

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

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	i
PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ).....	1
INTRODUCTION	2
1 LES MUNICIPALITÉS : DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ	4
2 SIMPLIFICATION ET RÉDUCTION DES DÉLAIS	7
3 TRANSPARENCE, ACCÈS À L'INFORMATION ET PARTICIPATION	9
CONCLUSION.....	12
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	13

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ)

Depuis sa fondation en 1919, l'UMQ représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élus et élus municipaux. Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

Il existe également au sein de l'UMQ des commissions politiques permanentes portant sur des thèmes spécifiques, dont l'une est la Commission de l'environnement. Son rôle est de formuler des avis ainsi que des recommandations au conseil d'administration concernant divers dossiers environnementaux, notamment en matière de gestion des matières résiduelles, de gestion de l'eau, de développement durable et de lutte contre les changements climatiques. La commission a donc largement contribué à l'élaboration des recommandations présentées dans ce mémoire.

INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec a déposé le 7 juin dernier le projet de loi n° 102 modifiant la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert. Ce projet de loi fait suite au dépôt par le ministre David Heurtel du Livre vert à l'hiver 2015 ainsi qu'aux consultations particulières qui s'en sont suivies. L'UMQ a pris part à ces consultations et déposé un mémoire à la Commission des transports et de l'environnement le 3 septembre 2015. L'UMQ partage la volonté du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de revoir en profondeur la LQE. Pour les municipalités, la modernisation de la LQE, et par la suite la modification des règlements en vigueur et l'adoption de nouveaux règlements, doivent se traduire par une simplification des procédures, une uniformisation de l'application de la loi et des règlements ainsi qu'une réduction des délais de traitement des demandes d'autorisation, sans diminuer pour autant les exigences en matière de protection de l'environnement. Ces objectifs ne pourront être réalisés que par une implication active des municipalités dans les processus de protection de l'environnement et par l'inclusion des municipalités dans la refonte de la LQE. C'est pourquoi l'UMQ considère important de prendre part aux auditions de la Commission des transports et de l'environnement sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la LQE et apportera des commentaires et recommandations dans cette perspective d'inclusion accrue des municipalités dans la protection de l'environnement.

Le projet de loi n° 102 met de l'avant certaines des recommandations formulées dans le mémoire de l'UMQ dans le cadre de la publication du Livre vert. L'UMQ entrevoit donc positivement plusieurs des modifications proposées dans ce projet de loi. Aussi, quelques modifications se retrouvant dans le projet de loi n° 102 sont directement en lien avec certaines actions proposées dans le Plan d'action gouvernemental – Pour alléger le fardeau administratif des municipalités. Le projet de loi donne donc suite en partie au rapport *Faire confiance* sur la simplification réglementaire et la reddition de comptes.

Le dépôt du projet de loi n° 109 : Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs ainsi que le dépôt imminent des projets de loi sur la métropole et les gouvernements de proximité démontrent que les municipalités possèdent les compétences et l'expertise afin d'exercer pleinement leur rôle de gouvernements de proximité, ce que la révision de la LQE doit également refléter.

1 LES MUNICIPALITÉS : DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ

Les municipalités sont des partenaires du gouvernement du Québec dans la protection de l'environnement. Elles travaillent déjà en partenariat avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques (MDDELCC), notamment dans l'application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Dans le cadre de cette politique, les projets faisant l'objet d'une autorisation spécifique de la part des municipalités ne requièrent pas d'autorisation de la part du ministère dans certains cas. Les municipalités sont également responsables de l'application de certains règlements gouvernementaux relatifs à l'environnement, dont le Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées. Suivant ces exemples, les municipalités doivent être considérées comme un gouvernement veillant à la protection de l'environnement. Ainsi, certaines activités initiées par une municipalité, à priori assujetties à une autorisation ministérielle (risque modéré) selon le projet de loi n° 102, devraient être admissibles à une simple déclaration de conformité. Le projet de loi entrevoit la notion de délégation de certaines responsabilités avec l'article 118.6 qui donnerait ce pouvoir au ministre. Nonobstant la pertinence de cet article pour la délégation de responsabilités très spécifiques, l'UMQ privilégie une attribution de responsabilités uniforme et plus importante au sein de l'ensemble des municipalités.

