.

Recommandation 21

QUE le MDDELCC soit tenu d'informer les municipalités de manière diligente des activités qui font l'objet d'une demande d'autorisation sur leur territoire, tout en tenant compte des outils de planification d'aménagement et de la réglementation en vigueur.

Recommandation 22

QUE le MDDELCC développe une approche réglementaire souple, permettant de s'adapter aux réalités et spécificités des différentes municipalités, notamment celles de plus petites tailles et rurales.

Recommandation 23

QUE concernant l'article 31.65 de la LQE, le MDDELCC assure la présence de deux experts par région administrative, et fixe des prix plafonds pour les interventions à réaliser.

Recommandation 24

QUE le MDDELCC donne un minimum de 30 jours aux municipalités lorsqu'elles sont appelées à fournir des commentaires, observations ou avis au ministère.

Recommandation 25

QUE le gouvernement revoie l'article 176 de manière à octroyer un pouvoir réel aux municipalités pour exercer leur compétence de manière efficace dans les champs de compétences qui les concernent.

Recommandation 26

QUE le financement d'activités à partir du Fonds vert puisse se faire sans égard à la provenance des sources de financement du Fonds.

Recommandation 27

QUE les critères d'attribution des sommes du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État soient précisés.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORT PERRAULT CONCERNANT LA LQE

- Privilégier une approche fondée sur le risque environnemental des projets;
- Éliminer l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation pour tout projet d'aqueduc ou d'égout;
- Prévoir un processus allégé pour les travaux des municipalités;
- Faciliter l'exercice des compétences des MRC en matière de gestion des cours d'eau dans une perspective de plus grande autonomie;
- Inviter le MDDELCC à uniformiser la compréhension et l'application de ses règlements;
- Revoir le *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées* (Q-2, r.34.1) (ROMAEU) dans une perspective d'allègement du fardeau administratif et privilégier une approche d'accompagnement des municipalités;
- Concernant les PGMR, revoir les échéances imposées aux MRC en accordant le temps requis pour leur planification;
- S'assurer que l'ensemble des outils et lignes directrices soit disponible au moment du lancement d'une nouvelle politique;
- Privilégier une approche d'accompagnement plutôt qu'une approche directive;
- Abolir la remise de rapports annuels de suivi au MDDELCC et la remplacer par la diffusion de l'information sur les sites Web de la MRC et des municipalités;
- Assouplir les dispositions de la LQE encadrant la planification de la GMR dans un esprit de partenariat avec les municipalités locales et régionales;
- Remplacer la vérification externe du régime de compensation pour la collecte sélective par une résolution du conseil municipal précisant les informations demandées.