L'UMQ juge pertinent que les projets de prolongement des réseaux d'aqueduc et d'égout soient assujettis à une déclaration de conformité (art. 254). Plusieurs irritants concernant les délais d'émission de certificats d'autorisation seront adressés par l'abolition de l'article 32 de la présente loi. Toutefois, plusieurs autres activités pourraient également être assujetties à une simple déclaration de conformité. Les municipalités, selon l'article 4 de la *Loi sur les compétences municipales* (LCM), ont compétence dans le domaine de l'environnement. Celle-ci doit se refléter dans la LQE. Il n'est donc pas souhaitable que les municipalités doivent demander une autorisation ministérielle pour la réalisation de travaux sur leur territoire, notamment les travaux ou interventions réalisés dans tout type de plans d'eau (art. 22 par.4, art.31.0.6.). Également, les activités ou interventions prévues en lien avec des plans directeurs des cours d'eau et des milieux humides ayant été préalablement approuvés par le gouvernement

devraient être exemptées (art.31.0.12) d'autorisation ministérielle et également assujetties à une déclaration de conformité.

En plus d'un avis informatif aux municipalités, celles-ci devraient être parties prenantes dans le processus d'analyse d'une demande d'autorisation pour un projet donné. Considérant leurs compétences et responsabilités en matière d'environnement, de sécurité incendie et de sécurité civile, elles doivent être tenues au courant en amont des projets pouvant affecter leur territoire, et ce afin d'émettre ou non un avis de conformité à leur réglementation. En conséquence, l'obligation pour les promoteurs privés de demander un certificat de conformité à la réglementation municipale doit être maintenue intégralement dans le nouveau régime d'autorisation environnementale et non retiré de la LQE comme le prévoit le projet de loi n° 102.

En effet, la municipalité doit pouvoir émettre, en amont de l'acceptation par le MDDELCC, un avis si le projet respecte les règlements en vigueur. Le projet de loi élimine cette obligation de fournir le certificat de conformité municipale et ne met pas en place un autre mécanisme permettant à la municipalité d'être consultée relativement au dépôt d'une demande d'autorisation pour une activité située sur son territoire. En éliminant l'obligation pour le demandeur de fournir ce certificat, l'autorisation délivrée pourrait donc ne pas être conforme à la réglementation municipale. Bien que le promoteur ait l'obligation de respecter la réglementation municipale en vigueur, celui-ci pourrait devoir modifier son projet selon la réglementation municipale ou encore se voir refuser son projet par la municipalité, et ce, à la suite de la délivrance de l'autorisation ministérielle. Il pourrait y avoir allongement des délais pour le promoteur si des modifications sont nécessaires et même pertes de temps et d'argent si le projet ne peut être réalisé sur le territoire de la municipalité. L'objectif souhaité de réduire les délais ne serait donc pas atteint. Les municipalités doivent s'assurer que le projet concorde non seulement avec les règlements d'urbanisme, mais également avec les normes de sécurité, d'incendie, de rejet des eaux usées, etc. Ainsi, le certificat de conformité doit être maintenu et pourrait être demandé en parallèle à l'évaluation du projet par le MDDELCC.

Les municipalités ont la responsabilité de la gestion de leur territoire, notamment par le biais des pouvoirs qui leur sont conférés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). Elles doivent être informées de ce qui s'y déroule afin d'en assurer la bonne gestion. Le projet de loi n° 102 prévoit que les municipalités soient tenues informées de certains processus tels que le renouvellement d'une autorisation ministérielle relative à l'exploitation d'un établissement industriel (art. 31.20). Cette forme d'implication des municipalités dans le processus d'autorisation devrait également l'être d'une part, lors de la délivrance de l'autorisation initiale et non seulement du renouvellement. D'autre part, un avis informatif devrait aussi être acheminé aux municipalités lors de la délivrance d'une autorisation environnementale à un établissement industriel existant (art. 31.26) ainsi que lors du rejet de matières dangereuses dans l'environnement (art. 70.5.1).

Les municipalités ont des réalités propres qui sont distinctes les unes des autres par leurs caractéristiques géographiques, leur distance d'une grande ville, leur densité de population, leur économie, etc. Il est intéressant de noter que le projet de loi prend en considération les réalités des territoires et des collectivités dans l'application de la LQE en insérant un élément à cet effet dans les dispositions préliminaires (article 6.6). Cet ajout reflète les différentes dynamiques du milieu municipal. Cet élément devra toutefois également se traduire dans les règlements qui découleront de la modernisation de la LQE.

Recommandation 1

Permettre que les activités considérées à risques modérés et nécessitant une autorisation ministérielle soient soumises à une simple déclaration de conformité lorsque celles-ci sont initiées par les municipalités.

Recommandation 2

Maintenir l'obligation d'obtenir un certificat de conformité à la réglementation municipale pour tout promoteur déposant une demande d'autorisation ministérielle.

Recommandation 3

Prévoir un avis d'information aux municipalités pour toute délivrance initiale ou renouvellement d'autorisation ministérielle pour un établissement industriel et lors de rejets accidentels dans l'environnement sur le territoire d'une municipalité.

2 SIMPLIFICATION ET RÉDUCTION DES DÉLAIS

La modulation des renseignements devant être fournis au ministre en fonction des risques que représente chaque activité est pertinente. Néanmoins, il est important de s'assurer que ces modifications se traduiront par une réelle réduction des délais de traitement des autorisations, un des objectifs premiers de la refonte de la LQE. Plusieurs membres de l'UMQ soulèvent une problématique quant aux délais importants entre le dépôt d'une demande d'autorisation et sa délivrance. Les exemples sont nombreux :

- Coûts additionnels de 500 000 \$ pour un projet dû aux délais d'approbation, car les travaux ont dû être effectués en hiver par la municipalité;
- Délai de 14 mois pour l'obtention d'un certificat d'autorisation pour la construction d'une usine de biométhanisation;
- Délai d'un an et demi afin de pouvoir procéder à l'agrandissement d'un parc industriel.

D'un autre côté, plusieurs modifications proposées répondent en partie aux recommandations du mémoire de l'UMQ sur le Livre vert. En effet, l'UMQ est satisfaite que les conclusions des évaluations environnementales stratégiques soient prises en considération, et ce en ayant pour objectif de simplifier et réduire les délais d'analyse (art. 24 par.4). Également, l'UMQ est en accord avec la modification proposant la révision tous les 10 ans plutôt qu'à tous les 5 ans à la fois pour les attestations d'assainissement (art.31.40) et pour les plans de gestion des matières résiduelles (PGMR). En lien avec les PGMR, l'UMQ est en accord avec la proposition voulant que la municipalité régionale soit le chef d'orchestre de la consultation publique et qu'elle en établisse les règles de procédures (art. 53.13). Toutefois, l'UMQ se questionne quant à la pertinence de demander la tenue d'au moins deux assemblées publiques sur le territoire d'application du PGMR. Cet élément devrait être à la discrétion de la municipalité régionale. En tant que gouvernements de proximité, les municipalités connaissent leurs dynamiques territoriales d'application du PGMR.

La société québécoise de récupération et de recyclage (RECYQ-QUÉBEC) a réussi au cours des dernières années à gagner la confiance de nombreux partenaires. Sa plus grande autonomie en tant que société d'État pourrait être bénéfique afin de déployer adéquatement l'ensemble de la Politique de gestion des matières résiduelles. La modernisation de la LQE, ayant entre autres pour objectif une simplification des processus, tirerait avantage à revoir la gouvernance de la société d'État afin qu'elle assume entièrement son rôle d'expertise en gestion des matières résiduelles. Par exemple, il serait possible d'éliminer la double vérification des PGMR par RECYC-QUEBEC et le MDDELCC.

Par ailleurs, les guides produits par le MDDELCC sont pertinents et bien que ceux-ci ne peuvent remplacer une réglementation existante, ils peuvent davantage guider les promoteurs de projets et être une façon d'aider à réduire les délais, le cas échéant. Ainsi, pour tout nouveau règlement, un guide devrait l'accompagner.

Recommandation 4

Assurer dans la révision des règlements découlant du projet de loi n^o 102 de toujours favoriser la simplification et la réduction des délais de traitement des demandes d'analyse.

Recommandation 5

Laisser la municipalité régionale régir le format des assemblées publiques sur le territoire d'application du plan de gestion des matières résiduelles.

Recommandation 6

Réviser la gouvernance et les responsabilités octroyées à la société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC) afin d'optimiser les procédures et concentrer l'expertise en gestion des matières résiduelles en un seul endroit.

3 TRANSPARENCE, ACCÈS À L'INFORMATION ET PARTICIPATION

Dans son mémoire sur le Livre vert, l'UMQ proposait le recours aux mandats de médiation dans le cadre de certains dossiers, alternative moins complexe que la tenue d'une audience publique par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), afin de permettre aux citoyens d'émettre leur opinion et de poser des questions. Le projet de loi n° 102 propose un encadrement des procédures de médiation et de consultation ciblée par l'adoption de règles internes par le BAPE. Le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement prévoit déjà une transmission de l'information à la municipalité locale (art.10-14). Afin d'assurer la cohérence, dans le cas de consultations ciblées et de médiation, les règles de procédures devraient prévoir la transmission d'un avis à toute municipalité ayant juridiction sur le territoire du projet faisant l'objet de la consultation ou encore de la médiation, selon le cas.

Le Fonds vert constitue un levier important pour le financement de mesures concrètes en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et d'adaptation aux changements climatiques. De nombreuses critiques ont été soulevées au cours des dernières années. Une refonte et un encadrement plus strict font donc l'objet d'un accueil favorable par le milieu municipal. Les états financiers et les allocations budgétaires dans les différents programmes doivent être divulgués de façon transparente. Également, les municipalités, en tant que gouvernements de proximité, doivent être impliquées dans la gestion du Fonds vert du gouvernement du Québec. L'UMQ devrait être présente au cadre de gestion mis en place afin de représenter le milieu municipal, ses besoins et ses enjeux et d'assurer, conjointement avec le gouvernement, l'atteinte des objectifs de réduction de GES que ce dernier s'est fixés, soit de les réduire de 20 % en 2020 par rapport à 1990, de 37,5 % en 2030 et de 80 % à 95 % d'ici 2050.

Le projet de loi n° 102 prévoit un accès à l'information pour les études de caractérisation des sols et les évaluations des risques toxicologiques et écotoxicologiques (art.118.4), ce qui s'avère fort pertinent pour les municipalités. Également, la suppression du mot « définitivement » dans l'article 31.51 de la LQE aura pour effet de déclencher les obligations liées à la protection et à la réhabilitation des terrains dès la cessation, même temporaire, d'une activité désignée. Cet élément devrait avoir pour effet de responsabiliser davantage, et ce, plus rapidement, les propriétaires de terrains contaminés. Aussi, l'assujettissement à une garantie financière lors du dépôt d'un plan de réhabilitation est pertinent. Dans certains cas, les municipalités déposent des plans de réhabilitation lorsqu'elles sont propriétaires du terrain. Elles ne doivent donc pas être assujetties à la garantie financière demandée. Seule l'entreprise qui a contaminé en est responsable.

Afin de pouvoir contrôler la réhabilitation des terrains contaminés dans une perspective de développement économique et de consolidation des terrains disponibles sur leurs territoires, les municipalités doivent pouvoir mettre en place une redevance règlementaire. Cette redevance constituerait un fonds dédié dans la municipalité à une fin particulière, soit de décontaminer des terrains. Plusieurs municipalités sont aux prises avec des terrains contaminés où les propriétaires n'opèrent plus et ne procèdent pas à la décontamination. Afin de consolider le tissu urbain, d'utiliser des terrains déjà zonés blancs plutôt que de procéder à un étalement urbain, les municipalités doivent pouvoir mettre en place ce mécanisme dit « taxe verte » qui permettrait de demander aux propriétaires de sites contaminés de contribuer à un fonds dédié à la décontamination de terrains. Il s'agit d'une diversification des revenus pour les municipalités et d'exiger sur leur territoire une redevance pour contribuer au financement d'un régime de réglementation relevant d'une de leurs compétences.

Recommandation 7

Prévoir la transmission d'un avis à toute municipalité où des procédures de médiation et de consultation ont lieu.

Recommandation 8

Impliquer le milieu municipal dans la refonte de la gouvernance du Fonds vert en lui réservant un siège au conseil de gestion formé par le gouvernement.

Recommandation 9

Ne pas assujettir les municipalités à une garantie financière lors du dépôt d'un plan de réhabilitation d'un terrain contaminé.

Recommandation 10

Octroyer aux municipalités le pouvoir d'imposer une redevance réglementaire qui reflète les coûts réels de décontamination aux entreprises n'ayant pas décontaminé leurs terrains.

CONCLUSION

La tournée du président de l'UMQ et maire de Sherbrooke, M. Bernard Sévigny, dans toutes les régions du Québec a encore une fois été marquée par des commentaires des élus municipaux qui soulèvent certaines problématiques que rencontrent les municipalités dans l'application de la LQE, particulièrement de l'application différente de la loi et des règlements entre les directions régionales du MDDELCC. Les objectifs du gouvernement dans le cadre de la refonte de la LQE sont donc importants pour les membres de l'UMQ. L'ensemble des recommandations de l'UMQ vont dans un même sens, soit améliorer les processus et contribuer à l'efficacité du système tout en s'assurant de protéger l'environnement.

Les municipalités souhaitent contribuer à l'effort de protection de l'environnement. Une implication accrue de celles-ci par la délégation de responsabilités est donc plus que nécessaire. En tant que gouvernements de proximité dont les décisions et les actions ont un impact important notamment sur le développement durable des communautés, l'aménagement du territoire, la gestion de l'eau et la gestion des matières résiduelles, les municipalités doivent être des partenaires privilégiées du gouvernement pour la protection de l'environnement et ce partenariat doit se refléter dans la LQE.

Effectivement, du simple fait que les municipalités initient des projets dits à « risque modéré », elles devraient seulement être assujetties à une déclaration de conformité. Avec la reconnaissance des municipalités en tant que gouvernements de proximité, les différentes modifications législatives doivent refléter ce partenariat et cette reconnaissance des compétences.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

L'Union des municipalités du Québec recommande au gouvernement du Québec ce qui suit :

1. Permettre que les activités considérées à risques modérés et nécessitant une autorisation ministérielle soient soumises à une simple déclaration de conformité lorsque celles-ci sont initiées par les municipalités.
2. Maintenir l'obligation d'obtenir un certificat de conformité à la réglementation municipale pour tout promoteur déposant une demande d'autorisation ministérielle.
3. Prévoir un avis d'information aux municipalités pour toute délivrance initiale ou renouvellement d'autorisation ministérielle pour un établissement industriel et lors de rejets accidentels dans l'environnement sur le territoire d'une municipalité.
4. Assurer dans la révision des règlements découlant du projet de loi n° 102 de toujours favoriser la simplification et la réduction des délais de traitement des demandes d'analyse.
5. Laisser la municipalité régionale régir le format des assemblées publiques sur le territoire d'application du plan de gestion des matières résiduelles.
6. Réviser la gouvernance et les responsabilités octroyées à la société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC) afin d'optimiser les procédures et concentrer l'expertise en gestion des matières résiduelles en un seul endroit.
7. Prévoir la transmission d'un avis à toute municipalité où des procédures de médiation et de consultation ont lieu.
8. Impliquer le milieu municipal dans la refonte de la gouvernance du Fonds vert en lui réservant un siège au conseil de gestion formé par le gouvernement.
9. Ne pas assujettir les municipalités à une garantie financière lors du dépôt d'un plan de réhabilitation d'un terrain contaminé.
10. Octroyer aux municipalités le pouvoir d'imposer une redevance réglementaire qui reflète les coûts réels de décontamination aux entreprises n'ayant pas décontaminé leurs terrains.

Pour de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec :

**Marie-France Patoine
Conseillère aux politiques - Environnement
Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest
Bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7
Tél. : 514-282-7700, poste 268
Courriel : mpatoine@umq.qc.ca**

www.umq.qc.ca



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC